

VÍZJOG ÉS VÍZÜGYI IGAZGATÁS

GERENCSÉR BALÁZS SZABOLCS*

1. A víz és a közigazgatás kapcsolata

A XX. századról mondjuk, hogy az „*olaj százada*” volt. Ez az erőforrás adta a korszak ipari és kereskedelmi fejlődésének alapját. Minden az olajra épült: a mezőgazdaság, az ipar, az áruk cseréje, a közlekedés robbanásszerű fejlődése. Tulajdonképpen még a társadalmi fejlődések is nagyrészt az olaj függvényében alakultak a különböző kontinenseken. Az olaj az államok gazdagságának és szegénységének fokmérője is lett egyben, melyért az államok képesek voltak háborúkat indítani vagy szövetségeket kötni. Globális tényező lett. A XXI. századra a szénhidrogének mértéktelen felélése már mutatja környezeti hatását. Mára különböző nemzetközi szervezetek kötelező és nem kötelező nemzetközi dokumentumokban hívják fel a figyelmet arra, hogy a környezeti elemek folyamatos terhelése jelentős következményekkel jár, amely eredményeképpen jelen századunk veszélyeztetett és egyben mértékadó természeti kincse a víz lett.

A víz minden élő organizmus: ember, állat és növény létszükséglete. A természet a víz erőforrását minden fizikai megjelenési formájában (légnemű, folyékony és szilárd) fel- és ki tudja használni. Ugyanígy tesz az ember is, amely az édesvizet nemcsak ivóvízként fogyasztja el, hanem fölművelésre, állattenyésztésre, ipari tevékenységekre, közlekedésre, és energiatermelésre használja. A gazdaság (és a társadalom) legalább annyira függ a víztől, mint korábban az olajtól, viszont a víz megújuló jellege miatt sokkal érzékenyebben reagál akár minőségi, akár mennyiségi változásokra. A közigazgatás a vízzel kapcsolatban elsősorban szervező, ellenőrző és védelmi funkciót lát el. Ezeket a funkciókat és a vízzel összefüggő állami feladatokat az alábbi ábra segítségével tudjuk csoportosítani.



A vízügyi igazgatás elsősorban *vízgyaldálkodást* jelent, amit a felszíni és felszín alatti vizek mennyiségi védelmével kapcsolatban értelmezünk, és aminek feladata a vízbázisok védelme,

* PhD, habil., egy. docens, PPKE-JÁK, Közigazgatási Jogi Tanszék.

E tanulmány megjelent in: Lapsánszky András (Szerk.): Közigazgatási jog – Szakigazgatásaink elmélete és működése. Complex-WoltersKluwer, 2020. 506-528.

valamint a megfelelő vízellátás és szabályozás kialakítása. Ezt nevezzük még vizek használatának vagy vízhasználatnak is. Emellett a másik nagy igazgatási feladat a *víziközmű* biztosítása, amely az ivóvíz szolgáltatásával, a csapadékvíz és a szennyvíz összegyűjtésével, elvezetésével és tisztításával kapcsolatos tárgyköröket szabályozza. A *környezetvédelem* különösen nagy figyelmet szentel a felszíni és felszín alatti vizek minőségi védelmére, amely így szorosan összefügg a vízgazdálkodás területével. Végül mind a három fenti ágazathoz kapcsolódik a *katasztrófavédelem*, amely nemcsak az árvíz- és belvízvédelemben kap feladatot, hanem például az ipari katasztrófák kártételeinek elhárítása során is.

A „vízügy” kifejezés a XX. századig elsősorban a vízhasználatot és az árvízvédelmet jelentette, amely később egészült ki a víziközmű szolgáltatással és a környezetvédelemmel.

2. Vízügyi igazgatás vázlatos története

A török uralomig a magyar vízügyi igazgatás jellemzően decentralizált volt, azaz nem találunk központi szabályozást, hanem vármegyei vagy helyi (települési, járási) hatáskörben volt a vízügy. A középkori magyar királyság területének jelentős részét *ártér* fedte, amely árvizek alkalmával víz alá került, így a nagy víztömeg lassan távozott az országból, ezért az ártéri területek nagy halállománnyal és gazdag bioszférával bővelkedtek. Az árterek mezőgazdasági célra nem voltak alkalmasak (erre az igény csak a középkor derekától alakult ki), elsősorban legeltetésre és haltenyésztésre voltak felhasználhatóak.¹

A korabeli magyar vízgazdálkodás (használat) alapvető létesítménye a „*fok*” volt, amelynek, mint csatorna-szerű mesterséges vízi létesítménynek a lényege az volt, hogy a folyamon érkező nagy víztömeget ezeken keresztül bevezették az ártérbe, majd apadás idején a vizet visszavezették a folyómederbe. „*A fokok az ártér gazdasági hasznosítása érdekében kialakított vízfolyások, melyek a vizet két irányba vezetik.*”² A fokok az árvíz elvezetése mellett alkalmasak voltak arra, hogy a folyótól távolabb fekvő tavak vizét frissen tartsák, és a halak számára ívóhelyet biztosítsanak, így a halállomány számára megújulási lehetőséget biztosítottak. A víz visszahúzódnakor vejszével, halrekesztéssel a nagyobb halakat felfogták, míg az aprók áramolhattak tovább a vízzel. Így kapcsolódott össze a fokrendszer a halászattal, a fenntartott vízmennyiség útján pedig az öntözéssel és tovább a mezőgazdasággal. A török időszak azonban a fokgazdálkodásra (is) károsan hatott: nagy részük megszűnt, mivel nem volt, aki gondozza. Azonban a Duna szabályozásának 1820-21-es megkezdésekor készített összeírás az említett történelmi örökség ellenére is közel kétszáz fok működéséről tanúskodott.

A vízjogi szabályozás csak az 1800-as években került az általános központi döntéshozatal hatáskörébe, ami egybe esett a folyók szabályozásának központosításával is. Új korszakot nyitott a szabályozásban a *vizekről és csatornákról szóló 1840. évi X. tc.*, amely a vízi munkálatokat, illetve az azokkal okozott károk megtérítését szabályozta és panasz eljárás formájában külön hatósági eljárást rendszeresített. A törvény szétválasztotta a *normatív szabályozást*, amelyet a városi tanács és a megyei közgyűlés látott el, a *hatósági* feladatokat, amely a törvényhatóság hatáskörébe tartozott (alispáni hivatal), valamint a *jogorvoslatot*, amely a tiszti ügyész által indítható bírósági peres eljárást jelentett. A törvény továbbá a vízi munkálatok költségeit a helyi tulajdonosok közösségére bízta, továbbá rendelkezett arról, hogy a vizek szabályozásával okozott károkért kártalanítást kell fizetni.

A vízjogról szóló 1885. évi XXIII. törvénycikk a monarchia korszakának vízügyi kódexe volt.³ A

¹ CZAKÓ Gábor: Az ősi magyar vízgazdálkodásról. In: CZAKÓ GÁBOR: *Beavatás – lépcső és szalmaszál*. Cz. Simon, Budapest, 2011. 115.

² *A fokgazdálkodás, mint a hagyományos ártéri gazdálkodás kulcseleme*. www.terra.hu/cian/fok.html (2020. 05.03.)

³ A tárgyban további fontos, a kódexet megelőző jogszabály volt még – csak utalásképpen – az 1871:XXXIX. tc., 1871:XL. tc., 1874:XI. tc., 1879:XXXIV. tc., 1884:XIV. tc. A vízjogi kódexet követően a vízügyi igazgatásban jelentős volt még az 1888:XXVI. tc., 1894:III. tc., 1895:XLVIII. tc., 1913:XVIII. tc., 1913:XLII. tc. A trianoni döntés utáni Magyarország újra szervezett vízgazdálkodását tekintve fontos szabályozás az 1929: I. tc., 1929:III. tc., 1931:XV. tc., valamint kiemelendő az öntözőgazdálkodásról szóló 1937:XX. tc.

vízkeszletet *szabad rendelkezésű vizekre és hatósági rendelkezés alatt álló vizekre* osztotta, határvonalat húzva az egyéni és a közérdek között. Szabályozta az egy vízgyűjtőn megjelenő érdekek összehangolásának módját, amely lényegében az ingatlanulajdonosok vizekkel kapcsolatos tevékenységének szabott bizonyos korlátot. „Feladatának a magántulajdonosi érdek összeütközések rendezését tekintette és ezért jog, éspedig »vízjog« volt a szó lehatároló értelmében. Bevezette a vízi munkák elvégzéséhez és a vízi létesítmények megvalósításához a vízjogi engedélyezési rendszert. Ismerte a vízjogi kötelezés jogintézményét is. Részleteiben rendezte a társulati jogot. Az engedélyező hatóság a megyei alispáni hivatal volt. Az engedélyezési eljáráshoz szükséges műszaki szakvéleményeket a megyének nem alárendelt két szakintézmény, a Folyammérnöki Hivatal és a Kultúrmérnöki Hivatal szolgáltatta.”⁴

A vízügyről szóló 1964. évi IV. törvény [és a végrehajtásáról szóló 32/1964. (XII. 13.) Korm. r.] lett Magyarország II. világháború utáni korszakának vízügyi kódexe, amely immáron az államosított vízügy legfontosabb szabályait foglalta rendszerbe. Az 1964-es vízjogi törvény közel nyolcvan év után váltotta fel az 1885-ös szabályozást. A törvény nem rejtett szándéka az volt, hogy szemben a monarchiabeli jogszabállyal, ne a magántulajdonosi érdekek közötti kiegyensúlyozásra fókuszáljon, célja „az állami vízgazdálkodás, azaz a vízkészlet tervszerű hasznosítása, a vizek mennyiségi és minőségi védelme, a vizek kártételei elleni védekezés”⁵ volt.

Ez a törvény kiinduló, központi jogi tárgyának már a központilag tervezhető „vízgazdálkodást” tekintette, amelyet (mint minden más ágazatot) csak állami eszközökkel szabályozott. A törvény immáron a mennyiségi és minőségi vízvédelem fogalomrendszerével operált, és olyan intézményeket vezetett be a vizek tisztasága érdekében, mint a vízjogi engedélyezési eljárás, a vízügyi hatósági kötelezés, illetve a szennyvízbírság.

A vízügyi szabályozásban a fenti törvényen kívül továbbá jelentős szerepet kaptak a *végrehajtási normatív aktusok* is, mint például kormányrendeletek, valamint az állami irányítás egyéb jogi eszközei, mint például „OVH rendelkezések”.⁶

Jelentős korszakváltozást jelentett az a kormányzati átszervezés, amelynek eredményeként a vízügy – immáron először önálló szakigazgatási ágazatként – az 1988. január 1-jén létrejött Környezetvédelmi és Vízgazdálkodási Minisztérium irányítása alá tagozódott be. Az akkori vízügyi igazgatóság bázisán egyesítették a vízügyi és a környezetvédelmi, valamint részben a természetvédelmi területi szerveket, amely későbbiekben még többször átalakult.

Az 1964-es törvényt a kormányzati munkamegosztás megváltozásával összefüggésben egyes törvények módosításáról szóló 1990. évi LXVIII. tv. módosította, amelyben a vízügyi és környezetvédelmi feladatok különválása volt tapasztalható. Meg kell azt is említeni, hogy a pártállam magántulajdont mellőző és teljesen központosított vízügyi igazgatása a piacgazdasággal is összeegyeztethetetlen volt, így a gyökeresen megváltozott gazdasági és társadalmi viszonyok egyöntetűen igényelték az új szabályozás kialakítását, amely *a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVIII. törvényben* (a továbbiakban: Vgt.) öltött testet, és többszöri módosítás után máig hatályban van.

3. A vízgazdálkodás igazgatási kérdései

3.1. A vízgazdálkodás alkotmányos alapjai és a szabályozás tárgya

Az Alaptörvény a korábbi Alkotmányunk alapvető környezetvédelmi rendelkezéseit kiegészíti, és

⁴ EGERSEGI Gyula: A vízügyi igazgatás. In: GERENCSÉR BALÁZS – TAMÁS ANDRÁS: *Magyar Közigazgatási Anyagi Jog*. Budapest, PPKE-JÁK, 2008. 213. L. még NÉMETHY Béla: Árvíz és vízjog. *Magyar Közigazgatás* 8/1941.

⁵ MÓNUS Lajos: A vízügyről szóló törvény. *Magyar Jog* 3/1965, 113.

⁶ EGERSEGI Gyula: A vízminőség-védelem hatósági kérdései. *Állam és Igazgatás* 1/1978, 58-59. Az „állami irányítás egyéb jogi eszközei” hasonlatosak voltak a jogalkotási törvény szerinti mai „közjogi szervezetszabályozó eszközökhöz”. A rendelkezéseket 1969-től az Országos Vízügyi Hivatal (OVH) államtitkári rangban álló vezetője adta ki.

immáron konkrétabb szabályozást teremt meg⁷ – különösen a vizsgálatunk tárgyát képező vizek tekintetében. Az egészséges környezethez való alapjog egyfelől továbbra is a testi és lelki egészség alapvető alkotmányos joga keretein belül jelenik meg, azonban ezt kiegészíti alkotmányos alapelv és alapvető kötelezettség is.

Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése a *természeti erőforrások védelmének alkotmányos alapelvét* rögzíti. Ez a rendelkezés külön kiemeli, hogy a vízkészlet a nemzet közös örökségét képezi, és védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.

Az Alaptörvény XX. cikke a *testi és lelki egészséghez való alkotmányos jog* kapcsán széleskörű állami intézményvédelmi kötelezettséget határoz meg.⁸ E cikk (2) bekezdése szerint a testi és lelki egészséghez való jog érvényesülését „Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem és az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő.”

Az Alaptörvény XXI. cikke az *egészséges környezethez való alapjogot* rögzíti, amely egyben tartalmazza a „szennyező fizet” elvét is, mely szerint „[a]ki a környezetben kárt okoz, köteles azt – törvényben meghatározottak szerint – helyreállítani vagy a helyreállítás költségét viselni.” Mivel a víz az egyik alapvető környezeti elem, ezért az alapjog is kiterjed a víz védelmére is. Azt, hogy a víz környezeti elem, a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Kvt.) 4. § 1. pontjában foglalt definíció rögzíti jogszabályi szinten.

A *vízgazdálkodás célja* a vízkészlet minőségének és mennyiségének megőrzése, valamint a vízkészlet legmegfelelőbb felhasználásának (hasznosítás) és elosztásának elősegítése, a felhasználás lehetőségének a jövő generációi számára való megőrzése, valamint a vizek kártételei ellen való védelem és védekezés [Vgt. 1. § (1) bekezdéssel összhangban].

A vízgazdálkodás kiindulási pontjaként a Vgt. indokolása rögzíti, hogy a vízkészlet egészen különlegesen illeszkedik az állam gazdasági rendszerébe, hiszen az a nemzeti vagyon dinamikus része, amelyen a piacgazdaság olyan eszközei is alkalmazhatóak, mint a privatizáció, koncesszió és liberalizáció,⁹ mindemellett az *állami, önkormányzati és a magántulajdon együttes jelenléte* jellemzi az ágazatot.¹⁰

Az állami és önkormányzati tulajdonban lévő forgalomképtelen vagyonban lévő közcélú vízilétesítmények működtetését az állam nevében a miniszter, az önkormányzat nevében pedig a képviselő testület koncessziós szerződéssel adhatja használatba.

A tulajdon kérdése és az állami vizeken végzett munkákért való *költségviselés* azonban elválik egymástól, mivel a magántőke is jelentős szerepet kap állami és önkormányzati vizekkel kapcsolatban.¹¹ Az állami tulajdonban lévő vizekről és vízilétesítményekről a közérdek mértékéig, a központi költségvetés, illetve vízitársulat (l. 3.3.3. pontban) útján kell gondoskodni. Az önkormányzati tulajdonban lévő vizek tekintetében pedig a központi és önkormányzati költségvetés, vagy (szintén) vízitársulat útján kell gondoskodni. Harmadsorban pedig a területi közcélú vízilétesítmények és közcélú vízimunkák költségeit, vízitársulat esetén a tagok, vízitársulat hiányában az érdekeltek érdekeltségük arányában kötelesek viselni. Ez utóbbi költségviselési formát a Vgt. közcélú érdekeltségi hozzájárulásnak hívja, amelynek hektáronként fizetendő mértékét a vízgazdálkodásért felelős miniszter évente rendeletben állapítja meg.

⁷ VARGA Zs. András; PATYI András; SCHANDA Balázs (szerk.): *The Basic (Fundamental) Law Of Hungary: A Commentary Of The New Hungarian Constitution*, Dublin, Clarus Press, 2015. 31-34.

⁸ SCHANDA Balázs – BALOGH Zsolt: *Alkotmányjog – Alapjogok*. Budapest, PPKE-JÁK, 2019. 320-321.

⁹ A Vgt. általános indokolása.

¹⁰ L.: Vgt. 6. § (4) bekezdése, valamint a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény 4. § (1) bekezdés d)-e) pontjai és 5. § (3) bekezdés d) pontja.

¹¹ Ez a hozzájárulások közötti megosztás tulajdonképpen visszatér az 1885-ös (és még korábbi, jogszabállyal nem rendezett) szabályozáshoz, ahol a helyi érdekelteknek szintén hozzá kellett járulniuk anyagi javakkal is a vízi munkálatokhoz.

3.2. A vízgazdálkodás anyagi jogi hatáskörei

3.2.1. A vizek hasznávitelével kapcsolatos hatáskörök

A vizek hasznosítása iránti vágy az ember és a víz közötti legősibb kapcsolat. A víz nemcsak éltető természeti elem, hanem egyben segítsége, társa is az embernek. Alapvető vízhasznávitel (történelmi kialakulását tekintve is) elsősorban az *ivóvíz* és a *mezőgazdaságban* (öntözésre és állattartásra) való felhasználás. Szintén korai vízhasznávitel a *közlekedési és kereskedelmi útvonalként* való hasznávitel. Az ipari fejlődéssel vált általánossá, hogy a vizek *ipari felhasználásra* is kerüljenek akár közvetett, akár közvetlen módon. Az elsőre példa egy gyártósor takarítására felhasznált mosóvíz, a másodikra példa a vizet alapanyagként, összetevőként igénylő betongyártás, vagy az energia-termelés, hiszen minden hő- és atomerőmű a víz forralásával tudja az áramot termelő turbinákat mozgatni.

