

## **dr. Papp Ildikó: A vízgazdálkodást meghatározó alapvető törvények változásai és jövőbeli elképzelések**

*A dolgozat a XXXVII. Országos Vándorgyűlés Közgazdasági és jogi szekció ülés „Milyen tartalmú és szerkezetű új ágazati törvényt tartanánk szükségesnek a vízügyi ágazatban?” című témájához kapcsolódik.*

*Tartalma:*

- *az alábbi jogszabályok főbb előírásainak ismertetése*
  - *a vízjogról szóló 1885. évi XXIII. törvénycikk*
  - *a vízügyről szóló 1964. évi IV. törvény*
  - *a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény*
- *a vízgazdálkodásról szóló törvényt érintő jövőbeli jogalkotással kapcsolatos felvetések.*

### **1./ Bevezetés**

A vízgazdálkodást érintően az alábbi átfogó szabályozásokkal találkozhat(t)unk:

- 1885. évi XXIII. törvénycikk a vízjogról
- 1964. évi IV. törvény a vízügyről
- 1995. évi LVII. törvény a vízgazdálkodásról.

A dolgozatban e jogszabályok főbb jellemzőit tekintjük át, és megosztunk néhány gondolatot a jövőbeli jogszabály-alkotásra vonatkozóan.

### **2./ A vízjogról szóló 1885. évi XXIII. törvénycikk**

A vízjogról szóló 1885. évi XXIII. törvénycikk előzményének az alábbi szabályozást tekinthetjük:

- 1840. évi X. törvénycikk a vizekről és csatornákról  
Előírások pl.:
  - vizek természetes lefolyását akadályozni tilos másnak kárt okozva
  - másnak kárt okozható vízi munkálatokat a törvényhatóság jóváhagyásával lehet végezni
  - folyószabályozás esetén a birtokosok arányosan viselik a költségeket
  - vizekbe, csatornába szemetet, földet, trágyát hordani tilos
  - töltések rongálása tilos.
- 1871. évi XXXIX. törvénycikk a vízszabályozási társulatokról (módosította: 1879. évi XXXIV. törvénycikk)  
Előírások pl.:
  - ármentesítő társulat hozható létre (ártér vagy sziget birtokosai által)
  - vízszabályozó társulat hozható létre a meder, vízfolyás rendezésére, partok biztosítására (sem a szemben lévő, sem az alsó vagy felső birtokosoknak hasonló munkálatok által el nem hárítható károkat nem okozhat).
- 1871. évi XL. törvénycikk a gátrendőrségről  
Előírások pl.:
  - a hatóság által jóváhagyott terv szerint készült gátak felügyelete, fenntartása, megvédése a társulatok, törvényhatóság, állam feladata
  - vízmérce telepítés szabályai
  - gátörlak állítás, gátör alkalmazás előírása

- árvédelmi tartalék-tőke alapítása
- gátvédelmi szabályzat
- gátak rongálása tilos.
- 1874. évi XI. törvénycikk a belvizek levezetése körüli eljárásról  
Előírások pl.:
  - belvíz idegen területen való levezetése engedélyköteles
  - aki a mentesítés hasznáiból részesül a költségekhez hozzájárulni köteles.

A vízjogról szóló 1885. évi XXIII. törvénycikk 1886. január 01. napjától volt hatályos.  
A jogszabályban osztrák hatás érvényesül, az osztrák vízjogi szabályozás szerint a meder és part, továbbá a hajózható és tutajozható vizek állami tulajdonba tartoznak, ami erre nem alkalmas, az magántulajdon.

A jogszabály főbb rendelkezései, jellemzői:

