

# MECSEK – DRÁVA ÖNKORMÁNYZATI TÁRSULÁS

## HULLADÉKGAZDÁLKODÁS-SZERVEZÉSI PROBLÉMÁI

### Szakmai állásfoglalás és megoldási javaslatok

#### *Vezetői összefoglaló*

A szakvélemény *áttekinti* a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás főbb jogi, szervezeti, szervezési és finanszírozási feltételrendszerét, *rámutat* az esetleges ellentmondásokra és *javaslatokat tesz* az ellentmondások feloldására, illetve egyes esetekben jelzi a további elemzések, vagy jogalkotási kezdeményezés szükségességét. A kutatás és szakmai ajánlás a megbízás szerint, valamint a Társulással és a hozzá kapcsolódó vállalkozással folytatott konzultációk alapján elemzi a Társulással kapcsolatos konkrét ajánlásokat fogalmaz meg a jogszabályi rendezés irányaira is.

A jelen munka – a rendelkezésre bocsátott adatok és információk, továbbá a nyilvános adatok és a helyszíni tapasztalatszerzések során szerzett információk keretei között – *áttekinti* az önkormányzati társulások szabályozási, szervezési és működési jellemzőit és a Társulás főbb működési sajátosságait, továbbá a rendelkezésre bocsátott adatok, dokumentumok, információk keretei között feltárja az esetleges ellentmondásokat és javaslatokat fogalmaz meg azok helyi és központi szinten lehetséges feloldásának módjaira.

#### **1. A szabályozási környezet**

A tanulmány a hulladékgazdálkodás nemzetközi környezetéből az Európai Unió alapkövetelményeit emeli ki és *rámutat*, hogy:

- A hulladékgazdálkodási közszolgáltatás keretében is érvényesülnie kell a *versenyjogi* szabályoknak. A magyar szabályozás az általános gazdasági érdekű szolgáltatások keretében építi ki e tevékenységet. A verseny-megfelelőség itt a megengedett állami támogatások rendszerének kialakítását jelenti.
- A korszerű hulladékgazdálkodási közszolgáltatást szolgáló létesítmények, eszközök megvalósítása, beszerzése jelentős részben *EU támogatásokkal* valósul meg, ezért a közszolgáltatás megszervezése során figyelemmel kell lenni a támogatási szerződések és az azokhoz kapcsolódó jogi előírásokra is.

#### *A hazai jogi környezet főbb elemei*

- Az Európai Unió hulladékgazdálkodási normáihoz való igazodás érdekében megkezdődött a magyar hulladékgazdálkodás regionális rendszerének kialakítása és az ehhez kapcsolódó közfeladatok újraosztása az államigazgatás és a helyi önkormányzatok között. A folyamatban lévő hazai regionalizáció és központosítás felülről vezérelt, ennek előnyeivel és hátrányaival.
- A hulladékgazdálkodás országos céljait a kormány határozza meg az országos hulladékgazdálkodási terv és az országos hulladékgazdálkodási közszolgáltatási terv elfogadásával. A tervekben foglaltak megvalósítása a helyi önkormányzatok és a közszolgáltatók számára kötelező. A közszolgáltatási területek optimalizálása keretében hangsúlyos, hogy olyan hulladékgazdálkodási ellátási körzetek jöjjenek létre, amelyek biztosítják a már meglévő hulladékkezelő létesítmények megfelelő kiszolgálását, a hatékony üzemeltetéshez szükséges hulladékmennyiség beszállítását és a közelség elvének érvényesülését, továbbá a szolgáltatási útvonalak kereszteződésének elkerülését (körkörös szolgáltatás).
- Az államigazgatás és a helyi önkormányzatok közötti feladatmegosztás alapján *elválik egymástól a szolgáltatás tartalmi meghatározásának joga a díj megállapítási hatáskörtől*, ezért a díjmegállapításért felelős *miniszterre hárul* annak biztosítása, hogy az egyes köz-

szolgáltatók a településenként eltérő valós és indokolt szolgáltatási költségeiket a szolgáltatási díjban realizálni tudják.

- *Az önkormányzati rendelet csak a közszolgáltató és az ingatlanhasználó hulladékgazdálkodási közfeladattal összefüggő jogait és kötelezettségeit határozhatja meg. Nem rendelkezhet a közszolgáltatási díjról.*
- *A hulladékgazdálkodási közszolgáltatás országos megszervezését a törvény egyszerre minősíti közszolgáltatásnak és állami közfeladatnak. Ez előre vetíti, hogy az állam hulladékgazdálkodási feladatai és az azokat ellátó szervezetek felhatalmazásai atipikus szervezeti és hatásköri megoldásokat eredményeznek. Ennek egyik eleme az ún. Koordináló szerv létrejötte, amely formailag *gazdálkodó* szervezet, működésébe ugyanakkor *közhatalmi* elemek vegyülnek. Ennek következtében a Koordináló szerv a hulladékgazdálkodás alanyaira *úgy hozhat kötelező döntéseket, hogy azok ellen nem biztosított jogorvoslat.**
- *A közszolgáltató kiválasztása-megbízása a helyi önkormányzatok által formális, a versenyjogi szabályok helyett alapvetően a közmegbízási jelleg dominál.*
- *A hulladékgazdálkodási közszolgáltatás jogi szabályozása „kikényszeríti”, hogy az ellátásért felelős önkormányzatok együttműködésben, társulások formájában szervezzék meg a közszolgáltatást. A társulások működési szabályai adottak, de a gyakorlatban megjelenő működési ellentmondások kezelésére kevésbé adnak megfelelő megoldásokat. Fontos elem, hogy a társulások működése során – a létesítmények létrehozását szolgáló támogatások következtében – *be kell tartani a támogatási szerződésekben vállalt kötelezettségeket is.**
- *A hulladékgazdálkodási közszolgáltatást biztosító vagyon közvagyon, amelynek működtetésére a nemzeti vagyonra és a helyi önkormányzatok gazdálkodására vonatkozó törvényi szabályokat kell alkalmazni. A hatályos jogi előírások a közvagyon e részének szabályozásában, a vagyonkezelés kérdésében ellentmondásos.*
- *A hulladékgazdálkodási közszolgáltatás díjrendszere lényegében hatósági díjrendszer, amely 2012-es szinten rögzítette a díjakat. Ebben a rendszerben nem rendezett, hogy a közszolgáltató a díjban nem fedezett amortizációs költséget fedező bérleti-használati díjat milyen bevételéből tudja megfizetni a tulajdonosnak.*

## **2. Az elemzés során feltárt rendszerproblémák és a feloldás lehetőségei**

a) *A hulladékgazdálkodási közszolgáltatás koordináló intézmény rendszerének feladat- és hatáskörei újragondolást igényelnek.*

Megfontolást érdemel a Koordináló szerv „hatásköreinek” az újrafogalmazása annak érdekében, hogy a szervezet jellege egyértelmű legyen és a jelentős joghatást kiváltó döntései megfeleljenek a jogbiztonság követelményének (jogorvoslat biztosítása), továbbá versenyjogi szempontból biztos alapokon álljon a gazdasági társaság finanszírozása.

b) *A közszolgáltatási díjrendszer állandósította a 2012-re kialakult állapotot.*

A megváltozott hulladékgazdálkodási közszolgáltatási rendszer a díjak egységesebb rendszerének kialakítását és jogszabályi meghatározását indokolja. A megoldást a rezsicsökkentési eredmények megtartása mellett az biztosíthatja, ha az egyes közszolgáltatási területeken alkalmazható *díjakat a miniszter* – a Ht. követelményével összhangban – *rendeletben állapítja*

meg, figyelembe véve a rezsizabályokat. A megoldást segítheti, ha a díjak egységesítése esetén a rezsizabályokhoz képest „vesztes” területeken  *fogyasztói kompenzáció* biztosítható. Ennek forrását az országosan beszedett közszolgáltatási díj biztosíthatja.

- c) *A 2013 előtt megkötött EU támogatási szerződések és a megváltozott hazai környezet összhangja megbomlott.*

A tapasztalatok szerint a 2013 előtt megkötött támogatási szerződésekben vállalt kötelezettségek teljesítése a megváltozott jogi és közigazgatás szervezési környezetben nem vagy csak kompromisszumok árán lehetséges. Célszerű, ha az irányító hatóság felé kezdeményezés történik e szerződések  *országos felülvizsgálatára* és megfelelő módosítására – szükség esetén – uniós jóváhagyással. A közszolgáltatási régiók felülvizsgálata folyamatban van. Célszerű kezdeményezni, hogy a felülvizsgálat során a döntéshozó vegye figyelembe a hatályban lévő támogatási szerződések követelményeinek a teljesíthetőségét, továbbá hogy a régióon belül biztosítható legyen az egyéb hulladékfajták gyűjtésének és kezelésének összehangolása a közszolgáltatással.

- d) *A szabályozás nem szolgálja megfelelően a hulladékkezelési létesítmények vagyonekezelésbe adását.*

A hulladékkezelő létesítmények hasonló szerepet töltenek be, mint a vonalas közszolgáltatások, amelyek esetében a  *közvagyon kezelésbe adása* – ésszerűen –  *illeték és adómentes*. Célszerű kezdeményezni, hogy a hulladékgazdálkodási létesítmények hasonló jogi elbírálás alá essenek

- e) *A közszolgáltatási régiók ütközése a feladat ellátási kötelezettséggel.*

A közszolgáltatási régiók felülvizsgálata során figyelembe kell venni a hatályban lévő támogatási szerződések követelményeinek teljesíthetőségét. E nélkül a régióon belül nem biztosítható a hulladékgyűjtés és kezelés összhangja a közszolgáltatási szabályokkal.

### **3. A helyi gyakorlat főbb problémái és feloldásuk**

A tanulmány a Mecsek-Dráva Önkormányzati Társulás példáján elemzi az átalakulóban lévő hulladékgazdálkodási közszolgáltatás gyakorlati jellemzőit. A rendelkezésre bocsátott vagy nyilvános forrásokból megismert társulási és közszolgáltatói dokumentumok, továbbá a helyszíni konzultációk alapján a Társulás működésével és a Társulás működési területén megvalósuló közszolgáltatással kapcsolatban, előjáróban azt a megállapítást tettük, hogy:

- a) *A Társulás működésének szabályozottsága megfelel a jogszabályi előírásoknak*

A továbbiakban, ennek ellenére az alábbi problémákat azonosítottuk és ezekre a következő megoldási lehetőségeket javasoltuk:

*b) A Társulás döntési mechanizmusa a jogi szempontból megfelelő szabályozottság ellenére fejlesztést igényel.*

A Társulás működése – a rendelkezésre álló dokumentumok elemzése alapján – a jogszabályoknak megfelelő, de Társulási Tanács döntési hatékonysága javítható. Ehhez célszerű, ha a Tanács ügyrendjében a Tanács elnöke felhatalmazást kap a határozatképtelenség miatt elmaradt ülés és az újra összehívott ülés közötti időben az adott napirendekről szükséges döntések meghozatalár a Möt. alapján a polgármestert megillető jog szabályai figyelembe vételével.

*c) A működés tagok általi finanszírozása nem megfelelő.*

A Társulási tagok költségviselésének szabályait a társulási szerződés megfelelően szabályozza. A „nemfizetési” anomália feloldására – a Társulás által nem vállalt inkasszáción túl – nem találtunk megfelelő jogi megoldást. Részletesebb elemzés nélkül javasolható azonban, hogy a Tanács tagjai meghatározott rendszerességgel tartsanak konzultatív megbeszélést az általuk képvisel önkormányzatok polgármestereivel. Ezek a konzultációk erősíthetik a tagok felelősségvállalását a Társulás működési feltételeinek biztosításában.

*d) A Társulási Tanács – a rendelkezésünkre álló társulási megállapodás alapján - csak a hulladékgazdálkodási létesítmények működtetésére kapott felhatalmazást.*

Így a Társulás tagjai önállóan döntenek a közszolgáltató kiválasztásáról és a közszolgáltatási szerződés megkötéséről. Célszerű, ha a Tanács felhatalmazást kap – a települési önkormányzati szabályozási jog kivételével – az önkormányzati hulladékgazdálkodási közfeladatok egészének ellátására.

*e) Megoldatlan a Társulás tulajdonában álló létesítmények vagyonezésbe adása.*

A Társulás tulajdonában álló vagyon vagyonezésbe adása a hatályos adójogi szabályozás értelmezési ellentmondásai következtében kockázatos. A helyi megoldást szolgáló javaslatunk arra az értelmezésre épít, hogy e vagyon vagyonezésbe adása nem keletkeztet ÁFA adóalapot, vagy ha igen, akkor az adó alapja nem a vagyon, hanem a vagyonezéselői jog forgalmi értéke. A NAV és esetlegesen a bíróság megfelelő döntéséig a jelentős összegű adófizetési kötelezettség veszélyét az e tanulmányban rögzített saját értelmezésünk nem szünteti meg. Javasolható azonban, hogy a Társulás valamely kisebb értékű vagyontárgyát adja vagyonezésbe és ennek révén készítse az adóhatóságot döntésre az adóztatás kérdésében. Amennyiben a megoldásra adott adóhatósági válasz pozi-

tív, a vagyonkezelés problémája megoldódik. Negatív adóhatósági álláspont esetén mód van az eltérő jogértelmezés bírósági úton történő megerősítésére.

*f) A támogatási szerződés fenntarthatóságát veszélyeztetheti a kedvezményezett kör megváltozása, továbbá az ellátási terület módosulása.*

A támogatási szerződés sérelmét veszélyeztetheti a kedvezményezett tagjaiban történő változás. Ez lehet valamely tag kilépése a Társulásból, vagy új tagok belépése a szolgáltatási területre. A kilépés jogilag nem akadályozható meg, de – álláspontunk szerint – ha az a támogatási szerződés megsértésével jár, a kilépő tag felelőssége megállapítható és a következmények viselésében marasztalható. Mind a kilépés, mind a belépés kezelhető azonban a támogató hozzájárulásának beszerzésével.

A támogatási szerződésben vállalt célindikátorok teljesíthetősége – a rendelkezésre álló információ alapján – a marcali hulladékgazdálkodási központ megfelelő mennyiségű hulladékkal való ellátásának hiányában veszélyeztetett. Ennek megoldását segítheti, ha a Tanács kap felhatalmazást a közszolgáltatási szerződések megkötésére, amelyben kötelezheti a közszolgáltatót az indikátorok teljesítését szolgáló létesítmény-igénybevételre. Hasonló eredménnyel járhat, ha a jelenlegi rendszerben az önkormányzatok – a társulási szerződésben vállalt kötelezettségükkel összhangban – a javasolt előírást beépítik a szerződéseikbe.



2018 FEBR 8

DR. PÁVA ZSOLT  
elnök

Tárgy: Vagyonkezelési szerződés tervezet

MECSEK-DRÁVA REGIONÁLIS  
SZILÁRDHULLADÉK KEZELŐ RENDSZER  
LÉTREHOZÁSÁT CÉLZÓ ÖNKORMÁNYZATI  
TÁRSULÁS

Iktatószám: KHVFI/10575 /2018-NFM

Ügyintéző: Körös Edit

Telefonszám: +36 1 896 5633

E-mail: [katalin.edit.koros@nfm.gov.hu](mailto:katalin.edit.koros@nfm.gov.hu)

Pécs

Széchenyi tér 1.  
7621

TISZTELT ELNÖK ÚR!

Mecsek-Dráva Önkormányzati Társulás	
Jogászati Jogi Város Polgármesteri Hivatala Központi Iktató	
Iktatás dátuma:	2018 FEBR 13.
Iktató az. szám:	02-2/45-2/2018.
Melléklet:	Alsószám helye:

A 2017. október 6-án kelt, 02-2/704-2/2017 iktatószámú levél mellékleteként, a „Mecsek-Dráva Hulladékgazdálkodási Program – települési szilárdhulladék-gazdálkodási rendszer fejlesztése” című, KEOP-1.1.1/2F-2008-0002 azonosító számmal rendelkező projekt kapcsán megküldött tárgyi szerződés tervezetét az Irányító Hatóság (továbbiakban: IH) megkapta és leellenőrizte.

A 2007-2013 programozási időszakban az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, az Európai Szociális Alapból és a Kohéziós Alapból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 4/2011. (I. 28.) Korm. rendelet 118. § (2) bekezdése alapján jelen vagyonkezelési szerződés érvényességéhez az IH támogatáspolitikai szempontból hozzájárul.

Bízva a további sikeres együttműködésben,

Budapest, 2018. február „ 5 ”

Tisztelettel:



Dr. Némcsok Dénes Sándor

