



JÖVŐ NEMZEDÉKEK ORSZÁGGYŰLÉSI BIZTOSA
1051 Budapest, Nádor u. 22.
1387 Budapest, Pf. 40. Telefon: 475-7100 Fax: 269-1615

A JÖVŐ NEMZEDÉKEK ORSZÁGGYŰLÉSI BIZTOSÁNAK ÁLLÁSFOGLALÁSA

a Szegedi Repülőtér bővítése, illetve a működésből eredő zajhatások tárgyában lefolytatott
közigazgatási hatósági eljárásokkal kapcsolatosan

Ügyszám: JNO-236/2010.

I. A panasz

1. 2008. július 29-én Savanya Ferenc, Szeged, Kénytelen sor 21. sz. alatti lakos panasszal fordult az Állampolgári Jogok Országgyűlési Biztosához azzal, hogy vizsgálja ki a Szeged Repülőtér felújításának körülményeit. Beadványában a repülőtér működéséből eredő zajhatásokat kifogásolta, különös tekintettel arra, hogy a légiközlekedési hatóság a lakossági panaszok alapján érdemi intézkedéseket nem tett.
2. A panasz tárgyára, valamint az érintett alkotmányos alapjogra tekintettel a beadványt az Állampolgári Jogok Országgyűlési Biztosa a Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosához áttette.

II. A hatáskörnek és az eljárás szükségességének megalapozása

3. **Az Alkotmány 18. §, illetve 70/D. § (2) bekezdései szerint** a Magyar Köztársaság elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez, és a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogot – többek között – az épített és a természetes környezet védelmével valósítja meg.
4. **Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. tv. (a továbbiakban: Obtv.) 16. § (1) bekezdés szerint:**
Az országgyűlési biztoshoz bárki fordulhat, ha megítélése szerint valamely hatóság [29. § (1) bek.], illetve közszolgáltatást végző szerv (a továbbiakban együtt: hatóság) tevékenysége során a beadványt benyújtó személy alapvető jogaival összefüggésben visszaállítást okozott, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket - ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát - már kimerítette, illetve jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.
5. **Az Obtv. 27/B § (1) bekezdése szerint a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa feladata** a környezet és a természet (a továbbiakban együtt: környezet) állapotának fenntarthatóságát és javítását biztosító jogszabályi rendelkezések érvényesülésének figyelemmel kísérése, értékelése és ellenőrzése. Feladata továbbá a mindezekkel kapcsolatban

tudomására jutott visszasságok kivizsgálása vagy kivizsgáltatása, és orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedések kezdeményezése.

6. A Szegedi Repülőtér működéséből eredő zajhatások miatt tett lakossági bejelentések kivizsgálására irányuló eljárással összefüggésben több, az egészséges környezethez való joghoz kapcsolódó visszasság lehetőségét észleltük, ezért vizsgálatot folytattunk le. Eljárásunk során a keletkezett iratok megküldése és tájékoztatás adása érdekében megkerestük a Nemzeti Közlekedési Hatóság Légiközlekedési Igazgatóságát (a továbbiakban: NKH LI), valamint az Alsó-Tisza-vidéki Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőséget.

III. Tényállás

7. A Nemzeti Közlekedési Hatóság Légiközlekedési Igazgatóság, valamint az Alsó-Tisza-vidéki Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség által rendelkezésünkre bocsátott dokumentumok és tájékoztatások, valamint a helyszín megtekintése alapján a következő tényállást állapítottuk meg.

8. A Szegedi Repülőtér az I. világháború idején, 1915-ben katonai objektumként létesítették. A háború után a terület a polgári repülés és a sport céljait szolgálta, majd a II. világháborúban ismét katonai repülőtér volt. Az 1950-es és '60-as években Magyarországon élénk belföldi menetrend szerinti légiforgalom volt, ekkor a MALÉV járatai többek között Szeged és Budapest között közlekedtek. A belföldi járatok 1965-ben megszűntek, majd az állami tulajdonú terület kezelését a Magyar Néphadsereg vette át. A Magyar Honvédelmi Szövetség (a továbbiakban: MHSZ) üzemeltetésében a repülőtér kiképzési és sport célokat szolgált. Az MHSZ megszűnését követően az üzemeltetést a Szegedi Repülő Egyesület végezte, s a repülőtér főként kiképzésre, sport- és munkarepülésekre használták.

9. 2001-ben a Magyar Állam a repülőtér területét térítésmentesen Szeged Megyei Jogú Város Önkormányzatának tulajdonába adta, az üzemeltető továbbra is a Szegedi Repülő Egyesület volt. Szeged Megyei Jogú Város Önkormányzata a területet fejleszteni kívánta, ezért elkészítette a Szegedi Repülőtér Átfogó Fejlesztési Tervét és annak megvalósítását kezdte meg.

10. A Szegedi Repülő Egyesület (6071, Szeged, Bajai út, repülőtér, Pf. 1014, a továbbiakban: Üzemeltető), mint a Szegedi Repülőtér üzemeltetője 2001.05.03-án kérelmet nyújtott be az NKH LI-hez a repülőterek környezetében létesítendő zajgátló védőövezet kijelölése érdekében elkészítendő számítás kiinduló adatainak és a számítás módszerének hatóság általi jóváhagyása érdekében. A hatóság 2001. 06. 06-án kelt, 521308/1/2001. sz. levelében rögzített jóváhagyást követően az Üzemeltető 2001.06.18-án kelt kérelmében a zajgátló védőövezet kijelölése érdekében nyújtott be kérelmet az NKH LI-hez.

11. Az NKH LI 2002. március 13-án kelt, 521931/1/2001. sz. levelében rögzítette, hogy az Üzemeltető megbízásából az Airport Consulting Kft. által 2001. júniusában készített, és a hatósági eljárásban benyújtott „Zajgátló védőövezetek kijelölése” c. terv „*számításait ellenőriztem, és azokat megfelelőnek találtam....a szóban forgó tervet azzal a záradékkal látom el, hogy nincs szükség zajgátló védőövezet kijelölésére.*”

12. Az NKH LI 2002. október 04-én a Szeged Repülőtér zajgátló védőövezete kijelölésének tárgyában közmeghallgatást tartott, majd a 2003. november 06-án kelt,

521931/A/2001. sz. határozatában megállapította, hogy Szeged Repülőtér tekintetében zajgátló védőövezet kijelölése nem szükséges.

13. Szeged Megyei Jogú Város Önkormányzata a repülőtér tervezett, a regionális repülőtérként való üzemeléshez elengedhetetlen létesítmények kialakítását szolgáló fejlesztéséhez szükséges hatósági engedélyek megszerzése érdekében 2004. április 5-én kelt levelében a repülőtér tervezett fejlesztését követő állapotnak megfelelő zajgátló védőövezet kijelöléséhez szükséges számítások alapadatainak, valamint a számítás módszerének jóváhagyását kérte a hatóságtól. A fejlesztést két ütemben tervezték végrehajtani, az első ütem keretében megvalósuló 1.185 m x 30 m méretű futópálya, valamint az ennek üzemeltetéséhez szükséges létesítmények kivitelezését követően a végleges futópályát (2500m x 45 m) a forgalmi igények függvényében 2015 után tervezték megvalósítani.

14. Az NKH LI 2004.05.25-én kelt, 521224/2/2004. sz. levelében a hatósághoz benyújtott alapadatokat, valamint számítási módszert jóváhagyta.

15. A hatósági jóváhagyás alapján Szeged Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatala 2004. 06.22-én kelt kérelmében – a kérelemhez mellékelte dokumentáció alapján – kérte a zajgátló védőövezet kijelölése tárgyában hatósági eljárás lefolytatását.

16. Szeged Megyei Jogú Város Önkormányzata, mint a Szegedi Repülőtér tulajdonosa 2004. 07. 13-án kelt kérelmében a repülőtér fejlesztéséhez szükséges engedély iránt nyújtott be kérelmet az NKH LI-hez. A hatóság az eljárást 2004. szeptember 8-án kelt, 5844-6/2004. sz. határozatában felfüggesztette, tekintettel arra, hogy a légiközlekedési hatóság által lefolytatandó engedélyezési eljárást kötelezően megelőző, a vizsgált esetben az Alsó-Tisza-vidéki Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség által folytatott környezeti hatásvizsgálati eljárás a kérelem benyújtásakor nem zárult le.

17. Az Alsó-Tisza-vidéki Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség 2004. december 13-án kelt, 16.598-1-25/2004. sz. határozatában környezetvédelmi engedélyt adott ki a Szegedi Regionális Repülőtér fejlesztése tekintetében.

18. A Szeged nyilvános kereskedelmi repülőtér fejlesztéséről szóló 2067/2005. (IV. 28.) Korm. határozatban a kormány a repülőtér tervezett fejlesztéséhez hozzájárult.

19. A gazdasági és közlekedési miniszter 2005. május 31-én kelt, XI-5/180/4/2005. sz. levelében a fejlesztési engedélyt a 2067/2005. (IV. 28.) Korm. határozat alapján megadta.

