

László Erika

MAGYARORSZÁG VÍZÜGYI IGAZGATÁSÁNAK FEJLŐDÉSTÖRTÉNETI ÁTTEKINTÉSE A KIEGYEZÉSTŐL NAPJAINKIG

*Historical Overview of Water Management in Hungary from the Austro–Hungarian
Compromise to the Present Day*

László Erika okleveles környezetmérnök, doktorandusz, Nemzeti Közszolgálati Egyetem,
Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola, laszlo.erika@uni-nke.hu

A vízügyi igazgatás és ennek keretében a vízminőség védelme és a vízgazdálkodás, valamint a vizek kártételei elleni védekezés legmegfelelőbb formában való végrehajtása minden társadalom alapvető érdeke. A szakterület napjainkban jelentős szervezeti és jogszabályi változásokon megy keresztül. A cikkben a szerző a kiegyezéstől napjainkig tartó időszak vízügyi igazgatásának intézményrendszeri és főbb jogszabályi változásait ismerteti hat történelmi időszakra bontva. Kutatásai eredményeként bemutatja a vízügyi igazgatás jelenkori rendszeréhez és működéséhez vezető evolúciót. Keresi a rendvédelmi szervek és az igazgatás együttműködésének olyan pontjait, amelyek nehezíthetik a szakterület hatékony működését, és javaslatot tesz az esetlegesen felmerülő problémák elkerülésének módjaira.

KULCSSZAVAK:

együttműködés hatékonysága, információs blokádnak, környezetvédelem, rendvédelmi szervek, vízügyi igazgatás

Water management and, in this context, water quality protection and water management, as well as the protection against water damage are in the best interests of all societies. The field is currently undergoing significant organisational and legal changes. In this article, the author describes the institutional and major legislative changes of water management in the period from the conciliation to the present, divided into six historical periods. As a result of this research, she presents the evolution leading to the current system and operation of water management. Looking for points of cooperation between law enforcement agencies and administration that can make it difficult for the industry to work effectively the author suggests ways to avoid potential problems.

KEYWORDS:

cooperation efficiency, information blockade, environmental protection, law enforcement organisation, water management

1. BEVEZETÉS

1.1. A témaválasztás aktualitása

A víz létfontosságú az emberi élet, a természet, a környezet és a gazdaság szempontjából egyaránt. Fontos megemlíteni, hogy vízkészleteinkkel szemben hiányosságok állnak fenn a minőség, a szennyezés és a vízhiány terén. A vízhiány közép- és hosszútávon történő fennállása aszályhoz vezet, ami kihívás elé állítja a hazai és az európai szakembereket. Kulcsfontosságú feladat az árvíz kockázatok kezelése, a vízi környezet védelme a települési szennyvíz káros hatásaival szemben, az emberi fogyasztásra szánt víz minőségének megőrzése a mikroorganizmusok, paraziták vagy az emberi egészségre potenciálisan veszélyt jelentő bármely káros mikrobiológiai vagy kémiai szennyezőkkel szemben. Jelentős fennálló kérdéskör ezen felül a felszíni és felszín alatti vizekre vonatkozó környezetminőségi előírások meghatározása és betartatása. Az ipari kibocsátások, a vizek mezőgazdasági eredetű nitrátszennyezései, a fürdővizek minőségi védelme, a vegyi anyagok, mosó- és tisztítószeres vízbejutásának veszélyei mind-mind feladattal látják el a környezetvédelem és a vízügyi igazgatás szakembereit. Ennek érdekében az európai uniós és a hazai jogszabályok, valamint az azt kiszolgáló intézményrendszerek is arra hivatottak, hogy a fent felsorolt feladatokat, kihívásokat véghez vigyék. A – környezetvédelem részét képező – vízügyi igazgatás küldetése, hogy a fent megfogalmazott vízügyi problémákat szem előtt tartva óvja a környezetet, és javítsa az emberek életminőségét. Jelen feladatok elvégzése a végrehajtó hatalom igazgatási tevékenységének segítségével megy végbe, amelynek elsődleges gyakorlója a közigazgatás és annak szervezetrendszere. Az alábbiakban a vízügyi igazgatás néhány fontosabb aktuális kérdésére kívánok rámutatni.

Ismert, hogy a vízügyi feladatok ellátásában fontos szerepe van a közigazgatásnak. Felmerül a kérdés, hogy történelmünk során milyen események hatására érte el vízügyi igazgatásunk a jelenlegi formáját. Célul tűztem ki, hogy jelen tanulmányban a kiegyezés (1867) után fejlődésnek induló államszervezeti átalakulásokat követő vízügyi igazgatás és a hozzá kapcsolódó intézményrendszer fejlődéstörténetét, a főbb jogszabályi változásokat, valamint a vízügyi igazgatás főbb feladatait, kihívásait vizsgáljam meg. E munka keretében a dualizmus és a jelenkor közigazgatásának felépítését vázlatos ábrák segítségével kívánom szemléltetni. A történeti áttekintést követően további célom, hogy következtetéseket vonjak le arra vonatkozóan, hogy napjaink vízügyi igazgatása a jelenlegi szervezeten belül milyen nehézségek elé nézhet, és a működése hogyan tehető még hatékonyabbá.

1.2. A vízügyi igazgatás előtörténete

Annak érdekében, hogy a történelmi kor sajátosságait megértsük, a tanulmányt egy előtörténeti bevezetővel kezdem.

Az 1848 tavaszán Európában lezajló forradalmi hullámot követő alkotmányreformok hatására a magyar állami berendezkedés és az azt szolgáló közigazgatás nagymértékben

megváltozott.¹ A 18. század második felétől ennek eredményeképpen egyfajta ellenőrzött közigazgatás létrehozása kezdődött meg, amelynek alapelve az államhatalmi ágak szétválasztásán alapult.² Az 1848. évi III. törvénycikkkel³ létrehozott független magyar felelős minisztérium, a központi szintű igazgatás legfontosabb vívmánya lett. A minisztériumban osztályok végeztek a különböző területekkel (belügyek, országos pénzügy, közmunka és közlekedési eszközök és hajózás, földművelés, ipar és kereskedelem, vallás és közoktatás, igazságszolgáltatás és kegyelem, honvédelem) kapcsolatos feladatokat. A hatalom gyakorlásában részt vevő más fő szervek egymáshoz való viszonya azonban ebben az időszakban tisztázatlanul maradt.⁴

Magyarország 1867-től kétközpontú alkotmányos királysággá vált, amellyel megteremtődött a dualista polgári állam, az Osztrák–Magyar Monarchia. Mindkét országot a közös uralkodó, I. Ferenc József irányította: Ausztriát császárként, Magyarországot pedig királyként. A két országban fellelhető közös minisztériumok ekkor a hadügyi, a külügyi, valamint az ezekhez tartozó pénzügyi minisztériumok voltak. Magyarországon kétkamarás parlament jött létre, amely a főrendiházból és képviselőházból állt. A törvényeket az országgyűlés és az uralkodó együttesen alkották. Az akkoriban kialakított közigazgatást a király által megbízott kormány irányította, amely azonban az Országgyűlésnek volt felelős. A területi közigazgatás fejlődése csak a kiegyezést követő időszakban vált látványossá. A dualizmus korában a közigazgatás helyi szervének a törvényhatósági szervet tekintették, amelynek feladatait a főváros, a vármegyék és a törvényhatósági jogú városok látták el.⁵ A vármegyék számítottak ebben az időszakban a középszintű közigazgatás legfontosabb intézményeinek, ugyanis a központi szerveknek ebben az időszakban még nem voltak speciális hatáskörű dekoncentrált államigazgatási szervei, a pénzügyi és honvédelmi területeket kivéve.⁶ Így a vízügyek középszintű igazgatását ebben az időszakban a vármegyék látták el. A vármegyék egészen a járási szintig kiépített végrehajtó szervezettel rendelkeztek. Ebben az időszakban a közigazgatás alsó szintjét a három jogi kategóriába (kis-község, nagyközség, rendezett tanácsú város) sorolt községek látták el.

¹ CSISZÁR 2010.

² KALAS 2015.

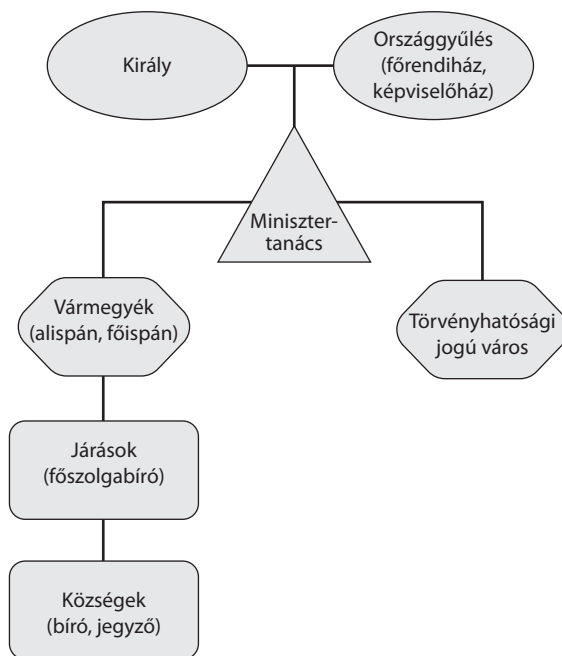
³ 1848. évi III. törvénycikk.

⁴ MÁTHÉ 2014, 184.

⁵ FÁBIÁN 1997, 41–49.

⁶ BARTA 2012, 28.

A dualizmus kori magyar közigazgatás vázlatos felépítését az alábbi 1. ábrával kívánom szemléltetni.



1. ábra • Magyarország közigazgatásának vázlatos felépítése a dualizmus korában.
(Forrás: a szerző szerkesztése)

2. VÍZÜGYI IGAZGATÁSUNK FEJLŐDÉSTÖRTÉNETE

A történelmi alapokra helyezett vízügyi igazgatás főbb területeinek bemutatása nagy segítséggel szolgálhat a hasonló területeken végzett kutatások történeti rendszerezéséhez, a múltbéli és jelenlegi szervezeti változások vázlatos áttekintéséhez. A tanulmányban a ki-egyeztől napjainkig tartó időszak vízügyi igazgatásának intézményrendszeri és főbb jog-szabályi változásait ismertetem hat történelmi időszakra bontva.

2.1. Magyarország vízügyi igazgatása az alkotmányos monarchia idejében (1848–1918)

A fejlődéstörténeti áttekintés során elsősorban az időrendi változások alapján mutatom be a főbb intézményi módosulásokat.

A vízügyi igazgatás felsőszintű irányítója 1867. március 11. és 1889. június 15. között a *Közmunka- és Közlekedésügyi Minisztérium* volt. Fennállása alatt, szervezeti felépítése többször is változásokon ment keresztül. Feladat- és hatáskörébe tartozott többek között a vízrendező társulatok által végrehajtott szabályozási munkák ügyei, vízrendező-, ármentesítő- és belvízelvezető társulatok feletti felügyelet, folyószabályozási kölcsönügylek, vízrendezési munkák, csatornaépítés és -fenntartás, vízimalmok engedélyezése és felülvizsgálata.⁷ A területi feladatok ellátására 1871-től folyammérnöki hivatalokat hoztak létre. Az 1873. május 9-e után kirobbanó gazdasági válság hatására ugyan számuk csökkent, ennek ellenére az 1880-as évekre számuk elérte a 16-ot⁸. 1879. március 1-jén megkezdte működését az Országos Kultúrmérnöki Hivatal budapesti székhellyel, amely az egységes vízgazdálkodás megteremtése mellett a talajjavítási terveket készítette, és az azokhoz kapcsolódó munkálatokat látta el⁹.

A vízügyi igazgatás fejlődéstörténetében fontos mérföldkőként említhető az az 1885. évi IV. törvénycikk, amely a Földművelés-, Ipar- és Kereskedelemügyi Magyar Királyi Minisztérium többfunkciós állami épületének (2. ábra) felépítésére határozott meg kölcsönfelvételi lehetőséget. A minisztériumi épületet Bukovics Gyula építész tervezte, az ünnepélyes alapkövetétel 1886. január 2-án történt.¹⁰



2. ábra • Földművelés-, Ipar- és Kereskedelemügyi Magyar Királyi Minisztérium homlokzatának távlati képe (1894) (Forrás: Budapest-képtárház)

⁷ KARDOS 1958, 3.

⁸ DÓKA 1983, 54.

⁹ VÁZSONYI 1961, 12.

¹⁰ BUGÁR-MÉSZÁROS 2009, 194.

A nagy volumenű építkezést követően a minisztériumok és társintézményei 1887 júniusában vehették át az újonnan létrehozott épületet. Ez a létesítmény a mai napig az agrár- és környezetvédelmi ügyeket állami szinten koordináló minisztériumunknak ad helyet.

A kiegyezés utáni időszakban az életszínvonal megváltozásával, az iparosodás fellendülésével, valamint az urbanizáció kibontakozásával megváltozott az ember kapcsolata a vízzel. Ezt felismerően került megalkotásra az 1885. évi XXIII. törvénycikk a vízjogról, amely megoldással kívánt szolgálni a vízügyi területen jelentkező és egyre növekvő jogi és közigazgatási problémák megoldására.¹¹

A törvény vizsgálata alapján elmondható, hogy a fő elvek között már említésre kerültek az állami hatóságok ellenőrzési feladatai, valamint meghatározták az első-, másod- és harmadfokú hatósági feladatokat is. Engedélyezési ügyekben elsőfokú hatóságnak számított az adott megye alispánja vagy a törvényhatósági joggal felruházott város polgármestere. Másodfokú hatóság ugyanazon törvényhatóság közigazgatási bizottsága volt. Harmadfokú hatóságnak járt el a vízhasználatra vonatkozó ügyekben a földművelés-, ipar- és kereskedelemügyi miniszter, míg a vízrendezési és az ármentesítéssel kapcsolatos vízvezetési ügyekben a közmunka- és közlekedésügyi miniszter határozott végérvényesen.¹²

Az 1886-ban hatályba lépett vízjogi törvény betartatása érdekében – a folyamfelügyelő hálózat továbbfejlesztésével – létrehozták az *Országos Kultúrmérnöki Hivatalt* (OKH) és a területi szerveiként működő kultúrmérnöki hivatalokat. A hivatalok illetékességi területe a megnövekedett feladatszám következtében 1909-re az ország egész területére kiterjedt.¹³ Az OKH feladatai közé tartozott a kultúrmérnöki hivatalok munkájának ellenőrzése, valamint tanácsadói feladatokat végzett a Földművelés-, Ipar- és Kereskedelemügyi Minisztérium számára.

A vízügyi feladatok ellátása tekintetében már a kezdeti időszakban is jellemző volt a központi igazgatás (minisztériumok) széttagoltsága. Az 1880-as évek végén felismerték, hogy – a független magyar felelős minisztérium alakításáról szóló 1848. évi III. törvénycikk 14. §-a által meghatározott osztályok közül – a közmunka- és közlekedésügyi, valamint a földművelés-, ipar- és kereskedelemügyi tárca feladatai „rokon természetűek” egymással. Az 1889. évi XVIII. törvénycikk indokolásában foglaltak alapján a minisztériumi szintű vízjogi feladatok illetékességi területei nem voltak élesen elhatárolhatók egymástól, amely a közigazgatási rendszer működését nehézkessé tette. Annak érdekében, hogy a közigazgatási feladatok ellátása gördülékenyebb formában tudjon működni, és a feladatok egy minisztériumon belül koncentrálódjanak, az 1889. évi XVIII. törvénycikkkel megalkotották a *Földművelésügyi Minisztériumot*, amely ezután, többszöri átszervezést követően 1948-ig volt a vízügyek felügyeleti szerve. Az átszervezések következtében a vízjogi és vízügyi műszaki feladatok ellátása a minisztériumon belül az V. Vízügyi Főosztály hatáskörébe kerültek.¹⁴

¹¹ BULKAI-DÓKA-FILÓTÁS 2006, 36.

¹² 1885. évi XXIII. törvénycikk.

¹³ DÓKA 2010.

¹⁴ SZENTJÓBI SZABÓ 1984, 32.

A területi feladatok ellátásában is igényként merült fel a közigazgatási ügyek gyorsabbá, hatékonyabbá tétele, így a már meglévő kultúrmérnöki hivatalok és az ott dolgozók létszámát is növelték. A Földművelés-, Ipar- és Kereskedelemügyi Minisztérium 1889 júniusában szűnt meg, feladatát részben a Földművelésügyi Minisztérium, részben a Kereskedelemügyi Minisztérium vette át. A Földművelésügyi Minisztérium megalapítását követően létrehozták az Országos Vízépítészeti Hivatalt, amelyet később (1891-ben) Országos Vízépítészeti és Talajjavítási Hivatallá neveztek át. A Földművelésügyi Minisztérium központi épületén belül a hivatalt 1899-ben Országos Vízépítési Igazgatósággá alakították át, amely így a vízügyi igazgatás első központi szerveként működhetett. Az Országos Vízépítési Igazgatóság 1929-ig, míg a kultúrmérnöki hivatalok 1948-ig látták el feladataikat.¹⁵

1913-ban az első világháború előtt a Földművelési Minisztériumban az V/A. főosztály ügykörébe az ármentesítési és belvízlevezetési, a vízjogi és a vízrendőri ügyek. Míg az V/B. főosztály ügykörébe a Duna és a Tisza szabályozásával kapcsolatos ügyek, valamint a kultúrmérnöki és vízügyi intézmények személyi ügyei tartoztak.

Jelen fejezetből jól látható, hogy a dualizmus korában az igazgatási rendszer nagymértékű fejlődésen ment át. A polgári állam kialakulása és fejlődése tette lehetővé a közigazgatásnak mint önálló hatalmi ágnak a megjelenését, és ezzel elősegítette a vízügyi igazgatás közigazgatási alapokra helyezett állami felügyeletét is.¹⁶

2.2. Magyarország vízügyi igazgatása az első Magyar Köztársaság és a Tanácsköztársaság ideje alatt

Az első világháborút követően Károlyi Mihály javaslatára 1918. október 24-én – az 1848. évi III. törvénycikk alapján – egy új hatalmi szervet hoztak létre, a Magyar Nemzeti Tanácsot, amely a nemzetgyűlés feladatát látta el ebben az időszakban. 1918. november 16-án – miután IV. Károly november 13-án lemondott, és felbomlott az Osztrák–Magyar Monarchia – kikiáltották a Népköztársaságot.¹⁷

A Tanácsköztársaság megalakulását követő időszakban¹⁸ új hatalmi szervek jöttek létre hazánkban. A legfőbb államigazgatási szerv a Forradalmi Kormányzótanács volt, amely egyúttal a legfőbb államhatalmi szervként funkcionált. Első kiáltványában arról határozott, hogy a törvényhozói, végrehajtói és bíraskodó hatalmat a munkás-, paraszt- és katonatanácsok diktatúrája gyakorolja. A Tanácsköztársaság megszüntette a hagyományos értelemben vett polgári önkormányzatokat, és szovjet mintára az államigazgatás helyi feladatait a tanácsokra bízta. A korábbi időszak minisztériumainak mintájára és feladatkörére

¹⁵ DÓKA 1980–1981, 239–253.

¹⁶ PÁLNÉ KOVÁCS et al. 2011, 49.

¹⁷ BÓDI 1997, 45.

¹⁸ A Tanácsköztársaság fennállása 1919. március 21-től augusztus 1-ig tartott. Fontos megemlíteni, hogy első írott (kartális) alkotmányunk – a Magyarországi Szocialista Szövetséges Tanácsköztársaság Alkotmánya – ebben a rövid időszakban, a Tanácsköztársaság ideje alatt született. MEZEY 2003, 261.

népbiztosságok jöttek létre. Ennek értelmében a Földművelésügyi Minisztérium jogutódjaként létrehozták a Földművelésügyi Népbiztosságot. A korábbi minisztériumok fennállásához képest általánosságban elmondható, hogy sem a hatáskör, sem az ügybeosztás, sem a személyi összetétel terén nem történtek lényegi változások.¹⁹ Az ország új feladatainak elvégzése és az ügyek egyszerűsítése érdekében a minisztériumon belül új osztályt állítottak fel, amelyből a VI. a Vízgazdálkodási osztály volt.²⁰ A Vízgazdálkodási osztály vezetője Bogdánfy Ödön volt, aki munkálataival a korszerű és egységes vízügyi igazgatás keretét hozta létre. A Tanácsköztársaság ideje alatt külön mezőgazdasági műszaki szolgálatot szerveztek, amely az állami felügyelet alá vont társulatokkal és a kultúrmérnöki hivatalokkal együttműködve jelentős vízi munkákat látott el. Ebben az időszakban a Vízgazdálkodási osztály hatáskörébe utalták a halászat, a tógazdálkodás és a vízierőgyekek felügyeletét is, ez utóbbi feladatainak végrehajtására külön vízenergiával foglalkozó ügyosztályt hoztak létre.²¹

1919. augusztus 8-a után, a Tanácsköztársaság bukását követően a minisztériumban visszaállították az 1919. március 21. előtti szervezetet, így a neve ismét Földművelésügyi Minisztérium lett.

2.3. Magyarország vízügyi igazgatása a Horthy-korszakban (1920–1944)

A Tanácsköztársaság bukását követően Magyarország államformája ismét királysággá alakult, egész pontosan király nélküli királysággá. Ebben az időszakban egy új hatalmi központot, új hatalmi intézményt kellett kiépíteni, amelynek államfője a kormányzó lett. A magyar jogrendben a kormányzói jogkör mindig ideiglenes, átmeneti megbízást jelentett, amelynek képviselőjére 1920. március 1-jén Horthy Miklóst kormányzóvá választotta a Nemzetgyűlés.²²

A Horthy-korszak közigazgatási rendszere a dualizmusban kialakult alapokon nyugodott. A Friedrich-kormány 1919. augusztus 8-án megjelent 1919. évi 3.886. M. E. számú rendelete a „törvényes közigazgatás felvételéről” kimondta, hogy a tanácskormányzati rendszer megszűnésével megszűntek mindazok a vármegyei, városi és községi szervek, amelyek a tanácskormány megbízásából a közigazgatási feladatokat ellátták. Mindemellett kijelentette, hogy az önkormányzati testületi szervek és egyének kötelesek a működésüket ismételten megkezdeni.²³ Ennek értelmében a területi közigazgatási hálózat legmagasabb rangú és legnagyobb autonómiával rendelkező egységeit – a fentiekben már említett – törvényhatóságoknak hívták, amelynek körébe tartozott a főváros, a vármegyék és a törvényhatósági jogú városok.

¹⁹ GYÓRFFY 1960, 10–19.

²⁰ KISS 1961, 571–582.

²¹ MARCZELL 1978, 25–26.

²² POLGÁR 2005, 195.

²³ A magyar kormány 1919. évi 3.886. M. E. számú rendelete 1919, 627–628.

Az 1920-as években a vízügyeket érintő V/A. főosztályhoz, ezt követően az ármentesítési és belvízvezetési, a vízjogi engedélyezések és vízrendőri, míg a V/B. főosztályhoz a folyammérnöki, kultúrmérnöki és halászati, valamint a vízrajzi ügyek tartoztak.

A két világháború közti időszakban viszonylag kevés vízügyi feladatot végeztek, ilyenek voltak például a Duna szabályozási munkái, az 1937-ben kötött első vízügyi egyezmény, a váci Duna-ág vezetóművének építése, a Kvassay- és Tassi-zsilipek megépítése, a békésszentandrás duzzasztómű és hajózsilip megépítése, valamint több tervet készítettek a Fertő-tó szabályozására is.²⁴

Az első világháborút megelőző időszakban az Alföldet sújtó aszályos időszakok nem okoztak különösebb problémát hazánk élelmiszer-ellátásában, ekkor ugyanis a Felvidéken termelt terményfelesleget elosztották az aszályal sújtott területeken. Probléma a Trianon utáni időszakban a felvidéki területek elcsatolásával keletkezett, ekkortól ugyanis a szélsőséges klímájú Alföldre korlátozódott az élelmiszer-termelés nagy része, amely nem volt mentes a szélsőséges vízügyi viszonyoktól. Az árvíz sújtotta tavaszi időszakokat nem egyszer követte aszályos nyári időszak.²⁵ Az öntözési ügyek ellátása és hatékonyabbá tétele céljából a 2850/1937. ME. rendelettel 1937-ben felállították az Országos Öntözésügyi Hivatalt. Az öntözéses gazdálkodás lehetővé tétele érdekében megalkották az 1937. évi XX. törvénycikket,²⁶ amely az öntözőgazdálkodás előmozdításához szükséges intézkedéseket tartalmazta. A szükséges munkálatok végrehajtása, elsősorban a Tisza és Hármas-Körös folyókon történő egy-egy duzzasztómű létesítésével, a Tisza mentén két szivattyútelep és a hozzá tartozó öntözőcsatorna-rendszerek megépítésével, valamint az említett munkálatokkal létrehozott öntözőművek megfelelő kihasználásának előmozdítására szolgált. A hivatal feladatait 1949-től a Földművelésügyi Minisztériumban létrehozott Öntözéses Termelési Alosztály látta el.²⁷

2.4. Magyarország vízügyi igazgatása a második Magyar Köztársaság idején (1946–1949)

1946 elején eltörölték a „király nélküli királyságot” és az 1946. évi I. törvénycíkkel²⁸ létrehozták a (második) Magyar Köztársaságot. A törvény értelmében a törvényhozó funkciót az egykamarás Nemzetgyűlés, míg a végrehajtó hatalmat a köztársasági elnök a Nemzetgyűlésnek felelős minisztérium által gyakorolta.

1948-ban a Földművelésügyi Minisztériumban a Vízjogi (V/A.) és a Vízügyi Műszaki Főosztályokat (V/B.) megszüntették. A vízügyek államosítása következtében – a vízügyi feladatok állami ellátásáról és a vízügyi igazgatás átszervezéséről szóló 6060/1948.

²⁴ SZENTJÓBI SZABÓ 1984, 48–49.

²⁵ KÁLNICZKY–KATZ 1988, 9.

²⁶ 1937. évi XX. törvénycikk.

²⁷ KISS 1961, 621.

²⁸ 1946. évi I. törvény.

Korm. sz. rendelettel – létrehozták az *Országos Vízgazdálkodási Hivatalt* (ebben az alfejezetben a továbbiakban: OVH), valamint 10 vízgazdálkodási körzetet (területi szervek). Az OVH volt az első olyan központi hivatal, amely önálló szervként végezte a vízügyek országos irányítását. Az OVH ekkor a közlekedési és postaügyi, valamint a földművelésügyi miniszterek közös felügyelete alatt állt.²⁹

1949 decemberében megváltozott a vízgazdálkodási körzetek beosztása. A korábbi 10 helyett 12 körzetet hoztak létre, területükön 13 szakaszmérnökséggel. A 15045/1949. (XII. 31.) FM rendelet 4. §-a értelmében az OVH folyammérnöki, valamint ár- és belvízvédelmi kirendeltségeit megszüntették. A megszüntetett kirendeltségek folyamszabályozási és árvízvédelmi ügyeit az illetékes körzet folyamszabályozási csoportja, belvízvédelmi ügyeit pedig a körzet kultúrmérnöki csoportja látta el.³⁰

1949-ben a 15024/1949. (X. 18.) számú FM rendelettel létrehozták az árvízvédelmi feladatok gyorsabb, hatékonyabb és állandó ellátása érdekében az Árvédelmi Készenléti Szervezetet.

A vízgazdálkodást érintő ügyekben eljáró vagy azokban érdekelt különböző államigazgatási szervek egységes működésének biztosítása érdekében a 4295/1949. (X. 27.) MT rendelettel megalakult az Országos Vízgazdálkodási Tanács (a továbbiakban: OVT). Tekintettel arra, hogy ez idő tájt a vízügyi államigazgatást teljes mértékben a széttagolódottság jellemezte, így az egyetlen kollektív szemléletű koordinálást ezt követően az OVT látta el.³¹ Az OVT feladata ekkor elsősorban az elvi állásfoglalások kiadása volt a vízgazdálkodással kapcsolatban felmerülő országos jelentőségű kérdésekben, valamint a vízgazdálkodás országos tervének véleményezése is feladatai közé tartozott. 1951-ben az OVT-t az 58/1951. (II. 28.) MT rendelettel átszervezték, annak érdekében, hogy a különböző szaktercák között szétosztott vízügyi feladatokat összehangolja.

2.5. Magyarország vízügyi igazgatása a Népköztársaság ideje alatt (1949-1989)

1949. augusztus 18-án az Országgyűlés elfogadta a Magyar Népköztársaság Alkotmányát,³² amelynek értelmében Magyarország új államformája népköztársaság lett. Az átalakulás a vízügyet is érintette.

Az OVH feladatköréből – a 150/1950. (V. 27.) MT rendelet értelmében – a földművelésügyi miniszter kizárólagos felügyelete alá kerültek az öntöző nemzeti vállalatok, a már megépített és termelés céljára használatba átadott öntözőrendszerek és a hozzájuk tartozó már megépített szivattyútelepek ügyei, valamint az öntözőrendszerekkel összefüggő, főként öntözésre használt belvízlevezető csatornák üzemeltetésének és fenntartásának ügyei. A rendelet kimondta, hogy az OVH a közlekedés- és postaügyi miniszter

²⁹ DUNKA–PAPP 2008.

³⁰ 15045/1949. (XII. 31.) FM rendelet.

³¹ KERTAI 1966, 106.

³² 1949. évi XX. törvény.

kizárólagos felügyelete alá tartozik, valamint, hogy az OVH – szervezeti különállásának fenntartásával – a közlekedés- és postaügyi miniszter főosztályaként működik tovább.³³ Az OVH mint a közlekedés- és postaügyi minisztérium vízgazdálkodási főosztálya 1951. év március hó 1. napjával megszűnt. Az 58/1951. (II. 28.) MT rendelet értelmében a vízgazdálkodási ügyeket különböző szaktárcák között osztották fel. A rendelet 2. §-a értelmében a vízgazdálkodási műszaki ügyek közül a helyi jellegűeket a helyi tanácsok ügykörébe kívánta utalni. Ennek szabályozásáról külön rendelettel kívánt intézkedni, azonban ennek kiadása nem történt meg. Az 52/1951. (II. 18.) MT rendelet értelmében a vízgazdálkodási körzetek folyamszabályozási csoportjából Árvízvédelmi és Folyamszabályozási Hivatalok, kultúrmérnöki csoportjából pedig Kultúrmérnöki és Belvízrendező Hivatalok létesültek.

A 18065/1951. (VI. 21.) FM rendelet alapján a mezőgazdasági termeléssel összefüggő vízügyi műszaki feladatokat 11 kultúrmérnöki és belvízrendező hivatal látta el.

Az egységes irányítás érdekében 1953. október 1-jén az 1060/1953. (IX. 30.) MT határozattal³⁴ megalakult az *Országos Vízügyi Főigazgatóság* (a továbbiakban: OVF). Az OVF a vízgazdálkodás országos irányítását volt hivatott ellátni. Az OVF vízügyi igazgatási feladatai a helyi vízügyi feladatkör átvételével teljessé vált, ekkor ugyanis a tanácsi szakigazgatási szervek vízügyi munkája is a felügyelete, irányítása alá került. Az OVF megalakulásával egyidejűleg 11 területi vízügyi igazgatóságot hoztak létre a Kultúrmérnöki és Belvízrendező Hivatalokból és az Árvízvédelmi és Folyamszabályozási Hivatalokból. A vízügyi igazgatóságok feladatkörét az 1060/1953. (IX. 30.) MT határozat állapította meg. Az 1954. évi nagy dunai árvizet követően 1955. január 15-én bajai székhellyel megalapították a 12. Vízügyi Igazgatóságot is.³⁵

Az OVF a 33/1959. (V.É.16.) utasításában a területileg illetékes vízügyi igazgatóságok nevét 1959. július 1-i hatállyal természetföldrajzi terület szerinti elnevezésre változtatta.³⁶

A vízgazdálkodási feladatoknak a társadalom érdekeivel és a népgazdaság erőforrásaival összhangban történő ellátása szükségessé tette a vízzel való gazdálkodás rendjének egységes elvek szerinti szabályozását és ezáltal egy korszerű, új vízügyi törvény megalkotását.³⁷ Ennek eredményeképpen létrehozták a vízügyről szóló 1964. évi IV. törvényt.

A törvény 1965. július 1-jétől hatályos rendelkezései alapján a vízgazdálkodási és a vízügyi igazgatási feladatokat a Minisztertanács közvetlen felügyelete alá tartozó OVF irányította. A törvény alapján a jogszabályban külön meghatározott helyi vízügyi feladatokat a tanácsok, az OVF szakfelügyelete alá tartozó illetékes tanácsi szakigazgatási szervek útján látták el. Ezen felül további vízgazdálkodási közfeladatokat végeztek a vízügyi igazgatóságok felügyelete alatt működő vízgazdálkodási társulatok is.

³³ 150/1950. (V. 27.) MT rendelet.

³⁴ 1060/1953. (IX. 30.) MT határozat.

³⁵ Nyugat-dunántúli Vízügyi Igazgatóság.

³⁶ BÉNYEI 1974, 39.

³⁷ 1964. évi IV. törvény indokolása.

A vízügyi államigazgatás szervezeti fejlődésének legnagyobb dinamizmusát a vízügyről szóló 1964. évi IV. törvény, valamint a végrehajtásáról szóló 32/1964. (XII. 13.) Korm. rendelet adta.³⁸

A 39/1968. (X. 30.) Korm. rendelet értelmében 1968. október 30-tól a vízgazdálkodás és a vízügyi igazgatás országos hatáskörű szervét Országos Vízügyi Főigazgatóságról *Országos Vízügyi Hivatalra* nevezték át.

Az Országos Vízügyi Hivatal 1988-ig, azaz 20 évig volt minisztériumi jogokkal felruházva az önálló vízügyi ágazat irányítójaként.³⁹

Jogszabályban külön meghatározott helyi vízügyi feladatokat a tanácsok – az illetékes tanácsai szakigazgatási szervek útján – látták el. A vízügyi igazgatóságok felügyelete alatt működő vízgazdálkodási társulatok is végeztek vízgazdálkodási közfeladatokat. Ebben az időszakban az egyes vízgazdálkodási feladatok hatékonyabb és gyorsabb ellátásának pénzügyi megalapozására, illetőleg a pénzügyi források pótlására és kiegészítésére, a vízügyi bevételeket kezelő Vízügyi Alapot hoztak létre, amely az Országos Vízügyi Hivatal elnökének közvetlen irányítása és felügyelete alatt működött.

Az 1970-es években, vízügyi államigazgatási ügyekben a hatósági jogkört első fokon a Vízügyi Igazgatóság, másodfokon a Minisztertanács közvetlen felügyelete alá tartozó országos hatáskörű szerv gyakorolta.⁴⁰ Ebben az időszakban számos vízmű és vízgazdálkodási vállalat jött létre. 1987-ben az Országgyűlés az Országos Környezet- és Természetvédelmi Hivatal és az Országos Vízügyi Hivatal összevonásával létrehozta a *Környezetvédelmi és Vízgazdálkodási Minisztériumot*. Az új minisztérium létrehozásával a Kormány hozzájárult a központi államigazgatás szervezeti felépítésének megújításához, ugyanis a korábbi szervezetek összevonása elősegítette a közigazgatás szervezeti egységesítését, összehangolását és a feladatok produktivitását.⁴¹

1988-ban a vízügyi és környezetvédelmi feladatokat egyesítették. A környezetvédelem és a vízgazdálkodás területi államigazgatási szerveiről szóló 4/1988. (VIII. 5.) KVM rendelet rendelkezése alapján 1988. július 1-jétől a környezetvédelem és a vízgazdálkodás, valamint a vízügyi igazgatás jogszabályban meghatározott területi feladatait a *Környezetvédelmi és Vízügyi Igazgatóságok* látták el. A környezetvédelmi és vízügyi igazgatóságokat a vízügyi igazgatóságok és az Országos Környezet- és Természetvédelmi Hivatal környezetvédelmi felügyelőségei, valamint a Környezetvédelmi Intézetnek a környezetvédelmi felügyelőségek mellett működő állomásai összevonásával hozták létre.⁴²

Tekintettel arra, hogy az újonnan létrehozott minisztériumon belül a vízminőségi ügyeket a környezetvédelmi blokkba sorolták, így az, a következő 2.6. fejezetben bemutatott minisztériumi szétválást követően megbontotta a vízügyi igazgatás egységességét.

³⁸ SZÉCSI 2010.

³⁹ Közép-Duna-völgyi Vízügyi Igazgatóság.

⁴⁰ 1964. évi IV. törvény.

⁴¹ Törvényjavaslat a Magyar Népköztársaság minisztériumainak felsorolásáról szóló 1987. évi VII. törvény módosításáról 1985, 239.

⁴² GELLÉRTHEGYI 2005, 147.

2.6. Magyarország vízügyi igazgatása a rendszerváltástól napjainkig (1989–2019)

1989. október 23-án kikiáltották a harmadik Magyar Köztársaságot, amit követően a közigazgatás is átalakult. A környezetügyi tárca neve 1990 májusában Környezetvédelmi Minisztériumra változott. Az 1990. évi LXVIII. törvény értelmében a vízügyi ágazat kivált a környezetvédelmi tárcából. A vízügyi igazgatás feladatait ettől fogva a *Közlekedési, Hírközlési és Vízügyi Minisztérium*, valamint az irányítása alatt álló vízügyi igazgatási szervek látták el, míg a vízháztartás, a vízminőség, a felszíni és a felszín alatti vizek védelmével összefüggő szabályozási és ellenőrzési feladatokat teljes hatáskörrel a *Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium* végezte el.

A jogszabályban meghatározott vízügyi feladatokat a helyi önkormányzatok, továbbá a vízgazdálkodási társulatok is végezték. A vízügyi ágazat kiválásával megszűntek a Környezetvédelmi és Vízügyi Igazgatóságok. Ezt követően a vízügyi hatósági feladatokat az újonnan megalakult Vízügyi Igazgatóságok (12 db VÍZIG) látták el, míg a környezetvédelmi és természetvédelmi feladatok ellátására 12 Környezetvédelmi és Természetvédelmi Felügyelőséget hoztak létre.⁴³

A Közlekedési, Hírközlési és Vízügyi Minisztérium felügyelete alatt 1990-ben létrehozták a Környezetvédelmi Főfelügyelőséget, valamint az *Országos Vízügyi Főigazgatóságot* (OVF).

A vízgazdálkodás és a vízügyi igazgatás területi szervei ebben az időszakban a fent említett vízügyi igazgatóságok voltak, amelyek gyakorolták a vízügyi hatósági és szakhatósági jogköröket, valamint ellátták a vízgazdálkodási társulatok és szervezeteik állami felügyeletét. A vízügyi igazgatás szaktevékenységének és a területi vízügyi szervezetnek az operatív szakmai irányítását, valamint az országos (központi) vízügyi szakfeladatokat ebben az időszakban az Országos Vízügyi Főigazgatóság látta el.⁴⁴

A vízgazdálkodási hatósági jogkör gyakorlásáról szóló 72/1996. (V. 22.) Korm. rendelet vízgazdálkodással összefüggő hatósági hatáskörökben és hatósági jogkörben eljáró szerveként 1996 júliusától 2003. december végéig az állami feladatok körében a vízügyi igazgatási szerveket, míg önkormányzati feladatok körében a helyi önkormányzatok jegyzőit jelölte ki.

A vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény 5. §-a értelmében a vízügyi igazgatással foglalkozó területi szervezeteknek a területi jelentőségű vízgazdálkodási feladatok, koncepciók egyeztetésére, véleményezésére Területi Vízgazdálkodási Tanácsot kellett létrehoznia. Ennek működési területe megegyezett a VÍZIG illetékességi területével.

2000 júniusától a Közlekedési, Hírközlési és Vízügyi Minisztérium, a *Közlekedési és Vízügyi Minisztérium*⁴⁵ nevet viselte.

⁴³ SZLÁVIK–REICH 1995, 417.

⁴⁴ 4/1990. (X. 24.) KHVM rendelet.

⁴⁵ 1998. évi XXXVI. törvény.

2002. május 1-től a vízügy visszakerült a Környezetvédelmi Minisztériumhoz, és ezzel létrehozták a *Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztériumot*⁴⁶ (KvVM).

Az intézmény-korszerűsítéssel a Kormány az európai uniós elveknek megfelelő szervezeti rendszer kialakítását kívánta szorgalmazni. Az átalakítás következményeként 2004. január 1-jétől a Vízügyi Igazgatóságokat 12 Környezetvédelmi és Vízügyi Igazgatóság és 12 Vízügyi Felügyelet váltotta fel, amelynek eredményeként szétvált egymástól az operatív, illetve a hatósági munka.⁴⁷

A 2004. január 1-től hatályos 183/2003. (XI. 5.) Korm. rendelet értelmében a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi igazgatási feladatokat az *Országos Környezet- és Vízügyi Főfelügyelőség* (OKVF), az *Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főigazgatóság* és a területi szervek látták el. Az OKVF az átszervezések eredményeként a Környezet- és Természetvédelmi Főfelügyelőség, illetve az Országos Vízügyi Főigazgatóság jogutódjaként működött tovább. Az átszervezés eredményeként született Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főigazgatóság az Országos Vízügyi Főigazgatóság és a Környezetgazdálkodási Intézet jogutódjaként látta el tevékenységét. Az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főigazgatóság irányította a környezetvédelmi és vízügyi feladatokat ellátó területi szervek vízkárelhárítási, környezeti és vízminőségi kárelhárítási tevékenységeit. Valamennyi szakterület tekintetében számos alapfeladatot látott el, amelynek részletes felsorolásával a 183/2003. (XI. 5.) Korm. rendelet foglalkozott. A környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi igazgatás, területi feladatait, a *Környezetvédelmi Felügyelőségek* (KF), a *Vízügyi Felügyelletek* (VIFE), a *Környezetvédelmi és Vízügyi Igazgatóságok* (KÖVIZIG) és a *Nemzeti Park Igazgatóságok* (NPI) látták el. 2003-ban a KvVM irányítása alatt létrehozzák az *Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőséget*.

2005. január 1-jével egyéves működést követően megszűntek a vízügyi felügyelletek, feladataik ezt követően a környezetvédelmi felügyelőségekhez kerültek. A 341/2004. (XII. 22.) Korm. rendelet értelmében a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi igazgatási feladatokat az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőség, az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főigazgatóság és a területi szervek látták el. A területi feladatokat a Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőségek, a Környezetvédelmi és Vízügyi Igazgatóságok és a nemzeti-park-igazgatóságok látták el.

2006. január 1-től a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi igazgatási feladatokat a 276/2005. (XII. 20.) Korm. rendelet értelmében az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőség, a területi szervek és a miniszter által alapított Vízügyi Központ és Közgyűjtemények (VKK) költségvetési szerv látta el. A vizek kártételei elleni védelemmel, egyes vízrajzi tevékenységekkel, közműves vízellátással és a szennyvízkezeléssel kapcsolatos feladatokat látta el. A területi szervek a környezetvédelmi,

⁴⁶ 2002. évi XI. törvény.

⁴⁷ Megtörtént a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium szervezeti átalakítása 2004. 1.

természetvédelmi és vízügyi felügyelőségek, a környezetvédelmi és vízügyi igazgatóságok és a nemzeti park-igazgatóságok voltak. 2007. április 1-től a VKK jogutódja a Vízügyi és Környezetvédelmi Központi Igazgatóság (VKKI)⁴⁸ volt.

A Kormány törvényben meghatározott hatásköreiben vízügyi igazgatási szervként a VKKI, valamint a környezetvédelmi és vízügyi igazgatóság járt el. Az 5/2009. (IV. 14.) KvVM rendelet értelmében a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium 2009. május 19-én megalakította az *Országos Vízgazdálkodási Tanácsot* (OVT). A tanács a szervezeti és működési szabályzatában foglaltak alapján vízgazdálkodási szakmai véleményező és koordináló szervezetként volt hivatott működni.

A Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium jogutódja 2010-től a *Vidékfejlesztési Minisztérium* (VM) lett. 2012-től a 347/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet értelmében a vízgazdálkodással kapcsolatos igazgatási feladatok a Belügyminisztériumhoz kerültek. A Belügyminisztérium ennél fogva ellátta a vízügyi igazgatási szervek irányítását, az ár- és belvíz elleni védekezési feladatokat, továbbá a vízminőségi kárelhárítás szervezését, valamint a védekezés operatív végrehajtását és irányítását. A vízgazdálkodás szakmai irányítási feladatai a Vidékfejlesztési Minisztérium hatáskörében maradtak. Ezzel párhuzamosan az országos hatáskörrel rendelkező középírányító szervezet, a VKKI kettévált, és 2012. január 1-jével létrejött a *Nemzeti Környezetügyi Intézet* (NeKI) és az *Országos Vízügyi Főigazgatóság* (OVF). A NeKI egy központi szervből és 12 területi kirendeltségből állt, így működési területe az ország egész területére kiterjedt.⁴⁹ Feladata volt, hogy az országos hálózattal komplex háttérintézményként segítse a vízgazdálkodási és környezetvédelmi területen működő szervek munkáját, és ezzel elősegítse a közigazgatás eredményességét. A NeKI a Vidékfejlesztési Minisztérium, míg az OVF a Belügyminisztérium irányítása alatt állt.

A KÖVIZIG-ek 2012. január 1-jétől vízügyi igazgatóság elnevezéssel működtek tovább. A vízügyi igazgatási szervek irányításának átalakításával összefüggésben létrehozott 300/2011. (XII. 22.) Korm. rendelet értelmében 2012. január 1-jei hatállyal a Belügyminisztérium hatáskörébe került a 12 területi vízügyi igazgatóság és az *Országos Vízügyi Főigazgatóság* (OVF) is. Szintén ettől a dátumtól a NeKI, a KÖVIZIG-ek jogutódjának minősült.⁵⁰

A vízügyi szervezetek Belügyminisztériumba történő integrálásának célja volt, hogy egy rendszeren belül összpontosuljanak az ár- és belvízvédekezéssel összefüggő vízügyi igazgatási feladatok.⁵¹

Az 1382/2013. (VI. 27.) Korm. határozat értelmében a vízgazdálkodás országos és részterületeit érintő vízgyűjtőgazdálkodási tervezésének szakmai és tudományos megalapozottsága, valamint a társadalmi részvétel biztosítása érdekében Területi Vízgazdálkodási Tanácsot, Részvízgyűjtő Vízgazdálkodási Tanácsot és Országos Vízgazdálkodási Tanácsot

⁴⁸ GRIBOVSZKI 2010.

⁴⁹ Nemzeti Környezetügyi Intézet alapító okirata, módosításokkal egységes szerkezetben.

⁵⁰ XIV. Belügyminisztérium fejezet összefoglaló adatai 2013.

⁵¹ BÁRDOS 2016, 123.

hoztak létre. Területi Vízgazdálkodási Tanácsból 12-t, míg Részvízgyűjtő Vízgazdálkodási Tanácsból 4-et hoztak létre az országban.⁵²

A Kormány a 2013/2020. számú határozatában döntött a vízügyi ágazat irányításának átalakításáról, így a 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet értelmében a vízgazdálkodási, a vízügyi igazgatási szervek irányítása, valamint a vízvédelmi feladatok 2014 júniusától a belügyminiszter hatáskörébe kerültek.⁵³

A vízügyi igazgatási, valamint a vízügyi hatósági feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 482/2013. (XII. 17.) Korm. rendeletben foglaltak szerint 2014. január 1-jétől megalakult az *Országos Vízügyi Hatóság* az OVF elkülönült, jogszabályban meghatározott önálló feladat- és hatáskörrel rendelkező szervezeti egységként, amely ebben a formájában 2014. szeptember 10-ig látta el tevékenységét. Az Országos Vízügyi Hatóság vízügyi feladatok tekintetében az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőség, valamint a Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőségek jogutódjaként működött. A Kormány vízügyi igazgatási szervként szintén ettől a dátumtól az OVF-et és a területi vízügyi igazgatóságokat jelölte ki. Az Országos Vízügyi Hatóság minden olyan eljárásban másodfokú hatóságként jelent meg, ahol a területi Vízügyi Hatóságok első fokon jártak el. Az Országos Vízügyi Hatóság mellett 12 területi vízügyi hatóság működött, mint első fokon eljáró hatóság és szakhatóság.

2014. szeptember 10-től az Országos Vízügyi Hatóság és területi szerveinek jogutódja a *Belügyminisztérium Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság* és területi szervei lettek. Első fokon eljáró területi vízügyi hatóságként és szakhatóságként, továbbá területi vízvédelmi hatóságként és szakhatóságként a 12 területileg illetékes Katasztrófavédelmi Igazgatóság jár el. Országos vízügyi hatóságként a Belügyminisztérium Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatósága jár el, amely a hatóság első fokú vízügyi hatósági vagy szakhatósági, vízvédelmi hatósági vagy szakhatósági eljárása esetén, másodfokon jár el. A területi vízügyi igazgatóságok ezzel párhuzamosan a vizek kártételei elleni védelemével, vízkárelhárítással (árvíz- és belvízvédekezéssel, vízhiány kárelhárítással, valamint a vízminőségi kárelhárítással) összefüggő, valamint a 223/2014. (IX. 4.) Korm. rendeletben megfogalmazott további feladatok ellátásával foglalkozik.

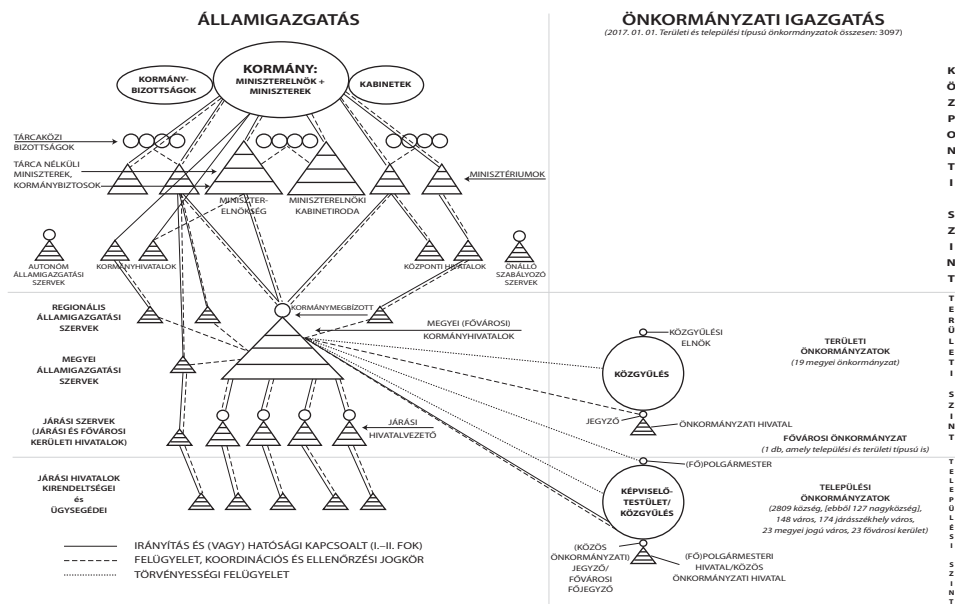
2017-ben a mezőgazdasági vízgazdálkodás – az öntözővíz-szolgáltatás és vízkormányzás kivételével – a Földművelésügyi Minisztériumhoz, a víziközmű-fejlesztés és -működtetés szakterületi szabályozása a Belügyminisztériumhoz, a víziközmű-szolgáltatás elkülönült szabályozási feladatai pedig a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium és a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal feladatkörébe tartoztak. A víziközmű-szolgáltatások feladatai elsősorban az önkormányzatokhoz tartoznak, amelyet gazdasági társaságok útján látnak el. Az ivó- és fürdővíz közegészségügyi vonatkozásai az Emberi Erőforrások Minisztériuma alá tartoznak.⁵⁴ A Nemzeti Fejlesztési Minisztérium helyett 2018. május 18-tól az Innovációs és Technológiai Minisztérium, a Földművelésügyi Minisztérium helyett

⁵² 1382/2013. (VI. 27.) Korm. határozat.

⁵³ XIV. Belügyminisztérium fejezet összefoglaló adatai 2013.

⁵⁴ Nemzeti vízstratégia (Kvassay Jenő Terv) 2017, 7-8.

pedig az Agrárminisztérium működik. A 2018. februári állapotot tükröző hazai közigazgatásunk vázlatos bemutatását az alábbi 3. ábrával kívánom szemléltetni.



3. ábra • Hazai közigazgatásunk felépítése, 2018. február 2-i állapot (Forrás: ÁRVA et al. 2018.)

3. ZÁRÓ GONDOLATOK

A vízügyi igazgatás evolúcióját vizsgálva megállapítható, hogy a közigazgatás fejlődését és kialakulását nem lehet semlegessé tenni a történelmi hatásoktól. Ennek függvényében a közigazgatási berendezkedés más arcát mutatta a Monarchia idején, az első Magyar Köztársaság és a Tanácsköztársaság idején, a Horthy-korszakban, a második Magyar Köztársaság idején, a Népköztársaság ideje alatt és a rendszerváltástól napjainkig. A közigazgatási berendezkedés változásának koegzisztenciális velejárója volt a vízügyi igazgatás átalakulása is, amely az államigazgatás fejlődésével és az azt formáló történelmi behatásokkal köthető össze.

A közigazgatás átalakulásának bemutatására készített 1. és 3. ábrák jól szemléltetik a Monarchia idejében és napjainkban kialakult közigazgatási formák közötti, felépítésbeli különbségeket. Az ábrákon látható, hogy a Monarchia idejében (1. ábra) a közép és alsóbb szintű igazgatást kevésbé jellemezte a szakigazgatási szervek (ezen belül a vízügyi igazgatási szervek) önállósága, azok elsősorban a vármegyéken belül látták el feladataikat. Napjaink közigazgatását bemutató ábráján (3. ábra) azonban jól elkülöníthetők a központi,

a területi és a települési igazgatási szintek, valamint az állami és önkormányzati igazgatás működése. Ez hatással volt a vízügyi igazgatás kialakítására és működtetésére is.

A vízügyi igazgatás napjainkban is sok változáson megy keresztül. A szakemberek és a kutatók egyaránt azon fáradoznak, hogy ez a rendszer minél hatékonyabban működjön. Ennek alapja a kiindulópólya elemzése, értékelése, az esetleges hibalehetőségek feltérképezése és az ezzel kapcsolatos feladatok meghatározása. Az egyik ilyen kritikus pont lehet, hogy az igazgatási és a védelmi feladatok ellátása is ugyanazon a rendszeren belül zajlanak.

Európa más országaiban (például Németországban) az árvizekkel kapcsolatos katasztrófavédelmi feladatok megoldása a Belügyminisztériumhoz – azon belül a polgári védelemhez – tartozik, amelyek rendeltetésüknél fogva speciális, hierarchikus berendezkedésű szervezetek,⁵⁵ mivel az idetartozó alapfeladatok (például a rendőrségi, a büntetés-végrehajtási, a katasztrófavédelmi, nemzetbiztonsági stb. feladatok) csak ebben a keretben láthatók el. Ahol a vízügyi igazgatás ugyanehhez a rendszerhez kapcsolódik, ott annak gyenge láncszemeit ennek tükrében érdemes vizsgálni.

Egyes szakirodalmakra⁵⁶ alapozva megállapítható, hogy a rendvédelmi, meghatározott hierarchián és többnyire függelmi viszonyban működő szervek esetében a belső és külső kommunikáció közös gyakorlatokon alapuló speciális szakértelmet igényel, az információáramlás ellenben az ugyanide kapcsolódó, de más alapokon szerveződő igazgatási területen néhány esetben nehezebbé válhat. Kialakulhat az információbloká, amelynek oka (bizonyos kutatások⁵⁷ megvilágításában) a speciális szervezeti kialakítás, az alá- és fölérendeltségi viszonyok szükségszerű megléte és együttélése az igazgatással.

Esetenként nem kerülhető el a formális kommunikáció megjelenése, ami pedig az igazgatási területen gátolhatja a gyakorlatorientált, a mindennapi munkához szükséges információk áramlását.

Gajdusчек György *A bürokrácia-fogalom értelmezése a társadalomtudományokban és ennek jelentősége a közigazgatási szervezetek sajátosságainak magyarázatában* című PhD-értekezésében⁵⁸ például ismerteti Michel Crozier bürokratikus szervezetekben lejátszóó folyamatát, és kitér a kommunikációs bloká szervezeten belüli kialakulásának okaira. Vizsgálataival igazolta, hogy mivel a védelmi szervezetek a rendeltetésük okán alá-főlérendeltségi viszonyra épülnek – e nélkül ugyanis nem láthatnák el az alapfeladataikat – a hierarchikus felépítés pedig okozhat olyan helyzeteket, hogy az átfogó döntéseket hozó személyek nem rendelkeznek minden esetben a döntéshozatalhoz szükséges teljes körű információkkal. Ugyanis, míg a gyakorlatorientált és információval rendelkező területek az alsóbb szinten helyezkednek el, addig nem mindig itt születnek a döntésekhez szükséges, a kommunikációs bloká és az alá-főlérendeltségi szemlélet következtében hiányos információk, így időnként már nem teljeskörűen jutnak el a lényegi információk a felsőbb döntéshozatali szintekhez.

⁵⁵ HORNYACSEK 2019, 87–100.

⁵⁶ ELEKES 2014b.; ELEKES 2014a, 28–33.

⁵⁷ PIRGER 2015, 33–34.

⁵⁸ GAJDUSCHEK 2000, 45–47.

A kutatók által említett jelenség tekintetében – más országokhoz hasonlóan – az igazgatásban, így a vízügyi igazgatás területén is célszerű lehet helyzetelemző kutatásokat folytatva vizsgálni, hogy a hazai viszonyokban van-e nyoma ennek az „információblokkád” jelenségnek, és ha igen, hogyan lehet a negatív hatását kiküszöbölni. Tudományos kutatás tárgyát képezhetné továbbá annak elemzése, hogyan működik a szervezeten belüli kommunikáció, és ez milyen hatással van a jogszabályalkotásra, a vízügyi terület több minisztériumot érintő együttműködésére, valamint a feladat-végrehajtásra. A fenti szempontok figyelembevételével vizsgálni lehetne a hivatali szintek közötti kommunikáció gyorsabbá, hatékonyabbá tételének lehetőségeit is. A vízügyi igazgatás diszlokációjából adódóan hasznos lehet annak a mára már elterjedt gyakorlatnak a folytatása és továbbfejlesztése, amely a védelmi és igazgatási szervek tapasztalatainak összevetésével határozza meg a teendőket, és azokat széles körben teszi közzé, akár beépítve a szervezetek felkészítési rendszerébe.

A vízügyi igazgatás nem választható el élesen a környezetvédelmi feladatoktól, amelyet jól példáz, hogy a vízügyi és környezetvédelmi tevékenységek gyakran egy időben és térben folynak. A vízügyi igazgatás számos ponton kapcsolódik a környezetvédelmi igazgatáshoz és feladatokhoz, és ezáltal annak igazgatási szervezeteihez is. Közös feladatként jelentkezhet a jogszabályok és jogszabály-tervezetek együttes előkészítése, a stratégiák közös kidolgozása, a panaszos ügyek kivizsgálása stb. Ennek tükrében fontos a jövőben is az ágazatok közötti hatékony együttműködés lehetőségeinek vizsgálata, és hogy a stratégiai célok között prioritást kapjanak az együttműködési kérdések, valamint az ezekkel összefüggő kutatások szorgalmazása.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. ÁRVA Zsuzsanna – BALÁZS István – BARTA Attila – PRIBULA László – VESZPRÉMI Bernadett (2018): *Annotált záróvizsga tételsor, Közigazgatási jog*. Debrecen, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Közigazgatási Jogi Tanszék.
2. BARTA Attila (2012): A magyar államigazgatás alsó-középszintjének átalakítása 2012-ben. A járások feladataira és szervezetére vonatkozó főbb megállapítások. *Kodifikáció és Közigazgatás*, 2. sz. 28–38.
3. BÁRDOS Zoltán (2016): *Az ár-, és belvizek elleni önkormányzati védekezés korszerűsítése*. Doktori (PhD-) értekezés, Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem. DOI: <https://doi.org/10.17625/NKE.2016.16>
4. BÉNYEI Zoltán (1974): A vízügyi szolgálat szervezete. *Vízügyi Műszaki Gazdasági Tájékoztató*, 53. sz.
5. BUGÁR-MÉSZÁROS Károly (2009): Bukovics Gyula és Kossuth téri minisztériumi épülete. In *Budapest neoreneszánsz építészete. Tanulmányok a 2008. november 18-án Budapest Főváros Levéltárában rendezett konferencia anyagából*. Budapest, Budapest Főváros Levéltára.
6. BULKAI Pál – DÓKA Klára – FILOTÁS Ildikó (2006): Vízellátás a 19. század közepétől a második világháborúig. In BERTÓK László – BULKAI Pál – FEJÉR László – KOLTAY József szerk.: *Az ivóvíz honfoglalása. A közműves ivóvízellátás fejlődése Magyarországon a római kortól napjainkig*. Budapest, Magyar Víziközmű Szövetség, 36.
7. DÓKA Klára (1980–1981): A kultúrmérnöki hivatalok 1879–1948. *Levéltári Közlemények*, 51–52. évf. 239–253.
8. DÓKA Klára (1983): A vízügyi szakigazgatás fejlődése. II. rész. *Vízügyi Közlemények*, 65. évf. 1. füzet. 54–68.
9. DUNKA Sándor – PAPP Ferenc (2008): *A Berettyó vízgazdálkodásának és jeges árvi-zének története*. Budapest, Vízügyi Történeti Füzetek 17.
10. ELEKES Edit (2014a): Szervezetfejlesztés a változás jegyében egy rendvédelmi szervnél. *Gradus*, Vol. 1, No. 1. 28–33.
11. ELEKES Edit (2014b): *Szervezetfejlesztés és vezetési funkciók összefüggéseinek vizsgálata egy konkrét államigazgatási szervnél*. Doktori (PhD-) értekezés, Debrecen, Debreceni Egyetem.
12. FÁBIÁN Lajos (1997): *Magyarország államszervezete fejlődésének vázlatos áttekintése 1001–1995*. Nyíregyháza, a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Levéltár Kiadványai III. Tanulmányok 4.
13. GAJDUSCHEK György (2000): *A bürokrácia-fogalom értelmezése a társadalomtudományokban és ennek jelentősége a közigazgatási szervezetek sajátosságainak magyarázatában*. Doktori (PhD-) értekezés. Budapest, Eötvös Loránd Tudományegyetem.

14. GELLÉRTHEGYI István – ERDEY György – FILOTÁS Ildikó (2005): *A környezetvédelmi hatóságok új rendszere*. Huszonharmadik Jogász Vándorgyűlés Pécs, 2005. október 27–29.
15. GYÓRFFY Sándor (1960): *A Magyar Tanácsköztársaság történetének forrásai a magyar állami levéltárakban*. Budapest, Magyar Országos Levéltár kiadványai, I. Levéltári leltárak 2.
16. HORNYACSEK Júlia (2019): A védelmi igazgatási feladatok rendszere, a végrehajtás személyi, technikai feltételei, lehetséges módszerei, eszközei. In HORNYACSEK Júlia szerk.: *A védelmi igazgatás működésének gyakorlati tapasztalatai napjaink kihívásainak tükrében*. Budapest, Nemzeti Közszerológiai Egyetem. 87–100.
17. KARDOS Kálmán (1958): *A Közmunka és Közlekedésügyi Minisztérium levéltára. (1867–1888) Repertórium*. Budapest, Levéltárak Országos Központja.
18. KÁLNICZKY László – KATZ Veronika (1988): *Szemelvények a magyar öntözés történetéből*. Budapest, Vízgazdálkodási Intézet.
19. KERTAI Ede (1966): *Vízgazdálkodás*. Budapest, Tankönyvkiadó.
20. KISS Dezső (1961): *Földművelésügyi Minisztériumi Levéltár 1889–1945 III.: Repertórium*. Budapest, Levéltári leltárak 14. 571–582.
21. MARCZELL Ferenc szerk. (1978): *Források a vízügy múltjából*. Budapest, Országos Vízügyi Levéltár.
22. MÁTHÉ Gábor (2014): A dualista magyar nemzetállam. In HORVÁTH Attila szerk.: *Magyar állam- és jogtörténet*. Budapest, Nemzeti Közszerológiai Egyetem. 181–190.
23. Megtörtént a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium szervezeti átalakítása (2004). KvVM Sajtó Önálló Osztály. *Körös-vidéki Hírlevél*, 14. évf. 1. sz.
24. MEZEY Barna (2003): *Magyar alkotmánytörténet*. Budapest, Osiris.
25. *Nemzeti vízstratégia (Kvassay Jenő Terv)* (2017).
26. PÁLNÉ KOVÁCS Ilona – TUKA Ágnes – SCHMIDT Andrea – VADÁL Ildikó – KÁKAI László (2011): *A magyar területi közigazgatás története. Regionalizmus és területi kormányzás*. PTE Bölcsészettudományi Kar Politikai Tanulmányok Tanszék.
27. PIRGER Tamás (2015): *A rendvédelmi szervek szervezetikultúra-vizsgálata*. Doktori (PhD-) értekezés, Sopron, Nyugat-magyarországi Egyetem.
28. POLGÁR Tamás (2005): *Horthy Miklós Kaposváron – 1919, 1921, 1923*. Kaposvár, Somogy megye múltjából – Levéltári évkönyv 36.
29. SZENTJÓBI Szabó Tibor (1984): *A magyar középfokú vízügyi szakképzés szervezeti és tartalmi fejlődésének száz éve (1879–1979)*. Doktori (PhD-) értekezés. Szeged, Szegedi Tudományegyetem.
30. SZLÁVIK Lajos – REICH Gyula (1995): Gondolatok a vízügyi szolgálat helyzetéről és feladatairól. *Vízügyi Közlemények*, 77. évf. 4. füzet 384–419.
31. VÁZSONYI Ádám (1961): Történelmi és hidrológiai adatok. In *Vízgazdálkodásunk számokban*. Budapest, OVF. Műszaki Könyvkiadó. 11–34.

Jogi források

1. 1848. évi III. törvénycikk független magyar felelős ministerium alakításáról
2. 1885. évi IV. törvénycikk a földmivelés-, ipar- és kereskedelemügyi m. kir. ministerium részére Budapesten emelendő államépületről
3. 1885. évi XXIII. törvénycikk a vízjogról
4. 1937. évi XX. törvénycikk az öntözőgazdálkodás előmozdításához szükséges intézkedésekről
5. 1946. évi I. törvény Magyarország államformájáról
6. 1964. évi IV. törvény a vízügyről, egységes szerkezetben a végrehajtására kiadott 32/1964. (XII. 13.) Korm. rendelettel
7. 1990. évi LXVIII. törvény a kormányzati munkamegosztás megváltozásával összefüggésben egyes törvények módosításáról
8. 1995. évi LVII. törvény a vízgazdálkodásról
9. 1998. évi XXXVI. törvény a Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról
10. 2002. évi XI. törvény a Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról
11. 1919. évi 3.886. M. E. rendelet valamennyi törvényhatósághoz, a törvényes közigazgatás felvételéről
12. 2850/1937. M. E. rendelet az Országos Öntözésügyi Hivatal létrehozásáról
13. 15024/1949. (X. 18.) számú FM rendelet Árvédelmi Készenléti Szervezet létesítéséről
14. 15045/1949. (XII. 31.) FM rendelet az Országos Vízgazdálkodási Hivatal szervezetének módosításáról
15. 4295/1949. (X. 27.) MT rendelet Országos Vízgazdálkodási Tanács létesítéséről
16. 150/1950. (V. 27.) MT rendelet az öntözési és talajjavítási feladatok megszervezéséről, valamint az Országos Vízgazdálkodási Hivatal felügyeletének rendezéséről
17. 52/1951. (II. 18.) MT rendelet az egyes vízgazdálkodási feladatoknak a közlekedés- és postaügyi miniszter hatásköréből a földművelésügyi miniszter hatáskörébe való átadása tárgyában
18. 58/1951. (II. 28.) MT rendelet a vízgazdálkodási ügykörök újabb szabályozása és az Országos Vízgazdálkodási Tanács jogkörének megállapítása tárgyában
19. 18065/1951. (VI. 21.) FM rendelet a kultúrmérnöki és belvízrendező hivatalok feladatkörének, működési területének és székhelyének megállapításáról
20. 1060/1953. (IX. 30.) MT határozat az Országos Vízügyi Főigazgatóság létrehozásáról
21. 33/1959. (V.É.16.) utasítás
22. 39/1968. (X. 30.) Korm. rendelet a vízügyi törvény végrehajtásáról szóló 32/1964. (XII. 13.) Korm. rendelet módosításáról és kiegészítéséről.
23. 4/1988. (VIII. 5.) KVM rendelet a környezetvédelem és a vízgazdálkodás területi államigazgatási szerveiről
24. 4/1990. (X. 24.) KHVM rendelet a vízügyi szolgálatról
25. 72/1996. (V. 22.) Korm. rendelet a vízgazdálkodási hatósági jogkör gyakorlásáról
26. 183/2003. (XI. 5.) Korm. rendelet az Országos Környezet- és Vízügyi Főfelügyelőség, az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főigazgatóság és a kör-

nyezetvédelmi és vízügyi miniszter irányítása alá tartozó területi szervek feladat- és hatásköréről

27. 341/2004. (XII. 22.) Korm. rendelet az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőség, az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főigazgatóság és a környezetvédelmi és vízügyi miniszter irányítása alá tartozó területi szervek feladat- és hatásköréről
28. 276/2005. (XII. 20.) Korm. rendelet – a környezetvédelmi és vízügyi miniszter irányítása alá tartozó központi és területi államigazgatási szervek feladat- és hatásköréről
29. 347/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet a környezetvédelmi, természetvédelmi, vízügyi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről
30. 5/2009. (IV. 14.) KvVM rendelet a vízgazdálkodási tanácsokról
31. 300/2011. (XII. 22.) Korm. rendelet a vízügyi igazgatási szervek irányításának átalakításával összefüggésben egyes kormányrendeletek módosításáról
32. 1382/2013. (VI. 27.) Korm. határozat a vízgazdálkodási tanácsokról
33. 482/2013. (XII. 17.) Korm. rendelet a vízügyi igazgatási, valamint a vízügyi hatósági feladatokat ellátó szervek kijelöléséről

Internetes források

1. XIV. Belügyminisztérium fejezet összefoglaló adatai (2013). Elérhető: www.parlament.hu/irom39/12002/adatok/fejezetek/14.pdf (Letöltés dátuma: 2019. 03. 30.)
2. BÓDI Csaba (1997): A magyar köztársasági intézmény. *Rubicon*, 8. sz. – Elérhető: www.rubicon.hu/magyar/oldalak/a_magyar_koztarsasagi_intezmeny/ (Letöltés dátuma: 2019. 11. 20.)
3. CSISZÁR Kinga (2010): *Az 1848-as alkotmányreform*. Elérhető: <http://alkotmany.reblog.hu/az-1848-as-alkotmanyreform> (Letöltés dátuma: 2019. 02. 02.)
4. DÓKA Klára (2010): Kultúrmérnöki intézmény 1880–1914. *História*, 32. évf. 6–7. sz. 48–54. Elérhető: www.historia.hu/userfiles/files/2010-067/Doka.pdf. (Letöltés dátuma: 2019. 01. 21.)
5. *Földmívelés, Ipar- és Kereskedelemügyi Magyar Királyi Minisztérium homlokzatának távlati képe* (1894). Budapest-képtárház. Elérhető: <https://bpkep.fszek.hu/Corvina-Web?pagesize=12&ccltext=idno+AN054481&button=Keres&action=cclfind&which-form=cclsearchpage¤tpage=cclsearchpage> (Letöltés dátuma: 2019. 03. 08.)
6. GRIBOVSKY Zoltán (2010): *A vízgazdálkodási tervezés alapjai és feladatai. A vízgazdálkodás jogi és szervezeti keretei. Mezőgazdasági infrastruktúra alapjai* 8. Nyugat-magyarországi Egyetem. Elérhető: www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/0027_MGIN8/ch01s02.html (Letöltés dátuma: 2019. 03. 28.)
7. KALAS Tibor (2015): *A közigazgatás kialakulása, fogalma, feladatai*. Elérhető: <http://jogikar.uni-miskolc.hu/projectSetup/files/koi/kozig1/kozigazgatas-fogalma.pdf> (Letöltés dátuma: 2019. 03. 23.)
8. Közép-Duna-völgyi Vízügyi Igazgatóság. Elérhető: www.kdvvizig.hu/index.php/rolunk/vizugy-tortenete (Letöltés dátuma: 2018. 12. 15.)

9. Nemzeti Környezetügyi Intézet alapító okirata, módosításokkal egységes szerkezetben. Elérhető: <https://uj.jogtar.hu/#doc/db/1/id/A13K0326.MKA/ts/20130628/> (Letöltés dátuma: 2019. 04. 01.)
10. Nyugat-dunántúli Vízügyi Igazgatóság. Elérhető: www.nyuduvizig.hu/index.php/rolunk/vizugy-tortenete?showall=&start=2 (Letöltés dátuma: 2019. 04. 02.)
11. Szécsi Kata (2010): *Igazgatóságunk története*. Közép-Tisza-vidéki Vízügyi Igazgatóság. Elérhető: www.kotivizig.hu/index.php?option=com_content&view=article&id=3:az-igazgatosag-bemutatasa&catid=39:bemutatkozas&Itemid=60 (Letöltés dátuma: 2019. 02. 08.)
12. Törvényjavaslat a Magyar Népköztársaság minisztériumainak felsorolásáról szóló 1987. évi VII. törvény módosításáról. Országgyűlési irományok 1985. V. kötet. Budapest, 1985. Elérhető: https://library.hungaricana.hu/hu/view/OGYK_KI1985_05/?query=k%C3%B6rnyezet&pg=236&layout=s (Letöltés dátuma: 2019. 01. 04.)

László Erika okleveles környezetmérnök, doktorandusz (Nemzeti Közszerológati Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola). Környezetmérnök (MSc) diplomáját 2014-ben a gödöllői Szent István Egyetemen szerezte. Kutatási területét a környezetvédelem és a közigazgatás különböző szintjeinek vizsgálata képezi.