- Meghatározta az állami tulajdonú (közvizek) és a magántulajdon körébe tartozó vizek, vízilétesítmények kategóriáit.  
Az állam közvagyonaként határozott meg minden hajózható és tutajozható vizet.
- A vízhasználat szempontjából megkülönböztette a szabad rendelkezés alatt álló, illetve a hatósági rendelkezés alatt álló vizeket.  
A forrásból, talajvízből vagy csapadékból származó víz annak a tulajdona, akinek a birtokán található (amíg el nem hagyja a birtok határát).  
Tartós szükség esetén a hatóság korlátozhatja a vízhasználatot (ivás, itatás, házi célok) kártalanítás mellett.  
A vízhasználat csak a hajózás, tutajozás és faúsztatás sérelme nélkül gyakorolható.
- A víztársulat az alábbi tevékenységekre volt alakítható:
  - vízrendezésre (mederszabályozás, partbiztosítás, árvízvédelem és ezzel kapcsolatos vízelvezetés)
  - vízhasználatra (öntözés, lecsapolás).
- A vízimunkák és a vízhasználat engedélyhez kötött volt, a jogszabály előírta a vízikönyv vezetését (amely a már létező, vagy jelen törvény értelmében engedélyezendő vízi műveket és vízhasználatokat, a szolgáltatásokat és a társulatokra vonatkozó adatokat tartalmazza). A vízikönyv megtekinthető, másolat díj ellenében kérhető.
- A szabályozás döntő része a vizek kártételeinek elhárításával volt kapcsolatos, a vízgazdálkodás a mezőgazdasághoz kapcsolódott, annak igényeit szolgálta.
- Hangsúlyos volt az állami beavatkozás érvényesítése, a magánérdekek szem előtt tartásával.
- Kiindulás, hogy a víz a szükségletet kielégítő mértékben rendelkezésre áll, és a vele közvetlen természeti kapcsolatban lévő ingatlan szükségleteinek kielégítésére szolgál.

A vízjogról 1885. évi XXIII. törvénycikk főbb módosításai:

- 1913. évi XVIII. törvénycikk a vízjogról szóló 1885:XXIII. tc. kiegészítéséről és módosításáról
- 1929. évi XVI. törvénycikk a gyógyfürdőkről, az éghajlati gyógyintézetekről, a gyógyhelyekről, az üdülőhelyekről és az ásvány- és gyógyvízforrásokról
- 2/1952. (I.8.) MT rendelet a vízjogi eljárási szabályok megállapítása tárgyában.

A módosítások között szerepel pl.

- az a követelmény, hogy a vízikönyv a vízkészlet feltárására, vízmérleg összeállítására vonatkozó eredmények nyilvántartására is alkalmas legyen

- annak meghatározása, hogy mely esetekben nem szükséges vízjogi engedély, pl.
  - víz természetes használatához (pl. ivóvíz, tisztálkodás, állat itatása, ásott kút saját ingatlanon házi szükségletre)
  - más jogszabállyal szabályozott vízhasználathoz (pl. hajózás, tutajozás, faüsztatás, komp)
  - olyan beruházásnak minősülő vízhasználathoz, amely mások érdekeit nem sérti vagy vízhasználattal egybekötve nincs
- ideiglenes vízjogi engedély adható, ha az eljárás lefolytatásával járó késedelem veszéllyel jár vagy a kérelmezőnek kárt okoz (feltétel, hogy közérdeket vagy mások érdekeit nem sérti, vagy ha sérti, az érdekeltek megállapodtak).

### **3./ A vízügyről szóló 1964. évi IV. törvény**

A vízügyről szóló 1964. évi IV. törvény 1965. július 01. napjától volt hatályos (22 szövegváltozat).

(A végrehajtásáról a 32/1964. (XII.13.) Korm. rendelet rendelkezett, amelynek egyes rendelkezései (víziközművek, szennyvíztisztítók, szennyvízbírság, vízszennyezés) 2006. február 15. napjáig hatályban voltak (a 21/2006. (I.31.) Korm. rendelet helyezte hatályon kívül), mintegy tíz évvel túlélve magát a törvényt.)

A jogszabály főbb rendelkezései, jellemzői:

- Tükrözte azt a felismerést, hogy a víz nem áll korlátlan mértékben rendelkezésre (korábban szabad javak kategóriája, de a vízkészlet nem kimeríthetetlen).  
A víz nem a vele közvetlen természeti kapcsolatban állók igényeinek kielégítését szolgálja, hanem az egész társadalomét.  
A vízgazdálkodás tevékenységi köre kiterjed az ipar, a települések vízzel való ellátásának biztosítására, az ellátottság fejlesztésére.
- A vízkészletek átfogó, tervszerű és komplex hasznosítása jelent meg.  
A tervszerű készletgazdálkodás szükséges, a „szerzett jogok” végsőig való védelme háttérbe szorul.
- A vizek kártételei elleni védekezés fejlesztése alapvető fontosságú feladat.
- A társadalmi, tulajdoni viszonyok változásának tükröződése figyelhető meg.  
Az Alkotmány (akkori) 6. § szerint a vizek a nép vagyónaként az állam tulajdonában vannak.
- A vizek felhasználását és kártételeinek elhárítását célzó tevékenységet az állam irányítja.
- Korábbi szemlélet, hogy a víz természetes lefolyását a terület birtokosa túrni tartozik, az új szemlélet a beavatkozási elv (vízgazdálkodás), vagyis beavatkozás a vizek természetes viszonyaiba, ez azonban nem önkényes, engedéllyel lehet megváltoztatni.
- Meghatározta a vízigény kielégítési sorrendet, és azt, hogy mely esetben nem lehet a vízigényt korlátozni.

