



**Balatonyi László**

## **DIFFERENCIÁLT ÁRVÍZVÉDELEM FUNDAMENTÁLIS JOGI ASPEKTUSAI! DIFERENCIÁLÁS, VAGY DISZKRIMINÁCIÓ?**

### **Absztrakt**

Napjaink változó természeti, időjárási jelenségei és ennek következményeként, az ebből adódó egyre magasabb szinteken levonuló árvizek egyértelműen felhívják a figyelmet az árvízvédelem társadalomra kifejtett hatásaira, az árvízvédelmi fejlesztések jogpolitikai fontosságára, továbbá az árvíz elleni védekezés jogi szempontú kérdéskörére. Ugyanakkor – nagy hangsúlyt fektetve, különös kitekintéssel egy ekkora szabású feladat elvégzéséhez szükséges anyagi források mértékére és a társadalmi közérdekre – megállapítható, hogy az árvízvédelemhez szükséges árvízvédelmi fejlesztések csak egy bizonyos szintig teljesíthetők a gyakorlatban, ezt meghaladónan differenciált árvízvédelmi megoldások alkalmazásával lehetne megoldást találni az árvízi kockázat optimalizált csökkentésére.

Magyarországon a továbbfejlesztett differenciált árvízvédelmi fejlesztési koncepció még csak kezdetleges formában van jelen, azonban már egyértelműen felmerült igényként a jogalkotónál, hogy az árvízvédelmi rendszer országos szinten a jogszabályoknak megfelelően teljesen kiépítésre kerüljön, melynek jogpolitikai céljában nagy szerepet kapna a költségtakarékosság, illetve az igényekhez igazodó vízkár elleni védelem.

**Kulcssavak:** klímaváltozás, árvíz, árvízvédelmi fejlesztések, differenciált árvízvédelem



## FUNDAMENTAL LEGAL ASPECTS OF DIFFERENTIAL FLOOD PROTECTION! DIFFERENTIATION OR DISCRIMINATION?

### Abstract

Today's world is greatly influenced by natural and weather phenomena's, as a result of this the water level is rising and flooding is more and more common as a result it draws societies attention to the consequences listed by the flood protection society. The flood protection's legal importance as well as the different ways of defense against the floods brings up a whole new set of questions. At the same time - we need to put a big emphasis on a task as large scale as this one as well as on the economic and social consequences of it - the improvements for a flood protection such as this one is limited in practice as a result to this we have to use different methods to optimally decrease the risk of floods.

In Hungary these different methods are still only now starting to improve, even though a need already arose at the legislative body that a flood protection system would be required nationwide by law, moreover its aim would be to have a low budget but at the same time it would satisfy all the needs.

**Keywords:** climate change, floods, flood protection development,

### 1. BEVEZETÉS

Napjaink változó természeti, időjárási jelenségei és ennek következményeként, az ebből adódó egyre magasabb szinteken levonuló árvizek egyértelműen felhívják a figyelmet az árvízvédelem társadalomra kifejtett hatásaira, az árvízvédelmi fejlesztések jogpolitikai fontosságára, továbbá az árvíz elleni védekezés jogi szempontú kérdéskörére. Ugyanakkor – nagy hangsúlyt fektetve, különös kitekintéssel egy ekkora szabású feladat elvégzéséhez szükséges anyagi források mértékére és a társadalomban kirajzolódó közérdekre – megállapítható, hogy az árvízvédelemhez szükséges árvízvédelmi fejlesztések csak egy



bizonyos szintig teljesíthetők a gyakorlatban, ezt meghaladóan differenciált árvízvédelmi megoldások alkalmazásával lehetne megoldást találni.

Magyarországon napjainkban a differenciált árvízvédelem még csak elméletben van jelen, azonban már egyértelműen felmerült igényként a jogalkotónál, hogy az említett árvízvédelmi rendszer országos szinten megvalósításra kerüljön, melynek jogpolitikai céljában nagy szerepet kapna a költségtakarékosság, illetve az igényekhez igazodó vízkár elleni védelem.

## 2. MÉRTÉKADÓ ÁRVÍZSZINT FOGALMÁNAK AZ ALAKULÁSA

A mértékadó árvízszint meghatározása és maga a fogalom definiálása egyidős az ármentesítési munkálatok megkezdésével. Az 1848-as Szabadságharcot követően korlátozott jogkörrel és forrással rendelkezett a Tiszavölgyi Társulat. Az 1870-1880-as évek fordulóján bekövetkezett árvizek levonulását követően a Kormány jelentős forrást biztosított a feladat végrehajtására, az ármentesítési munkálatok megkezdésére. 1880-1900 közötti időszak alatt a XIX. század legjelentősebb ármentesítési munkálatokat, „töltések vonalazásának és az átvágások kiigazítása”, végezték a vízügyi szakemberek (Szerényi I.,1997).

Mit is értünk mértékadó árvízszint alatt? A mértékadó árvízszint (a továbbiakban: MÁSZ) az eddig mért jégmentes árvizek alapján mért érték vízállás adatokból bizonyos statisztikai valószínűsége kiszámolt (pl.: százévente egyszer előforduló) vízállás.

Az 1970-es évekig mértékadónak a korábban előfordult legnagyobb árvíz szintjét fogadták el. Az ármentesítés és vízrendezés előrehaladtával, a hullámterek terület és településfejlesztési térszínként használt tevékenységek együttes hatására az árvizek egyre magasabb szinten vonultak le. A különféle kiemelt ingatlan fejlesztéseket, beruházásokat követően a védett területeken megjelenő vagyoni érték folyamatosan emelkedett, emelkedik, mind a mai napig. Az ezredforduló tiszai árvizei és ezek vizsgálatának eredményei hívták fel a figyelmet arra, hogy kisebb vízhozam mellett is emelkedhet az LNV értéke (Varga et. al. 2001)



A növekvő árvízszintek hatására, növekvő árvízi károk a jellemzőek. Nyilvánvaló, hogy ezen antropogén hatások összességét felerősítve az éghajlat változás hatásaival azt eredményezi, hogy az árvízszinteket is folyamatosan emelni kell.

Magyarország első Országos Vízgazdálkodási Keretterv (1965) már megemlíti, hogy az árvízvédelmi öblözeteink védvonalainak tervezéséhez mértékadó árvízszintnek a már azt megelőzően kiépített védvonalak mentén, továbbá a jégtorlódásra hajlamos folyószakaszokon tapasztalati árvízszint került elfogadásra. Ezt az eddig észlelt és töltésszakadások, átfolyások, vagy egyéb árvíz- szint-módosító körülmények figyelembevételével helyesbített legmagasabb árvizek burkoló vonalával került meghatározásra. Az új árvízmentesítések esetében vagy ahol az árvízszintben lényeges változások várhatók, továbbá ahol erre nemzetközi kötelezettségeink miatt szükség volt, a matematikai statisztika módszerével számított és meghatározott, általában 1%-os valószínűséggel várható vízhozamokhoz tartozó elméleti vízszint került elfogadásra.

A fentiek azt jelentik, hogy azokon a folyószakaszokon, ahol statisztikai módszerrel számított, 1%-os valószínűségi vízhozamokhoz tartozó elméleti vízszint az LNV értékeknél magasabb volt, ott azt a szintet fogadták el fogadták el tervezési cél értéknek.

Az 1970-es években a statisztikai módszerek alkalmazásával adott volt immár a lehetőség, az ország összes folyójára egységes szempontok alapján készített vizsgálatok elvégzésére. Az LNV alkalmazása helyébe a különböző előfordulási valószínűségű árvizek számítása lépett.

Ekkor született meg az akkor újnak számított mértékadó árvízszint a VITUKI számításai alapján (1976), melyet a Vízgazdálkodási Távlati Fejlesztési Irányelvről szóló miniszteri tanácsi határozat egységesen az évi legnagyobb jégmentes árvizek egy bizonyos előfordulási valószínűségű (visszatérési idejű) értékében határozta meg.

### **3. MÁSZ MEGHATÁROZÁSÁNAK A VÁLTOZÁSA AZ ELMÚLT KÉT ÉVTIZEDBEN**

Az 1976-ban meghatározott MÁSZ érték (VITUKI Környezetvédelmi és Vízgazdálkodási Kutató Intézet) a természeti folyamatok változásának és az emberi beavatkozások hatásainak



következtében jelentősen megnőtt. Ennek oka többek között a gyakran szűk hullámterek, a nagyvizek (árhullámok) szabad lefolyását képező akadályok, a folyók nagyvízi levezető képességének a romlása, árterek feliszapolódása. A jogalkotó szándékának megfelelően a MÁSZ értékek elmúlt két évtizedben alapvetően jogszabályban kerültek nevesítésre, az alábbiak szerint:

1. 15/1997. (IX. 19.) KHVM rendelet
2. 11/2010. (IV. 28.) KvVM rendelet
3. 16/2013. (III.12.) VM rendelet
4. 74/2014. (XII. 23.) BM rendelet

A fentiek alapján megállapítható, hogy a MÁSZ értékének a meghatározása, és ezáltal maga az egyes folyószakokra érvényes szint is folyamatosan változott az elmúlt két dekád alatt. A módszertani pontosítások mellett, természetesen nem kerülhetjük meg a nagyvízi-mederben bekövetkezett (árvízi levezetés szempontjából) káros negatív hatásokat sem. Tekintettel arra, hogy nem statikus rendszerek a folyóink és vízfolyásaink, ezáltal a MÁSZ értéke sem tekinthető hosszabb távon konstans értéknek, hanem a külső állapotokhoz illeszkedő folyamatosan változó, rugalmas értéként értelmezendő. A jelenleg érvényben lévő jogszabály (74/2014 BM rendelet) hatévenkénti felülvizsgálat rendel el.

## **4. A DIFFERENCIÁLÁS SZÜKSÉGESSÉGE, ALKALMAZHATÓSÁGA**

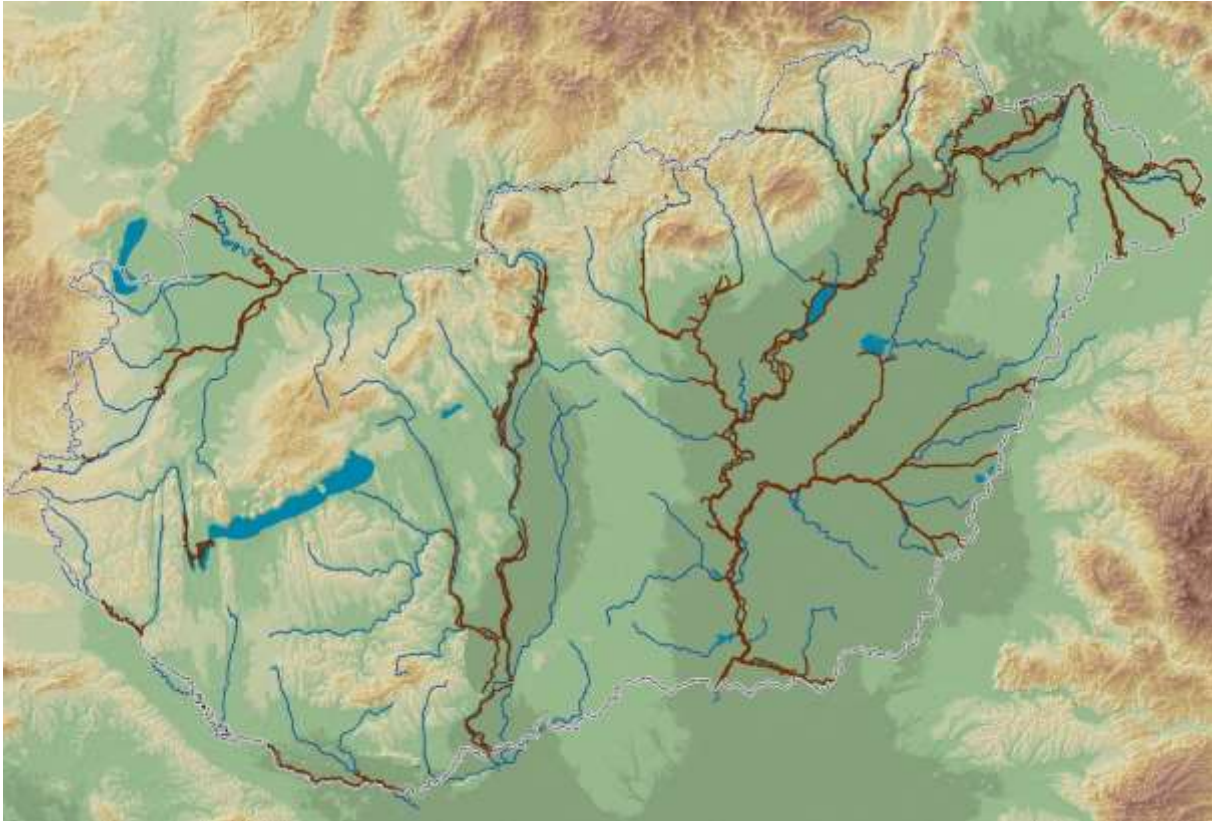
A jelenlegi árvízvédelmi fejlesztési koncepció egyen szilárdságra épül, azaz minden folyónak meghatározott szintre kell kiépülnie. A szint meghatározásánál természetesen minden lehetséges negatív hatás figyelembe lett véve, ami nyilván azt eredményezi, hogy a „lehető” legmagasabbra épüljön ki az árvízvédelmi mű. Az országban az I. rendű, állami kezelésű árvízvédelmi védvonalak hossza összesen 4.425 km, ezen kívül van még 254 km védvonal, mely önkormányzati kezelésű (1. táblázat).



1. táblázat Első rendű árvízvédelmi védvonalak eloszlása Igazgatóságok szerint (Forrás: 10/1997. (VII.17.) KHVM rendelet és Vízügyi Igazgatóságok adatszolgáltatása alapján)

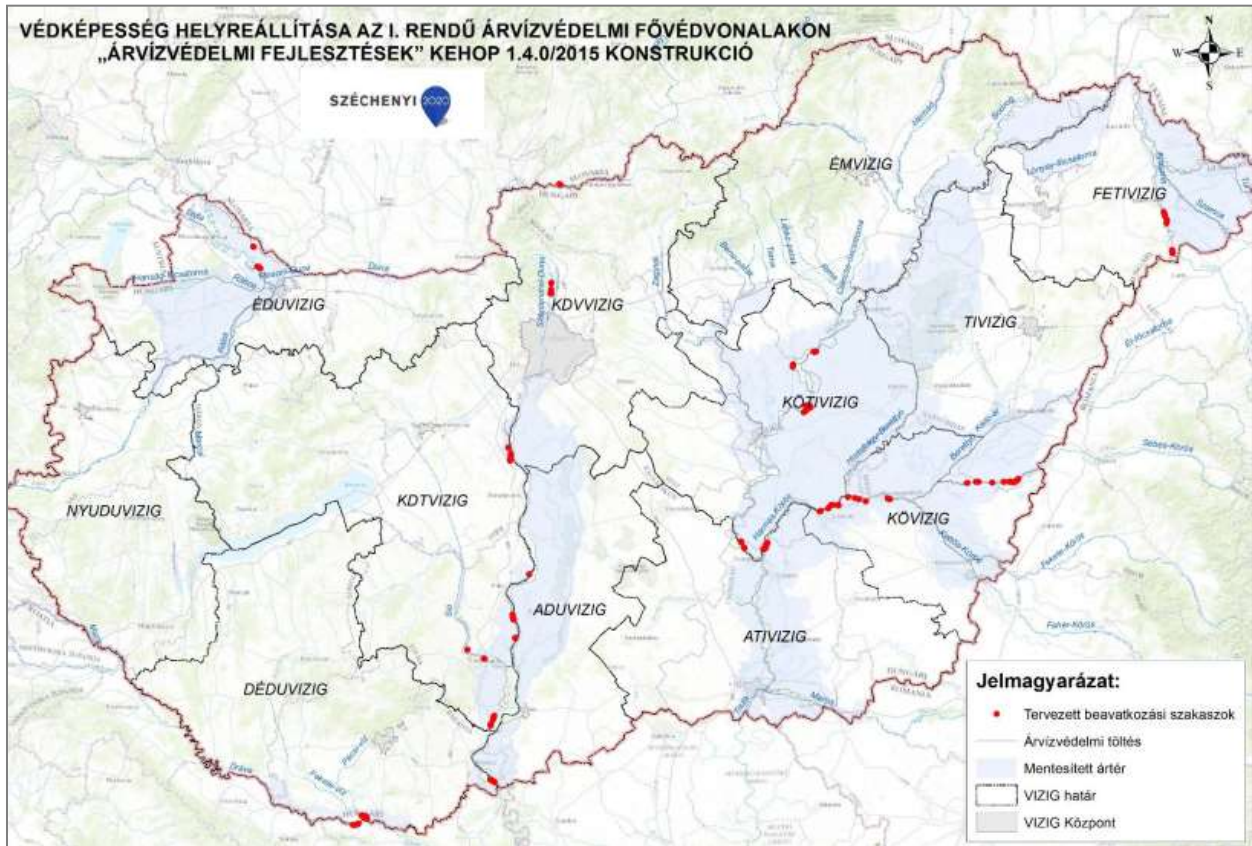
<i>Vízügyi Igazgatóság megnevezése</i>	<i>Árvízvédelmi védvonal hossz (állami kezelésben lévő)</i>	<i>Állami kezelésűből árvízvédelmi fal/parapetfal</i>	<i>Állami kezelésűből magaspart hossza</i>	<i>Árvízvédelmi védvonal hossz (önkormányzati kezelésben lévő)</i>
ÉDUVIZIG	474,71	5,716	12,955	3,69
KDVVIZIG	252,58	0,249	3,568	101,92
ADUVIZIG	127,22	0	0	7,58
KDTVIZIG	240,68	0	2,142	0
DÉDUVIZIG	108,09	1,515	0,835	0
NYUDUVIZI	160,44	0,694	0	87,01
FETIVIZIG	687,75	1,174	74,769	7,39
ÉMIVIZIG	643,26	5,407	15,248	44,02
TIVIZIG	347,89	0	5,613	0
KÖTIVIZIG	708,11	0,63	59,794	2,58
ATIVIZIG	334,83	3,262	26,255	0
KÖVIZIG	340,17	0	0	0
<b>Összesen:</b>	<b>4425,73 km</b>	<b>18,65 km</b>	<b>201,18 km</b>	<b>254,19 km</b>





1. ábra Elsőrendű árvízvédelmi védvonalak Magyarországon (Forrás: Országos Vízügyi Főigazgatóság)

Az eddigi közigazgatási tapasztalatok alapján és figyelembe véve a fejlesztéseket – 2014-2020 közötti pályázati ciklus keretein belül 109 (f)km hosszban valósult meg töltés fejlesztés (árvízvédelmi védvonalak mértékadó árvízszintre történő kiépítése, védvonalak terhelésének csökkentése), illetve ugyanezen időszakban 37 (f)km hosszban (2. ábra) valósult meg elsőrendű árvízvédelmi töltéseken lokális fejlesztés (védképesség helyreállítása az I. rendű árvízvédelmi fővédvonalakon, KEHOP-1.4.0-15-2017-00020 azonosítójú projekt) – nyilvánvaló, hogy Magyarország gazdasági helyzete nem teszi lehetővé azt, hogy a védelmi rendszer a jogszabályban a 74/2014. (XII. 23.) BM rendelet szerint meghatározott szintre belátható időn belül kiépüljön. Ettől kezdve is szükségessé válik a fejlesztések sorrendjének a meghatározása. Az is nyilvánvaló, hogy abban az esetben nem követünk el hibát, ha ez a fejlesztési osztályozási rendszer egy több szempontú osztályozási elvet követ (*multi criteria analysis*).



2. ábra Védképesség helyreállítása különféle védvonalakon (Forrás: Országos Vízügyi Főigazgatóság)

## 5. A JELENLEGI ÁRVÍZVÉDELMI FEJLESZTÉST MEGHATÁROZÓ JOGSZABÁLY

Az érvényben lévő mai magyar jogrendszerben is fellelhető olyan jogi szabályozás, ami a tárgyalt árvízvédelmi eszközöket veszi igénybe:

**5.1. 74/2014. (XII. 23.) BM rendelet a folyók mértékadó árvízszintjeiről (a továbbiakban: MÁSZ rendelet)**



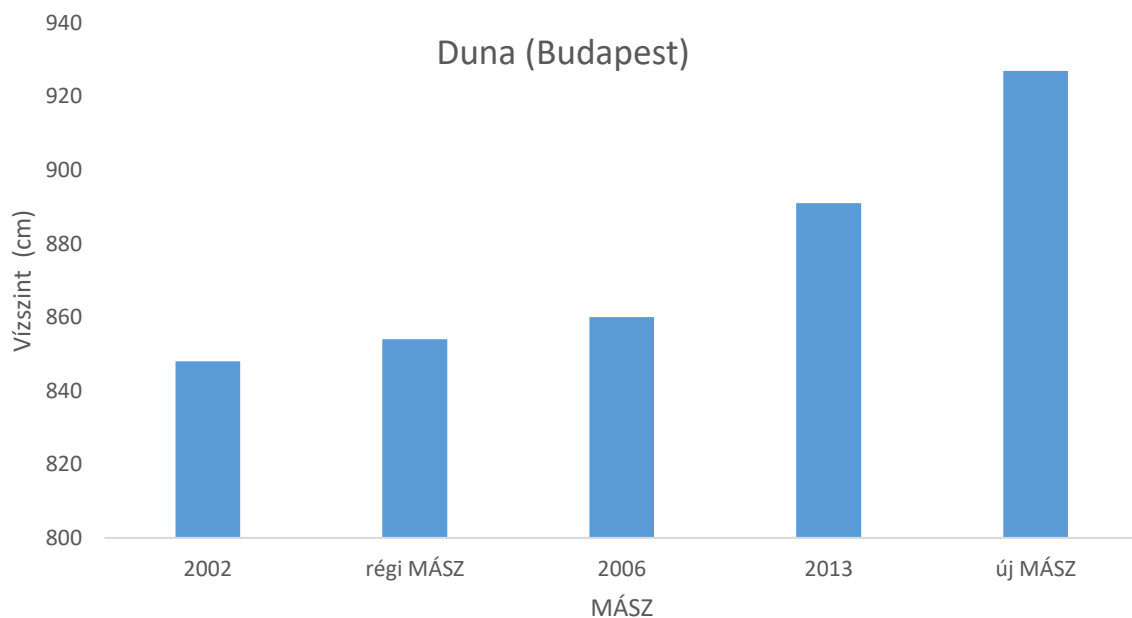


1.§ (4) Az elsőrendű árvízvédelmi műveknél a magassági biztonságot valamennyi folyóra egységesen 1,0 méterben kell meghatározni. Nagyobb magassági biztonsággal kell számolni

a) az államhatárt alkotó vagy metsző védvonalakon - a szomszédos országokkal egyetértésben -, és

b) Budapest, Győr, Szolnok, Szeged, valamint az algyői olajmező és a Tisza-tó védvonalainál.

(5) Csökkentett biztonsági értékkel kell figyelembe venni a Lajta bal parti csatorna, az Ipoly, a Sió, a Nádor-csatorna és a Zala menti védvonalak kizárólag mezőgazdasági területeket védő szakaszait.



3. ábra MÁSZ értékének az alakulása a Dunán Budapest szelvényben (Saját szerkesztés)

A hivatkozott rendelet rávilágít, hogy már a hazai jogalkotó is használt differenciált árvízvédelmi megoldásokat kodifikációja során, de még csak közigazgatási részterületeket érintve, távol az egész országra kiterjedő szabályozástól.

A jelenleg hatályos jogszabályok betartásával a tartós árvíz elleni védekezés kiadásainak nagysága jelentősen megterhelő az államháztartás költségvetésére, egyúttal felveti azt a kérdést, hogy nem lenne-e megfelelőbb – tekintve az árvízi veszély és kockázati térképezés területén



már rendelkezésünkre álló technikai háttérrel – egy költséghatékonyabb, jelentősen kisebb volumenű kiadási rátákkal megvalósuló árvízvédelmi rendszer kiépítése? Egyfajta jobb helyzet teremtése a jelenleginél, figyelembe véve, hogy a végcél elérése lehetetlen.

Mint ahogy egy állam működésében kiemelt jelentőséggel bír annak gazdasága, költségvetése, már Magyarország Alaptörvénye is kiemelten szabályozza az állami vagyon felhasználását, illetve a felhasználásához fűződő, a hosszú távú érdekeinket szolgáló államháztartási korlátokat. Hiszem és vallom, hogy az államigazgatási szervezeteknek még inkább jó példával és jó gazda módjára kell eljárni az illetékességi területén.

## **5.2. Magyarország Alaptörvénye 37. cikk szerint:**

*(1) A Kormány a központi költségvetést törvényesen és célszerűen, a közpénzek eredményes kezelésével és az átláthatóság biztosításával köteles végrehajtani.*

Jelen esetben a cél egyértelmű és egy mondatban megfogalmazható: Magyarország erre felhatalmazott szervei ellátják az árvízvédelmi feladatokat a társadalom személyi és vagyoni biztonsága érdekében. Ehhez kapcsolódóan a hivatkozott rendelkezésben szereplő célszerűség már egy sokkal komplexebb terület. Ahhoz, hogy egy beruházás célszerű legyen, nem elég a beruházás eredményeként feltüntetett cél sikeres elérését vizsgálni. Szükséges, hogy az elérni kívánt eredmény megvalósításához vezető út a lehető leggazdaságosabb módon történjen, természetesen az elérni kívánt cél minőségének megtartásával, vagyis Magyarország számára, az állampolgárok árvízi biztonságának a növelése érdekében. Álláspontom szerint nem lehet célszerű egy nagyméretű kiadás, ha az pénzügyi szempontból nem racionális az állami költségvetésben és más eljárással már financiálisan is megalapozott és hatékony lenne.

A jelenlegi árvízvédelmi szabályozás és a differenciált árvízvédelem közötti szembetűnő különbség az árvízvédelem műszaki oldalán ragadható meg. Lényege, hogy a differenciált árvízvédelemben – szemben a hatályos jogszabályokban foglaltakkal – az árvízvédelmi szint adott területeken eltérő lehet, ebből adódóan az árvízvédelmi funkciót ellátó védművek is az árvízi veszélyeztetettség arányosan létesülnének, figyelemmel arra, hogy funkciójukat így is képesek lennének ellátni, illetve országos szintű megvalósításuk jóval költséghatékonyabb



megoldást jelentene. Nyilvánvaló műszaki cél az árvízvédelmi öblözetben belüli egyenszilárdság megteremtése, azaz egy adott árvízvédelmi egységen belül (öblözet) ne legyen eltérő tervezési szint, hanem a különböző árvízvédelmi öblözetek között legyen eltérő (differenciált) kiépítési magassági biztonság.

### 5.3. Alaptörvény – alapvető jogok

Fontos kiemelni, hogy az Alaptörvény nem csak a magyar gazdaságot, ennek keretében a központi költségvetést védelmezi szigorú szabályozással, de minden egyes embert és a hozzájuk fűződő alapvető jogait is.

- Magyarország Alaptörvénye **II. cikk szerint:**

*Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.*

- Magyarország Alaptörvénye **XV. cikk szerint:**

*(2) Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.*

- Magyarország Alaptörvénye **XX. cikk szerint:**

*(1) Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez.*

- Magyarország Alaptörvénye **XIII. cikk szerint:**

*(1) Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.*



## 6. ÖSSZEFOGLALÁS

A költséghatékony, az állami költségvetésnek kedvező differenciált árvízvédelemből kifolyólag előfordulhat, hogy egyes személyeket egymástól különböző mértékben fogják érinteni a kiépített védelem szintek, és ezáltal az árvizes jelenségek.

Az Alaptörvény egyrészről rendelkezik az emberi test, az emberi egészség, a tulajdon védelméről, emellett az állami kiadások gazdaságosságáról, azok célszerűségéről is. Jelen esetben ennek a kollíziója az, ami esetlegesen felmerülhet, ugyanis – bár még jelentős tapasztalat nem áll rendelkezésre – ellentétesnek látszódhat, hogy eltérő védelmi szintben részesüljenek az árvízvédelmet igénylő területek, amelyekre így eltérő hatással hathat a potenciálisan bekövetkezendő árvíz. A probléma gyökere az egyenlő bánásmódban rejtőzhet, ugyanis más mértékű védelemmel ellátott területek különböző fokban biztosítják a társadalom tagjai számára az alapvető jogait, ami akár hátrányosan befolyásolhatja az alapvető jogok megkülönböztetés nélküli biztosítását. A feltüntetett probléma megoldásához az Alkotmánybíróság által használatos szükségesség-arányosság tesztje lehet segítségünkre. Meg kell vizsgálni, hogy a hivatkozott alapjogok és a központi költségvetés jelentős tehermentesítése milyen relációban állnak egymással. Ha a vizsgálat eredménye az, hogy a differenciált árvízvédelem szükséges, és annak más alapjogokra gyakorolt hatása arányos annak megvalósításával, céljával, akkor választ kaphatunk arra a kérdésre, hogy kivitelezhető-e az új árvízvédelmi módszer kodifikációja.

Egy demokratikus jogállamban esszenciális szerepet kap egy ilyen témakörben a közérdek is. Az új árvízvédelmi rendszerrel kapcsolatos elvárás, hogy teljes körűen biztosítsa a közérdek mértékének megfelelő minimálisan garantált árvízvédelmi szintet (nevezhetjük tulajdonképpen védhető szintnek), ugyanakkor a közérdek által kiemelten jelentős területek védelmének szintje ezt meg is haladhatná, tekintettel azoknak a társadalomban előtérbe állított szerepére, így közérdekből való jelentőségükre is. Megjegyzendő, hogy nem elvárható az, hogy országos szinten kivétel nélkül, mindenhol a lehető legmagasabb szintű, „*vis maior* szintű” védelmi rendszer kerüljön kiépítésre, ugyanakkor alapvető elvárás a társadalmilag elfogadottnak minősülő minimum szint jogalkotási eszközökkel történő biztosítása is.





Álláspontom szerint ebből a szempontból kiemelt jelentősége van a differenciált árvízvédelem, mint a jelenleg kialakuló új jogintézmény megelőző és folyamatos társadalmasításának.

A kérdéskört megnehezíti, hogy a differenciált árvízvédelemhez, mint Magyarországon még csak elméletben létező fogalomhoz, nem áll rendelkezésünkre gyakorlati adat annak várható hatásairól, illetve az ehhez kapcsolódó társadalmi magatartásokról. Számos jövőbeni jogvita lehetősége fennáll ezt érintően, ezért mindenképpen javasolt, hogy a jogalkotás során kiemelt figyelemmel legyenek a kapcsolódó jogi kérdések vizsgálatára, ugyanakkor fontos azt is kiemelni, hogy abszolút védelem nem létezik és nem is létezhet, a természet ereje kiszámíthatatlan és emberi erőt meghaladó is lehet.

## IRODALOMJEGYZÉK

A folyók mértékadó árvízszintjeiről szóló 74/2014. (XII. 23.) BM rendelet

[http://njt.hu/cgi\\_bin/njt\\_doc.cgi?docid=173361.362793](http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=173361.362793)

Országos Vízügyi Főigazgatóság: Országos Vízgazdálkodási Keretterv (1965)

[https://library.hungaricana.hu/hu/view/VizgazdKeretterv\\_00/?pg=171&layout=s&query=m%C3%A9rt%C3%A9kad%C3%B3%C3%A1rv%C3%ADszint](https://library.hungaricana.hu/hu/view/VizgazdKeretterv_00/?pg=171&layout=s&query=m%C3%A9rt%C3%A9kad%C3%B3%C3%A1rv%C3%ADszint)

Magyarország Alaptörvénye

[http://www.njt.hu/cgi\\_bin/njt\\_doc.cgi?docid=140968](http://www.njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=140968)

Szerényi I.,(1997) Reformkori álmok sorsa századunkban (Az 1908. évi vízügyi beruházási törvény előzményei és utóélete) 135-137. oldal

Varga G., Fábrián Sz. Á., Kovács I. P. és Schweitzer F. (2001): Gondolatok a Kárpát-medencei folyók árvizeiről, Földrajzi Közlemények 2018. 142. 4. pp. 291–308.



**Dr. Balatonyi László**, Ph.D., adjunktus, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Víztudományi Kar, Vízépítési és Vízgazdálkodási Intézet

**Dr. László Balatonyi**, Ph.D., senior lecturer, Institute for Hydraulic Engineering and Water Management, Faculty of Water Sciences, National University of Public Service

[orcid.org/0000-0001-5130-730X](https://orcid.org/0000-0001-5130-730X)

[balatonyi.laszlo@ovf.hu](mailto:balatonyi.laszlo@ovf.hu)