Az állam legfontosabb feladata a vízhasznávitel tekintetében a *vizek hasznosítási lehetőségei megőrzésének* megszervezése, ellenőrzése és fejlesztése. A Vgt. 14. §-a foglalja össze azokat az eszközöket, amelyekkel az állam eleget tud tenni ennek a kötelezettségének. Ezek:

- a) a természetes vizek hasznosíthatósági feltételeinek rendszeres ellenőrzése,
- b) a vízszennyezések megakadályozása,
- c) a vizek védelmét, illetve szabályozását szolgáló vízilétesítmények létesítése és működtetése,
- d) a vízhasznávitel akadályozó vízminőségi károk megelőzése, csökkentése, illetve elhárítása,
- e) a vizek medrének és a vízilétesítmények vízvédelmi célú karbantartása,
- f) a vizek, azok jellemzőinek megfigyelése, állapotának értékelése,
- g) az emberi beavatkozások, a felszíni és felszín alatti vizek állapotára gyakorolt hatások elemzése,
- h) a vízhasznávitel gazdasági elemzése,
- i) a vízkészletek ésszerű hasznávitelára ösztönző jogi és közgazdasági eszközrendszer kialakítása.

Jól látható, hogy a vízhasznávitel megőrzésére használható eszközök nagyobb részt műszaki és gazdasági, kisebb részt jogi jellegű eszközök. *A közigazgatás szerepe* a vízhasznávitelben így elsősorban:

- a) jogi környezet alakítása, hatáskörök pontos meghatározása,
- b) igazgatási és hatósági intézményrendszer kialakítása és irányítása,
- c) feladatok ellátásának megszervezése,
- d) a műszaki és gazdasági tevékenység ellátásának elősegítése, támogatása.

A vízzel kapcsolatos felhasználás, igazgatás és védekezés változatossága indokolja, hogy a *vízügyi eszközrendszer is széleskörű* legyen. A tevékenység összetettségét jelzi, hogy szervezési, szolgáltatási, műszaki kivitelezési, hatósági, magánjogi, gazdasági jogi (cégjogi), felügyeleti és operatív kárelhárítási feladatok ötvöződnek benne.¹² A vizek hasznosításával kapcsolatos állami jogköröket jellegük szerint csoportosíthatjuk, így megkülönböztethetünk

- *jogi,*
- *gazdasági és*
- *hatósági eszközöket.*

A vízgazdálkodással kapcsolatos *jogi eszközök* olyan szabályozások, amelyek célja a vízvédetem biztosítása. Mivel a víz olyan természeti elem, amely alapjogi védelmet élvez, ezért szabályozása a szükséges mértékben és az elérni kívánt céllal arányosan más alapjogot is, a vízügyben jellemzően a *tulajdonhoz való jogot korlátozhatja*. Alapjogot érintő korlátozásokat csak törvényben lehet szabályozni, a vízgazdálkodást illetően a Vgt. tartalmazza e korlátozó rendelkezéseket. A fenti forgalomképesség korlátozásán túl ilyen a vízigenyek kielégítési sorrendjének meghatározása, és a vízbázisvédelemmel, a vízkészletvédelemmel és a felszín alatti vizek hasznosításával kapcsolatos

¹² KILÉNYI Géza: Gazdasági közigazgatás, környezetvédelmi igazgatás, vízügyi igazgatás. In: LŐRINCZ LAJOS – DANTESZ PÉTER (szerk.): *Jegyzet*. Államigazgatási Főiskola, Budapest, 1993. 49.

kötelezettségek.

A *vízigények kielégítési sorrendjének* meghatározása a vizek *mennyiségi védelmével* van szoros összefüggésben. „A vízigényeket azok nemzetgazdasági jelentősége szerinti sorrendben és az indokolt szükséglet alapulvételével kell kielégíteni.”¹³

A vízigények kielégítési sorrendje:

- a) létfenntartási ivó és közegészségügyi, katasztrófa-elhárítási,
- b) gyógyászati, valamint a lakosság ellátását közvetlenül szolgáló termelő- és szolgáltató tevékenységgel járó,
- c) állattitatósi, haltermelési,
- d) természetvédelmi,
- e) öntözési,
- f) gazdasági,
- g) egyéb (pl.: sport, rekreációs, üdülési, fürdési, idegenforgalmi célú) vízhasználat.¹⁴

Amennyiben a vízhasználat korlátozása szükségessé válik, a korlátozás sorrendje a fenti kielégítési sorrend fordítottja. Korlátozás esetén kártalanítás nem jár.

A *vízbazisvédelem* követelménye azt jelenti, hogy az ivóvízellátást, az ásvány- és gyógyvíz hasznosítást szolgáló vagy erre kijelölt vizeket a vízkivétel védőidomainak, védőterületének külön jogszabályban meghatározott mértékű kijelölésével és fenntartásával fokozott védelemben és biztonságban kell tartani [Vgt. 14. § (2) bekezdés].

A *vízkeszlet védelme* minden vízhasználatra jogosult feladata. Aki a vízkeszlet hasznosítására jogot szerzett, köteles a hasznosításba vont vízkeszletet - a hasznosítás mértékének arányában - biztonságban tartani, továbbá gondoskodni a szennyvizek összegyűjtéséről, elvezetéséről, kezeléséről és a környezetvédelmi előírásoknak megfelelő elhelyezéséről [Vgt. 14. § (4) bekezdés].

További jogi eszközök között tartunk számon olyan tulajdonkorlátozásokat, mint a szolgálomok és korlátozások. Ilyen a *vízvezetési szolgálom* és a *vízhasználati szolgálmi jog*. További tulajdonkorlátozást jelent a *parti ingatlan tulajdonosára vonatkozó tűrés kötelezettség* (Vgt. 20. §).

A tulajdonjog fenti korlátozásai esetén természetesen a tulajdonost a korlátozás mértékének megfelelő *kártalanítás* illeti meg. Ha a korlátozás következtében az ingatlan használata, az ingatlannal kapcsolatos jog vagy foglalkozás gyakorlása lehetetlenné, illetve számottevően költségessé válik, a tulajdonos az ingatlan *kisajátítását* kérheti.

A vízgazdálkodással kapcsolatos *gazdasági eszközök* a pénzfizetési kötelezettségek, amelyeket vagy jogellenes (bírság), vagy jogszerű vízhasználat (díj, járulék) esetén határoz meg a Vgt. A vízhasználat tekintetében minőségi védelmet kíván elérni a *csatorna bírság*, amelyet az köteles fizetni, aki a szennyvízelvezető és -tisztító közműbe a meghatározott mértéket meghaladó károsító anyagot bocsát be. Menyiségi vízvédelemhez kapcsolódik a *vízkeszlet járulék*, amelyet a vízjogi engedélyes vízhasználó és az üzemi vízfogyasztó fizet. Hasonlóan az előbbihez, a mennyiségi vízvédelemhez kapcsolódik a *mezőgazdasági vízszolgáltatási díj*, amelyet az fizet, aki mezőgazdasági vízszolgáltatást vesz igénybe.

A vízgazdálkodással kapcsolatos *hatósági eszközök* közé különösen az egyes vízjogi engedélyek tartoznak.

A *vízjogi engedély* három fő típusa alakult ki a magyar vízjogban (Vgt. 28/A. §). *Létesítési engedély* a vízimunka elvégzéséhez, illetve vízilétesítmény megépítéséhez, átalakításához és megszüntetéséhez szükséges; *üzemeltetési engedélyt* pedig a vízilétesítmények használatbavételéhez, üzemeltetéséhez, valamint minden vízhasználatához ad ki a hatóság. Mindezeket kiegészíti a *megszüntetési engedély*, amelyre vízilétesítmény megszüntetése esetén van szükség.

Elvi vízjogi engedély kérhető a vízjogi engedélyezési kötelezettség alá tartozó vízhasználat, vízimunka és vízilétesítmény műszaki tervezéséhez.

Vízjogi engedély kiadásának feltétele, hogy a vízilétesítmény, a vízimunka, illetve a vízhasználat ne

¹³ BÁNDI Gyula: *Környezetjog*. Budapest, Szent István Társulat, 2014. 453.

¹⁴ Vgt. 15. § (4) bekezdés.

veszélyeztesse a vízkészlet védelméhez fűződő érdekeket, megfeleljen a vízimunkára, a vízilétesítmények, víziközművek megvalósítására, átépítésére és megszüntetésére, valamint üzemeltetésére és a vízhasználatok gyakorlására kiadott vízgazdálkodási, műszaki és biztonsági szabályoknak, a vízháztartás, vízminőség, felszín alatti és felszíni vizek védelmével összefüggő egyéb szabályozásnak.

A vízjog kiemelt közérdeket érintő jellege miatt külön fontos az a törvényi szabály, hogy a vízjogi engedélyt és az elvi engedélyt hivatalból vagy kérelemre a hatóság módosíthatja, szüneteltetheti és vissza is vonhatja [Vgt. 30. § (1) a) pont]. Ezért a korlátozásért általában kártalanítás jár, kivéve, ha az intézkedéseket a közérdek (különösen a vízgazdálkodási, a közegészségügyi, a környezet- és természetvédelmi érdek) indokolja, vagy a vizek mennyiségének és minőségének természetes vagy egyéb elháríthatatlan okokból történő megváltozása alapján dönt a hatóság, vagy az engedélyes kötelezettség-szegése indokolja.

3.2.3. A vízügyi nyilvántartások

A vízgazdálkodás hazai feladatai és a nemzetközi egyezményeken alapuló kötelezettségek teljesítése, a vízkészletek mennyiségi és minőségi számbavétele, a vízgazdálkodási, valamint a vízkészlet-gazdálkodási döntések korszerű informatikai alapokra helyezése érdekében kialakított vízgazdálkodási nyilvántartás három elemből áll:¹⁵

- a) a vízgazdálkodási objektumazonosítás,
- b) a műszaki nyilvántartás,
- c) a vízikönyv.

A *vízgazdálkodási objektumazonosítás* célja, hogy az objektum-, a műszaki és a vízikönyvi nyilvántartások közötti kapcsolatot a vízgazdálkodási objektumok egyedi azonosítójának elsődleges kialakításával, rögzítésével és rendszeres karbantartásával biztosítsa. Részei az országos jelentőségű objektumok és helyi jelentőségű objektumok nyilvántartása.

A *műszaki nyilvántartás* tartalmazza minden – az objektumazonosítóban meghatározott – egyedi azonosítóval rendelkező vizek és vízilétesítmények részletes műszaki jellemzőit. Ez a nyilvántartás, amelyet a vízügyi igazgatóság vezet, része az egységes kezelési rendszerű, országos Vízgazdálkodási Információs Rendszernek (a továbbiakban: VIZIR).

A *vízikönyv* az egyik legrégebbi állami nyilvántartásunk, létrehozatala kötődik a nagy folyóink XIX. századi szabályozásához. Először a vízjogról szóló 1885. évi XXIII. törvénycikk rendelte el a vezetését. Ezt a feladatot korábban a törvényhatóság látta el, ma a vízügyi hatóság (felügyelőség) feladata. A vízikönyv a vízilétesítményekkel, vízimunkákkal és vízhasználatokkal összefüggő jogokat és kötelezettségeket, jogi szempontból jelentős tényeket és adatokat tartalmazza. A vízikönyvi bejegyzés tárgya, mint vízikönyvi egység, a vízgazdálkodási és vízjogi engedélyezési szempontból önálló vízilétesítmény, vízimunka vagy vízhasználat lehet. Az állam-, vagy szolgálati titokká minősített vízilétesítményekkel és vízimunkákkal összefüggő adatokról külön vízikönyvet vezet a felügyelőség. A vízikönyv szintén része a VIZIR-nek.

3.3. A vízgazdálkodás szervrendszere

A vízgazdálkodási feladat- és hatáskörök az államszervezet szinte minden pontján megjelennek. Úgy is mondhatjuk, hogy *minden hatalmi ág kap hatáskört* a vízgazdálkodásban, akár a vízhasználat, vízvédalom, akár a vízkár-megelőzés tárgykörében. A Kormány és az irányítása alá tartozó szervek látják el a hatáskörök és igazgatási feladatok legnagyobb részét.¹⁶ Emellett az Országgyűlés a

¹⁵ L.: a vízügyi igazgatási szervezet vízgazdálkodási nyilvántartásáról szóló 23/1998. (XI. 6.) KHVM rendelet.

¹⁶ REICH Gyula: A vízügyi igazgatóságok helye és szerepe a területi közigazgatásban. In: SZABÓ Gábor – VADÁL Ildikó (szerk.): *Érvek és ellenérvek. Adalékok a területi államigazgatás reformjához*. Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest, 1997. 169.

törvényalkotás és a Nemzeti Környezetvédelmi Program révén kapcsolódik be a vízügyi tevékenységbe.¹⁷

3.3.1. Államigazgatási szervek

A vízgazdálkodási igazgatási és hatósági feladatok ellátásáért a Kormány és az irányítása alá tartozó államigazgatási szervek felelősek elsősorban. A vízügyi igazgatásban a szakmai és területi dekoncentráció mértékét és módját jogszabály határozza meg.¹⁸

Területi szint	Vízgazdálkodási (hatósági) feladatok	Igazgatási feladatok
Országos szakfőhatóság	A vízgazdálkodásért, a vízügyi igazgatási szervek irányításáért, valamint a vízvédelemért felelős miniszter (Belügyminiszter)	
Országos dekoncentrált szerv	Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság	Országos Vízügyi Főigazgatóság (OVF)
Területi dekoncentrált szerv	kijelölt Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság (12)	Vízügyi Igazgatóságok (VIZIG) (12)

1. Táblázat: A vízgazdálkodás államigazgatási szervrendszere (2020)

A vízügyi igazgatás szakmai tagozódása hagyományosan szétválasztja a *vízgazdálkodási (hatósági)*, valamint a vizekkel és a vízilétesítményekkel összefüggő *igazgatási és vízvédelmi*¹⁹ feladatokat, amelyekért együttesen a belügyminiszter felelős.²⁰

Az államigazgatás további tagozódása is követi a fenti feladatmegosztást.²¹

(A) A *vízügyi igazgatási feladatok* ellátásáért az *Országos Vízügyi Főigazgatóság* (a továbbiakban: OVF) felelős. A vízügy területi szervei minden tekintetben atipikusak: területi elhelyezkedésük alapján ugyanis nem megyehatárhoz, hanem vízgyűjtő területekhez igazodnak, jogállásukat tekintve pedig a 12 *vízügyi igazgatóság* (a továbbiakban: VIZIG) nem az OVF, hanem a miniszter közvetlen irányítása alá tartoznak (Vizr. 4. §). Az OVF és az igazgatóságok igazgatási feladatokat látnak el. Az OVF koordinatív szerv, amelynek legfontosabb feladata az igazgatóságok vízrajzi tevékenységének országos szintű irányítása és szakfelügyelet biztosítása, véleményezés, elemzés, határon átnyúló feladatok ellátása.

A VIZIG-ek az érdemi műszaki, vízrajzi tevékenységet látják el (Vizr. 7. §).]

(B) A *vízügyi hatósági feladatok* a hatályos jog integrálta a katasztrófavédelem szervezeti keretei közé. A korábban külön álló dekoncentrált szerveket (Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőségek) átalakítva, ma a vízügy önálló és egységes rendszert alkot a Belügyminiszter irányítása alatt. A katasztrófavédelmi rendszer 2010 utáni átalakítását követően a vizek kártételei elleni védekezés indokolta, hogy az általános vízügyi hatósági tevékenység a megyei katasztrófavédelmi főigazgatóságok portfóliójába kerüljön. A területi illetékességet viszont a VIZIG-ek atipikus illetékességéhez igazították és így a VIZIG-ek székhelye szerinti megyei katasztrófavédelmi igazgatóságokat jelöli ki a rendelet területi vízügyi, továbbá területi vízvédelmi hatóságként (Vizr. 10. §). Országos államigazgatási hatóság így az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság.

¹⁷ L. Ktv. 39. §.

¹⁸ lásd 223/2014. (IX. 4.) Korm. rendelet

¹⁹ Rendkívüli védekezési készütségek beálltáig és tartama alatt a belügyminiszter irányítja az árvíz- és belvízvédekezés országos feladatait. L. Vgt. 17. §.

²⁰ L. 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről 40. §, 61-63. §.

²¹ L. a vízügyi igazgatási és a vízügyi, valamint a vízvédelmi hatósági feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 223/2014. (IX. 4.) Korm. rendeletet (a továbbiakban: Vizr.).

3.3.2. Önkormányzati szervek

A települési önkormányzat számára meghatározott vízgazdálkodási feladatok megoszlanak a képviselő testület és a polgármester között [Vgt. 4. § (1) bekezdés].

Kötelező önkormányzati feladat [Vgt. 4. § (2) bekezdés]:

- a) a település nem közműves ivóvízellátásának biztosítása;
- b) jelentősebb lélekszám²² esetén a szennyvizek összegyűjtése, tisztítása, a tisztított szennyvíz elvezetése;
- c) további, vízbázisok, távlati vízbázisok, valamint az ivóvízellátást szolgáló vízilétesítmények védelmével, továbbá a felszín alatti vizek minőségét érintő tevékenységekkel összefüggő feladatok;
- d) a településen található szennyvízbekötés nélküli ingatlanok esetében a nem közművel összegyűjtött háztartási szennyvíz begyűjtésének megszervezése és ellenőrzése.

A polgármester feladatai elsősorban az ár- és belvízvédekezéssel vannak összefüggésben.²³

3.3.3. A vízgazdálkodási társulatok

A vízügyi igazgatásban több atipikus jelenség van. Ilyen a fent bemutatott hatósági és igazgatási szervek illetékessége, valamint ilyenek a vízügyi igazgatásban megjelenő, civil részvételt biztosító szervezetek: a vízgazdálkodási társulatok.

A vízgazdálkodási társulat közfeladatai jellegétől függően lehet

- a) víztársulat, vagy
- b) víziközmű társulat.

A vízgazdálkodási társulatok először, ahogy az 1. pontban bemutatuk, a XIX. században jelentek meg a magyar vízjogban. Céljuk nem változott az elmúlt mintegy kétszáz évben: egyes vízi munkálatok elvégzéséhez vagy műtárgyak fenntartásához, üzemeltetéséhez a helyben érintettek – többnyire vagyonukkal – járuljanak hozzá. Ez (a pénzügyi értelemben is) decentralizált vízgazdálkodási forma a török idők előtt is általános volt, noha akkor külön szervezeti (jogi) formát nem öltött. Mára a víztársulatok és vízközmű társulatok jogi személyiségek, jellemzőik alapján *speciális gazdálkodó szervezetek* minősülnek, hiszen gazdasági tevékenységet folytatnak, és a cégbíróság veszi nyilvántartásba őket, azonban közfeladatot látnak el.

A víztársulat területi vízgazdálkodási közfeladatok elvégzésére jön létre, különösen közcélú vízimunkák, azaz vízgazdálkodási célokat szolgáló vizek és vízilétesítmények fenntartására, üzemeltetésére, vízilétesítmények építésére, fejlesztésére, valamint védekezésre. A víztársulatokról szóló 2009. évi CXLIV. törvény (a továbbiakban: Vt.) szerint a víztársulat *jogi személyiséggel rendelkező, közhasznú szervezetté minősíthető gazdálkodó szervezet* [Vt. 2. § (1) bekezdés].

A társulat közfeladatként a társulati műveken területi vízrendezési, vízkárelhárítási és mezőgazdasági vízhasznosítási feladatokat lát el, közcélú vízilétesítményeket hoz létre, karbantartási és üzemeltetési feladatokat lát el. Működési területén környezetvédelmi, természetvédelmi, meliorációs (talajjavító) és mezőgazdasági vízszolgáltatási feladatokat végezhet. Legfontosabb szakmai feladatai a vízrendezés, a vízkárelhárítás, az árvízmentesítés, a mezőgazdasági vízhasznosítás, valamint a vízvisszatartási, víztározási feladatok (Vt. 4. §).

Létrejötté hasonlatos a civil szervezetekéhez: alakuló gyűlésen elfogadják a társulat alapszabályát, megválasztják a társulat vezető testületi szerveit és tisztségviselőit, kimondják megalakulásukat, megválasztják a küldötteket. A társulat megalakulását az alapszabály elfogadásától 30 napon belül a cégbíróságnál be kell jelenteni. A víztársulatok szakmai felügyeletét a vízügyi igazgatóságok látják el.

A víziközmű társulat a helyi vízi közműves tevékenységeket végzi: település (vagy településrész) közműves vízellátását, szennyvízelvezetését, szennyvíztisztítását, a belterületi vízrendezést és

²² 2000 lakosegyenértékkel jellemezhető szennyvízkibocsátás felett, Vgt. 4. § (2) bekezdés b) pont.

²³ Vgt. 17. § (4) bekezdés, valamint I. még a 6. pontot.

csapadékvíz elvezetést szolgáló vízellátási létesítmények létrehozását és fejlesztését. A víziközmű társulat megalakulását tekintve is hasonló a vízitársulathoz.

4. A víziközmű

4.1. A víziközmű-szolgáltatás alkotmányos alapjai és a szabályozás tárgya

A víziközmű szolgáltatás tárgya közszolgáltatási szerződés keretében nyújtott (i) közműves ivóvízellátás az ahhoz kapcsolódó (ii) tűzvíz biztosítással, továbbá a (iii) közműves szennyvízelvezetés és -tisztítás, ideértve az egyesített rendszerű (iv) csapadékvíz-elvezetést is [a víziközmű-szolgáltatásról szóló 2011. évi CCIX. törvény (a továbbiakban: Vktv.) 2. § 24. pont]. Mindebből következik, hogy a víziközmű olyan közcélú vízellátási létesítmény, amely település vagy települések közműves ivóvízellátását, ezen belül az ivóvíztermelést, az ehhez kapcsolódó ivóvízbázis-védelmet, az ivóvízkezelést, -tárolást, -szállítást és -elosztást, felhasználási helyekre történő eljuttatást, mindezekhez kapcsolódóan a tűzvíz biztosítását vagy a közműves szennyvíz- és csapadékvíz-elvezetés során a szennyvíz felhasználási helyekről történő összegyűjtését, elvezetését, tisztítását, a tisztított szennyvíz hasznosítását, elhelyezését szolgálja.

A víziközmű szolgáltatás szorosan kapcsolódik az államnak az egészség megőrzéséhez fűződő intézményvédelmi kötelezettségéhez. Az Alaptörvény XX. cikk (2) bekezdése az állam kötelezettségévé teszi az *egészséges ivóvízhez való hozzáférés biztosítását*. Ezzel az Alaptörvény nem az ivóvízhez való alapjogot határozza meg, hanem egy tágabb kört jelöl ki: az egészséghez való alkotmányos jog biztosítása olyan állami feladatokat teremt, amelybe beletartozik az ivóvízhez való hozzáférés biztosítása és a szennyvíz elvezetésének megszervezése.²⁴

Az egészséges ivóvízhez való hozzáférés megszervezésének feladata megoszlik a települési önkormányzatok és az állam között. A tényleges feladatellátás azonban a víziközművek tulajdonjogához igazodik: az állami tulajdonú regionális vízművek által ellátott településeken az állam, az önkormányzati tulajdon esetén az önkormányzat látja el a vízgazdálkodási feladatokat.²⁵ Az állam elsősorban a kizárólagosan vagy részben saját tulajdonában lévő regionális vízmű vállalatot keresztül látja el ezt a feladatot. A két tulajdonosi kör, az állam vagy az önkormányzat a szolgáltatóval mindig köt (üzemeltetési) szerződést, amely útján tudja teljesíteni a kötelezettségét.

Az állami és önkormányzati tulajdon kizárólagossága a Vktv. módosításával jelent meg. A módosított Vktv. 6. §-a kimondja, hogy víziközmű kizárólag az állam és települési önkormányzat tulajdonába tartozhat. A korábbi szabályozás olyan szabad piaci modellt határozott meg, amely alapján az ivóvíz szolgáltató cégek tulajdonában volt maga a közmű is. Ez azt a helyzetet teremtette, hogy egy alapvető állami feladat ellátása csak részben volt állami kontroll alatt, így a szolgáltatás minősége és ára nem volt megfelelően ellenőrizhető, és adott esetben kellő beavatkozási lehetőség sem nyílt az állam részére. 2012 után a szabályozás egyértelművé tette azt, hogy a vízkészlet védelme és fenntartható felhasználásának elősegítése nemzeti érdek, amelyben az állam látja el a közfeladatokat, de környezetvédelmi értelemben a felelősség a fogyasztót is terheli. A kizárólagos állami és önkormányzati tulajdon bevezetésének oka volt továbbá annak megfékezése is, hogy a víziközmű-szolgáltatásból szerezhető profit maximalizálása a szolgáltatás rovására történjen. Az állami vagy önkormányzati szolgáltatóktól azt várja az új szabályozás, hogy a közszolgáltatást mindig tartsa a gazdasági haszon előtti szempontként.²⁶

Az önkormányzati víziközmű-tulajdon az önkormányzat törzsvagyományához tartozik immár, így az hosszú távon magántulajdonba nem kerülhet. A korábban magántulajdonként létrejött víziközművek (például, amelyet víziközmű társulat keretein belül a helyi lakosok és érdekeltek közösen hoztak létre) a törvény erejénél fogva az önkormányzat tulajdonába kerültek. Az állam és az önkormányzatok

²⁴ SCHANDA – BALOGH : i. m. 320-321.

²⁵ A Vktv. Általános indokolása III.

²⁶ A tulajdonviszonyok rendezéséről lásd még: Vktv. Általános indokolásának IV. pontját.

kötelezettsége azonban nemcsak a szolgáltatás biztosítása, hanem a víziközművek folyamatos fejlesztése is. Ez magába foglalja a meglévő víziközművek felújítását, pótlását, valamint az új és bővítő víziközmű beruházásokat is.

Ezek uniós háttérét adja A Tanács 98/83/EK irányelve az emberi fogyasztásra szánt víz minőségéről²⁷, a Tanács 91/271/EGK irányelve a települési szennyvíz kezeléséről, valamint az alábbiakban még megjelenő, az Európai Parlament és a Tanács 2000/60/EK irányelve a vízpolitika terén a közösségi fellépés kereteinek meghatározásáról (a továbbiakban: Víz-Keretirányelv).

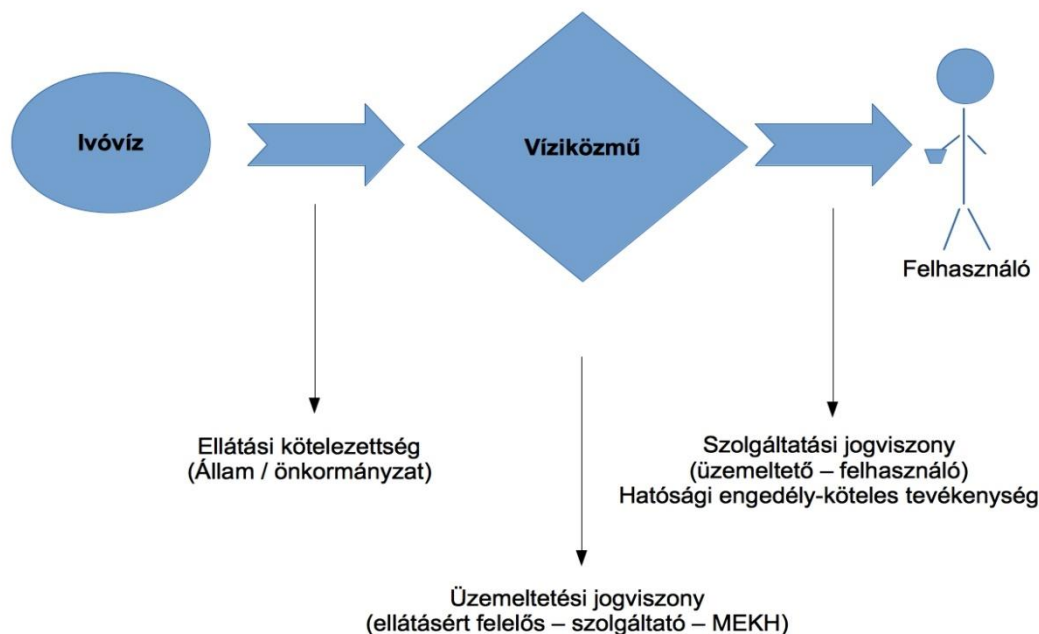
A víziközmű-szolgáltatás alapelveit (Vktv. 1. §) négy nagyobb csoportba tudjuk rendezni:

1. a környezet védelmét szolgáló alapelvek: természeti erőforrások kíméletének elve, szennyező fizet elve;
2. a felelősséget megállapító alapelvek: ellátásbiztonság elve, ellátási felelősség, valamint szolgáltatói felelősség elve;
3. a szolgáltatók integrációját elősegítő alapelvek: regionalitás elve, szolidaritás elve és a víziközművek együttműködtetésének elve;
4. a műszaki és pénzügyi fenntarthatóságot szolgáló alapelvek: költségmegtérülés elve, a legkisebb költség elve, keresztfinanszírozás tilalmának alapelve.

Az alapelvek a teljes közmű-szolgáltatási rendszert: a szabályozástól, a hatósági jogkörökön át az ellátás megszervezéséig és a tényleges szolgáltatásig, valamint mindezek alanyi körét átfogják. Az alapelvekkel kapcsolatos *sorrendiség követelménye* (Vktv. 1. § (2) bekezdés) értelmében az egyes alapelvek ütközése esetén az alapelvek érvényesítésére a törvényben meghatározott sorrend az irányadó. A Vktv. elsősorban a környezet és természet védelmére és a felelősségre vonatkozó alapelveket állítja fel és csak végül határozza meg a pénzügyi alapelveket.

4.2. Az ágazat anyagi jogi jellemzői

4.2.1. Víziközmű üzemeltetés



²⁷ L. a Cseh Köztársaság, Észtország, Ciprus, Lettország, Litvánia, Magyarország, Málta, Lengyelország, Szlovénia és Szlovákia csatlakozási szerződése (2003) X. melléklet, 8. Környezetvédelem cím, B. vízminőség pont. A irányelvet átültette az ivóvíz minőségi követelményeiről és az ellenőrzés rendjéről szóló 201/2001. (X. 25.) Korm. rendelet.

A víziközmű igazgatási ágazat alanyai egyfelől az ellátásra kötelezett, azaz az állam és az önkormányzatok, akik a közmű eszközeinek tulajdonosai is egyben, azonban a közművek fenntartásával és fejlesztésével kapcsolatos tevékenységüket nem önállóan, hanem az *üzemeltető* útján látják el. Az üzemeltetéshez tartozik különösen a víziközmű műszaki értelemben vett napi üzemben tartása, karbantartása és javítása, közüzemi szerződés-kötés, számlázás, ügyfélszolgálat működtetése.

A víziközmű-szolgáltatási ágazati tevékenység végzéséhez előzetes feltétel, hogy az ellátásért felelős állam vagy települési önkormányzat és a víziközmű-szolgáltató között víziközmű-üzemeltetési jogviszony jöjjön létre. A jogviszony alapja a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal (a továbbiakban: MEKH) által jóváhagyott *üzemeltetési szerződés*, amely magánjogi formáját tekintve lehet

- a) vagyonkezelési szerződés,
- b) koncessziós szerződés, vagy
- c) bérleti-üzemeltetési szerződés. [Vktv. 15. § (2) bekezdés]

A szerződés megkötésére fő szabály szerint pályázatot kell kiírni és a pályázaton nyertes gazdálkodó szerv fogja a szerződést megkötni a közüzem tulajdonosi jogait gyakorló állammal vagy önkormányzattal. A szerződést írásba kell foglalni, időbeli hatálya legalább 15 és legfeljebb 35 év lehet.

Abban a kivételes esetben, ha a víziközmű-szolgáltatás nyújtása veszélybe kerül azáltal, hogy az üzemeltetési szerződés megszűnt, a szolgáltató gazdaságilag-pénzügyileg ellehetetlenül, a szolgáltató jogsértő tevékenysége veszélyezteti a biztonságos ellátást, a MEKH az engedélyt visszavonta, vagy a víziközmű-üzemeltetés egyéb okból ellehetetlenül, továbbá ha az ellátásért felelős állam vagy önkormányzat a víziközmű-szolgáltatás biztosításáról nem gondoskodott, a MEKH – az ellátáshoz fűződő közérdekből – víziközmű-szolgáltatás nyújtására *közérdekű üzemeltetőt* jelöl ki (Vktv. 32. §).

4.2.2. Víziközmű-szolgáltatás

Víziközmű-szolgáltatást a MEKH által kiadott *víziközmű-szolgáltatói engedély* és *működési engedély* alapján lehet végezni (Vktv. 35. §). Az engedély kizárólagos jogot biztosít és kötelezettséget jelent az engedélyben meghatározott ellátási területen víziközmű-szolgáltatás nyújtására. A víziközmű-szolgáltató víziközmű-szolgáltatási jogát nem engedheti át.

Víziközmű-szolgáltatás engedély nélküli végzése esetében a MEKH a tevékenység végzőjét (i) azonnali hatállyal eltiltja a tevékenység folytatásától, továbbá a tevékenység végzőjével szemben (ii) bírságot alkalmazhat (Vktv. 40. §). A bírság lehet víziközmű-védelmi bírság és víziközmű-felügyeleti bírság.

A víziközmű-szolgáltatás *önálló jogviszony*, amelynek keretében a víziközmű-szolgáltató – az üzemeltetési szerződésben meghatározott keretek között, a víziközmű-rendszer teljesítőképességének mértékéig – a felhasználók részére víziközmű-szolgáltatást nyújt, és víziközmű-szolgáltatás nyújtása céljából a szolgáltatást igénybe venni kívánók rendelkezésére áll. A jogviszony *közüzemi szerződéssel* jön létre, amelyet a víziközmű-szolgáltató a felhasználóval felhasználási helyenként köt. A Polgári Törvénykönyv 6:256. §-ában szabályozott *közszolgáltatási szerződés* tartalmazza a magánjogi háttérszabályozást. A közüzemi szerződés a vállalkozási szerződés egyik altípusa.

A felhasználó a szerződésben vállalja, hogy a *közüzemi szolgáltatásért díjat fizet*. Közműves ivóvízellátás esetében az elszámolás a bekötési vízmérő mérési adatain alapul. A díj két tényezőből áll: alapdíjből (amely a fogyasztásmérő berendezések átfolyási átmérője alapján kerül meghatározásra) és fogyasztással arányos díjből.

A díj mértékét – hasonlóan az energetikai szektorhoz – *hatósági árszabályozás* alakítja. A közműves ivóvízellátás, valamint a közműves szennyvízelvezetés és -tisztítás díját az MEKH javaslatának figyelembe vételével a víziközmű-szolgáltatásért felelős miniszter (jelenleg: az innovációért és

technológiáért felelős miniszter) rendeletben állapítja meg.

4.3. A víziközmű-szolgáltatás szervrendszere

4.3.1. Államigazgatási szervek a víziközmű-szolgáltatásban

A MEKH Magyarország energetikai (villamosenergia-, földgáz- és távhő) ellátásában közreműködő, valamint egyes közszolgáltatások (víziközmű, hulladékgazdálkodás) díjszabályozásának előkészítésével kapcsolatos feladatait ellátó, *önálló szabályozó szerv*.²⁸ A MEKH jogállását a MEKH tv. írja elő, feladatait az ágazati (energetikai, közüzemi és hulladékgazdálkodási) törvények határozzák meg.

A MEKH elnöke feladatkörében rendeletet ad ki. A víziközművek vonatkozásában a MEKH elnöke rendeletben állapítja meg:

- a) a használati díjak mértékét,
- b) a rendszeres adatszolgáltatásra kötelezett engedélyesek vagy ellátásért felelősök és az általuk szolgáltatandó adatok körét, valamint az adatszolgáltatási kötelezettség határidejét,
- c) a közszolgáltatási szerződés felek általi megszegésére vonatkozó jogkövetkezmények mértékére és alkalmazására vonatkozó rendelkezéseket,
- d) a víziközmű-fejlesztési hozzájárulás mértékét [Vktv. 74. § (4) bekezdés].

További államigazgatási feladatot lát el a víziközmű-szolgáltatás terén a *fogyasztóvédelmi hatóság*. Feladata, hogy az elszámolásra, számlázásra, díjfizetésre vagy mérésre, valamint a víziközmű-szolgáltatás korlátozásával vagy felfüggesztésével kapcsolatos rendelkezések lakossági felhasználókkal szembeni megsértése esetén eljárjon.²⁹

4.3.2. A víziközmű társulat és érdekszövetség

A víziközmű-szolgáltatói oldal speciális alanyai a víziközmű társulatok, amelyeket a 3.3.3. pontban részletesen bemutatunk.

A Vktv. további, önálló alanyként jelöli meg az *országos víziközmű-szolgáltatói érdekszövetséget*, amely jogalkotási feladatokra, intézkedések megtételére vonatkozó javaslatot tehet a Kormány, illetve a miniszter számára, valamint konzultációt folytathat a víziközmű-szolgáltatást érintő stratégiai kérdésekről [Vktv. 44. § (1) bekezdés]. Ilyen érdekszövetség a Magyar Víziközmű Szövetség, amely többszöri átalakulás és újraszervezés eredményeként mai nevét 2005-ben nyerte el. A civil szervezet azonban a rendszerváltozástól kezdve létezik, hiszen a legelső jogelődjét, a Víz-, Csatornamű és Fürdővállalatok Országos Szakmai Szövetségét 1990. június 28-án alakította meg 33 víziközművet üzemeltető szervezet.

5. A vízügyi igazgatás és a környezetvédelem kapcsolata

Az alábbiakban található pontokban két kapcsolódó területre térünk ki, amelyeket önálló szakigazgatási ágazatként tartunk számon, így a vízügyi igazgatás elemzésekor a részletes vizsgálatunktól el kell tekintenünk, csak a kapcsolódási pontokat mutatjuk be.

A környezetvédelem sok szálon kapcsolódik a vízügyi igazgatáshoz, hiszen mind a szervrendszerben, mind az anyagi jogi eszközökben és az alapelvekben jelentős átfedések vannak, mégis a legszorosabb kapcsolatban a *víz minőségi védelmével* áll.³⁰

E tekintetben elsősorban az Európai Unió szabályozására hivatkozunk, amely meghatározó erővel bír

²⁸ Vö.: Alaptörvény 23. cikk és a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatalról szóló 2013. évi XXII. törvény (a továbbiakban: MEKH tv.).

²⁹ L.: a fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény, valamint Vktv. 5/E. § (4) bekezdés.

³⁰ L. még: BUTHINÉ BEREI Irma: Folyóink és állóvizeink mai problémái. *Magyar Közigazgatás*, 9/1995. 542.

a nemzeti szabályozás kialakításában. A *Víz-Keretirányelv* 5 fő célt határoz meg:

- a) a vízi ökoszisztémák, és – tekintettel azok vízszükségletére – a vízi ökoszisztémáktól közvetlenül függő szárazföldi ökoszisztémák és vizes területek további romlásának megakadályozása, védelme és azok állapotának javítása,
- b) a hasznosítható vízkészletek hosszú távú védelmére alapozott fenntartható vízhasználat elősegítése,
- c) a vízi környezet fokozott védelme és javítása,
- d) a felszín alatti vizek szennyezésének fokozatos csökkentése, és további szennyezésük megakadályozása,
- e) az árvíz és aszály káros hatásainak enyhítése.

A vizek minőségi védelme mind a felszíni (vízfolyások, állóvizek), mind a felszín alatti vizekre kiterjed.

6. A vízügyi igazgatás és a katasztrófavédelem kapcsolata

6.1. A két ágazat kapcsolatának alkotmányos alapjai

A katasztrófavédelem integrált szakigazgatási ágazat, sok tekintetben a rendszettel áll legszorosabb kapcsolatban, hiszen tárgya a közrend, a közbiztonság és a közegészség védelme. Anélkül, hogy részletesen bemutatnánk a katasztrófavédelem szervezetét és működését, csupán a vízügyi igazgatás és a katasztrófavédelem kapcsolatát mutatjuk be vázlatosan.

A katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény (a továbbiakban: katasztrófavédelmi törvény) 2. §-a a vízügyi igazgatási szerveket a katasztrófavédelemben részt vevő szervként jelöli meg. A két igazgatási ágazat elsősorban a vizek kártételei esetén lép kapcsolatba, azaz különösen árvizek, belvizek és lezúduló nagy mennyiségű csapadékvíz esetén. Emellett kapcsolat alakulhat ki az ágazatok között ellenkező irányú kártétel esetén is: amikor az emberi tevékenység okoz kárt a természeti erőkből, különösen a vizekben. Ilyen például az ipari katasztrófák által okozott szennyezés, mint ahogyan a 2010. október 4-i ajkai vörösiszap katasztrófa súlyosan szennyezte a Torna-patakot és a Marcal folyót. Harmadsorban a vízügy és a katasztrófavédelem kapcsolatáról lehet beszélni veszélyes anyagok vízi szállítása esetén is.

Az Alaptörvény 50. cikk szerinti *szükségállapot* és az 53. cikkben szabályozott *veszélyhelyzet* vonatkozhat elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség által okozott rendkívüli helyzetre. Mindkét rendkívüli jogrendre jellemző, hogy a végrehajtó hatalom erős jogköröket kap és rendeleti úton szabályoz. Veszélyhelyzetet kihirdetni csak a szükségállapot szintjét el nem érő természeti csapás, *árvíz*, *belvíz*, vagy ipari szerencsétlenség, tömeges megbetegedés, valamint *ivóvíz*-, környezet-, sugár- és légszennyezés, továbbá súlyos akadályt okozó hóesés, régióon belül egyidejűleg járhatatlan vasútvonalak, főutak esetén lehet.

Az alkotmányos szabályokat a katasztrófavédelmi törvény részletezi. A vízügyet érintő rendelkezéseket³¹ tekintve veszélyhelyzet kihirdetését indokolhatják különösen olyan természeti események (elemi csapások, természeti eredetű veszélyek), amikor:

- a) árvízvédekezés során, ha az előrejelzések szerint az áradó víz az addig észlelt legmagasabb vízállást megközelíti és további jelentős áradás várható, vagy elháríthatatlan jégtorlasz keletkezett, vagy töltésszakadás veszélye fenyeget,
- b) belvízvédekezés során, ha a belvíz lakott területeket, ipartelepeket, fő közlekedési utakat, vasutakat veszélyeztet és a veszélyeztetés olyan mértékű, hogy a kár megelőzése, az újabb elöntések elhárítása meghaladja az erre rendelt szervezetek védekezési lehetőségeit,

Veszélyhelyzetet válthatnak ki továbbá az egyéb eredetű veszélyek, különösen ivóvíz célú

³¹ L. katasztrófavédelmi törvény 44. §,

víz kivétellel érintett felszíni és felszín alatti vizek haváriászerű szennyezése, vagy a kritikus infrastruktúrák olyan mértékű működési zavara, melynek következtében a lakosság alapvető ellátása több napon keresztül, vagy több megyét érintően akadályozott.

A rendkívüli jogrend bevezetésén túl azonban a fentieknél alacsonyabb fokú védekezés esetén is megjelenik állami kötelezettség, azonban azt az Alaptörvény nem nevesíti, hanem a Kormány általános hatásköri kijelöléséből [Alaptörvény 15. cikk (1) bekezdés] következően azok tartalma alacsonyabb szintű jogszabályokból ismerhető meg.

6.2. A vizek kártételeivel kapcsolatos hatáskörök

A vizek kártételei közé elsősorban az árvizek, belvizek, valamint a lezúduló csapadék által a vagyonban, valamint mezőgazdasági és ipari termelésben okozott károkat soroljuk. A kártételek elleni *védelem eszközei* a védőművek építése, fejlesztése, fenntartása, üzemeltetése, valamint a védekezés. Ezeket a feladatokat vízjogunk (az 1. pontban ismertetett történelmi hagyományokra is építve) megosztja az állami, önkormányzati szervek, valamint az érintett tulajdonosok között. A védekezés részletes szabályait rendelet szabályozza, amelyet a vízügyi igazgatási szervek irányításáért felelős miniszter készít elő.³² Védelmi feladatokat mind a *vízügyi igazgatási szervek* [Vgt. 16. § (4) bekezdés], mind a *helyi önkormányzatok* [Vgt. 16. § (5) bekezdés], mind pedig *az érdekelt tulajdonosok, illetve az ingatlant egyéb jogcímen használók* ellátnak.

A vízkárelhárítás anyagi jogi szabályai között azonban nemcsak közigazgatási jogi, hanem magánjogi normákat is találunk. Ahogy a környezetjog általános elvei között találjuk az *integráció elvét*, úgy a vízügyi igazgatásra érvényes, hogy minden jogág védi a szabályozás tárgyát a maga eszközeivel. A vizek kártételeivel kapcsolatban is megtaláljuk azt a *felelősségi szabályt*, miszerint aki tevékenységével vagy mulasztásával a vizeket veszélyezteti vagy károsítja, a Kvt. szerinti felelősséggel tartozik, illetve a vízügyi hatóság által meghatározott intézkedések megtételére köteles [Vgt. 18. § (1) bekezdés]. Ha a károsító ismeretlen, a kárelhárítás költségeit az elszennyeződött víz vagy vízártalmatlanító tulajdonosa viseli.

6.3. A védelemben részt vevő szervek

6.3.1. A polgári védelem feladatai

A katasztrófavédelmi törvény a katasztrófavédelem egyik fő szervének, a *polgári védelemnek* az alapfeladatai között határozza meg a vízkészletek, mint a létfenntartáshoz szükséges anyagi javak védelmét. Ugyanígy, a polgári védelem feladata, hogy közreműködjön a vizek kártételei elleni védekezés ellátásában, a menekültek elhelyezésében és ellátásában.

A speciális feladatok mellett az általános polgári védelmi tevékenység is kapcsolódik vizsgálatunk tárgyához. Ilyen feladat a lakosság felkészítése a védekezés során irányadó magatartási szabályokra, a tájékoztatás, figyelmeztetés, riasztás, valamint a lakosság kimenekítése, kitelepítése és befogadása. A katasztrófavédelmi szervek fontos feladata továbbá a *kritikus infrastruktúrák* (pl.: a víziközművek) *védelme*, amelyek a lakosság alapvető ellátását szolgálják.

6.3.2. Vízügyi szervek

A vízügyi igazgatási szervek (igazgatóságok és OVF) *elsősorban szakmai és információs szervként* vesznek részt a védekezésben.³³

³² Ilyen rendelet pl.: a vizek többletéből eredő kockázattal érintett területek meghatározásáról, a veszély- és kockázati térképek, valamint a kockázatkezelési tervek készítéséről, tartalmáról szóló 178/2010. (V. 13.) Korm. rendelet.

³³ A vizek kártételei elleni védekezés szabályairól szóló 232/1996. (XII. 26) Korm. rendelet.

6.3.3. Önkormányzati szervek

A vízügy szempontjából a 2011-es átalakítása óta a katasztrófavédelem kevés decentralizált tevékenységet tartalmaz. A helyi szintű *tervezés, felkészülés és az akut helyzetben való gyors intézkedés* azonban továbbra is a helyi önkormányzat feladata, amelyekből származó hatáskörök többsége a megyei közgyűlés elnökét és a polgármestert illeti, ugyanis az árvíz- és belvízvédekezés, valamint a helyi vízkár-elhárítás államigazgatási feladat- és hatáskörét a megyei, fővárosi védelmi bizottság elnöke, illetőleg a polgármester, a fővárosban a főpolgármester látja el.

Az önkormányzati szervek vízkár-elhárítási feladatait a Vgt. 17. §-a az alábbiakban foglalja össze: a főpolgármester, a megyei, fővárosi védelmi bizottság elnöke, illetve a polgármester rendeli el az ár- és belvízvédekezéssel, valamint a helyi vízkárelhárítással kapcsolatos kitelepítést, kimenekítést, visszatelepítést, továbbá közreműködik az ezzel kapcsolatos egyéb feladatok végrehajtásában.

7. Összefoglalás

Áttekintve a fent bemutatott vízügyi igazgatás hatáskör- és szervrendszerét, megállapíthatjuk, hogy *környezeti, társadalmi és gazdasági érdekeknek* egyszerre kell érvényesülniük ahhoz, hogy a vízzel, mint az egyik legfontosabb éltető környezeti elemünkkel jól együtt tudjunk működni. Látható az is – elsősorban a történeti tapasztalatokat vizsgálva –, hogy ha a fenti három szempontból bármelyik túlerősödik, a többi látja kárát. Az ipari forradalmaktól napjainkig ez elsősorban a gazdasági igények dominanciájára igaz. A természetes édesvíz több annál, hogy csupán a gazdaságot kiszolgáló eszközként tekintsünk rá. A víz funkciója a Földön sokkal összetettebb, mint hogy az ember kisajátítsa és kíméletlenül kihasználja a mezőgazdaság és az ipar érdekében, vagy éppen ellenségként tekintsen rá, ha egy pillanatra kikerül az állandó emberi irányítás alól, és a fizikai és biológiai törvényeknek és saját természetének engedelmessékedik.

A vízügyi igazgatás állandó feladata, hogy segítse a *vízzel való együttélés* kialakítását. Tanulságos ugyanis az a tény, hogy minél inkább elfordul az ember a víz természetétől és teljesen kontrollálni akarja, annál kiszolgáltatottabb neki. A víz akkor is képes a társadalmak nyugalmát megzavarni, ha egy adott helyen kevés van belőle és akkor is, ha sok.

A vízügyi igazgatás szervei pedig nemcsak a műszaki szabályozást és jogi kontrollt kapják feladatul, hanem azt is – ahogy azt Perecsi Ferenc, az OVF rendszerváltozáskori főigazgatója mondta – hogy a *vízügy társadalmi kapcsolatainak értékét* és megítélését növeljék.³⁴ Ez alatt pedig a társadalom és a kormányzat közötti közvetítést és elfogadtatást, valamint folyamatos és korrekt tájékoztatást értett. A vizsgált szakigazgatási ágazatunk szabályozási tárgya, a megfogalmazott stratégiai célok, az állam, az önkormányzatok és a társadalom együttes szerepvállalása mind azt a Magyary-parafrázist igazolják, hogy ne felejtse el a jogalkotó, a jogalkalmazó és a vízhasználó-fogyasztó polgár, hogy „a vízügy az emberekért van” – és nem fordítva.

Jogszabályok jegyzéke

1840. évi X. tc a vizekről és csatornákról

1885. évi XXIII. tc. a vízjogról

1964. évi IV. törvény a vízügyről

1995. évi LVII. törvény a vízgazdálkodásról

2009. évi CXLIV. törvény a vízitársulatokról

2011. évi CCIX. törvény a víziközmű-szolgáltatásról

³⁴ PERECSE Ferenc: A vízügy és a társadalom. In: BAUKÓ Tamás (szerk.): *A Tisza és az önkormányzatok*. A Csongrádon 1991. szeptember 26-án és 27-én megrendezett konferencián elhangzott előadások és korreferátumok gyűjteménye. Nagyalföld Alapítvány, Békéscsaba, 1992. 97-98.

2013. évi XXII. törvény Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatalról
232/1996. (XII. 26) Korm. rendelet a vizek kártételei elleni védekezés szabályairól
223/2014. (IX. 4.) Korm. rendelet a vízügyi igazgatási és a vízügyi, valamint a vízvédelmi hatósági feladatokat ellátó szervek kijelöléséről
366/2015. (XII. 2.) Korm. rendelet a vízvédelmi igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről, és egyes vízügyi tárgyú kormányrendeletek módosításáról
23/1998. (XI. 6.) KHVM rendelet a vízügyi igazgatási szervezet vízgazdálkodási nyilvántartásáról
A Tanács 98/83/EK irányelve az emberi fogyasztásra szánt víz minőségéről
A Tanács 91/271/EGK irányelve a települési szennyvíz kezeléséről
Az Európai Parlament és a Tanács 2000/60/EK irányelve a vízpolitika terén a közösségi fellépés kereteinek meghatározásáról

Irodalomjegyzék

BÁNDI Gyula: *Környezetjog*. Budapest, Szent István Társulat, 2014.
BUTHINÉ BEREI Irma: Folyóink és állóvizeink mai problémái. *Magyar Közigazgatás*, 9/1995
CZAKÓ Gábor: Az ősi magyar vízgazdálkodásról. In: CZAKÓ GÁBOR: *Beavatás – lépcső és szalmaszál*. Cz. Simon, Budapest, 2011
EGERSZEGI Gyula: A vízügyi igazgatás. In: GERENCSÉR BALÁZS – TAMÁS ANDRÁS: *Magyar Közigazgatási Anyagi Jog*. Budapest, PPKE-JÁK, 2008.
EGERSZEGI Gyula: A vízminőség-védelem hatósági kérdései. *Állam és Igazgatás* 1/1978
KILÉNYI Géza: Gazdasági közigazgatás, környezetvédelmi igazgatás, vízügyi igazgatás. In: LŐRINCZ LAJOS – DANTESZ PÉTER (szerk.): *Jegyzet*. Államigazgatási Főiskola, Budapest, 1993.
MÓNUS Lajos: A vízügyről szóló törvény. *Magyar Jog* 3/1965
NÉMETHY Béla: Árvíz és vízjog. *Magyar Közigazgatás* 8/1941.
REICH Gyula: A vízügyi igazgatóságok helye és szerepe a területi közigazgatásban. In: SZABÓ Gábor – VADÁL Ildikó (szerk.): *Érvek és ellenérvek. Adalékok a területi államigazgatás reformjához*. Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest, 1997.
SCHANDA Balázs – BALOGH Zsolt: *Alkotmányjog – Alapjogok*. Budapest, PPKE-JÁK, 2019.
VARGA Zs. András; PATYI András; SCHANDA Balázs (szerk.): *The Basic (Fundamental) Law Of Hungary: A Commentary Of The New Hungarian Constitution*, Dublin, Clarus Press, 2015.