### **4./ A vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény**

A vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény 1996. január 01. napjától hatályos (eddig 60 szövegváltozat).

A jogszabály főbb rendelkezései, jellemzői:

- A tulajdonviszonyokban bekövetkezett változások, önkormányzati rendszer belépése megfigyelhető a szabályozásban.

- Legfontosabb feladat, hogy térben és időben az igényeknek megfelelő mennyiségű víz álljon rendelkezésre, a vízkárok megelőzhetőek legyenek.
- A szabályozás kiterjed a vizekre és a vizekkel összefüggő minden tevékenységre és létesítményre.
- A közhatalmi és tulajdonosi feladatok elhatárolása megjelenik.
- A víziközművek működtetésére új forma bevezetésére (koncesszió) került sor.
- Megjelent az idegen tulajdon korlátozása miatti kártalanítás általános jelleggel történő kimondása.
- A vízvezetési szolgálmi jog alapításának csak közcélú vízilétesítmény esetére történő leszűkítése.
- A közérdek mértékét meghaladó költségek áthárítása az igénylőkre.
- A vízigény-kielégítési, vízkorlátozási sorrend rögzítése.
- Minden beavatkozás csak az ökológiai viszonyok káros megbontása nélkül valósulhat meg.
- Megjelenik a vízgazdálkodási bírság jogintézménye (legalizálás ára, ha nem káros, vagyis engedélyezhető lett volna).
- A vízügyi felügyelet nem lehetőség, hanem kötelezettség.
- Az elvi vízjogi engedély bekerül a vízjogi engedélyek kategóriájába.

## **5./ De lege ferenda**

(a meghozandó törvény szerint, vagyis ami az elkövetkezendő jogalkotást illeti)

A jövőbeni jogszabály szempontjából, az ezután alkotandó jogra figyelemmel az alábbiakat fogalmazhatjuk meg, viszonyítási alapként a jelenleg hatályos, a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvényt figyelembe véve.

5.1./ A tananyagokban azt találhatjuk, hogy a vízjogi szabályozás során három fejlődési szakasz különíthető el:

- az ember védelme a víztől
- a víz védelme az ember érdekében
- a víz védelme az embertől.

A vízgazdálkodás átfogó szabályozását jelentő jogszabálynak mindhárom követelmény teljesülését szükséges biztosítani.

5.2./ A vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény jelenlegi felépítése:

- Általános rendelkezések
- A vizekkel és vízilétesítményekkel összefüggő feladatok
- A tulajdonra és a tulajdon működtetésére vonatkozó rendelkezések
- A vízügyi igazgatási szerveknél foglalkoztatottak közalkalmazotti jogviszonyának különös szabályai
- Gazdálkodás a vízkészletekkel
- Vízkészletjárulék
- Mezőgazdasági vízszolgáltatási díj
- A vizek kártételei elleni védelem és védekezés
- A vizekkel és vízilétesítményekkel összefüggő ingatlanokra vonatkozó rendelkezések
- A vízügyi hatósági jogkör
- Adatkezelés
- A vízgazdálkodási társulatok
- Víziközmű társulat

- A víziközmű társulat megalakulása
- A víziközmű társulat működése és tevékenysége
- A víziközmű társulat vagyona
- A víziközmű társulat megszűnése
- A nem közművel összegyűjtött háztartási szennyvíz begyűjtésére vonatkozó közszolgáltatás
- Záró rendelkezések
- 1. számú melléklet az 1995. évi LVII. törvényhez  
Fogalommeghatározások

Az említett számos jogszabály-módosítás következtében kritikaként fogalmazhatjuk meg, hogy egyes témakörök a többihez képest aránytalanul részletesek (pl. víziközmű társulatra vonatkozó szabályok), míg van olyan témakör, ami gyakorlatilag vagy teljesen hiányzik vagy csak utalás szintjén található meg (pl. aszály elleni védekezés, helyi vízkárelhárítás, vízminőségi kárelhárítás).