20. Az NKH LI 2005. július 14-én kelt, 544328/2005. sz. határozatában a Szegedi nyilvános kereskedelmi repülőtér I/A pályarendszer tekintetében a *„Szegedi Repülőtér pályarendszerének megvalósítására az engedélyt megadta, és hozzájárult az építkezés megkezdéséhez.”*

21. Szeged Megyei Jogú Város Közgyűlése időközben úgy döntött, hogy a repülőtér üzemeltetésével 2006. április 07-i kezdettel a 100%-os önkormányzati tulajdonban lévő Szegedi Közlekedési Kft-t (SZKT) bízta meg.

IV. Jogi elemzés

A) A repülőterek környezetében lévő zajgátló védőövezet kijelölése tárgyában az NKH LI által lefolytatott eljárások

22. A repülőterek működtetése során meghatározó tényező, ha a létesítmény olyan települési környezetben helyezkedik el, ahol a szomszédos területek vagy építmények zaj elleni védelmét is biztosítani kell. A hatályos szabályozás szerint – egyezően a nemzetközi gyakorlattal – a repülési zaj értékelésénél és a zavaró hatás mérlegelésénél az egyedi átrepülésektől származó zaj átrepülési időre vonatkozó, méréssel megállapított értékei a mérvadók. A vonatkozó jogszabály a nappali 16 óra és az éjszakai 8 óra megítélési idővel számol, ami a rövid idejű, de magas hangnyomásszintet okozó, így egészségügyi szempontból kifejezetten káros átrepülések esetében határérték alatti, így nem kifogásolható értéket eredményez. Tekintettel arra, hogy egy már üzemelő repülőtér működéséből eredő zajterhelés utólagos kezelése különös nehézséget jelent mind az érintett lakosság, mind a hatáskörrel rendelkező szervek számára, a repülőtér létesítését vagy bővítését megelőzően a várható zajterhelés előzetes felmérése, valamint annak szükségessége esetén zajgátló védőövezet kijelölése a repülőtér működéséből eredő zavaró hatások megfelelő kezelése érdekében elengedhetetlen követelmény.

A 2001-ben indult eljárás

Eljárási határidő túllépése

23. A vizsgált, 2001-ben indult eljárás a 2001. június 18-án kelt, a hatósághoz 2001. június 20-án érkezett kérelem alapján indult. Ezért megállapítható, hogy a hatóság eljárási határideje az akkor hatályos, az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (a továbbiakban: Áe.) 15. § (1) bekezdése alapján 2001. június 20-án indult. A zajgátló védőövezetek kijelölése tárgyában lefolytatandó eljárásra vonatkozó, az általános eljárási határidőtől eltérő, 90 napos eljárási határidőt elsőként a légi közlekedésről szóló 1995. évi XCVII. törvény végrehajtásáról szóló 141/1995. (XI. 30.) Korm. rendelet, majd jelenleg a Nemzeti Közlekedési Hatóságról szóló 263/2006. (XII. 20.) Korm. rendelet állapít(ott) meg. A vizsgált eljárást azonban a speciális eljárási határidőt megállapító jogszabályok hatályba lépését megelőzően folytatták le, így a 2001-ben a zajgátló védőövezet tárgyában lefolytatott eljárásra az Áe. 15. § (1) bekezdésében rögzített 30 napos általános ügyintézési határidő volt irányadó. A rendelkezésre álló iratok alapján megállapítottuk azonban, hogy az NKH LI az eljárási határidő jelentős sérelmével az eljárást lezáró, 521931/A/2001. sz. határozatát 2003. november 6-án, azaz az eljárás megindulását követően több mint két évvel hozta meg.

A hatóság döntésének idő előtti rögzítése

24. A repülőterek környezetében létesítendő zajgátló védőövezetek kijelölésének, hasznosításának és megszüntetésének szabályairól szóló 176/1997. (X. 11.) Korm. rendeletnek (a továbbiakban: Korm. rendelet) a vizsgált eljáráskor hatályos szövege szerint:

5. § (1) A zajgátló védőövezetre vonatkozó számítás kiinduló adatait és a számítási eljárást a számítások megkezdése előtt az illetékes légiközlekedési hatósággal egyeztetni kell. A számítások megkezdése előtt az alkalmazni kívánt eljárásra és adatbázisra vonatkozóan - ha

ez más jogszabályból nem következik - be kell szerezni az illetékes közegészségügyi és környezetvédelmi hatóság egyetértését is.

(2) Amennyiben a zajgátló védőövezet védett, vagy fokozottan védett természeti értéket vagy természeti területet érint, az engedélyezési eljárásba a táj- és természetvédelmi hatóságot szakhatóságként be kell vonni.

(3) A számítás eredményeit az illetékes légiközlekedési hatóság ellenőrzi. Ha a számításokat megfelelőnek találja, akkor ennek tényét a zajgátló védőövezetre vonatkozó terveken is feltünteti. Ezzel a záradékkal **azt igazolja, hogy a számítás kiinduló adatai, valamint az alkalmazott számítási módszer megfelel az e rendelet végrehajtására kiadott jogszabály előírásainak.**

25. Az 521931/1/2001. sz. „Záradék” elnevezésű dokumentumban a hatóság a következőket rögzítette: *„Zajgátló védőövezetek kijelölése” c. terv számításait ellenőriztem és azokat megfelelőnek találtam. Az adott repülőtér környezetében a számítások alapját képező forgalom és repülőgép kategóriák használata esetén a szóban forgó tervet azzal a záradékkal látom el, hogy nincs szükség zajgátló védőövezet kijelölésére.*” Az idézett szöveg vizsgálata alapján megállapítottuk, hogy az abban foglaltak nem állnak összhangban a Korm. rendelet 5. § (1) és (3) bekezdésben foglaltakkal. A Korm. rendelet idézett szövege szerint a záradékban a hatóság azt igazolja, hogy a zajgátló védőövezet kijelölése szükségességének megítélését megalapozó, a kérelmező által elkészített és a hatósághoz benyújtott számításokat ellenőrizte és azokat megfelelőnek találta, valamint hogy a kiinduló adatok és a számítási módszer megfelelő. **A hatóság azonban az eljárás fő tárgyát jelentő kérdés – azaz, hogy zajgátló védőövezet kijelölése indokolt-e – tekintetében csak az eljárást lezáró határozatába foglalhatja döntését.** Észrevételezzük továbbá, hogy az NKH LI 2002. március 13-án, azaz az eljárás megindulását követően majdnem kilenc hónap elteltével látta el a Korm. rendelet 5. § (3) bekezdés szerinti „Záradékkal” a kérelmező által benyújtott terveket.

A Korm. rendelet 6. § (1) bekezdése szerint:

6. § (1) A zajgátló védőövezetet - a területileg illetékes közegészségügyi, környezetvédelmi és építési hatóság szakhatósági állásfoglalásának kikérése után - az illetékes légiközlekedési hatóság határozatban jelöli ki.

A Korm. rendelet tehát csak a zajgátló védőövezet kijelölése szükségessége esetében mondja ki kifejezetten, hogy a kijelölést a hatóság határozatába foglalja. Arra az esetre, amikor a kérelmező által benyújtott és a hatóság által ellenőrzött számítások alapján zajgátló védőövezet kijelölése nem szükséges, előírást nem tartalmaz. Az Áe. általános szabályainak megfelelő alkalmazásával (42. § (1)) azonban az eljárást – különös tekintettel az érdemi vizsgálatra – a hatóság ebben az esetben is határozattal köteles lezárni, azaz döntését határozatba köteles foglalni.

26. A fentiekkel ellentétben a vizsgált esetben az NKH LI – helytelenül – a csupán a számítások ellenőrzésének és megfelelőségének, valamint a kiinduló adatok és a számítási módszer megfelelőségének igazolására szolgáló „Záradékban”, a végleges határozat hozatalát mintegy másfél évvel megelőzően már rögzítette döntését, miszerint *„nincs szükség a zajgátló védőövezet kijelölésére”*. **A döntés idő előtti, az eljárás befejezését megelőző deklarálása nem felel meg sem az általános, sem a speciális eljárási szabályoknak, azaz a 24. és 25. pontban foglaltak szerint ellentétes mind az Áe. mind a Korm. rendelet előírásaival.** Az NKH LI a „Záradékban” későbbi döntését nem rögzíthette volna.

27. Kiemeljük továbbá, hogy a döntés előzetes rögzítése különösen aggályos arra tekintettel is, hogy az eljárás során megtartandó, a társadalmi részvételt biztosító közmeghallgatásra csak a „Záradék” kiadását követően került sor. A hatóság pedig köteles döntésének meghozatalakor az eljárás során rendelkezésére bocsátott minden tényt és bizonyítékot figyelembe venni, így a közmeghallgatáson elhangzottakat is. A hatóság ezzel megsértette különösen az Áe. 26. § szerinti azon kötelezettségét, miszerint a tényállást döntésének meghozatala előtt teljeskörűen tisztázni köteles, valamint döntését az összes rendelkezésére álló bizonyíték mérlegelését követően hozza meg.

28. Megjegyezni kívánjuk továbbá, hogy a Korm. rendelet 23. pont szerinti, időközben módosított szövege valóban nehezen értelmezhető, és ellentmondásos volt, tekintettel arra, hogy az 5. § (1) bekezdés szerinti, a zajgátló védőövezet kijelölése tárgyában lefolytatandó eljárás megindulását megelőző, a kiinduló adatok és a számítási módszer megfelelőségét igazoló „jóváhagyás” és az 5. § (3) bekezdés szerinti „Záradék” az eljárást megelőzően és az eljárás folyamán, azaz két különböző időpontban, de egyaránt igazolta a kiinduló adatok és a számítási módszer megfelelőségét. Tekintettel arra, hogy a problémát az időközbeni jogszabály-módosítások orvosolták e tekintetben további kezdeményezést nem teszünk.

Az érdemi határozat formai és tartalmi hibái

29. Az NKH LI az eljárást lezáró, 521931/A/2001. sz. határozatát 2003. november 6-án hozta meg, azaz a 23. pont szerinti kötelező eljárási határidőt (30 nap) súlyosan megsértve, az eljárás megindulását követően több mint két évvel. Megjegyezni kívánjuk, hogy a rendelkezésre álló iratok nem igazolnak és azokból nem is következtethető olyan esemény, eljárási cselekmény vagy más körülmény, amely az eljárás ilyen mértékű elhúzódását indokoltta volna. Megállapítottuk, hogy a hatóság – megfelelő ok és az eljárás felfüggesztése nélkül – súlyosan jogszabálysértő módon több mint két éves késedelemmel hozta meg döntését.

30. Az eljárást lezáró 521931/A/2001. sz. határozat rendelkező részének 6. pontja a zajterhelés folyamatos figyelemmel kísérése érdekében zajmonitor rendszer kiépítését és üzemeltetését, a zajterhelés alakulásának évenkénti értékelését és nyilvánosságra hozatalát, valamint háromévenkénti, független szakértő által elvégzett, a repülőtér működéséből eredő zajterhelésre irányuló mérést írt elő.

31. A hatóság nyilatkozata és a rendelkezésre álló adatok alapján megállapítottuk, hogy a **zajmonitor rendszer kiépítése**, így a zajterhelés folyamatos figyelemmel kísérése a mai napig **nem valósult meg**. A hatóság elmulasztotta a határozatában foglalt kötelezettség végrehajtásának ellenőrzését, illetve a nem teljesítésre és a kötelezettség teljesítéséhez fűződő különös érdekre tekintettel annak állami kényszerrel történő végrehajtatását. A zajmonitor rendszer hiányában pedig a zajterhelés és a határozatban foglalt feltételek betartásának folyamatos figyelemmel kísérése, a zajterhelés estleges növekedése, a panaszok utólagos kivizsgálása lehetetlen.

32. A fentiekén túl megállapítható, hogy a határozatban előírt, háromévenként elkészítendő független szakértői vizsgálat alapján készített zajvédelmi szakvéleményt a repülőtér üzemeltetője (Szegedi Repülő Egyesület, majd Szegedi Közlekedési Kft.) először – vizsgálatunk megindítását követően – 2009. október 5-én nyújtotta be a hatósághoz, azaz az üzemeltető elmulasztotta ezen határozatban foglalt kötelezettség önkéntes teljesítését is, az

NKH LI pedig elmulasztotta a kötelezettség végrehajtásának figyelemmel kísérését és az önkéntes teljesítés elmaradása miatti végrehajtását is.

A 29. és 32. pontban foglaltakból következően a határozat jogerőre emelkedésétől (2003) egészen a 2009. októberében kelt szakértői véleményt megalapozó vizsgálatokig **a repülőtér működéséből eredő zajhatások szükséges kontrollját – sem a zajmonitor rendszer, sem a szakértői vélemény által – az üzemeltető, és a hatóság nem biztosította.** A repülőtér működéséből eredő zajhatás – a hatóságához benyújtott panaszok kivizsgálása során végzett, alkalmoszerű ellenőrző mérések kivételével – nem rekonstruálható, így az, hogy az elmúlt években határérték túllépés akár alkalmoszerűen, akár huzamosabb időn keresztül történt-e utólagosan nem ellenőrizhető, nem bizonyítható, így annak lehetősége sem zárható ki.

Az eljárás egyéb hibái

33. A repülőterek környezetében létesítendő zajgátló védőövezetek kijelölésének, hasznosításának és megszüntetésének részletes műszaki szabályairól szóló 18/1997. (X. 11.) KHVM-KTM együttes rendelet (a továbbiakban: KHVM-KTM együttes rendelet) 10. § (2) bekezdése szerint:

(2) A zajgátló védőövezetre vonatkozó számításokat – beleértve a kiinduló adatokat is – a **légiközlekedési hatóság ellenőrzi, szükség esetén az ellenőrzéshez szakértő intézményt vehet igénybe.** A szakértői közreműködés költségei a repülőtér üzemben tartóját, illetve a zajgátló védőövezet kijelölését kérelmezőt terhelik.

34. A zajgátló védőövezet kijelölése tárgyában hozott, 521931/A/2001. sz. határozat indokolása az alábbiakat rögzíti:

„Az Airport Consulting Kft. és a Közlekedéstudományi Intézet Rt. tanulmánya alapján zajgátló védőövezet kijelölésére azért nincs szükség, mert az izofón kontúrok sehol sem érintenek olyan területet, amelyen a repülőtér üzemeltetéséből számított mértékadó zajterhelés meghaladná a közlekedésből származó környezeti zajnak a jogszabályban meghatározott zajterhelési határértékét.”

35. Észrevételezzük azonban, hogy a rendelkezésünkre bocsátott iratokban nem található olyan dokumentáció, jegyzőkönyv vagy bármely más irat, amely a hatóságnak a KHVM-KTM együttes rendelet 10. § (2) bekezdésében rögzített, a kérelmező által készített és benyújtott számítás tekintetében előírt ellenőrzési kötelezettségének teljesítését bizonyítaná. Kiemeljük, hogy a jogszabályi kötelezettségen túl a kérelmező által készített és benyújtott számítások tényleges ellenőrzése elengedhetetlenül szükséges a szalmailag maradéktalanul megalapozott döntés meghozatalához, amely ellenőrzésnek a számítás egészére, így nem csak a kiinduló adatok és a számítási módszer megfelelőségére kell kiterjednie. Az eljárás jogszabályszerű lefolytatásának ellenőrizhetősége, az ügyféli jogok biztosíthatósága érdekében, valamint az Áe. rendelkezéseinek megfelelően az eljárási cselekményeket dokumentálni szükséges, legalább az eljárási cselekmény során felvett jegyzőkönyvvel. **A számítások ellenőrzését bizonyító dokumentum azonban a rendelkezésünkre álló iratok között nem található, így az ellenőrzés elvégzését a hatóság kétséget kizáróan nem igazolta.**

36. Megjegyezni kívánjuk továbbá, hogy a határozat rendelkező része, amely szerint a *„zajgátló védőövezet felülvizsgálatának következő időpontja: 2011. június 10.”* értelmezhetetlen, különös tekintettel arra, hogy a vizsgált eljárás eredményeképpen zajgátló

védőövezet nem került kijelölésre. Ezen esetekben ugyanis a „ki nem jelölés” egészen addig áll fenn, amíg a repülőtér üzemben tartója a számítások alapjául szolgáló kiinduló adatokban történt vagy tervezett változás miatt zajgátló védőövezet kijelölése érdekében benyújtott kérelme alapján a hatóság zajgátló védőövezetet nem jelöl ki.

37. Az Alkotmánybíróság a 28/1994. (V. 20.) határozatában megállapította, hogy a környezethez való jog nem alanyi alapjog, de nem is pusztán alkotmányos feladat vagy államcél, amelynek megvalósítási eszközeit az állam szabadon választhatja meg. A környezetvédelemhez való jog elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. **A környezethez való jog az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére, beleértve a környezet elért védelme korlátozhatóságának feltételeit is. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia. Az Alkotmányban biztosított környezethez való jog a környezet védelmére és az élet természeti alapjának fenntartására vonatkozó állami kötelességet jelenti, melyeket jogalkotási és szervezési garanciákkal kell az államnak megteremtenie. Ilyen garancia a környezetvédelmi hatósági rendszer is, amely ha elmulasztja a környezetvédelmi előírások következetes érvényesítését, a környezetvédelmi előírások kiüresedését okozza.**

38. A 22-33. pontban foglaltak alapján tehát megállapítottuk, hogy a hatóság a 521931/A/2001. sz. **határozatában foglaltak szerint a zajhatások folyamatos kontrollját biztosító monitoring rendszer és a független szakértői vizsgálati kötelezettség végrehajtása ellenőrzésének és állami kényszer útján való végrehajtatásának, valamint a számítások tényleges ellenőrzésének vélhető elmulasztásával – különös tekintettel a 34. pontban foglaltakra – az egészséges környezethez való alapvető joggal összefüggő visszásságot okozott, amely az Alkotmány 18. § és 70/D. §-ban deklarált, az egészséges környezethez és a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog folyamatos sérülését eredményezte.**

A 2004-ben indult eljárás

39. Szeged Megyei Jogú Város Önkormányzatának 2004. június 22-én kelt kérelme alapján 2004. június 24-én a Szegedi Repülőtér tekintetében az NKH LI-nél – fejlesztési engedély kiadhatósága érdekében – zajgátló védőövezet kijelölése tárgyában indult eljárás.

40. A rendelkezésre álló iratok és a hatóság nyilatkozata alapján megállapítottuk, hogy a hatóság az ügyben – a 90 napos eljárási határidő ellenére – **határozatot a mai napig nem hozott**, eljárását nem függesztette fel, így **az eljárás több mint hat éve folyamatban van.**

41. A Korm. rendelet 6. § (2) bekezdése szerint új repülőtér létesítése vagy meglévő repülőtér forgalmi viszonyainak bővítés miatti jelentős mértékű megváltozása esetén azok **engedélyezése előtt** kell a zajgátló védőövezet kijelölésére vonatkozó határozatot az illetékes légiközlekedési hatóságnak kiadnia.

42. Megállapítottuk, hogy az NKH LI a repülőtér létesítésének, fejlesztésének és megszüntetésének szabályairól szóló 103/1999. (VII. 6.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 103/1999. Korm. rendelet) alapján 2005. július 14-én kelt, 544328/2005. sz. határozatában a Szegedi Repülőtér vonatkozásában **fejlesztési engedélyt adott**. A fejlesztés távlati célja egy a Dél-Alföldi Régióban regionális szerepkörrel bíró nyilvános, nemzetközi repülőtér

működéséhez szükséges létesítmények kialakítása. A Szeged Megyei Jogú Város Önkormányzata által készített, a hatósághoz benyújtott „Üzleti terv” szerint a fejlesztést megelőzően füves, nem műszeres futópályákkal rendelkező repülőtéren „*Végleges kiépítésben egy 2500 m X 45 m méretű futópálya, gurulóút rendszer és előterek, új forgalmi bázis, üzemanyagtöltő állomás és a repülőtér üzeméhez szükséges egyéb létesítmények és infrastruktúra kerül kialakításra.*”

43. A 103/1999. Korm. rendelet mellékletének 3. pontja szerint a kérelem mellékletét képező dokumentációnak kötelezően tartalmaznia kell a zajgátló védőövezet kijelölése tárgyában hozott döntést. E döntésnek a hiányában a dokumentáció nem rendelkezett a jogszabály által kötelezően előírt tartalommal, azaz a hatóságnak az eljárás érdemi lefolytatását megelőzően hiánypótlásra kellett volna felszólítania a kérelmezőt, illetve a hiánypótlás nem, vagy nem megfelelő teljesítése esetén a kérelmet el kellett volna utasítania. A rendelkezésre álló iratok szerint azonban a fejlesztési engedélyt a hatóság a Korm. rendelet 6. § (2) bekezdésében foglalt kógens rendelkezés, vagyis a zajgátló védőövezet tárgyában folytatott eljárás folyamatban léte ellenére kiadta. A kötelező eljárási rend figyelmen kívül hagyása a fejlesztési engedély jogerőre emelkedését követően végrehajtható bővítés esetén **fellépő zajhatások vizsgálatának és az esetlegesen szükséges intézkedések (pl. zajmonitoring rendszer létesítése) előírásának elmaradását eredményezte.**

44. Megjegyezni kívánjuk, hogy a fejlesztési engedély az Áe. 43. § (1) bekezdése szerinti tartalmi elemeket nem tartalmazza hiánytalanul, így különösen **az indokolási rész nem tartalmazza a megállapított tényállást és az annak alapjául elfogadott bizonyítékokat.** A határozat fejléce tévesen jelöli meg, hogy az eljárás a 2005. június 13-án a Szeged nyilvános kereskedelmi repülőtér I/A. pályarendszer építés engedélyezése tárgyában benyújtott kérelem alapján indult. A fejlesztési engedély-kérelem alapján lefolytatandó eljárás szabályait tartalmazó 103/1999. Korm. rendelet rendelkezéseit, valamint az általános eljárási szabályokat rögzítő Áe. azon előírását miszerint a hatóság eljárását határozattal zárja le, figyelembe véve megállapítható, hogy az eljárás a 2004. június 22-én kelt, a hatósághoz 2004. június 24-én érkezett kérelem alapján indult, és a hatóságnak a 2005. február 14-én kelt, 545814/2004. sz. szakmai állásfoglalásával a gazdasági és közlekedési miniszterhez történt felterjesztést, a Szeged nyilvános kereskedelmi repülőtér fejlesztéséről szóló, a Kormány előzetes hozzájárulását tartalmazó 2067/2005. (IV. 28.) Korm. határozat és az az alapján kiadott gazdasági és közlekedési miniszteri engedély meghozatalát követően a hatóság által kiadott engedély meghozatalával zárult le. Ezért **a fejlesztési engedélynek a 2004. június 24-én indult eljárást kellett volna bemutatnia, legalább olyan részletességgel, hogy az eljárási szabályok megtartása utólagosan ellenőrizhető legyen.**

45. Az NKH LI-t eljárási kötelezettség terhelte az Áe. 4. § (1) bekezdése értelmében, amely szerint a hatóság a hatáskörébe tartozó ügyben illetékességi területén köteles eljárni.

46. A hatóság eljárási kötelezettségéből egyértelműen következik a döntéshozatali kötelezettség. A folyamatban lévő eljárás ugyanis mindaddig nem fejeződik be, amíg a hatóság azt döntésével le nem zárja. A rendelkezésre álló iratok kétséget kizáróan bizonyítják, hogy a hatóság a zajgátló védőövezet tárgyában indult eljárást – annak ellenére, hogy az eljárás 2004-ben indult és felfüggesztésre okot adó körülmény nem történt – döntésével nem zárta le.

47. A fentiek alapján megállapítottuk, hogy az NKH LI mulasztása – különös tekintettel arra, hogy a fejlesztési engedély alapján egyes beruházások (I/A ütem: futópálya, gurulóút, füves forgalmi előtér, fénytechnikai létesítmények) megvalósultak – a fejlesztés

következtében fellépő zajhatás értékelésének hiányát és az esetlegesen szükséges zajvédelmi intézkedések határozatban történő előírásának és végrehajtásának elmaradását eredményezte. A hatóság **eljárási és döntéshozatali kötelezettségének elmulasztásával – ismételten utalva a 37. pontban leírtakra – az egészséges környezethez való alapvető joggal összefüggő visszásságot okozott, amely az Alkotmány 18. § és 70/D. §-ban deklarált, az egészséges környezethez és a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog folyamatos sérülését eredményezte. A vizsgálattal érintett alkotmányos jogok sérelmét idézi elő, hogy – amennyiben azt az el nem végzett vizsgálatok indokolták volna – az életminőség-javulást eredményező zajvédelmi intézkedéseket nem rendelték el, így azok nem valósultak meg.**

B) A hatósághoz benyújtott panasz kivizsgálása

48. Savanya Ferenc a Szegedi Repülőtér működéséből eredő zajhatások miatt, a Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosához benyújtott panaszt megelőzően, de azzal azonos tartalommal panaszt nyújtott be az Alsó-Tisza-vidéki Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőséghez. A Felügyelőség a panaszt a kivizsgálás érdekében áttette az arra hatáskörrel rendelkező NKH LI-hez.

49. A rendelkezésre álló iratok szerint az NKH LI a panasz kivizsgálása érdekében a helyszínen zajmérést végzett. A zajmérés egy, a repülőtérrel használó gépek közül a legnagyobb teljesítményű repülőgép fel- és leszállásakor készült. A vizsgálatot a hatóság az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról szóló 2004. évi XXIX. törvény 141-143. §-ban foglalt rendelkezések alapján folytatta le.

