

TURKOVICS István*
Vízjogi hatósági eljárások**

A közigazgatás működése során a gazdasági-társadalmi igényeknek megfelelően különböző igazgatási területek, úgynevezett szakigazgatási területek alakulnak ki.¹ Az egyes szakigazgatási területek sajátos szervezetet és szabályozást igényelnek. Ennek oka, hogy mindegyik jellemzően eltérő célok megvalósítását szolgálja, amelyhez a jogi igazgatási szaktudás mellett sajátos szaktudás szükségeltetik. Ugyanakkor a közigazgatás működésének egyik paradigmája, hogy az igazgatási specifikáció ellenére ritkán fordul elő, hogy egy szakigazgatási terület szervesen elkülönülten működhet a többitől. A különböző szakigazgatási területek között jellemzően szoros kapcsolat, mutatható ki, amely a feladatellátás során keletkező átfedések eredményeként alakul ki. Jól megfigyelhető, hogy azon igazgatási terület is, amelynek tárgyát a víz, mint természeti forrás jelenti, gyakorlatilag több igazgatási terület egyvelegeként jelenik meg. A vízzel kapcsolatos igazgatási feladatok ugyanis többnyire más igazgatási ágak feladatainak specifikumaiként foghatók fel. Ha megvizsgáljuk a vízügyi igazgatásban felmerülő feladatokat, azt tapasztalhatjuk, hogy azok általában természetvédelmi, közlekedési, egészségügyi, építésügyi stb. jellegűek, amelyekben egy közös pont van, hogy jelen esetben a vízhez köthetők.² Ennek eredményeként elmondható, hogy a vízjog a közigazgatási jog oldaláról vizsgálva olyan jogszabályok összességét jelenti, amelyek igazgatási tárgyát a víz, mint természeti közkinccs képezi.³ A vízjog szabályozási

István Turkovics: Authority proceedings on water rights – Vízjogi hatósági eljárások. *Journal of Agricultural and Environmental Law* ISSN 1788-6171, 2019 Vol. XIV No. 27 pp. 215-241 doi: 10.21029/JAEL.2019.27.215

* dr.jur., PhD, egyetemi adjunktus, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Államtudományi Intézet, Közigazgatási Jogi Tanszék, e-mail: jogturko@uni-miskolc.hu

** *A tanulmány az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg.*

¹ A szakigazgatási területek az igazgatási tárgyak alapján specifikálódnak. Ilyen igazgatási tárgy lehet a víz, mint természeti erőforrás.

² A hatályos szabályokban jól követhetők a különböző igazgatási területek kapcsolódási pontjai. A vízközmű-szolgáltatásokról szóló 2011. évi CCIX. törvény indoklásából egyértelműen kitűnik, hogy célját tekintve az egészségügyi igazgatás, azon belül is az egészséges ivóvízhez való jog, valamint a kereskedelem, fogyasztóvédelem tárgykörébe tartozó szabályozási területről van szó. A vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény építésügyi, közlekedésügyi (vízi közlekedés) igazgatási kérdéseket is érint. Vagy például ugyanezen törvényben meghatározott vízkészlet-járlék a mezőgazdasági vízszolgáltatási díj intézménye egyértelműen a gazdasági igazgatási tartalommal bír.

³ Éppen ezért nem lehetséges a vízjog tárgykörét egy adott törvényre, vagy az ahhoz kapcsolódó rendeletek körére szűkíteni. Ebbe a tárgykörbe tartozónak kell tekinteni a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvényt is, amely külön fejezetben rendelkezik a vizek védelméről (18–21. §), de tárgyköre ettől szélesebb.

és igazgatási szempontból több alapvető területre tagolható. Ide sorolhatjuk, a vízzel való gazdálkodást, a vízzel kapcsolatos szolgáltatási feladatokat, valamint a víz, mint természeti kincs védelmét. Természetesen a vízjog területe tovább differenciálható, például vízfelszín alatti, feletti vizek védelme, stb. de jelen tanulmány tárgya szempontjából ennek nincs jelentősége.

A közigazgatás a működése során a célját – azaz a törvényekben meghatározottak végrehajtását – a jogalkotás, az operatív végrehajtás, valamint az egyedi ügyekben történő jogalkalmazás útján valósítja meg. A jogalkotási tevékenység a vízügyi igazgatásban is jelen van, hiszen a törvényben meghatározottakon túl szükségszerű olyan általános jellegű jogszabályok megalkotása, amelyek nélkül a szakigazgatási tevékenység hatékonyan nem működhet.⁴ Ugyancsak jellemző a vízügyi igazgatásban az operatív végrehajtás gyakorlása is. A szervezeti rendszer felépítéséből értelemszerűen adódik az irányítás, felügyeleti tevékenység. Mellette megjelenik többek között olyan, az árvízvédelmi tevékenységes során előforduló tömegszervezési tevékenység, amely a polgári lakosság közreműködésének szervezésére irányul. Valamint ide tartoznak a szerv dolgozói által ellátott materiális jellegű feladatok, mint például az úgynevezett gátóri tevékenységek. Mindemellett a vízügyi igazgatásban is nagyszámban jelenik meg az egyedi ügyekben gyakorolt jogalkalmazás, amely gyakorlatilag az egyedi ügyekben történő döntéshozatalt, illetve az ahhoz kapcsolódó eljárási cselekményeket, azaz a hatósági jogalkalmazást jelenti. A hatósági jogalkalmazás gyakorlatilag egy egyénre szabott jogok, és/vagy kötelezettségek döntésben való megállapításaként fogható fel. Gyakorlatilag tehát érdemben akkor beszélhetünk hatósági eljárásról, ha az adott ügyben döntés születik. Az eljárás központi eleme, tehát maga a döntés, hiszen gyakorlatilag minden eljárási szabály a döntés köré épül, annak viszonyában értelmezhető.⁵ A döntés tárgyát tekintve egyrészt lehet jogot megállapító, tipikusan ilyenek a hatóság által kiadott engedélyek. Másrészt lehetnek kötelezettséget megállapítók, ide sorolhatók a hatósági kötelezések. Harmadrészt jellemzőek még a szankciót megállapítók, ide tartoznak a hatósági eljárásokban tipikusan közigazgatási bírság kiszabását tartalmazó döntések. Az ügyfelek közötti jogvitát rendező döntések a vízügyi igazgatásban nem jellemzőek. A továbbiakban a vízügyi igazgatásban megjelenő hatósági eljárásokat kívánom bemutatni, az eljárásban meghozott döntések tartalmának rendszerében. A vízjogban alkalmazott hatósági eljárások ismertetése előtt elengedhetetlen a közigazgatási hatósági eljárásokban jellemző sajátosság vizsgálata az alkalmazott jogszabályok ismertetésén keresztül. Közigazgatási hatósági eljárások tárgyukat tekintve nagyon sokfélék lehetnek.

⁴ A vízügyi igazgatási tevékenység is igényli többek között az igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelölését 72/1996. (V.22.) Korm. rendelet, vagy 366/2015. (XI.2.) Korm. rendelet. Egyes a vízügyi igazgatáson belüli részfeladatok is igénylik a kormányzati szintű szabályozást, mint például a 220/2004. (VII.21.) Korm. rendelet a felszíni vizek minősége védelmének szabályairól.

⁵ A hatósági eljárás eredményessége abban jelenik meg, hogy sikerül-e egy eljárás eredményeként olyan döntést hoznia a hatóságnak, amely a kívánt joghatást kiváltja, és gyakorlatilag az eljárás céljaként is értelmezhető. Ha ez nem sikerül, a hatóság ezt a tényt is döntésben ismeri el, az eljárást megszüntető végzés formájában.

Ennek a magyarázata nagyon egyszerű, az állam társadalomba való beavatkozásának köre igen széles, ráadásul állandó mozgásban van. Mindig lesznek olyan, a gazdaságot és társadalmat érintő jelenségek, amelyek az állami beavatkozás szükségességét igénylik. Ez térben és időben is módosul, ezért azt mondhatjuk, hogy a közigazgatás állandó változásnak van kitéve. Ez jól érzékeltethető egy a vízjogot alapvetően érintő példán keresztül. Az embernek lételeme az egészséges ivóvízhez való hozzáférés. Ennek biztosítását az állam rendszerszerűen gyakorlatilag csak a 20. században valósította meg. Előtte esetlegesen a nagyobb városokban volt ilyen tárgyú kezdetlegesen nevezhető igazgatási tevékenység. A társadalmi fejlődésnek köszönhetően napjainkra eljutottunk odáig, hogy alapvető joggá vált az egészséges ivóvízhez való hozzáférés joga.⁶ Ennek eredményeként ma már alapvető elvárás, hogy ezen alapjog biztosítását jogszabály garantálja. Ezzel azonban új szabályozási terület alakult ki, amelynek végrehajtásához külön eljárásokra van szükség. A társadalmi, gazdasági, műszaki innováció az élet több területén vezetett hasonló fejlődéshez, amely a közigazgatási joganyag terjedelmét növekedését eredményezte. Ezen jelenség a hazai közigazgatási jogban a 19. század utolsó harmadában kezdett jelentős méreteket ölteni. Ennek eredményeként az eljárási jogszabályok is jelentős mértékben megnövekedtek. A 19. század végére felmerült az igény a közigazgatás működésének átláthatóbbá, hatékonyabbá tételére, amely a közigazgatás egyszerűsítésére tett kísérletekben öltött testet. A közigazgatási jog egyszerűsítésének egyik lehetséges módját az általános hatósági eljárási szabályok megalkotásában találjuk.⁷ Vajon lehetséges-e minden hatósági ügyre alkalmazható általános eljárási szabályokat alkotni? Ezen kérdés a közigazgatási hatósági eljárásjog történetében minden egyes reform alkalmával meghatározó jelentőséggel bírt. Az általános és speciális szabályok viszonyában jelent meg. A hatósági eljárásjog fejlődéstörténete azt mutatja, hogy eddig nem sikerült olyan általános hatósági eljárási törvényt alkotni, amely a közigazgatás egészére nézve egyaránt alkalmazható lett volna. Ennek ellenére a tapasztalatok azt igazolják, hogy mégis célszerű általános eljárási törvényt alkalmazni. Bebizonyosodott, hogy az eljáráson belül szép számmal akadnak olyan jogintézmények, szabályok, amelyek az egyes eljárástípusok jelentős részében ugyanolyan hatékonysággal alkalmazhatók. Egyszerű példaként, ha megvizsgáljuk az ügyintézési határidőre vonatkozó szabályokat, arra a következtetésre jutunk, hogy az ügyintézés kezdő és befejező időpontjára vonatkozó rendelkezések gyakorlatilag minden eljárásban elvi éllel egyformán alkalmazhatók. Ellenben az irányadó ügyintézési határidőben képtelenség egységeset meghatározni.⁸ Ebből következően a

⁶ Magyarország Alaptörvénye, XX. cikk., 1) „Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez. (2) Az (1) bekezdés szerinti jog érvényesülését Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem és az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő.”

⁷ Lásd Némethy 1903.

⁸ Példaként: 2011 évi CCIX törvény értelmében, (2) Az ügyintézési határidő a Hivatal, (a) a 16. § és a 9. § (5) bekezdés szerinti eljárásában 30 nap, (b) a 35. § szerinti eljárásában 6 hónap. A 72/1996. (V.22.) Korm. rendelet, 11/C. §-ban meghatározott esetekben, „a vízjogi engedélyezési eljárás ügyintézési határideje tizenöt nap”.

közigazgatásban az ágazati szabályozásra az a kettősség jellemző, hogy az anyagi jogi tárgyú jogszabályoknak eljárásjogi kérdéseket is rendezniük kell. Szerencsésebb esetben ezen eljárásjogi tárgyú rendelkezések csak az általános eljárási szabályoktól szükségszerű eltéréseket tartalmaznak. Tehát minden egyes szakigazgatási területen az elsődleges jogalkalmazói feladat annak tisztázása, hogy az adott eljárásban mely jogszabályok rendelkezéseit kell alkalmazni, és milyen eljárásjogi kérdésre vonatkozóan szükséges figyelembe venni. A vízügyi igazgatásban folytatott hatósági eljárásokban alkalmazandó jogszabályi háttér a következőképpen épül fel. Ahogy a legtöbb hatósági eljárásban úgy a vízjogi igazgatási eljárásokban is alapvetően az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (Ákr.) rendelkezései az alkalmazandók. Ez annak köszönhető, hogy általában a vízjogi eljárások (engedélyezések, kötelezések, stb.) olyan karakterisztikát mutatnak, amely más hatósági eljárásokban is jellemző. Ezen eljárások nem igénylik tehát olyan jogintézmények alkalmazását, amelyet az Ákr. nem szabályozna. A hatékony eljárás azonban szükségessé teszi a terület-specifikus szabályok alkalmazását is. Ezek a szabályok az egyébként nem eljárásjogi tárgyú szakigazgatási jogszabályokban jelennek meg. Ilyen rendelkezéseket találunk törvényi szinten a vízgazdálkodásról szóló törvényben. Ebben a jogalkotó a vízjogi engedélyezési eljárás során jellemzően az írásbeliséget preferálja, vagy a függő hatályú döntés alkalmazásának mellőzését rendeli el.⁹ Egyes hatósági eljárásokban szükségszerű lehet az ügyféli kör részletesebb meghatározási is. Ilyen megoldással találkozunk a vízügyi igazgatás területén is.¹⁰ Nem csak törvényekben találunk a hatósági eljárásokra vonatkozó szabályokat. Több eljárásjogi kérdés rendeleti szinten kerül meghatározásra. Ezek a szabályok egyrészt az általános szabályoktól való eltérést, vagy azok részletesebb meghatározását tartalmazzák.¹¹ Másrészt a közigazgatási hatósági eljárás tárgykörében

⁹ 1995. évi LVII. törvény 28/B. § „A vízügyi hatósági eljárás során, (a) a kérelem, (b) a hiánypótlás, és, (c) az ügyfél által tett nyilatkozat, csak írásban terjeszthető elő.” 28/C. § „A vízügyi hatósági eljárásban az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény szerinti függő hatályú döntésben nem kell rendelkezni a kérelmezett jog gyakorlásáról.”

¹⁰ 1995. évi LIII. törvény, 90. § (2) „Környezetveszélyeztetés, valamint környezetkárosítás esetén a környezetveszélyeztetés, illetve a környezetkárosítás hatásterületén levő ingatlan tulajdonosa, jogszerű használója és az, akinek az ingatlanra vonatkozó jogát az ingatlan-nyilvántartásba bejegyezték, ügyfélnek minősül.” 98. § (1) „A környezetvédelmi érdekek képviselőjére létrehozott politikai pártnak és érdekképviselőnek nem minősülő, a hatásterületen működő egyesületeket (a továbbiakban: szervezet) a környezetvédelmi közigazgatási hatósági eljárásokban a működési területükön az ügyfél jogállása illeti meg.”

¹¹ Speciális ügyféli szabályokat tartalmaz, a 72/1996. (V.22.) Korm. rendelet, 1/A. § (1) „A vízügyi hatósági eljárásban az Ákr. 10. § (1) bekezdésében foglalt vizsgálata nélkül ügyfélnek minősül (a) a létesítő, (b) ha a vízimunka, vízhasználat vagy vízelétesítmény állami tulajdonban lévő vizeket, medret vagy vízelétesítményt érint, a működési területével érintett vízügyi igazgatóság (a továbbiakban: vízügyi igazgatóság), (c) az érintett mezőgazdasági vízszolgáltató, (d) termőföld érintettsége esetén, a vízimunkával, vízhasználattal vagy vízelétesítménnyel érintett termőföld földhasználati nyilvántartásba bejegyzett földhasználója, (e) a d) pont kivételével a vízimunkával, vízhasználattal vagy vízelétesítménnyel érintett ingatlan tulajdonosa, vagy kezelője, továbbá az, akinek az ingatlanra vonatkozó jogát az ingatlan-nyilvántartásba bejegyezték.”

léteznek olyan eljárási kérdések, amelyek szabályozása általános szinten nem lehetséges. Tipikusan ilyen az eljárásjogi szempontból meghatározó jelentőséggel bíró kérdés, a hatáskör gyakorlójának a kijelölése.¹² Ennek oka abban rejlik, hogy a közigazgatás által ellátandó feladatok mára óriási mértékűre duzzadtak. Ezen feladatok ellátását mind a mennyiségi, mind a szakmai szempontok miatt, csak egy nagyobb apparátus képes hatékonyan ellátni. Ehhez jelenleg már egy szervezetrendszer szükséges. Tovább bonyolítja a feladatellátás kérdését, hogy a közigazgatás a feladatellátás szempontjából állandó mozgásban van. A közigazgatás által ellátandó feladatokat gyakorlatilag több, jellemzően külső tényező indukálja. A vízügyi igazgatást is érintő példaként említeném a sorkatonaság megszüntetésének esetét, amely különböző gazdasági társadalmi okokra volt visszavezethető. Ennek a döntésnek nem kalkulált következményei jelentkeztek, például a vízügyi igazgatás területét érintően, többek között az árvízvédelemben. A sorkatonai szolgálatot töltők egy olyan szervezett, nagy létszámú, bevethető humánerőforrást biztosítottak, amely az árvizek elleni védekezés hatékonyságát alapjaiban meghatározta. A sorkatonaság megszüntetése után bekövetkezett árvizek megmutatták, hogy az árvízvédelemmel kapcsolatos humánerőforrás szervezés új típusú feladatként jelentkezik a közigazgatási feladatpalettán.¹³ Tehát ahogy az látható, az általános eljárásjogi szabályokban nem lehetséges a hatáskört meghatározni, ezért azt ágazati szabályok rendezik.¹⁴ Jelen tanulmánynak nem célja, hogy a vízügyi igazgatáshoz köthető összes jogszabályt ismertesse. Ha csak a szakhatósági kijelölésekre gondolunk, ez nem lenne kis feladat. A fenti példákból is jól látható, hogy a vízügyi igazgatásra is jellemző a többszintű szabályozás. Ennek eredményeként egy vízügyi tárgyú hatósági eljárásban is megfigyelhető, hogy a meghozott döntés alapját jellemzően több jogszabály képezi, amely precízebb jogalkalmazói odafigyelést igényel.

1. A jogot megállapító tartalmú döntések, és az ahhoz kapcsolódó eljárások

A törvények végrehajtásának ellátása során a hatósági eljárásokban közvetlen kapcsolatba kerül egymással a társadalom tagja és az állam. A jogszabályokban meghatározott jogok és kötelezettségek csak a háttérben meghúzódva, 'lappangva'

¹² A közigazgatási eljárásjoggal szemben a bírósági eljárásjogokban a szűkebb feladatkörnek, és az ehhez mérten kisebb apparátusnak köszönhetően az eljárásjogi törvényekben általánosan szabályozható a hatáskör kérdése. 2016. évi CXXX. törvény a polgári perrendtartásról 8. §, 2017. évi XC. törvény a büntetőeljárásról, 12. §.

¹³ Szükségszerű volt a rendőrség állományát igénybe venni annak ellenére, hogy az árvízvédelemmel kapcsolatos feladat nem feltétlen a rendőrség feladatkörébe tartozik. Emellett szükségszerűvé vált a civil társadalom bevonása is, ennek megszervezése azonban új kihívásként jelentkezik a közigazgatási feladatok között.

¹⁴ 72/1996. (V.22.) Korm. rendelet a vízgazdálkodási hatósági jogkör gyakorlásáról, 223/2014. (IX.4.) Korm. rendelet, a vízügyi igazgatási és a vízügyi, valamint a vízvédelmi hatósági feladatokat ellátó szervek kijelöléséről, 366/2015. (XII.2.) Korm. rendelet, a vízvédelmi igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről, és egyes vízügyi tárgyú kormányrendeletek módosításáról. A hatásköri kérdések kormányrendeletben történő szabályozása is az esetleges változásokhoz való gyors alkalmazkodást segíthetik elő, hiszen a törvényi szabályozás csak jóval lassúbb reakciót tesz lehetővé.

kísérik a társadalom tagjainak hétköznapijait. A tényleges kapcsolatot jellemzően csak egy hatósági eljárás során érezzük. A hatósági eljárásokban a jogainkat, kötelezettségeinket érintő döntések születnek, amelyek gyakorlatilag a jogszabályokban meghatározott joghatások kiváltását szolgálják. A hatósági döntések jelentős hányadában valamely jog gyakorlásának tárgyában dönt az eljáró szerv. Ezen eljárások létjogosultságát az alapozza meg, hogy a jogszabályok bizonyos jogok gyakorlását meghatározott feltételekhez kötik. Mindenkinek joga van ahhoz, hogy építkezzen. Ezen jogát azonban csak a hatóság által meghatározott feltételek szerint gyakorolhatja. Miután a víz közkincs, ahhoz is joga van mindenkinek, hogy azt használja, de a használat mértéke már nem korlátlan, adott esetekben meghatározott feltételekhez kötött.¹⁵ Az ilyen jellegű joggyakorlás korlátozásnak háttérében általában valamilyen prioritást élvező védett érdek, vagy érdekek állnak. Jelen esetben ilyen érdekként nevesíthetőek többek között a víznek, mint természeti kincsnek a védelme, vagy az azzal való felelős gazdálkodás. A joggyakorlás korlátozása, mint látható, okkal történik. Szükségszerű tehát annak meghatározása, hogy a joggyakorlás milyen esetekben és milyen feltételek fennállása esetén valósulhat meg. A hatósági eljárásokban ennek tipikus eszköze az engedély. Az engedély, mint hatósági döntés fogja tartalmazni a jogszerű joggyakorlás kereteit. Az engedély azon túl, hogy elsődleges szerepe a benne meghatározott joghatás kiváltása, tulajdonképpen az ellenőrzés eszközeként is felfogható. Már eleve egy tevékenység, vagy cselekmény engedélyköteles volta határozza meg, hogy az a közigazgatás tárgykörébe tartozó, vagy sem. Ha engedélyköteles a közigazgatás tárgykörébe tartozik. Ha egy tevékenység engedély köteles, akkor az engedélyezési eljárás tulajdonképpen egy előzetes hatósági ellenőrzésként fogható fel. Az engedélyt kérő akarata tulajdonképpen arra irányul, hogy megtudja, az általa kívánt joggyakorlásnak milyen feltételei, korlátai vannak. Az engedély tulajdonképpen a kérelemre adott közhatalmi jellegű válasz. Ezáltal a hatóság elvégezte a tevékenység gyakorlása előtti kontroll tevékenységet, hiszen a kérelem vizsgálata alapján meghatározta a joggyakorlás jogszerű terjedelmét, és döntött annak tárgyában. A tényleges joggyakorlás csak ezt követően, és az engedélyben foglaltaknak megfelelően valósulhat meg. Az engedélyezett tevékenységeknek vannak azonban olyan formái, amelyeknél az előzetes hatósági kontroll nem elegendő. Ilyenkor az engedélyben foglaltak megvalósulásának ellenőrzése kiemelt jelentőséget élvez. Az ilyen típusú ügyekben az engedélyezés tulajdonképpen egy többlépcsős folyamatként jelenik meg. A kérelmező ügyfelet a kérelem benyújtásán túl további kötelezettség is terheli a megvalósulás tekintetében. Köteles lesz az engedélyben foglaltak megvalósulásáról, illetőleg a megvalósulás formájáról a hatóságot értesíteni. Az eljárás ezen fázisa a joggyakorlás tulajdonképpeni utólagos kontrolljaként értelmezhető. Erre több okból is szükség lehet. Nyilvánvalóan egyrészt a jogalkalmazó annak a lehetőségét próbálja ezáltal kiküszöbölni, hogy az ügyfél esetlegesen az engedélyben foglaltaktól eltérő formában vagy terjedelemben gyakorolja jogát. Ha belegondolunk, ennek hiányában realisan fennállhat annak a veszélye, hogy az ügyfél látszólag a döntést elfogadta,

¹⁵ Lásd például az ivóvíz, vagy öntözővíz biztosítására létesített kutakra vonatkozó jogszabályi előírásokat, a vízgazdálkodási hatósági jogkör gyakorlásáról szóló 72/1996. (V.22.) Korm. rendelet 8/A. §-8/E. §.

de valójában attól eltérve, számára kedvezőbb formában gyakorolná jogát. Nyilván ki kínálna azzal, hogy jogorvoslással éljen a nemtetsző döntéssel szemben, ha 'csendesen' a neki tetsző formában gyakorolhatná jogát. Gyakran annak tudatában, hogy elképzelhető, többé senki sem ellenőrizné az általa gyakorolt tevékenységet. Ezzel szemben annak tudata, hogy a megvalósult cselekménye biztosan ellenőrzés alá kerül, már kellő ösztönző erőt jelenthet a jogszerű joggyakorlás tanúsítására. Másrészt nem csak az ügyfél esetleges rosszhiszeműsége indokolja az engedélyezési eljárás többlépcsős szabályozását. Bizonyos tevékenységek esetében előfordulhat, hogy a kivitelezés során olyan körülmények merülnek fel, amelyek a legalaposabb körültekinetés mellett sem voltak előre kalkulálhatók. Ezekben az esetekben értelemszerűen felmerül az igény annak vizsgálatára, hogy a bekövetkezett eltérés mellett a joggyakorlás milyen formában valósulhat meg, illetve megvalósulhat-e egyáltalán. Gyakran a többlépcsős hatósági eljárások sem nyújtanak elég garanciát arra, hogy a jogszabályokban meghatározottak megfelelően betartásra kerüljenek. Vannak olyan típusú ügyek, amelyekben a két engedélyezési folyamat közötti cselekmény már csak részben ellenőrizhető. Tipikusan akkor fordul elő ez a probléma, amikor az eredmény – például egy kivitelezett építmény – látszólag az engedélyben foglaltaknak megfelel. Az azonban, hogy ténylegesen mi került beépítésre, az előírt minőségben valósult-e meg a kivitelezés, utólag már nem, vagy csak nagyon nehezen ellenőrizhető. A hatóságoktól nem várható el, hogy az engedélyben foglaltak minden egyes megvalósítási mozzanatánál jelen legyenek. Ezért olyan megoldást kell keresni, amely megfelelő garanciát nyújt, a két engedélyezési fázis, azaz a két hatósági ellenőrzés közötti folyamat teljes részében való ellenőrzésére. A hatósági eljárásokban erre megoldásként a külső személyek bevonása látszik a leghatékonyabbnak. Erre több megoldás is létezik. Az egyik, amikor a külső személyt kvázi hatósági jogkörrel ruházzák fel. Tipikus példa erre a felelős műszaki vezető, aki egy meghatározott dokumentumban, például építési naplóban rögzíti a kivitelezés minden mozzanatát, ezáltal gyakorlatilag felügyelve azt. A folyamat végén nyilatkozik az elvégzett munka jogszerűségéről, amely nyilatkozat a második engedélyezési fázisban meghatározó jelentőséggel bír. A másik lehetőség, amikor a tevékenységet végző személyt, kivitelezőt kötelezi arra a jogszabály, hogy a kivitelezési tevékenységet a jogszabályban meghatározottak szerint dokumentálja, ezáltal gyakorlatilag nyilatkozik a kivitelezés jogszerűségéről.¹⁶ Mindkét esetben csak a jogszabályban meghatározott személyek végezhetik a feladatot, és gyakorlatilag a felelősségviselés lesz az, amely

¹⁶ 101/2007. (XII.23.) KvVM. rendelet, a felszín alatti vízkészletekbe történő beavatkozás és a vízkútúrás szakmai követelményeiről 7. § (2) »A kivitelezőnek a megvalósítás teljes időtartama alatt a munkavégzés minden lényeges adatát, körülményét rögzítő dokumentációt kell vezetnie. A dokumentációnak tartalmaznia kell a létesítési engedélyben, illetve kiviteli tervben előírt vizsgálatokról szóló feljegyzéseket, illetve fúrt kutak esetén a fúrás napjait. A dokumentációnak részét képezi továbbá – a helyi önkormányzat jegyzőjének engedélyezési hatáskörébe tartozó kutak kivételével – az építőipari kivitelezési tevékenységről szóló rendelet szerinti építési napló.»

garanciát jelenthet a jogszabályok betartására, betartatására.¹⁷ A fentiek fényében a vízjogi engedélyezési eljárásokban a következőket állapíthatjuk meg. Jellemzően a vízhez, mint természeti kincshez kapcsolódó tevékenységek bejelentés vagy engedélykötelesek. Az engedélyköteles tevékenységek tárgykörét tágran határozza meg a jogszabály, hiszen a vízi munka elvégzését, a vízi-létesítmény megépítését, átalakítását, használatbavételét és üzemeltetését, valamint megszüntetését és a vízhasználatot is hatósági engedélyhez köti. A vízgazdálkodás tárgykörében vízjogi engedély gyűjtőfogalom néven nevesíti a jogszabály a kiadható engedélyeket.¹⁸ A vízjogi engedély egyrészt tárgyköréből adódóan, másrészt funkciójából adódóan több engedélytípust jelent. A vízi-létesítményekkel kapcsolatos eljárásban megvalósul a már említett kétféle engedélyezési folyamat. A vízi-létesítmény megépítéséhez és átalakításához vízjogi létesítési engedély szükséges. Az elkészült, kivitelezett vízi létesítmény használatbavételéhez és üzemeltetéséhez vízjogi üzemeltetési engedély beszerzését írja elő a törvény. Más tárgyban, például a vízi létesítmény megszüntetéséhez, megszüntetési engedély szükséges. Az engedélyezési eljárások kérelemre indulnak, ezáltal keletkezik a hatóság oldalán eljárási kötelezettség. Ez azért lehet érdekes, mert egy engedély nélkül végzett tevékenységnek kötelezés lehet a jogkövetkezménye. Emellett lehetővé teheti jogszabály a jogkövetkezmények mellett utólagos engedély kérését is. Ha az ügyfél nem él ezen lehetőséggel, marad a kötelezés akkor is, ha egyébként engedély lenne kiadható. Előfordulhat az is, hogy olyan tárgyban nyújt be valaki engedély iránti kérelmet, amely nem engedélyköteles. A hatóságnak azonban ilyenkor is eljárási kötelezettsége keletkezik. Ekkor tájékoztatni köteles az ügyfelet arról, hogy az általa gyakorolni kívánt tevékenység nem engedély köteles. A kérelemmel kapcsolatban a törvény az általános szabályoktól eltérően megköveteli az írásbeliséget. Ez nyilvánvalóan arra vezethető vissza, hogy jellemzően egy vízjogi kérelemnek általában olyan szakmai, műszaki dokumentációt is tartalmaznia kell, amely szóbeli előterjesztése nem lehetséges.¹⁹ Általánosságban a vízügyi hatósági eljárásokban nem kell a függő hatályú döntés szabályait alkalmazni. A függő hatályú döntésnek olyan esetekben van jelentősége, ahol a kérelmező ügyfél laikus. Ilyen esetekben a függő hatályú döntés gyakorlatilag az ügyféli jogok tekintetében tájékoztatásul szolgál, ha a hatóság mulasztást követne el. A vízügyi hatósági eljárásokban ritkábban fordul elő, hogy abszolút laikus személy nyújtson be kérelmet. A kérelemben meghatározott műszaki dokumentációt az engedélyezési eljárásban jártas személyek készítik. A vízügyi hatósági eljárásokban is

¹⁷ 101/2007. (XII.23.) KvVM. rendelet, a felszín alatti vízkészletekbe történő beavatkozás és a vízkútúrás szakmai követelményeiről 13.§. (2)-(4) bekezdése tartalmazza azokat a szakmai feltételeket, amelyek megléte szükséges a címben megjelölt tevékenységek elvégzéséhez.

¹⁸ 1995. évi LVII. törvény, a vízgazdálkodásról, 28/A. §.

¹⁹ A vízgazdálkodási hatósági jogkör gyakorlásáról szóló 72/1996. (V.22.) Korm. rendelet 1/B. § (1) „A vízjogi engedélyezési eljárás iránti kérelem tartalmazza – az Ákr. 36. § (1) bekezdésében, érintettség esetén a felszín alatti vízkészletekbe történő beavatkozásról szóló és a vízügyi hatósági eljárások szolgáltatási díjairól szóló miniszteri rendeletekben, valamint a (3)-(5) bekezdésben foglaltak mellett – a vízjogi engedélyezési eljáráshoz szükséges dokumentáció tartalmáról szóló miniszteri rendeletben (a továbbiakban: Min. r.) meghatározott engedélyezési tervdokumentációt, elvi vízjogi engedélyezés esetén a műszaki megoldást tartalmazó dokumentációt.”

előírás az ismert ügyfelek értesítése. az ügyféli státusz megállapítását az általános szabályok viszonylag képlékenyen határozzák meg. A jog, vagy jogos érdek érintettsége függvényében ennek eldöntése több esetben mérlegelés kérdése, amely jogvitához, adott esetben az eljárás elhúzódásához vezethet. Ennek elkerülése céljából él a jogalkotó azzal a lehetőséggel, hogy objektív ügyféli státuszokat határoz meg.²⁰ Ez természetesen nem azt jelenti, hogy az általános szabályok nem alkalmazhatóak az ügyféli státusz megállapítása kapcsán, hanem azt, hogy a jogszabályban nevesített ügyfelek esetében irreleváns az érintettség fennállása. A nevesített személyek érintettségétől függetlenül ügyfélnek minősülnek.

2. A kötelezettséget megállapító döntésekhez kapcsolódó eljárások

A vízügyi hatósági eljárások másik nagy csoportját képezik a döntések tartalmának oldaláról nézve, a kötelezettség megállapítása tárgyában lefolytatott eljárások. Mint ahogyan az előző részben kifejtésre került, azon célt szolgálják, hogy nemkívánatos tevékenységet egy adott szabályozási tárgyban senki ne végezhesen. Azokban az esetekben, amikor az ügyfél jogkövető magatartást tanúsít, és kapcsolatba lép a hatósággal, az engedélyezés alkalmas lehet ennek szavatolására. Előfordul azonban, hogy az ügyfél olyannyira figyelmen kívül hagyja a jogszabályi előírásokat, hogy még arról sem tájékozódik, hogy az általa gyakorolt tevékenység engedélyhez kötött-e vagy sem. Az is előfordulhat, hogy szándékosan kerüli ki az ügyfél az engedélyezési eljárást. Ezen esetek felderítése, és a tárgyukban való intézkedés a hatóságok dolga. Ez a hivatalból lefolytatott eljárások formájában jelenik meg. A hivatalból lefolytatott eljárások megindításuk formájában különböznek a kérelemre lefolytatott eljárásoktól. Ilyenkor a hatóság tudomást szerez valamilyen tényről – esetünkben például egy engedély nélkül működtetett vízi létesítményről –, amely hatósági eljárás megindítását indukálja. Jogszabály nem határozza meg, hogy a tudomásszerzésnek milyen formában kell megtörténnie. Az ilyen indirekt információszerzésnek gyakorlatilag bármilyen formájú tudomásszerzés eleget tehet.²¹ Elvileg a hatóság ilyen esetekben mérlegelheti, hogy a kapott információra alapozottan eljár-e vagy sem. A hatóság ilyenkor jellemzően még csak abban dönt, hogy ellenőrzést végez-e vagy sem. A valóságban azonban a mérlegelési jog az eljárás megindítása

²⁰ Lásd: vízgazdálkodási hatósági jogkör gyakorlásáról szóló 72/1996. (V.22.) Korm. rendelet 1/A. § (1) „A vízügyi hatósági eljárásban az Ákr. 10. § (1) bekezdésében foglaltak vizsgálata nélkül ügyfélnek minősül, (a) a létesítő, (b) ha a vízimunka, vízhasználat vagy vízilétesítmény állami tulajdonban lévő vizeket, medret vagy vízilétesítményt érint, a működési területével érintett vízügyi igazgatóság (a továbbiakban: vízügyi igazgatóság), (c) az érintett mezőgazdasági vízszolgáltató, (d) termőföld érintettsége esetén, a vízimunkával, vízhasználattal vagy vízilétesítménnyel érintett termőföld földhasználati nyilvántartásban bejegyzett földhasználója, (e) a d) pont kivételével a vízimunkával, vízhasználattal vagy vízilétesítménnyel érintett ingatlan tulajdonosa, vagyonkezelője, továbbá az, akinek az ingatlanra vonatkozó jogát az ingatlan-nyilvántartásba bejegyezték.”

²¹ Talán a leggyakoribb eset a bejelentés. A tudomásszerzés formájának gyakorlatilag nincs korlátja. Az is megfelelő lehet, ha hatóság egy fényképről, elbeszélésből, vagy filmről stb. szerez információt.

tárgyában szűkös. Tulajdonképpen a hatóság csak azt mérlegelheti, hogy a szerzett információ tárgya hatósági ügy vagy nem. Ha igen, esetleg akkor mellőzheti az eljárás lefolytatását, ha az ügy tárgya bagatell. Ez azonban a vízügyi igazgatásokban viszonylag ritka. Ha ugyanis valami engedély köteles, és szabályokhoz kötött, tehát hatósági eljárást generál, az nem valószínű, hogy bagatell jellegű lesz. A tudomásszerzés után a hatóság először ellenőrzést végez. Ez az adott körülmények pontos feltérképezésére irányul, ennek eredményétől függően dönt az eljárás megindításáról. A tudomásszerzés másik direkt módja, amikor a hatóság célirányosan végez ellenőrzést, általában előzetes terv alapján.²² Mint látható a hivatalból indított hatósági eljárásokat jellemzően egy ellenőrzési cselekvés előzi meg. Az ellenőrzés egy sajátos eleme az eljárásnak, hiszen nem minősül hatósági ügynek, ezért nem minősül az eljárás önálló szakaszának sem. Ettől függetlenül az eljárás meghatározó eleme, hiszen az eredményétől – jogsértés megállapításától – függ az eljárás megindítása, és gyakran az eljárás eredménye is. Az ellenőrzés ugyanis a tényállás tisztázásához kapcsolódik, hiszen az ellenőrzés során tett megállapítások jelentik az ügy ténybeliségét.²³ Ha az ellenőrzés során a hatóság nem tár fel olyan körülményeket – gyakorlatilag bizonyítékokat –, amely alapján eljárás megindítása, a tulajdonképpeni későbbi döntéshozatal lehetséges, nem indul eljárás. Ha eljárás megindításának feltételeit tárja fel, ezzel gyakorlatilag a bizonyítási eljárást, ha csak részben is, de elvégezte. A hatósági döntés tartalma jellemzően a bizonyítási eljárás eredményességének függvénye. Ha tehát az ellenőrzés nem megfelelően kerül elvégzésre, az eredményezheti az eredményes döntéshozatal lehetetlenülését. Ebből következik, hogy az ellenőrzés során is alkalmazni szükséges az eljárásra vonatkozó szabályokat. Az ellenőrzés szorosan kapcsolódik az alapeljáráshoz. Az ügyintézési határidő szempontjából ez a kapcsolódás problematikus lehet. Kérdésként merül fel, hogy ha a hatóság az ellenőrzés során jogsértést tár fel, mennyi időn belül dönt az eljárás megindításáról? A törvény ezt konkrétan nem rendezi, hiszen a hivatalból indult eljárás szabályai között csak annyit rögzít, hogy az ügyintézési határidő kezdete az első eljárési cselekmény.²⁴ Mi tekinthető ilyenkor az első eljárési cselekménynek? Álláspontom szerint azt első eljárési cselekmény, amikor az ellenőrzés során a jogszabálysértés feltárára került. Ha ugyanis ilyen nincs eljárás nem indul, akkor az ügyintézési határidőnek nincs relevanciája. Előfordulhat, hogy az ellenőrzés során például mintavétel történik, amelynek kielemezése huzamosabb időt vesz igénybe. Ezen esetekben csak az eredmény ismeretében állapítható meg a jogszabálysértés ténye, tehát ez lesz a meghatározó időpont. Ha azonban a jogszabálysértés megállapításra került, az ügyintézés azonnali megindításának nincs akadálya.²⁵ A hivatalból indult eljárások és a

²² Az tervezett ellenőrzési tevékenységre vonatkozó szabályokat állapít meg az 66/2015. a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról szóló, (III.30.) Korm. rendelet 7-8. §.

²³ A hatósági eljárásokban végzett bizonyításokról bővebben lásd: Boros A 2010.

²⁴ Ákr. 104. § (3).

²⁵ Az Ákr. 50. § (6) bekezdése kimondja ugyan, hogy általánosan legfeljebb 8 nap lehet egy eljárési cselekmény teljesítésének határideje, de véleményem szerint ezen szabály alkalmazása hivatalból indított eljárások esetében indokolatlan, csak az eljárás felesleges elhúzását eredményezi.

kérelemre indult eljárások közötti legmarkánsabb különbség a döntések tartalmában fedezhető fel. A hivatalból indult eljárásokban a döntés tartalma jellemzően kétféle lehet egyrészt kötelezettséget megállapító, másrészt szankcionáló. A kötelezettséget megállapító döntés az ügyfél által kötelezően tanúsítandó magatartást határozza meg. Ez a magatartásforma lehet aktív cselekmény, amely általában valamilyen munka elvégzésére irányul, valamint lehet passzív, amikor valamilyen cselekménytől való tartózkodást határozza meg a jogalkalmazó.²⁶ Ha a hatóság eljárása során a közigazgatás működési rendjét sértő ügyféli magatartást tár fel, jogkövetkezményként határozatban szankciót állapít meg.²⁷ Egy speciális tartalmú döntéstípus is előfordul a hatósági eljárásokban, amikor jogosultságot állapít meg a hatóság, de egyben szankcionál is. Ez olyan esetekben kerül alkalmazásra, amikor a létesítmény engedély nélkül, vagy attól eltérően került kivitelezésre, de fennmaradása engedélyezhető. Ilyenkor a kivitelezés a jogszabályoknak megfelelő, csak engedély nélkül létesült, vagy engedélytől eltérő, de az eltérés súlya nem igényli az elbontás elrendelését. Annak ellenére tehát, hogy az építmény fennmaradhat, az egy jogszabálysértő magatartás eredménye. Ez jogkövetkezményt kell, hogy maga után vonjon, amely jellemzően a pénzbírság.

3. Nyilvántartások

Az eredményes hatósági eljárás alapvető feltétele, hogy a hatóság megfelelő információval rendelkezzen az adott ügy tekintetében. A szükséges információk gyakran az eljárás folyamán kerülnek beszerzésre, tanúvallomások, ügyféli nyilatkozatok alapján. A későbbi eljárások megkönnyítése érdekében célszerű a hatóságoknak az adatokat rendszerezetten gyűjteni és tárolni, mert későbbi felhasználása szükségszerű lehet. Elég, ha csak arra gondolunk, hogy a hatósági ellenőrzések előzetes megtervezése gyakorlatilag lehetetlenné válna olyan adatok hiányában, amelyek az ellenőrizni kívánt tevékenységek, vagy építmények fellelhetőségét tartalmazzák. Ezt a szerepet töltik be a nyilvántartások. Természetesen a nyilvántartások nem csak a hatósági eljárásokban felhasználható adatok tárolását jelentik, gyakran ágazati stratégiai tervezés alapjául is szolgálhatnak.²⁸

A nyilvántartások nem csak azért kapcsolódnak jelen tanulmány tárgyához, mert gyakorlatilag szükségszerű elemei egyes hatósági eljárásoknak, hanem mert a nyilvántartásba vétel, és az abból való törlés is hatósági eljárásnak minősül. A vízi-könyvi nyilvántartásokba való bejegyzés és törlés a hatóság kötelezettsége. Alapját a nyilvántartandó jog vagy kötelezettség keletkeztetését, vagy megszűnését

²⁶ A kötelezettséget megállapító döntéseket a vízügyi igazgatásban összefoglaló néven vízjogi kötelezéseknek nevezik. lásd: a vízgazdálkodási hatósági jogkör gyakorlásáról szóló, 72/1996. (V.22.) Korm. rendelet, 18. §.

²⁷ A hatósági eljárások jellemző szankciója a pénzbírság. A vízügyi igazgatásban több formában is kiszabható, pl: a 438/2015. (XII.28.) Korm. rendeletben meghatározott, vízgazdálkodási bírság, vagy a 438/2015. (XII.28.) Korm. rendelet, 35. § szerinti vízvédelmi bírság.

²⁸ Ehhez nyújthat megfelelő alapot például a vízgazdálkodási nyilvántartás részét képező vízgazdálkodási objektum-nyilvántartás, amely gyakorlatilag az országos, és helyi jelentőségű vizek és vízi létesítmények listáját és főbb adatait tartalmazza.

tartalmazó határozat képezi. Időpontja a határozat véglegessé válását követő 8. nap. A nyilvántartásból történő adatszolgáltatás is hatósági eljárásnak minősül, ezért az arra vonatkozó szabályok rögzítése is szükségszerű. A vízi-könyvi nyilvántartás adatait azok ismerhetik meg, akik érdekeltségüket valószínűsítik, azaz ügyfélnek minősülnek. Ez a szabályozás a hatóság oldalán gyakorlatilag mérlegelési jogot eredményez abban a tekintetben, hogy az érdekeltség fenn áll-e vagy sem. Ez a szabály még az Ákr. hatálybalépését megelőzően került meghatározásra.²⁹ Az Ákr. az ügyféli minőséget a közvetlen érintettségre alapítja, ezért célszerű a vízügyi nyilvántartások esetében is már ennek figyelembevételével eljárni. A nyilvántartásokhoz kapcsolódó eljárásokban a fentiek mellet az általános eljárási szabályok alkalmazása szükségszerű.

Összegezve tehát azt állapíthatjuk meg, hogy a vízügyi igazgatásban alkalmazott hatósági eljárásokban jellemzően nem találkozunk olyan specifikumokkal, amelyek teljesen önálló eljárási szabályok megalkotását igényelnék. A kisebb, a tanulmányban részben jelzett sajátos szabályoktól eltekintve az általános eljárási szabályokban rögzítettek határozzák meg az eljárás menetét.

²⁹ 72/1996. (V. 22.) Korm. rendelet a vízgazdálkodási hatósági jogkör gyakorlásáról, 22. § (3) beiktatásra került a 182/2009. (IX.10.) Korm. rendelet szerint.

Irodalomjegyzék

1. Boros A (2010) *Bizonyítás a közigazgatási eljárásjogban I-II. kötet*, Magyar Közlöny- és Lapkiadó, Budapest.
2. Némethy K (1903) *A közigazgatási eljárás egyszerűsítése*, Pesti Könyvnyomda Részvénytársaság, Budapest.