



**Útmutató
a települési szilárd hulladék
közszolgáltatásról és a szemétdíjról**

- HuMuSz -

2006.

www.humus.hu



Tartalomjegyzék

1. Bevezető gondolatok.....	3
2. Felmérésünk tapasztalatai.....	4
3. Az önkormányzat kötelezettségei.....	6
4. A közszolgáltató feladata és kiválasztása.....	8
5. Az ingatlantulajdonos kötelezettségei.....	10
6. A közszolgáltatás díjának meghatározása, az arányosság kiválasztása.....	11
6.1. A közszolgáltatás díjának meghatározása.....	11
6.2. Az arányosság, a szolgáltatás-ellenszolgáltatás.....	12
7. A közszolgáltatással kapcsolatos alkotmánybírói döntések	14
7.1. A közszolgáltatás kötelező igénybevétele és az igénybevétel gyakorisága	14
7.2. A díj összegének megállapítása, arányosság, szolgáltatás-ellenszolgáltatás egyenértékűsége.....	15
7.3. Az egyes személycsoportok közti különbségtétel.....	16
7.4. Az alapidj.....	17
7.5. Kedvezmények, mentességek lehetősége.....	17
8. A jelenlegi díjrendszer igazságtalanságai.....	18
8.1 Igazságtalanság az igénybevétel és a díj kapcsolatában.....	18
8.2 Igazságtalanságok a szerződés és a díjbeszedés módjaiban.....	18
8.3 Igazságtalanság a környezettudatos magatartással szemben.....	18
8.4 Igazságtalanság a földrajzi távolságban.....	19
8.5 Igazságtalanság a környezetbiztonság terén.....	19
9. Célok, elvárások.....	20
10. A HuMuSz javaslatai.....	21
11. Zárszó.....	22
12. A vonatkozó legfontosabb jogszabályok.....	23

MELLÉKLETEK

- Kapcsolódó jogszabályok
- Jó példák Európából

1. Bevezető gondolatok

A Hulladék Munkaszövetség 2004. októberétől végezte el **felmérését**, amely a települési szilárd hulladékkezelés megszervezésének önkormányzati gyakorlatával foglalkozott. A felmérés célja annak vizsgálata volt, hogy miként alakul az önkormányzati gyakorlat a szilárd hulladékszállítás területén, és a jelenlegi tényleges helyzet mennyiben felel meg a jogszabályoknak.

A felmérés során önkormányzati rendeletek és közszolgáltatási szerződések vizsgálata folyt, és külön figyelmet kapott **a közszolgáltatásért fizetendő díj**. A szemétdíj ugyanis közvetlen visszajelzést adhatna az ingatlan tulajdonosának az általa keletkezett hulladék kezelésének költségeiről, így alkalmas eszköz a környezettudatos cselekvés motiválására. Az arányos – vagyis a ténylegesen elszállított hulladék mennyiségéhez igazodó – szemétdíj igénye már régóta megfogalmazódott jogi előírásként is, de a gyakorlat azt mutatja, hogy az ennek megfelelő szemétdíj-rendszer kialakítása nehéz feladat.

Az alábbi rövid útmutató vázolja a közszolgáltatás megszervezésének főbb lépéseit és - nagyvonalakban - az arra vonatkozó előírásokat, valamint összefoglalja a felmérés során leggyakrabban tapasztalt hibákat, és javaslatokat fogalmaz meg ezek elkerülésére. Célja a tapasztalatok megosztása a közszolgáltatás hatékony és jogszerű megszervezése érdekében.

Az útmutatóban települési hulladékon a szilárd települési hulladékot értjük, felmérésünk csak a települési szilárd hulladéokra vonatkozott.

Az útmutató használata nem pótolja a települési szilárd hulladék kezelésére vonatkozó közszolgáltatás jogi szabályozásának ismeretét. Ezek mellékletét képezik az útmutatónak. Második mellékletünkben olyan európai országok példáit mutatjuk be, ahol a differenciált szemétdíjat sikerrel alkalmazzák.

2. Felmérésünk tapasztalatai

A települési háztartási hulladék begyűjtése és ártalmatlanítása kötelezően ellátandó önkormányzati feladat. Az önkormányzat ennek ellátására megszervezi és fenntartja a közszolgáltatást. Ehhez szerződnie kell egy szolgáltatóval. A köztük létrejövő jogviszonyt ez a szerződés hozza létre, nem mellékes tehát, hogy mit ír annak felmondásáról, módosításáról és a kötelezettségek vállalásáról.

További kötelezettsége az önkormányzatnak, hogy a szolgáltatás tartalmáról, annak teljesítésének rendjéről, és még sok egyéb másról külön rendeletet alkosson. Ez azért is fontos, mert a lakosok többnyire a rendeletből értesülnek arról, hogy milyen kötelezettségeik és jogaik vannak. Így lehetnek tisztában azzal, hogy miért és mennyit fizetnek, és ezért cserébe mit várhatnak el.

Mind a szerződés, mind a rendelet tartalmi elemei kötöttek. A hulladékös törvény (vagyis a hulladékokról szóló 2001. évi XLII. törvény, a továbbiakban: Hgt.) és több kapcsolódó rendelete határozza meg ezek minimális követelményeit. Ezen előírások célja egy átlátható, világos és ellenőrizhető hálózat kialakítása.

Azt tapasztaltuk, hogy bár a jogszabályi háttér részletes, és széles körben tartalmaz előírásokat, a szabályok alkalmazásában még hiányosságok mutatkoznak. Nem könnyű az előírásoknak maradéktalanul eleget tevő jogszabályokat, szerződéseket írni. Az alábbi táblázat mutatja, hogy hány településen nincs rendelet vagy szerződés, illetve hányat kellene mielőbb újragondolni.

94 település közül...	
nincs rendelet	10 településen
hibás a rendelet	7 településen
nincs közszolgáltatási szerződés	3 településen
hibás a közszolgáltatási szerződés	10 településen
megtagadták annak kiadását	12 településen

A rendeletek gyakran túl általánosak, lényeges kérdéseket nem, vagy csak nagy vonalakban szabályoznak, előírásaik ellentétesek a magasabb szintű jogszabályokkal. Mindenképp jók, csak arra nem, hogy egy gyanútlan lakos megtudja, a településen hogyan működik a szemétszállítás.

Az önkormányzatok gyakran olyan feltételekkel kötik meg a szerződéseket, amelyek nem csak jogellenesek, de kifejezetten hátrányosak is számukra. Volt, ahol lemaradt a dátum (utólag tetszés szerint pótolható), de olyan település is akadt, ahol más lerakót jelölt meg a szerződés, az önkormányzati rendelet, és a jegyző által kitöltött kérdőív. Néhol nyilvánvaló, hogy az önkormányzatok alárendelt és kiszolgáltatott helyzetben vannak a szolgáltatóval szemben, más esetekben megmutatkozik, hogy tájékozatlanok a jogszabályi követelményekről és rendelkezésekről.

Az önkormányzatok – és néhol a szolgáltatók – szemlélete nem sokat változott az elmúlt években. Többször tagadták meg az egyébként kormányrendelet alapján nyilvános szerződések megküldését, mondván, hogy ahhoz vezetői jóváhagyás, többszöri kérés, rímánkodás szükséges. Ezzel szemben volt, ahol annyira lazán kezelték ezt a fontos iratot, hogy az önkormányzatnál nem is találták meg a saját példányukat, ezért gyorsan kértek egyet a szolgáltatótól.

Az önkormányzatok jogi gyakorlatának kialakításán tehát még van mit dolgozni. Meglepő volt a hiányosságok, hibák széles palettája, és hogy néhány település szabályozásán keresztül az összes lehetséges hibára találhattunk élő példát.

A jelenlegi rendszerben a szolgáltató nem köteles külön szerződést kötni a lakosokkal. A jogviszony, a díjfizetési kötelezettség már azzal is létrejön, hogy a szolgáltató a teljesítést felajánlotta, vagyis készen áll a kirakott vagy akár ki nem rakott szemét elszállítására. Ha a szolgáltató mégis kötött külön szerződést, akkor azt minden bizonnyal vagy azért tette, mert a lakos például több edény közül választhatott, vagy mert fontos volt számára a közvetlen kapcsolat.

