



Boros Anita¹

Széljegyzetek egy előzetes alkotmánybíróági normakontroll-eljárás megállapításaihoz

Professzor Úr tiszteletére egy olyan témakört választottam, amely bizonyosan közel áll hozzá, ahogyan hozzám is. A „minden” vagy a minél több megőrzése a jövő feltörekvő generációi számára mindannyiunk küldetése.

A tanulmányomban egy olyan környezetvédelmi, polgári jogi, alkotmányjogi kérdéskört mutatok be, amelyről egyszer Professzor Úrral is szívesen beszélgetnék, mert tudom, hogy a környezetjog számára sem közömbös terület.

A hazai hulladékgazdálkodási rendszer az elmúlt időszakban a tényleges változás útjára lépett: az egy főre jutó keletkezett összes hulladékot tekintve – a 2018-ban realizálódó 1099 kg/fő hulladéktermelési értékkel – jelentősen az uniós átlag² alatt helyezkedik el. Ezen túlmenően folyamatosan csökken a lerakott hulladék mértéke és ezzel együtt növekszik a hulladék újrahasznosítása is. Iparágak alakultak az újrahasznosított alapanyagok feldolgozására, és egyre több a környezetkímélő technológiai megoldás. Ezzel párhuzamosan a globális környezetvédelmi célok elérése érdekében nemzetközi szinten is egyre több olyan jogi szabályozás jelenik meg, amely valamilyen környezetkímélő megoldás térnyerését kívánja elérni.

Az uniós hulladékgazdálkodási jogforrások az unió szakpolitikai célrendszeréhez igazodóan folyamatosan változnak. Ezeket a változásokat számos tényező indokolja, azonban az uniós célok eléréséhez óhatatlanul szükséges a tagállamok megfelelő közreműködése és támogatása. Ebből következően az unió szigorúan meghatározza azokat az értékeket, amelyeket az Európai Uniónak és a tagállamainak teljesíteniük kell a közös célok megvalósítása érdekében.

Az uniós jogszabályok alapelve az, hogy lehetőség szerint ne keletkezzen hulladék, amennyiben arra mégis sor kerül, az nyersanyagként visszakerüljön a gazdaságba. A hulladékgazdálkodás javítása az erőforrások jobb

¹ Egyetemi docens, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Lőrincz Lajos Közigazgatási Jogi Tanszék. Kapcsolat: boros.anita@uni-nke.hu.

² EU27 (1818 kg/fő) érték (2018).

kihasználását eredményezi, új piacokat és munkahelyeket teremt, és ösztönzi a nyersanyag-behozataltól való függés mérséklését és a környezeti hatások csökkentését.³

Az Európai Unió a hulladékgazdálkodási szakterület átfogó szabályozását az Európai Parlament és a Tanács hulladékról és egyes irányelvek hatályon kívül helyezéséről szóló 2008/98/EK irányelve (Keretirányelv vagy HKI) hatálybaléptetésével biztosítja. Az itt meghatározott fő célok a hulladék-képződés csökkentése, a hasznosítási arányok növelése, az elkülönített gyűjtés kialakítása és fejlesztése, valamint a hulladékká vált termékek újrahasználatra előkészítése, újrafeldolgozása. Ezt a Keretirányelvet számos egyéb jogforrás egészíti ki, főként az egyes hulladéktípusokra vonatkozó részletszabályok meghatározása céljából.

Az említett zöld átállást célozza az Európai Parlament és a Tanács 2018 tavaszán elfogadott Körforgásos Gazdaság irányelv csomagja is, amelyet a tag-államoknak 2020. július 5-ig kellett átültetniük nemzeti jogrendjükbe.

Az uniós normatív szabályok mentén Magyarországnak is meg kellett hoznia azokat a szakmapolitikai döntéseket, amelyek a hulladékgazdálkodási ágazat körforgásos gazdasági modellre áttérését támogatják.

Az így kimunkált új hulladékgazdálkodási normacsomag számos törvény módosítását eredményezte, amelyeket az Országgyűlés 2020 decemberében el is fogadott.

A köztársasági elnök előzetes normakontroll keretében kérte a normacsomag egyik törvényének – három szakaszának – alkotmányossági vizsgálatát az Alkotmánybíróságtól. Ezt követően az ágazati miniszter is megküldte az indítvány (indítvány) által támadott jogszabályi rendelkezéssel összefüggő jogi véleményét (miniszteri vélemény) az Alkotmánybíróságnak.

Jelen tanulmány nem hivatott az egészen hosszú és összetett új hulladékgazdálkodási normacsomag elemzésére, hanem inkább a jogértelmezési kérdéseket felvető rendelkezésekkel foglalkozik, azok közül is azzal az eggyel, amely láthatóan az Alkotmánybíróság megítélése alapján sem egyértelmű.

Tekintettel arra, hogy a köztársasági elnök a hulladékgazdálkodás rendszerének átalakítását, illetve a szabályozási koncepciót általánosságban nem sérelmezte, az Alkotmánybíróság az indítvány elbírálása során a vizsgálatot szorosan a megjelölt alkotmányossági kérelemhez igazodóan végezte el. Az indítvány szerint a jogalkotási cél helyes.

³ Lásd ehhez a Bizottság közleményét az erőforrás hatékony Európa-megvalósításának ütemtervéről (COM/2011/0571 final). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TEXT/?uri=CELEX:52011DC0571>.

„A magyarországi hulladékgazdálkodás hatékonysága, működési folyamata és szervezete kétségtelenül jelentős átalakításra szorul.

Ugyancsak támogatandó az a jogalkotói célkitűzés, hogy az új rendszer az ellátásbiztonságot, hatékonyságjavítást célzó és a rezsicsökkentés vívmányait megőrizni képes módon, nagyobb állami szerepvállalással jöjjön létre. A törvény számos rendelkezése kifejezetten pozitív változást jelent, mint például a hulladékképződés megelőzése elvének érvényre juttatása, a körforgásos gazdaságra történő áttérés, az illegális hulladékok kapcsán bevezetésre kerülő rendelkezések.

A törvény megeremti a hulladékgazdálkodás meghatározó részének állami feladatkörbe vonását. Így, a teljes települési közszolgáltatáson túl a törvény az intézményi résztevékenység meghatározásával kizárólagos állami feladatkörbe vonja a közszolgáltatás körébe jelenleg nem tartozó települési hulladéknak, a kiterjesztett gyártói felelősségi rendszer hatálya alá tartozó termékek hulladéknak, a környezetvédelmi termékdíjas termék hulladéknak és a visszaváltási díjas rendszer hulladéknak az átvételét, gyűjtését, elszállítását, előkezelését, kereskedelmét és kezelésre történő átadását, ideértve az ezek által érintett hulladékgazdálkodási létesítmények fenntartását és üzemeltetését, a gyártói felelősségi kötelezettséget a gyártó nevében teljesítő szervezeti feladatainak ellátását, valamint a betétdíjas rendszert kiegészítő és felváltó kötelező visszaváltási díjas rendszer működtetését.”⁴

Az indítvány kiemeli, hogy:

„Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése szerint mindenkinek joga van a tulajdonhoz. A XIII. cikk (2) bekezdése a tulajdon elvonásának feltételeit állapítja meg, miszerint arra csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett kerülhet sor.

A hatályos Ht. 2. § (1) bekezdése az értelmező rendelkezések között – az Európai Parlament és a Tanács 2008. november 19-i 2008/98/EK irányelvével összhangban – definiálja a hulladék, a hulladékbirtokos, a hulladékfajta, a hulladékgazdálkodás, a kezelés, az újrafeldolgozás, az újrahasználatra előkészítés fogalmát. Ezek szerint hulladék bármely anyag vagy tárgy, amelytől birtokosa megválnak, megválni szándékozik vagy megválni köteles. A hulladék kezelést igényel, van hulladék, amely újrahasznosítható vagy újrafeldolgozható. A hulladéknak tulajdonosa (birtokosa) van, aki a hulladékgazdálkodás keretében gondoskodik – többek között – az újrahasznosításról. A törvény 49. § (1) bekezdésével megállapított, a Ht. módosított 31. § (2) és (2a) értelmében a hulladék birtokosa hulladékról kizárólag az államnak, a koncesszornak vagy a koncesszori alvállalkozónak történő átadással gondoskodhat, amely hulladék így az állam, a koncesszor vagy a koncesszori alvállalkozó tulajdonába kerül. Eszerint a termelési és ipari hulladékok tulajdonát a törvény elvonja. E hulladékok értéket képviselnek, de a törvény a kapcsolódó kártalanításról semmilyen módon nem gondoskodik, sőt, kilátásba helyezi, hogy e hulladékok után az eredeti hulladékbirtokosnak fizetési kötelezettsége keletkezik, amely az értékesíthető hulladékok tekintetében duplán kárt okoz a termelőnek.”⁵

⁴ Lásd: <https://bit.ly/331uoRE>.

⁵ Lásd: <https://bit.ly/331uoRE>.

Ahogy a miniszteri vélemény helytállóan kifejti:

„[A] hulladékgazdálkodás és azon belül különösen a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás folyamatos és magas színvonalú, a közegészségügy és a környezetvédelem szempontjait maradéktalanul érvényesítő fenntartása alapvető állami érdek, közérdek. A hulladékgazdálkodás két csoportra osztható, a kötelezően igénybe vehető hulladékgazdálkodási közszolgáltatásra (állami, önkormányzati feladatok) és az önkéntesen végezhető, igénybe vehető piaci hulladékgazdálkodási szolgáltatásokra. Az utóbbi nyereséggel, míg előbbi jellemzően ráfizetéssel működik. Ráadásul utóbbi hatékonyságának hiánya miatt a tagállamok kötelezettségévé tett hulladékgazdálkodási célok teljesítése is bizonytalanra válik, amelyek nem teljesítése a tagállamok felelősségét veti fel (lásd kötelezettségsszegési eljárások).

Az új koncessziós modellben az említett közérdek miatt kerül sor a hulladékbirtokosok választási lehetőségének korlátozására is. Ez a korlátozás képes garantálni, hogy a hulladék olyan személynek kerüljön átadásra, amely nemcsak a saját profit maximalizálásában érdekelt, de a tagállami célszámok teljesítésében is, azaz abban, hogy a közegészségügyi és a környezetvédelmi célok érvényre jussanak. Ráadásul azzal, hogy korlátozásra kerül a hulladékbirtokos választási lehetősége, segítséget, könnyítést hoz. Egyszerűbbé teszi azt a kérdést, hogy mihez kezdjen a hulladékaival a hulladékbirtokos, hiszen csak egy szereplőnek lehet átadnia azt. Ezzel egyben a hulladékgazdálkodási »szürkegazdaság« is fehéredne.

A jövő nemzedékek szószólója a közszolgáltatás finanszírozási nehézségeire tekintettel megállapította, hogy azok felvetik »a jövő nemzedékek Alaptörvény P) cikke által védett érdekeinek, a XX. cikkében foglalt testi és lelki egészséghez fűződő jognak, valamint a XXI. cikkében foglalt egészséges környezethez való jognak sérelmét«. ⁶ Az Alkotmánybíróság korábban idézett gyakorlata szerint az Alaptörvény nem értékes, hiszen a korábbi Alkotmányhoz képest bővebb rendelkezéseket tartalmazva, elköteleződött a jövő nemzedékek érdekeinek védelme mellett.

Az új koncessziós modellben az illegális hulladéklerakás is vélhetően csökkenne. Az illegális hulladék felszámolása kiemelt közpolitikai cél. Az ehhez szükséges intézkedéseknek környezetvédelmi és közegészségügyi alapjogvédelmi funkciói is vannak. ⁷

A hulladék fogalma jogi értelemben meghatározott, hiszen a már említett Keretirányelv ⁸ meghatározásában az olyan anyag vagy tárgy, amelytől birtokosa megválnak, megválni szándékozik vagy megválni köteles. Ezt a fogalomrendszert implementálta a hazai jogalkotó is. A kérdés az, hogy vajon a háztartásunkban, a vállalkozási tevékenységünk során keletkező hulladék mint dolog ugyanolyan tulajdonjogi megítélés alá esik-e, mint a hagyományos értelemben vett, birtokba vehető testi tárgy. Ennek a kérdésnek a megítélése nem egyértelmű. Vegyünk egy nagyon hétköznapi tényállást: veszünk egy tábla csokoládét. Ez a termék egészen bizonyosan be van csomagolva valamivel, legtöbbször papírral. Amikor

⁶ A/B-4685-1/2018.

⁷ Az 1/02105/2020. számon érkezett indítvánnyal kapcsolatos jogi vélemény 16–17. oldala.

⁸ A hulladékokról és egyes irányelvek hatályon kívül helyezéséről szóló 2008/98/EK irányelv 3. cikk 1. pont.

megvásároljuk a terméket, annak az árában a teljes termék benne foglaltatik: a gyártásától a polcokra kerülésig. Amikor megvásároljuk, többnyire nem számolunk azzal, hogy hasznot remélhetünk, ha megfelelőképp szétválogatjuk a hulladékot, vigyázunk arra, hogy az mással ne keveredjen, így ne szennyeződjön. A csomagolás mindaddig nem válik hulladékká, amíg ki nem dobjuk a szemetesbe (vagy egyes esetekben máshova). Az is lehet, hogy évekig gyűjtögetjük a csokoládépapírokat, majd egyszer csak egy szalonnasütés alkalmával áldozatul esnek tűzgyújtásnak (már ha éghető).

Ez azt jelenti, hogy ha a termékkel együtt vásárolunk csomagolási anyagot, annak hulladékká válása, akár időbeli, akár módbeli aspektusból vizsgálva rajtunk múlik. A kérdés már csak az, hogy vajon ez az átmeneti jogi állapot, amelynek az ideje és tartalma minden egyes tényállásnál (minden egyes hulladékká válható dolognál) más és más, mennyiben tekinthető tulajdonjognak. Ha ez a klasszikus jogi értelemben vett tulajdonjoggal megegyező, az is kérdéses, mit lehet érteni a tulajdonjog részjogosítványain a hulladékgazdálkodás aspektusából: a hulladék, mint polgári jogi értelemben vett dolog összegyűjtése, feldolgozása, hasznosítása szempontjából? Vajon mikor válik értékke a hulladék? Amikor a csokoládét a csomagolás bevonja, akkor egészen biztosan van értéke, hiszen azt is legyártották, a csomagolást valaki elvégezte, és nem egyszer a csomagolás a termék védjegye. De vajon akkor, amikor a csokoládé elfogyott, és a csomagolását kidobjuk, akkor vajon tényleg értékkel bír? Lehet egyenlőségjelet tenni két különböző hulladékarám eltérő hulladékfajtája között (például egy italos alumíniumdoboz vagy az említett csokoládépapír között)? Ha értékkel bíró dolog, akkor miként lehet az Alaptörvényben meghatározott társadalmi felelősségvállalást arra kiterjeszteni, aki ezzel a dologgal rendelkezni jogosult?

Itt érdemes megjegyeznünk, hogy a hulladékról szóló törvény (Ht.) 31. § (1) bekezdése szerint a hulladékbirtokos gondoskodik a hulladék kezeléséről. Ez a hulladékkezelés többféleképpen valósulhat meg a hatályos törvényünk szerint.

A Ht. 32. § (1) bekezdése szerint a hulladékgazdálkodás költségeit – a szennyező fizet elvvel összhangban – az eredeti hulladéktermelő, illetve a hulladék tényleges vagy korábbi birtokosa fizeti meg. Ennek teljesítésére jogszabály (részben vagy egészben) a hulladékot eredményező termék gyártóját, forgalmazóját is kötelezheti. Ennek a szakasznak a második bekezdése mondja azt ki, hogy akinek tevékenysége során hulladék képződik, a hulladék kezeléséről a hulladékbirtokosra vonatkozó előírásoknak megfelelően gondoskodik.

A Ht. azért szól a birtokról és nem az általános értelemben vett tulajdonjogról a hulladék kapcsán, mert nagyon gyakran hulladék tárgyat képező

dolgok tulajdonosa már fel sem lelhető (különösen például illegális lerakás esetén), vagy éppen a tulajdonos már megvált a dologtól. Különösen abban az esetben, amikor a hulladékot az eredeti birtokosa (aki még beazonosítható) átadja a hulladékot összegyűjtőnek, majd az azt szétválogatónak, majd egy részét megint másnak, aki elszállítja több helyre, ahol hasznosítják. Tehát valójában itt átmeneti birtokviszonyok jönnek létre részint jogszabályi, részint magánfelek közötti megállapodások alapján. Emellett van olyan esetkör is, amikor egyáltalán nem azonosítható sem a tulajdonos, sem egyetlen birtokos például az illegális hulladék lerakásánál. Ezt a kérdést azért vettem fel, mert az indítvány a következőket mondja:

„Eszerint a termelési és ipari hulladékok tulajdonát a törvény elvonja. Ezen hulladékok értéket képviselnek, de a törvény a kapcsolódó kártalanításról semmilyen módon nem gondoskodik, sőt, kilátásba helyezi, hogy ezen hulladékok után az eredeti hulladék-birtokosnak fizetési kötelezettsége keletkezik, amely az értékesíthető hulladékok tekintetében duplán kárt okoz a termelőnek.”⁹

A miniszteri vélemény ezzel kapcsolatban kifejti, hogy:

„[A]z új modellben a településeken keletkező hulladék a kiindulópont. A fogalmi kettősség mindössze azért került meghagyásra, hogy biztosítható legyen a szolgáltatások átalakításának a folyamata és semmilyen jogértelmezési vagy egyéb probléma ne akadályozhassa a lakosság és a vállalkozások megfelelő jogérvényesítését. Éppen ezért a jelenlegi modellről az új modellre történő átállás kívánja meg a közszolgáltatási résztvevőket, és az azon kívüli, ún. intézményi résztvevők fogalmi szinten történő szétválasztását. Ugyanakkor az uniós jogi szabályozók hulladékról vagy települési hulladékról rendelkeznek. Ebben az új fogalomrendszerben tehát nem jelenik meg az indítványban jelzett »termelési vagy ipari hulladék«. [...] a településeken keletkező hulladék és annak – a közegészségügyi, köztisztasági, környezetvédelmi és fenntarthatósági alkotmányos elvek sokkal hatékonyabb érvényre jutását biztosító – új kezelési modelljében egy paradigma váltás történik az egységes modell érvényre juttatása érdekében.”¹⁰

A miniszteri vélemény helyesen arra is felhívja a figyelmet, hogy az egységes szemléletű új modellre való átállásnak a „köz” a nyertese a közös társadalmi felelősségvállalás jegyében. Ebben a mérlegben pedig óhatatlanul lesznek nyertes és vesztes területek. Nagyon fontos hangsúlyozni, hogy az egységes modellnek éppen az a rendeltetése, hogy ne legyenek eltérő szabályok a hulladék összegyűjtését és előkezelését tekintve: azt a leghatékonyabban végezze el az, akit erre a jogalkotó kijelöl. Amiért pedig erre szükség van, arra az *amicus curiae*

⁹ Lásd: <https://bit.ly/331uoRE>.

¹⁰ Az 1/02105/2020. számon érkezett indítvánnyal kapcsolatos jogi vélemény 19–20. oldala.

egyértelműen választ ad: gazdasági értelemben egy hatékonyan, versenyképesen működő modellhez egységes szemlélet, az infrastrukturális feltételek biztosítása és nem utolsósorban az egységes elvekből következő racionalizálási folyamatok végrehajtása (például a körforgásos gazdasági modellre történő átállás tudás-menedzsmentje, a termékciklusok gazdasági és jogalkotási szempontú ártértékelése, a hulladékszállítási útvonalak átgondolása, a szükséges közszolgáltatási rendszer teljes átalakítása) szükséges. Szintén kiemelendő a miniszteri vélemény egy nagyon lényeges pontja:

„Jelenleg a »nyereséges« területek csak úgy tudnak »nyereségesek« lenni, hogy kiválogat(hat)ják az »értékes« hulladékot, a kiválogatást követően a többi pedig a költséges »közösbe« kerül, a »veszteséges« szegmenshez. [...] Önmagában viszont egy olyan rendszer nem tartható fenn, hogy vannak, akik az »értékes« részeket kiválogatják, abból nyereséget termelnek, míg a »nem értékes« részeket ártalmatlanítják, vagy ami még rosszabb lehet, a veszteséget termelő hulladékgazdálkodási rendszerbe csatornázzák át, ugyanis ezzel a közszolgáltatási rendszer folyamatosan fenntarthatatlan lenne állami támogatás nélkül. Ahogy a fentiekben is bemutatásra került, a hulladék közszolgáltatás közvetlen összefüggésben áll az egészséges környezettel, az Alaptörvény P) cikkével, továbbá közvetett összefüggésben áll például végső soron az emberi élettel. Erre figyelemmel az állami kötelezettségekből és a felelős állami gazdálkodásból következően a Kormánynak meg kellett vizsgálnia, hogy át lehet-e térni egy fenntarthatóbb rendszerre. Az elfogadott törvényben megjelenő új rendszer közfeladatellátáson alapuló új, egységes hulladékgazdálkodási rendszert hoz létre. A fentiek alapján tehát ahhoz, hogy a rendszer jól működjön, elengedhetetlen az új, egységes modell felállítása. A hulladékot álláspontunk szerint ugyanis csak egységben lehet kezelni, amire az új rendszer megoldást nyújthat. Az új rendszer egy össz társadalmi felelősségvállaláson alapuló, a környezeti terhelést minimalizáló, egységes és hatékony szabályozási modellben gondolkozik, amelyben nem lehetséges az egyes jövedelmező vagy veszteséges hulladékgazdálkodási területeket különönlten kezelni.”¹¹

Az indítvány által megfogalmazottak felvetik a kártalanítás kérdését is. A miniszteri vélemény hivatkozva a 3194/2014 (VII. 15.) AB határozatra kifejti, hogy az Alkotmánybíróóság nem tartotta az alkotmányosan védett tulajdon körébe tartozónak a gazdasági tevékenység hatósági engedély alapján rendszeres jövedelemszerzési célból történő végzését, illetve magát a gazdasági tevékenység végzésére feljogosító hatósági engedélyt és az engedély által lefedett tevékenységi kört sem. Vagyis valójában nem lehet a tulajdonelvonást megállapítani, ha az új szabályozás elvben nem zárja ki, hogy a jogosult valamilyen módon tovább gyakorolhassa jogosultságait.¹²

¹¹ T/13958./17. sz. önálló iromány 17. oldala.

¹² 3194/2014 (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [24].

Az új modell célja éppen az lenne, hogy a már meglévő hulladékgazdálkodási aktorok továbbra is részt vegyenek az ágazat iparági mechanizmusában, technológiai, innovációs fejlesztések útján pedig hatékonyabb üzletpolitikát tudjanak folytatni. Ebben a feladatellátási modellben azonban a rendező elv az egységes elvek mentén történő hulladékgyűjtés és -kezelés.

Az Alkotmánybíróság a kérdést vizsgálva¹³ – nagyon fontos különvéleményekkel – megállapította, hogy az indítványnak kizárólag az általunk elemzett pontja vet fel alkotmányossági aggályokat.

A döntésben az Alkotmánybíróság egyfelől a kisajátítás kérdéskörét és alapjogi vonatkozásait vizsgálta. Az Alkotmánybíróság a korábbi határozatai alapján kifejtette, hogy az alkotmányjogi értelemben vett tulajdonvédelem köre és módja túlmutathat a polgári jogi értelemben vett tulajdonjogi fogalmakon és egyéb vagyoni értékű jogokra is kiterjedhet, úgymint „az egyéb, tulajdonszerű vagyoni értékű jogok védelmét is biztosítja”.¹⁴ Az nem derül ki a határozatból *expressis verbis*, hogy akkor a hulladékot az Alkotmánybíróság az itt felsoroltak közül pontosan minek is tekinti. Azt is kiemeli az Alkotmánybíróság határozata, hogy „sem önmagában gazdasági tevékenység, sem a vállalkozások és a vállalkozók által a gazdasági tevékenység végzéséhez szükséges ráfordítások és eszközök megtérülése, piaci értékállósága nem áll az Alaptörvény XIII. cikkének oltalma alatt”.¹⁵

A határozat 23. pontja ugyanakkor arra utal, hogy a hulladék valamiféle olyan dolog lehet, amely a tulajdonhoz való jog védelmi körébe tartozik. Ebből pedig az is következik, hogy alkalmazandó rá az ún. szükségességi-arányossági teszt.

„A szükséges tulajdonkorlátozásnak is arányosnak kell azonban lennie, mely kisajátítás, illetve tényleges hatásaiban a kisajátításhoz hasonló más korlátozások, különösen a polgári jogi tulajdon egyes részjogosítványainak (birtoklás, használat és hasznok szedése, rendelkezés) jogszabályi korlátozása esetében a korlátozással arányos kártalanítás biztosításának kötelezettségét rója a jogalkotóra. Kisajátítás esetén, vagy a polgári jogi tulajdonjog részjogosítványainak jelentős mértékű korlátozásával járó más esetekben tehát az állaggarancia helyébe az értékgarancia lép, amely nem más, mint az értékcsökkenésnek megfelelő mértékű kártalanítás. Mindebből az következik, hogy alkotmányosan a tulajdonos tulajdonosi pozícióját hátrányosabbá tevő, a tulajdonos számára tényleges, pénzben is kifejezhető hátrányt okozó jogszabályi előírások esetén a jogalkotó biztosítani köteles az értékgaranciát, vagyis a korlátozással arányos kártalanítást köteles előírni.”¹⁶

¹³ Lásd az I/2105/2020. sz. ügyet.

¹⁴ Lásd az elemzett határozat 19. pontját és az ott hivatkozott döntéseket: a 3209/2015. (XI. 10.) AB határozat, Indokolás [64]. 3199/2013. (X. 31.) AB határozat, Indokolás [13], valamint a 3090/2019. (V. 7.) AB határozat, Indokolás [41].

¹⁵ A hivatkozott határozat Indokolásának 21. pontja.

¹⁶ A határozat visszautal a 23/2017. (X. 10.) AB határozat indokolására [16]–[17].

Az arányosság vonatkozásában a miniszteri vélemény számos elemet felsorakoztat, utalva arra, hogy a hulladékgazdálkodási rendszer működtetése csupán egyetlen aspektusa a hulladékgazdálkodás egészének racionalizálását illetően, így egy-egy törvényhely önmagában való értelmezése megtévesztő eredményre vezethet.

A miniszteri véleményben kifejtett arányossági tényezők áttekintésére nem utal az elemzett határozat. Az Alkotmánybíróság inkább azt a megoldást választotta, hogy más, a korábbi – egyértelműen a tulajdonjogi kategóriák egyikébe sorolható tényállásra reagáló – határozatában megfogalmazottakat vette alapul. Ez ugyanakkor olyan kérdéseket is felvet, hogy egyes dolgok, amelyek a háztartásunkban vagy vállalkozási tevékenységünk során keletkeznek, hasonló elbírálás alá esnek-e, mint a most vizsgált határozatban nevesített hulladék (például a szennyvíz, a keletkezett komposzt, zöldhulladék, összegyűjtött esővíz). Az Indokolás 33–34. pontja kiemeli:

„A kisajátítás polgári jogi, illetve törvényi fogalma kifejezetten az ingatlan tulajdonjogának elvonásához kapcsolódik, míg az Alaptörvény – az Alkotmánybíróságnak a fent idézett joggyakorlata értelmében – egyrészt a tulajdonhoz való jog védelmi körébe tartozó jogok szélesebb tárházát öleli fel, másrészt nem csak tényleges és teljes tulajdonelvonás, hanem a polgári jogi tulajdonjog részjogosítványainak jelentős mértékű korlátozásával járó más eseteiben is az értékgarancia biztosítását követeli meg. [...] A hulladék birtokosa (tulajdonosa) tehát egyfelől olyan módon is gondoskodhat a hulladék kezeléséről, amely révén haszonra tesz szert, másfelől végső soron – piaci szempontból értéktelen vagy költségesen kezelhető hulladék esetén – neki kell viselnie a hulladékkézelés terheit.”¹⁷

Az Indokolás szerint a vizsgált hulladékokban „vagyonni értékkel bíró hulladékok is lehetnek, ráadásul jelentős mennyiségben; ezért az Alkotmánybíróság az indítványozó által felvetett tulajdonkorlátozási aggályt a rendelkezés vonatkozásában – az érintett hulladékok jogi kategorizálásától függetlenül – nem tudta kizárni.”¹⁸

Ez valóban így van: értékkel bíró hulladék lehet valakinek a hulladéktömegében, ha onnan azt kiválogatják, tisztítják, kezelik, és a végén olyan alapanyagká válik, amelyet újra lehet hasznosítani. Az odáig való eljutás viszont rendkívül költséges.

Egyetértve a miniszteri véleménnyel csak komplex módon szabad a hulladékgazdálkodás rendszerét vizsgálni. Az, aki az újrahasznosított vagy újrahasznosítható anyaghoz hozzájut, tényleg értéket nyer.

¹⁷ A hivatkozott határozat Indokolásának 33–34. pontja.

¹⁸ 5/2021 (II. 9.) AB határozat.

Az Alkotmánybíróság a tulajdonhoz való jog sérelmét a hulladékon fennálló tulajdon korlátozása miatt állapította meg. Az idézett határozat 36–37. pontja szerint:

„A Törvény 49. § (1) bekezdése által megállapított rendelkezések tehát – meghatározott hulladékkörbe tartozó – hulladékokra és hulladékbirtokosokra viszonylag egységesen határoznak meg szabályokat; a Törvény nem differenciál aszerint, hogy az érintett hulladékok vagyoni értékkel bírnak vagy értéktelenek, sem aszerint, hogy hulladéktulajdonosról vagy annak nem minősülő más hulladékbirtokosról van szó. A hulladéktulajdonosok vonatkozásában az alkotmányos tulajdonvédelem biztosítandó; a közérdek igazolhatja ugyan a korlátozás szükségességét ebben az esetben is, azonban a korlátozás alkotmányosságának feltétele az arányosság biztosítása; ugyanakkor ilyen, az arányosságot biztosító rendelkezés, kompenzáció, nem olvasható ki a támadott szabályozásból. A támadott rendelkezések vizsgálata alapján az Alkotmánybíróság mindezekre figyelemmel megállapította, hogy a Ht. 31. § (2) bekezdés a) pontja, (2a) és (2b) bekezdése – ugyan az indítványozó által nem vitatott közérdekre hivatkozással – bizonyos esetekben úgy korlátozza a hulladéktulajdonosnak is minősülő hulladékbirtokosnak a hulladékon fennálló tulajdonjogát, hogy ezzel számára tényleges, pénzben is kifejezhető hátrányt okoz, de nem ír elő az arányosságot biztosító ellentételezési kötelezettséget. Ezért az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy a Törvény 49. § (1) bekezdése ellentétes az Alaptörvény XIII. cikkével.”¹⁹

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a kialakított szabályozási modellt úgy kell átalakítani, hogy az kellően differenciált legyen, amelyben a hulladéktulajdonosok ellentételezése, valamint a kötelező közszolgáltatási, környezetvédelmi és közegészségügyi szempontok maradéktalan érvényesítése megvalósul, és egyúttal az uniós szabályozásból származó kötelezettségek teljesítését is lehetővé teszik.

Szeretném ugyanakkor megjegyezni, hogy figyelemre méltó a két alkotmánybírói különvélemény is: egyfelől kiemeli a már általunk is említett rendszerszintű vizsgálat igényét, vagyis azt, hogy egy-egy rendelkezést alkotmányjogi értelemben is sem csak önmagában célszerű vizsgálni.²⁰ Másfelől jogosan veti fel a különvélemény, hogy a hulladékbirtokos bármilyen kártalanításának alkotmányjogi problematikája az elmúlt években nem került az Alkotmánybíróság elé.

Hasonlóképpen az eredeti koncepciót támogatja a különvélemény 84–85. pontja is, amely rámutat arra, hogy a Ht. értelmező rendelkezése szerinti hulladék fogalom nem értelmezhető az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdése szerinti kisajátítás tényállási elemeként, hiszen külön jogi szabályozók vonatkoznak az egyes hulladékarak tekintetében a gyűjtési tevékenység alá tartozó, majd újrahasznosítandó mennyiségre.

¹⁹ Lásd: <https://bit.ly/331uoRE>.

²⁰ Lásd Indokolás 76. pont.

Látható, hogy egy igen összetett, számos jogterületen átívelő kérdésben kellett az Alkotmánybíróságnak irányt mutatnia. Az elmúlt évek szakmai munkájának eredményeként kimunkált hulladékgazdálkodást érintő, racionalizálási, modellváltó folyamat esetében óhatatlanul felmerülnek gyermekbetegségek, kezdeti jogértelmezési nehézségek. Reméljük, hogy sikerül ezt a kiemelt környezetjogi, környezetgazdasági jelentőségű hulladékgazdálkodási normacsomagot a jogalkotónak oly módon kiegészítenie, amellyel eloszlathatók lesznek a határozatban megfogalmazott kételyek.