

# A katasztrófavédelmi szervezet hatáskörének vízügyi hatósági feladatokkal történő bővítési lehetőségei

**POLGÁR Miklós**

*A katasztrófavédelmi szervezetek 2014. szeptember 10-én átvették a vízügyi hatósági hatáskört a jogelőd hatóságoktól. A katasztrófavédelmi szervezet jelentős átalakulását okozta ezen változás, különösen a szervezet lehetőségeinek vonatkozásában. Az új rendszer nyújtotta potenciált szeretném bemutatni a SWOT-elemzés módszerével.*

A katasztrófavédelmi szervezet 2000. január 1-től<sup>1</sup> lát el Magyarországon – meghatározott helyzetekben – különböző feladatokat, közel 15 éves története alatt számos átalakuláson ment keresztül, főleg 2012 óta. Először a 2012. január 1-je<sup>2</sup> és április 1-je<sup>3</sup> között lezajlott rövid folyamat eredményeként az addig városi önkormányzati tűzoltó-parancsnokságok beolvadtak a megyei katasztrófavédelmi igazgatóságokba, azok ki- rendeltségeinek szervezeti egységeiként, valamint a katasztrófavédelmi szervezetnek polgári védelmi és iparbiztonsági feladatokkal egészült ki a tevékenységi köre 2012. január 1-jétől. Rá két évre, 2014. szeptember 10-én a megyei katasztrófavédelmi igazgatóságok vízügyi és vízvédelmi hatósági és szakhatósági hatásköröket vettek át jog- utódként a környezetvédelmi és természetvédelmi felügyelőségtől, és a vízügyi ható- ságokat beolvastották.<sup>4</sup> A szervezeti átalakulás, amellyel hogy többletfeladatokat rótt a szervezetre, amelyekhez további humán erőforrás áll rendelkezésre, a katasztrófavé- delmi szervek védekezésben, illetve egyéb, többek között megelőzésben megtestesülő funkciója terén is változásokat eredményezett. Mindezek mellett nem feledkezhetünk meg az átalakulásnak a szervezetrendszerre gyakorolt hatásairól sem.

Dolgozatomban a szervezeti átalakulás – és rövid előzményének – ismertetése mel- lett a területi katasztrófavédelmi szervek vízügyi és vízvédelmi hatósági, szakhatósági hatáskörrel történő bővítésének lehetőségeit veszem górcső alá az alapfeladatok aspek- tusából megközelítve a kérdéskört, a SWOT-elemzés<sup>5</sup> módszerével. Írásomban nem cé- lom a katasztrófavédelmi szervezet országos vagy területi hatósági, szakhatósági fel-

1 1999. évi LXXIV. törvény 25. § (1) bekezdés

2 2011. évi CXXVIII. törvény (a továbbiakban: Katvédtv.) 84. § (1) bekezdés

3 Katvédtv. 22. § (1) bekezdés

4 223/2014. (IX. 4.) Korm. rendelet 17–18. §

5 SWOT-elemzés: erősségek, gyengeségek, lehetőségek és veszélyek alapján történő stratégiai elemzés.

adatrendszerének ismertetése, hanem a vízvédelmi, vízügyi feladatok átvételének az alapfeladatokra gyakorolt pozitív, illetve negatív hatásainak bemutatására, az újonnan kialakult helyzet lehetőségeinek feltárására helyezem a hangsúlyt. A szervezeti átalakulás néhány hónapig tartó lezajlása okán (a nem létező szakirodalom helyett) főként a hatályos jogszabályi rendelkezésekre voltam kénytelen hagyatkozni ebben a rövid, ámde remélhetőleg gondolatébresztő eszmefuttatásomban.

## A szervezeti átalakulás eredménye

A katasztrófavédelem országos és területi szerveinek 2014. szeptember 10-i átalakításával létrejött állapota kapcsán elmondható, hogy hatáskör és illetékesség tekintetében egy igencsak vegyes szervezet alakult ki. A számtalan alapfeladat<sup>6</sup> (tűzoltás, műszaki mentés, megelőzés, polgári védelmi, iparbiztonsági feladatok stb.) mellett a hatósági és szakhatósági eljárások bővültek 2014 második felében. Az illetékességet tekintve a területi katasztrófavédelmi szervek – talán egyedülállóan Magyarországon – három szempont (hatáskör, feladat) szerint működnek. A *tűzoltás és műszaki mentés* esetében a területi katasztrófavédelmi szervek katasztrófavédelmi kirendeltségeinek szervezeti egységeit képező hivatásos tűzoltó-parancsnokságok működési területek alapján végznek beavatkozásokat.<sup>7</sup> A *hatósági feladatok* esetében részben a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) szabályai érvényesülnek, a megyék határozzák meg az illetékességi területet, illetve a kirendeltségek hatósági, szakhatósági feladatai, hatáskörei esetében külön jogszabály.<sup>8</sup> Mindezekhez képest a *vízügyi, valamint vízvédelmi hatósági és szakhatósági feladatok* a megyék határain átnyúló, a vízfolyásoktól és a vízgyűjtő területektől függő illetékességi területi kialakítást eredményeztek. Ez utóbbi feladatkör kapcsán a megyei katasztrófavédelmi igazgatóságok többnyire<sup>9</sup> 1–3 megyére kiterjedő illetékességi területet kaptak meg.

A leírtakon túlmenően a katasztrófavédelmi kirendeltségeknek a közigazgatási járássok határait lefedő helyi védelmi bizottságokban végzett tevékenysége a járási hivatalok illetékességi területéhez igazodik. Utóbbi kategóriát azért nem tekintem a katasztrófavédelmi szervezetek külön illetékességi területének, mert a védelmi bizottságok tevékenységüket ad hoc jelleggel végzik.

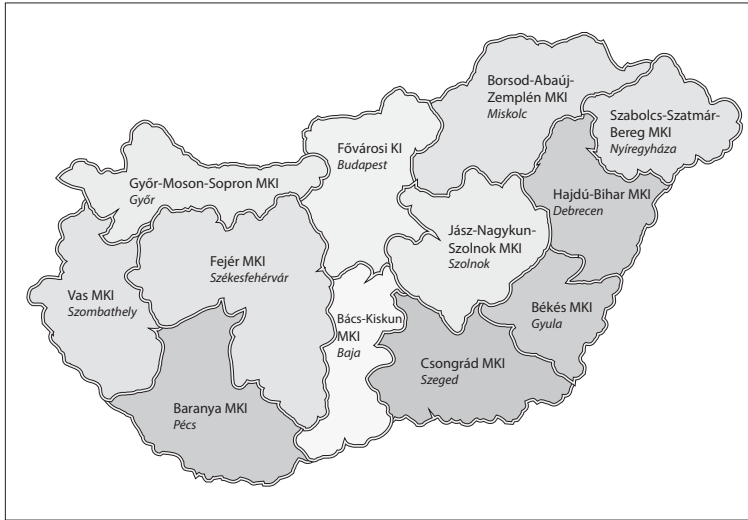
Az 1. ábra szemlélteti a vízügyi és vízvédelmi hatósági, szakhatósági illetékességi területek és a közigazgatási megyehatárok egymáshoz való viszonyát.

6 Katvédtv. 23. §, valamint IV–VI. fejezet

7 A 1996. évi XXXI. törvény 24/A. § e) pontjában kapott felhatalmazás alapján a 3/2012. (II. 16.) BM–OKF utasítás határozta meg 2014. március 8-án.

8 43/2011. (XI. 30.) BM rendelet 1. melléklet

9 Egy adott megyei katasztrófavédelmi igazgatóság illetékessége a vízfolyások, vízgyűjtő területek miatt 1–3 km-es mélységben átnyúlik a megyehatárokon a szomszédos megyékbe, ezért használható a megyehatárok tekintetében a megkülönböztető jelző.



1. ábra: A vízügyi és vízvédelmi hatósági, illetve szakhatósági illetékességi területek és a közigazgatási megyehatárok viszonya<sup>10</sup>

A 2014. szeptember 10-i szervezeti átalakulás kapcsán még egy érdekes momentumot fontosnak tartok megjegyezni a vízügyi és vízvédelmi hatósági, szakhatósági feladatok és hatáskörök előéletét illetően. A vízvédelmi hatósági, szakhatósági feladatok esetében a jogelőd a környezetvédelmi és természetvédelmi felügyelőség, itt jogutódlás kizárólag a hatáskörök átvételében valósult meg, a hozzájuk tartozó személyi állomány és vagyonelemek nem kerültek át a katasztrófavédelmi szervekhez. Ezzel szemben a vízügyi hatósági és szakhatósági hatáskörök 2013. december 31-ig a környezetvédelmi és természetvédelmi felügyelőséghez tartoztak, onnan átkerültek a vízügyi igazgatóságokhoz, amelyek 2014. január 1. és 2014. szeptember 9. között diszponáltak felettük, és onnan olvadtak be a katasztrófavédelmi szervezetbe. A vízügyi feladatok esetében a jogutódlás teljes mértékben bekövetkezett, ugyanis a területi vízügyi hatóságok külön közigazgatási (bár jogalanyisággal és önálló gazdálkodással nem rendelkező) szervezeti egységként működtek, és esetükben a teljes személyi állományt és a feladatok ellátásához szükséges vagyont átvette a katasztrófavédelmi szervezet.

A katasztrófavédelmi szervezetbe integrált vízügyi hatóságok helye, helyzete is módosult a közelmúltban. 2014. szeptember 10-től 2014. december 31-ig a területi vízügyi hatóságok a megyei katasztrófavédelmi igazgatóságok igazgatóhelyettesi szervezetén belül, külön területi vízügyi hatóságként funkcionáltak, majd 2015. január 1-től annyiban változott a helyzetük, hogy beolvadtak a megyei katasztrófavédelmi hatósági szolgálatba, így a maradék önálló közigazgatási szervezeti önállóságuk is megszűnt. A szervezeten belül közigazgatási jogelméleti megfogalmazás szempontjából a korábbi

<sup>10</sup> Forrás: <http://baranya.katasztrofavedelem.hu/vizugyi-es-vizvedelmi-hatosagi-jogkor>

megyei katasztrófavédelmi hatósági osztályok helyett 2015. január 1-től integrált hatósági szolgálatról beszélhetünk.<sup>11</sup>

Az Országos Vízügyi Hatóság mint másodfokú hatóság a BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóságba olvadt be 2014. szeptember 10-én. Összefoglalva a fejezetben leírtakat: a 2014. szeptember 10-i szervezeti átalakulás eredményeként egy rendkívül széles és szerteágazó illetékességgel rendelkező katasztrófavédelmi szervezet jött létre. A SWOT-elemzéshez éppen az intézmény – imént említett – sokszínűsége szolgáltatja a méltó alapot. Az elemzésben csupán érintőlegesen, egy-egy momentumot, példát kiragadva fejtem ki a Rendészeti Ágazat Doktoranduszainak VI. Országos Fórumán általam előadottakat.

### **SWOT-elemzés 1. – erősségek (straights) és lehetőségek (opportunities)**

A szervezeti átalakulás kétségkívül számos tekintetben a korábbinál erősebb, nagyobb hatalommal rendelkező katasztrófavédelmi intézményt hozott létre. Az erősségek között tarthatjuk számon elsőként a hatósági és szakhatósági hatáskör bővülésének tényét. Egy közigazgatási hatósági és szakhatósági feladatokkal rendelkező szervezetet kétségkívül erősít a további feladatok odatelepítése. A nagyobb, szélesebb hatás- és feladatkör kiterjedtebb döntési kompetenciát eredményez. Ebből a szempontból a katasztrófavédelmi szerveket erősíti, hogy a korábbihoz képest több döntési kompetenciával bírnak (a közigazgatási feladatok terén), s ez az összetettség egyúttal kiemeli a katasztrófavédelem szerveit a közigazgatás többi hatósága közül. A többletfeladat pedig idővel további erőforrások igényét veti fel a szervezet részéről, és ennek a jogalkotó, döntéshozó nagy eséllyel eleget tesz, amennyiben megfelelő hatékonysággal működő szervezetet akar. A közigazgatási többletfeladatok ellátása közben a szervezet lépésről lépésre megtalálhatja a kapcsolódási pontot az új hatáskör és a korábbi alapfeladatok között. Az esetek túlnyomó többségében az adott szervezet alapfeladataihoz illeszkedő, ahhoz valamilyen módon kapcsolódó újabb feladattípusokat telepít a jogalkotó, sokszor abból kiindulva, hogy a hatáskört gyakorló korábbi szervezet, a jogelőd nem optimális szintű hatékonysággal funkcionált. A korábbi és az új feladatok közötti átfedések megtalálásával és a lehetőségek kihasználásával mindkettő ellátása magasabb hatékonysággal lehetséges a korábbihoz képest.

Amit egy szervezet erősségeként tartunk nyilván, az egyben lehetőség is számára. Ahogy imént kifejtettem, a nagyobb hatás- és feladatkör szélesebb döntési kompetenciát eredményez, amely a szervezet számára lehetőséget biztosít – az alapfeladatai hatékonyabb ellátása mellett – jelentősebb szerep betöltésére a közigazgatásban. Mindez különösen szakhatósági együttműködésében nyilvánul meg belső és külső szinten. Belső szinten a katasztrófavédelmi szervezet a korábbi szakhatósági feladatokon kívül 2014. szeptember 10-e óta vízügyi és vízvédelmi szakhatósággal is rendelkezik, ame-

11. A megyei katasztrófavédelmi hatósági szolgálat számos korábbi (pl.: iparbiztonsági, veszélyesáru-szállítási, tűzvédelmi) hatásköre mellett vízvédelmi és vízügyi feladatokat is ellát.

lyek a korábbi szakhatósági tevékenységnél hatékonyabb együttműködést tesznek lehetővé. Konkrétan: a katasztrófavédelem szervezetének – azáltal, hogy magába olvasztotta a vízügyi szakhatóságot, hatóságot – egy adott közigazgatási eljárásban nem kell megkeresnie e szerveket, hanem saját szervezetrendszerén belül hozhatja meg a döntést megalapozó szakhatósági állásfoglalást. Ennek lehetősége pedig kétségtelenül gyorsabb és olcsóbb hatósági eljárást eredményez, ugyanakkor a többi hatóság közigazgatási eljárását is egyszerűsíti, ugyanis elég egy végzésben kérni a katasztrófavédelmi szervezettől a szakhatósági állásfoglalásokat.

A szakhatóságok szervezeten belüli, korábbinál szorosabb együttműködésének erőssége pedig abban rejlik, hogy a szervezet egésze számára többletinformációt biztosít. Az adatbázisok jogszabályi rendelkezések szerinti kezelése lehetővé teszi, hogy a szervezet olyan információk birtokában legyen, amelyek segítik alaptevékenysége ellátását is. Például a katasztrófavédelmi szervezetnek fontos és kiemelt szerepe van a katasztrófák, illetve veszélyhelyzetek megelőzése tekintetében, és ezt a tevékenységét jelentősen segíti, ha a vízvédelmi hatósági hatáskör okán (akár erre vonatkozó bejelentés révén) információval rendelkezik az adott vízfolyás, tó védőműrendszerének hiányosságaira vonatkozóan, és nem csak a havária bekövetkezésekor szembesül a problémával.

A fentiekből következik a katasztrófavédelmi szervek supervisorori<sup>12</sup> eljárásának hatékonyabb kivitelezési lehetősége a vízvédelmi és vízügyi hatósági feladatok átvételével kapott adatok és szaktudás felhasználásával, valamint a rendelkezésre álló humán-erőforrások ilyen jellegű bevetésével. A vízügyi hatósággal megfelelő szakképesítésű és vízvédelmi, vízügyi kompetenciával rendelkező személyek is a katasztrófavédelmi szervezet tagjává váltak, az ő segítségükkel hatékonyabban működhet a supervisorori eljárás is, nemcsak a szaktudásuk, hanem a kapcsolati tőkéjük felhasználása által is.

A gondolatmenetben máris elérkeztünk a következő erősséghez, amely egyben lehetőségeket is magában rejt. Az integrált hatósági osztályba vízügyi és vízvédelmi szakmai tudással rendelkező személyek érkeztek, és erre a humán-erőforrásra alapozhat a jövőben a szervezet. A bővült információ-, adat- és tudásbázis rendelkezésre állásából nemcsak a szervezet profitálhat, hanem az ország, adott terület közbiztonsága és védelmi képessége is magasabb szintre léphet. A felsorolt erősségek és az általuk kiváltott lehetőségek megfelelő szintű felhasználásával megnyílt az út a korábban nem vagy nehezen, illetve alacsony költséghatékonysággal kezelhető problémák megoldása felé. A katasztrófavédelmi szervezet – a korábbi tapasztalataira és a többi partner szemében kivívott tekintélyére alapozva, kiegészítve mindezeket a vízvédelmi és vízügyi hatósági erőforrásokkal – a korábbi problémás helyzeteket hatékonyan kezelheti, illetve akár supervisoryként megoldhatja.

A fejezetben kifejtettek összefoglalásaként megállapíthatjuk, hogy a katasztrófavédelmi szervezetbe a vízügyi és vízvédelmi hatósági, szakhatósági feladatok beolvasztása a várható (és remélhetőleg egyre markánsabban megjelenő) erősségek és lehetőségek aspektusából szemlélve kétségtelenül indokolt volt.

<sup>12</sup> A Katvédtv. felhatalmazása alapján lehetséges.

## **SWOT-elemzés 2. – gyengeségek (weaknesses) és veszélyek (threats)**

A szervezeti átalakulás pozitív tényezői mellett hiba lenne a negatívumokat figyelmen kívül hagyni, különösen az utóbbiak megoldásának, kivédésének elmulasztása okozta káros hatások negligálásának szándékától vezérelve. A negatívumok között tarthatjuk számon a minden jogutódlás velejárájaként megjelenő alapvető és kezelendő problémákat. Ezek közül mindenképpen említést érdemel a felek között esetlegesen kialakuló elszámolási vita a vagyonelemek (aktívák és passzívák) jogutódnhoz történő átkerülését, illetve jogelődnél maradását illetően. Különösen igaz lehet az elszámolás körében fellépő nézeteltérés a szerződések, követelések, bevételek és tartozások körében. A bevételeket értelemszerűen mindkét fél magáénak szeretné tudni, míg a tartozásoktól, passzíváktól a jogelőd szabadulni kíván, míg a jogutódnak általában nem áll szándékában ezeket felvállalni.

A humánerőforrás tekintetében említést érdemlő körülmény, hogy csak a vízügyi igazgatóságoktól vette át a katasztrófavédelem a teljes személyi állományt, akik a vízügyi hatósági és szakhatósági feladatokat látják el. A környezetvédelmi és természetvédelmi felügyelőségektől csak a vízvédelmi hatósági és szakhatósági feladatok kerültek át, az ezzel foglalkozó és szakmai kompetenciával rendelkező személyi állomány nem. A döntés veszélyt hordoz magában, különös tekintettel arra, hogy az amúgy is leterhelt vízügyi hatósági állomány pluszfeladatként megkapta a vízvédelmi hatáskört. Az állomány túlterheltsége így a többi feladatellátás hatékonyságára jelenthet veszélyt.

A vízügyi és vízvédelmi illetékesség több megyére kiterjedő jellege abban a kontextusban gyengesége a szervezetnek, hogy a vele foglalkozó személyi állomány egy megyében (megyeszékhelyen) található, a többi megyében nem rendelkeznek a területi szervek kirendeltséggel vagy bármilyen szervezeti egységgel. Sőt, néhány esetben a vízügyi hatósági feladatokat ellátó személyek a katasztrófavédelmi szerv objektumától távolabb eső épületben dolgoznak. A távolság okozta problémát idővel mindenféleképpen indokolt orvosolni.

Végezetül: a katasztrófavédelmi szervezet szembesül a vízügyi és vízvédelmi hatósági és szakhatósági tevékenység kapcsán azzal, hogy több esetben laboratóriumi méréseket kell végezni, s ez kizárólag akkreditált laborokban lehetséges, amelyek azonban a környezetvédelmi és természetvédelmi felügyelőségeknél maradtak, és bár jogszabály fekteti le a költségviselés alapelveit, a mérések igen jelentős költségeinek megelőlegezése kapcsán a katasztrófavédelmi szervezet és a jogelőd között vitákra lehet számítani.

## **Összegzés**

A szervezeti átalakulás SWOT-elemzésének eredményeként megállapítható, hogy a jogutódlás több pozitívummal jár, mint hátránnyal, és a feladatait nagyobb hatékonysággal ellátni képes katasztrófavédelmi szervezet jött létre. Mindezek mellett a 2014.

szeptember 10-i változás a hatékonyabb közigazgatási hatósági és szakhatósági eljárással és az adott területek magasabb szintű védelmével a társadalom számára is hasznot hozott.

Az átalakulás megalapozta a katasztrófavédelmi szervezet további fejlődési lehetőségeit és útját – erősségeit, illetve a rá leselkedő veszélyeket előadásomban és jelen tanulmányomban csupán felületesen vázoltam, gondolatébresztő szándéktól vezérelve. Remélem, hogy idővel, amikor a jelenleginél lényegesen hosszabb időtartam képezi majd a vizsgálódás tárgyát, lehetőség nyílik a komolyabb és konkrét példákat felvonultató, elért eredményeket bemutató elemzésre, és ezzel a nálam jóval szakavatottabbak élni is fognak.

## IRODALOMJEGYZÉK

1996. évi XXXI. törvény a tűz elleni védekezésről, a műszaki mentésről és a tűzoltóságról  
1999. évi LXXIV. törvény a katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről  
2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról  
43/2011. (XI. 30.) BM rendelet a katasztrófavédelmi kirendeltségek illetékességi területéről  
3/2012. (II. 16.) BM–OKF utasítás a hivatásos tűzoltó-parancsnokságok és a műszaki mentőbázisok működési területéről, valamint az önkormányzati tűzoltó-parancsnokságok elsődleges műveleti körzetéről  
223/2014. (IX. 4.) Korm. rendelet a vízügyi igazgatási és a vízügyi, valamint a vízvédelmi hatósági feladatokat ellátó szervek kijelöléséről

## SUMMARY

### ***Extending the Competence of the Hungarian Disaster Management Organization with Water Authority Tasks***

POLGÁR Miklós

*The disaster management organizations took over water authority tasks from its legal predecessor on 14 September 2014. The change brought about a considerable restructuring in the disaster management organization significantly increasing its capabilities. I would like to show the possibilities of the new system with the help of a SWOT analysis.*