Az önkormányzatok által kitöltött kérdőívek tanulsága alapján, a szolgáltatás társadalmi ellenőrzése még nem megoldott. Pedig a szolgáltatónak és az önkormányzatnak is évente be kell számolnia a lakosságnak, tehát az ellenőrzés elvi lehetősége már adott. A kormányrendeletek emellett előírják azt is, hogy a fogyasztói panaszok intézésére ügyfélszolgálatot kell működtetni. Ezek a beérkezett anyagok alapján többnyire néhány napos határidővel vizsgálják ki a panaszokat, és írásban, indoklással válaszolnak.

A lakos is köteles igénybe venni a szolgáltatást, fizetnie pedig akkor is muszáj, ha nem tud annyi szemetet „termelni”, amennyivel a kukája megtelne. A díjakra vonatkozó jogszabályok és alkotmánybírói határozatok is a keletkezett hulladék mennyiségével arányos díjfizetés mellett törnek lándzsát, ami a gyakorlatban többnyire azon bukik meg, hogy nem tudnak a mérést lehetővé tevő eszközöket beszerezni.

A díjat úgy kell meghatározni, hogy az kevesebb hulladék keletkezését ösztönözzön, magyarul ne érje meg sok szemetet termelni. Ezért rossz az a gyakorlat, amely nagylelkűen ingyenessé teszi a szolgáltatást, de mivel egyetlen településnek sem korlátlanok az anyagi lehetőségei, a kommunális adóból fizetik ki a szolgáltatót. Vagyis van szemétdíj, csak azt az önkormányzat vállalta magára, míg a lakosnak semmiféle visszajelzése sincs arról, hogy mennyit fizet a szemetes szolgáltatásért. Az általunk felmért települések közül 13-ban ez a helyzet, és van ahol éppen most készülnek áttérni a rossz gyakorlatra. Az egyik közszolgáltató még szerződésbe foglalt kedvezményt is biztosít az önkormányzatnak, ha az kommunális adóként, lehetőleg egy összegben hajtja be a díjat...

Hiába mondja ki a hulladékos törvényünk, hogy a hulladék minőségéhez és mennyiségéhez igazodó díjat kellene fizetnünk, erre alig van mód. Ha a mérést lehetővé tevő eszközök beszerzésére nincs is elegendő pénz, érdemes lenne lehetőséget adni a lakosnak arra, hogy maga válassza meg a számára legmegfelelőbb űrtartalmú edényt. Erre az általunk vizsgált települések közül csak 19-ben van elvi lehetőség, a többi településen egészen egyszerűen nem lehet 120 literesnél kisebb kukát választani. Pontosabban, választani akármekkora lehet, de a 120 litereshez tartozó díjat mindenképpen meg kell fizetni. Ezen települések felén is csak akkor lehet kisebb, többnyire 60 vagy 80 literes edényt választani, ha valaki egyedül vagy legfeljebb másodmagával osztózik rajta. Az adatok alapján tehát csupán a települések egytizedén feltételezik, hogy egy háztartás egy hét alatt 120 liternél kevesebb szemetet is termelhet.

Egyelőre nemcsak a mi igényeinknek, de az Alkotmánybíróság határozatainak sincs jelentősége, mert nincs pénz a méréshez szükséges eszköz beszerzésére, többféle méretű edény közül pedig csak elvétve lehet választani. A hulladék mennyiségének csökkentésére nem marad más eszköz, mint a lakosok egyéni ösztönzése.

Lenne mód arra, hogy annak a polgárnak csökkentsék a szemétdíját, aki igazolja, hogy házi komposztálást végez, és nem tesz szerves hulladékot a kukába. Öröndetes, hogy néhány rendeletben az ösztönzés nyomai felfedezhetők, olyan település is van, ahol évente emelkedő összegű kedvezmény jár a komposztálónak. A kedvezmények, ösztönzők gyakorlata viszont e néhány kísérleten kívül szinte nem is létezik. Azon a kevés helyen, ahol kedvezmény előfordul, azt a szociális helyzethez vagy az életkorhoz kötik, és nem a hulladék mennyiségéhez. A legtöbb településen 60 év felett már csökken díj, de akad olyan település is, ahol erre 90 éves korig kell várni...

Az önkormányzatok támogatására szolgáló kormányrendelet és elkülönített összeg még csak elképzelésként sem szerepel semmilyen jogalkotási programban, pedig a hulladékos törvényünk szerint már rég hatályosnak kellene lennie. Az önkormányzat tehát fizeti a különbözetet, mert a lakosoktól beszedett díj a legtöbb esetben nem fedezi a költségeket, mi pedig nézhetjük a 120 literes edényünket.

3. Az önkormányzat kötelezettségei

A szilárd hulladék kezelésével foglalkozó közszolgáltatás kulcsfigurája az önkormányzat.

A Hgt. 21. § (1) bekezdésében foglaltaknak megfelelően ugyanis a települési önkormányzatok kötelesek kötelezően ellátandó feladatként az ingatlantulajdonosoknál keletkező települési hulladék kezelésére hulladékkezelési közszolgáltatást szervezni és fenntartani.

A Hgt. pontosan meghatározza a közszolgáltatás tartalmát is, vagyis azt, hogy a közszolgáltatásnak legalább mely területekre kell kiterjednie:

- a közszolgáltató szállítóeszközéhez rendszeresített gyűjtőedényben, a közterületen vagy az ingatlanon összegyűjtött és a közszolgáltató rendelkezésére bocsátott települési szilárd hulladék elhelyezés céljából történő rendszeres elszállítása,
- a települési hulladék ártalmatlanítását szolgáló létesítmény létesítése és működtetése.

A közszolgáltatás emellett az önkormányzat önálló vállalása alapján kiterjedhet (tehát nem kötelezően terjed ki) begyűjtőhelyek (hulladékgyűjtő udvarok, átrakóállomások, gyűjtőpontok), előkezelő és hasznosító (válogató, komposztáló, stb.) telepek létesítésére és működtetésére is.

A települési önkormányzat feladata tehát, hogy a településen keletkező hulladékok gyűjtése és szállítása megtörténjen, és a begyűjtött hulladék kezelésére legyen lehetőség. Sok önkormányzat számára – főleg azért, mert a településen élő állandó lakosok alacsony száma nem teszi lehetővé nagy önkormányzati apparátus alkalmazását – a jogszabályban kapott feladat önállóan megoldhatatlan, hiszen sem személyzet, sem szakismeret, sem forrás nem áll hozzá rendelkezésre.

Az önkormányzat a hulladékkezelési közszolgáltatást háromféle módon valósíthatja meg:

- az önkormányzat vagy önkormányzatok önkormányzati tulajdonban lévő gazdálkodó szervezetet hoznak létre a közszolgáltatás ellátására, (a közbeszerzési eljárástól azonban ebben az esetben is csak akkor lehet eltekinteni, ha a gazdálkodó szervezet az aktuális uniós bírósági gyakorlatnak megfelelően teljes egészében önkormányzati tulajdonban van);
- más önkormányzat által szervezett, működtetett közszolgáltatáshoz csatlakozik, vagy
- a közszolgáltató kiválasztása céljából közbeszerzési felhívást tesz közzé, majd lefolytatja a közbeszerzési eljárást.

A települési önkormányzat a közszolgáltatás megszervezése és fenntartása során egyrészt megteremti azon jogi kereteket, melyen belül a szolgáltatás működik, másrészt közszolgáltatóról gondoskodik.

Az egyik legfontosabb kötelezettség, hogy a települési önkormányzat képviselő-testülete a helyi hulladékkezelési közszolgáltatásra vonatkozóan önkormányzati rendeletben alapítja meg többek között

- a helyi közszolgáltatás tartalmát, a közszolgáltatással ellátott terület határait;
- a közszolgáltató megnevezését, és annak a működési területnek a határait, amelyen belül a közszolgáltató a közszolgáltatást rendszeresen köteles ellátni¹;

¹ A közszolgáltatással ellátott terület és a közszolgáltató működési területe nem szükségszerűen esik egybe, tekintve, hogy jelenleg nincs jogi akadálya annak, hogy egy településen több közszolgáltató együttesen, de eltérő működési területen végezze a szolgáltatást.

- a közszolgáltatás ellátásának rendjét és módját, a közszolgáltató és az ingatlan-tulajdonos ezzel összefüggő jogait és kötelezettségeit – beleértve az egyes ingatlan-fajtákra vonatkozó speciális szabályokat –, a szolgáltatásra vonatkozó szerződés egyes tartalmi elemeit;
- a közszolgáltatás keretében az önkormányzat és a szolgáltató által kötött szerződés létrejöttének módját, valamint a közszolgáltatás lakosok általi igénybevételeinek – jogszabályban nem rendezett – módját és feltételeit;
- a közszolgáltatással összefüggő – jogszabályban nem rendezett – települési önkormányzati feladat- és hatáskört;
- az elvégzett szolgáltatás alapján az ingatlantulajdonost terhelő díjfizetési kötelezettséget, az alkalmazható díj legmagasabb mértékét, megfizetésének rendjét, az esetleges kedvezmények eseteit vagy a szolgáltatás ingyenességét.²

Tapasztalataink szerint több településen hiányos volt, vagy egyáltalán nem készült szilárd hulladék kezelésére vonatkozó önkormányzati rendelet. Ez egyrészt mulasztás az önkormányzat részéről, másrészt akadály a lakosság tájékoztatása szempontjából.

A település lakosai ugyanis legtöbbször ebből a helyben szokásos módon kihirdetett rendeletből tájékozódnak jogaikról és kötelezettségeikről, valamint a hulladékszállítás rendjéről is.

Ez az önkormányzati rendelet teremti meg a jogi, garanciális hátterét a közszolgáltatásnak. A rendelet a települési adottságoknak megfelelően alakítható, de a jogszabályokban rögzített minimális tartalmi követelményeknek minden esetben meg kell felelnie. A jogszabály nem írja elő önálló rendelet megalkotását, egy másik rendelet (például a környezetvédelmi rendelet) keretein belül történő szabályozás is jogszerű.

A jogszabály értelmében – egyes kivételektől eltekintve – a települési önkormányzatnak a közszolgáltatás ellátására, a közszolgáltató kiválasztása céljából a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvényt alkalmazva közbeszerzési eljárást kell lefolytatnia, majd a nyertes pályázóval közszolgáltatási szerződést kell kötnie.³ A lefolytatandó eljárás részletes szabályait jogszabályok tartalmazzák.

² A települési hulladék kezelésére irányuló közszolgáltatás díjának a meghatározott közszolgáltatással arányosnak kell lennie, a díjmegállapításnak ki kell terjednie a közszolgáltatás teljesítésének gyakoriságára és módjára, a teljesítés helyének, a díjfizetési feltételeknek és módoknak a megállapítására.

³ Az Európai Bíróság 2005. 01. 11. C-26/03 határozatahatározat szerint (a Bíróságtól Halle város kért előzetes véleményt) közbeszerzési eljárást csak és kizárólag akkor nem kell kiírni, ha a gazdálkodó szervezet, amely a szolgáltatást végzi, 100 %-ban az önkormányzat tulajdonában van. Ebben az esetben az ügylet "ún. belső üggy", a szolgáltatás kiadása "házon belül" (in-house) történik. Minden más esetben le kell folytatni a közbeszerzési eljárást.

4. A közszolgáltató feladata és kiválasztása⁴

A közszolgáltatás részletes és szigorú szakmai követelményrendszere a szolgáltatás nem szakszerű ellátásának egészségügyi és környezeti kockázatait kívánja csökkenteni. A közszolgáltatóval szemben ezért különböző feltételeket támaszt a Hgt. annak érdekében, hogy biztosított legyen – a környezetvédelmi és hulladékgazdálkodási elveknek megfelelő – az ellátandó feladathoz szükséges szakmai követelményrendszer.

A Hgt. értelmében a települési hulladékkezelési közszolgáltatást ellátó közszolgáltató feladata a környezetvédelmi előírások megtartása mellett – az önkormányzati rendeletben előírt módon – a települési hulladék ingatlantulajdonosoktól történő begyűjtése, elszállítása a települési hulladékkezelő telepre, továbbá a települési hulladék kezelése, kezelő létesítmény üzemeltetése, a szolgáltatás folyamatosságának biztosítása.

Fontos kiemelni, hogy települési hulladékkezelési közszolgáltatást csak és kizárólag az a hulladékkezelő végezhet, aki

- biztosítani tudja a közszolgáltatás azon – külön jogszabályban meghatározott⁵ – személyi és tárgyi feltételeit, amelyek garantálják a közszolgáltatás tartós, rendszeres és a környezetvédelmi szempontoknak maradéktalanul megfelelő ellátását;
- az előbbieken meghatározott feltételek, illetőleg közbeszerzési eljárás alapján a települési önkormányzattal közszolgáltatási szerződést kötött.
- a végzendő hulladékkezelési tevékenységnek megfelelő környezetvédelmi hatósági engedéllyel rendelkezik;
- megfelelő – külön jogszabályban meghatározottak szerinti – mértékű biztosíték, garancia meglétét igazolja;

A hulladékkezelő csak akkor végzi jogszerűen a szolgáltatást, ha valamennyi feltétel együtt teljesül. Vagyis ahhoz, hogy a település közszolgáltatási szerződést tudjon kötni egy szolgáltatóval, főszabályként közbeszerzési eljárást kell lefolytatnia.

A kormányrendelet részletesen meghatározza a közbeszerzési felhívás és dokumentáció tartalmi követelményeit. Így például rögzíti, hogy a felhívásban és a dokumentációban – a közszolgáltatás tartalmára és területi kiterjedésére figyelemmel – a járművek, gépek, berendezések és eszközök szükséges mennyisége és a közszolgáltatás teljesítése szempontjából lényeges műszaki és technológiai tulajdonságai is meghatározhatóak.

A kormányrendelet ugyancsak rögzíti az ajánlattevővel szembeni legfontosabb követelményeket, az ajánlat tartalmi elemeit. Ennek megfelelően többek között javaslatot kell tenni a finanszírozás feltételeire, módjára és a közszolgáltatás díjának meghatározására.

A jogszabály ezen túl meghatározza az önkormányzat képviselő-testülete által kötendő közszolgáltatási szerződésre vonatkozó rendelkezéseket is. A szerződés célja, hogy az önkormányzat és a közszolgáltató közötti kapcsolat szabályozásáról gondoskodjon.⁶

A közszolgáltatási szerződésben – egyebek mellett – meg kell határozni a közszolgáltatás finanszírozásának elveit és módszereit, az önkormányzatnak a közszolgáltatás finanszírozásában vállalt kötelezettsége esetén a kötelezettség teljesítésének feltételeit és biztosítékait. A szerződés tartalmazza ezen túl a közszolgáltatás díjának megállapítására és

⁴ Részletes szabályokat tartalmaz a 224/2004. (VII. 22.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. r.) a hulladékkezelési közszolgáltató kiválasztásáról és a közszolgáltatási szerződésről.

⁵ 213/2001. (XI.14.) Korm. rendelet a települési hulladékkal kapcsolatos tevékenység végzésének feltételeiről

⁶ "A közszolgáltató kiválasztásának és a közszolgáltatási szerződés tartalmának azonban kellően rugalmasnak kell lennie ahhoz, hogy a közszolgáltatás alá tartozó személyi kör településenkénti eltérő arányának és az önkormányzat teljes települési köztisztaságért való felelősségének az érdekeit egységben fejezhesse ki." Hulladékgazdálkodási kézikönyv I. Budapest, 2002. KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft. 199. o.

beszedésére vonatkozó módszer leírását, a díjnak a szerződés megkötésekor érvényesíthető legmagasabb mértékét, és a díj megváltoztatása érdekében alkalmazandó eljárást.

A közszolgáltató tehát az a gazdálkodó szervezet lesz, amelynek az önkormányzat a közbeszerzési eljárás lefolytatását követően bizalmat ad, és vele szerződést köt. A továbbiakban a közszolgáltató ennek a szerződésnek, valamint a vonatkozó önkormányzati rendeleteknek megfelelően köteles ellátni feladatait.

Több település saját maga számára a jogszabályokban foglaltaknál hátrányosabb feltételeket fogalmazott meg, főként a felmondási idők tekintetében. Így külön felhívjuk a figyelmet arra, hogy a 224/2004. Korm. Rendelet 16. § szerint a közszolgáltatási szerződés felmondási ideje legalább 6 hónap. Ugyanezen rendelet szerint a közszolgáltatási szerződés nyilvános, vagyis ahhoz bárki indoklás nélkül, a közérdekű adatokra vonatkozó előírások szerint hozzáférhet.

5. Az ingatlantulajdonos kötelezettségei

A települési hulladékkezelés harmadik, igen fontos szereplője maga az ingatlan tulajdonosa.

A Hgt. 20. § (1) bekezdése kimondja, hogy az ingatlan tulajdonosa, birtokosa vagy használója (a továbbiakban együtt: ingatlantulajdonos) köteles (...) a települési szilárd hulladékot a külön jogszabályban előírtak szerint gyűjteni, továbbá az annak begyűjtésére feljogosított hulladékkezelőnek átadni.

Az állampolgárok és más ingatlantulajdonosok vonatkozásában a Hgt. előírja a hulladékkezelési közszolgáltatás kötelező igénybevételét és az érte járó díjnak – az önkormányzat által előírt módon – a közszolgáltató részére történő megfizetését.

Hangsúlyozni kell, hogy a jogszabályok szerint nem tagadhatja meg a közszolgáltatási díj megfizetését az, aki a települési hulladékkal kapcsolatos kötelezettségeit nem teljesíti, feltéve, hogy a közszolgáltató az ingatlantulajdonos számára a közszolgáltatást felajánlja, illetve a közszolgáltatás teljesítésére vonatkozó rendelkezésre állását igazolja. Vagyis a lakosnak akkor is fennáll a gyűjtési, átadási, díjfizetési kötelezettsége, mikor a szolgáltatást ugyan nem veszi igénybe, de erre lehetősége lett volna, mert rendelkezésére állt a gyűjtőedényzet, és a hulladék elszállítása a szokásos módon megtörtént volna, amennyiben az edényt kihelyezi.

A közszolgáltató és az ingatlantulajdonos közt a kapcsolat a legtöbb esetben írásbeli szerződés kötése alapján vagy a ráutaló magatartással, a szolgáltatás igénybevételével jön létre.

Több lakos fordult hozzánk azzal a panasszal, hogy írásbeli szerződés vagy a szolgáltatás igénybevétele nélkül kötelezik díjfizetésre. Bár az írásbeli szerződés megléte nem feltétele a jogviszony létrejöttének, a díjfizetés és a közszolgáltatás legitimációjának megteremtése érdekében több település is az egyedi szerződések megkötését választotta. Ez a követendő példa minden bizonnyal nagyban segíti azt is, hogy személyre szabott szolgáltatásért arányos szemétdíj megfizetésére kerüljön sor.

6. A közszolgáltatás díjának meghatározása, az arányosság kívánalma

6.1. A közszolgáltatás díjának meghatározása⁷

A települési hulladék kezeléséért közszolgáltatási díjat kell fizetnie annak, aki a jogszabályok rendelkezései szerint a települési hulladék gyűjtésére és a közszolgáltatónak való átadására kötelezett. A díj meghatározás, kivetése valamint megfizetése a közszolgáltatás egyik legvitatottabb területe. A díjnak ugyanis biztosítania kell a gazdaságos működést, miközben arra kell(ene) ösztönöznie a lakost, hogy környezettudatosan cselekedjen. A díj meghatározásánál nem csak a települési adottságokra, hanem az egyéni igényekre is figyelemmel kell lenni, és olyan rendszer kiépítésére van szükség, mely lehetővé teszi az arányos, a szolgáltatás igénybevételéhez igazodó díj megfizetését. Mindezen szempontok figyelembevétele nem könnyű feladat.

A települési hulladék kezelésére irányuló közszolgáltatás díját az önkormányzat képviselő-testülete a rendeletében meghatározott közszolgáltatással arányosan állapítja meg.

Az R. szerint a közszolgáltatás díját úgy kell meghatározni, hogy

- alkalmas legyen a tartós működéshez szükséges nyereség⁸ fedezetének, illetve az indokolt költségek és ráfordítások⁹ megtérülésének biztosítására, és
- ösztönözzön a közszolgáltatás biztonságos és legkisebb költségű ellátására, a közszolgáltató kapacitásának hatékony kihasználására, valamint a hulladékkezelés csökkentésére, és a hatékony hulladékgazdálkodásra.

A díj megállapítása során közszolgáltatási díjcsökkentő tényezőként kell figyelembe venni a közszolgáltatás teljesítéséhez biztosított, a költségek ellentételezésére kapott, költségvetési és önkormányzati támogatást, a közszolgáltatás teljesítése folyamatában – a közszolgáltatónál – keletkező melléktermékek (pl. biogáz, komposzt), valamint a szelektíven begyűjtött hulladékok hasznosításából vagy hasznosítás céljára történő átadásból származó bevételt. Ezekkel a bevételi forrásokkal tehát a közszolgáltatási díjat csökkenteni kell.

Itt kell megemlíteni, hogy ha a közszolgáltatási díjat az önkormányzat az említett szempontok alapján számított díjnál alacsonyabb mértékben állapítja meg, a különbséget díjkompenzáció formájában köteles a közszolgáltatónak megtéríteni. Abban az esetben, ha az önkormányzat – rendeletében szabályozott módon – díjkedvezményt vagy mentességet állapít meg, a felmerülő költségeket a közszolgáltató számára az önkormányzat – más forrásából – köteles megtéríteni.¹⁰

⁷ A kérdést alapvetően a 242/2000. (XII. 23.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R.) a települési hulladékkezelési közszolgáltatási díj megállapításának részletes szakmai szabályairól rendezi.

⁸ A tartós működéshez szükséges nyereségnek minősül a közszolgáltatás teljesítése során – az elvonásokra, támogatásokra és a szolgáltatás jellegére tekintettel az adott önkormányzattal egyeztetett mértéket meg nem haladó – képzett nyereség, amely biztosítja az indokolt fejlesztések (bővítések, rekonstrukciók) forrását, illetve az indokolt befektetések megtérülését.

⁹ Indokolt költségnek és ráfordításnak minősülnek különösen a hulladékbegyűjtés, -szállítás és -ártalmatlanítás gyakorlásához szükséges, a hulladékártalmatlanító létesítmények, illetve a leeresztő helynek a közszolgáltatással kapcsolatos üzemeltetési és karbantartási költségei és ráfordításai, a környezetvédelmi kiadások és ráfordítások, valamint a közszolgáltatás körében működtetett létesítmények utógondozásának és monitorozásának a díjfizetési időszakra vetített költsége.

¹⁰ Az arányosság és méltányosság követelményének jobban megfelelő például egyedülálló ingatlan tulajdonosok vagy szociális helyzetük miatt rászorultak esetében a tulajdonos kérésére díjkedvezmény biztosítható. A mentességek és kedvezmények meghatározása a települési önkormányzatok rendeleti szabályozására tartozik, ám ebből a közszolgáltatónak nem származhat anyagi hátránya.

Felmérésünk azt mutatta, hogy bár a jogi lehetőség adott, kevés önkormányzat ad a lakosainak egyéni kedvezményeket. Pedig ennek során lehetne leginkább az arányosság felé elmozdítani a díjfizetést, és a szolgáltatást így lehet személyre szabni. Nem csak az egyedül élők, hanem a szociálisan rászorulóknak és az idősek is kedvezményezettjei lehetnének egy a települési igényekhez illeszkedő rendszernek.

Több önkormányzat viszont úgy döntött, hogy ingyenessé teszi a hulladékszállítást. Mivel a költségeket ekkor is a településnek kell előteremteni, gyakran csupán az történik, hogy a díjat nem „szemétdíjként” hanem a kommunális adó részeként, nem nevesítve szedik be. Ez egyrészt megnehezíti az arányos díj kiszabását, másrészt nem ad visszajelzést saját környezeti terheléséről a lakosnak, viszont megteremti a korlátlan hulladéktermelés költségmentességének illúzióját.

A közszolgáltatási díj meghatározásának tehát a központi eleme azoknak a bevételeknek a megállapítása, amelyek a közszolgáltatás teljesítésével kapcsolatban felmerült költségek, és a szükséges nyereség fedezetére szolgálnak. A közszolgáltatási díjnak a közszolgáltatás folyamatos és biztonságos ellátáshoz fedezetet kell jelentenie a közszolgáltató számára, ezért a szükséges mértéknél alacsonyabb szinten megállapított díj és a számított díj különbségét a helyi önkormányzat a közszolgáltató részére köteles megtéríteni.

A közszolgáltatási díj megállapítása az általános forgalmi adó nélkül számított egységnyi díjtételek meghatározásával történik.¹¹ Az egységnyi díjtétel a települési szilárd hulladékkal kapcsolatos közszolgáltatás esetén a gyűjtőedényzet egyszeri ürítési díja, illetve az elszállításra átvett hulladék tömeg vagy térfogat szerint meghatározott díja.

Az egységnyi díjtételek – elkülönítve – tartalmazzák a települési szilárd hulladék esetében a hulladék begyűjtésének, szállításának, szelektív gyűjtésének valamint az utógondozásra és monitorozásra is kiterjedő ártalmatlanításának költségeit.

A fizetendő közszolgáltatási díj ennek alapján a települési szilárd hulladék esetében az egységnyi díjtétel és az ürítések mennyiségének, illetve gyakoriságának a szorzata.¹²

A gyakoriságot jogszabály, mégpedig a települési szilárd és folyékony hulladékkal kapcsolatos közegészségügyi követelményekről szóló 16/2002. (IV. 10.) EüM rendelet határozza meg. A rendelet szerint a bomló szerves anyagot tartalmazó hulladékot az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet 10. § (2) bekezdésének 1. és 2. pontja szerinti nagyvárosias és kisvárosias lakóterületen hetente legalább kétszer, egyéb lakóterületen hetente legalább egyszer, illetőleg szükség szerint nagyobb gyakorisággal el kell szállítani.

Tekintve, hogy jelenleg a szállítás gyakoriságát szigorúan rögzíti a jogszabály, egyetlen módja van arányos, a lakossági és települési igényekhez igazodó díjfizetésnek: ha a gyűjtőedények nagyságát illetően a lakosoknak széles választék áll rendelkezésükre.

6.2. Az arányosság, a szolgáltatás-ellenszolgáltatás

A Hgt. rögzíti a hulladékkezelési közszolgáltatásért járó díj – amely tehát az egységnyi díjtétel és az ürítések mennyiségének, illetve gyakoriságának a szorzata – meghatározásának kereteit. Eszerint a közszolgáltatás díját az elvégzett közszolgáltatással arányosan kell meghatározni, figyelembe véve

- a közszolgáltatás jellegét,

¹¹ Az egységnyi díjtételt az említett indokolt költségek, ráfordítások és nyereség összege és a várható szolgáltatási mennyiség hányadosaként kell megállapítani. Települési szilárd hulladék esetében a várható szolgáltatási mennyiség a településen szolgáltatást igénybe vevők számának és a fajlagos hulladékmennyiségnek a szorzata. A fajlagos hulladékmennyiség meghatározása a díjkalkuláció része, amelyet az előző évi tényleges szolgáltatási mennyiség alapján kell számítani.

¹² Az egységnyi díj meghatározása nem zárja ki a szolgáltatás mértékéhez pontosan igazodó díjak alkalmazását, de számol azzal az adottsággal is, hogy a szilárd hulladék mennyiségének mérése és az ehhez igazodó díjszabás ma műszakilag és gazdaságilag is nehezen megvalósítható.

- a kezelt hulladék mennyiségét és minőségét,
- a közszolgáltatást végző szolgáltató hatékony működéséhez szükséges folyamatos ráfordítások költségei és a működés fejleszthető fenntartásához szükséges költségeket – beleértve a szolgáltatás megkezdését megelőzően felmerülő, a szolgáltatás ellátásához szükséges beruházások költségeit –, külön-külön meghatározva a szállítás és begyűjtés, továbbá az ártalmatlanítás költségeit; utóbbi esetben a díjat, a kezelő létesítmény bezárását, és lerakó esetén a bezárást követő utógondozás valamint harminc évig történő monitorozás költségeit.

A törvény ugyancsak rögzíti, hogy az üdülőingatlan tulajdonosok esetében a közszolgáltatás díját az állandó lakóingatlanok tulajdonosaira vonatkozó díjjal arányosan kell megállapítani, az előbbieken leírtak figyelembevételével. .

Nem csupán a Hgt, hanem a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) előírásaiban is szerepel az arányosság követelménye, amely a hulladékkezelési közszolgáltatás díjára is vonatkozik..

A Ptk. 201. § (1) bekezdése szerint a szerződéssel kikötött szolgáltatásért – ha a szerződésből vagy a körülményekből kifejezetten más nem következik – ellenszolgáltatás jár. (2) Ha a szolgáltatás és ellenszolgáltatás között anélkül, hogy az egyik felet az ajándékozás szándéka vezetné, a szerződés megkötésének időpontjában feltűnően nagy az értékkülönbség, a sérelmet szenvedő fél a szerződést megtámadhatja.

Az idézett rendelkezés az egyenértékűség elvét fogalmazza meg. Ez annyit jelent, hogy a szerződéssel kikötött szolgáltatásért egyenértékű ellenszolgáltatás jár, vagyis olyan, amelynek értéke a szolgáltatás értékéhez viszonyítva nem mutat feltűnően nagy különbséget.

A közszolgálati díj arányosságának elve tehát főszabály. Ugyanakkor nem kizárt annak a lehetősége sem, hogy az adott esetben a díj átalányelemeket tartalmazzon, illetve részben vélelem alapján kerüljön meghatározásra. Azonban ezekben az esetekben fontos szempont, hogy az átalányelemek és a vélelmek alkalmazását többletgaranciák övezzék, valamint ezek alkalmazására csak kivételes esetekben legyen lehetőség. A díj nem tartalmazhat tehát indokolatlan megkülönböztetést a különböző fogyasztók, illetve fogyasztói csoportok között, a közszolgáltatással arányosnak kell lennie, figyelembe véve a hulladék mennyiségét és minőségét, illetve a szolgáltatás színvonalát.

A díjfizetés több településen a kommunális adóhoz kötődik. Ennek kapcsán arra hívjuk fel a figyelmet, hogy ebben az esetben sem lehet eltekinteni az arányosság követelményétől, vagyis a kommunális adó részeként kivetett szemétdíjnak is arányban kell állnia az elvégzett szolgáltatással. Ez a gyakorlat azonban aggályos abból a szempontból, hogy így nem tesz eleget azon jogszabályi előírásnak, mely szerint a díjnak ösztönöznie kell a környezettudatos cselekvésre, vagyis visszajelzést kell adnia a lakos által létrehozott hulladék mennyiségéről.

7. A közszolgáltatással kapcsolatos alkotmánybíróági döntések

A közszolgáltatási díjjal, valamint az ismertetett, jogszabályi rendelkezéseken alapuló arányossággal kapcsolatosan, az elmúlt időszakban számtalan alkotmánybíróági határozat született. A következőkben ezen döntéseket csupán felsoroljuk, valamint a döntések legfontosabb elvi alapjait ismertetjük.

Külön felhívjuk a figyelmet arra, hogy az Alkotmánybíróság nem jogosult a jogalkotói mérlegelés célszerűségi (pl. gazdaságpolitikai) szempontok szerinti felülvizsgálatára. A határozatok bemutatásánál terjedelmi okokból csak a legfontosabb elemeket emeljük ki.

7.1. A közszolgáltatás kötelező igénybevétele és az igénybevétel gyakorisága

- **506/B/2001. AB határozat:** nem életszerű, hogy a tulajdonosnál az ingatlan használata során egyáltalán nem keletkezik szemét, mert ilyen állapot tartósan nem állhat fent. A környezetvédelmi és közegészségügyi érdekekre tekintettel a legkisebb méretű gyűjtőedény kötelező igénybevételének előírása a szolgáltatás és az ellenszolgáltatás egyenértékűségének alkotmányos sérelmét nem idézi elő.
- **52/2000. (XII. 18.) AB határozat:** a szolgáltatási díjat a hulladék rendszeres gyűjtésébe bekapcsolt területen abban az esetben is meg kell fizetni, ha az ingatlanok tulajdonosai, bérlői nem adnak ki hulladékot, függetlenül attól, hogy ennek oka a hulladék vagy az együttműködés hiánya. A testület szerint a szabály célja, hogy a lakosok aktív közreműködésének hiánya ne akadályozza a környezetvédelmi és közegészségügyi célok megvalósítását. Aligha képzelhető el, hogy a háztartás körül keletkezett szemetet a lakosok természetes úton, környezeti szennyezés elkerülésével semmisítik meg.
- **399/B/2004 AB határozat:** az az előírás, mely szerint az ingatlan tulajdonosa akkor is köteles szolgáltatási díjat fizetni, ha a szolgáltatást a szolgáltatásba vont területen belül nem veszi igénybe, nem ellentétes a Ptk. vonatkozó rendelkezéseivel. A közszolgáltatásért fizetendő díj egyrészt a hulladék elszállításáért, másrészt pedig a rendelkezésre állásért fizetendő.
- **1213/B/2004. AB határozat:** az edény úrtartalmának kihasználatlansága, vagyis az esetenként nem teljesen megtöltött gyűjtőedényzet nem vezet automatikusan díjcsökkentéshez. Ez nem ellentétes a Ptk.-nak a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányosságára vonatkozó rendelkezéseivel. A testület szerint a lakos a díjfizetésre akkor is köteles, ha a szolgáltatást nem használja ki teljes mértékben, amennyiben a helyi rendelet a településen eleget tett annak a követelménynek, hogy a közszolgáltatás díja arányos legyen az elvégzett közszolgáltatással.
- **1109/B/2001. AB határozat:** a szerződött mennyiségnél kevesebb szemét kibocsátása miatt az ingatlantulajdonos nem tarthat igényt esetenkénti díjcsökkentésre. A Testület utalt arra, hogy esetenként előfordulhat, hogy a szerződött mennyiségnél kevesebb szemét kibocsátása miatt az ingatlantulajdonos kisebb mennyiségű háztartási szilárd hulladékot helyez ki.
- **1164/B/2004. AB határozat:** az az önkormányzati rendelkezés, mely heti két alkalommal minimum 70 liter tároló kapacitást ír elő – és így az indítványozó érvelése szerint „nem ad lehetőséget a hulladék mennyiség csökkentésére” –, nem ellentétes az Alkotmány 70/D. § (1) bekezdésével, a támadott rendelkezések ugyanis a települési szilárd hulladék elszállításának kötelezővé tételével az épített és természetes környezet védelmét szolgálják.

7.2. A díj összegének megállapítása, arányosság, szolgáltatás-ellenszolgáltatás egyenértékűsége

- **26/1997. (IV. 25.) AB határozat:** az önkormányzat a díjfizetés alapjának meghatározásánál bár nagyfokú önállósággal rendelkezik, de a 744/B/1999 AB határozat, az 1122/B/1996 AB határozat, a 26/1997 (IV. 25.) AB határozat és a 43/1997 (VII. 1.) AB határozat azt is kimondta, hogy mivel az önkormányzat – törvényi felhatalmazás alapján – a díj megállapítása során polgári, szerződéses jogi jogviszony tartalmi elemét szabályozza, a díj szabályozása során tiszteletben kell tartania a polgári jog olyan általános alapelvét, mint a szolgáltatás ellenszolgáltatás egyenértékűsége.
- **AB 26/1997. (IV. 25.) AB határozat:** a szolgáltatás jellegű tartós jogviszonyoknál az átalányelemeket és a törvényes vélelmeket nem lehet teljesen kiiktatni. A technológiai ésszerűség határain belül nem lehet olyan rendszert működtetni, amelyben a díjfizetés alapja a tényleges szolgáltatás, az átalányelem használata indokolt lehet. A környezetvédelmi jogszabályok olyan kötelezettségeket rónak a hulladékkezelőre, melyeknek anyagi terheit csak bizonyos átalányelemek felhasználásával lehet szétosztani a hulladékkezelést igénybe vevők közt. Ezen elemek alkalmazására azonban csak többletgaranciák biztosítása mellett van lehetőség.
- **52/1998. (XI. 27.) AB határozat:** az igazi arányosságot az olyan tartalmú rendelkezés valósíthatja meg, amely a díjtétel megállapítását az elszállított szemét mennyiségéhez igazítja,
- **12/2000. (III. 31.) AB határozat:** a jóhiszeműség és a tisztesség elvének való megfelelés Ptk.-beli szabálya erősíti azt az önkormányzatokkal szembeni követelményt, hogy amikor a szemétszállítási díj meghatározása során a díj összegét nem a tényleges szemétkibocsátáshoz és az elszállított szemét mennyiségéhez, hanem más mutatóhoz (pl. lakásban élő személyek száma, lakóegységek és más helyiségek száma, kiürített tartóedények száma, úrmérete stb.) kötik, fokozottan törekedjenek a szolgáltatás és ellenszolgáltatás egyenértékűségének megvalósítására.
- **48/2000. (XII. 18.) AB határozat:** mivel a tárolóedények úrtartalma és a szemétszállítás gyakorisága a kibocsátott szemét tényleges mennyiségét tükröző normaszámítási mód, az erre alapított szolgáltatási díj megállapítás tehát a szolgáltatás és az ellenszolgáltatás arányosságát tükrözi. A szerződött úrtartalmú szeméttároló edénynek a gyűjtési gyakoriságon alapuló szolgáltatási díja (vagyis a kettő szorzata) a testület szerint okkal vélelmezhetően a szolgáltatás és az ellenszolgáltatás tényleges egyenértékűségének érvényesüléséhez vezet.

A fentieknek alapulvételével a testület gyakorlata szerint nem felel meg az arányosság, szolgáltatás-ellenszolgáltatás követelményének:

- ha egy önkormányzat rendeletében a lakossági szilárd hulladék szállítás és ártalmatlanítás díját szobánkénti fix havi összeg előírásával állapítja meg. (44/2001. (XI. 17.) AB határozat)
- ha egy önkormányzati rendelet a hulladékiszállítási díjtételeket az egy háztartásban élő, illetve egy lakást használó személyek száma alapulvételével állapítja meg. (9/2002. (III. 20.) AB határozat)
- ha a helyiségek száma a szemétszállítási díj meghatározásának alapja. Ezzel kapcsolatban az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a helyiségek száma, mint a szemétszállítási díj megállapításának alapja, nem minden esetben tükrözi a ténylegesen elvégzett közszolgáltatást és a szolgáltatás-ellenszolgáltatás közötti nagy különbséghez vezethet. (55/1998. (XI. 27.) AB határozat)

- ha a díjtétel kizárólag a háztartásban élő személyek számához kötött. Ekkor – a testület szerint – az önkormányzati szabályozás a közszolgáltatás igénybevevőit megfosztja attól a lehetőségtől, hogy a tényleges szemétkibocsátás mértékéhez igazodva fizessék az elvégzett szolgáltatás díját. (52/2000. (XII. 18.) AB határozat).

7.3. Az egyes személycsoportok közti különbségtétel

Az Alkotmánybíróság elvi álláspontja szerint – összhangban a Hgt. rendelkezéseivel – a közszolgáltatás szempontjából értékelhető körülményeik tekintetében különböző személyek (egységes személycsoportok) között különbséget kell tenni. A különbségtételnek a körülmények különbözőségéhez kell igazodnia, és azzal arányban kell állnia. Ha a körülmények tekintetében értékelhető különbség nincs, akkor a különbségtétel tilos, mert diszkriminatív.

Nem felel meg a különbségtételnek – egyebek mellett – a testület gyakorlata szerint:

- ha csupán csekély az eltérés a különböző személycsoportok között

Az 54/1998. (XI. 27.) AB határozat szerint a lakóingatlanok és az üdülőingatlanok tulajdonosainak helyzete lényegesen különbözik egymástól, ezért a közszolgáltatásért azonos mértékű díj fizetésére nem kötelezhetőek. Az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy az önkormányzati előírás „azáltal, hogy az életkörülményeik, így lakóhelyük szerint eltérő körbe tartozó személyekre vonatkozóan rendelkezésében csupán csekély – éves viszonylatban csupán néhány száz forintos – eltérést állapított meg, s nem alkotott az eltérő jellegű és rendeltetésű ingatlanok tulajdonosi csoportjait érintő, kellően differenciált szabályozást”, az Alkotmány 70/A. §-ába ütköző hátrányos megkülönböztetést valósított meg

- ha évi azonos összegben történik a díjmegállapítás

A 44/2001. (XI. 17.) AB határozatában megállapította a testület, hogy a díjmegállapítás ellentétes a Hgt.-ben megállapított rendelkezésekkel, ha a helyi rendelet az üdülőterületi hulladékszállítás és ártalmatlanítás díját évi azonos összeg meghatározásával telkenként állapítja meg, és így nem veszi figyelembe – többek között – a kezelt hulladék mennyiségét.

Megfelel a különbségtételnek az AB gyakorlata szerint:

- a 7 hónapos kötelező igénybevételel

Az 570/B/2002. AB határozat rögzíti, hogy ha az önkormányzati rendelet az üdülőingatlan tulajdonosok esetében a közszolgáltatás kötelező igénybevételelét április 1-jétől október 31-ig rendeli el, a felhatalmazás kereteit nem lépi túl. A határozat indoklásában az AB kifejtette, hogy az ingatlantulajdonosok által kibocsátott szemét egyedi mérések alapján történő szállítása csak magas költségráfordítással lenne biztosítható. A szolgáltatás és ellenszolgáltatás aránytalanságát, így a jogalap nélküli gazdagodást sem jelenti, ha az üdülőtulajdonos esetenként nem veszi igénybe a szolgáltatást, mivel a szolgáltató ilyenkor is megjelenik, és ezáltal költségei merülnek fel.

- a 8 hónapos kötelező igénybevételel

Az 744/B/1999. AB határozat szerint megfelel az arányosság követelményének, ha a szolgáltatás üdülőterületen március 1-jétől október 31-ig tart. Az Alkotmánybíróság a döntésében úgy ítélte meg, hogy a helyi rendelet kellően differenciált rendelkezéseket tartalmaz az ingatlantulajdonosok helyzetének értékelésére, tekintettel arra, hogy – rendelet értelmében – a szolgáltatást is ebben az időtartamban biztosítja. Az Alkotmánybíróság a hulladékszálítási díjakat nem minősítette egyenlőtlen, aránytalan díjmeghatározásnak.

7.4. Az alapidj

- **27/2003. (V. 30.) AB határozat:** alkotmányellenes az a helyi szabályozás, mely a hulladékszállítási díjtételeket nem kizárólag a gyűjtőedényzet egyszeri kiürítési díja, illetve az elszállításra átvett hulladék tömege vagy térfogata alapján határozza meg, hanem ún. rendelkezésre állási alapidjat is meghatároz.
- **39/2005. (X. 18.) AB határozat:** az alapidj állandó, független a ténylegesen elvégzett közszolgáltatástól, ezért ellentétes a Hgt. előírásaival, tekintve, hogy ekkor a hulladékszállítási díjtételeket nem kizárólag a gyűjtőedényzet egyszeri kiürítési díja, illetve az elszállításra átvett hulladék tömege vagy térfogata alapján határozza meg.

7.5. Kedvezmények, mentességek lehetősége

- **353/B/2000. AB határozat:** a kedvezmények meghatározásánál a jogalkotót széleskörű mérlegelési jog illeti meg.
- **61/1992. (XI. 20.) AB határozat:** a jogalkotó a mérlegelési jog gyakorlása során tekintettel lehet bizonyos, az Alkotmányban is nevesített jogokra (például az egészséges környezethez, vagy a szociális biztonsághoz való jogra), de ezen túlmenően érvényre juttathat az Alkotmányból közvetlenül le nem vezethető, esetenként rövidtávra irányadó gazdaságpolitikai, életszínvonal-politikai, szociálpolitikai és egyéb célkitűzéseket.

8. A jelenlegi díjrendszer igazságtalanságai

8.1 Igazságtalanság az igénybevétel és a díj kapcsolatában

Többféle módon közelítenek a szolgáltatók az arányos díjfizetéshez, de egyik gyakorlat sem kielégítő. A legtöbb településen nem arányos a díj a háztartásokban lakók számával, márpedig ha valamitől, ettől függ a legjobban, hogy mennyi szemetet termel egy háztartás. Ebben rejlik a legnagyobb igazságtalanság, hiszen könnyen előfordulhat, hogy például egy egyedül élő idős asszony hatszor-tízszer kevesebb szemetet termel, mint egy több gyermekes család.

A díj legtöbb helyen leginkább az ürítés számával arányos, de akkor is fizetni kell, amikor nincs mit üríteni. És az ingatlanulajdonos megszegi a jogszabályokat, ha nem teszi ki a kukáját az ürítési napon, mert még férne bele bőven...

Kvázi térfogatarányos módszer, amikor az edény térfogatában vagy az edények számában van némi mozgástér. Már elég sok településen lehet kisebb kukát igényelni vagy társasházak "visszaadhatnak" feleslegessé vált edényeket, így csökkenhet a díj. De ez a rendszer nem elég érzékeny a különbségekre (egész sorozat különböző űrméretre lenne szükség, hogy mindenféle család- és háztartás modellre legyen adekvát megoldás), és nem kezeli azt a problémát, hogy a hulladéktermelés volumene egy-egy háztartáson belül is hónapról-hónapra változhat. Nem mellékes az sem, hogy felmérésünk azt mutatta, hogy az egy literre vetített átlagos ürítési díj nagyobb azoknál, akiknek kisebb a kukájuk! A kötelező heti legalább egyszeri szállítás pedig főleg a kis településeket érinti hátrányosan, mert a szállítás gyakoriságának változtatásával egy olyan változót lehetne beépíteni a szemétdíj számításába, ami az arányosítás tekintetében nagyobb mozgástérrel biztosítana a településeknek.

A tömeg alapú differenciálás igazságosabb rendszer, de csak komoly technológiai és informatikai beruházás útján látszik megvalósíthatónak. Ebből a szempontból talán a zsákos rendszer a legigazságosabb. Annyi zsákot vesz a polgár (a zsák árában van a szemétdíj), amennyi hulladékot el akar szállíttatni.

A helyi rendeletek sok esetben tartalmazznak kompenzációs lehetőségeket vagy szociális engedményeket, de ezzel együtt elmondható, hogy a díj általában nem arányos az igénybevétellel.

8.2 Igazságtalanságok a szerződés és a díjbeszedés módjaiban

Nagyon sok településen az a helyzet, hogy a polgárok "feje felett" szerződik az önkormányzat a szolgáltatóval, és a mai gyenge demokratikus részvételi gyakorlat miatt az emberek szinte semmit sem tudnak a díjkalkulációról, az esetleges alternatívákról. Alapjaiban rossz az a törvényes lehetőség, hogy az önkormányzat "átvállalja" a hulladékkezelési költségeket, miközben kommunális adó formájában hajtja be az erre szükséges forrásokat. Az önkormányzat és a közszolgáltató közötti szerződésre szükség van, hiszen a közszolgáltatás garanciális alapjait meg kell teremteni, de ez nem helyettesítheti a lakosokkal kötött megállapodásokat.

8.3 Igazságtalanság a környezettudatos magatartással szemben

Bármilyen módon is vetik ki a szemétdíjat, bármekkora is mértéke, szinte sehol nem veszi figyelembe a szolgáltató a polgár komposztálási és szelektálási erőfeszítéseit. Egy

kertes házban minden feltétel megteremthető a komposztálásra, így helyben hasznosítani lehet a hulladék kb. harmadát. Ahol van lehetőség szelektív gyűjtésre (és halljuk: négy-millió honfitársunknak van ilyen lehetősége...), ott a hulladék újabb egyharmada vesz más irányt. Ezekben a helyeken tehát – ideális esetben – kétharmadával csökken az elszállítandó szemét, tehát az ezért kivetett szemétdíjnak is csökkenni kell. A környezetért valamilyen felelősséget érző polgárok önként használják az alternatív rendszereket, másokat viszont a szemétdíj differenciálásán keresztül lehetne erre ösztönözni.

A mélyebb környezeti tudattal és ismeretekkel bíró emberek már életmódjukból, fogyasztási és vásárlási szokásaikból eredően is kevesebb szemetet termelnek, de a szemétdíj nem veszi figyelembe a tudatos fogyasztást, nem ösztönöz erre. Tudjuk, hogy a hulladékcsökkentésnek más feltételei is vannak: a tudatos fogyasztáshoz igazodóan a lakosnak legyen lehetősége arra is, hogy a nála keletkező hulladék mennyiségét minden napjainak döntésével befolyásolni tudja, vagyis legyenek többutas csomagolások, környezetbarát termékek, stb.

8.4 Igazságtalanság a földrajzi távolságban

A szolgáltató általában egységes díjat vet ki azon település teljes területén, ahol szemetet gyűjt. Aki a lerakó közelében lakik, érezheti a szolgáltatás hátrányait is (nagy közlekedési terhelés, esetleges bűz, a szél széthordja a nylon zacskókat, stb.), tehát az egész körzet környezeti ártalmait kénytelen magára vállalni. Ezért neki kompenzáció járna. Másik probléma, hogy aki közel lakik a lerakóhoz, miért nem fizet kevesebbet, amikor a szolgáltató szerint a szállítási költségek dominánsak a díjban?

8.5 Igazságtalanság a környezetbiztonság terén

Egy környezetbiztonságilag jól megépített és üzemeltetett lerakó működtetése nagyságrendekkel drágább, mint mondjuk egy olyané, amely az előírásoknak éppen hogy csak megfelel. Nyilvánvaló, hogy magasabb szemétdíjat kell kivetni az előbbi esetben, mint az utóbbiban. Ez azt jelenti, hogy aki rossz lerakóba szállít, tehát szennyezi a környezetet, kevesebbet fizet. A szemétdíj átalakításával ezt meg kellene fordítani!

9. Célok, elvárások

Környezetvédelmi, gazdasági, fogyasztóvédelmi és szociális elvárások a hulladékdíjjal kapcsolatban:

1. Finanszírozza a hulladék biztonságos kezelését és a fejlesztéseket, a jelenben és a jövőben is.
2. Legyen rugalmas: vegye figyelembe a helyi adottságokat, igényeket; vegye figyelembe a szezonális változásokat; legyen tere az egyéni kedvezményeknek.
3. Az elkerülhetetlennek tűnő díjemelés mellett legyen tere a szociális szempontoknak.
4. Közvetlen kapcsolat alakuljon ki a szolgáltató és a fogyasztó között, ezáltal érvényesüljenek a fogyasztói jogok.
5. Legyen arányos: az igénybevétel arányában vessék ki.
6. Legyen differenciált: ösztönözze az egyes hulladékáramok hasznosítását vagy komposztálását.
7. Legyen ösztönző: támogassa a megelőző mentalitást és a tudatos fogyasztást.

10. A HuMuSz javaslatai

- **A kommunális adóként kivetett hulladékdíjról át kell térni** az egyéni igényekhez igazodó, **a keletkező hulladék mennyiségéről pontos képet adó díjfizetési rendszerre**. Követendő példának tartjuk az egyénileg, írásban megkötött szerződések gyakorlatát, amely által növekedne a jogbiztonság, és a fogyasztóvédelmi jogok érvényesítése is lehetségessé válik.
- Meg kell követelni a szolgáltatótól **az egyedi mérés** valamilyen formáját, ezzel megteremteni az arányos díjfizetés alapjait. Lehetséges alternatívák:
 - választható edény a szabványos különböző térfogatú edények egész sorozatából (60 l – 120 l) Minél többféle edényből lehet választani, annál postósabban lehet közelíteni a valós hulladékkibocsátáshoz. Megjegyezzük, hogy a 60 literes edény is túl nagy egy egyszemélyes háztartás számára, ha heti szemétszállítást feltételezünk.
 - Tömegmérés az ürítéskor. Ez beruházásigényes, de több európai példa mutatja, hogy az edényekbe épített chipek és a gyűjtőjárműbe beépített tömegmérő eszköz komoly előrelépést jelent a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága tekintetében, és a mérések alapján kivetett díj megfelelő eszköz arra, hogy a szelektálás és a komposztálás aránya nőjön, sőt a teljes kibocsátott mennyiség is csökkenhet!
 - Előre megfizetett díj zsákos gyűjtés esetén. Ha a különböző méretű és színű zsákok árában lehetne kifizetni a szemétdíjat, a lakosok mérlegelhetnék, hogy érdemes-e szelektálni vagy komposztálni, sőt már a vásárlási döntéseiket is úgy alakíthatnák, hogy kevesebb hulladékuk keletkezzen.
- Vezessen a szolgáltató **egyedi nyilvántartást** a lakosok által kibocsátott hulladék mennyiségéről. Az egyedi nyilvántartás alapja lehet egy rugalmas díjrendszernek, és ezáltal követni lehet a szezonális és életmódbeli változásokat.
- **A szerves anyagok helyi komposztálását** segíteni kell, ezáltal a vegyes hulladék elszállítási gyakorisága kéthetire csökkenhetne.
- **Két komponensű díjat javasolunk:**
 - **Alapdíj** (fix költségek: szállítás, munkaerő, amortizáció, rekultiváció, stb.)
 - **+ arányos komponensek** (arányosság a lakók számával, arányosság a fogyasztással (termeléssel), arányosság a lerakótól való földrajzi távolsággal)
- **Differenciált díjfizetést javasolunk:** különböző díj bevezetését a különböző hulladékáramokra
- A **szelektív gyűjtés** fejlesztésében a házhoz menő gyűjtés kiépítését javasoljuk. A tapasztalatok azt mutatják, ez a módszer sokkal nagyobb hatékonyságú szelektív gyűjtést tesz lehetővé, ráadásul a mérés és az egyedi díj megállapítása is sokkal egyszerűbb, és sokkal intenzívebb partneri kapcsolatot lehet kialakítani a szolgáltatás igénybevevőivel.
- Aktív **szemléletformálási** tevékenységgel kell segíteni, hogy az emberek minél több hulladékot elkülönítetten gyűjtsenek, a szerves hulladékot pedig komposztálják. Vásárlási és életmód tanácsokkal komoly eredményt lehet elérni az összes hulladék csökkentésében. Az önkormányzat és a helyi civilek
 - iskolai oktatási programokkal
 - komposztmesterek képzésével
 - a helyi médiumokban végzett szemléletformálással alapvetően befolyásolni tudják a lakosság vásárlási és személtelési szokásait.

11. Zárszó

Felmérésünk során azt tapasztaltuk, hogy bár a jogszabályok részletesen és széles körben szabályozzák a közszolgáltatás egyes elemeit, ezek egy részét még nem ültették át a gyakorlatba. A tendencia azonban kedvező.

Egyre több önkormányzat aknázza ki a jogszabályok biztosította lehetőségeket, és igazítja a közszolgáltatást a település és a lakosok egyéni igényeihez. A díj arányosítására is több kezdeményezés született, általában a gyűjtőedényzet választékának szélesítésével igyekeztek megfelelni az eltérő igényeknek.

Mindannyiunk célja a magas színvonalú közszolgáltatás. Jelenleg a közszolgáltatási díjak messze elmaradnak az európai árszinttől, és a közeljövőben komoly emelések várhatóak. Ha a díjban a fentiekben röviden említett (és további elemzésre szoruló) igazságtalanságok és aránytalanságok megmaradnak, komoly fogyasztóvédelmi és szociális feszültségek várhatók. Ennek szeretnénk elébe menni és kezdeményezzük, hogy a díjak kivetésének módja – az érintettek által lefolytatott társadalmi vita után – úgy változzon, hogy minden társadalmi szereplő számára elfogadható legyen, és a környezet érdeke ne sérüljön.

Meggyőződésünk, hogy a teljesítményarányosan és differenciáltan kivetett hulladékdíj egyszerre szolgálja a fogyasztói jogok védelmét és a hulladékok mennyiségének csökkentését, továbbá a hulladékkezelés eltérítését az ártalmatlanítás irányából a hasznosítás felé.

Köszönjük minden részt vevő önkormányzatnak és magánszemélyeknek az együttműködést. Kérdéseikkel forduljanak továbbra is szervezetükhöz. Az útmutató fejlesztésére tett javaslataikat is szívesen fogadjunk!

HuMuSz

12. A vonatkozó legfontosabb jogszabályok

1. 2000. évi XLIII. törvény a hulladékgazdálkodásról
2. 242/2000. (XII.23.) Korm. rendelet a települési hulladékkezelési közszolgáltatási díj megállapításának részletes szakmai szabályairól
3. 213/2001. (XI.14.) Korm. rendelet a települési hulladékkal kapcsolatos tevékenység végzésének feltételeiről
4. 224/2004. (VII.22.) Korm. rendelet a hulladékkezelési közszolgáltató kiválasztásáról és a közszolgáltatási szerződésről