



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

Budapest Ferihegyi Nemzetközi Repülőtér 2. számú futópályájának 2009. március 9. és április 29. közötti fokozott használata tárgyában.

Ügyszám: JNO-116/2010.

I. A panasz

1. Egy XVII. kerületi lakos panasszal fordult a Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosához azzal, hogy vizsgálja ki a Ferihegyi Nemzetközi Repülőtér 2. sz. kifutópálya működését. Beadványában – különös tekintettel arra, hogy az érintett kifutópálya a lakott területekhez nagyon közel helyezkedik el – a kifutópálya működéséből eredő zajhatásokat, illetve azt kifogásolta, hogy a Nemzeti Közlekedési Hatóság Légitörvénykezési Igazgatósága mint légügyi hatóság az érintettek által több esetben tett lakossági panaszok alapján érdemi intézkedéseket nem tett.

II. A hatáskörnek és az eljárás szükségességének megalapozása

2. 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.

3. 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 tevékenysége során a beadványt benyújtó személy alapvető jogaival összefüggésben visszasságot 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.

4. Az Obtv. 27/B § (1) bekezdése szerint a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa feladata a környezet és a természet 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.

5. A Budapest Ferihegy Nemzetközi Repülőtér 1. sz. futópályájának időleges lezárása, valamint a 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 rendelkezésre álló iratok megküldése és tájékoztatás adása érdekében megkerestük a Nemzeti Közlekedési Hatóság Légiközlekedési Igazgatóságát.

III. Tényállás

6. A panaszos, valamint a Nemzeti Közlekedési Hatóság Légiközlekedési Igazgatóság (a továbbiakban: NKH LI) által rendelkezésünkre bocsátott dokumentumok és tájékoztatások alapján a következő tényállást állapítottuk meg.

7. A Budapest Ferihegy Nemzetközi Repülőtér (a továbbiakban: Repülőtér) 1. sz. kifutópályával párhuzamos, 3707 m hosszú 2. sz. kifutópályája a lakott területekhez, elsősorban Rákoshegyhez nagyon közel, mintegy másfél-két kilométer távolságban épült meg az 1980-as évek első felében. A kifutópályát megépülését követően – a lakott területek túlzott közelsége miatt – nem használták. A repülőterek környezetében létesítendő zajgátló védőövezetek kijelölésének, hasznosításának és megszüntetésének szabályairól szóló 176/1997. (X. 11.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) hatályba lépésével azonban – elsősorban a megnövekedett forgalom és várható további forgalomnövekedés miatt – lehetővé vált a kifutópálya korlátozott használata. A korlátozott használat értelmében a jogszabály mind a használat mértékét és időpontját, mind a kifutópályát igénybe vevő repülőgépek típusát meghatározta.

8. A 2. sz. kifutópálya használatának mértéke a Korm. rendeletnek 2004-ben, elsősorban nemzetgazdasági okból történt módosítását követően jelentősen emelkedett. A lakott területek különös közelsége miatt azonban a használat a Korm. rendelet mellékletében rögzített szabályok szerint, a Repülőtér 1. sz. kifutópályához viszonyítottan továbbra is korlátozott maradt.

9. A HungaroControl Magyar Légiforgalmi Szolgálat Zrt. (a továbbiakban: HC Zrt.) 2009. február 18-án kelt kérelmében a Repülőtérnek a nemzetközi polgári repülésről Chicagóban, az 1944. évi december hó 7. napján aláírt Egyezmény Függelékeinek kihirdetéséről szóló 2007. évi XLVI. törvény 14. sz. melléklete szerinti fényjelzéseinek kialakítása céljából időlegesen, váltott egypályás üzemeltetés engedélyezését kérte. Az egypályás üzemeltetés alatt az egyébként korlátozottan működő 2-es kifutópálya szolgált – a korlátozások feloldása mellett – az 1-es kifutópálya forgalmának lebonyolítására is.

10. Az NKH LI, mint elsőfokú hatóság 2009. március 6-án kelt, LI/RT/A/N/1304/2/2009. sz. határozatában a váltott egypályás üzemeltetést 2009. március 9. és 2009. április 20. közötti időszakra engedélyezte. A határozatot a hatóság a Közép-Duna-Völgyi Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőségnek 2009. március 24-én kelt levele mellékleteként tájékoztatásul megküldte.

11. A Budapest Airport Zrt. 2009 márciusában lakossági tájékoztató útján adott felvilágosítást az érintett lakosság számára a pályalezárás tényéről, valamint esetleges zavaró hatásairól.

12. Az elsőfokú hatóság 2009. április 17-én kelt, LI/RT/A/NS/2218/2/2009. sz. határozatában a korábbi LI/RT/A/N/1304/2/2009. sz. határozatát kiegészítette azzal, hogy „*A BFNR13R/31L futópálya zárását 2009. április 20-29-ig, valamennyi napon kizárólag napnyugtától napkeltéig engedélyezi.*” A hatóság a határozatot 2009. április 21-én kelt, RT2269/1/2009. és RT2269/2/2009. sz. levele mellékleteként megküldte a Budapest Airport Zrt. és a Közép-Duna-völgyi Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség részére.

13. A korlátozott működés ellenére a panaszos beadványában kifogásolta a 2. sz. kifutópálya használatából eredő zajhatások indokolatlanul magas szintjét, a jogszabályi előírások rendszeres megsértését, valamint az NKH LI mint hatáskörrel rendelkező hatóság nem megfelelő intézkedését a probléma kezelése, illetve megoldása érdekében.

14. A panaszos 2008 márciusában panasszal fordult az NKH LI-hez, a Budapest, XVII. kerület környezetében észlelt zajos repülési tevékenységgel kapcsolatosan.

Az NKH LI a panaszban rögzített időpontokban történt repüléseket kivizsgálta, és 2008. március 31-én kelt válaszlevelében a hatóság a rendelkezésére álló adatokat a panaszosnak táblázatos formában küldte meg, tájékoztatva a repülés dátumáról, időpontjáról, a repülési művelet típusáról, a repülési magasságról a Batthyány utca vonalában, a maximális hangnyomásszintről, valamint a 13L/31R futópálya használatának okáról.

A panaszos 2009 júliusában elektronikus úton ismételt panasszal fordult az NKH LI-hez. A hatóság a panaszban foglaltakat kivizsgálta és a vizsgálat eredményéről az RT 5084/1/2009. sz., 2009. augusztus 17-én kelt levélben tájékoztatta a panaszost.

IV. Jogi elemzés

A) A korlátozott pályahasználat alóli felmentéssel kapcsolatos eljárás

15. A Korm. rendelet a Ferihegyi Repülőtér tekintetében a repülőtér működéséből eredő zajhatások csökkentése érdekében ún. zajcsökkentő repüléstechnikai eljárások betartását és korlátozott pályahasználatot ír elő.

A Korm. rendelet Melléklete szerint:

3. Zajcsökkentő repüléstechnikai eljárások

3.1. A légiforgalmi irányításnak biztosítania kell, hogy a le- és felszállási irányok használata - az L_2 , L_4 és F_5 irányok kivételével - negyedéves összesítésben legfeljebb 10%-kal haladhatja meg a repülőtéren egy negyedéven belül végrehajtott összes le- és felszállási műveletnek az 1. ábra szerinti megoszlás alapján az egyes irányokra számított megengedett mértékét. Az L_2 és F_5 irányokban a forgalomnagyság túrése a többi irányra vonatkozó feltételek mellett +5%.

3.2. Az L_4 irányra az 1. ábra szerint engedélyezett forgalomnagyság nem léphető túl. Az L_4 leszállási irányt csak a legalább az ICAO 16. számú melléklet 1. kötet (1993. évi változat) 3. fejezet szerinti zaj követelményeket kielégítő, 100 tonna legnagyobb megengedett felszálló tömeget meg nem haladó repülőgépek vehetik igénybe munkanapokon 8 és 22 óra között.

3.3. A 3.1. és 3.2. pontban foglalt rendelkezések alól rendkívüli időjárási körülmények vagy más elháríthatatlan akadály felmerülése esetén a légiirányítást végző szervezet kérelmére a légiközlekedési hatóság *meghatározott időre felmentést adhat*. A felmentés tényét, időtartamát és indokolását *jegyzőkönyvben kell rögzíteni*, és annak 1-1 példányát a felmentés kezdetétől számított 2 héten belül meg kell küldeni a környezetvédelmi hatóságnak, valamint - ha van - a zajvédelmi bizottságnak.

16. Az idézett jogszabályhely a légiközlekedési hatóság *mérlegelési jogkörébe utalja* a korlátozott pályahasználatot előíró rendelkezések alóli felmentést. A hatósági döntés formai megjelenését jegyzőkönyvben rendeli el, amely forma nem egyeztethető össze a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 71. § (1) és 73. § (2) bekezdésében foglaltakkal. E jogszabályhelyek szerint a hatóság döntése határozat vagy végzés attól függően, hogy a döntés az ügy érdemében, vagy az eljárás során eldöntendő egyéb kérdés tekintetében született. 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 korlátozott pályahasználat feloldása tárgyában hozott döntést – az ügyfelek jelentős száma esetében – hirdetményi úton kézbesíteni kell, ezért a korábban idézett, Ket. 73. § (2) bekezdés szerint a jegyzőkönyvi forma nem megfelelő, különös tekintettel arra, hogy az a közlés elmulasztását, így közvetetten az ügyféli jogok súlyos korlátozását eredményezheti. A fentiek alapján megállapítottuk, hogy a Korm. rendelet Melléklet 3.3. rendelkezésének az általános eljárási szabályokkal való összhangját, a kötelező jegyzőkönyvi forma előírásának megszüntetését jogszabály-módosítás útján pótolni szükséges.

17. A 2. sz. kifutópálya elhelyezkedése, lakott területhez való közelsége és az érintett lakosság nagy száma miatt különösen fontos, hogy a korlátozás feloldása esetén a hatóság a döntését a tényállás alapos és teljes feltárása mellett, minden körülmény figyelembe vételével hozza meg.

18. A Korm. rendelet Melléklet 3.3 pontja szerint a hatóság „a 3.1 és 3.2 pontban foglalt rendelkezések alól felmentést adhat”, azaz döntését mérlegelési jogkörben hozza meg. A mérlegelés során figyelembe veendő tényezőket, a mérlegelés szempontjait azonban a jogszabály nem határozza meg. A mérlegelési jogkörben hozott döntésekkel kapcsolatosan általánosságban elmondható, hogy a Ket. rendelkezéseiből következően (pl. tényállás tisztázási kötelezettség, a bizonyítékok egyenként és összességükben való értékelése, a döntés indokolási kötelezettsége), a mérlegelési jogkörben hozott határozat akkor tekinthető jogszerűnek, ha a hatóság a tényállást kellően feltárta, a vonatkozó eljárási szabályokat betartotta, a mérlegelés szempontjai megállapíthatóak, és a határozat indokolásából a mérlegelés jogszerűsége is megállapítható. A határozatnak tartalmaznia kell a mérlegelés releváns szempontjait, és az ahhoz kapcsolódó bizonyítékok okszerű mérlegelését.

19. A következőkes bírói gyakorlat szerint – a 18. pontban foglaltakkal egyezően – a mérlegelési jogkörben hozott határozatokból ki kell tűnniük a mérlegelés szempontjainak és a tényállást is kellően fel kell tárni; ezek hiányában a határozat jogszabálysértő (BH1999.237, BH2002.121.). A bírósági joggyakorlat alapján „ha a határozatot a közigazgatási szerv mérlegelési jogkörében hozta, a határozat indokolásából a konkrét ügyben mérlegelt, figyelembe vett vagy figyelmen kívül hagyott tényeknek ki kell tűnniük, nem elegendő általános szempontokra hivatkozni” (BH2000.331).

20. A vizsgált esetben a rendelkezésünkre bocsátott iratok alapján megállapítottuk, hogy az NKH LI a Korm. rendelet Mellékletének 3.3 pontja szerinti jegyzőkönyvi formának nem megfelelően, de az általános eljárási szabályok figyelembe vételével a 2009. március 6-án kelt, LI/RT/A/N/1304/2/2009. sz. határozatban (a továbbiakban: Határozat) döntött a Budapest Ferihegy Nemzetközi Repülőtér váltott egypályás üzemeltetésére benyújtott kérelem tárgyában. A hatóság a Határozatban a Ferihegyi Repülőtér futópályáinak fényjelzése kialakítása céljából 2009. március 9. és 2009. április 20. közötti időszakra engedélyezte a kérelemben megjelölt, BFNR 13R/31L sz. kifutópálya lezárását.

21. A Határozat indokolási része a mérlegelési jogkörben hozott döntés okai között rögzíti a következőket „Az üzemeltető BA Zrt. egyeztetett a zajjal várhatóan terhelődő településrészek önkormányzataival, megszerezve azok hozzájárulását.” Az NKH LI megkeresésünkre adott válaszlevelében foglaltak szerint azonban az idézett megállapítás „téves, illetve félreértelmezett információn alapul, ugyanis a Budapest Airport Zrt. nem egyeztetett, hanem tájékoztatta az önkormányzatokat.”

22. Kiemelni kívánjuk, hogy az egyeztetés és a tájékoztatás között nem elhanyagolható, különösen a jogorvoslati jog szempontjából jelentős különbség van, miszerint első esetben az érintett fél érdemben, a döntés meghozatala előtt tudomást szerez és észrevételeket tehet a tervezett intézkedésre, míg a második esetben csak a tájékoztatás tudomásulvételének „joga” illeti meg. A határozat indokolásában rögzített, a 19. pontban idézett állítás félrevezető és megtévesztő. Megjegyezzük azonban, hogy a Korm. rendelet nem ír elő sem egyeztetési kötelezettséget az érintett területek önkormányzataival, sem szakhatóság bevonását az eljárásba. Rámutatunk ugyanakkor, hogy az eljárás ekkénti szabályozása aggályos, különösen arra tekintettel, hogy a Korm. rendelet a környezetvédelmi hatóság tájékoztatását csak a korlátozó szabályok alóli felmentés kezdetét, azaz a felmentés gyakorlásának megkezdését követő két héten belül, az érintett önkormányzatok tájékoztatását vagy az önkormányzatokkal történő egyeztetést pedig egyáltalán nem írja elő. A döntés meghozatalának kizárólagosan az NKH LI hatáskörébe való utalása nem biztosítja megfelelően a polarizált érdekek figyelembe vételét. Az érintett önkormányzatoknak és a környezetvédelmi hatóságnak az eljárásban való részvétele nyújthatna csak megfelelő garanciát a fokozott környezeti terheléssel érintett lakosság érdekeinek figyelembe vételére. Megjegyezzük azonban, hogy az említett szerveknek az eljárásban való részvétele sem eredményezheti az érintett lakosság ügyféli jogának a csorbítását.

23. Az említett szervek bevonásának szükségességét támasztja alá, hogy a Határozat rögzíti, hogy az NKH LI döntésének meghozatala – azaz a mérlegelés – során csak azt a tényezőt vette figyelembe, hogy a Repülőtér biztonságos működéséhez a fejlesztés nélkülözhetetlen.

24. Megállapítottuk azonban, hogy a hatóság a mérlegelés körében elmulasztotta azon körülmény megfelelő értékelését, hogy az 1. sz. kifutópálya lezárása miatti forgalomnövekedéssel érintett 2. sz. kifutópálya működése alapállapotban – annak az érintett lakott területekhez való rendkívüli közelsége miatt – korlátozott. A lakott területek fölött elhaladó, a fel- vagy leszállás miatt alacsonyabb magasságban repülő gépek egyedi zajterhelése 10-15 másodpercig rendkívül magas. A sűrűn érkező gépek zaja összességében akkor is zavaró lehet, ha az a megítélési időt figyelembe véve határérték alatt marad. A vizsgált esetben azonban a 2. sz. kifutópályára vonatkozó, jogszabályban rögzített korlátozások alóli felmentés pontosan a határértékek és korlátozások teljeskörű figyelmen kívül hagyását tette lehetővé, így kétség kívül megállapítható, hogy a Repülőtérnek a felmentés ideje alatti üzemelése rendkívüli terhet rótt az érintett lakosságra.

25. Tekintettel arra, hogy a pályazárás időtartama március 9-től április 29-ig, azaz huzamosabb ideig, több mint másfél hónapon át tartott, az érintett lakosság nagy száma és a lakott területek rendkívüli közelsége nem lett volna figyelmen kívül hagyható a mérlegelési jogkörben hozott döntés meghozatala során. A mérlegelési jogkörbe utalt döntés jellegéből következően a Korm. rendelet nem rögzíti a döntés pontos kereteit.

26. A Ket.-nek a tényállás megállapítására és mérlegelésre vonatkozó szabályai szerint a hatóság:

1. § (1) Hatáskörét a jogszabályokban előírt célok megvalósítása érdekében, mérlegelési és méltányossági jogkörét a jogalkotó által meghatározott szempontok figyelembevételével és az adott ügy egyedi sajátosságaira tekintettel gyakorolja.

50. § (1) A hatóság köteles a döntéshozatalhoz szükséges tényállást tisztázni. Ha ehhez nem elegendőek a rendelkezésre álló adatok, hivatalból vagy kérelemre bizonyítási eljárást folytat le.

72. § (1) A határozatnak - ha jogszabály további követelményt nem állapít meg - tartalmaznia kell
ec) a mérlegelési, méltányossági jogkörben hozott határozat esetén a mérlegelésben, a méltányossági jogkör gyakorlásában szerepet játszó szempontokat és tényeket.

27. Az idézett jogszabályhelyek alapján a hatóságnak a megalapozott döntés meghozatala és a tényállás teljeskörű feltárása során lehetősége és egyben kötelessége lett volna az ellentétes érdekek feltárása, elemzése, döntésében való bemutatása és amennyiben indokolt, úgy az érintett lakosság érdekeinek védelmében és a fejlesztés végrehajthatósága érdekében az általánosnál szűkebb, de további korlátozásoknak az előírása (pl. az éjszakai repülés kizárása, vagy erőteljes korlátozása útján). A kérelmezőnek nem vitatott módon érdekében állt a pályafelújítás elvégzése. A korszerűsítés mint a reptér működésének fenntartását szolgáló biztonsági intézkedés az üzemeltetés szempontjából szükséges volt, és mint ilyet a gazdasági magánérdek indokolta. A saját érdekkörben végzett felújítási munkák terhei ugyanakkor a lakosságra hárultak: ez. indokolatlan hátrányt okozott, valamint alkotmányos jogaik sérelmét eredményezte.

28. A hatósági eljárás szabályozásának és lefolytatásának hiányosságai az érintett lakosság érdekeinek figyelmen kívül hagyását eredményezték. A Budapest Airport Zrt. által 2009 márciusában a pályalezárást megelőzően, a lakosság megfelelő tájékoztatása céljából kiadott lakossági tájékoztató szükséges és üdvözlendő, azonban a lakosság érdekeinek a hatósági eljárás során való figyelembevételét nem pótolhatja. Ezért megállapítottuk, hogy a hatóság eljárása és döntése a mérlegelési jogkörben hozott döntésekkel kapcsolatosan korábban ismertetett általános elvárásoknak nem felelt meg.

29. Megállapítottuk, hogy az NKH LI az érintett lakosság érdekeinek figyelmen kívül hagyásával, valamint a lakosság és a környezet védelme érdekében a Korm. rendeletben rögzített szigorú korlátozások alóli teljeskörű felmentés adásával – különös tekintettel a felmentés huzamosabb időtartamára – **az egészséges környezethez való alapvető joggal összefüggő visszásságot okozott, a panaszosnak az Alkotmány 18. §-ban deklarált, az egészséges környezethez való joga sérült. A vizsgálattal érintett alkotmányos jogok sérelmét idézi elő, hogy a számos lakost érintő, átmeneti de jelentős életminőség-romlást okozó döntéssel kapcsolatosan a mérlegelés során figyelembe veendő tényezők jogszabályban nem kerültek rögzítésre, valamint a döntés meghozatala során az érintett lakosság érdekeinek képviselete, így figyelembevétele nem biztosított.**

30. A Korm. rendelet módosítása és általában a repülési zajok elleni megfelelő szintű védelem érdekében egy jelenleg még folyamatban lévő átfogó vizsgálat lezárásaként a közeljövőben

jogalkotási javaslattal fordulunk a kormányhoz.

A határozat egyéb hibái

31. A Határozat további vizsgálata alapján megállapítottuk, hogy a döntés tartalmilag nem felel meg a Korm. rendelet Mellékletének 3.3. pontjában foglaltaknak, tekintettel arra, hogy a 3.3. pont a 3.1 és 3.2 pontban foglalt rendelkezések alóli felmentés, mint intézkedés lehetőségét biztosítja a hatóságnak. A vizsgált határozat azonban a 3.1 pont szerinti, a le- és a felszállási irányok használatára, illetve a 3.2 pont szerinti, a 2. sz. kifutópálya használatára vonatkozó korlátozó rendelkezések alóli felmentés helyett a BFNR 13R/31L, azaz a munkálatokkal érintett, lezárni kívánt kifutópálya lezárásáról rendelkezett.

32. A Korm. rendelet Mellékletének 3.3 pontjában foglalt kötelezés szerint a döntést a felmentés kezdő napjától számított két héten belül meg kell küldeni a környezetvédelmi hatóságnak és a zajvédelmi bizottságnak. Megállapítottuk, hogy az NKH LI a Határozatot a környezetvédelmi hatóságnak határidőn túl, a zajvédelmi bizottságnak pedig egyáltalán nem küldte meg.

33. A Határozat kiadását követően a hatóság újabb, kiegészítő határozatot adott ki 2009. április 27-én.

34. A pályazásnak a kiegészítő határozatban „*napkelétől napnyugtáig*” történő engedélyezése nem felel meg a Korm. rendelet Melléklete 3.3 pontjában foglalt előírásnak, amely szerint a felmentés „*időtartamát*” kell megjelölni a döntésben. Tekintettel arra, hogy a megjelölt időintervallum pontosan nem határozható meg, ez mind a zajhatások által érintett lakosság, mind a repülések végrehajtói számára bizonytalanságot kelt, valamint a pontos és kiszámítható végrehajtást, illetve ellenőrzést is akadályozhatja.

35. Megjegyezni kívánjuk továbbá, hogy a kiegészítő határozat indokolása sem elégíti ki a mérlegelési jogkörben hozott döntésekre vonatkozó, korábban ismertetett követelményeket.

B) A panaszok kivizsgálása

36. A Panaszos által 2008. március 11-én elektronikus úton benyújtott panaszt az NKH LI határidőben megvizsgálta, a kért tájékoztatást megadta.

37. A Korm. rendelet Melléklet 5. pont szerint a Korm. rendelet Melléklet 3. és 4. pontjában foglalt előírásoktól eltérni csak kivételes esetben, a légiközlekedési hatóság előzetes engedélye alapján lehet. Amennyiben az előzetes engedélyezést repülésbiztonsági követelmények lehetetlenné teszik, úgy a Korm. rendelet értelmében utólag az eltérést, valamint az arra okot adó körülményt be kell jelenteni a hatósághoz.

38. A jogszabályi rendelkezések alapján tehát a korlátozások betartása alól csak kivételes esetben és előzetes engedély alapján lehet eltérni, azaz az engedély megadása nem automatikus, a kivételes eset fennálltát legalább valószínűsíteni szükséges. Az előzetes engedély beszerzésének elmaradását pedig csak repülésbiztonsági ok igazolhatja.

39. Tekintettel a lakosság és a környezet védelmében előírt korlátozások maradéktalan betartásához fűződő kiemelkedő érdekre, különösen fontos, hogy a szabályoktól való eltérésre valóban csak kivételes és ténylegesen indokolt helyzetben kerüljön sor. Ezért a hatóságnak mind engedélykérelem beérkezése esetén, mind az utólagos bejelentés esetén vizsgálnia kell, hogy az eltérés indokolt-e. Az utóbbi esetben, amennyiben a hatóság az eltérés indokolatlanságát állapítja meg, úgy a légiközlekedésről szóló 1997. évi XCVII. törvény 66/A § szerinti bírság kiszabására van lehetőség. Észrevételezni kívánjuk, hogy a panasszal kapcsolatosan a hatóság által a panaszos részére adott írásbeli tájékoztatásban az eltérés okaként több esetben a *„véltetően a légi jármű vezetője kérte a hosszabb pályát”* megjegyzés szerepel, amely a hatóság általi ellenőrzés megfelelőségét kérdőjelezi meg.

40. Kiemeljük továbbá, hogy a Panaszos 2009. július 16-án elektronikus úton a hatósághoz eljuttatott beadványát az NKH LI a mai napig nem vizsgálta ki, így **a panasz kivizsgálásával kapcsolatosan mulasztást állapítottunk meg.**

C) A hatóság ellenőrzési kötelezettsége

41. A központi, illetőleg a helyi jogszabályokban foglalt előírások hatályosulásának kérdése minden jogalkalmazói tevékenységben, így a közigazgatási hatóságok jogalkalmazó tevékenységében is kiemelkedő fontosságú. A jogszabályi rendelkezések hatályosulása alapvetően az érintett természetes és jogi személyek önkéntes jogkövető magatartása útján megy végbe. Ugyanakkor az érintett személyek önkéntes jogkövető magatartására való hagyatkozás önmagában nyilvánvalóan nem elegendő. A hatályosulás magasabb szintjének eléréséhez elengedhetetlen a közigazgatási hatóságok ellenőrzési tevékenysége, melynek révén egyfelől kiszűrhetők a jogi és a hatósági előírásokat megszegő személyek, másfelől pedig a hatósági kontroll preventív hatással az önkéntes jogkövető magatartásra ösztönöz.

42. A Korm. rendelet Melléklet 2. pont szerint a zajcsökkentő repüléstechnikai eljárások és zajcsökkentő berendezések alkalmazását a légiközlekedési hatóság ellenőrzi. Azaz a jogszabály általános ellenőrzési kötelezettséget állapít meg az NKH LI számára, amit további rendelkezéssel nem szűkít. Az NKH LI tájékoztatása szerint a hatóság csak bejelentés esetén vizsgálja a zajcsökkentő repüléstechnikai eljárások betartását.

43. Megállapítottuk, hogy az NKH LI ellenőrzési gyakorlata nem felel meg a jogszabályban rögzített általános ellenőrzési kötelezettségnek. A jogalkotói szándék egyértelműen a lakosság és a környezet védelme érdekében a légi járművek földön és levegőben végrehajtott manővereire vonatkozó szigorú előírásokat tartalmaz, amelyek megfelelő és pontos végrehajtását a hatóság számára előírt folyamatos felügyeleti kötelezettség előírásával biztosítja.

44. Megállapítottuk, hogy azáltal, hogy a hatóság csak lakossági bejelentés esetén végzi ellenőrzési tevékenységét, nem biztosítja az ellenőrzés folyamatosságát, feladatát csak a szélsőséges, már a szakmai tudással nem rendelkező lakosság által is észlelhető esetekben, így részlegesen látja el.

45. 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.

46. A fentiek alapján a hatósági feladatok nem megfelelő ellátása az **egészséges környezethez való alapvető joggal összefüggő visszássághoz vezethet, a panaszosnak, valamint az érintett lakosságnak az Alkotmány 18. §-ban deklarált, az egészséges környezethez való joga folyamatosan sérül. A vizsgálattal érintett alkotmányos jog sérelmét idézi elő, hogy a több lakos számára életminőség-javulást eredményező zajvédelmi intézkedések végrehajtását az arra kötelezett szerv folyamatosan nem ellenőrzi, így folyamatos tevékenységével nem járul hozzá azok minél magasabb szintű végrehajtásához.**

V. Kezdeményezés

47. A Korm. rendelet Melléklet 2. pont szerinti ellenőrzési kötelezettséggel kapcsolatosan az Obtv. 21. § (1) bekezdése alapján:

48. Felhívom a Nemzeti Közlekedési Hatóság Légügyi Hivatalát, hogy a Budapest-Ferihegy Nemzetközi Repülőtér tekintetében előírt zajcsökkentő repüléstechnikai eljárásokkal kapcsolatos ellenőrzési kötelezettségének folyamatosan tegyen eleget, valamint az ellenőrzés részletszabályait belső szabályzatban rögzítse.

49. Felhívom továbbá, hogy a panaszos által a hatósághoz benyújtott panaszokat maradéktalanul vizsgálja ki.

50. Kérem továbbá, hogy az esetleges jövőbeni, a Korm. rendelet Mellékletében rögzített korlátozások alóli felmentésre irányuló eljárás során az állásfoglalásomban foglaltakat figyelembe venni szíveskedjen.

51. Tájékoztatjuk a felhívott szervet, 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.

VI. Utóvizsgálat, másodlagos intézkedések

52. 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:

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, 2011. március 3.

dr. Fülöp Sándor
a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa