

KONCZ Ibolya Katalin*
A vízügyi igazgatás kialakulása Magyarországon**

A közigazgatás modern értelemben vett kialakulása – amely az igazgatási cél, pontos, egyértelmű meghatározásában, az adott igazgatási terület jogszabályi szintű szabályozásában, valamint az adott feladatot ellátó szervezet létrehozásában nyilvánul meg – hazánkban a 19. század második felére tehető. Ennek oka abban jelölhető meg, hogy a hazai történelemben ezen időszakban valósult meg a társadalom, a gazdaság, a politika területén olyan környezet, amely a közigazgatás fejlődésének megfelelő táptalajt teremtett¹ Külön kiemelendő a tulajdonviszonyokban bekövetkezett lényegi változások gyakorlati megvalósítása, valamint ezen változások törvényekben való rögzítése. A közigazgatás a feladat ellátás oldaláról megközelítve a különböző tárgyú, gyakorlatilag különálló szakigazgatási területeken megvalósuló törvényi végrehajtást jelent. Ebből következően az elkülönült szakigazgatási ág kialakulásának jogtechnikai feltétele olyan törvény, vagy törvények megalkotása, amelynek tárgyát az adott igazgatási terület képezi. Ha egy szakigazgatási ág kialakulását, létrejöttét vizsgáljuk, a társadalmi, gazdasági, politikai környezet változásának vizsgálata mellett elsődlegesen az adott ágazat szabályozását szolgáló jogi norma megalkotásának körülményeit, a jogalkotási folyamat kutatását kell elvégeznünk. A vállalt tanulmányban arra keresem a választ, hogy a vízjogi igazgatás kialakulásában a dualizmus időszakában alapvető jelentőségű 1885. évi XXIII. törvénycikk² milyen körülmények között született meg, tárgyát tekintve milyen állampolitikai célok kerültek benne meghatározásra. Továbbá, hogy ezen célok megvalósítása a jogalkotó elképzelése szerint, milyen személyi, tárgyi feltételek biztosítása útján volt szavatolható. A különböző jogágak közül talán a közigazgatás az, amely a leggyorsabban változott és változik napjainkban is. A megírandó tanulmányban a vízügyi igazgatás létrejöttének első lépéseinek feltérképezésére vállalkozom, amely megfelelő alapot teremthet a vízügyi igazgatás fejlődésének vizsgálatához. Ez segítséget nyújthat annak megértéséhez, hogy a jelenlegi szabályozáshoz milyen úton jutottunk el, hiszen a közigazgatásban bekövetkező

Ibolya Katalin Koncz: The development of water rights administration in Hungary – A vízügyi igazgatás kialakulása Magyarországon. *Journal of Agricultural and Environmental Law* ISSN 1788-6171, 2019 Vol. XIV No. 27 pp. 103-130 doi: 10.21029/JAEL.2019.27.103

* Dr., PhD, egyetemi docens, Miskolci Egyetem, Állam-és Jogtudományi Kar, Jegtörténeti és Jogelméleti Intézet, Jegtörténeti Tanszék, e-mail: jogkatka@uni-miskolc.hu

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

¹ Turkovics 2015. A szerző művében azon tényezők körét mutatja be, amelyek a modern közigazgatás kialakulásának feltételeiként szolgálnak.

² Corpus Iuris Hungarici 1885. évi XXIII. törvénycikk – A vízjogról A törvényjavaslatot gróf Széchenyi Pál földművelés-, ipar-, és kereskedelemügyi magyar királyi miniszter nyújtotta be az országgyűlésnek. Képviselőházi irományok 1884. IV. kötet 123. o.; Szentelítve 1885. június 14-én, kihirdetve 1885. június 23-án, 1886. január 1-én lépett életbe.

változásokhoz a legfontosabb alapokat mindig a korábbi szabályozások nyújtják. Jelenleg nem csak hazánkban, de talán a világ mindén részén a közigazgatási prioritások között szerepel a vízügyi igazgatás. Ennek oka a víz természetben betöltött szerepében keresendő. Kiemelten fontos tehát a vízügyi igazgatás jövőben betöltendő szerepe. Ehhez szolgálthat alapot a vízügyi igazgatás kialakulásának kutatása, hiszen ennek eredményeként rajzolódik ki, hogy honnan indultunk és merre szükséges tartanunk.³

Már a korábbi századokban is rendelkeztek törvényi szinten a vízjog egyes területeiről,⁴ amelyekben jellemzően a vizek levezetését, és az áradások elleni védelmet szabályozták.⁵ Ellenben a korszak szakemberei felismerték, hogy szükség van egy olyan törvény megalkotására, amely már egységes kereteken belül szabályozza az előbbieken túl a vizek jogi természetét, hasznosításának kereteit, a vízjogot érintő eljárási szabályokat. Hiszen az egységes törvény elkészültéig adminisztratív úton kizárólag palliatív javításokat lehetett végezni. Ahogy azt Darányi Ignác⁶ is megfogalmazta ezen törvénycikknek „sokban ugyan kiegészítik egymást, de sokban oly ellentmondásos rendelkezéseket tartalmaznak, hogy igen kívánatos azok megszüntetése.”⁷ Nagyobb szabású gazdaságpolitikát kizárólag akkor lehetett volna megvalósítani, ha valamelyik vízjogi törvényjavaslat jogerőre emelkedett volna.

A kormány az általa benyújtott vízjogi törvényjavaslathoz csatolt indoklásában nyomatékosan hangsúlyozta: „Mindezen, jóllehet idő- és czélszerű intézkedéseket tartalmazó törvényeink már speciális rendeltetésüknél fogva sem felelhettek meg azon követelménynek, hogy a bőven rendelkezésre álló víz és a benne fekvő termelő erők minden irányban értékesíthessenek és az esetleg általuk okozható károk ellen rendszeres védekezés keresztülvitessék ... Ily célznak csak egy az egész joganyagot rendszeresen magába felölelő törvény (vízjogi törvény) felelhet meg.”⁸

³ Ahogy azt Ereky István is megfogalmazta „múltnak ismerete nélkül meg nem érthetjük a jövőt.” – Ereky 1910, előszó. V.

⁴ CIH 1751. évi XIV. törvénycikk; 1840. évi X. törvénycikk – A vizekről és csatornákról; 1871. évi XXXIX. törvénycikk – A vízszabályozó társulatokról; 1871. évi XL. törvénycikk – A gátrendőrségről; 1874. évi XI. törvénycikk – A belvizek levezetése körüli eljárásról; 1879. évi XXXIV. törvénycikk – A vízszabályozási társulatokról; 1879. évi XXXV. törvénycikk – A Tisza mellékfolyói mentén vízszabályozó és ármentesítő társulatok és Szeged sz.kir. városa részére kötendő állami kölcsönről; 1881. évi LII. törvénycikk – A Tiszavölgy ármentesítése érdekében a kormány által teendő intézkedésekről; és az 1884. évi XIV. törvénycikk – A Tiszának és mellékfolyóinak szabályozásáról.

⁵ Ezt hangsúlyozta a képviselőház ülésén Dárdai Sándor, a Biztosság előadója is: „Eddigi törvényhozásunk terén majdnem kizárólag a vizek kártékony hatása elleni védelemre szorítottunk, legfőlegbb kiterjedt ez még hajózás szempontjából a vízi utak rendezésére.” Képviselőházi napló (a továbbiakban: KN) 1884. VI. kötet 118. országos ülés 1885. május 7., 207., Hasonlóan vélekedett Zay Adolf is a Képviselőházi felszólalásában: „Eddigél Magyarországon a vízjog tárgyában csak egyes aprólékos törvények léteztek, melyek egyes viszonyokat rendeztek, de a kérdés perfect rendezését mind a mai napig nélkülöznünk kellett.” KN 1884. VI. kötet 118. országos ülés 1885. május 7., 220.; Herrich 1871.

⁶ Agrárpolitikus, nagybirtokos, munkásságával a magyar mezőgazdaság fellendítését szolgálta

⁷ KN 1884. VI. kötet 118. országos ülés 1885. május 7., 204.

⁸ Idézi: Lindner 1894, 185.

Károlyi Sándor⁹ már 1879-ben megfogalmazta, hogy az országban használatos „ideiglenes szervezet akkor lenne megszüntethető, mikor a törvények, a melyek szervezeti kérdéseinket végkép rendezik létesítve lesznek”.¹⁰

Miután „A rendszertelen törvényalkotások hátrányainak felismerése a meglévő vízszabályozási törvények elég bizonyosságot szolgáltatnak”¹¹ ezért elismeréssel fogadták a honatyák, hogy a kormány a speciális törvények számára nem szaporította egy még újabbal, egy sokadik vízhasználati törvénnyel, hanem a szükségleteknek megfelelően az egész joganyagot egy kódexbe foglaló javaslatot nyújtott be.

Almássy Sándor országgyűlési képviselő megfogalmazásában: „e törvényjavaslatnál ... alig van fontosabb. Ez a magánérdekeket a leginkább érdekli, e törvényjavaslat által egyiknek ajándékozunk, a másikat sújtjuk.”¹² Hasonlóan vélekedett Zay Adolf képviselő is, amikor hangsúlyozta, hogy „... a vízjog rendezése minden esetre az állam és a törvényhozás legfontosabb tárgyai közé tartozik.”¹³

Ahhoz, hogy modern vízjogi kódex hazánkban is létre jöhessen a jogalkotó részéről elsődleges volt az alapelvek meghatározása. ezt követően lehetett az elveknek megfelelő tartalommal a javaslatot felépíteni. Márpedig, ahogy azt Szilágyi Dezső is megfogalmazta, „... egy olyan munkálatról van szó, mely egész első és második fejezetében fontos elveket tartalmaz, még pedig egész részleteiben megvizsgálendő és mérlegelendő elveket.”¹⁴ Ahogy Károlyi Sándor fogalmazott: „Van ... egy teljesen új intézkedés is a törvényben, mely a vízhasználatokra vonatkozik.”¹⁵

Jelen tanulmány keretei között a vízjogi törvényben a jogalkotó által megfogalmazott alapelveket és az első két fejezetben történt alkalmazásukat vizsgálom meg részletesebben. Az alapelvek vizsgálatánál alapvetően két szempontrendszer lehet érvényesíteni. Lehet jogi vagy a közgazdasági érdekekre helyezni a hangsúlyt. Az tény, hogy a vízjog az egyik legnehezebb területek közé tartozik, ahol nemegyszer a legnagyobb ellentétbe kerülhetnek a jogi és közgazdasági érvek. Ugyancsak nehezíti az értékelést, hogy a két legfontosabb államérv, a jogbiztonság és a közjó emelésének érdekütközése figyelhető meg. Ezen alapokat tekintve a tanulmány érdemi elemét a jogi szempontú vizsgálódás képezi, valamint az a cél, hogy a vízjog területén megvalósított jogi szabályozás modern, polgári kori elemeit emeljem ki, amelyek a korszakban jelentős változást hoztak a gyakorlati megvalósításban. Már a képviselőház ülésén is elhangzott, hogy az első két fejezeten kívül többi rész „át van véve eddigi törvényekből”¹⁶ Károlyi Sándor is hangsúlyozta, hogy „...ennek azon része, mely a vízi rendőrségre és az árvíz elleni védelemre vonatkozik, nem egyéb, mint átvétele azon törvényes intézkedéseknek,

⁹ Már 1879-ben az agrárius mozgalom egyik alapítója lett. A mozgalom célja a mezőgazdaság modernizálás volt, amelynek egyik elengedhetetlen feltétele az egységes kodifikált vízjogi törvény elfogadása is.

¹⁰ Károlyi 1879, 276.

¹¹ Idézi: Lindner 1894, 186.

¹² KN 1884. VI. kötet 118. országos ülés 1885. május 7., 205.

¹³ Uo., 220.

¹⁴ Uo., 204.

¹⁵ Uo., 219.

¹⁶ Uo., 204.

a melyek szerint azon ügyek eddig vezettek. A különbség az, hogy míg ezen intézkedések eddig 5-6 törvényben fordultak elő, ma egy törvényben találhatók.”¹⁷

Az 1885. évi vízügyi törvényjavaslat miniszteri indoklásában a következő főelveket határozták meg. Első és talán legfontosabb pricipium, hogy a vizek és a belőlük nyerhető gazdasági erő a legjobban kerüljenek felhasználásra. A második a közérdekűség elve. Valójában, ha áttanulmányozzuk a törvényjavaslatot, kitűnik belőle, hogy inkább ezt lehetne az elsődleges alapelvnek tekinteni. Hiszen a jogalkotó úgy rendelkezett, hogy „vízrendezésekre és lecsapolásokra az engedély abban az esetben is megadható, ha az illető munkálatok keresztülviteléhez vízhasználatok korlátozása vagy megszüntetése volna szükséges.”¹⁸ Ezek a munkálatok elsődlegesen közcélokat szolgálnak, közegészségügyi rendelkezéseknek feleltek meg. Ezért a magánérdekek háttérbe szorítása elfogadható, sőt kívánatos azon kitételrel, hogy a vízelvezetésnek teljes kártalanítás mellett kell megvalósulnia. Ezt eleink felismerték és beépítették a szövegbe.¹⁹

A harmadik a hatóságok tekintetében tartalmaz elvi meghatározottságok, miszerint a vizekkel kapcsolatos intézkedések tekintetében a hatóság eljárását kellően szabályozottá tenni²⁰, valamint meg kell adni azon módszerek körét, amelyek segítségével a vízhasználat és ún. vízi munkálatok igénybe vehetők. A negyedik szerint szem előtt kell tartani, hogy a víz az egyik legfontosabb közgazdasági tétel, ezért önkényes intézkedésekkel nem lehet veszélyeztetni. Az állami hatóságok feladatává tették ennek ellenőrzését. Az ötödik elv azt tartalmazza, hogy a korábban már megszerzett vízhasználati jogokat továbbra is fenn kell tartani, még akkor is, ha az új jogszabály egyes rendelkezéseivel ellentétes is. ezzel a jogalkotó a jogfolytonosságot kívánta biztosítani.

A hatodik főelv szerint lehetőség szerint az egyenlőséget kell megvalósítani a vízhasználat tekintetében. A jogalkotó tudatában volt annak, hogy a különböző vízhasználati prioritások miatt ez az elv részben ütközik az elsővel, vagyis a gazdasági hasznosíthatóság elsődlegességével, mégis törekedni igyekezett az egyenlőség biztosítására. Ugyancsak specialitásnak tekinthető, hogy vannak olyan természetes vízhasználatok, mint az ívás, mosás, itatás, házi szükségletre való vízvétel, amelyek ingyenesek, így mindenki számára biztosítottak, és ezen tekintetben még akkor is szabadon gyakorolhatóak, ha az adott vizet más felhasználásra szánták. jogalkotó ugyancsak kiemeli azt a hazánkban alkalmazott szokást, miszerint a hajózás és tutajozás más vízhasználattal nem korlátozható. Ellenben hangsúlyozza, hogy a felsorolt

¹⁷ Uo., 219.

¹⁸ Vízügyi törvényjavaslat 30.§. - Képviselőházi Irományok (a továbbiakban: KI) 1884. IV. kötet 86. sz., 96.

¹⁹ „Ezen esetben azonban a víz használatában korlátozott fél teljes kártalanításra tarthat igényt.” – Uo.

²⁰ Fontos megemlíteni, hogy zen igény azért is volt nagyon fontos, mert a korszakban általános közigazgatási eljárási szabály még nem létezett. Az általános hatósági eljárást szabályozó kodifikációs munka csak a század végén indult meg, amelynek eredményeként elfogadták az 1901. évi XX. törvénycikket. Részletesebben: Kmetty 1902, 296.; Turkovics 2014.

esetekben is, amennyiben az adott vízterült arra alkalmas, mindenki számára biztosítani kell, hogy vízhez juthasson.

Amennyiben az egyenlőség elve természeténél fogva csorbul, akkor az egyenlőtlenség tekintetében az élvez előnyt, akinek tevékenysége közgazdaságilag dominánsabb.

Az utolsó elv, amelyet a jogalkotó megfogalmazott, az a szolgalmi jog tűrésének kötelezettsége a vízvezetékekkel és a vízhasználattal érintett telkek tulajdonosai tekintetében. A jogalkotó által meghatározott szolgalmi jog a magánjogi és vagyoni viszonyokat olyan mértékben megváltoztatta, hogy abból a tulajdonosnak kára származhatott, ezért azt értelemszerűen kellő kárpótlással ellensúlyozni kellett. Amennyiben a magántulajdont jelentős mértékben igénybe vették, ott kisajátítást kellett alkalmazni.²¹

A jogalkotó alapelveként határozta meg, hogy a vizeket ártalmas anyagokkal megfertőzni tilos.²²

A törvényjavaslat általános határozatokkal kezdődik, hiszen a jogalkotó értelmezése szerint itt kell szabályozni azon kérdéseket, amelyeket a polgári magánjogban szoktak rendezni. A törvényjavaslat beterjesztésekor hazánkban kodifikált polgári törvénykönyve még nem létezett, ezért minden magánjogot érintő törvény első rendelkezéseiben magánjogi kérdéseket kellett rendezni.

A jogalkotó szándéka szerint a vízjogi kérdésekben elsődleges jogszabálynak a vízjogi törvényt kellett tekinteni, az általános magánjogi törvények és szabályok rendelkezése csak szubszidiárius jelleggel érvényesülhettek.²³ Ennek deklarálása elsődlegesen azért kiemelkedő, hogy az eljáró hatóságok számára teljesen követhető legyen a különböző törvények, rendelkezések alkalmazásának sorrendisége. Így is kívánták a korszakban a jogbiztonságot garantálni.

Bár az általános rendelkezésekben és a meghatározott alapelvek között a jogalkotó határozottan kimondta, hogy tulajdonjogi kérdésekkel nem foglalkozik. A törvényjavaslat tárgyalására kiküldött bizottság előadója a Képviselőház ülésén ugyancsak hangsúlyozta. „A vizeknek tulajdonjogi kérdése ezen törvényjavaslatban mellőzve van. ... A kérdés egyáltalában csak az, vajon lehetséges-e a víz tulajdonjogi kérdésének megoldása nélkül a vízhasznosítás kérdését megoldani. Én azt hiszem, hogy nem csak lehet, hanem még sokkal könnyebb is válik ez által a vízhasználat kérdésének megoldása.”²⁴ Az országgyűlés alsó házában képviselője, Hódossy Imre képviselő szerint alaposan meg kell vizsgálni a kérdéskört, mert „hiába mondja ki az indoklás, hogy ez a javaslat a vizek iránti tulajdon kérdésének teljes mellőzésével van concipiálva. Mert ha nincs is megmondva, hogy a vizek ezentúl ennek vagy annak tulajdonát

²¹ Részletesebben: Barth 1878.

²² Erről részletesebben: Dobos 1985.

²³ „Az általános magánjogi törvények és szabályok intézkedései a jelen törvény által szabályozott magánjogi viszonyokra csak annyiban alkalmazhatók, a mennyiben azt ezen törvény intézkedései vagy a dolog természete ki nem zárják”. - Vízjog törvényjavaslat 1.§. in: KI 1884. IV. kötet 86. sz., 93.

²⁴ Dárdai Sándor ismertette a Bizottság véleményét a Képviselőház előtt KN 1884. VI. kötet 118. országos ülés 1855. május 7. ülés, 208.

képezik, de azon positiók, melyek elrendelik, hogy a közigazgatási hatóságok adományozásától függ ezentúl az, hogy azok időlegesen kinek használatába jöjjenek, a birtokviszonyokat, a tulajdonjog kérdéseit teljesen más irányba döntenek el, mint azok eddig nálunk fennállottak.”²⁵

Mégis a vízhasználathoz kötődő kérdések tekintetében rendelkezik tulajdonjogi kérdésekről is, hiszen Polgári törvénykönyv hiányában ezen keretek között kellett rendezni a jogkérdést. A vizek (forrás, álló- és folyóvizek) jogi természetét a tervezetben ingatlanként határozták meg.²⁶ Jogilag aggályosnak tartotta ezt a meghatározást Zay Adolf képviselő, aki hangsúlyozta, hogy helyesebb lenne a javaslatban foglaltakkal ellentétben azt megjelölni, hogy „források és folyóvizek az ingatlan dolog jogi természetével bírnak.”²⁷ A végleges törvényszövegben sem a törvényjavaslatban, sem a képviselő által javasolt formában nem jelent meg ez a fogalom meghatározás. Ezzel párhuzamosan azonban annak az ingatlanok a tartozékaiként került meghatározásra a vízvezeték – csatorna, árok, csövek – amelynek szolgálatára rendelték azokat.²⁸ Ugyancsak szabályozza a vízben lévő épületek jogi besorolását is, két csoportjukat határozza meg. Az elsőben tartoznak azon építmények, amelyek egyrészt vízben úszóak, de parthoz kötöttek és rendelkezésüket tekintve a parton álló épülettel szoros kapcsolatban vannak. Az ilyen természetű építményeket ingatlanok minősítették. Ellenben a vízimalmokat, amelyek ugyan úszó alkalmatosságok, de szoros kapcsolatban parti építménnyel nincsenek, továbbra is az ingók közé sorolták. Azon esetekben, amikor a törvényjavaslat alapján nem lehetett kétséget kizárólag eldönteni az adott építmény besorolását, ott a polgári magánjog szabályai, valamint a bírói gyakorlat a mérvadó.²⁹ A vízjog rendezése tekintetében ezt a kérdéskört a jogalkotó a részletszabályozás területén már irrelevánsnak tekintette.

A vízhasználat tekintetében az elsődleges alapelv, hogy közgazdasági értelemben a legteljesebb mértékben biztosítani kell lehető legteljesebb kihasználást. Ennek érdekében a vizeket két nagy csoportba osztották, az egyik a szabad rendelkezés alatt álló vizek csoportja, a másikba azok a vizek tartoznak, amelyek tekintetében minden használatról a hatóságnak kell intézkednie. A jogalkotó tudatosan mellőzte a törvényszövegében a magánvizek és közvizek fogalmának alkalmazását, és a víztulajdon jog rendezésének kérdését is. A fő cél a víz használat teljeskörű szabályozása volt. Ennek szellemében kimondták, hogy azon vizek, amelyek valamely személy területén keletkeznek, azok az illető birtokos szabad rendelkezése alatt állnak, de csak addig, amíg a víz a területéről le nem folyik. Azt követően a hatóság rendelkezése alatt állnak. A szabad rendelkezési jog korlátlanágát két esetben lehet gátolni. Az egyik, ha a vizet a „birtokos területén tényleg fennálló jogosítvány alapján vagy 20 éven át háborítatlanul használják”, a másik esetben, ha a „birtok területén kívül hatósági engedély vagy tényleg fennálló jogosítvány alapján használják”.³⁰ Ezzel szemben az elfogadott

²⁵ KN 1884. VI. kötet 118. országos ülés 1885. május 7., 202.

²⁶ Vízjog törvényjavaslat 2.§. - KI. 1884. IV. kötet 86. sz., 93.

²⁷ KN 1884. VI. kötet 118. országos ülés 1885. május 7., 221.

²⁸ Vízjog törvényjavaslat 3.§. - KI. 1884. IV. kötet 86. sz., 93.

²⁹ KI 1884. IV. kötet 86. sz., 127.

³⁰ Vízjog törvényjavaslat 6.§. - KI. 1884. IV. kötet 86. sz., 94.

törvényszövegéből már hiányzik az első lehetőség, a törvényhozás kizárólag a hatóság általi korlátozást tartotta meg.³¹

A törvényjavaslat a továbbiakban rendelkezett a birtokos jogairól a vízkárok megszüntetésére, saját területen létesítendő kutakkal kapcsolatos szabályokról. Ásvány- és gyógyvizekre, valamint sótartalmú és ásványtartalmú vizekre speciális engedélyezést tartalmazott.³²

A hatósági rendelkezés alatt álló vizek tekintetében a javaslat kimondta, hogy az előzőekhez nem tartozó vizeket kell ezen második csoportba sorolni. A törvény szövege pedig konkretizálta, miszerint „A jelen törvény 10.§-a alá nem tartozó vizek” használatáról beszélt.³³

A törvényhozó testület tagjai helyesen jártak el, amikor a javaslat 14-19 §-ait az általános határozatok részegységhez sorolták³⁴. Hiszen ezen szakaszok rendelkeztek a vizek partjainak, medrének, iszapolásnak, újonnan létrejött szigeteknek, a víz medrének megváltoztatása során kialakult új meder jogi sorsáról. Így ebben a részben a hajózás, tutajozás, halászat, bányavizek tekintetében alkalmazandó egyéb jogszabályi háttér került meghatározásra.

A korabeli magyar joggyakorlat szerint az ország egyes területein eltérően került meghatározásra a vízpart és vízmeder tulajdonjogának megállapítása. Azon országrészekben, ahol az Osztrák Polgári törvénykönyv rendelkezéseit alkalmazták, a hajózható vizek esetében a vízpart- és meder állami tulajdonban volt, a többi magántulajdonban. Hazánk más vidékein még a hajózható folyók tekintetében is eltérő rendelkezések voltak. Volt olyan tájegység, ahol a vízmeder telekkönyvi bejegyzésű birtokként jelentkezett. Ezen kaotikusnak nevezhető gyakorlat felszámolására és egységes álláspont kialakítására tett kísérletet a javaslat, miszerint a vízpart- és meder a parti birtok elválaszthatatlan részét képezte. Ez alól kivételként szerepelt, hogy „ezen rendelkezés a telekkönyvi állapotot és az egyéb szerzett jogokat nem érinti.”³⁵ A jogalkotó hangsúlyozta, hogy a vízpart és vízmeder tulajdonjoga nem sorolható a klasszikus tulajdonjogok közé, hiszen jelentős mértékű korlátozás alá esik.³⁶

Vizek ártalmas anyagokkal való megfertőzése a jogalkotó által megfogalmazott egyik legfontosabb alapelvvel kerül szembe.³⁷ A jogalkotó a törvényjavaslatban

³¹ CIH 1885. évi XXIII. törvénycikk 11. §.