50. Az ellenőrző mérések egy, a repülőtérrel használó gépek közül a legerősebb zajhatást eredményező repülőgép mozgását kísérték figyelemmel. Hangsúlyozottan rá kívánunk mutatni arra, hogy **a repülőtér működéséből eredő zajhatás nem mérhető kielégítően egyetlen repülőgép által keltett zaj vizsgálata alapján**, különös tekintettel arra, hogy a 2009-ben a hatósághoz benyújtott, a Vibrocomp Kft. által készített szakértői vélemény 4. pontja a legforgalmasabb három hónapra a 16/34-es pálya vonatkozásában 2008. évre 47db/nap, 2009. évre 68db/nap gépforgalommal számolt. Így a panasz kivizsgálása során végzett mérések nem tükrözik a legnagyobb forgalommal érintett napok esetén fellépő zajhatást, így nem zárhatják ki a határértékek esetenkénti túllépését, vagy a zaj különösen zavaró voltát. Mindezek alapján megállapítottuk, hogy a panasz kivizsgálása csak részben volt kielégítő, a teljeskörű vizsgálat további méréseket igényelt volna. **A jövőben a panaszok kivizsgálása során a beadványban kifogásolt probléma teljeskörű feltárására különös figyelmet kell fordítani, az ellenőrző méréseket a ténylegesen előforduló legnagyobb zajterhelést okozó forgalom figyelembevételével kell megtenni.**

51. Kiemeljük továbbá, hogy **az érintettek által benyújtott panaszok vagy közérdekű bejelentések megfelelő kivizsgálása nem pótolhatja, illetve helyettesítheti a hatóság által előírt zajmonitor rendszer üzemeltetését, illetve a rendszeres időközönként elvégzendő független szakértői vizsgálatokat.**

C) A környezetvédelmi és a közlekedési hatóság hatásköre a vizsgálattal érintett eljárás során a repterek működéséből eredő zajjal kapcsolatosan

52. A közlekedési zajterhelési határértékeket a korábban hatályos, a zaj- és rezgésterhelési határértékek megállapításáról szóló 8/2002. (III. 22.) KöM-EüM együttes rendelet (a továbbiakban: KöM-EüM együttes rendelet) tartalmazta. A KöM-EüM együttes rendelet 3. § szerint:

(4) Meglévő közlekedési útvonal vagy létesítmény (zajforrás) korszerűsítése, útkapacitás bővítése utáni állapotra

a 3. számú melléklet határértékei érvényesek, ha a változást közvetlenül megelőző állapotra vonatkozó számítások vagy mérések a határérték teljesülését igazolják;

53. A zaj- és rezgésvédelemről szóló 12/1983. (V. 12.) MT rendelet (a továbbiakban: 12/1983. MT rendelet) szerint:

10. § (1) Út, vasútvonal, polgári repülőtér létesítésének, a forgalmi viszonyok lényeges és tartós megváltozását eredményező felújításának, korszerűsítésének tervezésekor - a zaj- és rezgésterhelési határértékek érvényesítése érdekében - zaj- és rezgésvédelmi munkarészt is kell készíteni, amelyben a hosszú távra tervezett forgalmat kell figyelembe venni.

54. Az idézett jogszabályhelyek alapján tehát – amennyiben a tevékenység környezetvédelmi hatásvizsgálat köteles – a zaj-és rezgésvédelmi kérdések a létesítési engedélyezési eljárást minden esetben megelőzően, a zajgátló védőövezet kijelölése tárgyában folytatott eljárást vagy megelőzően vagy azzal párhuzamosan, a környezetvédelmi hatóság eljárásában kerültek vizsgálatra. Ezen eljárásban a környezeti hatásvizsgálatról szóló 20/2001. (II. 14.) Korm. rendelet 3. sz. melléklete szerint a közlekedési hatóság nem vett részt.

55. A 12/1983. MT rendelet 19-20. § említi a „zajgátló védőterület” fogalmát, amelyet a Korm. rendelet szerinti zajgátló védőövezettel azonosan az üzemelése esetén a zajterhelési határérték alá nem csökkenthető zajkibocsátást eredményező létesítmény környezetében rendel kijelölni. A kijelölést az építésügyi hatóság – azaz a repterek esetében a létesítési engedélyt kiadó közlekedési hatóság – hatáskörébe utalja. Ezen eljárás az A) fejezetben bemutatott, a légiközlekedési hatóság által a zajgátló védőövezet kijelölése tárgyában lefolytatandó eljárás, amely kötelezően megelőzi a létesítési (bővítési) engedélyezési eljárást.

A repülőtér létesítési (bővítési) engedélyezési eljárás során alkalmazandó eljárási szabályokat rögzítő 103/1999. Korm. rendelet 3. §, valamint a 12/1983. MT rendelet 10. § (2) bekezdés szerint a légiközlekedési hatóság eljárásában a környezetvédelmi hatóság csak abban az esetben vesz részt szakhatóságként, amennyiben a tervezett tevékenység nem hatásvizsgálat köteles. A fentiek szerint tehát a repülőterekkel kapcsolatos zajvédelmi kérdések egyrészt a környezetvédelmi hatásvizsgálati eljárásban a környezetvédelmi hatóság által, másrészt a zajgátló védőövezet kijelölése tárgyában lefolytatandó eljárás során a légiközlekedési hatóság által kerültek vizsgálatra. Az előbbi a tervezett tevékenység általi zajterhelést, a környezetvédelmi hatástanulmány részét képező zaj- és rezgésvédelmi munkaanyag alapján általában vizsgálja és annak szükségessége esetén írhatott elő kötelező zajvédelmi intézkedéseket. Az utóbbi a környezetvédelmi hatástanulmányban foglaltakkal egyező adatok alapján elkészített számítások alapján a zajgátló védőövezet határait jelöli ki és esetlegesen, amennyiben indokolt zajvédelmi intézkedéseket írhat elő. **A zajvédelmi határértékek megtartása, valamint a zajterhelés csökkentése érdekében tehát mindkét hatóság zajvédelmi intézkedéseket írhatott elő. A zajvédelmi hatáskör fentiek szerinti**

duplikációja azonban nehezítette az előírt intézkedések végrehajtását, illetve a végrehajtás ellenőrzését, míg a szabályozás etekintetben a hatóságok együttműködését nem szabályozta. A hatáskör elválasztása a jogszabályban rögzített módon indokolatlan, tekintettel arra, hogy a repülési zajhatások megítélését jelenleg mind a környezetvédelmi, mind a közlekedési hatóság végzi. Tekintettel azonban arra, hogy a repülési zaj vizsgálata az általánoshoz képest speciális szaktudást igényel a hatáskörnek a környezetvédelmi hatóság helyett a közlekedési hatósághoz való telepítését indokoltnak tartjuk.

56. Megjegyezni kívánjuk, hogy a hatályos szabályozás, azaz a 12/1983. MT rendeletet felváltó, a környezeti zaj és rezgés elleni védelem egyes szabályairól szóló 284/2007. (X. 29.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 284/2007. Korm. rendelet) az alábbiak szerint a párhuzamos hatáskört továbbra is fenntartja.

57. **1. § (1)** A rendelet hatálya – a (2) bekezdésben foglalt kivételekkel – azokra a tevékenységekre, létesítményekre terjed ki, amelyek környezeti zajt, illetve rezgést okoznak vagy okozhatnak.

(2) Nem terjed ki a rendelet hatálya:

- a) közterületi rendezvényre,
- b) a munkahelyi zaj és rezgés által okozott foglalkoztatási veszélyre,
- c) a magánszemélyek háztartási igényeit kielégítő tevékenységekre,
- d) közlekedési járműveken belüli zajra és rezgésre,
- e) az egészségügyi mentési tevékenység, a tűzoltási feladatok, a műszaki mentés és bűnüldözési tevékenység által keltett zajra és rezgésre, valamint
- f) a vallási tevékenység végzésére.

58. A fentiek szerint a Korm. rendelet hatálya minden olyan tevékenységre kiterjed, amely zajt, illetve rezgést okoz. Tekintettel arra, hogy a repülőtereket a Korm. rendelet hatálya alól kivett tevékenységeket tételesen felsoroló 1. § (2) bekezdés nem tartalmazza, azok a rendelet hatálya alá tartoznak. Ezt támasztja alá a Korm. rendelet „fogalom-meghatározások” része szerinti definíció, amely szerint:

f) közlekedési zaj- vagy rezgésforrás: közlekedési útvonal (közút, közforgalom elől el nem zárt magánút, vasúti pálya, vízi út, valamint a repülőtér) üzemeltetése, kezelése.

59. Ugyanakkor megjegyezni kívánjuk, hogy a Korm. rendelet csak a közlekedési vonalas létesítmény létesítésével és üzemeltetésével kapcsolatos előírásokat tartalmaz, amely rendelkezések az 1. § n) pont szerint csak közútra, közforgalom elől el nem zárt magánútra és a vasúti pályára vonatkoznak. A környezetvédelmi hatóság hatáskörének fennállását támasztja alá a Nemzeti Közlekedési Hatóságról szóló 263/2006. (XII. 20.) Korm. rendelet alább idézett rendelkezése is, amely szerint:

(5) A Kormány a repülőterek környezetében létesítendő zajgátló védőövezetek kijelölésével kapcsolatos eljárásban,

b) - annak vizsgálata kérdésében, hogy a zajmonitoring rendszer kiépítése a környezeti zaj mérésére indokolt-e, hogy a tervezett zajcsökkentési intézkedések milyen feltételek mellett segítik elő a környezet zajvédelmi állapotának javítását, valamint, országos jelentőségű védett természeti területek és Natura 2000 területek érintettsége esetén, annak elbírálása kérdésében, hogy a zajgátló védőövezet kijelölése a természet védelmére vonatkozó nemzeti és közösségi

jogi követelményeknek a kérelemben foglaltak szerint vagy további feltételek mellett megfelel-e - első fokú eljárásban a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőséget, másodfokú eljárásban az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőséget szakhatóságként jelöli ki.

60. A környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló 314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 314/2005. Korm. rendelet) szerint:

(3) A tevékenység megkezdéséhez, ha az

a) csak az 1. számú mellékletben szerepel, a környezeti hatásvizsgálati eljárás alapján környezetvédelmi,

d) csak a 3. számú mellékletben szerepel, és a tevékenység várható környezeti hatásai jelentősek, környezeti hatásvizsgálati eljárás alapján környezetvédelmi engedély szükséges.

61. A 314/2005. Korm. rendeletnek a környezeti hatásvizsgálat köteles tevékenységeket taxatív módon felsoroló 1. sz. melléklet 43. pontja szerint repülőtér létesítése esetén környezetvédelmi engedély kiadása 2100 m alaphosszúságú futópálya-mérettől szükséges. A felügyelőség döntésétől függően környezeti hatásvizsgálat köteles tevékenységeket tartalmazó 3. sz. melléklet 104. pont szerint a hatóság döntésétől függően környezetvédelmi engedélyezési eljárás lefolytatása szükséges a nyilvános repülőtér és polgári célú nem nyilvános repülőtér 800 m alaphosszúságú szilárd burkolatú futópálya-méret esetében, valamint védett természeti területen hosszmegekötés és burkolatra tekintet nélkül, az 1. melléklet 43. pont szerinti eset kivételével.

A környezeti hatásvizsgálati eljárás az alábbiak szerint kétséget kizáróan kiterjed a zajhatások vizsgálatára:

a) a környezeti elemekre (földre, levegőre, vízre, élővilágra, épített környezetre, ez utóbbi részeként a műemlékekre, műemléki területekre és régészeti örökségre is),

b) a környezeti elemek rendszereire, folyamataira, szerkezetére, különösen a tájra, településre, éghajlatra, természeti (ökológiai) rendszerre való hatásainak, továbbá

c) az előbbi hatások következtében az érintett népesség egészségi állapotában, valamint társadalmi, gazdasági helyzetében - különösen életminőségében, területhasználata feltételeiben - várható változásoknak

az egyes esetek sajátosságainak figyelembevételével történő meghatározására, valamint a tevékenység ennek alapján történő engedélyezhetőségére terjed ki a 6-16. §-ok rendelkezései szerint.

62. A fentiek szerint tehát azon repülőterek esetében amelyek tekintetében környezetvédelmi engedélyezési eljárást (1), valamint zajgátló védőövezet kijelölése tárgyában is eljárást (2) kell lefolytatni, a zajvédelmi kérdéseket az előbbi eljárásban a környezetvédelmi hatóság, az utóbbi eljárásban a közlekedési hatóság, mint alaphatóság a környezetvédelmi hatóság, mint szakhatóság részvételével, jogszabályban rögzített módon „osztott” hatáskörben egyaránt vizsgálja.

D) A környezetvédelmi és közlekedési hatóság zajterheléssel összefüggő előírásai a Szegedi Repülőtér esetében

63. A vizsgált esetben a Szegedi Repülőtér végleges kiépítéséhez az Alsó-Tisza vidéki Környezetvédelmi Felügyelőség környezetvédelmi engedélyt adott (16.598-1-25/2004., kelt: 2004. december 13.), így a közlekedési hatóság által lefolytatott létesítési engedélyezési eljárásban szakhatóságként a környezetvédelmi hatóság nem vett részt.

64. Az Alsó-Tisza-vidéki Környezetvédelmi Felügyelőség által kiadott környezetvédelmi engedély rendelkező rész „Zajvédelmi szempontok” c. 4. pontja monitoring vizsgálati pontok kijelölését, valamint évente szabványos közlekedési zajmérés elkészítését és a hatóság részére történő benyújtását írta elő, az alábbiak szerint:

„A repülőtér környezetében monitoring vizsgálati pontokat kell kijelölni. A vizsgálati pontokon a repülőtér üzembe helyezését megelőzően, az üzembe helyezést követően évente szabványos közlekedési zajmérést kell végezni a nappali időszakban. A mérési eredményeket a környezetvédelmi hatóságnak meg kell küldeni.”

65. A Felügyelőség a határozatban foglalt rendelkezések betartásának ellenőrzése érdekében, a beruházásnak az engedélyben foglaltakhoz képest – részleges – megvalósulását követően, 2006. október 20-án helyszíni szemlét tartott. A szemle során felvett jegyzőkönyvben rögzítette az alábbiakat: „A környezetvédelmi engedélyben előírt monitoring zajvédelmi követelményeket az alábbiak szerint kell **pontosítani és értelmezni**: A méréseket (alapállapot) legkésőbb a nyilvános kereskedelmi repülőtér státusz elnyerését megelőzően kell elvégezni.”

66. A fentiek szerint tehát a környezetvédelmi engedély az „üzembe helyezést” megelőzően és azt követően is előírta a zajmérések elvégzésének kötelezettségét, így a kötelezettség teljesítése legkésőbb a környezetvédelmi és építési engedély alapján elvégzett munkálatok befejezésével és az elkészült létesítmények első használatával esedékes volt. Megállapítottuk, hogy a környezetvédelmi engedély idézett előírása – a környezetvédelmi hatóságnak a megkeresésünkre korábban adott tájékoztatásával ellentétben – nem volt pontatlan. Az egyértelmű megfogalmazás miatt a 2006. október 20-án tartott helyszíni szemle során felvett jegyzőkönyvben foglaltak szerinti utólagos „értelmezés” a határozat eredeti szövegével ellentmondó és ténylegesen **a határozat módosítását eredményezte**, tekintettel arra, hogy a korábban az üzembe helyezés időpontjához kötött zajméréseket csak egy későbbi, halasztott időpontban rendelte elvégezni.

67. Megjegyezni kívánjuk, hogy abban az esetben, ha a határozatot a hatóság nem módosította volna – tekintettel arra, hogy a helyszíni szemle során a határozatban foglalt kötelezettség végrehajtásának hiányát észlelte – köteles lett volna a kötelezettség állami kényszerrel való végrehajtása érdekében intézkedni, a Ket. alábbi rendelkezései szerint:

125. § A közigazgatási végrehajtás szabályait kell alkalmazni

a) a hatóság döntésében megállapított, kötelezettség érvényesítésére, ha annak önkéntes teljesítése elmaradt.

129. § Hivatalból indult eljárásban a hatóság a végrehajtható döntésben elrendelt kötelezettség teljesítését vizsgálja. Ha a teljesítés a hatóság rendelkezésére álló adatokból nem állapítható meg, szükség esetén a hatóság a teljesítési határidő leteltét, illetve a határnap elmúltát követő tizenöt napon belül hatósági ellenőrzést tart. A végrehajtás akkor rendelhető el, ha a hatóság

megállapította, hogy a kötelezettség teljesítése határidőre nem vagy csak részben, illetve nem az előírásoknak megfelelően történt meg.

68. Az Alsó-Tisza-vidéki Környezetvédelmi Felügyelőségnek a jelen állásfoglalás tervezetében foglaltakkal kapcsolatos álláspontja szerint „A 2006. október 20-án végzett ellenőrzés során nyilvánvaló volt, hogy a fejlesztések nem valósultak meg (még jelenleg sem történtek meg), ezért a határozat szövege szerinti intézkedések azonnali megvalósításának kikényszerítése érdemi – a zajvédelem számára releváns – információt nem szolgáltat. Megítélésünk szerint tehát a felügyelőség **nem félreértelmezte, módosította határozatát, hanem a határozat majdani nagyberuházással kapcsolatos előírásai szellemében értelmezte a fennálló helyzetet.**”

69. Álláspontunk szerint azonban a határozatban foglaltak „utólagos értelmezésére” nem lett volna lehetőség, az alábbiak szerint:

70. A környezetvédelmi engedélyt a hatóság az eljárás lefolytatásakor hatályos eljárási törvény, azaz az Áe. szabályai szerint adta ki. Így amennyiben más külön eljárási cselekmény (pl. helyszíni ellenőrzés) nélkül észlelte volna a határozat módosításának szükségességét, úgy azt az időközben hatályba lépett új eljárási jogszabály (Ket.) alábbi rendelkezései miatt továbbra is az Áe. szabályainak figyelembevételével kellett volna megtennie:

171. § (1) E törvény rendelkezéseit a törvény hatálybalépése után indult ügyekben és a megismételt eljárásban kell alkalmazni.

71. Az Áe. rendelkezései szerint azonban:

61. § (1) Ha a közigazgatási szerv megállapítja, hogy a felettes szerv vagy a bíróság által még el nem bírált határozata jogszabályt sért, a határozatot módosítja vagy visszavonja.

(2) A közigazgatási szerv az ügyfél jogorvoslati kérelme esetén a határozatot akkor is módosíthatja vagy visszavonhatja, ha a jogorvoslati kérelemben foglaltakkal egyetért, feltéve, hogy az ügyben nincs ellenérdekű fél.

(3) A határozat módosítására, vagy visszavonására a közigazgatási szerv csak egy ízben, a határozat közlésétől számított egy éven belül jogosult. A szakhatóság a hozzájárulását (20. §) az ügyben eljáró közigazgatási szerv határozatának meghozataláig módosíthatja vagy vonhatja vissza.

72. A vizsgált esetben jogszabálysértés nem volt megállapítható, továbbá a határozat közlésétől számított több mint egy év eltelt, így a határozat módosítására az Áe. rendelkezései szerint nem kerülhetett volna sor.

73. Amennyiben a hatóság a Ket. szabályai szerint lefolytatott helyszíni ellenőrzés alapján kívánta volna módosítani határozatát, úgy a következő rendelkezéseket kellett volna figyelembe vennie (Ket. 114.§):

114. § (1) Ha a hatóság megállapítja, hogy a fellebbezés elbírálására jogosult szerv vagy a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság által el nem bírált döntése jogszabályt sért, a döntését módosíthatja vagy visszavonhatja.

(2) Az (1) bekezdés szerinti eljárás lefolytatására - az Alkotmánybíróság határozata vagy ügyészi óvás alapján indított eljárás kivételével - a hatóság csak egy ízben, és ha törvény eltérően nem rendelkezik, a határozat közlésétől számított egy éven belül jogosult.

74. A vizsgált esetben jogszabálysértés nem volt megállapítható, továbbá a határozat közlésétől számított több mint egy év eltelt, így a határozat módosítására a Ket. rendelkezései szerint sem kerülhetett volna sor.

75. A határozat módosítására lehetőséget azonban mind a korábban hatályban volt, a környezeti hatásvizsgálatról szóló 20/2001. (II. 14.) Korm. rendelet, mind a jelenleg is hatályos, a környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló 314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet a 71. pontban foglalt rendelkezések kiegészítéseként azonos módon biztosít(ott), amely szerint:

A felügyelőség a környezetvédelmi engedélyt – hivatalból vagy kérelemre – **módosíthatja**, ha az engedélyezéskor fennálló feltételek megváltozása a korábban kiadott engedély visszavonását nem teszi szükségessé.

76. Az Alsó-Tisza-vidéki Környezetvédelmi Felügyelőségnek azonban akkor, amikor határozatát a tervezett beruházás egészének meg nem valósulása miatt a helyszíni ellenőrzés alapján módosítani kívánta, az általános eljárási szabályok figyelembe vételével kellett volna eljárnia. A helyszíni ellenőrzést, mint a környezetvédelmi engedély tárgyában lefolytatott eljárástól elkülönült, új eljárást a hatóság – álláspontunk szerint a Ket. 70. pontban idézett rendelkezése szerint helyesen – az időközben hatályba lépett új eljárási törvény, azaz a Ket. szabályai szerint folytatta le. Ezért a helyszíni ellenőrzés alapján történő módosítás már csak az új eljárási törvény, azaz a Ket. szabályainak figyelembevételével történhetett volna.

77. Formai szempontból a módosítást a módosítani kívánt környezetvédelmi engedéllyel egyezően – az alábbiakban részletezettek szerint – határozati és nem jegyzőkönyvi formában kellett volna kiadni.

A törvény szerint a hatóság döntését formailag külön dokumentumba vagy jegyzőkönyvbe foglalja, illetve az ügyiratra feljegyzi. A jegyzőkönyvi forma, illetve az ügyiratra történő feljegyzés a Ket. 73. § (2) bekezdése értelmében nem alkalmazható akkor, ha a döntést kézbesítés útján vagy elektronikus úton közlik, vagy ha a szóban közölt döntés kézbesítését az ügyfél kéri.

A Ket. a döntések tekintetében a közlési kötelezettséget főszabályként rögzíti, az alábbiak szerint:

78. § (1) A határozatot közölni kell az ügyféllel és azzal, akire nézve az jogot vagy kötelezettséget állapít meg, az ügyben eljáró szakhatósággal és a jogszabályban meghatározott más hatósággal vagy állami szervvel.

A döntés közlése a vizsgált esetben, különös tekintettel az ügyfelek jelentős számára az alábbiak szerint hirdetményi úton történik:

29. § (6) Ha jogszabály másként nem rendelkezik, a 15. § (2) és (5) bekezdése esetében, valamint *ha az eljárás egyébként jelentős számú ügyfelet érint*, az ügyfeleket az eljárás megindításáról hirdetményi úton, továbbá közhírré tétel útján (helyben szokásos módon, a helyi lapban stb.) kell értesíteni.

80. § (3) Hirdetményi úton történő közlésnek van helye akkor is, ha az ügyfeleket az eljárás megindításáról is hirdetményi úton értesítették.

Az idézett jogszabályhelyek alapján megállapítható, hogy a környezetvédelmi engedély módosítása tárgyában hozott döntést – az ügyfelek jelentős száma miatt – hirdetményi úton kézbesíteni kell, ezért a korábban idézett, Ket. 73. § (2) bekezdés szerint a jegyzőkönyvi forma nem megfelelő. Rámutatunk továbbá, hogy a jegyzőkönyvet nem kézbesítették az érintett ügyfeleknek – így a panaszosnak – sem. Ezzel a hatóság az ügyféli jogok, így elsősorban a jogorvoslati jog sérülését idézte elő.

78. A formai követelmények megsértésénél jelentősebb tartalmi hiányosságot észleltünk akkor, amikor megállapítottuk, hogy a jegyzőkönyvben foglalt döntésben a módosítási szándéokra nem lett volna elég utalni, illetve azt nem lehetett volna a korábbi határozati rendelkezések „pontosításaként” és „értelmezéseként” megjelölni, hanem explicite ki kellett volna mondani, valamint körültekintően meg kellett volna indokolni. Elsősorban az indokolási kötelezettség elmaradása miatt a környezetvédelmi hatóság által megküldött iratokból nem állapítható meg, hogy a repülőtér működéséből eredő zajterhelés a környezetvédelmi engedély szerintinél kisebb mértékű beruházás megvalósítását követően a határértékeknek megfelel-e. Ezért megállapítottuk, hogy a hatóság határozata módosítása megalapozása, azaz a tényállás és a zajterhelés folyamatos kontrollját biztosító zakmonitoring rendszer mellőzése indokoltságának megfelelő feltárása érdekében nem járt el (pl. újabb számításokat nem végzett/végeztetett, dokumentációt nem kért be), kizárólag a helyszín megtekintése alapján hozta meg döntését.

79. Rámutatunk, hogy az engedélyes által korábban benyújtott dokumentáción alapuló környezetvédelmi engedély egyfelől jogosultságot keletkeztet a beruházás megvalósítására, másfelől azonban kötelezettséget teremt a beruházásnak az engedély alapjául szolgáló dokumentáció szerinti kivitelezésére. Így az engedélyesnek kötelezettsége lett volna az engedélyben foglaltaktól eltérő, részleges megvalósításról a környezetvédelmi hatóságot tájékoztatni, a hatóságnak pedig a korábbi dokumentáció tényleges helyzetnek megfelelően történt módosított változata alapján állt volna módjában a környezetvédelmi engedély, és így az abban előírt kötelezettségek (pl. zajmonitoring rendszer létesítés) módosítása.

80. Ismételten utalni kívánunk a 37. pontban foglaltakra, amely szerint az egészséges környezethez való joghoz kapcsolódó törvényi és szervezeti garanciák része a környezetvédelmi hatósági rendszer is, amely ha elmulasztja a környezetvédelmi előírások következetes érvényesítését, a környezetvédelmi előírások kiüresedését okozza.

81. **A hatóság a szabályszerű eljárási és döntéshozatali kötelezettségének elmulasztásával, így elsősorban a környezetvédelmi engedélyben foglaltaktól eltérően megvalósult beruházás tényleges környezeti hatásai vizsgálatának elmulasztásával az egészséges környezethez való alapvető joggal összefüggő visszásságot okozott, amely az Alkotmány 18. § és 70/D. §-ban deklarált, az egészséges környezethez és a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog folyamatos sérülését eredményezte. A vizsgálattal érintett alkotmányos jogok sérelmét idézi elő, hogy a vizsgálatok elvégzésének szükségességét kizárólag szemrevételezéssel állapították meg, valamint – amennyiben azt az el nem végzett vizsgálatok indokolták volna – az életminőség-javulást eredményező zajvédelmi intézkedéseket nem rendelték el, így azok nem valósultak meg.**

E) A fenti alfejezetek összefoglalása

82. A repülőtér környezetében keletkező zajterhelés előzetes felmérése, valamint annak szükségessége esetén zajgátló védőövezetnek a kijelölése a repülőtér működéséből eredő zavaró hatások kezelése érdekében elengedhetetlen, és a hatályos jogi szabályozás értelmében nem nélkülözhető követelmény.

83. A **Szegedi Repülő Egyesület**, majd 2006-tól a **Szegedi Közlekedési Kft.**, mint a Szegedi Repülőtér üzemeltetője a **jogszabályi követelményeknek meg nem felelő módon járt el, és e magatartásával akadályozta az Alkotmány 18. § és 70/D. §-ban deklarált, az egészséges környezethez és a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog érvényesülését** akkor, amikor az NKH LI és az Alsó-Tisza vidéki Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség határozataiban foglalt, a működés feltételeként meghatározott követelményeket (zajmonitoring rendszer kiépítése és működtetése, független zajszakértő által elvégzendő jelentés) figyelmen kívül hagyta. Kiemeljük azonban, hogy az üzemeltető nem megfelelő működésével szemben a hatáskörrel rendelkező hatóságok nem, illetve nem megfelelő módon megfelelően léptek fel.

84. Megállapítottuk, hogy az NKH LI a zajgátló védőövezet tárgyában lefolytatott eljárásban hozott 521931/A/2001. sz. határozatában előírt, a zajhatások folyamatos kontrollját biztosító monitoring rendszer és a független szakértői vizsgálati kötelezettség végrehajtása ellenőrzését és az önkéntes végrehajtás elmaradására tekintettel állami kényszer útján való végrehajtását, valamint a számítások **tényleges ellenőrzését elmulasztotta.**

85. Megállapítottuk, hogy az NKH LI a zajgátló védőövezet tárgyában 2004-ben megindult eljárást a mai napig nem fejezte be, azonban a folyamatban lévő eljárás ellenére létesítési engedélyt adott ki. A légiközlekedési hatóságnak az ügyfél által benyújtott, az eljárás lefolytatására irányuló kérelem benyújtásával eljárási kötelezettsége keletkezett, az eljárás a hatóság részéről döntésének meghozatalával fejeződik be, így a hatóság a folyamatban lévő eljárást csak döntésének meghozatalával zárhatja le. Kiemeljük továbbá, hogy a hatóság a határozat meghozatalát követően köteles biztosítani a határozatban foglalt kötelezettségek végrehajtását.

86. Megállapítottuk továbbá azt is, hogy az NKH LI a hozzá a zavaró zajhatás miatt benyújtott panaszt nem teljeskörűen vizsgálta ki. A panaszok teljeskörű, a ténylegesen fellépő zajhatások szerinti kivizsgálása a jövőben nélkülözhetetlen követelmény a hatóság eljárásában. Kiemeljük azonban, hogy a panasz kivizsgálása annak megfelelősége esetén sem pótolhatja a zajhatás folyamatos figyelemmel kísérését.

87. Megállapítottuk, hogy az Alsó-Tisza vidéki Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőségnek a környezetvédelmi engedély szerinti, zajmérések elvégzésére vonatkozó kötelezés utólagos értelmezése, a zajhatások vizsgálatának szükségessége tárgyában a szemrevételezésen kívüli, pontos dokumentáción és adatokon alapuló vizsgálat hiányában a zajhatások figyelemmel kísérésének elmaradását eredményezte.

88. **A 71-76. pontban foglaltakból következően megállapítjuk, hogy az NKH LI eljárási és döntéshozatali kötelezettségének elmulasztásával, valamint az Alsó-Tisza-vidéki Környezetvédelmi Felügyelőség a határozatában foglaltak végrehajtása foganatosításának elmulasztásával az egészséges környezethez való alapvető joggal összefüggő visszásságot okozott, a panaszosnak az Alkotmány 18. § és 70/D. §-ban**

deklarált, az egészséges környezethez és a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való joga folyamatos sérülése áll fenn.

V. Kezdeményezés:

89. Az NKH LI eljárásával kapcsolatosan az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. tv 21. § (1) bekezdése és a 27/B. § (3) bekezdésének b) pontja alapján a következő kezdeményezést teszem:

Kezdeményezem, hogy az NKH LI a folyamatban lévő eljárásában döntését haladéktalanul hozza meg, és az eljárás befejezéséről a határozat másolati példányának megküldésével a határozat meghozatalát követően, de legkésőbb az állásfoglalás kézhezvételét követő 60 napon belül tájékoztasson. Amennyiben az eljárás az állásfoglalás kézhezvételét követő 60 napon belül nem zárul le, úgy kérem, hogy a megtett eljárási cselekményekről és az eljárás várható befejezésének időpontjáról tájékoztasson.

90. Kezdeményezem továbbá, hogy az NKH LI az 521931/A/2001. sz. határozatban foglaltak végrehajtását, így a zajmonitor rendszer kiépítése és működtetése és a zajterhelés alakulásának évenkénti értékelése érdekében haladéktalanul intézkedjen és a megtett intézkedésekről annak megtételét követően, de legkésőbb az állásfoglalás kézhezvételét követő 60 napon belül tájékoztasson.

91. Az Alsó-Tisza-vidéki Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség eljárásával kapcsolatosan az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. tv 21. § (1) bekezdése és a 27/B. § (3) bekezdésének b) pontja alapján a következő kezdeményezést teszem:

92. Kezdeményezem, hogy az Alsó-Tisza-vidéki Környezetvédelmi Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség a környezetvédelmi engedély pontos szövegének megfelelően a zajmérések elvégzése érdekében mielőbb intézkedjen, illetve amennyiben az intézkedést – a teljes beruházás meg nem valósulása miatt – nem tartja indokoltnak és szükségesnek, úgy azt megfelelő indokolással ellátott döntésben rögzítse. Kérem, hogy intézkedéséről annak megtételét követően, de legkésőbb az állásfoglalás kézhezvételét követő 60 napon belül tájékoztasson.

93. Tájékoztatjuk a felhívott szerveket, hogy az Obtv. 21. § (1) bekezdése alapján, ha a rendelkezésre álló adatok szerint az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásságot az előidéző szerv saját hatáskörben meg tudja szüntetni, az országgyűlési biztos kezdeményezheti az érintett szerv vezetőjénél a visszásság orvoslását. A (2) bekezdés szerint az érintett szerv a kezdeményezés tekintetében kialakított érdemi állásfoglalásáról, illetve a megtett intézkedésről a kezdeményezés kézhezvételétől számított harminc napon belül tájékoztatja az országgyűlési biztost. A (3) bekezdés pedig előírja, hogy ha a megkeresett szerv – a 20. § (4) bekezdésében meghatározott szervek kivételével – a kezdeményezéssel nem ért egyet a (2) bekezdésben megjelölt határidőn belül köteles azt véleményével ellátva felügyeleti szervéhez felterjeszteni. A felügyeleti szerv a felterjesztés kézhezvételétől számított harminc napon belül köteles állásfoglalásáról, illetőleg a megtett intézkedésről az országgyűlési biztost értesíteni.

94. Tájékoztatjuk a felhívott szerveket, hogy az Obtv. 26. § (1) bekezdése alapján, amennyiben a visszásságot előidéző, a Biztos által megkeresett szerv az érdemi állásfoglalás kialakítását, és az annak megfelelő intézkedés megtételét elmulasztja, vagy az országgyűlési

biztos az állásfoglalással, a megtett intézkedéssel nem ért egyet, a Biztos – az éves beszámoló keretében – kérheti, hogy az ügyet az Országgyűlés vizsgálja ki. Ha megállapítása szerint a visszásság kirívóan súlyos, illetve a természetes személyek nagyobb csoportját érinti, indítványozhatja, hogy az Országgyűlés az adott kérdés megtárgyalását már az éves beszámolót megelőzően tűzze napirendre.

VI. Utóvizsgálat, másodlagos intézkedések

95. A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa irodájának eljárási rendje alapján minden állásfoglalást követően utóvizsgálatot kell tartani. Az utóvizsgálat eredményéhez mérten a jelen ügyben a biztos a következő intézkedést teheti.

96. Az Obtv. 26. § (1) bekezdése alapján, amennyiben a visszásságot előidéző, a Biztos által megkeresett szerv vagy annak felettes szerve érdemi állásfoglalás kialakítását, és az annak megfelelő intézkedés megtételét elmulasztja, vagy az országgyűlési biztos az állásfoglalással, a megtett intézkedéssel nem ért egyet, a Biztos – az éves beszámoló keretében – kérheti, hogy az ügyet az Országgyűlés vizsgálja ki. Ha megállapítása szerint a visszásság kirívóan súlyos, illetve a természetes személyek nagyobb csoportját érinti, indítványozhatja, hogy az Országgyűlés az adott kérdés megtárgyalását már az éves beszámolót megelőzően tűzze napirendre.

B u d a p e s t, 2010. július „ ”.

dr. Fülöp Sándor
a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa