



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

JNO- 20 - /2010.

a szigetvári SPAR áruház üzleti létesítményei által okozott zavaró zajhatás tárgyában

I. A panasz

1. A beadványozó azzal a panasszal fordult a jövő nemzedékek országgyűlési biztosához azzal, hogy vizsgálja meg a szigetvári SPAR Szupermarket Áruházhoz kapcsolódó üzleti létesítmények tekintetében a Nemzeti Közlekedési Hatóság Dél-dunántúli Regionális Igazgatóság, mint elsőfokú, és a Nemzeti Közlekedési Hatóság, mint másodfokon eljáró szerv által lefolytatott közigazgatási hatósági eljárást. A panaszban foglaltak szerint az áruház kiszolgáló útjához kapcsolódó forgalmi csomópont háromágúról négyágúra történő átépítése mind Szigetvár történelmi belvárosára, mind a közvetlenül érintett Széchenyi utca lakóingatlanaira nézve „káros hatással van”. Az átépített csomópont nagyobb forgalmat eredményez, valamint meghosszabbodik a jelzőlámpa ciklusideje, hosszabb lesz a kocsisor, így nő a légszennyezettség, a porszennyezés és a zajterhelés, valamint a gépjárművek által kiváltott rezgés megnövekedésével is lehet számolni. A panaszos szerint a csomópont körforgalomra történő átépítése lett volna az a megoldás, amely a korábban is jelentős környezeti hatások (elsősorban zajhatás) további növekedését megakadályozhatta volna.

A panaszos megítélése szerint a csomópont átépítését engedélyező hatóság, elsősorban ügyféli joga kizárásával, majd annak „utólagos visszaállításával” nem biztosította számára az ügyféli jog gyakorlásának, így különösen az elsőfokú eljárásban való érdemi részvételnek a lehetőségét. Megítélése szerint a SPAR áruház üzleti létesítményei tekintetében lefolytatott eljárásban *„több ponton is jogsértés történt, amelynek eredményeként olyan engedély született, amely figyelmen kívül hagyta a történelmi belváros védelmét, valamint a helyi lakóközösség érdekeit, továbbá a helyi építési szabályzat előírásait.”*

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 (a továbbiakban együtt: hatóság) tevékenysége

során a beadványt benyújtó személy alapvető jogaival összefüggésben visszásságot 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 (a továbbiakban együtt: környezet) állapotának fenntarthatóságát és javítását biztosító jogszabályi rendelkezések érvényesülésének figyelemmel kísérése, értékelése és ellenőrzése. Feladata továbbá a mindezekkel kapcsolatban **tudomására jutott visszásságok** kivizsgálása vagy kivizsgáltatása, és orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedések kezdeményezése.
5. Az ügyben érintett forgalmi csomópont építési engedélyezési eljárásával összefüggésben több, az egészséges környezethez való joghoz kapcsolódó visszásság lehetőségét észleltük, ezért vizsgálatot folytattunk le. Eljárásunk során a rendelkezésre álló iratok megküldése és tájékoztatás, majd többszöri kiegészítő tájékoztatás adása érdekében megkerestük a Magyar Közút Kht. Baranya Megyei Igazgatóságát, Szigetvár Város polgármesterét és címzetes főjegyzőjét és a Nemzeti Közlekedési Hatóság Dél-dunántúli Regionális Igazgatóságát.
6. Állásfoglalásunk tervezetét megküldtük véleményezésre a Dél-dunántúli Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőségnek, a Nemzeti Közlekedési Hatóság (NKH) Központi Hivatala és Dél-dunántúli Regionális Igazgatósága, valamint Szigetvár polgármestere részére.

III. Tényállás

7. A panaszos által rendelkezésünkre bocsátott, továbbá a Magyar Közút Kht. Baranya Megyei Igazgatósága, Szigetvár városának polgármestere, címzetes főjegyzője, a Dél-dunántúli Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség és a Nemzeti Közlekedési Hatóság Dél-dunántúli Regionális Igazgatósága által megküldött iratok alapján a következő tényállást állapítottuk meg.
8. **Szigetvár Város Önkormányzata Városfejlesztési, Városüzemeltetési és Idegenforgalmi Bizottsága 2006. január 10-én tartott ülésén** a beruházó képviselőivel egyeztetett a tervezett SPAR áruház kiszolgáló útjához kapcsolódó csomópont kialakításának módjáról. A kialakítási mód meghatározásakor rögzítették, hogy műszakilag egyrészt a háromágú csomópont négyágúvá fejleszthető, másrészt körforgalommá alakítható. A beruházó képviselői az ülésen jelezték, hogy a négyágú csomópont kiépítése az üzleti beruházás költségét körülbelül 12-15 millió forinttal terheli. **A körforgalom kialakításával várható, mintegy 80 millió forintos költséget azonban nem tudja felvállalni. Az ülésen meghívottként részt vett a panaszos is, hozzászólásában kizárólag a körforgalom megépítésének tervét támogatta. Az ülésen hozott, 1/2006. (I. 10.) számú bizottsági határozatban felkérték a Városüzemeltetési Iroda vezetőjét, hogy hivatalos levélben keresse meg a Magyar Közút Állami Közútkezelő Fejlesztő, Műszaki és Információs Kht. Baranya Megyei Területi Igazgatóságát 3 db körforgalom megépítés kezdeményezése, illetve tervbe vétele érdekében.** Ezek között szerepelt az ügyben érintett, a 6. sz. út és a Széchenyi utca kereszteződése is.

9. Az egyeztetést követően indította el az önkormányzat a szabályozási terv módosításának tervezését. Ennek keretében külön tanulmánytervet készítettek az áruház lehetséges feltárásáról. A **körforgalmi csomópont** részletes helyszínrajza kimutatta, hogy annak **keleti csatlakozó ága részben ráhúzódna az Almás-patak hídjára, valamint a gyalogos forgalom számára biztosítandó járdafelület a híd szélesítését is igényelné. A tanulmány rögzíti, hogy a híd szerkezete a keletkező többletterhek viselésére nem alkalmas.**
10. A szabályozási terv módosításának jóváhagyó eljárása során tartott **lakossági fórumon** a csomópont kérdése is egyeztetésre került. **A SPAR képviselői nem jelentek meg, a közútkezelő képviselője pedig elzárkózott a körforgalom kialakítása és a híd újjáépítési költségének finanszírozása elől. A város önkormányzata sem tudta felvállalni az építési költségeket.**
11. **Szigetvár Város Önkormányzata Képviselő-testületének 21/2006. (IX. 28.) számú rendeletével módosított 11/2005. (VI. 1.) számú rendelete a helyi építési szabályzatról** akként rendelkezett a közlekedési vizsgálatokhoz készült „alátámasztó munkarészben”, hogy „a 6. sz. út Almás patak melletti csomópontja háromágú „T” csomópontként, jelzőlámpás forgalomirányítással üzemel. A csomóponttól északra található beépítetlen telekre a Spar áruházat kíván építeni. Az áruház telepítési javaslatában a csomópont négyágúvá bővítése szerepel, jelzőlámpás irányítással. **Már az áruház telepítésekor felmerült a körforgalom kialakításának lehetősége.** Ebben az esetben a csomópont szabványos kialakításához a patak hídjának szélesítése szükséges. A másik változat szerint a híd érintetlen marad, a körforgalmat el kell húzni nyugati irányban, de ebben az esetben a Széchenyi utca 16. szám alatt álló házat le kell bontani, és a 18. szám alatti házhoz is közelebb kerül a forgalom. Ez a kialakítás gondot jelent a 6. sz. út déli ágánál, az elleníves elhúzás szakmailag nehezen indokolható. A megoldás a Spar számára sem kedvező, mert az északi ág ekkor a telek közepén haladna. **Az önkormányzat szerint körforgalmú kialakítás csak az Almás patak hídjának átépítésével valósítható meg, ennél egyszerűbb és olcsóbb megoldásnak tűnik a négyágú, jelzőlámpás forgalomirányítással működő csomópont.”**
12. **Szigetvár címzetes főjegyzője** 2006. július 28-án kelt 629-17/2006. számú határozatában a SPAR Szupermarket áruház tekintetében **építési engedélyt adott.** Az engedély tartalmazza a szakhatóságok állásfoglalásait, így a Baranya Megyei Közlekedési Felügyelet előírásait is. Az építési engedélyezési eljárásban szakhatóságként eljáró közlekedési hatóság állásfoglalásában rögzítette, hogy az átépítésre kerülő csomópontnak illeszkednie kell a jelzőlámpás forgalomirányítási rendszerbe, **az új csomóponti ág kiépítésével szükségessé váló jelzőlámpák telepítésének és a meglévők átépítésének költségei a beruházót terhelik.** Az áruház használatbavételének feltétele a közlekedési építmények építési engedély szerinti megépítése és forgalomba helyezése.
13. A panaszos a jegyző határozata ellen a Baranya Megyei Közigazgatási Hivatalhoz fellebbezéssel élt, amelyben előadta, hogy kizárólagosan a körforgalmi rend kialakítását tartja elfogadható megoldásnak, valamint kifogásolta, hogy nem készült új zaj-és rezgésvédelmi, illetve levegőszennyezési hatástanulmány. A közigazgatási hivatal a fellebbezést elutasította. **Ezt követően a Baranya Megyei Bíróság a másodfokú döntés felülvizsgálata érdekében benyújtott keresetet elutasította, álláspontja szerint a közlekedési csomópont kiépítésének, illetőleg átépítésének engedélyezési**

ügye külön, a közlekedési hatóság hatáskörébe tartozó eljárás, ahol a panaszos az ügyféli jogait gyakorolhatja.

14. Az áruház épületéhez kapcsolódó közlekedési létesítmények (6. sz. főút jelzőlámpás csomópont új csatlakozó ág jelzőlámpás forgalomszabályozásba történő illesztése, 1726/2 hrsz-ú közforgalom elől el nem zárt magánút, az engedélyben megjelölt parkolóhelyek, járdák építése) tekintetében az **útügyi hatósági eljárást** a Nemzeti Közlekedési Hatóság Dél-dunántúli Regionális Igazgatósága (a továbbiakban: NKH DRI) folytatta le. A hatóság az útügyi létesítmények építését a 2007. november 14-én kelt, KA/1178/17/2007. sz. határozatában engedélyezte. A Dél-dunántúli Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség 3578-4/2007. sz. szakhatósági állásfoglalásában többek között előírta, hogy „A 8/2002. (III.22.) KöM-EüM együttes rendelet 3. sz. mellékletében előírt zajterhelési határértékek teljesülését az építéssel egyidejűleg kell biztosítani.”
15. Az NKH DRI 2007. december 6-án kelt, KA/1178/18/2007. sz. levele szerint az elsőfokú döntés ellen fellebbezést az arra jogosultak nem nyújtottak be, így a határozat 2007. november 14-én vált jogerőssé és végrehajthatóvá. A levél mellékleteként a hatóság megküldte az engedélyes részére az építési engedély jogerős és végrehajtható voltát tanúsító záradékkal ellátott terv-dokumentációt.
16. Rajczi Antal 2008. február 12-én kelt, a Magyar Közút Állami Közútkezelő Fejlesztő Műszaki és Információs Közhasznú Társaság Baranya Megyei Területi Igazgatóságához (a továbbiakban: Állami Közútkezelő Kht.) és az NKH DRI-hez egyidejűleg címzett kérelmében – tekintettel arra, hogy a korábban lefolytatott útügyi engedélyezési eljárásban **ügyféli jogát nem biztosították** – kérte ügyféli jogának megállapítását. A kérelmet az Állami Közútkezelő Kht. az annak elbírálására hatáskörrel rendelkező NKH DRI-hez tette át.
17. A hatóság a kérelmet 2008. március 12-én kelt, KA/684/3/2008. sz. határozatában **elutasította**. A határozat szerint „A 1261/I. hrsz-ú ingatlan az építés területével közvetlenül nem határos, terület igénybevétellel nem érintett, az ingatlan meglévő kapubejárói a beruházással szintén nem érintettek, azok változatlanul maradnak. Az építető által az építési engedélyhez csatolt, az utak építésének, forgalomba helyezésének és megszüntetésének engedélyezéséről szóló 15/2000. (XI. 16.) KöViM rendelet 12. § (1) d) pontja szerinti érintett ingatlantulajdonosok név és címjegyzékében tárgyi Rajczi Antal nem szerepel. Mindezek figyelembe vételével az engedélyezési eljárásba Rajczi Antalt ügyfélként nem vontam be.”
18. Az elsőfokú határozat ellen Rajczi Antal fellebbezést nyújtott be. A Nemzeti Közlekedési Hatóság Központi Hivatala, mint másodfokon eljáró szerv 2008. április 28-án kelt, 1877/2/2008. számú határozatában **megváltoztatta** az elsőfokú határozatot akként, hogy az ügyféli jog fennállását kimondta és arra kötelezte az elsőfokú hatóságot, hogy az érdemi határozatot küldje meg Rajczi Antal részére. A határozat indokolásában a másodfokú hatóság rámutatott arra, hogy „A Fellebbező tulajdonában lévő 1261/I. hrsz-ú ingatlan Tehermentesítő úti kapubejárója az útépítéssel közvetlenül érintett szakaszhoz csatlakozik, ezért a Fellebbezőt az útépítési engedélyezési eljárás ügyfelének kell tekinteni.”
19. Az elsőfokú útügyi építési engedélyt az NKH DRI a másodfokú határozat kötelezésének megfelelően megküldte az ügyfél részére, Rajczi Antal az építési engedély ellen a

fellebbezési határidőn belül jogorvoslással nem élt, 2008. június 20-án kelt, az NKH DRI részére címzett, észrevételeket tartalmazó levelében foglaltak szerint azért, mert az út időközben megépült.

20. Az időközben megépült úti létesítmények műszaki átadása két ütemben történt, az alábbi dokumentumok szerint: Colas-Eger Zrt. mint Vállalkozó és a Magyar Közút Kht. mint Lebonyolító által 2008. május 30-án felvett „Műszaki átadás-átvételi jegyzőkönyv”(1), valamint a SPAR Magyarország Kft. mint Beruházó, a Gombos Földgép Mélyépítési Kft. mint Kivitelező és a Kapos Hidro Kft. mint Műszaki ellenőr által 2008. június 23-án felvett „Átadás-átvételi jegyzőkönyv”(2). Ez utóbbi dokumentum rögzíti, hogy az útépitési munkálatokat ténylegesen **2008. február 15-én kezdték meg és 2008. június 23-án fejezték be.**
21. Az NKH DRI a forgalomba helyezési engedélyezési eljárás keretén belül, 2008. június 25-én tartott helyszíni bejárásán a forgalomba helyezni kívánt létesítmények tekintetében jegyzőkönyvben rögzített hiányosságok pótlását és a munkálatok elvégzésének a hatóság részére való bejelentését írta elő. A helyszíni bejárásról a panaszost értesítette a hatóság, a panaszos a bejárásán részt vett.
22. Az NKH DRI a helyszíni bejárás során előírt munkálatok elvégzésének igazolását követően 2008. augusztus 25-én kelt, KA/2065/13/2008. sz. határozatában a vizsgálattal érintett SPAR áruház közlekedési létesítményei tekintetében **forgalomba helyezési engedélyt adott.**
23. **A forgalomba helyezési engedély – a Dél-dunántúli Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség szakhatósági állásfoglalása alapján –** előírta, hogy *„A forgalomba helyezést követő 60 napon belül forgalomszámlálással egybekötött szabványos zajméréseket kell végezni, és a vizsgálati jegyzőkönyv megküldésével kell igazolni a 8/2002. (III. 22.) KöM-EüM együttes rendelet 3. számú mellékletében előírt határértékek teljesülését.”*
24. **A Dél-dunántúli Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség** (továbbiakban: a Felügyelőség) megkeresésünkre adott, 2009. július 6-án kelt válaszlevelében arról tájékoztatta hivatalunkat, hogy a rendelkezésre álló iratok alapján megállapították, hogy a mérési jegyzőkönyvet – a forgalomba helyezési határozatban előírt határidő eltelte ellenére – nem nyújtották be, ezért a hatóság felszólította a határozatban elrendelt kötelezettség utólagos teljesítésére.
25. A Vibrocomp Kft. által készített, „Zajvédelmi szakvélemény / Szigetvár, Széchenyi u. 11. (176/1 hrsz) szám alatti SPAR áruház közlekedési létesítményeinek forgalomba helyezése utáni zajterhelés vizsgálata” c. dokumentációt 2009. augusztus 11-én nyújtották be a hatósághoz, majd a hatóság felhívására 2009. augusztus 17-én kiegészítették.
26. A tanulmányban foglaltak alapján a Felügyelőség az ügyben érintett 6-os számú főút üzemeltetőjét 9260-3/2009. sz. 2009. november 12-én kelt határozatában zajvédelmi szempontú részleges környezetvédelmi felülvizsgálatra kötelezte. A hatóság az ügyfél kérelmére 1455-6/2010. sz. 2010. május 26-án kelt egyszerűsített határozatában a részleges környezetvédelmi felülvizsgálatra kötelező határozatát a teljesítési határidő tekintetében utólagosan 2010. január 15-ről 2010. június 15-re módosította.

IV. Jogi elemzés

A/. A SPAR áruház épületével kapcsolatos építési engedélyezési eljárás

27. Az ügyben érintett úti létesítmények engedélyezése a SPAR áruház épületének építési engedélyezési eljárásától elkülönült, a közlekedési hatóság hatáskörébe tartozó eljárás, ezért vizsgálatunk az építési engedélyezési eljárásra csak a tényállás megfelelő feltárásához szükséges mértékben, az Obtv. alább ismertetett korlátai között terjedt ki.
28. Szigetvár Város Önkormányzatának Jegyzője **elvi építési engedélyt** adott a Szigetvár, Széchenyi u. 11. sz. alatti, 1726. hrsz-ú ingatlanon építendő élelmiszer áruházra. A határozattal szemben Rajczi Antal, mint az elvi építési engedéllyel érintett ingatlan környezetében érdekelt ingatlantulajdonos terjesztett elő fellebbezést. Az abban foglaltak a helyi településrendezési szabályok megállapításával, illetőleg a vitatott közlekedési csomópont kialakításával kapcsolatos kérdéseket érintettek. A fellebbezésről megállapítható volt, hogy konkrétan az elvi építési engedélyben szereplő épületet nem kifogásolja, ezért a Baranya Megyei Közigazgatási Hivatal a jegyző határozatát helyben hagyta.
29. A panaszos a Baranya Megyei Bíróságtól kérte a közigazgatási határozat felülvizsgálatát. A bíróság megállapította, hogy a kereset alaptalan. A panaszos alaptalanul hivatkozott arra, hogy az elvi építési engedélyezési eljárásban a körforgalmú csomópont kialakítását kellett volna előírni, különös tekintettel arra, hogy Szigetvár Város Önkormányzatának a 11/2005. (VI. 1.) Ökr. számú rendeletével jóváhagyott szabályozási terve (a továbbiakban: szabályozási terv) a perbeli csomópontot jelzőlámpás forgalomirányítási rendszerként ábrázolja. A Baranya Megyei Közlekedési Felügyelet 2006. január 12-én kelt szakhatósági állásfoglalása szerint a jelzőlámpás csomóponti kialakítás a város szabályozási terve előírásainak megfelel, azzal összhangban van.
30. Az Obtv. 17. § (5) bekezdése szerint az országgyűlési biztos nem járhat el olyan ügyben, amelyben a határozat felülvizsgálata iránt bírósági eljárás indult, vagy amelyben jogerős bírósági határozat született.
31. A fentiek alapján tehát az elvi építési engedély tekintetében jogerős bírósági ítélet született, így azt nem vizsgálhattuk. Tekintettel arra, hogy az elvi építési engedélyezési eljárás felülvizsgálata során a Baranya Megyei Bíróság az engedélynek a szabályozási tervvel való összhangját is vizsgálta, vizsgálatunk ezen kérdéskör részletes vizsgálatára sem terjedhetett ki.
32. Az ügyben érintett kereszteződés Szigetvár Város Önkormányzata Képviselő-testületének 11/2005. (VI. 1.) sz. rendelete (helyi építési szabályzat) az érintett csomópont tekintetében kizárólag a négyágú csomópont kialakítását tartalmazta. A rendelkezésünkre álló iratokból megállapítható volt, hogy az önkormányzat valóban készített tanulmányt a körforgalom kialakíthatóságának érdemi vizsgálata érdekében, azonban tekintettel arra, hogy a Pécsi Úttrevező Kft. által készített tanulmányterv (jsz: 0511, készítette: Tompos Antal okl. építőmérnök) alapján mind a közlekedési hatóság, mind a közútkezelő úgy nyilatkozott, hogy *„a körforgalmú változat nem alakítható ki szabványosan, emiatt a jelzőlámpás változatot javasolja további tervezésre”*, a körforgalom kiépítését elvetették, ezért az a helyi építési szabályzatba, illetve a szabályozási tervbe nem került be.

B/. Útépítési engedélyezési eljárás, az ügyféli kör jogszabálysértő megállapítása

33. A SPAR áruház működése parkolóhelyek kialakítását, az áruháztól a 6.sz. főútig vezető magánútnak a főúthoz való csatlakozását és a 6. sz. főút 232+369 km szelvényében lévő háromágú jelzőlámpás csomópont négyágúvá való bővítését tette szükségessé. Az ügyi hatósági eljárást a Nemzeti Közlekedési Hatóság Dél-dunántúli Regionális Igazgatósága folytatta le.
34. A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) szerint ügyfél az a természetes vagy jogi személy, továbbá jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, akinek (amelynek) jogát, jogos érdekét vagy jogi helyzetét az ügy érinti, akit (amelyet) hatósági ellenőrzés alá vontak, illetve akire (amelyre) nézve - tulajdonát, jogait és vagyontárgyait is ideértve - a hatósági nyilvántartás adatot tartalmaz. A Ket. 15. § (3) bekezdése úgy rendelkezik, hogy törvény vagy kormányrendelet meghatározott ügyfajtákra részletesebb ügyfélfogalmat állapíthat meg.
35. A hivatkozott 15. § (3) bekezdésben foglalt felhatalmazás alapján az útépítési engedélyezési eljárások ügyféli körét a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény 29/B. § (2) a) pont határozza meg, amely szerint az utak építésének, forgalomba helyezésének és megszüntetésének engedélyezéséről szóló külön jogszabályban meghatározott engedélyezési eljárásokban ügyfél az építtető, a vagyongazdálkodó, a közművek tulajdonosa (kezelője), az ingatlan-tulajdonos, az az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett jogszerű használó, akinek ingatlanát a közlekedési létesítmény terület-igénybevételével érinti, ingatlana a közlekedési létesítmény területével közvetlenül határos, vagy akinek kapubejárója az útépítéssel közvetlenül érintett szakaszhoz csatlakozik.
36. Az útépítési engedélyezési eljárás részletszabályait tartalmazó, az utak építésének, forgalomba helyezésének és megszüntetésének engedélyezéséről szóló 15/2000. (XI. 16.) KöViM rendelet (a továbbiakban: KöViM rendelet) 12. § (1) bekezdés d.) pontja szerint az építtető az építési engedély iránti kérelméhez köteles csatolni az érintett szakhatóságok, közművek, útkezelők, az érintett ingatlan-tulajdonosok, a közforgalom elől el nem zárt magánút esetében a tulajdonos(ok), továbbá egyéb érdekelték név- és címjegyzékét.
37. Az útépítési engedélyezési eljárás lefolytatásakor mind a közigazgatási hatósági eljárások általános szabályait rögzítő jogszabályt, így a Ket-et, mind a speciális, kizárólag az utak építése, forgalomba helyezése és megszüntetése tárgyában lefolytatandó eljárásokra vonatkozó szabályokat tartalmazó KöViM rendeletben foglaltakat figyelembe kell venni. A KöViM rendelet hivatkozott bekezdése azonban nem helyettesítheti a hatóságnak az ügyféli kör megállapításával kapcsolatos kötelezettségét.
38. Az ügyféli kör hatóság általi vizsgálatának kötelezettségét a Ket. explicit módon nem tartalmazza ugyan, azonban a kötelezettség számos rendelkezéséből kétséget kizáróan következik. Az eljárási alapelvek közül kiemeljük az alábbiakat:

„1. § (1) A közigazgatási hatóság az eljárása során köteles megtartani és másokkal is megtartatni a jogszabályok rendelkezéseit. (...)

(3) A közigazgatási hatóság az ügyfél jogát és jogos érdekét csak a közérdek és az ellenérdekű ügyfél jogának, jogos érdekének védelméhez szükséges mértékben korlátozza. (...)

2. § (2) A közigazgatási hatósági eljárásban tilos minden olyan különbségtétel, kizárás vagy korlátozás, amelynek célja vagy következménye a törvény előtti egyenlő bánásmód megsértése, az ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője e törvényben biztosított jogának csorbítása. Az eljárás során az egyenlő bánásmód követelményét meg kell tartani.”

39. Az ügyféli kör helytelen, a vizsgált esetben szűkebb megállapítása a vonatkozó jogszabályok szerint ténylegesen ügyfélnek minősülő természetes vagy jogi személyeknek, vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezeteknek az eljárásból való kirekesztését eredményezheti.

40. Kiemelten rá kívánunk mutatni arra, hogy az ügyféli körnek a nem megalapozott döntéssel történő meghatározása az eljárás során tett kötelező vagy mérlegelési jogkörben elrendelt intézkedések (pl. eljárás megindulásáról, helyszíni szemléről szóló értesítés), így az eljárás egésze jogszabályszerűségét, illetve az eljárást lezáró döntés jogerőssé és végrehajthatóvá válását is érintheti. A Ket. 128. § értelmében az elsőfokú hatóság döntése – a fellebbezési jog biztosítottasága esetén – kizárólag akkor válik jogerőssé, így végrehajthatóvá, ha a döntés ellen az arra jogosultak nem fellebbeztek, vagy a fellebbezési határidő letelt, illetve a fellebbezési jogról lemondtak. Tekintettel arra, hogy a Ket. 99. § értelmében fellebbezést az arra jogosultak a döntés közlésétől számított tíz munkanapon belül nyújthatnak be, valamint a 98. § értelmében az ügyfél az elsőfokú határozat ellen fellebbezhet, abban az esetben, ha egy egyébként ügyfélnek minősülő személyt a hatóság az eljárásból kizár, a fellebbezési határidő vele szemben mindaddig nem nyílik meg amíg a határozatot vele nem közölték. A fentiekből következően az ügyféli körnek a nem a jogszabályokban foglaltak szerinti megállapítása közvetlenül a határozatban foglaltak végrehajtását akadályozza, közvetve pedig a hatóság szakszerű munkájába vetett bizalmat dönti meg. **Ezért különösen felhívjuk a figyelmet arra, hogy az ügyféli kör megállapítása a KöViM rendelet 12. § (1) bekezdés d.) pontja alapján a kérelmező által a hatóság rendelkezésére bocsátott lista alapulvétele mellett kizárólag a hatóság erre vonatkozó vizsgálata és mérlegelése alapján történhet.**

41. A rendelkezésünkre álló iratok alapján megállapítottuk, hogy az NKH DRI nem a hatóságtól elvárható körültekintéssel és szakértelemmel, hanem elsősorban a kérelmező által az engedélyezési dokumentáció mellékleteként rendelkezésére bocsátott, az érintett ingatlan-tulajdonosok megnevezését tartalmazó lista alapján határozta meg az ügyféli kört, valamint az ügyféli jogállást – tényállás tisztázási kötelezettségének elmulasztása következtében – a panaszos kifejezett kérelme ellenére sem biztosította.

42. A panaszos ügyféli jogállás megállapítása iránti kérelme, a hatóság iktatóbélyegzője szerint 2008. február 13-án érkezett a hatósághoz. A 20. pont szerinti, 2008. június 23-án felvett jegyzőkönyv szerint a kivitelezési munkálatok a kérelem beérkezését követően, 2008. február 15-én indultak meg.

43. Kiemeljük, hogy a határozat alapján az engedélyezett út kivitelezését az ügyféli jogállás tárgyában folyamatban lévő eljárás alatt megkezdték. Az NKH KH 2008. április 28-án megváltoztatta az elsőfokú határozatot akként, hogy az ügyféli jog fennállását kimondta és arra kötelezte az elsőfokú hatóságot, hogy az érdemi határozatot küldje meg Rajczi

Antal részére. Mivel a kivitelezési munkák már folytak a II. fokú hatóságnak nyomtatékosan fel kellett volna hívnia az I. fokú hatóság figyelmét arra, hogy az építési engedély jogerejét és így végrehajthatóságát az ügyféli jogállás elismerése, illetve annak nyomán a határozat közzlése megszünteti, így a kivitelezési munkák jogszerűen nem folytathatók. Ebből következően az építési munkák leállítása érdekében haladéktalanul iránymutatást kellett volna adnia az első fokú hatóság részére. Azonban a szükséges iránymutatást az NKH KH nem adta meg az I. fokú hatóság részére, illetve erre vonatkozó iránymutatás hiányában ilyen intézkedést az első fokú hatóság sem tett.¹

44. Ezért a panaszos számára az NKH KH által az ügyféli jogállás kérdésében az elsőfokú építési engedély kiadását követően több, mint fél év elteltével, valamint az építkezés befejezéséhez közeli időben „pótol” ügyféli jogállás már nem biztosíthatta az elsőfokú eljárásban való részvételét és így érdekeinek az engedélyezés folyamata során, a kivitelezést megelőzően való – vagyis érdemi - képviselétét. Ezt ismerte fel az ügyfél is, és ezért nem élt jogorvoslattal.
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 hatósági rendszer is, amely ha elmulasztja a környezetvédelmi tárgyú, vagy a környezetvédelmi érdekek érvényesíthetőségét szolgáló előírások következetes érvényesítését, a környezetvédelmi előírások kiüresedését okozza.
- 46. A fentiek alapján megállapítottuk, hogy az NKH DRI az ügyféli kör helytelen megállapításával a jogorvoslati jog kiüresedését eredményezte és**

¹ E pontban foglaltak tekintetében a Nemzeti Közlekedési Hatóság Központi Hivatala állásfoglalásunk tervezetére küldött véleményében kifejtette, hogy „A másodfokú hatóságnak (...) sem hatásköre, sem lehetősége nem volt arra, hogy az elsőfokú hatóságot egyéb eljárási cselekmény elvégzésére – adott esetben az útépités leállítására – utasítsa. Ez ellentétes lett volna a Ket. rendelkezéseivel, egyrészt hatáskör elvonást eredményezett volna; másrészt ellentétes lett volna azon rendelkezéssel, amely szerint a másodfokú hatóság az új eljárásra utasításkor csak iránymutatást adhat az elsőfokú hatóság részére. Előadjuk továbbá, hogy a forgalom alatti építések esetében a közlekedésbiztonság érdeke megköveteli a z építési állapot mielőbbi megszüntetését, az építési tevékenység minél gyorsabb befejezését. Az építkezés leállítására kizárólag a jogszabályban meghatározott esetekben kerülhet sor.” Jóllehet a Ket. 1. § (4) bekezdése szerint a közigazgatási hatóság védi az ügyfelek jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogait, ugyane szakasz (3) bekezdése szerint a közigazgatási hatóság az ügyfél jogát és jogos érdekét csak a közérdek és az ellenérdekű ügyfél jogának, jogos érdekének védelméhez szükséges mértékben korlátozza. A másodfokú hatóság az építkezés leállítására irányuló, az első fokú hatóságnak adandó iránymutatási lehetősége tekintetében figyelmen kívül hagyta az Étv. 38. § (1) bekezdését, amely szerint építési tevékenységet végezni - ha jogszabály eltérően nem rendelkezik - csak a jogerős építésügyi hatósági engedélynek vagy bejelentésnek, továbbá a hozzájuk tartozó, jóváhagyott engedélyzési záradékkal ellátott építészeti-műszaki dokumentációnak, valamint az ezek alapján készített kivitelezési dokumentációnak megfelelően szabad. A speciális építményfajta iránnyadó jogszabály, az utak építésének, forgalomba helyezésének és megszüntetésének engedélyezéséről szóló 15/2000. (XI. 16.) KöViM rendelet 16. § (4) bekezdése szerint is az építés csak jogerős és végrehajtható, érvényes építési engedély, valamint jóváhagyott (engedélyzési záradékkal ellátott) engedélyzési terv birtokában kezdhető meg. A rendeletnek ez a bekezdése az Étv.-vel való, Étv. 1. § (2) bekezdése szerinti összhang szempontjából ellenkező tartalmú rendelkezést nem tartalmaz.

következményében az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásságot okozott.

C/. Forgalomba helyezési eljárás, a forgalomba helyezés tárgyában kiadott határozat környezetvédelmi előírásának késedelmes végrehajtása

47. Az úti létesítmények megépítését követően a SPAR Magyarország Kereskedelmi Kft. megbízásából a Gombos Földgép Kft. 2008. június 9-én forgalomba helyezés iránti kérelmet nyújtott be az NKH DRI-hez. A forgalomba helyezési eljárásban a panaszos ügyféli jogállását megállapító másodfokú határozatnak megfelelően a panaszos ügyféli jogát a hatóság biztosította. Ezt bizonyítja többek között, hogy a rendelkezésre álló iratok tanúsága szerint a panaszos az ügyben tartott helyszíni bejárásán részt vett, a hatóság felhívására 2008. június 20-án kelt beadványban az üggyel kapcsolatos észrevételeit írásban rögzítette.
48. Az NKH DRI 2008. augusztus 25-én kelt, KA/2065/13/2008. sz. határozatában a forgalomba helyezéshez hozzájárult. A határozatban – a Dél-dunántúli Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség szakhatósági állásfoglalása alapján – előírta, hogy „*A forgalomba helyezést követő 60 napon belül forgalomszámlálással egybekötött szabványos zajméréseket kell végezni, és a vizsgálati jegyzőkönyv megküldésével kell igazolni a 8/2002. (III. 22.) KöM-EüM együttes rendelet 3. számú mellékletében előírt határértékek teljesülését.*” Tekintettel arra, hogy a forgalomba helyező határozat ellen fellebbezést nem nyújtottak be, az 2008. szeptember 19-én jogerőssé és végrehajthatóvá vált, így a környezetvédelmi hatóság által előírt zajméréseket legkésőbb ezen időpontot követő 60 napon belül el kellett volna végezni.
49. A rendelkezésre álló iratok alapján megállapítottuk, hogy a Felügyelőség a határidő leteltét követően az önkéntes végrehajtás elmaradásáról nem tájékoztatta az NKH DRI-t, mint a végrehajtás elrendelésére a Ket.130. § (1) bekezdés alapján jogosult elsőfokon eljáró szervet, tekintettel arra, hogy a hivatkozott jogszabályhely szerint a döntés végrehajtását – ha törvény vagy kormányrendelet másként nem rendelkezik – az első fokozatú eljáró hatóság végzéssel rendeli el.
50. A környezetvédelmi hatóság *csak hivatalunk eljárásának megindulásának hatására*, jelentős késedelemmel hívta fel az engedélyest a határozatban foglalt zajmérési kötelezettség elvégzésére. E felhívás eredményeként, így a forgalomba helyező határozatban előírt határidő leteltét követően *kilenc hónap elteltével* készült el a Vibrocomp Kft. által készített „Zajvédelmi szakvélemény”.
51. Kiemelten rá kívánunk mutatni arra, hogy a 6. sz. főútnak az ügyben érintett szakasza a SPAR áruház megnyitását megelőzően is jelentős forgalommal bírt, így kiemelkedő zajforrás volt. Ezért egy, az általános tapasztalatok szerint forgalomnövelő beruházás (SPAR áruház) megvalósítását követően az ahhoz közvetlenül kapcsolódó közlekedési létesítmények zajkibocsátásának lehető legkorábbi, de az áruház forgalmának fokozatos növekedését is figyelembe véve nem indokolatlanul korai időpontban történő (felül)vizsgálata(1), és a jogszabályban rögzített zajvédelmi határértékek teljesülésének ellenőrzése(2), illetve a zajmérés eredményéhez képest esetleges zajcsökkentő intézkedések elrendelése(3) elengedhetetlen követelmény.

52. A vizsgált esetben továbbá a beruházás megvalósítását követő, azaz utólagos zajmérések különös jelentőséggel bírnak, tekintettel arra, hogy az útépitési engedélyezési eljárás során külön zaj-és rezgésvédelmi munkarész nem készült.
53. A SPAR áruház megnyitását, illetve az útügyi létesítmények forgalomba helyezését több mint fél évvel követően készített, a számítások mellett tényleges zaj-méréseken alapuló „Zajvédelmi szakvéleményben” rögzített adatok, így elsősorban a Széchényi u. 15. és 16. sz. alatti ingatlan esetében mért több mint 10 dB-es határérték-túllépés alapján a környezetvédelmi hatóság a Magyar Közút Nonprofit Zrt-t mint a 6. sz. főút kezelőjét részleges környezetvédelmi felülvizsgálatra kötelezte.
54. Az 50. pontban foglaltakon túl tehát a késedelmesen elkészített „Zajvédelmi szakvélemény” által igazolt határérték túllépés is egyértelműen alátámasztja, hogy a vizsgált esetben a zajhatárértékek teljesülésének ellenőrzéséhez az általános érdeken túlmutató, különös méltánylást érdemlő érdek fűződött és – a fennálló, veszélyes mértékűnek minősülő zajterhelés kezelésének mai napig való elmulasztása miatt – továbbra is fűződik.
55. A fentiek alapján utalva ismételten a 44. pontban foglaltakra megállapítottuk, hogy a **Felügyelőség a szakhatósági állásfoglalásában foglaltak teljesítése ellenőrzésének elmulasztásával és a végrehajtásra történt késedelmes felhívással az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásságot okozott, a panaszos és az ügyben érintett útszakasz működéséből eredő zaj által érintett lakosság egészséges környezethez fűződő joga – a veszélyes mértékű zajhatás megfelelő kezeléséig – folyamatosan sérül.**

D/. A környezetvédelmi felülvizsgálat elrendelése

56. A környezeti zaj és rezgés elleni védelem egyes szabályairól a 284/2007. (X. 29.) Korm. rendelet (továbbiakban: Zr.) rendelkezik. A Zr. hatálya kiterjed minden olyan tevékenységre, létesítményre, amelyek környezeti zajt, illetőleg rezgést okoznak vagy okozhatnak. A Zr. 2. § d) és f) pontjai szerint:
- d) környezeti zaj- vagy rezgésforrás: üzemi, építési, szabadidős, közlekedési és egyéb létesítmény, gép, berendezés, illetőleg olyan tevékenység, amely a védendő környezetben környezeti zajt vagy környezeti rezgést okoz;
- f) közlekedési zaj- vagy rezgésforrás: közlekedési útvonal (közút, közforgalom elől el nem zárt magánút, vasúti pálya, vízi út, valamint a repülőtér) üzemeltetése, kezelése.

A fentiek szerint tehát a vizsgált útszakasz által kibocsátott zaj közlekedési útvonal üzemeltetéséből eredő környezeti zajnak minősül.

57. A Zr. további kategóriaként egyértelműen fogalmazza meg a veszélyes mértékű zaj fogalmát a 2. § j) pontjában, amely szerint veszélyes mértékű zaj:
- ja) olyan környezeti zaj, amely meghaladja a külön jogszabályban megállapított zajszenyezettség (a továbbiakban: zajterhelés), illetőleg zajkibocsátás megengedett határértékét.

58. A Zr. 3. § (1) bekezdésében a veszélyes mértékű zaj kibocsátása tekintetében egyértelmű tilalmat fogalmaz meg, amely szerint tilos a védendő környezetben veszélyes mértékű környezeti zajt vagy rezgést okozni.
59. A Zr. 14. § (2) bekezdésének a.) és b.) pontja szerint, ha az üzemelő közlekedési zaj- és rezgésforrás által okozott zaj jelentős mértékben meghaladja a külön jogszabály szerinti közlekedési zajtól származó határértékeket, és a létesítményre nem készült külön jogszabály szerinti zajvédelmi intézkedési terv vagy zajvédelmi program, akkor a környezetvédelmi hatóság a.) a közlekedési vonalas létesítmény mindenkori üzemeltetőjét zajvédelmi szempontú részleges környezetvédelmi felülvizsgálatra kötelezi, b) a közlekedési hatóságnál kezdeményezheti a közlekedési vonalas létesítmény mindenkori üzemeltetőjének kötelezését zaj- és rezgéscsökkentő intézkedések megtételére.
60. A környezeti zaj- és rezgésterhelési határértékek megállapításáról szóló 27/2008. (XII. 3.) KvVM-EüM együttes rendelet (Zvhr.) 8. § a.) pontja szerint a terhelési határérték túllépése jelentős, ha zaj esetén 10 dB-nél nagyobb mértékű.
- A jogalkotó tehát a jogszabályi határértékeknek minimálisan 10 dB-lel történő túllépését értékelte olyan mértékűnek, amely esetén – a zajterhelés csökkentése érdekében – intézkedési kötelezettséget írt elő.
61. A szakvélemény elsősorban a nappali zajterhelésre vonatkozott, tekintettel arra, hogy a SPAR áruház a zajterhelés szempontjából releváns éjszakai órákban (22-6 óra) nem üzemel. Éjszakai zaj-mérésekre csak a három, kiemelkedő zajterheléssel érintett zajmérési pont esetében (Széchenyi utca 5, 15 és 16.) került sor. Kiemeljük, hogy ezen ingatlanok esetében **a jogszabályi határértéknél magasabb, 70 dB-es számított határértéket is meghaladó zajterhelést mértek (kb. 73 dB).**
62. **A mért értékeknek a jogszabályi határértékekkel való összevetése alapján a szakvélemény a fenti három mérési pont tekintetében rögzíti, hogy a zajmérések nappal mintegy 8 dB, éjjel azonban a Zvhr. által már jelentős mértékűnek minősített 11 dB-es határérték túllépést igazoltak.**
63. A vizsgált esetben a Felügyelőség 9260-3/2009. sz. határozatában részleges környezetvédelmi felülvizsgálatra kötelezte a Magyar Közút Nonprofit Zrt-t, mint az érintett útszakasz üzemeltetőjét. A hatóság így a Zr. 14. § szerinti kötelezettségének eleget tett, azonban rá kívánunk mutatni arra, hogy ezen kötelezettségét a SPAR áruház üzleti létesítményeinek forgalomba helyezését engedélyező határozatban az általa adott szakhatósági vélemény szerint előírt zajmérési kötelezettség teljesítési határidejéhez **képest csaknem egy évvel később teljesítette**, amely időszakban **az érintett lakosság továbbra is a kiemelkedő zajterhelést tűrni volt köteles, és a probléma kezelésére az állásfoglalás kiadásáig nem került sor.**

E/ A felügyelőség az ügyféli jogok sérelmével és megalapozatlanul rendelkezett a teljesítési határidő meghosszabbításáról

64. A határozatban foglalt teljesítési határidő (2010. január 15.) eredménytelen elteltét követő négy hónappal a közútkezelő a zajmérési szempontú részleges környezetvédelmi felülvizsgálati dokumentáció benyújtására meghatározott határidő utólagos módosítását

kérte a Felügyelőségtől, amihez a hatóság 1455-6/2010. számú *egyszerűsített határozati formában* meghozott döntésében 2010. május 26-án hozzájárult.

65. Megjegyezzük, hogy a Ket. egyszerűsített határozati formára irányadó, az említett határozatban is hivatkozott 71. § (3) bekezdését a 2008. évi CXI. törvény 131. § 28. pontja 2009. október 1-től hatályon kívül helyezte.

A Felügyelőség által hivatalból indított környezetvédelmi felülvizsgálati eljárás megindulásának napja az út üzemeltetője részére megküldött értesítést tartalmazó 9260-2/2009. számú végzés szerint 2009. október 12-e volt.

66. A Ket. 72. § (4) bekezdése szerint, ha a hatóság a kérelemnek teljes egészében helyt ad, és az ügyben nincs ellenérdekű ügyfél, egyszerűsített döntés hozható, amely nem tartalmazza az indokolást és a jogorvoslatról szóló tájékoztatást. Az egyezséget jóváhagyó egyszerűsített döntésből mellőzhető az indokolás. Az ezt követő rendelkezések szerint:

„(5) A kizárólag valamely eljárási cselekmény időpontját meghatározó végzésből mellőzhető az indokolás.

(6) Az indokolás mellőzhető, ha az késleltetné a döntés meghozatalát és a késedelem életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzet kialakulásához vezethet. Ebben az esetben a döntés meghozatalától számított öt munkanapon belül meg kell küldeni az indokolást az ügyfél részére. A jogorvoslat igénybevételének határidejét az indokolás kézbesítésének napjától kell számítani.”

67. A kiemelkedő zajhatás kezelése érdekében lefolytatandó vizsgálatok elvégzése tárgyában folyó eljárásban a jelentős mértékű zajterheléssel érintett ingatlanok használói ügyfélnek minősülnek. A zajmérések későbbi időpontban való elvégzésének engedélyezése szükségyszerűen magában foglalja a probléma későbbi időpontban való kezelését is. Így a zajmérési dokumentáció benyújtása határidejének meghosszabbítására irányuló eljárásban a jelentős mértékű zajterheléssel érintett ingatlanok használói ellenérdekű ügyfélnek minősülnek, ezért az egyszerűsített döntés meghozatalának Ket. 72. § (4) bekezdése szerinti, konjunktív feltételei (a hatóság a kérelemnek teljes mértékben helyt ad, ellenérdekű ügyfél nincs) hiányában az egyszerűsített döntés hozatalára nem volt lehetőség. Az egyszerűsített határozati formára – a feltételek hiánya miatt - egyéb jogcím alapján sem volt lehetőség. **A hatóságnak a határozat általános tartalmi elemeit tartalmazó, azaz részletes indokolással ellátott döntésben kellett volna döntenie a határidő meghosszabbításra irányuló kérelemről, valamint azt a hatóság előtt kétséget kizáróan ismert, a jelentős zajterheléssel érintett ügyfelekkel közölnie kellett volna.**

68. A teljesítési határidő meghosszabbítása más tekintetben is törvénysértő volt. A Ket. 74. § (2) – (4) bekezdései úgy rendelkeznek, hogy

„(2) A kötelezett a teljesítési határidő lejárta előtt benyújtott kérelmében annak igazolásával kérheti az elsőfokú hatóságtól a pénzfizetési kötelezettség teljesítésére halasztás vagy a részletekben történő teljesítés (a továbbiakban együtt: fizetési kedvezmény) engedélyezését, hogy **rajta kívül álló ok lehetetlenné teszi a határidőre való teljesítést, vagy az számára aránytalan nehézséget jelentene.** A fizetési kedvezményre vonatkozó szabályokat megfelelően kell alkalmazni meghatározott cselekmény teljesítésére és meghatározott ingóság kiadására irányuló kötelezettség esetén is.

(3) A határidő lejártá után az ügyfél - feltéve, hogy a végrehajtást még nem rendelték el - a (2) bekezdésben meghatározott okból **igazolási kérelem egyidejű benyújtásával** kérhet fizetési kedvezményt. Ha a hatóság elutasítja az igazolási kérelmet és a fizetési kedvezmény iránti kérelmet, egyidejűleg dönt a végrehajtás elrendeléséről is.

(4) A hatóság meghallgathatja az ellenérdekű ügyfelet, illetve a jogosultat a fizetési kedvezmény engedélyezésével kapcsolatos álláspontjukról.”

69. A határozat teljesítési határidejének utólagos módosítására irányuló ügyféli kérelem indokoltságát – az igazolási kérelemben foglaltak alapján – a Ket. fenti rendelkezései szerint a hatóságnak eljárása során vizsgálnia kell. A vizsgálat eredményeit és megállapításait a kérelem tárgyában hozott döntés Ket. 72. § (1) bekezdésének e.) pontja szerinti indokolásának kell tartalmaznia. Mivel a Felügyelőség határozata indokolást nem tartalmazott, továbbá a döntés megalapozottságát alátámasztó iratokat a Felügyelőség nem bocsátott rendelkezésünkre, azt kell megállapítanunk, hogy a Felügyelőség nem vizsgálta a 74. § (2)-(4) bekezdésében foglalt feltételeket. Így indokolatlanul és megalapozatlanul, a környezeti érdekek súlyos sérelmével rendelkezett a határidő meghosszabbításáról.

70. Megjegyezzük továbbá, hogy az „ügyfélbarát” eljárás értelmében elvárható lett volna a hatóságtól, hogy a zajterheléssel érintett ügyfelek érdekeit esetlegesen hátrányosan érintő döntés meghozatala előtt, a későbbi viták elkerülése és a tényállás teljeskörű feltárása érdekében a zajterheléssel érintett ügyfel(ek)et nyilatkozattételre hívja fel.

71. Megállapítottuk azt is, hogy a Felügyelőség az ügyfél utólagos határidő módosításra irányuló kérelem előterjesztését megelőzőleg, az eredeti teljesítési határidő eredménytelen elteltét követő időszakban elmulasztotta a Ket. 88. § (1) bekezdése szerinti, a jogerős határozatban foglaltak teljesítésének hatósági ellenőrzésére vonatkozó kötelezettségét, valamint eljárása során figyelmen kívül hagyta a Ket. 94. § (1) bekezdésében foglalt jogkövetkezményeket.

72. Hatósági ellenőrzési kötelezettségének elmulasztásával, valamint a környezetvédelmi felülvizsgálati dokumentáció benyújtására előírt, eredménytelenül eltelt teljesítési határidő indokolatlan, késedelmes és többszörösen törvénytisztító utólagos módosításával egyszersmind a Felügyelőség a határidőkhöz és azok megtartásához fűződő a Ket. 4. § (1) bekezdésén és a Ket. 74. § (5) bekezdésén alapuló ügyféli jogok súlyos sérelmét okozta, akik így **érdekeik védelmét sem az eljárás során, sem azt követően jogorvoslati eljárásban nem tudták érvényesíteni. A Felügyelőség eljárása így az egészséges környezethez való joggal összefüggésben visszásságot okozott, az érintett lakosságnak a zajterhelést hosszú ideig indokolatlanul túrníe kellett.**

73. Az Obtv.-ben említett „visszásság” a közigazgatás működésének olyan hibája, amely az alkotmányosság és a törvényesség helyzetét közvetlenül vagy közvetetten befolyásolja. Az Obtv. indoklása szerint a visszásság a jogsérelem bizonyos fajtája, annak értelmezése során a jogsérelmet tág értelemben kell felfogni. Visszásság keletkezik egyrészt, ha a hatóság eljárása adott esetet közvetlenül szabályozó előírásba ütközik, illetve akkor is, ha az eljárás – bár formailag jogszerű, de – tartalmilag, eredményét tekintve az alapvető jogokat vagy alkotmányos elveket sérti. Így visszásságot eredményező közvetett jogsértés keletkezik, ha a hatóság az adott esetre közvetlenül vonatkozó jogszabályt formailag megtartja ugyan, de megsérti az esettel kapcsolatba hozható magasabb rendű alapjogokat vagy alkotmányos elveket.

74. Mindezek alapján megállapítottuk, hogy a **Dél-dunántúli Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség közvetlen és közvetett jogsértő intézkedéseivel az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásságot okozott, melynek következtében a panaszos és az ügyben érintett útszakasz működéséből eredő zaj által érintett lakosság egészséges környezethez fűződő joga – a veszélyes mértékű zajhatás megfelelő kezeléséig – folyamatosan sérül.**

E/ A megelőzés elve érvényesítésének hiánya

75. Az ügy felveti annak kérdését, hogy egy ilyen jelentős – és előre ismert - környezeti probléma esetén miért utólagosan hoz intézkedéseket a hatóság a zajkibocsátás csökkentése érdekében. Ezzel szoros összefüggésben vizsgálendő az, hogy egy már eleve a zajhatárértékeket meghaladó út esetén milyen vizsgálatok és milyen feltételek mellett lehet további forgalomnövekedést eredményező létesítményt engedélyezni.
76. Az ügyben érintett közlekedési létesítmények építési engedélyezési eljárása idején a zaj és rezgésvédelemről szóló 12/1983. (V.12.) MT rendelet (a továbbiakban MT rendelet) volt hatályban, amelynek 10. §-a utak esetében csak a forgalmi viszonyok lényeges és tartós megváltozása esetén tette kötelezővé zaj- és rezgésvédelmi munkarész készítését:
- „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.”
77. A Felügyelőség 2009. július 6-án kelt, 7639-4/2009. sz., megkeresésünkre adott válaszelevelében foglalt tájékoztatása szerint a környezetvédelmi hatóság az útügyi hatósági eljárást megelőző, a SPAR áruház épülete tekintetében lefolytatott építési engedélyezési eljárás során készített dokumentációk korábbi vizsgálata miatt *„a tárgyi ügyre vonatkozóan a közlekedési hatósági eljárásban adott hozzájáruló szakhatósági állásfoglalás megadását megelőzően külön nem vizsgálta a tervezett létesítmény környezeti hatását.”*
78. A hivatkozott dokumentáció (cím: SPAR üzletközpont, Szigetvár építési engedélyének környezetvédelmi munkarésze, készítette: Both és Tsai Építész Tervező Szervező Mérnökiroda Kft, 2005. október) tanulmányozását követően megállapítottuk, hogy az kizárólag az áruházat kiszolgáló úton és a parkolók területén fellépő zajhatásokra vonatkozott, így többek között **nem vizsgálta az üzletközpont létesítését megelőzően a 6. sz. főúton fennálló zajterhelés mértékét, valamint számításokkal nem igazolta, hogy az üzletközpont várható forgalma milyen mértékben növeli kifejezetten a 6-os út forgalmát**, illetve a közlekedés által már eddig is okozott zajterhelést. A tanulmány kizárólag a következő megállapítást tette: *„Tapasztalatok szerint az üzlet célforgalma a környező utcák gépjármű forgalmát látványosan nem befolyásolja...Az egyes zajforrásoktól eredő zajszintek összegzése szolgáltatja a megítélési zajszintet. Tekintettel arra, hogy a közlekedési határértékre vonatkozó terhelési zajszint magasabb és az teljesül, elegendő kizárólag a közlekedésből eredő zajjal foglalkozni. A szupermarket tevékenysége során keletkező zajok szintje a hivatkozott rendeletben előírt határérték alatt van.”*

79. A Felügyelőség tájékoztatása szerint a SPAR áruház építési engedélyezési eljárásában benyújtott dokumentáció környezetvédelmi munkarésze tartalmazta mind az áruház, mind az ahhoz kapcsolódó közlekedési létesítmények várható zajkibocsátását. A dokumentáció szerint az áruház működése (célforgalom) nem befolyásolja a környező utak gépjármű forgalmát, így az MT rendelet által a **zaj- és rezgésvédelmi munkarész készítési kötelezettség feltételeként meghatározott, a „forgalmi viszonyok lényeges és tartós megváltozása” nem állt fenn, külön zaj-és rezgésvédelmi munkarész az útügyi hatósági eljárásban nem készült.**
80. A fentiek azonban nem felelnek meg a környezetvédelmi jog alapvető elveinek, így mindenekelőtt a megelőzés és a fenntartható fejlődés követelményeinek az alábbiak szerint.
81. A környezet védelmének általános szabályairól 1995. évi LIII. törvény (Kvt.) 6. § (1) bekezdése előírja, hogy a környezethasználatot úgy kell megszervezni és végezni, hogy a legkisebb mértékű környezetterhelést és igénybevételt idézze elő; és megelőzze a környezetszennyezést.
A (3) bekezdés szerint a megelőzés érdekében a környezethasználat során a leghatékonyabb megoldást kell alkalmazni.
82. A Kvt. 9. § alapján a környezethasználó az e törvényben meghatározott és az e törvényben és más jogszabályokban szabályozott módon felelősséggel tartozik tevékenységének a környezetre gyakorolt hatásaiért.
83. A 10. § (1) bekezdése értelmében az állami szervek, a helyi önkormányzatok, a természetes személyek és szervezeteik, a gazdálkodást végző szervezetek és mindezek érdekvédelmi szervezetei, valamint más intézmények együttműködni kötelesek a környezet védelmében. Az együttműködési jog és kötelezettség kiterjed a környezetvédelmi feladatok megoldásának minden szakaszára.
84. A Kvt. 31. § (2) bekezdés előírja, hogy a zaj és a rezgés elleni védelem keretében műszaki, szervezési módszerekkel kell megoldani:
a) a zaj- és a rezgésforrások zajkibocsátásának, illetve rezgésgerjesztésének csökkentését;
b) a zaj- és rezgésterhelés növekedésének mérséklését vagy megakadályozását;
c) a tartósan határérték felett terhelt környezet utólagos védelmét.
85. A (3) bekezdés szerint a környezeti zajjal leginkább terhelt területek zajcsökkentését, a zajjal még nem terhelt területek kedvező állapotának megőrzését – a külön jogszabály alapján – stratégiai zajtérképekre épülő intézkedési tervek végrehajtásával kell megvalósítani.
86. A fentiek alapján tehát a környezet, a környezeti elemek meglévő állapotát egyfelől meg kell őrizni, másfelől javítani szükséges. Ennek érdekében a leghatékonyabb megoldásokat kell keresni valamennyi érintett fél együttműködésével. Ezen követelményeket tette még egyértelműbbé az – engedélyezés idején hatályban volt – MT rendelet az alábbiak szerint.
87. A 4. § (1) bekezdése előírja, hogy a zaj- és rezgésvédelmi követelményeket a területrendezési tervekben érvényre kell juttatni. A környezetbe zajt, illetve rezgést kibocsátó és a zajtól, illetőleg rezgéstől védendő létesítményeket úgy kell tervezni, egymáshoz viszonyítva elhelyezni, hogy a zaj és a rezgés ne haladja meg a megengedett zaj, illetőleg rezgésterhelési határértékeket.

88. A rendelet 10. § (3) bekezdése alapján a zaj- és rezgésvédelmi követelmények teljesítése érdekében út, létesítése, a forgalmi viszonyok lényeges és tartós megváltozását eredményező felújítása, korszerűsítése során a környezetvédelmi hatóság zaj-, illetőleg rezgéscsökkentő létesítmények, berendezések alkalmazását írhatja elő.

89. A 11. § alapján a meglévő zaj- és rezgésforrások által okozott veszélyes mértékű zajt és rezgést fokozatosan, tervszerűen csökkenteni kell.

90. A 14. § (1) bekezdés a következőképpen rendelkezik:

Meglévő út, vasútvonal, polgári repülőtér forgalma által okozott, az új létesítményekre megengedett zaj- illetve rezgésterhelési határértéket jelentősen túllépő zaj, illetve rezgés csökkentésére az üzemeltetőnek forgalomszervezési és egyéb intézkedéseket kell tennie. Ilyen intézkedések megtételét a környezetvédelmi hatóság is kezdeményezheti, továbbá a 10. § (3) bekezdésben foglaltakat is alkalmazhatja.

91. A hatóságok álláspontja szerint az építkezések eredményeként nem volt megállapítható a forgalmi viszonyok lényeges és tartós megváltozása.

92. Megjegyezzük, hogy a jogszabály nem határozza meg, hogy mi minősül lényeges és tartós megváltozásnak, így ezen fogalmak tartalmát értelmezéssel kell meghatározni. A jogértelmezésben az egészséges környezethez való jog sajátosságai, a környezetvédelmi jog elvei, célkitűzései és általános követelményei, végül az alapjog érvényesülése érdekében megalkotott konkrét jogszabályi rendelkezéseket kell figyelembe venni a fent idézettek szerint.

93. Kétségek nélkül tartósnak kell tekinteni a változást, ha az véglegesnek tekinthető (az áruház nem ideiglenes létesítményként épült meg). A fentiek fényében pedig lényegesnek kell tekinteni a változást, ha az út, mint zajforrás az átalakítást megelőzően is nagy mértékben túllépte a határértékeket. Ebben az esetben ugyanis eleve jogszabályból eredő kötelezettség irányul a zajterhelés csökkentésére. (Megjegyezzük, hogy a „lényeges” jelző nem pusztán mennyiségi kritérium, tehát nem csak a növekedés mértékének van jelentősége a mérlegelés során). Ha ezzel szemben – akár csak kis mértékben is, de – nő a forgalom és ezáltal a zajterhelés, akkor az a jogalkotó által rögzített célállapothoz képest mindenképpen lényeges változás, indokolt tehát a változást és az annak következményeként fellépő zajterhelést vizsgálni. Csakis ebben az esetben lehet megtenni a szükséges intézkedéseket a megelőzés jegyében, vagy döntést hozni arról, hogy a tervezett korszerűsítés nem engedélyezhető.

94. A felügyelőség azonban a konkrét eljárásban ilyen vizsgálatokat nem végzett, azokat nem is tartotta szükségesnek. Így nem vizsgálta, hogy ténylegesen milyen a zajterhelés a megvalósulást megelőző állapotban, és ehhez képest milyen változások várhatóak, azok egyáltalán engedélyezhetőek-e. Az utólagos zajmérések ellenben megerősítették azt, amiről a hatóságnak egyébként is tudomással kellett birtania, miszerint a környék zajterhelése már eleve igen nagy.

95. Megjegyezzük, hogy általában nem felel meg a fentiekben kifejtett követelményeknek, és ezért nem elfogadható a már eleve határértékeket meghaladóan szennyezett környezeti elemek, illetve környezet további terhelése – akármilyen mértékű is ez a további terhelés. Erre csak igen szigorú további feltételek esetén a szükségesség-arányosság követelményrendszer alapján kerülhet sor.

96. Mindebből következően megállapítható, hogy a Felügyelőség megfelelő eljárása esetén már a beruházás megvalósulása előtt megelőző intézkedéseket írhatott volna elő feltételként, sőt a vizsgálatok eredményei alapján végső soron a beruházás megvalósíthatóságának akadályát is megállapíthatta volna. Sőt, ezen szempontokat már a településrendezési döntést megelőzően figyelembe kellett volna venni, és a környezeti hatásokat részletesen elemezni.

97. Mindennek hiányában csak igen jelentős, több éves késedelemmel születhetnek meg a zaj elleni védelem intézkedései. **A Felügyelőség eljárása így a megelőzés tekintetében is visszásságot idézett elő az egészséges környezethez való joggal összefüggésben.**

98. Megállapítjuk ugyanakkor az önkormányzat felelősségét is, hiszen a tervezés legkorábbi szakaszától, így a településrendezési eljárástól kezdődően megfelelően figyelembe kellett volna venni és alkalmazni a megelőzés elvét. A településrendezési döntésnél csak azt vizsgálták, hogy körforgalmat el lehet-e helyezni, de voltaképpen annak vizsgálata fel sem merült, hogy maga az áruház létesítése, és így a csomópont további terhelése megengedhető-e.

F/ Az externális környezeti hatások figyelembe vételének hiánya

99. Az eljárások, és az azok során felmerült szempontok vizsgálata alapján megállapítható, hogy a tervezés során igen komolyan foglalkoztak azzal, hogy a kereszteződés négyágúvá fejlesztése helyett körforgalmat létesítsenek. Az érintettek külön tanulmányt készítettek, alternatívákat vizsgáltak és tárgyalásokat tartottak. Azt azonban nem elemezték, hogy a beruházás, vagyis az áruház létesítése és a kereszteződés átépítése a környezeti terhek növekedése miatt egyáltalán elfogadható-e, és ha igen, milyen feltételekkel.

100. A kereszteződést érintő végső döntésnél a műszaki, és ezzel szoros összefüggésben gazdaságossági, pénzügyi szempontokat helyezték előtérbe – a környezeti érdekek rovására. A műszakilag megvalósítható megoldásokat végül a túlzott költségigény miatt vetették el, ennek során azonban az önkormányzati és beruházói érdekek domináltak. Ezzel egyidejűleg ugyanakkor nem mérték fel a várható többlet környezetterhelést, és megelőzése, mérséklése érdekében intézkedéseket sem irányoztak elő.

101. Az esetleges környezeti hátrányokat tehát a döntésnél elvetették, így nem vették figyelembe azt, hogy a beruházás megvalósítása és ezzel szoros összefüggésben a kereszteződés négyágúvá fejlesztése milyen – pénzben közvetlenül ki nem fejezhető, de egyértelműen hátrányos és kimutatható, ezért utólag akár közvetetten pl. kártérítések formájában megjelenő – környezeti következményekkel jár. Mindez voltaképpen a pénzügyi terhek környezeti terhekké való konvertálását eredményezte, és végső soron közgazdasági szempontból sem valós döntést eredményezett.

102. Az ügy kapcsán, de attól függetlenül és általánosságban is felhívjuk tehát a figyelmet arra, hogy nem lehet sem pénzügyi, sem környezetvédelmi szempontból helyes, így **sérti a fenntartható fejlődés és a megelőzés elvét az, ha a környezeti javakat, elemeket ingyenesként kezelve, azok terhelését a beruházási, fejlesztési döntéseknél figyelmen kívül hagyják.**

Ezeket a szempontokat a környezetvédelmi hatóságnak kell a környezeti érdekek megfelelő védelmével, a megelőzés és a fenntartható fejlődés elvének érvényre juttatásával, indokolt esetben az engedély megtagadásával, egyébként pedig a környezethasználat feltételeinek és környezetvédelmi intézkedések szigorú előírásával

érvényre juttatni – amit azonban a Felügyelőség a konkrét ügyben az állásfoglalásban kifejtettek szerint elmulasztott.

E/. A fenti alfejezetek összefoglalása

103. Megvizsgáltuk a szigetvári Spar áruház létesítésével, illetve a 6. számú úthoz kapcsolásával összefüggésben a környezetvédelmi és a közlekedési hatóság eljárásait, intézkedéseit. Ennek során megállapítottuk, hogy a Nemzeti Közlekedési Hatóság Dél-dunántúli Regionális Igazgatósága és a Dél-dunántúli Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásságot okozott az alábbiak szerint.
104. Megállapítottuk, hogy a SPAR áruház megközelíthetőségét biztosító magánútnak a főúthoz való csatlakozásának érdekében az ott lévő háromágú jelzőlámpás csomópont négyágúvá bővítésének engedélyezési eljárásában az NKH DRI nem vizsgálta és mérlegelte a jogszabályok szerint a bevonandó ügyfelek körét, és visszásságot előidézve utasította el a panaszos ügyféli jogát. A panaszos így nem tudta érvényesíteni környezeti érdekeit az engedélyezés során.²
105. Jóllehet a fenti kereszteződés forgalomba helyezését engedélyező határozat előírta, hogy *„A forgalomba helyezést követő 60 napon belül forgalomszámlálással egybekötött szabványos zajméréseket kell végezni”*, azonban ennek kikényszerítése érdekében a Felügyelőség csak jelentős késedelemmel, hivatalunk eljárásának megindulását követően intézkedett.
106. Az ezt követően elkészített zajvédelmi szakvélemény alapján előírt részleges környezetvédelmi felülvizsgálati dokumentáció benyújtására meghatározott határidő lejártát követően a Felügyelőség nem gondoskodott a kötelezettség végrehajtásáról. A négy hónappal később benyújtott ügyféli kérelem alapján pedig jogsértően egyszerűsített határozattal hosszabbította meg a határidőt, ezzel kizárva az ügyféli jogok gyakorlásának lehetőségét is. Megállapítottuk továbbá, hogy a hosszabbítás törvényben meghatározott szigorú feltételeit nem vizsgálta, így megalapozatlanul és jogsértően biztosított – az eredeti időponthoz képest - további fél évet a dokumentáció benyújtására.
107. A felügyelőség a megelőzés elvének és az elvet érvényre juttatni hivatott jogszabályi rendelkezéseknek a megsértésével nem vizsgálta a várható környezeti hatásokat, a zajterhelés változását, így csak utólagos intézkedésekkel lehet fellépni a határértékeket meghaladó zajjal szemben.

² A Nemzeti Közlekedési Hatóság Dél-dunántúli Igazgatósága állásfoglalásunk tervezetere megküldött véleményében kifejtette, hogy „az országgyűlési biztosi vizsgálati anyag 102. [104.] pontjának utolsó mondatával nem értünk egyet, mert véleményünk szerint az csupán feltételezésre alapul, vagyis az építési engedély és a forgalomba helyezési engedély elleni fellebbezés hiábavalóságát vélelmezi. Az ügyféli jogállás tárgyában született döntések meghozatala és a panaszos esetleges környezeti érdeksérelme közt okozati összefüggés álláspontunk szerint a jelen tényállás alapján nem állapítható meg.” Az NKH DRI álláspontjával kapcsolatosan újrolag felhívjuk a figyelmet a visszássággal kapcsolatosan állásfoglalásunk 73. pontjában kifejtettekre. Az országgyűlési biztosnak a hatáskörére vonatkozó törvényi rendelkezések alapján a panasszal érintett eljárásokat nem a jogszerűség formális érvényesülésének szempontjából, hanem aszerint kell vizsgálnia, hogy a megvizsgált eljárások folyamán az egészséges környezethez való alapvető jog érvényesülése megfelelőképpen biztosított volt-e, és valamely cselekmény vagy mulasztás következményeként megállapítható-e az egészséges környezethez való joggal kapcsolatos visszásság.

108. A beruházás tervezése és engedélyezése során eljáró szervek és hatóságok nem megfelelően érvényesítették a környezetvédelmi érdekeket, így a pusztán pénzügyi szempontok szerint meghozott döntések - vagyis maga a beruházás – „megtakarított” költségeit, negatív következményeit a környezetre hártották át.

V. Kezdeményezés

109. Az Obtv. 21. § (1) bekezdés alapján kezdeményezem, hogy a Felügyelőség és az NKH a jövőben a jogszabályokban és az állásfoglalásban kifejtettek szerint járjon el az ügyféli kör megállapítása, a határozatok végrehajtása, a teljesítési határidők meghosszabbítása és a megelőzés elvének lehető legteljesebb mértékben való alkalmazása érdekében.

Budapest, 2011. március 18

dr. Fülöp Sándor,
a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa