



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSÁNAK HIVATALA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

Az alapvető jogok biztosának
és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettesének

KÖZÖS JELENTÉSE

az AJB-1628/2023. számú ügyben
a jegyző birtokvédelmi eljárásával, azbeszttartalmú építőanyag
bontása miatti környezetveszélyeztetéssel összefüggésben

Előadó: dr. Garaguly István

Érintett szervek: Gazdaságfejlesztési Minisztérium, Belügyminisztérium,
Bogyiszló Község Önkormányzatának jegyzője

2023.

**Az alapvető jogok biztosának és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó
biztoshelyettesének
Közös jelentése
az AJB-1628/2023. számú ügyben**

Előadó: dr. Garaguly István

Az eljárás megindulása

Panaszos azért fordult az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalához, mert a lakóházával közvetlenül szomszédos ingatlanon a szélsőséges időjárási események miatt megsérült palatető részleges bontásánál és bontott palával való felújításánál az azbesztkiporzás veszélyével kapcsolatos bejelentéseit, aggodalmát a hatóság eljárása során figyelmen kívül hagyta.

A beadvány szerint a jegyző a szomszédos ingatlantulajdonos birtokvédelmi igényének helyt adó döntésével egyoldalúan arra kötelezte panaszost, hogy az azbeszt-bontási tevékenységet tűrje az ingatlanán. Határozata meghozatalakor ugyanakkor a jegyző nem mérlegelte hatáskörének hiányát, illetve más hatóság esetleges hatáskörét a pala bontásából származó, egyaránt a munkavállalók, valamint a környezetben tartózkodó szomszédok egészségét veszélyeztető azbeszttrostok kiporzását és levegőbe kerülését megelőző munkavédelmi intézkedések tekintetében, így a bontásra a birtokvédelmi határozat alapján úgy került sor, hogy nem teljesültek az azbeszttartalmú építőanyagok bontására irányadó jogszabályban foglalt szakmai előírások az azbeszttrostok levegőbe való kiporzásának megelőzése érdekében. A panaszosnak a bontással járó azbesztkiporzással szembeni védelem biztosítása érdekében benyújtott birtokvédelmi kérelme tárgyában a jegyző az eljárást és a döntéshozatalt elmulasztotta.

A beadvány alapján – figyelemmel arra, hogy panaszos számára nincsen jogorvoslati lehetőség biztosítva – a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, a testi és lelki egészséghez, az egészséges környezethez való joggal, a tisztességes eljáráshoz való joggal és a petíciós joggal összefüggő visszásság gyanúja miatt, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 18. § (1) bekezdése és a 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottunk.

Eljárásunk során megkerestük a Technológiai és Ipari Minisztériumot (a továbbiakban: Minisztérium), a Tolna Vármegyei Kormányhivatalt (a továbbiakban: Kormányhivatal), továbbá Bogyiszló Polgármesteri Hivatal Jegyzőjét (a továbbiakban: jegyző) az ügyvel kapcsolatos tájékoztatás és az iratok megküldése érdekében.

Az érintett alkotmányos jogok

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „Magyarország független, demokratikus jogállam.” [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]
- A testi és lelki egészséghez való jog: „Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez.” E jog „érvényesülését Magyarország [...] a környezet védelmének biztosításával segíti elő.” [XX. cikk (1) és (2) bekezdés]
- Az egészséges környezethez való jog: „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.” [XXI. cikk (1) bekezdés]
- Tisztességes eljáráshoz való jog: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.” [XXIV. cikk (1) bekezdés]

- Petíciós jog: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együtt, írásban kérelemmel, panasszal vagy javaslattal forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervhez.” [XXV. cikk]

Alkalmazott jogszabályok

- A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.);
- Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (Eütv.);
- Az egészségügyi hatósági és igazgatási tevékenységről szóló 1991. évi XI. törvény (EüigTv.);
- A munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (Mt.);
- A munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvény (MvTv.);
- A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Ptk.);
- A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.);
- A panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény (Pkbt.);
- A panaszokról, a közérdekű bejelentésekről, valamint a visszaélések bejelentésével összefüggő szabályokról szóló 2023. évi XXV. törvény (új Pkbt.);
- Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (Ákr.);
- Az egyszerűsített foglalkoztatásról szóló 2009. évi CLII. törvény (korábbi EfTv.);
- Az egyszerűsített foglalkoztatásról szóló 2010. évi LXXV. törvény (EfTv.);
- Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (Étv.);
- A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet (StatútumR.);
- A levegő védelméről szóló 306/2010. (XII. 23.) Korm. rendelet (Lr.);
- A jegyző hatáskörébe tartozó birtokvédelmi eljárásról szóló 17/2015. (II. 16.) Korm. rendelet (BirtKr.);
- A levegőterheltségi szint határértékeiről és a helyhez kötött légszennyező pontforrások kibocsátási határértékeiről szóló 4/2011. (I. 14.) VM rendelet (Hér.);
- Az azbeszttel kapcsolatos kockázatoknak kitett munkavállalók védelméről szóló 12/2006. (III. 23.) EüM rendelet (EüMr.);
- Az építési munkahelyeken és az építési folyamatok során megvalósítandó minimális munkavédelmi követelményekről szóló 4/2002. (II. 20.) SzCsM-EüM együttes rendelet (ÉpMvVhr.);
- A foglalkozási eredetű rákkeltő anyagok elleni védekezésről és az általuk okozott egészségkárosodások megelőzéséről szóló 26/2000. (IX. 30.) EüM rendelet (RákR.);
- Az egyes veszélyes anyagokkal, illetve veszélyes készítményekkel kapcsolatos egyes tevékenységek korlátozásáról szóló 41/2000. (XII. 20.) EüM-KöM együttes rendelet (EgyüttesR.).

A megállapított tényállás

A beadvány, valamint a megkeresett hatóságok tájékoztatása alapján az alábbi tényállást állapítottuk meg:

1. Panaszos Bogyiszló községben él, a közvetlen telekszomszédjukban lévő lakóház a tulajdonos halála miatt korábban megüresedett.

2022. május 25-én szélsőséges, viharos időjárási esemény, jégverés következtében a jelenleg üresen álló szomszéd ház palateteje megrongálódott, amelyről panaszos értesítette az ingatlan tulajdonosait. Az ingatlantulajdonos szomszéd a tetőn a sérülést csak részben fedő fóliaborítást helyezett el ideiglenesen, amely a beadvány szerint nem volt alkalmas az esetleges csapadék elvezetésére és nem volt alkalmas teljesen az épület beázásának megelőzésére sem.

A sérült palatetejű ház tulajdonosa (a továbbiakban: szomszéd tulajdonos) 2022. június 1-jén telefonon arról tájékoztatta panaszost, hogy az általa fogadott ácsmesterek a sérült tetőrész kijavítását másnap elvégzik. Kérte panaszost, hogy a munkásokat a telkére engedje be, mert a sérült palatető bontását a munkások onnan kívánják elvégezni, továbbá a bontási törmeléket – ideiglenesen – ott tervezik elhelyezni.

A másnap, 2022. június 2-án megjelenő munkásokat panaszos önhatalmat gyakorolva nem engedte be a telkére amiatt, mert azok vitatták az azbeszt tartalmú pala bontásához szükséges, kiporzást megelőző speciális technológiai intézkedések szükségességét, ezek nélkül kívánták a bontást végezni, továbbá a tetőről az azbeszt-tartalmú pala bontási hulladékot panaszos telkére kívánták elhelyezni a szomszéd tulajdonossal, mint munkáltatóval egyetértésben. A szomszéd tulajdonos által a szóváltás során kihívott rendőr is felszólította panaszost arra, hogy a munkásokat engedje be az ingatlanára, aminek panaszos nem tett eleget.

A szomszéd ingatlan tulajdonosa panaszos figyelmét arra hívta fel, hogy a bontás-javítás elhúzódnása miatti károkért való felelősséget panaszosnak kell viselnie.

A beadvány szerint az esetet követően a környezetvédelmi hatóságot telefonon felhívta panaszos, akik megerősítették abban, hogy az azbeszt tartalmú építőanyag bontását az építető csak megfelelő engedély birtokában folytathatja, és panaszos jogszerűen járt el, amikor engedély és az azbesztrostok kiporzását megelőző technológiai intézkedések nélkül tervezett bontáshoz szomszéd tulajdonosként nem járult hozzá. A Kormányhivatal tájékoztatása szerint panaszos először telefonon érdeklődött a palatető bontás lehetséges módjáról, annak jogszabályi feltételeiről. Kérdéseit a Kormányhivatal részére 2022. június 2-án küldött e-mailben is megerősítette.

A szomszéd tulajdonos 2022. június 2-án jegyzői birtokvédelmet kért annak érdekében, hogy a panaszost a bontási tevékenység tűrésére kötelezze ingatlanán. A kérelmében előadta, hogy 2022. június 1-jén panaszos felesége beleegyezését adta ahhoz, hogy a bontási munkálatokat ingatlanukról végezhessek el az ácsok, mert azok szomszéd tulajdonos álláspontja szerint csak onnan elvégezhetőek. Másnap azonban panaszos önhatalmúlag nem engedte be a kikerülő munkásokat az azbesztkiporzásra hivatkozva, rendőri segítség, illetve szomszéd tulajdonosnak azon felajánlása ellenére sem, amely szerint az ingatlanra a bontási törmelék összegyűjtése érdekében fóliát terítenének. A további esőzések pedig károkat okozhatnak az épületben.

2022. június 2-án panaszos először telefonon fordult a környezetvédelmi hatósághoz, ahol – beadványa szerint – azt a tájékoztatást kapta, hogy az azbeszt tartalmú építőanyagok bontásával kapcsolatos ügyek a munkavédelmi hatóság hatáskörébe tartoznak.

A panaszos által ugyancsak telefonon megkeresett munkavédelmi hatóság ügyintézőjének tájékoztatása szerint az EüMr. hatálya csak a szervezett munkavégzésre terjed ki, ezért álláspontjuk szerint más módon (pl. egyszerűsített foglalkoztatás) egyáltalán nem is végezhető azbeszt tartalmú építőanyagok bontása.

Azonos napon, június 2-án végül a korábbi telefonhívásra hivatkozással – ismertette a tényállást – panaszos e-mailben is a környezetvédelmi hatsághoz fordult. Levelében a hatóságtól tájékoztatást kért arról, hogy a palatető bontásához a környezet- és egészségvédelmi szempontok érvényesülését biztosító engedély a jogszabályok szerint szükséges-e, illetve a jogszabályok az engedély és megfelelő bontási módszerek alkalmazása nélkül végzett bontás esetén milyen jogkövetkezményeket állapítanak meg, esetleges szabálysértés, bűncselekmény felmerül-e, amely a rendőrség eljárását megalapozná.

A Kormányhivatal panaszos részére 2022. június 24-én e-mailben küldött tájékoztatást¹, amelyben kizárólag a hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény (Ht.) rendelkezéseire² hivatkozással tájékoztatta arról, hogy „amennyiben a bejelentésben szereplő palatető nem kerül lebontásra, addig nem tekinthető hulladéknak, továbbá az elbontás után, amennyiben az nem haladja meg a 10m³-t, a hulladék birtokosa saját ingatlanán 1 évig tárolhatja és a megfelelő előírások mellett szállíthatja is a hulladék birtokosa. Amennyiben más szállítja a hulladékot, rendelkeznie kell hulladékgazdálkodási engedéllyel.” „Környezetvédelmi szempontból megállapítható, hogy az ép, nem bontott palatetőnek nincs környezetkárosító hatása. De az azbesztszálak (sérülés, bontás során) kiszabadulnak, veszélyessé válhatnak, ezért a tevékenységet kizárólag a fentiekben megállapítottak alapján lehet végezni.”

Ezt követően, 2022. július 25-én panaszos a Pest Megyei Kormányhivatalhoz fordult e-mailben, figyelemmel arra, hogy a Kormányhivatal válasza ép palatető bontására vonatkozott, holott a palatető 2022. május 25-én megrongálódott, a panaszos levele szerint részben jelenleg is törött, sérült. A Pest Megyei Kormányhivatal a sérült palatető okozta veszély miatti bejelentést végzéssel³ a Kormányhivatal Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Hulladékgazdálkodási főosztályához tette át.

A Kormányhivatal 2022. augusztus 23-án kelt levelében tájékoztatta panaszost a veszélyes hulladék tárolásáról szóló szabályokról a veszélyes hulladékkal kapcsolatos egyes tevékenységek részletes szabályairól szóló 225/2015. (VIII. 7.) Korm. rendelet 3. § (2) bekezdése alapján, valamint ismertette az EüMr. 4. §-a szerint a munka megkezdése előtt 15 nappal teendő bejelentés, továbbá az ahhoz mellékelendő munkaterv munkavédelmi hatóságnak való benyújtásának szabályairól, a munkavállalókat érő azbeszt-expozíció csökkentésére irányuló alapvető intézkedésekkel kapcsolatos szabályokról az EüMr. 5. §-a alapján, végül a munkaterv tartalmi követelményeiről.

2. A Kormányhivatal környezetvédelmi, majd munkavédelmi hatóságánál tett bejelentéseket követően, illetve a hatékony intézkedések lehetőségének hiányát tapasztalva panaszos 2022. június 3-án a jegyzőnél kért birtokvédelmet az azbesztkiporzás megelőzése és az egészséghez, valamint az egészséges környezethez való jogának biztosítása érdekében, az általa kitöltött birtokvédelmi kérelmet⁴ benyújtva.

A kérelemben a panaszos a szomszéd palatető tervezett bontásából származó azbesztkiporzást jelölte meg a birtokigényt megalapozó szükségtelen zavaró hatásként. Kérte a jegyzőtől azt, hogy a pala bontását a környezetvédelmi és munkavédelmi jogszabályi előírásokra figyelemmel olyan feltételekkel tegye csak lehetővé, hogy az egészségre veszélyes azbesztrostok kiporzása megelőzhető legyen. A kérelemben előadta azt is, hogy az előző napon kikerülő munkásoktól azt kérte a bontás tülésének biztosítása érdekében, hogy a palát ne dobálják a telken elhelyezett ponyvára, hanem kézzel adogassák, hogy a sérülés és az azbeszt kiporzása megelőzhető, minimalizálható legyen, azonban a munkások azt nem „garantálták”, hogy a pala nem esik le a panaszos telkére.

A jegyző a kérelem benyújtásakor panaszost és feleségét tájékoztatta arról, hogy előző napon a szomszéd tulajdonos birtokvédelmet kért, amely alapján birtokvédelmi eljárás indult.

A szomszéd tulajdonos által kezdeményezett birtokvédelmi eljárásban a kérelem átvételét követően panaszost a polgármesteri hivatal ügyintézője ügyféli nyilatkozat tételére hívta fel szomszéd kérelmében foglaltak tekintetében, amelyről jegyzőkönyvet⁵ vett fel.

¹ TOG/83/01582-2/2022.

² Ht. 2. § (1) bekezdés 23. és 24. pont (hulladék és hulladékbirtokos fogalma, 12. § (1) és (1a) bekezdései, továbbá 14. § (1) bekezdése

³ PE-KTFO/4262-2/2022.

⁴ 03/1729-1/2022. számon, 2022. június 3-án érkezett kérelem

⁵ 03/1722-2/2022. számú jegyzőkönyv

A jegyzőkönyvben rögzített nyilatkozat szerint panaszos önhatalmat gyakorolva azért nem kívánta engedélyezni a palatető bontását az ingatlanáról, valamint a bontási törmeléknek az ingatlanára dobását és a veszélyes hulladék elhelyezését, hogy az azbeszttrostok a környezeti levegőt ne szennyezzék és egészségükben ne okozzanak kárt. Álláspontja szerint a tető bontása és a veszélyes hulladék elhelyezése a szomszéd tulajdonos ingatlanán is megoldható lenne.

2022. június 7-én jegyző helyszíni szemlét tartott a panaszos ingatlanán, amelyről készült jegyzőkönyvben⁶ rögzítette panaszos kérését, hogy a palát legalább kézzel bontsák a kiporzás csökkentése érdekében, illetve a bontási törmelék – panaszos ingatlanán elhelyezett – föliára ürítsék, helyezték el. A jegyzőkönyv szerint ellenérdekű felek ezen feltételekben megállapodtak, valamint a helyszíni szemle jegyzőkönyve azt is tartalmazza, hogy panaszos 2022. június 3-án a jegyző részére benyújtott birtokvédelmi kérelmét visszavonta. Panaszos ismételt nyilatkozata szerint a bontási munkálatok ingatlanának használata nélkül, szomszéd tulajdonos ingatlanáról, illetve ingatlanán is elvégezhetőek lennének.

A jegyző a szomszéd által kért birtokvédelmi eljárásban 2022. június 13-án a birtokvédelmi kérelmet helybenhagyó határozatot⁷ hozott és kötelezte panaszost a birtoksértő magatartás abbahagyására és arra, hogy tegye lehetővé a szomszéd ingatlan palatető-javítási munkáinak elvégzését olyan módon, hogy birtokvédelmet kérő – a kézzel történő bontás ellenére – esetlegesen lehulló törmelék összetakarítására föliát terítsen le panaszos ingatlanán.

A jegyző a határozat indokolásában a palabontással összefüggő azbesztkiporzással kapcsolatosan a következőt rögzítette: „A jegyző előtt igénybe vehető birtokvédelem a birtoklás tényén, vagyis ténykérdésen alapul, a jegyző jogkérdést nem vizsgál. Így az ellenérdekű félnek a törött palából lehulló, illetve felszabaduló azbesztszálak mérgező hatására vonatkozó nyilatkozatát bizonyítékként értékelni nem tudtam, annak elbírálására hatáskörrel nem rendelkezem. Emellett a birtokvédelmi eljárás során szakértő kirendelésére nincsen lehetőség, azonban, ha a felek valamelyike saját költségére szakértő véleményének beszerzése iránt intézkedik, az a jegyző előtt – természetesen a bizonyítási eljárás befejezéséig történő bemutatás esetén – bizonyítékul szolgálhat. Ilyen bizonyíték benyújtására azonban nem került sor.”

Panaszos által benyújtott birtokvédelem iránti kérelem tárgyában a jegyző eljárási cselekményt nem tett, valamint határozatot sem hozott.

A megkeresésünkre adott válaszában⁸ a jegyző azt a tájékoztatást adta, hogy panaszos az általa 2022. június 3-án benyújtott birtokvédelem iránti kérelmét a 2022. június 7-én tartott helyszíni szemlén – a jegyzőkönyvbe foglaltan – visszavonta.

3. A Minisztérium az ügygel kapcsolatos tervezett jogalkotással is összefüggő megkeresésünkre az alábbi választ adta:

„Tájékoztatom, hogy 2022. szeptember 28-án az Európai Bizottság közzétette a munkájuk során azbeszttel kapcsolatos kockázatoknak kitett munkavállalók védelméről szóló 2009/148/EK irányelv módosításáról szóló irányelvtervezetet és kísérődokumentumait, valamint a tervezett szabályozással összefüggésben kiadott bizottsági közleményt.

Az irányelvjavaslat a jelenleg hatályos foglalkozási expozíciós határérték egytizedére csökkentené a munkavállalók megengedett (eltűrhető) azbesztexpozícióját.

A közlemény szerint a Bizottság 2023-ban jogalkotási javaslatot terjeszt elő az épületek azbesztfertőzöttségének kötelező felmérése és nyilvántartása érdekében, továbbá a beltéri levegőminőség érdekében tett tagállami intézkedéseket is támogatni fogja. Az azbeszt biztonságos elhelyezése érdekében az Európai Építési és Bontási Hulladék Protokoll felülvizsgálatát, valamint a témát vizsgáló tanulmányok összeállítását is kezdeményezni fogja.

⁶ 03/1722-3/2022. számú jegyzőkönyv

⁷ 03/1722-4/2022. számú határozat

⁸ 03/789-2/2023. számú tájékoztatás

A cseh elnökség célja az általános megközelítés elfogadása a Foglalkoztatási, Szociálpolitikai, Egészségügyi és Fogyasztóvédelmi Tanács (EPSCO) 2022. december 8-i ülésén.

A tervezet elfogadása esetén várhatóan többretű jogalkotási feladat jelentkezik, az irányelvnek való megfelelést szolgáló EüM rendelet, valamint a munkahelyi ellenőrzések rendszerére vonatkozó jogszabályok áttekintése szükséges az esetleges módosítások végrehajtása érdekében”.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, (...) vagy közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási pert – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

A panaszos korábban panaszbejelentésekkel, továbbá birtokvédelem iránti kérelemmel fordult a hatóságokhoz, további jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva, ezért az ügy vizsgálata – figyelemmel az alapvető jogokkal összefüggő visszásság gyanújára is – az alapvető jogok biztosának hatáskörébe tartozik.

II. Az érintett alapjogok és alkotmányos értékek tekintetében

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az állampolgári jogok országgyűlési biztosa következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi tesztek.

Követve a fenti gyakorlatot, amíg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontot nem fogalmaz meg, *eljárásunk során irányadónak tekintjük a testület eddigi megállapításait.* Az Alkotmánybíróság – a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában – arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján *Magyarország független, demokratikus jogállam.* Az Alkotmánybíróság már működése első éveiben elvi élel megállapította, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. A jogbiztonság az állam – és elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatók és előre láthatóak legyenek a norma címzettjei számára.⁹ Az irányadó alkotmánybírósági tézis szerint a jogállamiság elvéből adódó alapvető követelmény, hogy a

⁹ Ld. 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.

közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben*, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.¹⁰

Az Alkotmánybíróság több korábbi határozatában is megállapította, hogy az állam csak akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el.¹¹ Az Alkotmánybíróság azt is vizsgálta, hogy a korlátozás valóban képes-e szolgálni a legitim jogalkotói célt. A cél és az eszköz közötti összefüggés fennállása elengedhetetlen ahhoz, hogy a jogszabály ne legyen önkényes, hiszen az önkényesség biztosan sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamisághoz fűződő jogbiztonság tételét.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint tehát az alapjog-korlátozás alkotmányosságának feltétele, hogy *a szükségesség, alkalmasság és arányosság követelménye együttesen fennálljon*.

Az alapvető jog korlátozása csak ultima ratio, végső eszköz a jogalkotó kezében céljai eléréséhez: „Egy alapvető jog korlátozásának alkotmányosságához azonban nem elég, hogy egy másik alapvető jog és szabadság érvényesítése és védelme érdekében történik”¹².

A korábbi alkotmányhoz képest novum az Alaptörvényben, hogy a szükségesség, alkalmasság és arányosság e követelményét az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése már *expressis verbis* is rögzíti, amely szerint „Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.”

2. Az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdése alapján *mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez, amely jogot a (2) bekezdés értelmében Magyarország egyebek mellett a környezet védelmével valósítja meg*.

Az Alkotmánybíróság a testi és lelki egészség kifejezést a WHO¹³ alkotmányában szereplő definícióval összhangban – a 43/2005. (XI. 14.) határozatában – olyan testi és szellemi állapotnak tekinti, „amely lehetővé teszi a társadalomban való minél hosszabb és testi-lelki gondoktól mentes életet”. Az egészséghez való jog szélesebb jelentéssel bír annál, minthogy csupán az egészségügyi ellátáshoz való jogra vonatkozzék, így magában foglalja az olyan intézkedések és körülmények alkotmányos védelmét is, amelyek hozzájárulnak ahhoz, hogy az egyén a társadalomban ténylegesen minél hosszabb ideig testi és lelki gondoktól mentes életet élhessen.

Az Alkotmánybíróság több határozatában értelmezte a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog tartalmát, és mindezekre az értelmezésekre álláspontunk szerint – függetlenül attól, hogy a „legmagasabb szintű” jelző az Alaptörvényben már nem kapott helyet – továbbra is lehet hivatkozni. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a (legmagasabb szintű) testi és lelki egészséghez való jogként meghatározott követelmény az államnak azt az alkotmányos kötelezettségét jelenti, hogy a nemzetgazdaság teherbíró képességéhez, az állam és a társadalom lehetőségeihez igazodva olyan gazdasági és jogi környezetet teremtsen, amely a legkedvezőbb feltételeket biztosítja a polgárok egészséges életmódjához, életviteléhez.

Az egészséghez való jog alanyi jogként önmagában értelmezhetetlen, az Alaptörvénybe foglalt állami kötelezettségként fogalmazódik meg, amely magában foglalja azt a kötelezettséget is, hogy a törvényhozó a testi és lelki egészség bizonyos területein alanyi jogokat határozzon meg.

¹⁰ Ld. 56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454., 456.

¹¹ 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 178.

¹² 2/1990. (II. 18.) AB határozat.

¹³ World Health Organization

3. A XXI. cikk (1) bekezdése alapján „*Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.*”

Az Alkotmánybíróság megállapította¹⁴, hogy „[a]z Alaptörvény szövege az egészséges környezethez való jog tekintetében megegyezik az Alkotmány szövegével, ezért az egészséges környezethez való jog értelmezése során az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban tett megállapítások is irányadónak tekinthetők.”

Az Alkotmánybíróság megállapította¹⁵ továbbá, hogy a *környezethez való jog* jelenlegi formájában nem alanyi alapjog, de nem is pusztán alkotmányos feladat vagy államcél, amelynek megvalósítási eszközeit az állam szabadon választhatja meg, hanem elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz *olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala a túlnyomó és meghatározó*. Így az e joggal kapcsolatos kérdéseket túlnyomó részt az állami szervek környezetvédelmi intézkedések megtételére vonatkozó kötelessége oldaláról kell vizsgálni, nem pedig az egyes embereket a konkrét helyzetben megillető jogosultságok oldaláról. Ezzel az Alkotmánybíróság az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia.

Az Alkotmánybíróság kimondta továbbá azt is, hogy „a környezethez való jog védelmének eszközei között a megelőzésnek elsőbbsége van, hiszen a visszafordíthatatlan károk utólagos szankcionálása nem tudja helyreállítani az eredeti állapotot.”¹⁶

A környezethez való jog érvényesítése alkotmányosan megköveteli azt, hogy az állam – amíg jogi védelem egyáltalán szükséges – az elért védelmi szinttől csakis olyan feltételekkel léphessen vissza, amikor alanyi alapjog korlátozásának is helye lenne. A környezethez való jog érvényesítése a védelem elért szintjének fenntartásán belül azt is megkívánja, hogy az állam a preventív védelmi szabályoktól ne lépjen vissza a szankciókkal biztosított védelem felé. Ettől a követelménytől is csak elkerülhetetlen szükségesség esetén, és csak arányosan lehet eltérni.¹⁷

Nem csupán a *jövőbeni*, hanem a *már működő* tevékenységeket is érintheti az állam magatartása iránt megfogalmazott elővigyázatossági követelmény az Alkotmánybíróság vonatkozó határozatában¹⁸. A testület ezen döntése elsősorban a jogalkotásra vonatkozik, ugyanakkor az elővigyázatosság követelménye a jogállamiság elvével és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben iránymutató általában az állami szervek magatartására, a hatóságok jogalkalmazására is. „Miközben azonban a környezet védelmének kötelezettsége egyaránt terheli a tág értelemben vett államot és a természetes és jogi személyeket, ez a kötelezettség természetesen nem lehet teljesen azonos az egyes jogalanyok vonatkozásában. Miközben a természetes és jogi személyektől a hatályos jogszabályi előírások ismeretén és betartásán túlmenően általános jelleggel és kikényszeríthető módon nem várható el, hogy magatartásukat valamely, a jogalkotó által nem konkretizált, absztrakt célhoz igazítsák, addig az állam oldaláról az is elvárható, hogy egyértelműen meghatározza mindazon jogi kötelezettségeket, melyeket mind az államnak, mind pedig a magánfeleknek be kell tartaniuk, egyebek között annak érdekében, hogy az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében nevesített értékek hatékony védelme érvényesüljön.” Az állam ennek megfelelően kiemelt szerepben jelenik meg, kiemelt gondossági felelősséggel bír.¹⁹

4. Az Alaptörvény XXIV. cikke rögzíti, hogy „*Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.*

¹⁴ Ld. 3068/2013. (III. 14.) AB határozat

¹⁵ Ld. 13/2018. (IX. 4.) AB határozat, 16/2015. (VI. 5.) AB határozat, 28/1994. (V. 20.) AB határozat

¹⁶ Ld. 13/2018. (IX. 4.) AB határozat

¹⁷ Ld. 13/2018. (IX. 4.) AB határozat, 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

¹⁸ 28/2017. (X. 25.) AB határozat

¹⁹ 28/2017. (X. 25.) AB határozat [30]

A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.” A tisztességes eljáráshoz és ügyintézéshez való jog az Európai Alapjogi Charta 41. cikke nyomán új alapjogként jelent meg az Alaptörvényben.

Az Alkotmánybíróság szerint a tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, melyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni [6/1998. (III. 11.) AB határozat]. A tisztességes eljárás követelménye a hatósági ügyek intézése során túlmutat az eljárás legalitásán. E jog érvényesüléséhez nem elegendő, ha a hatóságok betartják az ügy elintézésére irányadó anyagi és eljárási jogszabályokat, hanem szükséges az is, hogy mind az egyedi ügyintézés, mind az arra irányadó jogszabályok segítsék az ügyféli jogok érvényesülését. Álláspontunk szerint a jogállamiság és az abból fakadó tisztességes eljárás követelményének nem csak a szabályozási szinten, hanem a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell. Az Alaptörvény a XXIV. cikk (1) bekezdésében foglalt, a közigazgatási hatóságok eljárásához kapcsolódó tisztességes ügyintézéshez való jog mellett a tisztességes eljáráshoz való jogot a XXVIII. cikk (1) bekezdése az igazságszolgáltatás tekintetében szintén nevesíti. E két, a különböző típusú eljárásokhoz kapcsolódóan önállóan nevesített jog alapvető tartalma azonban mind a korábbi alkotmánybírósági határozatok alapján, mind pedig az Alaptörvény rendelkezéseinek e „sajátos minőséget” jelölő szövegrészeiben tükröződve is megegyezik.²⁰ E megegyezésük az eljárási sajátosságokhoz kapcsolódó, eltérő tartalmi vonatkozásait²¹ megelőzi, illetve az eljárások típusaihoz igazodó tartalmi sajátosságok és különbségek a tisztességes eljáráshoz és ügyintézéshez való jog eredeti és immanens tartalmi azonosságán alapulnak.

5. Az Alaptörvény XXV. cikke szerint *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együtt, írásban kérelemmel, panasszal vagy javaslattal forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervhez.”*

A petíciós jog tartalmilag *egyfelől* összefügghet a tisztességes eljáráshoz, valamint a jogorvoslathoz való joggal, hiszen amennyiben a petíciós jog alapján előterjesztett kérelem vagy panasz tartalma szerint értelmezhető valamely közigazgatási eljárás megindítására irányuló kérelemként, vagy jogorvoslati kérelemként, az ügyre a közigazgatási eljárás szabályai lesznek irányadóak, e jogokkal összefüggésben így komplementer szerepe van.

A petíciós jog *másfelől* azonban lényegileg különbözik mind a tisztességes eljáráshoz való jogtól, mind a jogorvoslathoz való jogtól, mert gyakorlása nincsen további jogszabályi feltételhez kötve: a petíciós jog így az Alaptörvény alapján közvetlenül hatályosuló, önálló alkotmányos intézmény.

A panasz vagy kérelem előterjesztéséhez való jog *egyfelől* az illetékes állami szervek azon kötelezettségét jelenti, hogy lehetővé tegyék az előterjesztést, vagyis ne akadályozzák meg, vagy ne tegyék nehezkessé a beadvány benyújtását. A petíciós jog emellett azonban nem pusztán azt jelenti, hogy bárki panaszt terjeszthet elő az illetékes állami szervhez, hanem *másfelől* azt is, hogy panaszát a hatáskörrel rendelkező illetékes szervek érdemben bírálják el.

²⁰ Ld. XXIV. (1) „a hatóságok részrehajlás nélkül” „tisztességes módon” „ésszerű határidőn belül”; XXVIII. (1) „független és pártatlan bíróság” „tisztességes és nyilvános tárgyaláson” „ésszerű határidőn belül”, illetve ezen alapvető tartalmi egységre utal a XXVIII. (7) bekezdésében foglalt jogorvoslathoz való jog egységessége is.

²¹ Pl. hatósági indokolás kötelezettsége, hatóság jogellenes eljárásával okozott kár megtérítésére való jog, nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege, védelemhez való jog

III. A vizsgálat eredményében

A) Az azbesztpala bontásával összefüggő egészség-, környezet- és munkavédelmi szabályozás összefüggései és egyes jogalkalmazási kérdései

Mielőtt az ügyben a hatóságok eljárásait megvizsgáljuk, figyelemmel a lakóházak azbeszttartalmú építőanyagainak bontásával kapcsolatosan az alapvető jogok biztosához érkező több, hasonló panaszra, szükségesnek látjuk összefoglalni az azbeszterheléssel kapcsolatos levegő-, egészség- és munkavédelmi szabályozás alapvető kérdéseit.

1. „Az azbesztet számos iparágban, például az építőiparban alkalmazták hazánkban. A XX. század elejétől Nyergesújfalun és később Selypen állítottak elő a legnagyobb mennyiségben azbesztcement palát és csövet. Épületekben és műszaki berendezésekben egyaránt használták tűz-, hő- és hangszigetelésre. Legveszélyesebb válfaját, a kékazbesztet (krokidolit) 1992-ben tiltották be Magyarországon. A kevésbé káros, ám a legnagyobb mennyiségben használt (a világ azbeszttermelésének 90%-át kitevő) fehér azbeszt (krizotil) az EgyüttesR. 4. § (2) bekezdése alapján az azbesztcementet tartalmazó sík- és hullámpala forgalomba hozatal céljából történő gyártása, illetve importja tekintetében 2004. január 1-től esik felhasználási és forgalmazási tilalom alá.²²

Az összes felhasznált azbeszt jelentősebb része az emberi egészségre lényegesen kevésbé kockázatos azbesztcement formában kerül forgalomba. A cementben megkötött, a végtermékben csak kb. 10-15% azbesztrótot tartalmazó azbesztcementből a veszélyt jelentő szálak csak az anyag szétmorzsolásakor kerülnek ki a levegőbe.

Az azbeszt mikroszkopikus méretű, elemi szálakból áll. Az 5 mm-nél rövidebb szálak a legveszélyesebbek, különösen azok, melyek hosszúság-szélesség aránya 3:1 vagy annál magasabb. A levegőbe kerülő azbeszt szálak belelegezve a légutakba kerülnek, az apróbbak egész mélyre, a tüdőbe jutnak, ahol fennakadhatnak. A bekerült lebonthatatlan azbeszt betokozódik, és kóros elváltozások kialakulását idézheti elő, több éves lappangási idővel.

A legismertebb, azbeszt okozta megbetegedés az azbesztózis, mely a szilikózishoz hasonlóan a tüdőben a kötőhártya túlbujánzását jelenti, mely légzési nehézségekhez vezet. Az azbeszt belégzése, a fent említettek mellett mellhártyagyulladás is okozhat.

A has- illetve mellhártyában kialakuló mesothelioma nevű daganatos megbetegedés és a tüdőrák kockázata is bizonyítottan nő az azbesztnak való kitettséggel. Nincs olyan kis levegőbeli koncentráció, amely ne jelentene valamennyi kockázatot^{23,24}.

²² EgyüttesR. 4. § (2) Az 1. számú melléklet 6.B. pontjában foglalt korlátozások 2005. január 1. napján, az azbesztcement sík- és hullámpala termékek forgalomba hozatal céljából történő gyártása, illetőleg importja tekintetében 2004. január 1. napján lépnek hatályba. A 6.A. és 6.B. pontokban említett rostokat tartalmazó termékek felhasználása folytatható leselejtezésükig vagy élettartamuk végéig, ha azokat a hatálybalépést megelőzően szerelték fel, illetve vették használatba.

²³ <http://www.kvvm.hu/cimg/documents/AZBESZTSZAKMAI.pdf>, a tájékoztató elkészültét követően a 4/2011.VMr. szabályozása a helyhez kötött légszennyező pontforrások kibocsátása kapcsán az azbesztre is határértékeket határozott meg, amelyek betartásának ellenőrzése szintén a környezetvédelmi hatóságok feladatkörébe tartozik. A 4/2011.VMr. 1. melléklet 1.1.4.2. pontja „Az azbeszt kifejezés alatt a következő szálak szilikátokat kell érteni: krokidolit [12001-28-4] (kékazbeszt), aktinolit [77536-66-4], antofillit [77536-67-5], amozit [12172-73-5] (barna azbeszt), tremolit [77536-68-6], ahol a szögletes zárójel a CAS számokat tartalmazza.

	A	B	C
1	Határérték (rost/m ³) (A határértéket pásztázó elektronmikroszkóppal mérve kell ellenőrizni.)		Veszélyességi fokozat
2	24 órás	éves	
3	1000	1000	I.

²⁴ Vö. AJB-889/2017. számú jelentés

Az azbeszt 2004-től tartó felhasználási és forgalmazási tilalmát követően a hatályos jogi szabályozásban *egyfelől* az azbesztcement-síkpala bontására vonatkozó egészség-, környezet- és munkavédelmi előírások, *másfelől* a bontásból származó hulladékok között a veszélyes hulladékok elkülönített gyűjtésére, kezelésére vonatkozó szabályok (a Ht. keretében) hivatottak biztosítani a testi és lelki egészséghez és az egészséges környezethez való jog preventív érvényesülését garantáló intézményvédelmet.

Az egészség- és környezetvédelmi jogi szabályozás, valamint a munkavédelmi szabályozás komplementer módon egyaránt azt célozzák, hogy az azbeszttartalmú építőanyagokkal kapcsolatos tevékenységek miatt se a munkavállalók, se a munkavégzés levegővédelmi hatásterületén tartózkodók, vagy a munkavégzés környezetében élők – a megelőző intézkedések, szakmai és technológiai feltételek biztosítása révén – ne legyenek kitéve az azbesztkiporzás egészséget veszélyeztető, károsító kockázatának.

A szabályozás középpontjában tehát ebben az esetben az emberi egészség áll, mivel az azbeszt olyan légszennyező anyag, amelyet hosszú távú biofizikai és biokémiai hatásai miatt a rákkeltő légszennyező anyagok között tart számon a tudomány és az ennek megfelelő jogi szabályozás.

2. A Kvt. 22. § (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a levegőt védeni kell minden olyan mesterséges hatástól, amely azt, vagy közvetítésével más környezeti elemet sugárzó, folyékony, légnemű, szilárd anyaggal minőségét veszélyeztető, vagy egészséget károsító módon terheli. Ugyanezen szakasz (3) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a tevékenységek, létesítmények tervezésénél, megvalósításánál, folytatásánál, valamint a termékek előállításánál és használatánál törekedni kell arra, hogy a légszennyező anyagok kibocsátása a lehető legkisebb mértékű legyen.

Az Lr. 4. §-a szerint tilos a légszennyezés, a diffúz forrás környezetvédelmi követelményeknek nem megfelelő működtetése miatt fellépő levegőterhelés, valamint a levegő lakosságot zavaró bűzzel való terhelése, továbbá a levegő olyan mértékű terhelése, amely légszennyezettséget okoz.

A Hér. 1. melléklet 1.1.4.2. pontja tartalmazza a levegőterheltségi (immissziós) határértékek között az azbeszttrostokra vonatkozó egészségügyi határértékeket (ld. 22-es lábjegyzet).

Az azbesztre vonatkozó kibocsátási (emissziós) határértéket pedig a Hér. „Általános technológiai kibocsátási határértékek”-re irányadó 6. melléklete tartalmazza a 2.5.1 „Egyes rákkeltő légszennyező anyagok” pont 2.5.2.2. alpontjában.²⁵

Az Lr. 36. § (1) bekezdése szerint az azbeszt terhelési és terheltségi (immissziós és emissziós) egészségügyi határértékeinek ellenőrzésére levegőtisztaság-védelmi hatáskörében a területi környezetvédelmi hatóság, vagyis a Vármegyei Kormányhivatal jogosult.

Az azbeszt tartalmú építőanyagok építése-bontása tevékenységgel összefüggő, potenciális azbesztkiporzással kapcsolatosan az elővigyázatosság és a megelőzés környezetjogi

²⁵ 2.5.2.2. A és C vagy B és C vagy A és B és C osztály összesen: 5 mg/m³

	A	B	C
1	Légszennyező anyag [CAS szám]	Légszennyező anyag tömegárama [kg/h]	Kibocsátási határérték (légszennyező anyag koncentráció) [rost/m ³]
2	<i>A osztály</i>		
3	<i>Azbeszt</i>	0,0005 vagy ennél nagyobb	1000

alapelvének érvényesülését ugyanakkor legközvetlenebbül és elsődlegesen a munkavédelmi, valamint egészségvédelmi, vagyis az építmények létesítésének, üzemeltetésének közegészségügyi és egészségvédelmi követelményeit megállapító jogszabályok hivatottak biztosítani, amelyek a munkavállalók és a bontási tevékenység közvetlen hatókörében tartózkodók védelme érdekében állapítják meg az azbesztbontás, azbesztmentesítés jogszabályi feltételeit.

3. A munkavédelmi szabályozás a MvTv. rendelkezései szerint két szintű: **általános és speciális rendelkezések** biztosítják, hogy az azbeszttel összefüggő építési-bontási tevékenység végzésekor a tevékenységet folytató munkavállalók és a munkavégzés környezetében tartózkodók egészségére kockázatot jelentő azbesztkiporzás megelőzhető legyen.

3.1. **Az általános szintű védelem** alapja a MvTv. 1. § (1) bekezdése, amely szerint „E törvény alkalmazásában **munkavédelem: a szervezett munkavégzésre vonatkozó munkabiztonsági és munka-egészségügyi követelmények, továbbá e törvény céljának megvalósítására szolgáló törvénykezési, szervezési, intézményi előírások rendszere, valamint mindezek végrehajtása.** A munkaegészségügy a munkahigiéne és a foglalkozás-egészségügy szakterületeit foglalja magában.

A MvTv. 2. § (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a munkáltató felelős az egészséget nem veszélyeztető és biztonságos munkavégzés követelményeinek megvalósításáért. A munkavállalók munkavédelmi kötelezettségei nem érintik a munkáltató felelősségét. A munkáltatói feladatok teljesítésével összefüggésben keletkező költségeket és egyéb terheket nem szabad a munkavállalóra hárítani. Ugyanezen szakasz (3) bekezdése szerint az egészséget nem veszélyeztető és biztonságos munkavégzés követelményei megvalósításának módját – a jogszabályok és a szabványok keretein belül – a munkáltató határozza meg.

A MvTv. 3. § szerint az egészséget nem veszélyeztető és biztonságos munkavégzésre vonatkozó szabályok megtartását az állam az erre a célra létrehozott felügyeleti szerveivel segíti és ellenőrzi.

A MvTv. 40. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a munkafolyamatot, a technológiát, a munkaeszközt, az anyagot úgy kell megválasztani, hogy az **sem a munkavállalók, sem a munkavégzés hatókörében tartózkodók egészségét és biztonságát ne veszélyeztesse.**

Megkeresésünkre a Minisztérium a munkavédelmi szabályozás általános szintjéről az alábbi tájékoztatást adta:

*„Az [speciális szabályokat megállapító] EüMr. hatálya nem terjed ki a természetes személyek háztartásában egyszerűsített foglalkoztatás keretében történő munkavégzésre. Ugyanakkor a MvTv. 9. § (2) bekezdése – **foglalkoztatási jogviszonytól függetlenül** – kimondja, hogy a **törvény meghatározott rendelkezéseit (26/A., 28., 32., 40., 44. és 45. §-ok) alkalmazni kell a munkavégzés hatókörében tartózkodóra is (járókelő, látogató, szolgáltatást igénybe vevő stb.).***

Az MvTv. hivatkozott előírásai közül a 32. § kimondja: „A munkahelyen (...) a por és vegyi anyagok (...) nem károsíthatják a munkavállalókat és a munkavégzés hatókörében tartózkodókat, és nem veszélyeztethetik a munkavégzés biztonságát.”

*Az MvTv. 44. § (1) bekezdése szerint: „Azoknál a munkafolyamatoknál, amelyeknél a munkavállaló veszélyforrás hatásának lehet kitéve, a hatásos védelmet – amennyiben külön jogszabály eltérően nem rendelkezik – **zárt technológia alkalmazásával**, ha ez nem oldható meg, akkor kollektív műszaki védelem, szervezési intézkedések, egyéni védőeszközök – szükség szerinti együttes – alkalmazásával kell megvalósítani.*

(2) Az (1) bekezdésben foglaltakat megfelelően alkalmazni kell a munkavégzés hatókörében tartózkodókra is.

Az azbeszt porszenyezés útján terjed. Mindezek alapján a hatókörben tartózkodókat az azbeszt káros hatásaitól is védeni kell még abban az esetben is, ha a munkavégzés nem az Mvt. szervezett munkavégzés definíciója (87. § 9. pont) szerint történik.”

3.2. Az azbeszttel kapcsolatos kockázatoknak kitett munkavállalók védelméről szóló **speciális szabályozás** az építési tevékenységgel is összefüggően a MvTv. 87. § 9. pontjában foglalt „szervezett munkavégzés” fogalmán alapul.

A MvTv. 87. § 9. pontja szerint *Szervezett munkavégzés*: a munkaviszonyban – **ide nem értve a természetes személy munkáltató háztartásában egyszerűsített foglalkoztatás keretében történő munkavégzést** –, a közfoglalkoztatási, a kormányzati szolgálati, a politikai szolgálati, a biztos, a közszolgálati, a közalkalmazotti, az egészségügyi szolgálati jogviszonyban, az adó- és vámhatósági szolgálati jogviszonyban, hivatásos és szerződéses szolgálati viszonyban, a honvédelmi alkalmazotti jogviszonyban, rendvédelmi igazgatási szolgálati jogviszonyban, a bíró szolgálati viszonyában, az igazságügyi alkalmazottak szolgálati jogviszonyában, az ügyészségi szolgálati viszonyban, szövetkezeti tagság esetén a munkaviszony jellegű jogviszonyban, szociális szövetkezetben tagsági jogviszonyon alapuló közvetlen közreműködés keretében, iskolaszövetkezetben, kisgyermekkel otthon lévők szövetkezetében és közérdekű nyugdíjas szövetkezetben külső szolgáltatásra vonatkozó tagsági megállapodás alapján történő személyes közreműködés keretében, a szakirányú oktatás keretében a szakképző intézményben, illetve a duális képzőhelyen, a hallgatói jogviszonyban a gyakorlati képzés során, az elítéltként vagy egyéb jogcímen fogvatartottként végzett munka, a szabálysértési eljárás során alkalmazott közérdekű munka, valamint a büntetőügyben kiszabott közérdekű munka, a rendvédelmi szerveknél, az Országgyűlési Őrségnél, az önkormányzati tűzoltóságoknál szolgálati jogviszonyban végzett munka, valamint a közérdekű önkéntes tevékenységről szóló törvény szerinti közérdekű önkéntes tevékenység és a munkáltató által szervezett (kezdeményezett, irányított vagy jóváhagyott) társadalmi munka.

Az EüMr. 4. § (1) bekezdése szerint az 1. § (1) bekezdése²⁶ szerinti tevékenységet a munkáltatónak be kell jelentenie a munkavégzés helye szerint illetékes fővárosi és megyei kormányhivatal járási hivatalának, mint munkavédelmi hatóságnak a 2. melléklet szerinti bejelentőlapon nyilvántartásba vétel céljából. Az azbeszttartalmú épület bontása, valamint azbeszttnek vagy azbeszttartalmú terméknek építményből, létesítményből, szerkezetből, járműből (hajóból) történő eltávolítása esetén a bejelentéshez a 11. §-ban előírt munkatervet mellékelni kell az EüMr. 4. § (3) bekezdés szerint.

Az EüMr. 11. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy azbeszttet, azbeszttartalmú terméket tartalmazó épület, létesítmény, szerkezet bontása, illetve azbeszttnek vagy azbeszttartalmú terméknek építményből, létesítményből, szerkezetből, járműből (hajóból) történő eltávolítása előtt a munkáltatónak munkatervet²⁷ kell készítenie. A munkáltató a

²⁶ EüMr. 1. § (1) E rendelet előírásait a szervezett munkavégzés keretében végzett minden olyan tevékenységre alkalmazni kell, amikor a munkavégzés során a munkavállaló azbeszttől vagy azbeszttartalmú anyagból, termékből vagy azbeszttartalmú termékkel végzett tevékenységből származó kockázatnak van vagy lehet kitéve.

²⁷ EüMr. 11. § (2) Az (1) bekezdés szerinti munkatervnek legalább a következőket kell tartalmaznia:

a) a munkavégzés pontos helye, b) a munka jellege és várható időtartama, c) az azbesztt, illetve az azbeszttartalmú termék eltávolításának kötelezettsége a bontási munka megkezdése előtt, kivéve, ha az előzetes eltávolítás ésszerűtlen – mert nagyobb kockázatot jelentene a munkavállalók részére, mint az eredeti helyén hagyása –, úgy ennek indokolása, d) a bontási technológia, illetve az alkalmazott módszerek részletes leírása, az alkalmazott munkaeszközök és a karbantartásukat tanúsító igazolások, e) a 10. § (1) bekezdés a) pontja szerinti egyéni védőeszköz szükségessége, kiválasztásának szempontjai, f) a munkavállalók védelmére és dekontaminálására, illetve a munkavégzés hatókörében tartózkodók védelmére szolgáló eszközök felszerelése, jellemzése, g) az azbeszttől, illetve azbeszttartalmú termékből keletkező porok a munkaterületen kívülre jutásának megakadályozására szolgáló intézkedések, h) a tevékenység befejezését követően az azbeszttexpozíció megszűnésének igazolása levegőtisztasági vizsgálattal, i) nyilatkozat arról, hogy a tevékenység végzéséhez szükséges, 12. § szerinti szakmai ismeretek biztosítottak.

munkatervben meghatározza azokat az intézkedéseket, amelyek a munkavállalók munkahelyi biztonságát és egészségvédelmét – az azbeszt eltávolításával és a hulladék kezelésével kapcsolatosan, tekintettel a környezet védelmére is – garantálják. A munkatervet a 4. § (2) bekezdés szerinti bejelentéshez mellékelni kell.

Az EüMr. 4. § (7) bekezdése szerint az (1) bekezdés szerinti bejelentésről a munkavédelmi felügyelőség három munkanapon belül értesíti a területileg illetékes környezetvédelmi hatóságot. A bejelentésekről a munkavédelmi felügyelőség naprakész nyilvántartást vezet.

Az azbeszttel kapcsolatos kockázatokkal járó munkatevékenységgel összefüggő általános munkavédelmi előírásokat az EüMr. 14. §-a tartalmazza.

Az EüMr. 14. § (1) bekezdése szerint minden, az 1. § szerinti tevékenység esetében a munkáltató intézkedik annak biztosításáról, hogy

- a) az a munkaterület, ahol a fenti tevékenységet végzik:
 - aa) egyértelműen legyen körülhatárolva és figyelmeztető jelzésekkel ellátva,
 - ab) csak azon munkavállaló számára legyen hozzáférhető, akinek munkája vagy kötelezettsége teszi szükségessé az oda történő belépést,
 - ac) olyan területnek minősüljön, ahol tilos a dohányzás;
 - b) jelöljenek ki olyan területet, ahol a munkavállaló azbesztporral történő szennyeződés kockázata nélkül ékezhet és ihat;
 - c) a munkavállalót a megfelelő egyéni védőeszközzel, szükség esetén védőöltözettel is ellássák, amelyet
 - ca) a munkaterületről kivinni – a tisztítás céljából történő elszállítást kivéve – tilos,
 - cb) az utcai ruházattól elkülönítetten kell tárolni;
 - d) fekete-fehér rendszerű öltöző, mosdó, zuhanyzó és illemhely álljon a munkavállalók rendelkezésére;
 - e) a védőeszközöket erre kijelölt, elkülönített helyen tárolják;
 - f) a védőeszközöket minden használat után ellenőrizzék és tisztítsák, a hibás védőeszközt az újbóli használat előtt megjavítsák vagy kicserélik.

Ugyanezen szakasz (2) és (3) bekezdései szerint „Ha az (1) bekezdés c) pontja szerinti tisztítható védőöltözet tisztítását nem a munkáltató végzi, úgy azt csak ehhez megfelelő felszereléssel rendelkező tisztító végezheti, ahová azt zárt tartályban kell szállítani. (3) Amennyiben a munkavégzéssel összefüggésben egyéni védőeszköznek nem minősülő ruházat azbeszttel szennyeződik, úgy tisztításáról a (2) bekezdés szerint kell gondoskodni.”

3.3. Az Innovációs és Technológiai Minisztérium Munkavédelmi Irányítási Főosztályának 2021-ben az „Építőipari kivitelezési tevékenységek munkavédelmi célvizsgálatáról” szóló Összefoglaló jelentése²⁸ (továbbiakban: célvizsgálati jelentés) szerint „*Leggyakrabban a rákkeltő hatású azbeszt esetében fordult elő megfelelő védelmi képességű egyéni védőeszköz (légzésvédő, védőkesztyű, védőruha) biztosításának hiánya, amely az azbesztexpozícióval járó tevékenységet (pl. azbeszttartalmú épületek, szigetelések bontása) végző munkavállalók 8%-nál fordult elő. A munkáltatók az egyéni védőeszközök hiányában súlyosan veszélyeztették a munkavállalók egészségét, a munkavállalók visszafordíthatatlan egészségkárosodás (pl. azbesztózis, rosszindulatú mellhártyadaganat, hörgőkarcinóma) kockázatának voltak kitéve. (...) A jelentős kiporzással járó munkák során (pl. azbeszt tartalmú pala bontása) fordult elő az egyéni védőeszközök használatának elmulasztása, főként kényelmetlenségre hivatkozva, amely a nyári hónapokban különösen jellemző. Az egyéni védőeszközök használata különböző, egyénenként változó mértékben többletterhelést jelenthet viselője számára.*”²⁹

²⁸ http://www.ommf.gov.hu/index.php?akt_menu=172&hir_reszlet=834

²⁹ im 14. oldal

A célvizsgálati jelentés rögzítette azt is, hogy „az azbeszttartalmú épület bontása, valamint azbesztnek vagy azbeszttartalmú terméknek építményből, létesítményből, szerkezetből történő eltávolítása esetén néha mellőzték a védelmi intézkedéseket.

Az azbeszttartalmú anyagokkal végzett tevékenységet a többéves gyakorlattal rendelkező munkáltatók bejelentették, munkatervet készítettek és elvégeztették a munkaköri orvosi alkalmassági vizsgálatokat, rendelkeztek kockázatértékeléssel. Ezek a munkáltatók biztosították a szükséges egyéni védőeszközöket (egyszer használatos védőruházat, légzésvédő eszköz, védőszemüveg, védőkesztyű leesés elleni egyéni védőeszköz).

Mindig akadnak viszont olyan munkáltatók – jellemzően egyéni vállalkozók – akik nincsenek tisztában az azbesztmentesítés szabályaival. A tetőfedő-ács vállalkozók a tetőfelújítás során a bontást is elvégezték. Legtöbbször nem tették meg a jogszabály szerinti bejelentést, a munkavállalók nem rendelkeztek érvényes munkaköri orvosi alkalmassági véleménnyel. A kockázatértékelésük általános, az azbesztmentesítésre nem tért ki, az oktatási tematika és a megtartott oktatás sem tartalmazta az egészséget nem veszélyeztető és biztonságos munkavégzéshez szükséges ismereteket. Pozitívum ugyanakkor, hogy a veszélyes hulladéknak minősülő bontott palát külön kezelték, elszállították a veszélyes hulladék lerakóba.³⁰

Az Országos Munkavédelmi és Munkaügyi Főfelügyelőség (OMMF) korábban közreadott általános ellenőrzési tapasztalatai³¹ szerint az azbesztmentesítési munkákra szakosított cégeken kívül kevés munkáltató ismeri és tartja be az EüMr. előírásait. A bontást, illetve mentesítést végző „nem szaccégek” az azbeszt által okozott egészségkárosodás súlyosságával nincsenek tisztában és azt hajlamosak alábecsülni, hiszen a már vissza nem fordítható egészségkárosodás csak több tíz év múlva alakul ki. ***A kisebb, főleg palatetőbontással, felújítással járó munkálatokat az egyébként is a bontást felvállaló cég végzi el, az esetek többségében előzetes bejelentés, valamint mindennemű munka- és környezetvédelmi szakértelem nélkül, veszélyeztetve ezzel a munkavállalókat és a tágabb környezetet is.***

A munkavédelemmel kapcsolatos állami feladatok között a MvTv. 15. § b) pontja úgy rendelkezik, hogy a munkavédelem ágazati tevékenységének keretében állami feladat a munkavédelem nemzeti politikájával összhangban az ágazati jellegű munkavédelmi kutatás, fejlesztés, továbbá a tájékoztatás, közreműködés a továbbképzés szervezésében.

A vizsgálatunk során feltárt hatósági ellenőrzési tapasztalatok alapján a munkavédelemmel kapcsolatos szabályok alkalmazása szempontjából az azbesztbontás munka- és környezetvédelmi feltételeinek megismertetése érdekében kiemelkedően lényeges az olyan célzott, az érintetteknek szóló tájékoztatás és továbbképzés, amely segíti a munkavédelmi jogszabályok alkalmazását és a jogi szabályozásban foglalt munkavédelmi célok elérését a kockázatok megelőzése révén.

A MvTv. 17. § (4) bekezdése szerint a munkavédelem ágazati feladatait a feladatkörében érintett miniszter látja el.

A korábbi, AJB-889/2017. számú közös jelentés – figyelemmel arra, hogy az azbesztbontás munka- és környezetvédelmi feltételeivel kapcsolatosan az építési tevékenységet végzők számára megfelelő tájékoztatás ekkor még nem állt rendelkezésre – kezdeményezte a munkavédelemért felelős miniszternél, hogy tegyen eleget az azbeszt-tartalmú építőanyagok bontásával kapcsolatosan a tudomány álláspontján és a hatályos jogszabályok előírásain alapuló munka-, egészség- és környezetvédelmi állami tájékoztatási kötelezettségének.

2018 áprilisában adta közre Magyarország Kormánya a korábbi szakminisztériumok, a pénzügyminisztérium és a nemzetgazdasági minisztérium által előkészített „Útmutató az

³⁰ im 24. oldal

³¹ <https://tervlap.hu/tananyag/81>

azbeszt bontási terv összeállításához” című dokumentumot³² (a továbbiakban: Kormányzati Útmutató).

A Kormányzati Útmutató nem tesz említést a „természetes személyek háztartásában egyszerűsített foglalkoztatás keretében történő munkavégzés”-ről, hanem az általánosan, valamennyi építőipari tevékenységre alkalmazandó, az azbeszttartalmú építőanyagok feltárása és az azzal kapcsolatos, tervezett munkálatokkal összefüggő kockázatelemzés alapján az EüMr. alkalmazási kötelezettsége alól csak abban az esetben állapít meg kivételt, ha a tervezett építőipari tevékenység alacsony szintű azbesztexpozícióval járó munkának minősül.

A Kormányzati Útmutató a következő példákat tartalmazza az *alacsony azbesztexpozícióval járó munkákra*: rövid karbantartás nem porlódó terméken, a szilárdan kötődő azbesztrostokat tartalmazó termék roncsolás mentes, egészben való eltávolítása, a jó állapotú azbeszt betokozása, egy-két hibás azbesztcement idom leszerelése (roncsolás nélkül), tömítőgyűrűk egyben történő eltávolítása, ép azbesztcement borítás egyben történő levétele (a mögötte lévő vezeték karbantartása céljából) bevonattal rendelkező azbeszt termékek nyomás és dörzsölés nélküli lemosása. Ezekhez kapcsolódóan hangsúlyozza, hogy **ezekben az esetekben is meg kell hozni a megfelelő védelmi intézkedéseket, mint: előzetes tervezés, szükség szerinti elhatárolás, nedvesítés, erre a célra alkalmas porszívó és roncsolás mentes technológia** használata, illetve alapos eltakarítás.

A Kormányzati Útmutató szerint a fenti kivételi körbe nem sorolható, **„minden egyéb esetben** az „Azbeszttel végzett tevékenységek bejelentése” kötelező. Mindezekről függetlenül, akármilyen kis szintű, de igazolható az azbesztnak való kitettség, a rákkeltő anyag expozíciójában dolgozó munkavállalókról a munkahelyi rákkeltőkről szóló rendelet szerinti nyilvántartást kell vezetni, illetve az előbbi rendeletnek megfelelően be is kell őket jelenteni a munkavédelmi hatóságnak.”

Ha az építési-bontási tevékenység az azbeszt tartalmú építőanyag roncsolódásának kockázatát hordozza, vagy roncsolásával jár, minden esetben szükséges az EüMr. szerinti bejelentés és munkaterv benyújtása a munkavédelmi hatóságnak, valamint minden esetben a RákR. szerinti kockázatbecslés és az eredménynek megfelelő kockázatkezelési intézkedések is szükségesek, amennyiben bármilyen azbesztexpozícióval jár a tevékenység, a munka- és környezetvédelmi alapbejelentés mellett, azzal párhuzamosan.

A Kormányzati Útmutató tehát – a Minisztérium részünkre küldött tájékoztatásával ellentétesen – **a jogszabályok rendelkezéseit álláspontunk szerint helyesen és szakszerűen értelmezve szab irányt az azbeszt bontási tervnek és az alkalmazandó elővigyázatossági intézkedéseknek, függetlenül attól, hogy a tevékenység milyen típusú munkaviszonyban valósul meg, milyen munkavégzésnek minősül, ezért szükségesnek és kívánatosnak látjuk az abban foglaltak minél szélesebb körű megismertetését a hatékonyabb munkavédelem érdekében.**

Ezzel kapcsolatos, friss és öröndetes fejlemény, hogy az Energiaügyi Minisztérium meghirdette a második, 2023 és 2024-re szóló lakossági azbesztmentesítési programot³³, amelyhez közzétett pályázati felhívásban³⁴ is a Kormányzati Útmutatónak és a jogszabályok rendelkezéseinek megfelelő tájékoztatás szerepel az azbesztbontásról.

3.4. Mind az EüMr. 1. § (1) bekezdése, mind a RákR. 3. § (1) bekezdése a MvTv. szerinti *szervezett munkavégzés* fogalomra alapítja a tárgyi hatályát.

A megkeresésünkre adott tájékoztatásában a Minisztérium a MvTv. 87. § 9. pontjában a *szervezett munkavégzés* fogalmi meghatározással egyébként összhangban azt az álláspontját

³² <https://www.nincsbaleset.hu/dokumentumok/45-utmutato-az-azbeszt-bontasi-terv-osszeallitasahoz>

³³ <https://kormany.hu/hirek/megjelent-a-masodik-oroszagos-azbesztmentesitesi-palyazati-felhivasa>

³⁴ <https://azbeszt.nhkv.hu/azbeszt/>

fejtette ki, hogy az EüMr. hatálya nem terjed ki természetes személy munkáltató háztartásában egyszerűsített foglalkoztatás keretében történő munkavégzésre.

Ahogy fentebb bemutattuk, a Kormányzati Útmutató nem utal a munkaviszony jellege szerinti kivételre az azbesztbontási tevékenységgel összefüggésben. Az ebben foglaltak, továbbá a vonatkozó jogszabályok eljárásunk során elvégzett elemzése alapján az alábbiakban azt vizsgáljuk meg, hogy a feltárt jogi álláspontok közötti különbséget, az azbesztbontáshoz kapcsolódó jobbizonytalanságot mi okozza vagy okozhatja, továbbá a jogértelmezés egységessége miként lehet biztosítható.

A MvTv. 1. § (1) bekezdése szerint a törvény alkalmazásában munkavédelem: a **szervezett munkavégzésre** vonatkozó munkabiztonsági és munkaegészségügyi követelmények, továbbá e törvény céljának megvalósítására szolgáló törvénykezési, szervezési, intézményi előírások rendszere, valamint mindezek végrehajtása. A munkaegészségügy a munkahigiéne és a foglalkozás-egészségügy szakterületeit foglalja magában.

A MvTv. a munkavédelmi hatóság részére diszkrecionális jogkört állapít meg azt illetően, hogy adott munkavégzés a munkavédelmi jogszabályok szerint szervezett munkavégzésnek minősül-e: a MvTv. 84. § (4) bekezdése szerint *a munkavédelmi hatóság a tényállás alapján jogosult a munkáltató és a munkahelyen munkát végző személy közötti munkavégzésre irányuló – az ellenőrzés megkezdésekor, illetőleg baleset bekövetkezése esetén a baleset időpontjában fennálló – jogviszonyt szervezett munkavégzésnek minősíteni. A minősítéshez a munkáltatóként eljárás alá vontnak rendelkezésre kell bocsátania mindazokat a bizonyítékokat, amelyek alapján megállapítható, hogy a részére végzett munka nem tartozik a szervezett munkavégzés (87. § 9. pont) körébe.*

Fenti jogszabályi rendelkezések alapján tehát a MvTv. szempontjából a munkavédelmi hatóság mérlegelése szerint minden munkavégzés szervezett munkavégzésnek minősülhet (amely egyidejűleg az ellenbizonyítási terhet a munkáltató oldalán állapítja meg).

Megkeresésünkre a Kormányhivatal a fenti rendelkezésekkel összhangban tájékoztatott hatósági ellenőrzési gyakorlatáról:

„Azbesztartalmú pala héjazat bontásáról a munkavédelmi hatóság a bontást végzőtől, vagy a bontás végzését észlelőtől érkezett bejelentés alapján vagy saját észlelése alapján szerezhet tudomást. A bontást végző az EüMr. 4.§ (1) bekezdése alapján köteles a bontási tevékenységet a munka megkezdése előtt 15 nappal bejelenteni a munkavégzés helye szerinti munkavédelmi hatóságnak abban az esetben, ha a bontásra szervezett munkavégzés keretében kerül sor. A szervezett munkavégzés fennállása minden esetben feltétele a munkavédelmi hatósági hatáskör megállapításának és így a hatósági ellenőrzés lefolytatásának. A bontást végzőtől érkezett bejelentés esetén a szervezett munkavégzés fennállását a bejelentés alapján vélelmezi³⁵ a munkavédelmi hatóság, egyéb esetekben a bejelentőtől kapott, illetve a munkavégzés helyszínén beszerezett adatok alapján állapítja meg a hatáskörét vagy annak hiányát.”³⁶

A munkavédelmi hatóság hatáskörének mérlegelése tekintetében a MvTv. 87. § 9. pontjának szervezett munkavégzés definíciója *egyetlen kifejezett kivételt rögzít: ez pedig „a természetes személy munkáltató háztartásában egyszerűsített foglalkoztatás keretében történő munkavégzés”.*

Rá kell azonban mutatnunk arra, hogy a MvTv. 87. § 9. pontjában szereplő, egyetlen expressis verbis kivételre, vagyis a természetes személy munkáltató háztartásában egyszerűsített foglalkoztatás keretében történő munkavégzésre vonatkozó törvényi rendelkezés egy 2010. július 31-én hatályon kívül helyezett törvényben, az egyszerűsített foglalkoztatás lehetőségét szabályozó **korábbi Eftv.-ben volt megtalálható**, amely több, mint egy évtizede már nem hatályos.

³⁵ World Health Organization

³⁶ TOB/21/520-2/2023

A **korábbi EfTv.** 1. § (1) bekezdése rendelkezett arról, hogy a törvény szabályai szerint, egyszerűsített módon létesíthető munkaviszony (a továbbiakban: egyszerűsített foglalkoztatás)

- a) természetes személy munkáltató által kizárólag háztartási munkára,
- b) kiemelkedően közhasznú szervezetnek minősülő munkáltató által,
- c) mezőgazdasági, továbbá idegenforgalmi idénymunkára vagy
- d) alkalmi munkára.

A **korábbi EfTv.** 2. § 1. pontja szerint *háztartási munka*: természetes személy munkáltató által létesített, kizárólag a maga és háztartásában vele együtt élő személyek, továbbá közeli hozzátartozói mindennapi életéhez szükséges feltételek biztosítására irányuló munkaviszony.

A „szervezett munkavégzés” fogalom meghatározását tartalmazó **MvTv. 87. § 9. pontját is a korábbi EfTv. 21. §-a módosította**, a korábbi EfTv.-ben szabályozott, „természetes személy munkáltató által kizárólag háztartási munka” esetkörének megfelelően, munkavédelmi szempontból a szervezett munkavégzés fogalma alóli egyetlen expressis verbis kivételként ekkor vált a fogalom részévé „a természetes személy munkáltató háztartásában egyszerűsített foglalkoztatás keretében történő munkavégzés”, mint kivétel esete. (Megjegyzendő, hogy építési-bontási tevékenység a korábbi EfTv. 1. § (1) bekezdés d) pontja szerinti alkalmi munka keretében volt végezhető, a „természetes személy munkáltató által kizárólag háztartási munka” esete más típusú tevékenységekre vonatkozott.)

A 2010. április 1-től hatályos **korábbi EfTv.-t** azonban röviddel (mindössze négy hónappal) a hatályba lépését követően 2010. augusztus 1-től az **új EfTv.** hatályon kívül helyezte.

Az ekkor hatályba lépő új EfTv. tárgyi hatályát megállapító 1. § (1) bekezdése ugyanakkor már nem tartalmazza „a természetes személy munkáltató által kizárólag háztartási munkára” kategóriát.

Az új EfTv. 1. § (1) bekezdése szerint hatálya a) mezőgazdasági, továbbá turisztikai idénymunkára vagy b) alkalmi munkára terjed ki, vagyis ezek azok a tevékenységek, amelyek a törvényben meghatározott feltételek szerint egyszerűsített foglalkoztatás keretében végezhetőek.

Az új EfTv. a természetes személy munkáltatóra vonatkozóan általános rendelkezést egyebekben sem tartalmaz, amely munkáltatóként a természetes személyeket az egyszerűsített foglalkoztatás szempontjából a jogi személyektől megkülönböztetné.

Természetes személyekre az új EfTv. egyetlen rendelkezésben állapít meg kivételt: a 9. § (2) bekezdésben a személyi jövedelemadó és járulékfizetési kötelezettség bevállása tekintetében.

Visszaulva a szervezett munkavégzés MvTv. 87. § 9. pontjában szereplő fogalmára, abban a jelenleg hatályos új EfTv. szabályozása szerinti mezőgazdasági és turisztikai idénymunka, valamint az alkalmi munka kivételi esetként nincsen meghatározva. Vagyis a MvTv. alkalmazása szempontjából ezek a munkaviszonyok **munkavédelmi szempontból szervezett munkavégzésnek minősülnek**, amellyel, hogy egyszerűsített módon létesíthető munkaviszony keretében végezhetőek. Vagyis miután a MvTv. 87. § 9. pontjában az egyszerűsített foglalkoztatás keretében végezhető tevékenységek közül kizárólag egy típus, a természetes személy munkáltató által kizárólag háztartási munkára létesített munkaviszony kerül meghatározásra kivételként, a többi egyszerű foglalkoztatás keretében végezhető tevékenység, azaz a mezőgazdasági és turisztikai idénymunka, valamint az alkalmi munka munkavédelmi szempontból szervezett munkavégzésnek minősül.

Kifejezetten **az építési-bontási tevékenységek esetében** az egységes jogértelmezéshez lényeges, kiegészítő szempont a MvTv. már idézett, *szervezett munkavégzés* definíciója mellett az **MvTv. 87. § 5. pontjában** szereplő „**Munkahely**” fogalma is.

Az építési munkahelyeken és az építési folyamatok során megvalósítandó minimális munkavédelmi követelményekről szóló 4/2002. (II. 20.) SzCsM-EüM együttes rendelet (ÉpMvVhr.) ugyanis olyan alapvető, speciális munkavédelmi rendelkezéseket állapít meg, amelyek egyebek között érintik az azbeszt-tartalmú építőanyagokat is.

A ÉpMvVhr. 1. §-a szerint a rendelet hatálya kiterjed az MvTv. 87. §-ának 5. pontjában meghatározott azon **munkahelyekre, amelyek építési munkahelynek minősülnek, és ahol szervezett munkavégzés keretében külön jogszabály szerinti építmény létesül, vagy építési tevékenység valósul meg.**

A MvTv. 87. § 5. pontja szerint **Munkahely:** minden olyan szabad vagy zárt tér (ideértve a föld alatti létesítményt, a járművet is), ahol munkavégzés céljából vagy azzal összefüggésben munkavállalók tartózkodnak. Munkahelynek kell tekinteni a mást nem foglalkoztató, a munkáját kizárólag személyesen végző egyéni vállalkozó (akkor is, ha egyéni céget alapított) munkavégzési helyét e törvénynek a 9. § (2) bekezdésében meghatározott rendelkezései tekintetében.

Az **építmények és zsaluzatok bontása** az ÉpMvVhr. 1. számú melléklet 10. pontja alapján az építés-kivitelezési és tereprendezési munkák nem teljes körébe tartozó tevékenység.

Az ÉpMvVhr. 2. számú melléklet 2. pontja pedig az egyéb jogszabályokban meghatározott veszélyes anyagokkal, készítményekkel vagy biológiai tényezők expozíciójával járó munkavégzés, illetve munkakörnyezet vagy egyéb jogszabály alapján meghatározott gyakoriságban időszakos alkalmassági vizsgálatokhoz, biológiai monitorozáshoz kötött munkavégzést az építési munkahelyen dolgozók biztonságára és egészségére fokozott veszélyt jelentő munkák és munkakörülmények körében definiálja.

Az ÉpMvVhr. 4. számú melléklet III. Építési munkahelyek helyiségeken kívül fejezetében a Bontási munkára irányadó 11. pont 11.5. alpontja pedig alapvető munkavédelmi intézkedésként előírja, hogy a **bontási munkák megkezdése előtt meg kell vizsgálni, hogy az építmény milyen anyagból készült, illetve található-e azbeszttartalmú anyag az épületen. Ez utóbbi esetben a vonatkozó jogszabály szerint kell eljárni.**

Az ÉpMvVhr. 4. melléklet 11. pont 11.5. alpontja szerint az azbeszttartalmú építőanyagokkal kapcsolatos munkavédelmi követelmények alapján, amennyiben a bontást megelőzően előírt vizsgálat azbeszt tartalmú építőanyag jelenlétét állapítja meg, ez önmagában és kógensen az EüMr. és a RákR. alkalmazását teszi kötelezővé.

A hatályos EfTv. szerint az alkalmi munka keretében végzett építési-bontási tevékenység – sajátos feltételekkel – végezhető egyszerűsített foglalkoztatás keretében, azonban a MvTv. 87. § 5. és 9. pontjában szereplő definíciók alapján, figyelemmel az ÉpMvVhr. szerinti, az építési munkahelyen az azbeszttartalmú anyagok vizsgálatával kapcsolatos munkavédelmi kötelezettségekre, azbeszt tartalmú építőanyag bontása esetén pedig a speciális jogszabály, vagyis az EüMr. alkalmazási kötelezettségére, **az alkalmi munkavégzés keretében végzett építési-bontási tevékenység munkavédelmi szempontból a szervezett munkavégzés fogalma alá tartozik akkor is, ha azt egyéni vállalkozó végzi.**

Az építési-bontási tevékenység folytatása tehát önmagában alapozza meg az ÉpMvVhr. alkalmazási kötelezettségét, az azbeszt tartalmú építőanyagokat érintő építési tevékenység esetében pedig a RákR. szerinti kockázatértékelési és kockázatkezelési kötelezettséget, vagyis **az azbeszttartalmú építőanyag bontása a tevékenység jellegénél fogva, a munkaviszony jellegétől függetlenül a MvTv. szerinti szervezett munkavégzésnek minősül.** Elvi érveléssel állapítjuk meg, hogy az építési-bontási tevékenységgel kapcsolatosan irányadó ÉpMvVhr. szabályozása speciálisan az építési tevékenységek esetében a MvTv. 87. § 5. pontjában foglalt „Munkahely” fogalma és az építési tevékenység megkezdését megelőző, azbeszt-tartalmú építőanyagokkal összefüggő kötelezettségek megállapítása révén feloldja a 9. pontban szereplő „Szervezett munkavégzés” fogalomban szereplő ellentmondást, amely látszólag kivételt enged a munkaviszony jellegére tekintettel az EüMr. alkalmazási kötelezettsége alól.

Összefoglalva a fentieket:

1. Az MvTv. 9. § (2) bekezdésén alapuló általános védelmi szabályok szerint a porszenyezés egyik sajátos, kiemelten veszélyes típusaként megjelölt azbesztkiporzással szemben a munkavállalók és a tevékenység környezetében tartózkodók hatékony védelmét megfelelő megelőző intézkedések alkalmazása (*zárt technológia, kollektív műszaki védelem, szervezési intézkedések, egyéni védőeszközök*) révén meg kell valósítani. Azonban a munkavédelmi hatóságok ellenőrzési tapasztalatai arra mutatnak rá, hogy ahol az azbeszttel kapcsolatos EüMr. szerinti speciális, részletes munkavédelmi szabályok szerinti intézkedések (*bejelentés, munkaterv, és annak megfelelő komplex védelem*) elmaradnak (tipikusan *nem azbesztmentesítésre szakosodott egyéni vállalkozók* által végzett alkalmi azbesztbontásnál) ott az általános védelmi szabályok „pótlólagos”, kiegészítő szerepe sem érvényesül.
2. Az általános védelmi szint és a speciális védelmi szint kettőssége a MvTv. szervezett munkavégzés fogalmában „bennragadt” kivételen, vagyis a természetes személy munkáltató háztartásában egyszerűsített foglalkoztatás keretében történő munkavégzésen alapul, azonban a vonatkozó törvényből (korábbi EfTv.) ezt a foglalkoztatás-típust az új törvény (új EfTv.) kivezette. A „bennragadt” kivétel alapján a munkavédelem szakmai irányításáért a StatútumR. alapján felelős minisztériumok jogértelmezése nem egységes. Míg a Kormányzati Útmutató szerint az EüMr. alkalmazásának kötelezettsége nem függ attól, hogy az építési bontási tevékenységet egyszerűsített foglalkoztatás, vagy egyéb munkaviszony keretében végzik, addig a vizsgálatunkhoz megkeresett Minisztérium álláspontja szerint egyszerűsített foglalkoztatás esetén csak az általános munkavédelmi szabályok irányadóak, az EüMr. nem.
3. A bennragadt rendelkezés felesleges volta mellett a hatályos munkavédelmi jogszabályok az építési-bontási tevékenységekre egyértelműen megállapítják az azbeszt-tartalmú építőanyagok előzetes feltárásának kötelezettségét az építési tevékenység végzője számára, beleértve az egyéni vállalkozót is, és amennyiben van azbeszttartalmú építőanyag, abban az esetben a speciális jogszabályok, így az EüMr. és a RákR. alkalmazásának egyértelmű kötelezettségét. Ebből következőleg az ÉpMvVhr. feloldja a „szervezett munkavégzés” fogalomban ragadt kivételből adódó jogbizonytalanságot azzal, hogy a szervezett munkavégzést a MvTv. munkahely fogalmával együttesen értelmezi az építési tevékenységgel összefüggésben és az azbeszt-tartalmú építőanyagok előzetes vizsgálatának kötelezettségét megállapítja. Ez a jogértelmezés tükröződik mind az általunk a 3.3. pontban hivatkozott Kormányzati Útmutatóban és a legújabban meghirdetett, kifejezetten magán lakóházak számára készült pályázati kiírásban is.

Mind a Minisztérium, mind pedig a Kormányhivatal jogértelmezése – az ÉpMvVhr. szabályozását figyelmen kívül hagyva – egyoldalúan a MvTv. 87. § 9. pontjában szereplő szervezett munkavégzés fogalmon alapul és a fentiek szerint kifejtett jogszabályokkal, továbbá a korábbi szakminisztérium által előkészített Kormányzati Útmutatóval ellentétes, mert a korábbi EfTv. „természetes személy munkáltató által kizárólag háztartási munka” végzésére irányuló egyszerűsített foglalkoztatási formát, mint a MvTv. tárgyi hatálya alóli ex-lege kivételt feltételezi, amely esetén csak a MvTv. komplementer, általános rendelkezései irányadóak. Jóllehet, a MvTv. 87. § 9. pontja értelmezhető úgy is, hogy a természetes személy háztartásában végzett minden egyszerűsített foglalkozás keretében végzett tevékenység (vagyis az alkalmi munka is) kivétel lenne munkavédelmi szempontból, azonban az ÉpMvVhr. és a MvTv. 87. §

5. pontjában a munkahely fogalma ezt a lehetőséget az építési munkahelyek és folyamatok esetében kizárja.

A munkavédelemért felelős szakminisztérium fentebbi, a 3.3. pontban hivatkozott Jelentésében foglalt ellenőrzési tapasztalatokról szóló megállapítások szerint az azbesztpala azbesztkiporzással járó bontásának előzetes bejelentés nélkül, nem szakcégek, hanem egyéni vállalkozók, ácsok által mindenféle megelőző védelmi intézkedés nélkül való végzése a munkavállalók mellett a bontási tevékenység hatókörében tartózkodók egészségét is veszélyezteti, károsíthatja.

Megállapítottuk, hogy az azbesztbontási tevékenységgel összefüggésben a MvTv. 87. § 9. pontjában az „ide nem értve a természetes személy munkáltató háztartásában egyszerűsített foglalkoztatás keretében történő munkavégzést” kitétel a MvTv. és a munkavédelmi ágazati jogszabályok rendelkezéseivel a fentiek szerint ellentétes, ezért a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, a testi és lelki egészséghez, valamint az egészséges környezethez való alapvető joggal összefüggő visszásságot okoz.

4. Az azbeszttel, illetve az azbeszt tartalmú építőanyagokkal végzett építési tevékenységre irányadó munkavédelmi és környezetvédelmi jogszabályokat a munkavállalók és a tevékenység hatókörében tartózkodók testi és lelki egészséghez való jogának biztosítása érdekében az egészségvédelmi szabályozás egészíti ki.

Az azbeszttel és az azbesztózissal összefüggő egészségügyi jogszabályok között az Eütv. 2. § (3) bekezdése az alapelvek között kimondja, hogy az egészségi állapot javításának elsődleges eszköze az egészség megőrzése és a betegségek megelőzése.

Az Eütv. 35. § (3) bekezdés úgy rendelkezik, hogy a népegészségügyi tevékenység keretében (...) b) az elemzés során feltárt adatok alapján értékelni kell az egészségkárosító hatások kockázatát és rangsorolni kell a népegészségügyi feladatokat, c) ki kell dolgozni a megelőzés és az egészségkárosító hatások csökkentésének módjait.

A 36. § (1) bekezdés szerint a népegészségügy feladata a lakosság egészségi állapotának és az erre ható kockázati tényezőknek a figyelemmel kísérése és elemzése, amelynek keretében a) fel kell tárni az emberi szervezet, illetőleg a természeti és az épített környezet (a továbbiakban együtt: környezet) kölcsönhatásait, a környezet egészségkárosító tényezőit és kockázatait, valamint ezek hatásmechanizmusát az emberi szervezetre. Ugyanezen bekezdés f) pontja előírja, hogy rendszeresen ellenőrizni kell (...) fb) az épített környezet és a munkakörülmények közegészségügyi megfelelőségét.

Az Eütv. 36. § (4) bekezdés úgy rendelkezik, hogy az (1) bekezdés szerinti feladatok ellátása során az emberi egészségre káros tevékenységek korlátozhatók, illetve megtilthatók. Ugyanezen szakasz (5) bekezdése szerint a népegészségügy egyes területeire vonatkozó részletes szabályokat külön jogszabályok állapítják meg.

Az EüigTv. tartalmazza azokat a szabályokat, amelyek a népegészségügyi hatóság feladatait és az ezekhez kapcsolódó eljárási jogosultságait határozzák meg.

Az EüigTv. 4. § (1) bekezdés szerint az egészségügyi államigazgatási szerv környezet- és településegészségügyi feladata (...)

m) az építmények tervezése, létesítése és üzemeltetése közegészségügyi és egészségvédelmi követelményeinek kimunkálása,

n) az építmények tervezése, létesítése és üzemeltetése közegészségügyi és egészségvédelmi követelményeinek érvényesülésének ellenőrzése,

o) az egészségügyi kockázattal járó, nem egészségügyi tevékenységek egészségügyi kockázatainak csökkentésére irányuló szakmai szabályok kimunkálása,

p) az egészségügyi kockázattal járó, nem egészségügyi tevékenységek egészségügyi kockázatainak csökkentésére irányuló szakmai szabályok érvényesülésének ellenőrzése.

Az EüigTv. 10. § (1) bekezdés úgy rendelkezik, hogy az egészségügyi államigazgatási szerv (..) valamennyi természetes és jogi személyre, valamint jogi személyiséggel nem rendelkező társaságra kiterjedő hatósági jogkört gyakorol.³⁷

Az EüigTv. 11. § (1) bekezdése szerint az egészségügyi államigazgatási szerv az ellenőrzés során megállapított tényállás alapján a hiányosságok, szabályszegések jellegét és súlyát mérlegelve megteszi a szükséges intézkedéseket és ellenőrzi azok végrehajtását. Ugyanezen szakasz (2) bekezdése arról rendelkezik, hogy az egészségügyi államigazgatási szerv figyelmeztetés szankció alkalmazása keretében vagy egészségügyi bírság kiszabásával egyidejűleg elrendeli

a) a hiányosságok megszüntetését, illetőleg a szükséges intézkedések végrehajtását;

b) a hiányosságok megszüntetéséig az intézmény, létesítmény stb. működésének, illetőleg az egészségre ártalmas vagy veszélyes tevékenységnek a korlátozását vagy felfüggesztését, ha e szabálytalanságok fennállása egészségkárosodást okozhat.

Az Eütv. fenti, azbeszttartalmú építőanyagokra vonatkozó rendelkezéseivel összefüggésben az Eütv. 247. § (2) bekezdés d) pont db) alpontja az építmények, egyéb létesítmények létesítésének, üzemeltetésének közegészségügyi és egészségvédelmi követelményeit tartalmazó jogszabály megalkotására az építésügyért felelős miniszter részére ad felhatalmazást, amelyet a sajátos építményfajták esetén az ezek szerint illetékes miniszterrel egyetértésben kell gyakorolnia.

Ugyanezen jogalkotási tárgykörre az Étv. 62. § (5) bekezdése is felhatalmazást ad 2013. január 1-től hatályosan, amikor úgy rendelkezik, hogy „Felhatalmazást kap az egészségügyért felelős miniszter, hogy az építmények létesítésének közegészségügyi és egészségvédelmi követelményeit az építésgazdaságért felelős miniszterrel, valamint a sajátos építmények esetén a sajátos építményfajták szerint illetékes miniszterrel egyetértésben, rendeletben állapítsa meg.”

A Jat. 5. § (8) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a felhatalmazás jogosultja a jogszabályt köteles megalkotni, kivéve, ha a felhatalmazást adó jogszabályból kifejezetten más következik.

Az Eütv. 247. § (2) bekezdés d) pont db) alpontjában, valamint az Étv. 62. § (5) bekezdésében foglalt felhatalmazó rendelkezésekkel összefüggésben sem az Eütv., sem az EüigTv., sem pedig az Étv. nem tartalmaz olyan rendelkezéseket, amelyből kifejezetten következne a Jat. 5. § (8) bekezdése alapján a törvényi felhatalmazásból eredő jogalkotási kötelezettség feltételes volta, vagy a jogalkotási kötelezettség alóli valamilyen mentesítése, felmentése a felhatalmazás címzettjeinek.

Az AJB-1921/2022. számú, belső téri levegővédelmi tárgyú közös jelentésünkben is már megállapítottuk a felhatalmazó rendelkezések tekintetében a fentiek mellett az Eütv. 247. § (2) bekezdés d) pont dc) alpontjára is kiterjedőleg, hogy a jogi szabályozás hiánya a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, a testi és lelki egészséghez, valamint az egészséges környezethez való alapvető joggal összefüggő visszásságot okoz. A korábbi jelentésünkben tett megállapításunkat fenntartva, azt az alábbi megállapítással egészítjük ki.

Megállapítottuk, hogy az Eütv. 247. § (2) bekezdés d) pont db) alpontjában, valamint az Étv. 62. § (5) bekezdésében foglalt felhatalmazás alapján a jogalkotási kötelezettség elmulasztása és az építmények létesítésének és üzemeltetésének közegészségügyi és egészségvédelmi követelményeivel kapcsolatosan a jogi szabályozás hiányossága a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, a testi és lelki egészséghez, valamint az egészséges környezethez való alapvető joggal összefüggő visszásságot okoz.

³⁷ az EüigTv. 2. § (1) bekezdés a) pontjában és (3) bekezdésében foglalt kivétellel (rendvédelmi és honvédelmi szervek kivételével)

B) A panasz szerinti egyedi ügyben a jegyző azbesztpala bontással kapcsolatos birtokvédelmi eljárásaival összefüggő vizsgálatunk megállapításai

5. A tényállásban rögzítettük, hogy a bontandó palatetejű ingatlan tulajdonosa és a panaszos egymáshoz képest egy nap különbséggel, 2022. június 2-án és 3-án egyaránt a jegyzőhöz fordultak birtokvédelemért.

A szomszéd tulajdonos a panaszos ingatlanán a bontás tűrésére kötelezés érdekében kérte a birtokvédelmet, a panaszos birtokvédelmi kérelme pedig az azbesztpala bontásából származó azbesztkiporzás megelőzéséhez szükséges – jogszabály szerinti – munka- és környezetvédelmi intézkedések megtételére irányult.

A jegyző a szomszéd tulajdonos kérelme alapján indult eljárásban a 2022. június 7-én tartott helyszíni szemlét követően 2022. június 13-án hozott határozatában helyt adott a birtokvédelem iránti kérelemnek és panaszost a szomszédos ingatlan tetején az azbesztpala bontás ingatlanának használatával való elvégzésének tűrésére kötelezte.

Határozata indokolásában panaszosnak az azbesztkiporzás veszélyességére vonatkozó nyilatkozatát (illetve azon alapuló, ellenérdekelti birtokigényét) pedig a bizonyítékok hiányára, továbbá a probléma „jogkérdés” jellegére hivatkozással figyelmen kívül hagyta.

A panaszos birtokvédelmi kérelme alapján megindult eljárásban a jegyző további eljárási cselekményt nem tett, és a kérelem visszavonására hivatkozva a határozathozatalt is mellőzte a szomszéd tulajdonos kérelme alapján folytatott birtokvédelmi eljárásban.

5.1. A Ptk. 5:5. § (1) bekezdése szerint a birtokost birtokvédelem illeti meg, ha birtokától jogalap nélkül megfosztják vagy birtoklásában jogalap nélkül háborítják (a továbbiakban: tilos önhatalom). Ugyanezen szakasz (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a birtokost a birtokvédelem mindenkivel szemben megilleti, annak kivételével, akitől a birtokot tilos önhatalommal szerezte meg.

A Ptk. 5:6. §-a rendelkezik a tilos és a jogos önhatalom megkülönböztetéséről:

(1) A tilos önhatalom ellen a birtokos – a birtok megvédéséhez szükséges mértékben – önhatalommal is felléphet.

(2) Az elveszett birtok visszaszerzése érdekében önhatalommal akkor lehet fellépni, ha a más birtokvédelmi eszköz igénybevételevel járó idővesztés a birtokvédelmet megghiúsítaná.

A Ptk. 5:8. § (1) bekezdése szerint a birtokos egy éven belül a jegyzőtől is kérheti az eredeti birtokállapot helyreállítását vagy a zavarás megszüntetését. [Birtokvédelem a tényleges birtoklási helyzet alapján]

A jegyző előtti birtokvédelmi eljárások possessoriusak, azaz a birtoklás tényén alapulva dönt a jegyző, a birtokláshoz való jogot, jogkérdést nem vizsgál, ennek vitatása esetén a birtokigény elbírálása bíróság hatáskörébe tartozik.

Az Alkotmánybíróság 120/B/2001. számú határozatában megállapította, hogy a „jegyző a Ket. alkalmazásában közigazgatási hatóság ugyan, de a birtokháborítás ügyében hozott határozata nem minősül közigazgatási hatósági ügyben hozott határozatnak. Közigazgatási hatósági ügy esetén közigazgatási jogviszony jönne létre, amelynek egyik résztvevője a közigazgatási hatóság, a másik az ügyfél. A birtokháborítást azonban a Ptk. rendezi, az polgári jogi jogviszony.”

A jegyző birtokvédelmi eljárására vonatkozó korábbi jogszabály³⁸ a birtokvédelmi eljárásban a Ket.³⁹ alkalmazását írta elő, egyes meghatározott rendelkezések kivételével.

³⁸ A jegyző hatáskörébe tartozó birtokvédelmi eljárásról szóló 228/2009. (X. 16.) Korm. rendelet

³⁹ 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól

Az Ákr. 7. § (2) bekezdése szerint⁴⁰ ugyan a közigazgatási ügy fogalom része az is, amikor a hatóság jogvitát eldönt, azonban a birtokvédelmi eljárás speciális, a Ptk. rendelkezésein alapuló magánjogias jellegére figyelemmel jelenleg hatályosan az eljárásjogi szabályokat is a BirtKr. tartalmazza, amely az Ákr. rendelkezéseinek alkalmazását a 18. § (1) bekezdésben csak az adatkezelés és iratbetekintés, továbbá a 24. §-a a végrehajtási eljárás tekintetében írja elő.

A jegyző birtokvédelem tárgyában hozott érdemi határozata nem minősül olyan közigazgatási határozatnak, amellyel szembeni jogorvoslati kérelem elbírálása a Kp.⁴¹ alapján történik, hanem az a magánjogi jogvédelem biztosítására szolgáló speciális eljárás, amelynek az alapja a Ptk. 5:8 § (1) bekezdése. A possessorius jegyzői birtokvédelmi eljárásban hozott határozat bírói felülvizsgálatára a pert – ebből következően – nem a jegyző, mint eljáró hatóság, hanem az ellenérdekű fél ellen kell megindítani.⁴²

A bírói gyakorlat szerint a polgári jogi bíróság ebből következőleg nem vizsgálja, hogy a jegyző követett-e el eljárási szabálysértést⁴³, figyelemmel a birtokvédelemben a bírói út függetlenségére és közvetlenségére, illetve a jegyző előtti birtokvédelmi eljárásnak a Ptk. rendelkezéseiből fakadó, alapvetően magánjogi jellegéből. Ezért a bíróság a jegyző határozatát még lényeges eljárási szabálysértés esetén sem helyezi hatályon kívül, hanem megváltoztatja, azaz ellenkező tartalmú döntést hoz⁴⁴.

Az alapvető jogok biztosa – anélkül, hogy a jegyző birtokvédelmi eljárásban hozott döntésének tartalmi kérdéseit, magánjogi, bíróság hatáskörébe tartozó vonatkozásait mérlegelve ezek tekintetében állást foglalhatna – sajátos hatásköre szerint az eljáró jegyző, mint hatóság tevékenységét, eljárását vagy mulasztását alapvető jogokkal összefüggő visszásság gyanúja esetén jogosult vizsgálni.

5.2. A tényállásban foglaltak szerint szomszéd tulajdonos és panaszos is – egy nap különbséggel – a BirtKr. 2. § szerinti birtokvédelem iránti kérelmet nyújtott be a jegyzőhöz.

Az ellenérdekű két kérelem azonos tényálláshoz kapcsolódott, azonban a BirtKr. nem tartalmaz olyan szabályt, hogy azonos tényálláshoz kapcsolódó kérelem és ellenkérelem esetén a jegyző a birtokvédelmi eljárást a két kérelmet egyesítve, egyben folytathassa le.

Ezért a két kérelem alapján a jegyző előtt két, külön birtokvédelmi eljárás indult meg: 1. szomszéd tulajdonos kérelem alapján 2022. június 2-án, 2. panaszos birtokvédelem iránti kérelme alapján 2022. június 3-án.

Az ügy sajátossága, hogy panaszos a Ptk. 5:5 §-a szerinti önhatalommal lépett fel ellenérdekű féllel szemben akkor, amikor június 2-án a szomszéd ingatlan tetejének bontásához megjelenő ácsokat nem engedte be az ingatlanára a tervezett palabontási tevékenységgel kapcsolatos előzetes bejelentés, illetve a munka- és környezetvédelmi megelőző intézkedések hiányáról, illetve ezeknek a munkavállalók és szomszéd tulajdonos szerinti szükségtelenségéről tudomást szerezve. *A panaszos önhatalmának jogosságát szomszéd tulajdonos birtokvédelem iránti kérelmében vitatta.* A két benyújtott, ellenérdekű birtokigénynek meghatározható közös pontja és tartalma a panaszos által gyakorolt önhatalom jogos, vagy jogtalan volta, a két kérelemben foglalt ellenérdekű álláspont szerinti különbséggel.

⁴⁰ Ákr. 7. § (2) E törvény alkalmazásában ügy az, amelynek intézése során a hatóság döntésével az ügyfél jogát vagy kötelezettségét megállapítja, jogvitáját eldönti, jogsértését megállapítja, tényt, állapotot, adatot (a továbbiakban együtt: adat) igazol vagy nyilvántartást vezet, illetve az ezeket érintő döntését érvényesíti.

⁴¹ 2017. évi I. törvény a közigazgatási perrendtartásról

⁴² Ld. a Kúria 2017.EI.II.JGY.P.2. „A jegyző előtt indított birtokvédelmi ügyek bírói gyakorlata” tárgykörre felállított joggyakorlat-elemző csoport Összefoglaló vélemény [15] és [114] https://www.kormanyhivatal.hu/download/c/6d/a/1000/Birtokvedelmi_eljarasrol_jegyzoknek.pdf

⁴³ im. [116]

⁴⁴ im. [115]

A tényállásban feltártuk, hogy a jegyző a birtokvédelmi eljárást kizárólag szomszéd tulajdonos kérelme alapján folytatta le. A BirtKr. 3. § (1) bekezdés⁴⁵ alapján ellenérdekű félként panaszost 2022. június 3-án értesítette szomszéd tulajdonos birtokvédelmi kérelméről és az eljárás megindulásáról, egyidejűleg nyilatkozatáról jegyzőkönyvet felvéve (a panaszos egyébként a kérelem benyújtása miatt jelent meg személyesen, a jegyző ekkor vette át a kérelmét). A szomszéd tulajdonos által kérelmezett eljárásban ezt követően a jegyző 2022. június 7-én a panaszos ingatlanán tartott helyszíni szemlét, és az erről készült jegyzőkönyvben maga rögzítette panaszos birtokvédelmi kérelmét visszavonó nyilatkozatát is. Végül a BirtKr. 6. §-a alapján 2022. június 13-án hozta meg a panaszost a palabontási tevékenység türéseire kötelező határozatát.

Panaszos kérelme alapján 2022. június 3-án indult birtokvédelmi eljárásban a jegyző nem tett további eljárási cselekményeket: mellőzte a BirtKr. 3. § (1) bekezdése szerint az ellenérdekű fél, azaz a szomszéd tulajdonos tájékoztatását és nyilatkozattételre való felhívását, továbbá a BirtKr. 6. és 7. §-a szerinti határozathozatalt is.

Ahogy a tényállás is tartalmazza, a jegyző megkeresésünk alapján a határozathozatal mellőzésével kapcsolatosan azt a tájékoztatást adta, hogy panaszos az általa 2022. június 3-án benyújtott birtokvédelem iránti kérelmét a szomszéd tulajdonos által kezdeményezett eljárásban 2022. június 7-én tartott helyszíni szemlén – a jegyzőkönyvbe foglaltan – visszavonta, ezért nem hozott panaszos birtokvédelmi kérelme tárgyában határozatot.

A jegyző előtti birtokvédelmi eljárások tekintetében a hatóság döntéseiről a BirtKr. 6. § és 7. §-ai rendelkeznek. A BirtKr. 7. § (1) bekezdése szerint a jegyző a kérelmet határozattal elutasítja, ha

a) a kérelemben foglaltakat a megismert bizonyítékok alapján nem találta megalapozottnak,

b) megállapítja hatáskörének vagy illetékességének hiányát,

c) valamely fél halála vagy a jogi személy jogutód nélküli megszűnése következtében az eljárás okafogyottá vált,

d) a birtokvédelmet kérő a kérelem valamely tartalmi elemére vonatkozóan nem nyilatkozott,

f) a kérelmet nem az arra jogosult terjesztette elő,

g) ha a birtokvédelmet kérő ugyanazon birtoksértő magatartásra vonatkozóan változatlan tényállás és jogi szabályozás mellett kéri az eredeti birtokállapot helyreállítását vagy a zavarás megszüntetését, amely tekintetében jegyző a kérelmet érdemben már elbírálta, kivéve, ha az ügyre vonatkozóan új tény vagy új bizonyíték merül fel.

A BirtKr. nem rendelkezik kifejezett szabállyal a kérelem visszavonásának esetéről a birtokvédelmi eljárás során. Ugyanakkor – figyelemmel a BirtKr. szabályozásának egészére, például az eljárás okafogyottsága esetére vonatkozóan a BirtKr. 7. § (1) bekezdés c) pontjára, és a kérelem határozattal való elutasításának egyéb eseteire is – analóg jogértelmezés alapján nem vitatható az, hogy megindult birtokvédelmi eljárás esetén **a jegyző a kérelem tárgyában minden esetben köteles határozatot hozni.**

Bár az Ákr. általában nem irányadó a jegyző előtti birtokvédelmi eljárásra, csak egyes fejezetei, analóg példaként rá kell mutatnunk arra, hogy a hatósági eljárás, amennyiben hivatalból vagy kérelemre megindult, szükségképpen minden esetben valamilyen döntéssel zárul, amely az Ákr. 80. § (1) bekezdése szerint lehet az ügy érdemében hozott határozat vagy egyéb kérdésekben hozott végzés. Így amennyiben – az Ákr. rendelkezéseinél, mint analóg példánál maradva – az ügyfél az eljárást megindító kérelmének visszavonásáról rendelkezik, a

⁴⁵A BirtKr. 3. § (1) bekezdése szerint a jegyző a kérelmet és a csatolt bizonyítékokat az eljárási határidő megkezdődésétől számított három napon belül nyilatkozattétel céljából saját kézbesítője útján vagy személyesen átadott iratként kézbesíti, illetve elektronikusan vagy postai úton hivatalos iratként megküldi az ellenérdekű félnek.

rendelet alapján az Ákr. 47. § (1) bekezdés e) pontja alapján a hatóság eljárást megszüntető végzést hoz.

Eljárásjogi szempontból nem lehetséges ugyanis egy folyamatban lévő hatósági eljárásnak egy – egyébként másik, ellenérdekű kérelem alapján indult birtokvédelmi eljárásban folytatott helyszíni szemlén, vitatható indítékból tett, illetve formáját tekintve is problémás – ügyféli nyilatkozattal való közvetlen megszüntetése.

A folyamatban lévő eljárásban tett **ügyféli nyilatkozat** mind a BirtKr., mind az Ákr. szabályozása szerint a **tényállás tisztázásához szükséges bizonyítékok egyik formája és eszköze**. Az ügyféli nyilatkozatban foglalt, a tényállás szempontjából releváns tartalmak mérlegelése alapján a hatóságnak kell általánosan, az egyéb bizonyítékok révén kialakított tényállás tekintetében érdemi döntést, birtokvédelmi eljárás esetén pedig a BirtKr. szabályai alapján határozatot hoznia.

A BirtKr. alkalmazásáról szóló, a jogalkotó által kiadott „Módszertani útmutató a jegyző hatáskörébe tartozó birtokvédelmi eljáráshoz” címmel 2018-ban közzétett dokumentum⁴⁶ a kérelem visszavonásáról a következőket rögzíti: „A Korm. rendelet 7. § (1) bekezdése taxatíván sorolja fel a birtokvédelmi kérelem elutasításának okait. Abban az esetben, ha a birtokvédelmet kérő a birtokvédelem iránti kérelmet visszavonja, kizárólag erre a tényre alapítva nem lehet elutasító határozatot hozni, miután erre vonatkozóan a Korm. rendelet nem tartalmaz külön elutasítási okot. A kérelem visszavonásáról szóló nyilatkozat bizonyítéknak minősül.

Miután a jegyző a bizonyítási eljárás során a bizonyítékokat szabadon mérlegeli, így a kérelem visszavonásáról szóló nyilatkozat alapul szolgálhat a döntés meghozatalánál.”

A Kúriai joggyakorlat-elemző csoport már fentebb is hivatkozott „Összefoglaló véleménye” szerint „[230] A 17/2015. (II. 16.) Korm. rendelet hiányossága, hogy nem rendezi azt a kérdést, amikor az arra jogosult a betérjesztett kérelmét az eljárás során visszavonja. A joggyakorlat-elemző csoport álláspontja szerint – bírva e körben az Igazságügyi Minisztérium előzetes támogatását – ennek a kérdésnek az önálló – a Korm. rendelet 7. §-ától elkülönülő – szabályozása látszik indokoltnak. Ezzel elkerülhető, hogy a félnek az e tárgyban hozott határozat megváltoztatása érdekében esetlegesen előterjesztendő jogorvoslati kérelmével a bírósághoz kelljen fordulnia.”

Amellett, hogy valóban kívánatos lenne a birtokvédelmi eljárásban a kérelem visszavonása esetére vonatkozó eljárásjogi rendelkezések megalkotása, a jogi szabályozás fennálló hiánya önmagában nem jelent alapvető joggal összefüggő visszásságot. Ugyanakkor a **szabályozás hiánya nem elégséges indoka annak, hogy a jegyző a panaszos birtokvédelmi kérelme alapján indult eljárásban a határozathozatalt mellőzze**, mert a birtokvédelmi eljárás megindulása esetén a jegyző a **BirtKr. hatályos szabályai alapján a 6. § vagy 7. § szerint minden esetben a kérelem tárgyában érdemi határozat meghozatalára köteles**.

5.3. A szomszéd tulajdonos által kezdeményezett birtokvédelmi eljárásban hozott határozatának indokolásában a jegyző a palabontással összefüggő azbesztkiporzással kapcsolatosan a következőt rögzítette: „A jegyző előtt igénybe vehető birtokvédelem a birtoklás tényén, vagyis ténykérdésen alapul, a jegyző jogkérdést nem vizsgál. Így az ellenérdekű félnek a törött palából lehulló, illetve felszabaduló azbesztszálak mérgező hatására vonatkozó nyilatkozatát bizonyítékként értékelni nem tudtam, annak elbírálására hatáskörrel nem rendelkezem. Emellett a birtokvédelmi eljárás során szakértő kirendelésére nincsen lehetőség, azonban, ha a felek valamelyike saját költségére szakértő véleményének beszerzése iránt intézkedik, az a jegyző előtt – természetesen a bizonyítási eljárás befejezéséig történő bemutatás esetén – bizonyítékul szolgálhat. Ilyen bizonyíték benyújtására azonban nem került sor.”

⁴⁶ http://onkormanyzat.csmkh.hu/wp-content/uploads/2018/04/248_1_mell%C3%A9klet_M%C3%B3dszertani-%C3%BA_tmutat%C3%B3.pdf

A BirtKr. 13. § (1) bekezdése szerint a birtokvita eldöntéséhez szükséges tényállás megállapítása során a jegyző a felek által előterjesztett, valamint a bizonyítási eljárás során megismert bizonyítékokat szabadon mérlegeli. Ugyanezen szakasz (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a birtokvita eldöntéséhez szükséges tényeket annak a félnek kell bizonyítania, akinek érdekében áll, hogy azokat a jegyző valósnak fogadja el. A fél a bizonyítékokat a bizonyítási eljárás befejezéséig bármikor előterjesztheti.

A jegyző határozatának indokolása szerint a panaszos birtokvédelmi kérelmében, illetve a szomszéd tulajdonos kérelme alapján lefolytatott eljárásban a panaszos nyilatkozataiban hivatkozott azbesztkiporzás „mérgező hatása” *jogkérdés*, amelyet a jegyző nem vizsgálhat.

Az indokolásban ezt követően a jegyző kifejtette azt is, hogy az azbesztkiporzás mérgező hatása, *mint ténykérdés* tekintetében a bizonyítási teher alapján a bizonyítékként értékelhető szakértői véleményt a panaszos benyújthatta volna, de erre nem került sor.

Az indokolásban az azbesztkiporzás „mérgező hatását” a jegyző először – tévesen - jogkérdésnek minősíti. A birtokvédelmi eljárásban a „jogkérdés” alapvetően a petitumra utal, vagyis amikor a kérelmező a birtoklás jogát vitatja, amelynek elbírálása a bíróság hatáskörébe tartozik. Az azbesztrost-kiporzás „mérgező hatása” ebben az értelemben nem jogkérdés, hanem ténykérdés, ahogyan a jegyző az indokolás következő mondatában előbbi jogkérdésre vonatkozó álláspontját megcáfolva hivatkozta.

Az 1/2009. (VI. 24.) PK vélemény 7. pontjában írt követelmény szerint a feleket kifejezetten tájékoztatni kell arról, ha valamely tény csak szakértő kirendelése útján bizonyítható.⁴⁷ A jegyző megkeresésünkre adott tájékoztatása és az iratanyag szerint a szomszéd tulajdonos kérelme alapján lefolytatott birtokvédelmi eljárásban az azbeszt egészségkárosító hatásának szakértői véleménnyel való bizonyíthatóságának szükségességével kapcsolatosan kifejezett **hatósági figyelmeztetésre nem került sor**.

Fontos ugyanakkor megjegyezni, hogy az Ákr. 62. § (3) bekezdése – a BirtKr. viszonyában analóg érvényességgel – úgy rendelkezik, hogy a hatóság által hivatalosan ismert és a köztudomású tényeket nem kell bizonyítani. A bíróság előtti birtokvédelmi perekre irányadó Pp. 266. § (2) bekezdése⁴⁸ a köztudomású tények bíróság általi figyelembevételével kapcsolatosan az Ákr. 62. § (3) bekezdésben foglaltakkal hasonló értelmű rendelkezést tartalmaz.

A birtokvédelmi eljárásban a BirtKr. a tényállás tisztázásáról és a bizonyítási eljárásról szóló 13-16. §-ai nem rendelkeznek a tényállástisztázás során a köztudomású tények figyelembevételéről. A Pp. szabályozása szerinti rendelkezések – figyelemmel a XLI. fejezetben foglaltakra is – az analóg relevancia mellett komplementer szabályokként értékelendők a jegyző eljárása tekintetében.

Az azbeszt-rostok belégzése következtében azok **egészségkárosító, rákkeltő hatásával** kapcsolatos tudományos megállapításokon alapulóan az utóbbi évtizedektől egészen napjainkig jogfejlődés ment végbe európai és ehhez adaptált nemzeti szinten egyaránt, amely a közeljövőben várhatóan szigorodni fog a Minisztérium tájékoztatása szerint.

A jelenleg hatályos joganyag (az EüTv., a MvTv., a Ktv., az ÉpMvVhr., az Lr., a Hér., az EüMr. és a RákR.) egészség-, környezet- és munkavédelmi szabályozása az azbeszt tartalmú építőanyagokkal és azok bontásával kapcsolatosan egyértelműen azon a tudományos felismerésen alapulóan szolgálják a megelőzést, hogy **az azbeszt, mint légszennyező anyag emberi egészségre gyakorolt hatása károsító és veszélyeztető**.

Az Energiaügyi Minisztérium által frissen meghirdetett azbesztmentesítési felhívás is a következőket tartalmazza: „*Magyarországon a korábban tetőfedésre, burkolásra és*

⁴⁷ im [189]

⁴⁸ Pp. 266. § (2) A bíróság az általa köztudomásúnak tekintett és az olyan tényeket, amelyekről hivatalos tudomása van, akkor is figyelembe veszi, ha azokra a felek nem hivatkoztak.

*szigetelésre alkalmazott azbesztet az egészségkárosító hatása miatt 2005 óta tilos felhasználni az építőiparban és az épületek bontásakor jogszabály írja elő az azbesztmentesítést.*⁴⁹

Ezekből is következően a tudományos megállapítások és a hatályos jogszabályok alapján az azbesztbontásból származó kiporzás egészségkárosító hatása köztudomású tény, tehát ekként kellett volna figyelembe venni a jegyző birtokvédelmi eljárása során.

Fentieknek megfelelően álláspontunk szerint szakszerűtlen és megalapozatlan a jegyző birtokvédelmi határozatának idézett indokolásában arra való hivatkozása, hogy az azbesztrostok „mérgező” (vagyis egészségkárosító) hatását, mint ténykérdést a panaszosnak lehetett vagy kellett volna szakértői vélemény benyújtásával bizonyítania a BirtKr. 13. § (2) bekezdés szerint rá háruló bizonyítási teher alapján.

5.4. A birtokvédelmi possessorius eljárásban a jegyző nem vizsgálhatja a birtoklási helyzetet megalapozó jogkérdést, döntését kizárólag a birtoklás tényére alapozza. A petitórius, vagyis a birtoklás jogát, a tulajdonjogból fakadó jogkérdéseket érintő birtokvitát csak birtokperben bíróság bírálhatja el, ilyen esetben a birtokvédelem iránti kérelmet a BirtKr. 7. § (1) bekezdés b) pontja⁵⁰ szerint a jegyző hatásköre és illetékessége hiányában határozattal elutasítja.

A BirtKr. 7. § (1) bekezdés b) pontjában foglalt elutasítási ok a jegyző hatáskörének, illetékességének hiányáról nem csak arra a tipikus esetre vonatkozhat, amikor a birtokigény petitumot (jogkérdést) is tartalmaz, hanem olyan – ritkább – esetre is, amikor egy adott, a birtokigénnyel összefüggő tevékenység jogszerűségének megítélését, ellenőrzését a jogszabály más hatóság hatáskörébe utalja.

Ebből következőleg, **amennyiben a birtokigénnyel érintett konkrét tevékenység, esetünkben az azbesztpala bontásának jogszerűsége vitatott, a jegyzőnek vizsgálnia kell a tevékenység jogszerűségének ellenőrzésével kapcsolatos hatáskörét is**, figyelemmel analóg értelemben az Ákr. 17. §-ára⁵¹ és a BirtKr. szempontjából komplementer Pkbt. 1. § (5) bekezdésére (illetve az új Pkbt. 2. § (2) bekezdésére)⁵².

A panaszos birtokvédelem iránti kérelmében, továbbá az ellenérdekű kérelem alapján lefolytatott eljárásban tett nyilatkozataiban a tervezett tevékenység jogszerűségét vitatta, vagyis azt, hogy az azbesztpala bontásával kapcsolatos munkavédelmi, közegészségügyi és levegőtisztaság-védelmi előírásoknak a tervezett tevékenység megfelel.

A jogszabály az azbeszt tartalmú építőanyagok bontásával kapcsolatos munka-, környezet-, egészségvédelmi jogszabályok rendelkezéseinek ellenőrzése tekintetében a munkavédelmi, a levegőtisztaság-védelmi és a közegészségügyi hatóság hatáskörét állapítja meg. Miután a panaszos a tervezett és a birtokvédelmi kérelemben megjelölt azbesztpala bontási tevékenység jogszerűségét vitatta, a jegyzőnek a birtokvédelmi eljárásban a tényállás tisztázása során az ezzel kapcsolatos hatáskörét és illetékességét vizsgálnia kellett volna.

A jegyző előtti két ellenérdekű birtokigény voltaképpen a jogszabályokban előírt munkavédelmi rendelkezések alkalmazásának szükségességéről szólt, aminek eldöntésére

⁴⁹ <https://kormany.hu/hirek/megjelent-a-masodik-oroszagos-azbesztmentesitesi-palyazat-felhivasa>

⁵⁰ BirtKr. 7. § (1) b) a jegyző a kérelmet határozattal elutasítja, ha megállapítja hatáskörének vagy illetékességének hiányát.

⁵¹ Ákr. 17. § A hatóság a hatáskörét és illetékességét az eljárás minden szakaszában hivatalból vizsgálja. Ha valamelyik hiányát észleli, és kétséget kizáróan megállapítható az ügyben illetékességgel rendelkező hatóság, az ügyet átteszi, ennek hiányában a kérelmet visszautasítja vagy az eljárást megszünteti.

⁵² Pkbt. 1. § (5) Ha a panaszt vagy a közérdekű bejelentést nem az eljárásra jogosult szervhez tették meg, a panaszt vagy a közérdekű bejelentést a beérkezésétől számított nyolc napon belül az eljárásra jogosult szervhez át kell tenni. Az áttételről a panaszost vagy a közérdekű bejelentőt az áttétellel egyidejűleg értesíteni kell. Ha a közérdekű bejelentés jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslatot tartalmaz, azt a jogalkotói hatáskörrel rendelkező személynek vagy szervnek is meg kell küldeni.

Ugyanezen rendelkezést 2023. július 24-től kezdődő hatállyal az Új Pkbt. 2. § (2) bekezdése tartalmazza.

munkavédelmi hatásköre hiányában a jegyzőnek a possessorius eljárás keretein belül nincs lehetősége.

A birtokvédelmi eljárásban a BirtKr. alapján a birtokvédelem iránti kérelem áttételére nincsen lehetőség, annak azonban nincsen akadálya, hogy egyes tényálláselemek alapján, amelyek tekintetében a jogszabályok valamely hatóság hatáskörét megállapítják, a jegyző a bejelentést a hatáskörrel rendelkező hatósághoz áttegye. Ebből következőleg álláspontunk szerint a palatető bontásával kapcsolatosan a kérelemben szereplő, kifejezetten munkavédelmi hatáskört érintő tényálláselemek alapján panaszos beadványát – közérdekű bejelentéséként – a jegyzőnek a birtokvédelmi eljárásban hozott, a kérelmet elutasító határozatával egyidejűleg a munkavédelmi hatóság részére át kellett volna tennie.

A birtokvédelmi eljárás alapelveiről a BirtKr. 1. § (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a jegyző a birtokvédelmi eljárás során

- a) biztosítja a törvény előtti egyenlőséget, valamint a felek közötti esélyegyenlőséget;
- b) indokolatlan megkülönböztetés és részrehajlás nélkül jár el, biztosítva a birtokvita pártatlan eldöntését;
- c) elősegíti az eljárásban részt vevő felek jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlását;
- d) a szakszerűség, az egyszerűség és a felekkel való együttműködés követelményeinek betartásával biztosítja a tisztességes ügyintézés;
- e) a költségtakarékosság és a hatékonyság követelményeinek figyelembevételével szervezi meg a tevékenységét;
- f) valamely fél jogát és jogos érdekét csak a másik fél jogának, jogos érdekének védelméhez szükséges mértékben korlátozza.

A jegyző elmulasztotta hatáskörének vizsgálatát a vitatott tevékenység jogszerűsége tekintetében, melyre a panaszos birtokvédelmi kérelmében, valamint a nyilatkozataiban utalt. Ezzel a BirtKr. 1. § (2) bekezdés a) - d) pontjaiban foglalt rendelkezéseket a jegyző megsértette.

A jegyző birtokvédelmi eljárásában hozott érdemi határozatában nem kötelezheti a felet olyan tevékenység folytatására, tevékenységtől való tartózkodásra, vagy más tevékenységének tűrésére, amellyel kapcsolatosan a közigazgatási ágazati jogszabályok más hatóság hatáskörét állapítják meg, s amely jogszabályi előírások ellenőrzésére ebből fakadólag a birtokvédelmi eljárásban a tényállás tisztázása során a jegyzőnek – hatásköre és illetékessége hiányában – nincsen lehetősége.

Megállapítottuk, hogy

1. A jegyző a szomszéd tulajdonos birtokvédelmi kérelme alapján lefolytatott eljárás során a panaszos nyilatkozatában felmerülő azbesztpala bontásával kapcsolatban:

a) az azbesztrostok kiporzásának egészségkárosító, egészségveszélyeztető hatásának kockázatáról szóló ténymegállapítást köztudomású tényként nem mérlegelte és nem vette figyelembe a tényállás tisztázásakor;

b) az azbesztpala bontása jogszerűségének munkavédelmi ellenőrzésével kapcsolatos hatáskörét nem vizsgálta, a kérelemnek anélkül adott helyt. Mivel a panaszos ezen ügyben rögzített nyilatkozatai és a felvetett munkavédelmi hiányosságok a jegyző birtokvédelmi eljárásában nem ellenőrizhetőek, az ellenőrzés a munkavédelmi hatóság hatáskörébe tartozik.

2. A jegyző a panaszos birtokvédelmi kérelme alapján indult eljárást a kérelem visszavonására helytelenül hivatkozva nem folytatta le, és nem hozott a BirtKr. szerinti határozatot. Így elmulasztotta a panaszosnak a bontáshoz kapcsolódó munkavédelmi intézkedések hiányát sérelmező birtokvédelmi kérelmének a munkavédelmi hatósághoz történő áttételét – a munkavédelmi hatóság hatáskörét érintő bejelentéséként – a panaszos e kérelmének határozattal való egyidejű elutasítása mellett.

Fentiekkel a jegyző a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, a testi és lelki egészséghez való joggal, az egészséges környezethez való joggal, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okozott.

Megállapítottuk, hogy a jegyző mind mulasztásaival, mind pedig birtokvédelmi határozatával egészséget veszélyeztető tevékenység tűrésére kötelezte a panaszost. A jegyzői birtokvédelmi határozattal ily módon „legitimált” azbesztbontási tevékenység nem felelt meg a munkavédelmi, egészségvédelmi és környezetvédelmi jogszabályok rendelkezéseinek és a munkavállalók, valamint a bontás környezetében tartózkodók egészségére kockázatot jelentett.

Intézkedéseink

1. A jelentésben feltárt, alapjogokkal összefüggő visszásság orvoslása, jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 37. §-a alapján felkérjük
 - a foglalkoztatáspolitikáért és munkavédelemért felelős gazdaságfejlesztési minisztert, hogy gondoskodjon a MvTv. 87. § 9. pontjában foglalt „ide nem értve a természetes személy munkáltató háztartásában egyszerűsített foglalkoztatás keretében történő munkavégzést” szövegrész hatályon kívül helyezéséről a munkavédelmi jogszabályok koherenciáját megfelelőképp biztosító törvényjavaslat előkészítésével és az Országgyűlésnek való benyújtásával;
 - az egészségvédelemért felelős belügyminisztert, hogy gondoskodjon az építésügyért felelős építési és beruházási miniszterrel konzultatív együttműködésben az Eütv. 247. § (2) bekezdés d) pont db) és dc) alpontjaiban, valamint az Étv. 62. § (5) bekezdésében foglalt felhatalmazása szerinti miniszteri rendelet megalkotásáról.
2. A jelentésben feltárt, alapjogokkal összefüggő visszásság orvoslása, jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 32. § (2) bekezdése alapján felkérjük Bogyiszló község jegyzőjét, hogy a jövőben a jelentés megállapításaira figyelemmel folytassa le eljárásait.

Budapest, 2023. az elektronikus dátumbélyegző szerint

Dr. Kozma Ákos

Dr. Bándi Gyula