Javasolt annak átgondolása, hogy mely témakör milyen részletezettséggel szerepeljen a törvényben, különös tekintettel arra, hogy az egyes jogszabályok a jogszabályi hierarchiában meghatározott sorrendet foglalnak el, mely sorrend befolyásolja az egyes jogviszonyokra alkalmazandó jogszabályok egymáshoz való viszonyát is.

A hierarchia lényege szerint a hierarchiában „alacsonyabb szinten” álló jogszabály nem lehet ellentétes a hierarchiában „magasabb szinten” álló jogszabállyal, illetve az alacsonyabb szinten álló jogszabály a magasabb szinten álló jogszabállyal összhangban szabályozza az egyes viszonyokat, jogviszonyokat. Az azonos szinten lévő jogszabályok kapcsán, ha ugyanazon viszonyt szabályozó jogszabályi rendelkezések ütköznek egymással, akkor vizsgálni szükséges azok egymáshoz való viszonyát: ha az ütköző jogszabályok egyike speciális a másikhoz képest, akkor mindig a speciális jogszabályi rendelkezések alkalmazandóak, nem az általános rendelkezések.

Jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel, vagy magasabb szinten elhelyezkedő jogszabállyal.

A fentieket figyelembe véve általában törvény tartalmazza az alapvető jogintézményeket és a szabályozási cél megvalósulásával összefüggő lényeges garanciákat, a részletesebb szabályokat pedig alacsonyabb szintű jogszabályok (kormányrendeletek, miniszteri rendeletek) szabályozzák.

Javasolt annak átgondolása is, hogy a jogszabályon belül az egyes témakörök milyen sorrendben kövessék egymást (pl. az egymással szorosan összefüggő kérdések egy helyen szerepeljenek, az általános rendelkezéstől haladjunk a speciális rendelkezés felé, előbb a főszabály ismertetése történjen, utána szerepeljenek a kivételek).

Problémaként említhetjük, hogy formailag is logikátlan az egyes fejezetek tagolása, hol nagy betűvel, hol kis betűvel, hol vastagon szedve szerepelnek a fejezetek címei, van ahol a fejezetnek nincs is fő címe, hanem a fejezeten belül több cím található. A tagolás ennek következtében következetlen.

5.3./ A törvénnyel kapcsolatban kritikaként említhetjük, hogy a fogalom-meghatározások között van olyan kifejezés, ami elő sem fordul a jogszabály szövegében (pl. regionális víziközmű, árvízi lefolyási sáv).

A jogszabályban a fogalom-meghatározások (értelmező rendelkezések) fontosak, ugyanakkor a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvényen kívül számos további ágazati (alacsonyabb rendű) jogszabály is tartalmaz meghatározásokat, ezek áttekintése, az esetleges ellentmondások, eltérések feloldása szükséges.

Indokolt továbbá a szakmai szóhasználatba újonnan bekerült, alkalmazott kifejezések megjelenítése, szabályozása, tartalommal való megtöltése a jogszabályban.

5.4./ Teljesen idegen a törvényben a vízügyi igazgatási szerveknél foglalkoztatottak közalkalmazotti jogviszonyának különös szabályaira vonatkozó rész, ráadásul a jogszabályon belüli elhelyezkedése is logikátlan.

5.5./ A törvény záró rendelkezései között található a felhatalmazó rendelkezéseket, amelyek a Kormány, a vízgazdálkodásért felelős miniszter, a vízügyi igazgatási szervek irányításáért felelős miniszter, a települési önkormányzat részére biztosítanak meghatározott témakörökben jogalkotási, szabályozási jogosultságot.

A jogalkotásra vonatkozóan határidő ugyan nincs megállapítva, de a felhatalmazás egyúttal kötelezettséget is jelent a szabályozásra.

Az új törvény megalkotása során célszerű azt is áttekinteni, hogy a szabályozási kötelezettséggel érintett témakörökre vonatkozó alacsonyabb szintű jogszabályok megalkotása megtörtént-e, azokban indokolt-e változtatás, továbbá van-e olyan újabb témakör, aminek részletesebb szabályozása szükséges alacsonyabb szintű jogszabályban.

Győr, 2019. június 12.

dr. Papp Ildikó  
osztályvezető, vezető kamarai jogtanácsos  
Észak-dunántúli Vízügyi Igazgatóság  
9021 Győr, Árpád út 28-32.