

A FOGYASZTÓVÉDELMI JOGRÓL
MÁSKÉPPEN –
ELŐKÉPEK, KÖZJOGI ÉS MUNKAJOGI
VETÜLETEK

Szerkesztette:
HAJNAL ZSOLT

A Debreceni Egyetem
Állam- és Jogtudományi Karának kiadványa

Felelős kiadó:

SZIKORA VERONIKA

dékán

Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar

Szerkesztette:

HAJNAL ZSOLT

A szövegek korrektúráját

TÖRÖK ÉVA

végezte.

A tanulmányokat lektorálták:

PROF. DR. BENCZE MÁTYÁS

egyetemi tanár, tudományos és stratégiai dékánhelyettes

Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar

Jogelméleti és Jogszociológiai Tanszék

PROF. DR. CSÉCSY GYÖRGY

egyetemi tanár

Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar

Polgári Jogi Tanszék

ISBN 978-963-490-077-1

Készült a Főnix Média nyomdaüzemében.

Debrecen, 2019

A FOGYASZTÓVÉDELMI JOGRÓL
MÁSKÉPPEN –
ELŐKÉPEK, KÖZJOGI ÉS MUNKAJOGI
VETÜLETEK

Szerkesztette:
HAJNAL ZSOLT

A TANULMÁNYKÖTET
AZ IGAZSÁGÜGYI MINISZTERIUM
JOGÁSZKÉPZÉS SZÍNVONALÁNAK EMELÉSÉT
CÉLZÓ PROGRAMJAI KERETÉBEN VALÓSULT MEG.

© 2019, A SZERZŐK

TARTALOMJEGYZÉK

SZIKORA VERONIKA – ÁRVA ZSUZSANNA

ELŐSZÓ 7

P. SZABÓ BÉLA

AZ ÁLLATHIBÁKÉRT VALÓ ELADÓI FELELŐSSÉG MEGVALÓSULÁSA
A MAGYAR MAGÁNJOG TÖRTÉNETÉBEN (HELYZETFELMÉRÉS) 11

FODOR LÁSZLÓ – GYURKÓ BRIGITTA

A HULLADÉKGAZDÁLKODÁSI KÖZSZOLGÁLTATÁS
EGYES FOGYASZTÓVÉDELMI KÉRDÉSEI 57

ÁRVA ZSUZSANNA

ÚJ KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁS –
HATÉKONYABB FOGYASZTÓVÉDELEM 85

NÁDAS GYÖRGY

ÁLTALÁNOS SZERZŐDÉSI FELTÉTEL-E A KOLLEKTÍV SZERZŐDÉS? 105

RAB HENRIETT

A MUNKAVÁLLALÓI STÁTUSZ EGYES KÉRDÉSEI 121

SÍPKA PÉTER

MUNKÁLTATÓ ADATKEZELÉssel KAPCSOLATOS FELELŐSSÉGÉNEK
EGYES ASPEKTUSAI 139

ZACCARIA MÁRTON LEÓ

SZERZŐDÉSI FELTÉTELEK, SZERZŐDÉSI AUTONÓMIA
ÉS EGYENLŐ DÍJAZÁS A MUNKAVISZONYBAN 159



ELŐSZÓ

Az Igazságügyi Minisztérium 2015. november 26-án mutatta be a „Jogászképzés színvonalának emelését célzó programokat”, amelynek keretében 2018-ban immár harmadik alkalommal nyílt arra lehetőség, hogy a hazai jogi karok, közte a Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara az Igazságügyi Minisztérium által támogatott kutatásokat valósítson meg.

2017 nyarán a kutatás- és oktatásfejlesztési támogatások kapcsán új fejezet nyílt, ugyanis a 2016-ban folytatott, jórészt egyéni és egymástól is különböző, sok esetben kevés kapcsolódási pontot tartalmazó téma vizsgálata után, valamennyi jogi kar olyan komplex kutatási témák feldolgozásába kezdett, amely lehetőséget nyújtott egy-egy témakör többirányú megközelítésre, a kutatók széles körének a bevonásával. A Debreceni Egyetem esetében ezt a fő témakört a fogyasztóvédelem jelentette, amelyet egyrészt az indokolt, hogy a kar már több éve aktívan részt vett fogyasztóvédelmi kutatásokban, másrészt a fogyasztóvédelem, mint jogágakon átívelő terület, lehetőséget ad az egyes aspektusok több jogágot is érintő megvizsgálására. Az Igazságügyi Minisztérium támogatása segítségével a korábbi fogyasztóvédelmi kutatásokat aktív műhellyé tudtuk fejleszteni, amelynek keretében intenzív együttműködés jöhetett létre a benne tevékenykedő és az ahhoz kapcsolódó oktatók, PhD-hallgatók és kutatók között.

A 2017-es év után, a jelen kötet alapjául szolgáló 2018-as évben szintén a fogyasztóvédelem témakörében, annak a legújabb dimenzióit vizsgáltuk, amely kutatás a korábbi eredmények alapul vételével és egyes aktuális kérdések megvizsgálásával folytatódott. A 2018. április 1. és 2019. február 28. között zajló kutatás keretében három workshopot és egy zárókonferenciát is szerveztünk, nemzetközi részvétellel. A konferencián a kar több oktatója és kutatója mellett a Cseh Tudományos Akadémia képviselője is előadott, ezzel is megnyitva az utat egy esetleges későbbi nemzetközi összehasonlítás előtt.

A kutatások során olyan, a fogyasztóvédelem aktuális kérdéseit érintő témakörök megvizsgálására nyílt lehetőség, mint *„A fogyasztói jogok védelme a legújabb technológiai vívmányokat hasznosító fogyasztási cikkek használata során”* (alprogram vezetője: Fézer Tamás), *„A hatékony fogyasztói jogérvényesítés új kihívásai a megváltozott társadalmi és piaci környezetben”* (alprogram vezetője: Hajnal Zsolt), *„A belátási képességgel nem vagy részben rendelkező személyek fogyasztói pozícióban”* (alprogram vezetője: Szikora Veronika), *„A jogalkotás eszközei a fogyasztók védelmére”* (alprogram vezetője: Pribula László), *„Pénzügyi fogyasztóvédelem és pénzügyi felügyelet viszonya”* (alprogram vezetője: Horváth M. Tamás), *„Környezetvédelmi közszolgáltatások fogyasztóvédelmi problémái, különös tekintettel a hulladékgazdálkodásra”* (alprogram vezetője: Fodor László), *„Az új közigazgatási eljárás hatása a fogyasztóvédelmi hatósági jogalkalmazásra”* (alprogram vezetője: Árva Zsuzsanna), *„Kellékszavatossági elvek a modern kort megelőző magyar jogban (16-19. század)”* (alprogram vezetője: Szabó Béla), *„A fogyasztói státusz megjelenése az aktuális munkajogi folyamatok között”* (alprogram vezetője: Nádas György). A könyv a fenti kutatócsoportok eredményeit, témacsoportokba rendezve mutatja be.

Az alprogramok egymásra épülve tematikus és koherens rendszerben járták körül többirányú megközelítést alkalmazva a fogyasztóvédelem aktuális polgári jogi, kereskedelmi jogi, peres jogérvényesítést érintő, valamint közigazgatási és munkajogi kérdéseit, amely mellett egy új, eddig nem vizsgált jogtörténeti aspektus is feltárult.

A kutatás eredményeit az oktatásban is hasznosítottuk. 2018 őszén megindítottuk a Debreceni Egyetem által 2017-ben országosan elsőként létesített fogyasztóvédelmi szakjogász képzés első évfolyamát. Az első évében pilot jelleggel indult meg az oktatás nagy szakmai tapasztalattal rendelkező hallgatók részvételével. Ez lehetőséget nyújtott arra, hogy a szakjogász képzésben érdemi visszajelzéseket kapjunk az oktatás továbbfejlesztésére, és a tapasztalatok képzésbe integrálása után tervezzük annak megnyitását más gyakorló szakemberek előtt, ezáltal is a képzés szolgálatába állítva a különböző jogágakban tevékenykedő szakemberek gyakorlati és oktatásfejlesztési tapasztalatait. A képzés iránt eddig is jelentős érdeklődés volt, amely miatt reményeink szerint 2019/2020-as tanévben nagyobb számú résztvevőt vonhatunk be hallgatóként, ezzel is lehetőséget kapva arra, hogy a kutatási eredmények nagyobb arányban eljussanak a jogalkalmazókhoz és beépüljenek a joggyakorlatba. Figyelemmel arra, hogy a fogyasztóvédelmi szakjogász képzést a Debreceni Egyetem létesítette, így a jelenlegi szabályok esetén, amennyiben más hazai jogi kar is indítani kívánja a képzést, a Debreceni Egyetem által kidolgozott képzési és kimeneti követelményeket kell követnie, így ezen felelősség tudatában különösen fontosnak érezzük azt, hogy egy olyan stabil szakmai és tudományos alapokkal bíró képzést honosítsunk meg, amely valóban hozzájárulhat a jogászképzés szakmai színvonalának az emeléséhez.

A kutatás eddig elért eredményeit emellett más oktatási területeken is hasznosítjuk, különös tekintettel a fogyasztóvédelmi témájú tantárgyakra, ahol a tananyagba és tematikába integrálva is megjelennek a program által feltárt új területek.

A kutatás eredményeiretől összegző tanulmányok két tematikus könyvben jelennek meg:

Újratervezés – fogyasztói szabályozási modellek, digitalizáció, adatvédelem
A fogyasztóvédelmi jogról másképpen – előképek, közjogi és munkajogi vetületek

A kötetek a fogyasztóvédelmi zárókonferencián is bemutatott egyes kutatási eredményeket tartalmazzák, amelyek hangsúlyozottan csak az adott témakörökben folytatott vizsgálatokat tükrözik, azonban korántsem jelentik

a fogyasztóvédelmi komplex kutatás lezárását. Meggyőződésünk szerint a fogyasztóvédelem fiatal és jogágakon átívelő, folyamatosan formálódó, egyre szerteágazóbb terület. Önálló jogággá válását segíthetik elő az olyan kutatások, amelyek minél több szegmensét, annak történeti gyökereit és más jogágakhoz való kapcsolódási pontjait tárják fel, és amelyet a jövőben kiegészíthet egyes problémakörök nemzetközi összehasonlító vizsgálata is.

SZIKORA VERONIKA

dékan

ÁRVA ZSUZSANNA

dékanhelyettes, IM-kapcsolattartó

FODOR LÁSZLÓ

egyetemi tanár

Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar

Agrárjogi, Környezetjogi és Munkajogi Tanszék

GYURKÓ BRIGITTA

PhD-hallgató

Debreceni Egyetem

Marton Géza Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola

A HULLADÉKGAZDÁLKODÁSI KÖZSZOLGÁLTATÁS EGYES FOGYASZTÓVÉDELMI KÉRDÉSEI*

BEVEZETÉS

A hulladékgazdálkodási közszolgáltatás kötelezően igénybe veendő szolgáltatás, amely minden ingatlanhasználót (magánszemélyeket, közületeket egyaránt) érint. A szolgáltatás szervezésével, ellátásával, igénybe vételével kapcsolatos problémák közérdeklődésre tartanak számot. A rendszerváltozást követően rengeteget változott a közszolgáltatás modellje, előbb az államról az önkormányzatokra háruló szolgáltatásszervezési felelősséggel, megújuló

* A tanulmány az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg.

központi előírásokkal és új tervezési rendszerrel, egyre erőteljesebb – javarészt európai uniós – követelményekkel, a háztartások túlnyomó többségének elérésével.¹ A szolgáltatás egy része (lerakás) esetén megszűnt a települési szint, a regionális létesítményekre uniós források nyíltak meg. A közszolgáltatás infrastruktúrájának kiépülése is foglalkoztatta a közvéleményt, amit jelez, hogy a hulladékkezelő létesítmények helyszíne nem egy esetben dőlt el népszavazáson.² A díjszabás helyi szabályozásának arányossága az Alkotmánybíróság elé – gyakran magánszemély indítványozók révén – került típusügyek egyike volt hosszú időn át (együtt a víziközmű szolgáltatásokéval).³

A nehézségek ellenére – mint amilyenek az önkormányzati rendszer aránytalanságai, finanszírozási ellentmondásai, a lakosság alacsony környezeti tudatossága, a közjogi és a magánjogi rendszerelemek sajátos elegyéből fakadó jogi bizonytalanságok – kiépült a közszolgáltatási rendszer, amelyben számos önkormányzati társulás, külföldi szolgáltató és önkormányzati részesedésű vállalkozás (a 2000-es évek elején összesen mintegy ezer gazdálkodó szervezet) kapott szerepet. A fokozódó uniós elvárások – pl. a 2008-ban módosított keretszabályozás, majd a 2018-ban elfogadott ún. „körforgásos gazdaság” csomag – egyre kisebb arányát engedik meg a lerakható, s egyre nagyobb arányát írják elő a különgyűjtött és hasznosított hulladéknak, amely elvárások teljesítésére a kiépült rendszer nem látszott képesnek. Részben ez az indok⁴

1 E folyamatok ellentmondásaira mutatott rá az MTA RKI kutatása. Pálné Kovács Ilona – Finta István (szerk.): A helyi önkormányzati közszolgáltatások jogi szabályozási és szakpolitikai környezete (zártanulmány), MTA KRTK RKI, Pécs (2013) 60-62.

2 Főleg kistelepülési helyszínek esetén dőlt el ilyen módon a kérdés. Tamás Veronika: Politikai élet a helyi önkormányzatokban. A helyi politika szereplői, mozgásterük és kapcsolataik a helyi politikai rendszerben, MTA TK, Budapest (2014) 150.

3 Itt önkormányzati rendeletek alkotmányosságáról volt szó, tömegesen felmerülő, típuskérdésekkel. Ugyanakkor mind a hulladékkezelési közszolgáltatás, mind a vízdíj kapcsán felmerült (a díjszabás aránytalanságával, diszkriminatív jellegével kapcsolatos) problémák egy része a központi szabályozás hiányosságaira volt visszavezethető. Fodor László: Környezetvédelem az Alkotmányban, Gondolat–DE ÁJK, Budapest (2006) 118.

4 A reformok szükségességét sokan az önkormányzati rendszer gyengeségeivel, illetve kistelepülések esetén a méretgazdaságosság szempontjaival magyarázták. Erre utal, hogy más ágazatokban is hasonló átalakításokra került sor. A hulladékgazdálkodási szektorban olyan deficitek jelentkeztek, mint a hatékonyság hiánya a környezetvédelem és a hulladékban rejlő értékek kiaknázása szempontjából, hibás hulladékgazdálkodási stratégia, felesleges beruházások, a korlátlan számban épült depóniák, sok helyen a szolgáltatások nem megfelelő minősége. Mindemellett a ma is zajló modellváltás nem magyarázható – pusztán – racionális szempontokkal. A közszolgáltatási modellek átalakítása kapcsán általában jellemző, mondhatni természetes, hogy nem lehetséges tisztán racionális érvrendszer, mert a politikai értékek, meggyőződések és a konkrét politikai illetve gazdasági helyzet jelentősen átszövik az evidenciákból

vezette a kormányt a közszolgáltatás modelljének az átalakítására. Ennek lényege, hogy az állam immár nem elsősorban közhatalmi eszközökkel, hanem inkább a szolgáltatás központi szervezése révén, illetve állami tulajdonú vállalatok (közszolgáltatók, koordinációs szerv) s az azoknak biztosított szerepkörök révén gondoskodik a feladatokról.⁵ Az önkormányzati szolgáltatásszervezés szerepe visszaszorul. A közszolgáltatási rendszer 2012-ben megkezdett átalakításával olyan jelenségek párosulnak, amelyek talán a korábbiaknál is jobban foglalkoztatják a közvéleményt.

Mi a hulladékgazdálkodási közszolgáltatással különböző megközelítésekben foglalkoztunk eddig. Az egyik fontos vizsgálati szempontunk a környezet védelme volt. Ez a közszolgáltatás kifejezetten környezetvédelmi közszolgáltatásnak tekinthető, amelyikre uniós és hazai környezetvédelmi előírások egész sora vonatkozik. E környezetvédelmi előírások sajátossága, hogy korántsem csak a hulladékok ártalmaival szembeni (környezetvédelmi, közegészségügyi) védelemre irányulnak, hanem figyelembe veszik azt is, hogy a hulladék maga áru, amelyben olyan értékes anyagok és energiák vannak, amelyek visszaforgathatók a termelési-szolgáltatási szektorba. A hulladékgazdálkodási rendszer modelljének ezen összetett célrendszert a közösség javát leginkább szolgáló, hosszú távon fenntartható módon kell érvényesítenie.⁶ Egy másik vizsgálati szempontunk az volt, hogy vajon hogyan alakul a szolgáltatásszervezésért való felelősség kérdése; milyen beleszólása van ebbe a települési önkormányzatoknak, akik törvény erejénél fogva kötelesek erre, s ezt hogyan változtatja meg az állam egyre jelentősebb szerepvállalása.⁷

építkező közpolitikai reformokat. Pálné Kovács – Finta: i. m. 4.

5 Horváth M. Tamás: A fáraó varázsol. A rezsielőcsökkentés beágyazottsága, Politikatudományi Szemle, 2016a/3, 135-146.

6 A hulladékgazdálkodási ágazat szakmai szempontjait firtató korábbi kutatásra ld. Gyurkó Brigitta: A települési hulladékgazdálkodási közszolgáltatás egyes kérdései. In: Bányai Orsolya – Barta Attila (szerk.): A települési környezetvédelem elméleti és gyakorlati megközelítései, Gondolat, Budapest (2018) 197-211.

7 Az önkormányzatoknak a környezetvédelem terén betöltött szerepére irányuló kutatás kereteire, eredményeire ld. Fodor László – Barta Attila – Fónai Mihály – Bányai Orsolya: Települési környezetvédelem Magyarországon: Egy kutatás előfeltevései, Tér és Társadalom, 2016/3, 19-39.; Fodor László: A falu füstje. A települési önkormányzatok és a környezet védelme a 21. század eleji Magyarországon, Gondolat, Budapest (2019).

Azt láttuk, hogy a szolgáltatás színvonalával, az ellátás biztonságával kapcsolatban évtizedek óta nem látott problémák merülnek fel ismét, az önkormányzatoknak, helyi közösségeknek ugyanakkor egyre kisebb a ráhatása a szolgáltatás színvonalára.⁸ Egyre kevesebb közszolgáltató marad az országban, miközben egyre több szereplő közt oszlanak meg a feladatok. Feltételeztük, hogy ezek a folyamatok fogyasztói szemmel is megragadhatók.

E kutatás keretei között arra kerestünk válaszokat, hogy a közszolgáltatások reformja mennyiben igazodik a fogyasztói érdekekhez, igényekhez. A szakirodalom utal arra, hogy mindazon közszolgáltatások körében, ahol az utóbbi években beavatkozott az állam a helyi szolgáltatásszervezésbe, korlátozva/kizárva a versenyt, elvonva a szolgáltatók gazdasági eredményét (rezsicsökkentéssel, új adókkal, központi árszabályozással), központosítással, már-már tendencia az ellátás minőségének romlása.⁹ Azt vizsgáltuk, hogy ez megmutatkozik-e a hulladékgazdálkodással kapcsolatos fogyasztói panaszokban? Van-e a fogyasztói panaszok kezelésének olyan sajátos rendje, amelyik tükrözi a szektor átalakuló szerkezetét, abban a felelősség megoszlását a különböző szereplők között?

Kutatásunk során igyekeztünk hasznosítani a közszolgáltatás helyzetére vonatkozó szakirodalmi adatokat, illetve saját, korábbi eredményeinket. Emellett számos interjút készítettünk, egykori és jelenlegi közszolgáltatóknál. Áttekintettük a fogyasztóvédelmi hatóságnak az ágazatra vonatkozó, az interneten megtalált éves elemzéseit, számos közszolgáltató internetes oldalát, illetve a közszolgáltatást koordináló szervezet honlapját, panaszkezelési szabályzatát és egyéb dokumentumait. Munkánkat nehezítette, hogy az érintettek (fogyasztóvédelmi hatóság, koordináló szervezet) honlapjáról csak töredékesen lehet elérni a megfelelő dokumentumokat (például jogerős hatósági határozatokhoz csak csekély számban sikerült hozzájutni). Ezek tükrében ugyan a joggyakorlat leírása nem lehetséges empirikus módszerekkel, de további kutatásokhoz hipotéziseket, illetve bizonyos jelenségek magyarázatához adalékokat szolgáltatathatunk.

⁸ Ezt az érintett helyi közszolgáltatások reformjának általános jellemzőjeként írja le Pálné Kovács – Finta: i. m. 5.

⁹ Horváth (2016a): i. m. 139.

1. A HULLADÉKGAZDÁLKODÁSI KÖZZSZOLGÁLTATÁS ÉS A FOGYASZTÓVÉDELEM VISZONYA FOGALMI SZINTEN

A közzszolgáltatás fogalmának meghatározására számos szakirodalmi megközelítés ismert. A leginkább lényegre törő definíció szerint olyan feladatok ellátásának biztosításáról van szó, amelyek adott társadalmi és műszaki-technikai feltételek mellett – meghatározott szintig – közösségi szervezést igényelnek, és társadalmi közös szükségletek kielégítését szolgálják. Ehhez képest helyi közzszolgáltatások azok, amelyeket települések vagy más helyi-területi közigazgatási egységek keretei között (viszonylagos lehatároltság mellett) szerveznek.¹⁰ Van, aki a szolgáltatásért való állami/önkormányzati felelősségre és a „köz” értelmezésére fekteti a hangsúlyt.¹¹ Egy másik fontos összefüggésben a társadalmi jólét fokozása, biztosítása érdekében a közzszektor, a közzszolgáltatások megszervezése és a „magángazdaság”, illetve a piaci verseny működése között megfelelő egyensúlyt kell teremteni. Ennek jegyében megkülönböztetjük egymástól a piaci alapon szervezhető (azaz gazdasági) és a nem piaci alapú közzszolgáltatásokat, melyek közül utóbbiak esetében profitérdekről s más piaci mechanizmusokról nem beszélhetünk.¹² Emellett van, aki a közzszolgáltatások (gazdasági szempontból) új érték teremtő és közösségi jellegét emeli ki, illetve hogy a szolgáltatások köz-jellegét az állam jogi úton határozza meg.¹³ Megint mások csoportosítják a közzszolgáltatásokat, egyebek közt a közüzemi szolgáltatások körébe, ahová a hulladékgazdálkodási közzszolgáltatás is tartozik. A közzszolgáltatásoknak létezik nem jogi – szociológiai, közgazdasági, történettudományi stb. – megközelítése is, mi azonban a szó legszűkebb, jogi értelmezéséből indulunk ki, nem értve bele abba a közhatalmi tevékenységeket sem.

Arra vonatkozóan, hogy mit is tekintünk közzszolgáltatásnak, a fogyasztóvédelmi törvény (a továbbiakban: Fgyt.) sajátos definíciót vesz

10 Bartha Ildikó – Horváth M. Tamás: Fogalomtár. In: Horváth M. Tamás – Bartha Ildikó (szerk.): Közzszolgáltatások megszervezése és politikái, Dialóg Campus, Budapest–Pécs (2016) 908, 910.

11 Pump Judit: Közzszolgáltatási modellek a hulladékgazdálkodásban. In: Horváth M. Tamás (szerk.): Kilengések: Közzszolgáltatási változások, Dialóg Campus, Budapest–Pécs (2013) 140.

12 Lapsánszky András: A közzszolgáltatás fogalmának, tartalmának, tagolásának általános alapjai a hírközlési szolgáltatási rendszer mintáján keresztül, Jog, Állam, Politika, 2009/3, 64.

13 Hoffmann István: Alap- és középfokú szolgáltatások szervezése. In: Horváth M. Tamás (szerk.): Piacok a főtéren: Helyi kormányzás és szolgáltatásszervezés, KSKZ ROP 3.1.1. Programigazgatóság, Budapest (2007) 212.

alapul, amikor felsorolja, hogy mely tevékenységekre terjed ki a hatálya. Eszerint¹⁴ ide tartozik a külön törvény alapján termékértékesítési vagy szolgáltatásnyújtási kötelezettség hatálya alá tartozó vállalkozás által e kötelezettség alapján nyújtott víziközmű-szolgáltatás, távhőszolgáltatás, települési szilárd és folyékony hulladék rendszeres begyűjtésére, gyűjtésére, elszállítására és elhelyezésére irányuló szolgáltatás, elektronikus hírközlési szolgáltatás, postai szolgáltatás, villamos energia egyetemes szolgáltatásra jogosult felhasználó részére villamosenergia-vásárlási szerződés vagy hálózathasználati szerződés alapján nyújtandó szolgáltatás, valamint földgáz egyetemes szolgáltatásra jogosult felhasználó részére földgáz-kereskedelmi szerződés vagy elosztóhálózat-használati szerződés alapján nyújtandó szolgáltatás.

A felsorolással adott meghatározás jelentősége, hogy a törvény a közszolgáltatásokra nézve sajátos követelményeket állapít meg. Olyan közzismert előírásokról van szó, amelyek alapján a közszolgáltató a fogyasztói panaszok intézésére, a fogyasztók tájékoztatására köteles ügyfélszolgálat működtetéséről gondoskodni. Azzal szemben követelmény például az ügyfelek részére nyitva álló helyiség, a működési rend és a felfogadási idő olyan kialakítása, amely az elérhetőséget aránytalan nehézség nélkül biztosítja az ellátott fogyasztóknak (például időpont-foglalási lehetőségen, telefonon keresztül). Országos hálózat esetén minden megyeszékhelyen lennie kell ügyfélszolgálatnak, és a közszolgáltató 15 napos válaszadási határidővel köteles kezelni a panaszokat (az általánosan irányadó 30 nap helyett). Saját honlappal kell rendelkezni (azon a minimálisan előírt adatokkal és üzletszabályzattal, díjszabással stb.) Ugyancsak rájuk vonatkozik, hogy a fogyasztóvédelmi hatósági feladatok megoszlanak (a járási hivatalok, az országos fogyasztóvédelmi hatósági feladatokat ellátó Pest Megyei Kormányhivatal, a Magyar Energetikai és Közműszabályozási Hivatal valamint szektoronként változó körben további szervek) között. A fogyasztóvédelmi hatóságokon belül „Rezsipontokat” hoztak létre a fogyasztóknak a vonatkozó jogszabályi előírásokról, a fogyasztók által kezdeményezhető hatósági eljárásokról, továbbá az igénybe vehető igényérvényesítési eszközökről való tájékoztatása érdekében¹⁵.

14 1997. évi CLV. törvény a fogyasztóvédelemről 2. § h) pont.

15 1997. évi CLV. törvény a fogyasztóvédelemről 17/B. § és 37/B. §.

Több ágazati jogszabály is van, amelyik megadja az általa szabályozott közszolgáltatás definícióját. Így a hulladékról szóló törvény (a továbbiakban: Ht.) is meghatározza a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás fogalmát. Eszerint a közszolgáltatás körébe tartozó (értsd: alapvetően a kommunális) hulladék átvételét, gyűjtését, elszállítását, kezelését, valamint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatással érintett hulladékgazdálkodási létesítmény fenntartását, üzemeltetését, vagyonkezelését és a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás országos szintű megszervezését biztosító, kötelező jelleggel igénybe veendő szolgáltatásról van szó. E meghatározás és a Fgyt. felsorolása nincs egymással összhangban; a Fgyt. nem követte a hulladékgazdálkodási szabályozás koncepcionális változásait.

Az egyik eltérés, hogy a felsorolt tevékenységek a hulladékok több életciklusát fogják át, valamint olyan tevékenységeket is, amelyeket a polgárok nem elsősorban a közszolgáltatás fogyasztóiként, hanem inkább a környezeti feltételeknek kitett (hulladékkezelési létesítmények hatásterületén élő) embereként, a közösség tagjaiként érzékelhetnek. (Ennek következményeire alább térünk ki.)

A másik eltérés, hogy 2012-től nem szerepel folyékony hulladék a kommunális szektorra vonatkozó környezetvédelmi jogi szabályozás terminológiájában. Ez nem pusztán fogalmi kérdés. A nem közművel gyűjtött háztartási szennyvíz (amelyik kifejezés felváltotta a folyékony hulladékot ebben az összefüggésben) illetve az annak begyűjtésére vonatkozó közszolgáltatás immár a vízgazdálkodási-vízvédelmi, és nem a hulladékgazdálkodási szabályozás hatálya alá tartozik.¹⁶ Ahogyan korábban is, mások a szereplői is ennek a közszolgáltatásnak. Ennek megfelelően az ilyen közszolgáltatásra a Ht. sajátos előírásai nem vonatkoznak a fogyasztóvédelem területén sem. Bár a korábbi folyékony hulladék szállítási közszolgáltatást felváltó, új elnevezésű közszolgáltatásra a Fgyt. közszolgáltatókra vonatkozó előírásai megfelelő értelmezéssel így is alkalmazhatók, a fogalmi különbözőség jogbizonytalanságot

¹⁶ 1995. évi LVII. törvény a vízgazdálkodásról IX/A. fejezet.

eredményez.¹⁷ Indokolt lenne a Fgyt. érintett szöveghelyének a Ht., a vízgazdálkodási törvény szóhasználatát követő újrafogalmazása.

A Ht.-nek is vannak, mint említettük, fogyasztóvédelmi előírásai (32/A, 42., 53. §), amelyek kiegészítik a Fgyt.-t. Ezek szerint a Nemzeti Hulladékgazdálkodási Koordináló és Vagyonkezelő Zrt. (a továbbiakban: NHKV, koordináló szerv) a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjjal, a közszolgáltató pedig az ingatlanhasználó önkormányzati hulladékgazdálkodási közfeladattal kapcsolatos bejelentéseinek intézése, panaszainak kivizsgálása, orvoslása és az önkormányzati hulladékgazdálkodási közfeladattal kapcsolatos általános tájékoztatásnyújtás biztosítása érdekében ügyfélszolgálatot működtet. Ügyfélszolgálati feladatai teljesítése érdekében az NHKV a közszolgáltatók által működtetett ügyfélszolgálatokat is igénybe veheti. A törvényből kiderül az is, hogy az NHKV az ügyfélszolgálati, elszámolási, számlázási és kintlevőség-kezelési feladatai ellátásában külön gazdálkodó szervezetet „vesz igénybe,” amely jogosult a személyes adatok kezelésére is.

Az ügyfélszolgálat sajátos előírásai szerint plusz információkat kell szerepeltetni a honlapon: ilyen, ha van, akkor az alvállalkozó kiléte, továbbá feltöltendők a lomtalanítási információk, a minősítési engedély, az ellátási terület meghatározása.

A Ht. szerint a közszolgáltató köteles az általa működtetett ügyfélszolgálaton a koordináló szerv saját szabályzatában foglaltaknak megfelelően, az általa rögzítettek szerint, a szabályzatban meghatározott körbe tartozó, a közszolgáltatási díj beszedésével kapcsolatos bejelentéseket, panaszokat rögzíteni, megfelelően intézni, és az azok alapján a koordináló szervvel szemben indult fogyasztóvédelmi hatósági eljárásokban a koordináló szervvel együttműködni.

A közszolgáltatói szektorban az ügyfélszolgálatokra vonatkozó, speciális szabályok elsődleges szerepe a szolgáltatás hatékonyságának növelése és az ügyfelek magas színvonalon történő kiszolgálása. A hulladékgazdálkodási

¹⁷ Megjegyezzük, a Kúria egy önkormányzati rendeletet éppen amiatt semmisített meg, hogy továbbra is a folyékony hulladék kifejezést használta. Kúria Köf. 5.032/2014/3. számú határozat.

közzolgáltatás esetében ez különösen igaz, hisz a környezethez való jog alapvető garanciája a megfelelő hulladékgazdálkodási közzolgáltatás teljes körű, magas színvonalú ellátása.¹⁸

A Ht. előírásai tükrözik, hogy az általa szabályozott közzolgáltatás szolgáltatói oldalán jelenleg több szereplő (közzolgáltató, alvállalkozó; NHKV, általa igénybe vett szerv) is van. Ezek alapvetően a tényleges szolgáltatást, az országos szolgáltatásszervezési feladatokat és a számlázást végzik, mégpedig adott esetben teljesítési segédek közreműködésével. A fogyasztói panaszok kezelésére azonban csak az előbbieket (koordináló szerv, közzolgáltatók) kötelesek. A fogyasztók ugyanakkor nem feltétlenül velük állnak közvetlen kapcsolatban a közzolgáltatás igénybevétele során. Számos helyen a korábbi közzolgáltató a törvényi előírások változásai miatt alvállalkozói pozícióba kényszerült, ami a fogyasztói köztudatba még nem ment át. A közzolgáltatás helyi/területi és országos elemei közötti szerepelosztás és hangsúlybeli arányok mozgásban vannak. Összességében a megszokott egy helyett a négy szereplő jelenléte és köztük a felelősségi viszonyok folyamatos változása előrevetíti, hogy a fogyasztók jogérvényesítése csak nehézkesen lehetséges.

A jogalkotó ezzel tisztában volt. A fogyasztóvédelmi intézményrendszerbe újonnan bekapcsolt rezsipontok közreműködhetnek a nehezen átlátható felelősségi viszonyok megértésében és a megfelelő szerv kiválasztásában, akihez a panasz intézhető. A Ht. előírásaiból az is látszik, hogy az NHKV javára és a közzolgáltatók terhére együttműködési kötelezettséget írt elő a jogalkotó, ami az ügyek egy része esetében elősegítheti a fogyasztói panaszok megfelelő elintézését. Ennek kereteit egyébként nem jogszabály, hanem az NHKV saját szabályzata állapíthatja meg, ami piacgazdasági viszonyokra kevésbé jellemző, mindenesetre mutatja a szereplők közti tényleges, aszimmetrikus viszonyt.

¹⁸ A jövő nemzedékek szószólójának elvi állásfoglalása a hulladékgazdálkodási közzolgáltatás működési problémáiról. AJB-4685-1/2018., 2018. 11. 06. [Elérhető: https://www.ajbh.hu/documents/10180/2896961/a_hulladegkazdalkodasi_kozszolgaltatas_mukodesi_problemairol.pdf (letöltés dátuma: 2019. január 21.).]

Azt a kérdést, hogy ezek az intézkedések elegendőek-e fogyasztói szempontból vagy sem, az alábbiakban igyekszünk megvilágítani és megválaszolni.

2. A HULLADÉKGAZDÁLKODÁSI KÖZSZOLGÁLTATÁS HELYZETE KÖRNYEZETJOGÁSZ SZEMMEL

A helyi közzolgáltatások szervezésével rengeteg kutatás foglalkozik. Vizsgálják az egyes ágazatokat,¹⁹ a feladatellátás módjait (saját vagy intézményi, gazdasági társasággal tulajdonosi vagy szerződéses, illetve más önkormányzatokkal való együttműködési formában történik-e).²⁰ A tudományos kutatások számára fontosnak számítanak a funkcionális szempontok (közigazgatás-szervezés, vagyonhasznosítás, finanszírozás, térségszervezés stb.). A hatékonysággal összefüggő kérdések – a szolgáltatás tartalmának és színvonalának változásai, a fogyasztói²¹ és polgármesteri elégedettség, az ellátásbiztonság stb. alapján történő – megválaszolásával értékeli az önkormányzatok illetve az állam teljesítményét. Visszatérő kutatási tárgyak a településmérettel való összefüggések (például a mérethatékonyság, illetve a szolgáltatás színvonala, stabilitása között), az önkormányzati (felelősségi, tulajdonosi) szerepek változásai, az állami, magánvállalati és civil jelenlét, ahogyan az infrastruktúra tulajdonosi szerkezete is. Bemutatják a természetes monopóliumokat (hálózatos szolgáltatásoknál), a kizárólagossági jogokat (pl. a hulladékgazdálkodási közzolgáltatásban), az európai uniós szakpolitikák hatásait (mint amilyen a szolgáltatás tartalmát érintő, szigorú hulladékpolitikai és vízügyi követelmények, illetve az utóbbi években az állami szolgáltatásszervezés számára nyitott kapukat),²² a piaci és regulációs hatásokat (például a finanszírozási modelleket, a hatósági árszabályozást).²³

19 A közzolgáltatási rendszerek mindegyikének „külön története” van, és nem jellemezhetők egyenes vonalú fejlődéssel. Horváth M. Tamás: Eszik vagy isszák? Az ágazati közzolgáltatások rendszertanáról. In: Horváth – Bartha (szerk.): i. m. 26.

20 Horváth M. Tamás: Magunkon kívül. A helyi kormányzati szerepek súlypontjainak áttolódása a formális intézményrendszerek határain túlra. In: Horváth (2007): i. m. 69-119.

21 Ercsey Ida: A szolgáltatásgarancia és a fogyasztói értékelés kapcsolata a közüzemi szektorban, Publikon, Pécs (2014).

22 Horváth M. Tamás: Fordulat a közzolgáltatásokkal kapcsolatos uniós politikában. In Horváth M. Tamás (szerk): Külön utak. Közfeladatok megoldásai, Dialóg Campus, Budapest–Pécs (2014) 185-202.

23 A közzolgáltatási szektor jogi-szabályozási helyzetének a komplex bemutatására irányuló, nagy ívű tudományos vállalkozások egyikét foglalja össze Horváth – Bartha (szerk.): i. m.

Mindezek alapján a környezetvédelmi szempontból érdekes közszolgáltatásokra is érvényes módon írják le a jelenségeket, a különféle modelleket, szabályozási kereteket. Azt is rögzítik, hogy hazai viszonyok között a közszolgáltatások színvonala és hatékonysága terén megmutatkozó problémák milyen viszonyban állnak a közigazgatási rendszer ellentmondásaival, a finanszírozási problémákkal, a gazdasági válsággal, és hogy a 2010-ben megkezdett átalakítások egyik meghatározó eleme a legtöbb közszolgáltatás esetén az állami feladatszervezés előtérbe kerülése²⁴ (vagyis az, hogy csökkent az önkormányzati feladatok mennyisége, amivel egyidejűleg szűkültek a források is, és megváltozott az egész rendszer logikája).²⁵

A jelenlegi tendenciák előzményeként bemutatják, hogy a rendszerváltozás során az önkormányzatok egy meglehetősen hiányos, veszteséges, ugyanakkor fejlesztésre szoruló környezetvédelmi közszolgáltatási rendszert (a közszolgáltatások szervezését, az ellátáshoz szükséges infrastruktúrát, cégek tulajdonjogát) kaptak a kezükbe. Ez egyúttal – főleg a városi önkormányzatok esetén – az önkormányzatok hatalmának is meghatározó forrásává vált, ami az egyik oka lehet annak, hogy a közszolgáltatás modelljére irányuló kormányzati intézkedések nem pusztán szakracionális szempontokból értelmezhetők.²⁶ Ugyanakkor egyet kell érteni azon véleményekkel, amelyek szerint, még ha voltak is ellentmondások például a támogatások felhasználása, az infrastruktúra megtervezése vagy a fogyasztói díjak megállapítása körében, az önkormányzati rendszer érdemei ezen a téren elvülhetetlenek. Gondoljunk csak a közműolló zárásában elért jelentős előrelépésekre, a több ezer (az új uniós környezetvédelmi előírásoknak nem megfelelő, helyi) kommunális hulladéklerakó felszámolására, a helyüket nemzetközi összehasonlításban is megálló hulladékgazdálkodási létesítményekre vagy épp a szektor nyereségessé tételére.²⁷

24 A legfontosabb és legköltségesebb helyi közszolgáltatások kerültek az állami feladat ellátás körébe, mutat rá Sente Zoltán: Sarkalatos átalakulások – Az önkormányzati rendszer, MTA Law Working Papers, 2014/29. [Elérhető: https://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_29_Sente.pdf (letöltés dátuma: 2018. január 04.).]

25 Horváth M. (2016a): i. m.

26 Hegedüs József – Péteri Gábor: Az önkormányzatok államosítása. In Magyar Bálint (szerk.): Magyar Polip, II. Noran Libro, Budapest (2014).

27 Hegedüs – Péteri: i. m. 345.

A mi kutatásunk nem foglalkozott mélységeiben a közszolgáltatási szektorral. Csak a környezetvédelmi szempontból releváns hulladékgazdálkodási közszolgáltatást vizsgáltuk, és azt is a teljesség igénye nélkül. A hulladékgazdálkodási közszolgáltatás mellett a többi helyi közszolgáltatást csak annyiban kell megemlítenünk, hogy a hulladékkezelés szükségszerű voltából és ugyanakkor a hulladék hasznosítható voltából kifolyólag a közszolgáltatás színvonalára kihat az, hogy beágyazódik-e egy, a többi közszolgáltatással együtt felépített rendszerbe, azaz csatlakozik-e be- és kimeneteivel a városüzemeltetéshez, a közüzemi szolgáltatásokhoz, az intézményfenntartáshoz, a gazdaságfejlesztéshez stb. Álláspontunk szerint az egyes közszolgáltatások színvonalát és környezeti fenntarthatóságát javíthatja, ha a helyi-térégi közszolgáltatásokat helyi-térégi szinten, a területi adottságoknak megfelelően szervezik, és egy kézben tartják. Így jöhet létre megfelelő kapacitás ahhoz, hogy integrált – például városi, kistérségi szintű – rendszerek alakuljanak ki, amelyek a környezeti fenntarthatóságot biztosítják,²⁸ s egyúttal a helyi gazdaság élénkítéséhez, a foglalkoztatáshoz is hozzájárulhatnak. A fogyasztók számára is könnyebb az eligazodás, ha a különböző közszolgáltatásokért való felelősség (közhatalmi és tulajdonosi feladatok) tekintetében hasonlóak a modellek.

Ezekre az önkormányzatoknak elvben a közszolgáltató kiválasztása (esetenként a közszolgáltatást ellátó vállalat feletti tulajdonjoga), az eszközök tulajdonjoga, a szolgáltatásra vonatkozó rendelet megalkotása, illetve a szolgáltatóval/vagyonkezelővel kötött (közszolgáltatási, koncessziós stb.) szerződések révén van befolyása. A közüzemi szolgáltatások szervezésére vonatkozó helyi hatalom (a közhatalmi, tulajdonosi, intézményi befolyás egyaránt) azonban az utóbbi években visszaszorulóban van, az integrációs-centralizációs intézkedések illetve az állam növekvő szerepvállalása miatt. A szerződéskötés szabadságáról eleve nem beszélhattünk (hiszen azt a különféle közbeszerzési, koncessziós, államigazgatási előírások korlátozták), mára azonban a szolgáltató kiletére való önkormányzati ráhatás – különösen épp a hulladékszektorban – legfeljebb csak jelképesnek nevezhető.

28 Girardet Herbert: *Regenerative Cities*, HCU, Hamburg (2010) 15.

Emiatt egyre csekélyebbek az önkormányzatok érdekeltségei, lehetőségei is. Az önkormányzatok kapcsolati hálói, a saját szolgáltatásszervezési (illetve kapcsolódó fejlesztési) vívmányok nem csak a szolgáltatásszervezés oldalán, hanem a fogyasztók magatartásának a befolyásolása körében is komoly szerepet játszhattak eddig, főleg a nagyobb városokban. Például a közszolgáltatók zöldboltokat, újrahasznosítási pontokat hoztak létre, és számtalan egyéb eszközzel szolgálták ki a fogyasztókat. Központi feladatszervezéssel féltő, hogy ezek elvesznek,²⁹ ami miatt csökkenhet a hatékonyság és a színvonal. A modellváltás³⁰ egyébként olyan kérdéseket is felvet, mint az uniós követelményeknek (az alapvető szabadságok, az ágazati irányelvek), a nemzetközi beruházásvédelmi megállapodásoknak való megfelelés.

E tanulmány születésének idején különösen ellentmondásosnak tűnik, és a környezetjog illetve környezetpolitika fogalmaival nehezen értelmezhető a helyzet a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás területén. Mi sem jellemzi jobban az ágazatban zajló folyamatokat, mint az, hogy a 2012-ben elfogadott Ht.-t öt év alatt négyszáznál is több ponton módosították. A szolgáltatás díját már évek óta nem helyben, hanem központilag állapítják meg; az NHKV előzetes véleménye szükséges a hulladékgazdálkodási közszolgáltató kiválasztásához. A víziközmű-szolgáltatási szektorhoz hasonlóan ebben az ágazatban is lezajlott a (jelentős részben külföldi tulajdonú) magáncégek felváltása állami-önkormányzati tulajdonú cégekkel (kizárólagossági jogokon és nyereségelvonás révén), a szolgáltatók számának radikális csökkenésével járó integráció, ugyanakkor a feladatok és jogosítványok központosítása is. Egy sor további intézkedés – útdíjak, lerakási járulék, rezsi-csökkentés –

29 Például az önkormányzati hulladékgazdálkodási cégek újrahasznosítási központokon, környezetbarát termékek forgalmazásán, versenyeken, iskolaprogramokon, kiadványokon stb. keresztül járultak hozzá a lakossági szemléletformáláshoz – jelentősen túllépve a közszolgáltatás minimális kereteit. A még megmaradt (az modellváltás révén fel nem számolt) helyi vívmányokkal ma az aktuális modell végrehajtója, az NHKV „reklámozza magát”. [Elérhető: http://greenfo.hu/hirek/2018/12/09/szemelteljunk-jol-hulladeggazdalkodasi-kozszoaltaltatok-lakossagi-szemleletformalomunkaja?fbclid=IwAR0TQCD_cprunAfPX_m-ift9KAsiWYLUTSy39IaXLKXxH2AIWuUPYJL OVLs (letöltés dátuma: 2019. január 21.).] Egy másik példa: a korábbi modell szerint működő, kisebb hulladékgazdálkodási cégek – ahol arra szükség volt – járműveik egy részével be tudtak kapcsolódni az önkormányzati utak síkosságmentesítésébe. A cégek eltűnésével ez a lehetőség sem adott már.

30 Horváth ezt úgy írja le, hogy a közpolitikát közhatalmi eszközök helyett – állami – vállaltszervezési eszközökkel folytatják, ami magától értetődővé teszi az eszközrendszer változását. (Társadalmi eredményesség helyett tulajdonosi eredményesség, nyilvánosság helyett üzleti titkok, közösségi preferenciák rangsorolása helyett osztalékfelosztás stb.). Horváth (2016a): i. m. 143.

miatt már 2015-re több száz településen megszűnt a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás, amit a katasztrófavédelemnek kellett szolgáltató-kijelöléssel pótolnia. Újabb centralizációs lépésekre került sor, megjelent egy állami közszolgáltató cég is, és így a hulladékkezelési közszolgáltatási szektorban 2018-ra már csak néhány tucat közszolgáltató kapott megfelelőségi véleményt.³¹ A hulladékgazdálkodást 19 – a megyehatárokat nem követő – régióba szervezték.

Okkal vethető fel a kérdés, hogy – az önkormányzatok terhére megállapított törvényi kötelezettségek ellenére – mennyiben beszélhetünk még helyi közszolgáltatásról az érintett területeken.³² Az igazi probléma azonban nem kizárólag a tulajdonosi-irányítási struktúra, a felelősségi viszonyok megváltozása (a helyi szinttől való eltávolodás), hanem hogy az intézkedésekkel (az ágazatból való töké kivonás miatt) a szükséges fejlesztések, infrastruktúra-beruházások nem kerülhettek közelebb.³³

A hulladékgazdálkodási közszolgáltatás helyzetével kapcsolatban az ombudsman 2018 novemberében kiadott egy állásfoglalást, további ellentmondásokra mutatva rá, amelyek közül csak néhányat emelünk ki.³⁴ Az említett hulladéklerakási járulékot például nem a hulladéktermelő, hanem a közszolgáltató fizeti, aki azt nem háríthatja át a fogyasztóra, jóllehet a vegyes hulladék keletkezését valójában nem tudja mérsékelni, vagyis a díj nem ösztönzi a szelektív gyűjtést, a hulladékok újrahasznosíthatóságát, a tudatos fogyasztói magatartást.³⁵ A szolgáltatásellátás hiányosságai, romló minősége, a lakosságot nem ösztönző megoldások miatt nő a veszélye annak, hogy a lakosok a hulladékot elégetik. Az NHKV olyan közszolgáltatási terv alapján

31 Az NHKV adata. [Elérhető: <https://nhkv.hu/kozerdeku-adatok/kulonos-kozzeteteli-lista/5-1-1-megfelelosegi-velemennyel-rendelkezo-hulladeggazdalkodasi-kozzszolgaltatok-adatai-2/> (letöltés dátuma: 2018. december 07.).]

32 Szilágyi János Ede: A magyar víziközmű-szolgáltatók integrációja jogi nézőpontból, *Pro Futuro*, 2014/1, 144-162.; Pump Judit: Jogági gubancok a közérdek érvényesítésében: A tizenkét fejű sárkány, avagy minden egyben? *Közjavak*, 2016/3, 14.

33 Pálné Kovács Ilona – Finta István (szerk.): Összefoglaló tanulmány a projekt keretében készült 50 települési esettanulmány főbb tapasztalatairól, MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont Regionális Kutatások Intézete, Pécs (2014) 65.

34 A jövő nemzedékek szószólójának elvi állásfoglalása a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás működési problémáiról, A/JB-4685-1/2018.

35 A díj jövedelemvonó természetére mutat, hogy 2018 végén (és nem előbb) felmerült a díj eltörlése.

hoz döntéseket, amely már második alkalommal csak az év végére készült el. A törvény által az önkormányzatokhoz telepített feladatok ellátásához szükséges szabályozási³⁶ és gazdálkodási jogosítványok jelentős részét már az NHKV birtokolja, amelynek a döntései ellen ugyanakkor nincs jogorvoslat. A díjakat az NHKV szedi be és osztja tovább a közszolgáltatóknak, de a számítási mód a tényleges költségek fedezését (illetve a számítás helyességének a nyomon követését) nem teszi lehetővé; ráadásul az NHKV késedelmesen fizet, ami veszélyezteti a napi feladatellátást.

Amint arra már utaltunk, a hulladékgazdálkodás szabályozása környezetvédelmi és gazdasági szempontokat egyaránt érvényesíteni kényszerül. A választott hazai megoldás ezzel együtt (sem szakpolitikai, sem fogyasztói szempontból) nem tűnik kényszerpályának, még a hulladékgazdálkodási politika terén viszonylag rosszul teljesítő kelet-európai országokkal való összehasonlítás tükrében sem. Szlovákiában például a 2016-ban bevezetett szabályozás alapján a területi önkormányzatok kötnék szerződést a gyártói felelősség elvének megfelelően létrehozott koordináló szervezetekkel, amelyek aztán a hulladékot vagy visszajuttatják a termelési szektorba, vagy átadják ártalmatlanításra egy hulladékkezelőnek. A polgárok illetve az önkormányzatok számára a szelektíven gyűjtött hulladék elszállítása nem kerül semmibe, illetve az általuk befizetett díjakat csak a nem elkülönítetten gyűjtött háztartási hulladékok kezelésére lehet fordítani.³⁷ Csehországban nagyobb szerepe van a versenynek; az önkormányzatokén túl külföldi szolgáltató cégek meghatározó és sikeres szerepvállalása mellett igyekeznek növelni a szelektíven gyűjtött hulladékok arányát.³⁸ Lengyelországban 2013-tól monopóliumok jöttek ugyan létre (kizárólagossági jogokon keresztül), de

36 Korábban az önkormányzatoknak települési hulladékgazdálkodási terveket kellett készíteniük (és rendelettel elfogadniuk), a magasabb szintű tervekhez igazodva, a helyi adottságoknak megfelelően. A helyi szintű terveket időközben kiiktatták a rendszerből, ami egyúttal a helyi sajátosságok érvényesülése ellen hat. Erre az OECD 2018-as környezetpolitikai teljesítményértékelése is felhívta a figyelmet. OECD Environmental Performance Reviews: Hungary, OECD, Paris (2018) 53. [Elérhető: https://read.oecd-ilibrary.org/environment/hungary-2018_9789264298613-en#page53 (letöltés dátuma: 2018. június 10.).]

37 Das Abfallgesetz in der Slowakei. Merkblatt der Deutsch-Slowakischen Industrie- und Handelskammer (2016) 4. [Elérhető: https://www.dsikh.sk/fileadmin/AHK_Slowakei/Merkblaetter/Abfallgesetz_in_der_Slowakei.pdf (letöltés dátuma: 2019. január 21.).]

38 <https://eu-recycling.com/Archive/5668> (2014); <http://eu-recycling.com/Archive/13655> (2016).

a fogyasztók választási lehetőséget kaptak a hulladékgyűjtés módját illetően, s a díjak differenciálása nagymértékben ösztönöz a szelektív gyűjtésre.³⁹

3. A HULLADÉKGAZDÁLKODÁSI KÖZSZOLGÁLTATÁS MODELLJÉNEK ÁTALAKULÁSA FOGYASZTÓI SZEMPONTBÓL

A szolgáltatás színvonalának a környezeti-környezetvédelmi, fenntarthatósági aspektusai mellett a fogyasztói szempontok is megragadhatók, részint átfedésben az előzőekkel, részint érdemleges eltérésekkel. Utóbbiak közül emelünk ki néhányat.

Míg az árak központi intézkedésekkel történt befagyasztása, illetve a rezsicsökkentés a szolgáltatás fenntarthatóságának és a környezeti érdekeknek a háttérbe szorítását hozták, addig ugyanezek az intézkedések a fogyasztók jelentős részénél kiszámíthatóbb és alacsonyabb háztartási költségeket eredményeztek.

Ugyanakkor az ellátásban jelentkező fennakadások, kiszámíthatatlanná váló szállítási napok, egyes szolgáltatáselemek – mint az üvegek szelektív gyűjtése, a lomtalanítás – országos szintű leépülése vagy lokális kiesése a szolgáltatás már rövidtávon is érezhető romlásaként jelentkeznek mindazokon a településeken, ahol korábban ezek megoldottak voltak.

A hulladékgazdálkodási közszolgáltatás azonban annál jóval összetettebb, hogy a fogyasztói érdekeket leszűkíthetnénk a hulladék elszállítására. Érdemes is rámutatni, hogy korábban ezt a közszolgáltatást hulladékgyűjtési, illetve hulladéklerakási közszolgáltatásként értelmezték,⁴⁰ amelyek közül az ingatlanhasználók az elsők voltak közvetlen kapcsolatban, azt vették

39 Addig a lakosoknak külön kellett szerződést kötniük egy szolgáltatóval. 2013-tól az önkormányzatok kötnek szerződést, pályázati eljárás eredményeként. Boas Berg, Agnieszka – Zloch, Jan – Radziemska, Maja – Adamcová, Dana – Vavrková, Magdalena D.: Waste Management Law by Example of a Small European Commune, Infrastruktura I Ekologia Terenów Wiejskich/Infrastructure and Ecology of Rural Areas, IV/1/2017, 1334.

40 Pl. Péteri Gábor: Nagyobb felelősség, átalakuló feladatok, új szerepek. Helyi közszolgáltatások és döntéshozatal változása a polgármesterek véleménye alapján (1991–2006). In: Horváth (2007): i. m. 36.

igénybe. Most hulladékgazdálkodási közszolgáltatásról beszélünk, ami kifejezésre juttatja (egyebek között) azt, hogy a hulladékgazdálkodás egy többciklusú folyamat, amelyik ideális esetben visszajuttatja a hulladékban levő nyersanyagokat illetve energiát a gazdaság körforgásába. Ennek megfelelően a fogyasztói elégedettséghez a hulladék biztonságos kezelése kapcsán érzett elégedettség is hozzátartozhat. A tudatos, környezeti kérdésekben átlagos tájékozottsággal rendelkező fogyasztótól elvárható, hogy ne elégedjen meg azzal, hogy megszabadul a hulladékatól, hanem érdekelle az is, hogy a tőle elkülönítetten elszállított hulladékot valóban elkülönítve is kezelik. Ezentúl az is legyen számára fontos, hogy a kezelés olyan módon történik, hogy az az ő és mások egészségét semmilyen módon nem veszélyezteti⁴¹

Egy olyan modell, amelyikben a szelektíven gyűjtött hulladék jelentős részét a hulladéklerakókra viszik vagy elégetik, azaz nem kezelik elkülönítve és nem hasznosítják (ami a jelenlegi hazai állapotokra jellemző), nem csak a környezeti szempontokkal nem egyeztethető össze, de a fogyasztói érdekeket is leszűkítve és egyoldalúan kezeli, és egy gazdasági szempontból is vitatható üzleti modellt támogat.

Álláspontunk szerint ebből a szempontból az igazi rezsicsökkentés nem az, ha közhatalmi intézkedéssel befagyasztják a szolgáltatási díjakat, hanem ha a számos nyugat-európai országban már bevált, illetve a szomszédos Szlovákiában is 2016 óta alkalmazott modellt alkalmazva, a díjszabási kedvezménnyel vagy a díj elengedésével ösztönzi az elkülönítetten való gyűjtést, s fizetni csak a lerakóba/égetőbe juttatandó hulladékmennyiség után kell. Az elkülönítetten gyűjtött hulladékot pedig valóban a megfelelő helyre – gazdasági hasznosításra – juttatják el a szolgáltatók illetve koordináló szervezeteik.

⁴¹ Gondolhatunk itt a NIMBY (NIMBY = not in my backyard) attitűdre, amely a hazai lakosságot is jellemzi. Számos alkalommal fordult elő, hogy bár a lakosok elfogadták egy-egy hulladékezelő létesítmény szükségességét, a lakókörnyezetükben való elhelyezés ellen már tiltakoztak. „Jó” példa erre az Északkelet-Pest megyei vagy az Észak-balatoni regionális hulladéklerakó beruházásainak az ügye, amelyekben a társult illetve helyszínként szóba került önkormányzatok közül több helyi népszavazást is tartott a helyszínről, elutasító eredménnyel. A probléma mögött beazonosítható a településvezetők felelőssége is, az információhiány illetve a bizalmatlanság kialakulása. [Elérhető: <http://nol.hu/archivum/archiv-83641-67152>; elte.pene.hu/7.felev/.../Gyakorlat/hulladeklerako%20telepulesfejl.doc] Kerekes Sándor – Marjainé Szerényi Zsuzsanna: Helyi környezetpolitika, NKE, Budapest (2015) 156.

Mindebből az a sajátossága is következik az általunk vizsgált közszolgáltatásnak, hogy a szolgáltatás színvonala függ a fogyasztók együttműködési készségétől, környezettudatosságától. A környezettudatosság formálása részint információkkal, tudatformálással, fiatal korban neveléssel is történhet.

Ebből a szempontból rendkívül fontos szerepe lehetne a helyi közösségeknek, amelyek képesek tagjaik – fogyasztói, illetve környezeti szempontból is releváns – magatartását koordinálni. Környezetvédelmi szempontból helyi közösségként igen sokféle csoport értelmezhető:

- Egy terület (település, tájegység) lakosai, akiknek az egészségét a környezet adott minősége meghatározza.
- Hasonló elkötelezettségű emberek csoportjai, például egy településrész, társasház vagy utca lakói, akiket adott esetben már könnyebb lehet összefogni valódi közösséggé (például hazánkban is van olyan hely, ahol a lakók maguk kezdeményezték és szervezték meg a szelektív hulladékgyűjtést, még annak kötelező bevezetése előtt).⁴²
- A környezet- illetve természetvédelem érdekeinek érvényesítésére létrejött egyesületek és alapítványok, amelyek például a hulladékgyűjtéssel, komposztálással kapcsolatos szemléletformálás, felvilágosítás révén gyakran járulnak hozzá a közszolgáltatás színvonalának a javításához.
- Az egy-egy közszolgáltatást igénybe vevő személyek köre is értelmezhető közösségként, a szolgáltatás (például ivóvízellátás, szennyvízkezelés, hulladékkezelés) minőségéhez, biztonságához fűződő közös érdekeik alapján. Ugyanakkor itt a közösségjelleg kevésbé tudatosul és intézményesül, miközben esetünkben – mint kötelezően igénybe veendő közszolgáltatásnál – kényszerközösségről van szó.⁴³
- Egy oktatási intézmény diáksága (például egy papírhulladékot gyűjtő iskolai közösség).

⁴² A „grass-root” közösségekre szép példákat említ még Lányi András: Amíg a fű kinő – avagy tíz ok, amiért nem veszek benne részt, *Parola*, 2014/1, 20.

⁴³ Ez a közösség-képző tényező különösen Pump Judit munkáiban jelenik meg. Ld. például Pump (2013): i. m. 140-141.

- Egy (környezettudatosságra nevelő) család.
- Egy gazdasági – például termelői – közösség (amelyik például vegyi anyagoktól mentes és a zöld hulladékot hasznosító zöldsgtermesztésre és értékesítésre jön létre) stb.

A közösségformálás leginkább helyi (települési, kistérségi) szinten kecsegtet valódi eredményekkel. Ebből a szempontból (is) a központi illetve nagyobb térségi szintű szolgáltatásszervezés az együttműködési hajlandóságra illetve eredményességre kedvezőtlen.

A társasházi lakóközösségek szerepét a szelektív gyűjtés jelenlegi gyakorlati problémáinak a megoldása érdekében erősíteni kellene. Emellett a gazdasági ösztönzésnek is szerepe kell, hogy legyen, következően abból, hogy egy környezetvédelmi közszolgáltatásról, egy környezeti probléma kezeléséről van szó, és a környezetpolitikának jogszabályokban is rögzített alapelve a szennyező fizet elv. A hulladék termelőjét érdekeltté kell tenni abban, hogy minél kevesebb hulladékot termeljen, illetve azon belül minél kevesebb olyan hulladékot, amelyik nem hasznosítható újra. Mindezt úgy kell elérni – ez is egy sajátossága a szektornak – hogy ne a szolgáltatás megkerülését válassza a fogyasztó a költségei csökkentése érdekében (például elégetve, elásva a hulladékát).

A hulladéklerakási díj jelenleg alkalmazott rendszere, amelyben a közszolgáltató nem háríthatja tovább a fogyasztóra a hasznosíthatatlan hulladékkal járó plusz költséget, a fogyasztót nem ösztönzi, miközben a közszolgáltatót lehetetlen helyzetbe hozza, hiszen ő a szelektív gyűjtés eredményességére csekély befolyással bír.

4. PROBLÉMÁK HATÓSÁGI SZEMMEL

A szolgáltatóknak kötelezettsége a szolgáltatás nyújtásával (a szolgáltatás minőségével, a szerződéses kötelezettségek teljesítésével vagy akár az ügyintézással) közvetlen kapcsolatban álló magatartásukra, tevékenységükre vagy mulasztásukra vonatkozó, szóban (telefonon, személyesen, elektronikus formában) vagy írásban érkező panaszbejelentéseket rögzíteni, érdemben

megválaszolni, és rendezésüket kiemelt feladatként kezelni, a fogyasztók felvetéseit kivizsgálni, a feltárt hibákat orvosolni. Rendszeresen elemezniük kell a beérkezett észrevételeket és a tapasztalatokat, abból a célból, hogy azokat felhasználják szolgáltatásaik és ügyfélkezelési rendjük továbbfejlesztésére.

A szolgáltatónál tett panasz azonban nem mindig hoz megfelelő eredményt, és a fogyasztó az esetek egy részében eljut a fogyasztóvédelmi hatósághoz.⁴⁴ 2012-től a közüzemi szektorban – nem csak a hulladékgazdálkodásra vonatkozóan – a fogyasztói jogok érvényesülését a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság (NFH) majd annak megszűnését követően a Pest Megyei Kormányhivatal minden évben vizsgálja a kormányhivatalokhoz érkező beadványok alapján, s erről jelentéseket tesz közzé. Ezek a jelentések alkalmasak a gyakorlati problémák szisztematikus feltárására. A 2013-ra vonatkozó jelentés⁴⁵ a közszolgáltatási modell reformja kapcsán rögtön megállapította, hogy a Ht. hatályba lépését (2013. 01. 01.) követően megnövekedett a fogyasztóvédelmi hatóságokhoz benyújtott beadványok száma. Az akkori 736 beadvány jelentős része a számlázással illetve díjfizetéssel volt kapcsolatos, ugyanakkor ezek tartalmi elemzése alapján elmondható, hogy a fogyasztók gyakran a fogyasztóvédelem eszközeit igyekeznek igénybe venni jogszabályi kötelezettségeik megkerülésére is. Így, sokan voltak, akik nem kívántak tudomást venni arról, hogy a közszolgáltatás igénybe vétele kötelező, s hogy a jogviszonyt nem szerződés, hanem jogszabály hozza létre. A panaszok egy része arra irányult, hogy a közszolgáltató nem biztosított a ténylegesen keletkező hulladék mennyiségének megfelelő, kisebb méretű edényzetet, amivel egyébként ugyancsak panaszok alapján az ombudsman

⁴⁴ A közszolgáltató illetve 2017-től a koordináló szerv által az elszámolással, számlázással, díjfizetéssel kapcsolatban, illetve a díjhátralék esedékességét követően megtett intézkedésekre, valamint a közszolgáltató hulladékgazdálkodási közszolgáltatást érintő értesítési, tájékoztatási, szolgáltatásnyújtási kötelezettségére vonatkozó rendelkezések természetes személy ingatlanhasználókkal, társasházakkal, illetve lakásszövetkezetekkel szembeni megsértése esetén a fogyasztóvédelmi hatóság jár el; Ht. 83. § (1) bekezdés. Az ellátásbiztonság, illetve a díjalkalmazás tekintetében a fogyasztóvédelmi hatósági feladatok a Magyar Energetikai és Közműszabályozási Hivatal feladatkörébe tartoznak. Mi e tanulmány keretei közt csak az előbbieket vizsgáljuk.

⁴⁵ Összefoglaló jelentés a villamosenergia-, földgáz-, víziközmű-, távhő- és hulladékgazdálkodási közszolgáltatás átfogó ellenőrzéséről a beérkezett fogyasztói beadványok alapján, NFH, Budapest (2014) 9-10.

is foglalkozott.⁴⁶ Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a kérdéskör törvényi és önkormányzati rendeleti szabályozás tárgya. Azt, hogy a közszolgáltató egyáltalán többféle méretű edényzetet köteles rendelkezésre bocsátani, csak később írta elő a Ht. egyik módosítása. Az ilyen típusú kérdések tehát nem feltétlenül oldhatók meg fogyasztóvédelmi eszközökkel.

Ugyancsak nem fogyasztóvédelmi kérdés, de gyakran szerepel a beadványokban, hogy az üdülőingatlanok esetén a fogyasztók sokallják a 6 hónap után megállapított díjfizetési kötelezettséget, miközben ennél esetleg jóval rövidebb ideig tartózkodnak az ingatlanban. Ez is olyan kérdés azonban, amit legfeljebb a jogalkotónál lehet vitatni, hiszen a hat hónapra vonatkozó minimális fizetési kötelezettséget a Ht. állapítja meg. A rezsicsökkentés mértékének a kiszámítása is sok bizonytalanságot okozott a fogyasztók illetve a közszolgáltatók körében,⁴⁷ és voltak fogyasztók, akik a követelések behajtásának a módját (az előzetes figyelmeztetés elmaradását, a díjhátralék összegéhez társuló behajtási költségeket) kifogásolták.

A beadványok egy része a közszolgáltatók panaszkezelését kifogásolta, mégpedig jellemzően a 15 napos válaszadási határidő elmulasztása, illetve a telefonos ügyfélszolgálat elérhetetlensége miatt. Egyes esetekben a hiányos honlap is panaszok forrása volt.

A következő évi jelentés alapvetően ugyanezeket a problémákat jelezte, jelentősen kevesebb (612) beadvány alapján.⁴⁸

⁴⁶ Ld. erre vonatkozóan az AJB-4051/2014. számú ügyben illetve az AJB-397/2015. számú ügyben kiadott közös jelentéseket. Az ombudsman szerint a kisebb gyűjtőedény választásának a lehetősége a szelektív gyűjtésre, komposztálásra ösztönözhet. Álláspontunk szerint ez nálunk – a környezettudatosság alacsony szintjére tekintettel – vitatható, mert ugyanúgy ösztönözheti a hulladék elégetését is.

⁴⁷ A fogyasztóvédelmi hatósága rezsicsökkentés végrehajtását több hulladékgazdálkodási közszolgáltatónál is ellenőrizte, s a hatóság a 10%-os mértékű csökkentést nem érvényesítő szervezeteket a különbözet és további, fejenként 10000 Ft kötbér fizetésére kötelezte. Összefoglaló jelentés 2013, Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság, Budapest, 17-18.

⁴⁸ Összefoglaló jelentés a villamosenergia-, földgáz-, víziközmű-, távhő- és hulladékgazdálkodási közszolgáltatás átfogó ellenőrzéséről a beérkezett fogyasztói beadványok alapján, NFH, Budapest (2015) 11-12.

2015-ben a beadványok száma tovább csökkent (557), ugyanakkor tartalmukban és megalapozottságukban megfigyelhetők változások. Viszonylag magas volt azon beadványok aránya (kb. 25%), amelyek benyújtására a közszolgáltató előzetes megkeresése nélkül került sor, s ezért a hatóságok érdemi vizsgálat nélkül elutasították őket. Ugyanakkor megnőtt azon esetek száma, amelyekben a szolgáltató nem vitte el a hulladékot az előírt időpontban, nem ürítette ki megfelelően az edényt, netán valamilyen okból (például díjtartozás miatt) megtagadta a hulladék elszállítását. Emellett a közszolgáltatók panaszkezelésével kapcsolatos beadványok száma csaknem a korábbiak felére csökkent.⁴⁹

A jelentés is kiemeli, hogy a panaszok jelentős része azzal függ össze, hogy a fogyasztók nem kellően tájékozottak a szolgáltatás szüneteltetésének a lehetőségét illetően, elmulasztják bejelentési kötelezettségüket, de az is gyakori, hogy a szolgáltatók támasztanak nehezen teljesíthető feltételeket (pl. 0 forintos közüzemi számla, ami téli temperáló fűtés mellett vagy akárcsak évi egy-két napi vízfogyasztás mellett már nem teljesíthető).

A panaszok kezelését a hulladékgazdálkodási szektorban – figyelemmel az ezt érintő fogyasztói kifogások jelentős számára – 2016-ban ún. országos témavizsgálat keretében is vizsgálta az NFH. Ez az év azért érdekes számunkra, mert a közszolgáltatási modell reformja ekkor már javában zajlott, ugyanakkor az NHKV 2016-ban még épp, hogy csak létrejött. Az akkor megvizsgált (a nagyszámú beadványból szűrőpróbaszerűen kiemelt) 475 esetből 110 ügyben (23%) találtak valamilyen szabálytalanságot a közszolgáltatóknál. A kifogások túlnyomó része abból fakadt, hogy a közszolgáltatók nem adtak megfelelő tájékoztatást a békéltető testület és más fogyasztóvédelmi fórumok igénybevételeének a lehetőségéről. A mintán belül tíznél is kevesebbszer fordult elő, hogy a panaszkezelés 15 napos határidejét mulasztották el, illetve hogy egyáltalán nem foglalkoztak a panaszokkal. Ritka esetben fordultak elő a jegyzőkönyvezéssel, írásba foglalással kapcsolatos hibák. A hatóság a díjhátralék beszedésével kapcsolatos közszolgáltatói intézkedéseket

⁴⁹ Összefoglaló jelentés a villamosenergia-, földgáz-, víziközmű-, távhő- és hulladékgazdálkodási közszolgáltatás átfogó ellenőrzéséről a beérkezett fogyasztói beadványok alapján, NFH, Budapest (2016) 12-13.

is vizsgálta, figyelemmel arra, hogy országos szinten jelentős kintlévőség halmozódott fel, amelynek a kezelését épp 2016-tól az NHKV feladatává tették. A vizsgált minta alig 8%-ában jelentkezett, hogy a szolgáltató teljesen, s alig 5%-ban, hogy az előírt 30 napon belül elmulasztotta felhívni a fogyasztók figyelmét a díjfizetési kötelezettség elmulasztására. (Kiderült ugyanakkor, hogy a díjhátralék adók módjára való behajtásának a kezdeményezése a legtöbb esetben azért maradt el, mert azt a tartozás alacsony összege nem tette lehetővé az adózás rendjére vonatkozó előírások alapján.) Végeredményben az akkor még létező Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság úgy ítélte meg, hogy az érintett vállalkozások nagyrészt megfelelően alkalmazzák a jogszabályi előírásokat, ezáltal is biztosítva a fogyasztói érdekek érvényesülését.⁵⁰

A 2017-ben beérkezett beadványok (a járási hivatalokhoz benyújtott tájékoztatás-kérések, eljárás-kezdeményezések) elemzése alapján a témavizsgálat arra az eredményre jutott,⁵¹ hogy a folyamatos hatósági jelenlétnek és a fogyasztói tudatosság erősödésének köszönhetően az egyes közszolgáltatási területekkel kapcsolatos beadványok száma folyamatos csökkenést mutat (2016-ban még 534, míg 2017-ben már csak 470).

Megjegyezzük, hogy különösen 2014-től az Állami Számvevőszék (ÁSZ) az önkormányzati hulladékgazdálkodási cégeket ellenőrzi.⁵² Az ÁSZ számos olyan szempontot vizsgál, amely fogyasztói szempontból is érdekes. Így, például hogy a közszolgáltatási díjak megállapítása megfelel-e a központi előírásoknak, az önkormányzat a közszolgáltatásról megalkotta-e a rendeletét, a kommunális cégek a közérdekű adatokhoz való hozzáférést biztosítják-e, kinnlevőségeik (a díjtartozások) behajtását kéri-e az önkormányzattól. Bizonyos szabálytalanságok mellett az ÁSZ jelentései olyan jelenségekre is felhívják a figyelmet, mint például a gazdálkodás veszteséges volta. Látni kell

50 Összefoglaló jelentés a hulladékgazdálkodási közszolgáltatók és az elektronikus hírközlési szektor panaszkezelésének, valamint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatók díjhátralék esedékességét követően megtett intézkedéseinek vizsgálatáról, 8. NFH, Budapest, 2016. szeptember.

51 Ennek már csak a vezetői összefoglalóját találtuk meg. [Elérhető: http://www.fogyasztovedelem.kormany.hu/sites/default/files/vezetoi_osszefoglalo_KEO_2017.pdf (letöltés dátuma: 2019. január 30.).]

52 Warvasovszky Tihámér: A többségi önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok ellenőrzési és elemzési tapasztalatai. In: Auer Ádám – Boros Anita – Szólik Eszter (szerk.): Az önkormányzati vagyongazdálkodás aktuális kérdései, Dialóg Campus, Budapest (2018) 135.

ugyanakkor, hogy bár az ÁSZ erről hallgat, 2015-ben a hulladékgazdálkodási tevékenység finanszírozási problémáihoz már a hulladékgazdálkodási rendszer átalakítását célzó, központi intézkedések nagy mértékben hozzájárultak.⁵³

5. FOGYASZTÓI PANASZOK ÉS CÍMZETTJEIK

A közüzemi szolgáltatásokkal kapcsolatban meghatározhatók bizonyos típusproblémák, amelyek gyakori panaszok tárgyát képezik. Ilyenek lehetnek a számlára, a mérésre/leolvasásra, a szerződésszegésre, eszközkárosodásra stb. vonatkozó panaszok. Ezekbe a típusokba a hulladékgazdálkodási közszolgáltatással kapcsolatos panaszok is többé-kevésbé besorolhatók. Az alábbiakban néhány sajátos, a hulladékgazdálkodási ágazatra jellemző esetet tekintünk át, figyelemmel arra, hogy kutatásunk során milyen problémákkal találkoztunk a leggyakrabban.

- Tipikus, hogy a számlán szereplő számlaadatra – pl. a számlakövetelés összegére, jogalapjára – vonatkozott a kifogás.
- A fogyasztók számos panasza irányult arra is, hogy a számlát nem, illetve késve kapták meg, vagy utóbb kiderült, hogy egyáltalán nem készült számla.⁵⁴ A kiemelkedően magas számlakövetelések összege érinti a legérzékenyebben a fogyasztókat. A hulladékgazdálkodási ágazatban ez különösen nagy gondot okoz, mivel tömegjelenségről van szó. A 2016-ban létrejött NHKV a mai napig küzd a számlázási feladatokkal. Féléves késéssel kapják kézhez a lakosok a számlákat, amelyek összegét kénytelenek egyszerre befizetni. Gyakorta előfordul, hogy a fizetési felszólítások hamarabb érkeznek, mint a befizetendő szolgáltatási díjról szóló számla.
- A mérőórákkal, a méréssel, a leolvasással kapcsolatos beadványok a közüzemi szolgáltatásoknál jellemzőek. Ide sorolhatók például a hibás mérésre, hibás leolvasásra vagy a lejárt hitelesítésű mérőre vonatkozó fogyasztói panaszok. Ez a hulladékgazdálkodásban egyelőre csak külföldön (pl. Németországba, Dániában)⁵⁵ jelenik

⁵³ Gyurkó: i. m. 201, 204.

⁵⁴ Az esetek nagyobb részében levonható az a következtetés, hogy a szolgáltató által követelt összeg jogos volt, ám a fogyasztók számára a jelenlegi gazdasági helyzetben pénzügyi nehézséget okoz a számlák kiegyenlítése.

⁵⁵ Dániában a mérési infrastruktúra a szállítójárműveken elhelyezett, hitelesíthető erőmérő cellákból,

meg, ahol mérik az átvett hulladék mennyiségét, amihez a díjszabás igazodik.

- Az „egyéb panaszok” (pl. eszközkárosodás iránti felelősség) problémaköre a hulladékgazdálkodásban meglepően gyakori. A lakosság nincs tisztában azzal, hogy a gyűjtőedényzet nem képezi a saját tulajdonukat, hanem az ingatlanhoz tartozik. Így egy-egy ingatlan adásvétele esetén az ingóságokkal együtt gyakran „költöztetik” az edényzetet is. Ez konfliktushoz vezet, mert abban az esetben, ha a közszolgáltató az általa vezetett elektronikus rendszerben azt érzékeli, hogy már kiadásra került az edény, akkor a lakos kénytelen egy újat vásárolni, amelynek ára 15.000-25.000 Ft. (Az első ingyen bocsátja használatba a szolgáltató.) Az ilyen tárgyú panaszok tehát megalapozatlanok. Eszközkárosodás esetén a helyzet ugyanez, kivéve, ha a szolgáltató elismeri a kárt. Erről lehet szó, pl. ha a begyűjtő jármű nem kompatibilis az edénnyel, és ennek eredményeképp az edény a jármű tömörítő tartályába zuhan.

Az említett példák két különböző szereplő tevékenységi körébe tartoznak, ennek megfelelően a panaszok útja is kétféle lehet, amit az NHKV vonatkozó szabályzata igyekszik megvilágítani. A fogyasztók a panaszaik kezelése és megoldása érdekében a közszolgáltatók ügyfélszolgálataihoz fordulhatnak a következőkkel kapcsolatban: a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás megrendelése, szüneteltetése, megszüntetése, újraindítása, edénytípus-csere, adatváltozások, díjkedvezmények érvényesítése, társasház szétválasztása egyéni fizetőhelyekre, kártérítés, edénypótlás, eseti megrendelés, tartálymosás kérelem, sérült/rongált edény cseréje, edényjavítás megrendelése, az ürítési gyakoriság növelése/csökkentése, eseti lomtalanítás, szelektív gyűjtés, elhagyott hulladék illetve közterületi rendezvényen keletkezett hulladék eseti elszállítása, fizetési mód változtatása. (Emellett ügyfélszolgálati feladatok⁵⁶ a fogyasztók által

rádiófrekvenciás leolvasókból, helymeghatározó készülékből, az utasfülkében elhelyezett kis érintőképernyős számítógépből, egy GPRS alapú adatátviteli rendszerből és egy irodai kezelőszoftverből áll. Az adatok bekerülnek az adatbázisba, a lakos pedig a megtermelt mennyiség után fizet díjat.

56 Gyakran fogyasztói tévedésekből adódnak konfliktusok, így csak mellékesen jegyeznénk meg, mi nem tartozik a fogyasztói panaszok közé: A méltányossági kérelem (részletfizetés, fizetési halasztás), a tulajdonosváltozás, adatváltozások bejelentése, a számlamásolat, csekkpótlás kérése, az egyedi számla kérése, az általános bejelentések a szolgáltatásokról (pl. javaslatok, igények jelzése stb.), a tájékoztatás kérése.

bejelentett adatváltozásokkal kapcsolatos feladatok, szolgáltatási szerződések kötése, szerződéses adatok módosítása, kedvezmények és méltányossági kérelmek ügyintézése, pénztár működtetése, általános tájékoztatás.)

A számlázással, illetve a befizetésekkel (túlfizetések visszafizetése, részletfizetés stb.), a díjhátralék rendezésével kapcsolatosan a fogyasztók kizárólag az NHKV-hez fordulhatnak panaszaikkal.

A panaszok kezelésére vonatkozóan, mint említettük, egységes szabályozást⁵⁷ hozott létre a koordináló szerv. Célja a hozzá és (kizárólag a számlázással, befizetésekkel kapcsolatban) a hulladékgazdálkodási közszolgáltatást végző társaságokhoz érkező panaszok, bejelentések, észrevételek kielégítő, magas színvonalon és ügyfélbarát módon történő megoldása.

Látható, hogy a felsorolt ügýtípusok gyakran nehezen választhatók el egymástól (például a közszolgáltatónál bejelentett változást az NHKV-nak is át kell vezetnie, hogy a számlák adattartalma megfelelő legyen), ezért a szabályzat a közszolgáltatók és az NHKV közti kommunikációról is rendelkezik, arra vonatkozó határidőket állapítva meg. Arra az esetre, ha a számlázással kapcsolatos probléma a közszolgáltató hibájából fakad, akkor az NHKV hozzá továbbítja kivizsgálásra a nála emelt panaszt. Ha fogyasztóvédelmi hatósági eljárás alá vonják a két szereplőt (akár együtt), szintén elvárt az együttműködés.

Az NHKV ugyanakkor nem tekinti magára nézve irányadónak a Fgytv.-ben az írásbeli panaszok megválaszolására előírt 15 napos határidőt, s az általános 30 napos határidőt rögzítette szabályzatában. Ezt problematikusnak tartjuk, hiszen bár a közszolgáltatás materiális részét valóban nem az NHKV végzi, s a jogszabályok sem őt nevezik meg közszolgáltatóként, a fogyasztó, illetve a Fgytv. szempontjából a közszolgáltatási jogviszonynak része az ellenérték rendezésével kapcsolatos ügyintézés is.

57 A Koordináló szerv Ht. 53. § (4) bekezdésébe foglaltak szerinti szabályzata a közszolgáltatási díj beszedésével kapcsolatos bejelentések és panaszok intézésének és a Koordináló szervvel szemben indult fogyasztóvédelmi hatósági eljárásokban a Koordináló szervvel történő együttműködés rendjéről, Budapest, 2017. október 25. [Elérhető: https://nhkv.hu/wp-content/uploads/2016/08/Panaszkezelesi_szabalyzat_NHKV_20171025.pdf?dl=1 (letöltés dátuma: 2019. január 23.).]

Az NHKV tevékenységével illetve mulasztásával kapcsolatban néhány, az interneten is elérhető határozatot vizsgálhattunk meg. Az ezekben kiszabott fogyasztóvédelmi bírságok a panaszkezelési határidő elmulasztásához, illetve a számlázással, felszólításokkal kapcsolatos mulasztásokhoz kötődnek.⁵⁸

ZÁRSZÓ

Egyetértünk azzal, hogy a közszolgáltatási szektorban változásokra volt szükség, ugyanakkor a 2012 óta zajló reform – egyelőre legalábbis – nem hozta meg a társadalom számára kívánatos eredményt. Bár valóban voltak hátulütői annak, amikor több száz közszolgáltató tevékenykedett az országban, azonban a szolgáltatók piacon maradásának feltétele volt a kintlévőségek és a szolgáltatási díjak beszedése. A lakosok személyesen kötöttek szerződést, fizethettek díjakat az ügyfélszolgálatokon. A számlázás is folyamatosan, szünet nélkül működött, nem csorbítva az NHKV elmaradásaihoz hasonló módon a fogyasztói érdekeket.

A jelenlegi rendszer véleményünk szerint úgy „fogyasztóbarát,” hogy csak a fogyasztók egyes, rövidtávú szempontjait (pénztárcáját) veszi figyelembe. Olyan fogyasztót feltételez, akitől csekély tájékozottság illetve tudatosság várható el a szolgáltatás jelentőségét és színvonalát illetően. Összességében inkább úgy látjuk, hogy a fogyasztói szempontok hátrébb sorolódtak másokhoz képest, mindezt ráadásul egy kiszámíthatatlanul változó szabályozási környezetben és a különböző logikájú jogágak, jogintézmények zavarba ejtő keveredése mellett (különösen vészjósló, hogy a szolgáltatásszervezésbe jelentős számú településen a katasztrófavédelmi igazgatóság belépésére volt szükség,⁵⁹ vagy az, hogy a koordináló szerv közhatalmi jellegű jogosítványokat is kapott).

58 Pest Megyei Kormányhivatal Fogyasztóvédelmi Főosztály PE/002/243-2/2018, PE/002/970-2/2018, PE/002/926-2/2018 sz. ügyek. Jellemző, hogy a határozatok egyike 30, míg egy másik 15 napos határidőt tekintett irányadónak az NHKV panaszkezelésére vonatkozóan. A hatóság honlapján egyébként további ügyeknek is van nyoma, de az adott tartalmat onnan eltávolították.

59 Horváth (2016a): i. m. 139.

A hatóságokhoz eljutó panaszok száma nem áll egyenes arányban a problémákkal. Ha ugyanis az emberek azt látják, hogy esetük nem egyedi, hanem tömeges, akkor alappal feltételezhetik, hogy a megoldás sem egyedi, hanem intézményi szintű kell, hogy legyen. A beadványok jelentős részben elmaradnak azért is, mert a hazai fogyasztói tudatosság általános jellemzője, hogy sokan nem tesznek panaszt, ha vásárlásukkal, fogyasztásukkal összefüggésben a szolgáltató, kereskedő részéről sérelem éri őket. A közszolgáltatási szektorra ez különösen jellemző Magyarországon, még a rendszerváltást megelőző idők beidegződéseként.⁶⁰ Ráadásul esetünkben a fogyasztóknak részben magával az állammal szemben kellene jogukat érvényesíteniük, amire a kilátások nem feltétlenül tűnnek számukra kedvezőnek. Egy további meghatározó oka lehet a kifogások viszonylag alacsony számának a lakosság környezeti tudatosságában tapasztalható deficit, amit sajnos a közszolgáltatás jelenlegi helyzete, mint mindennapos fogyasztói tapasztalat tovább ronthat. A tartalmuknál fogva fogyasztói panaszként értelmezhető megkeresések jelentős arányban érkeznek az önkormányzatokhoz, amelyek azonban legfeljebb a közvetítő, békéltető informális szerepében segíthetnek már. Az ombudsmanhoz is érkeznek panaszok, aki azonban nyilvánvalóan csak az ügyek meghatározott részével – például a környezethez való jog sérelmével illetve egyes, a szabályozás és az intézményrendszer hiányosságaira visszavezethető típusproblémákkal – összefüggésben tud fellépni. Mindezek azt is mutatják, hogy a fogyasztóvédelmi hatóságokhoz érkező beadványok számából a fogyasztói tudatosságra, a szolgáltatás színvonalára vagy a panaszkezelési eljárás hatékonyságára vonatkozó következtetések csak kellő óvatossággal vonhatók le.

⁶⁰ Garai István – Újlaki-Váti László (szerk.): Fogyasztóvédelem Magyarországon civil szemmel, OFE, Budapest (2003) 96-99.