³² Vízügyi törvényjavaslat 9-12.§§. - KI. 1884. IV. kötet 86. sz., 94-95.

³³ CIH 1885. évi XXIII. törvénycikk 18. §.

³⁴ CIH 1885. évi XXIII. törvénycikk 4-9. §§.

³⁵ Vízügyi törvényjavaslat 14. §. - KI. 1884. IV. kötet 86. sz., 95.

³⁶ A korlátozások közé tartozik a vízhasználat szabadsága, amelyhez a szolgalmi jogi korlátozást is sorolni kell, valamint a rendőri intézkedések általi korlátozások, mint a part és a meder karbantartási kötelezettsége, védelmi és tisztítási munkákra vonatkozó kötelezettségek.

³⁷ Hazai jogunkban már történt erre irányuló szabályozás: pl az 1840. évi X. törvénycikk 14. §-a kimondta: „A vizek vagy csatornák ágyaiba szemetet, földet, vagy trágyát hordani, kender áztatni ... 100 frt vagy egy hónapi árestom büntetése alatt tiltatik.” CIH 1840. évi X. tc. – A vizekről és csatornákról; valamint 1876-ban elfogadott közegészségügyi rendelkezésről szóló törvény szerint „a hatóság ... mindannak eltávolítását, mi a léghőrt, talajt, és vizet tisztátalanná teszi (például a kender- vagy lenáztatók) s mindannak létesítését, mi a közegészségügyet előmozdithatja, kényszer útján is eszközölheti.” CIH 1876. évi XIV. törvénycikk 10. §.

tudatosan használta az alapelv meghatározásakor az 'ártalmas anyagok' meghatározást.³⁸ A kifejezést a legszélesebb körű tartalommal kívánta értelmezni, vagyis nemcsak az egészségre káros, ártalmas anyagokat, hanem a haltenyésztésre, ipari felhasználásra, vagy más célokra ártalmas anyagokkal való fertőzést is tiltotta. Hangsúlyozták, hogy az ipar által felhasznált és szennyezett vizet közvetlenül visszaengedni nem lehet, szükséges annak megtisztítása (neutralizálása). Ennek konkrét szabályozását ezen javaslat keretei között megoldhatatlannak, célszerűtlennek találta a jogalkotó, ezért nem szabályozta. Így a megfogalmazás megmaradt az *expressis verbis* meghatározással, kivételt nem tűrő módon. A törvény szövegében változtatás nélkül megtaláljuk a vizek szennyezésének tilalmát, tehát az országgyűlési képviselők is érezték annak a súlyát, fontosságát, hogy vizeinket a szennyeződésektől a leghatározottabban védeni kell, nemcsak magunk, hanem az utánunk jövő nemzedék érdekében is.

A vízhasználat tekintetében a hatósági engedélyhez kötöttséget alapelveként határozta meg a jogalkotó. Ezáltal a vízhasználat teljes egészében állami felügyelet alá kívánta venni a jogalkotó. Ezen princípium alól kizárólag a természetes vízhasználati tevékenységek mentesültek.³⁹ Ugyancsak jogalkotói alapelv, hogy bármely vízhasználat csak a hajózás, tutajozás és faúsztatás sérelme nélkül gyakorolható.⁴⁰ Ezen elv magyarázata, hogy minden a vízhasználati tevékenységet elsődleges nyerhető gazdasági erő a legjobban felhasználásának kell alávetni. A hajózás, tutajozás és faúsztatás pedig kizárólag akkor lehetséges, ha az a folyóvíz teljes hosszában megvalósítható. Minden más vízhasználat helyi szintű, kisebb folyószakaszra korlátozódó, vagyis a helyi érdekek korlátozhatnák a hajózást.

Egyéb tekintetben a jogalkotó nem kívánta az egyes vízhasználatokat sorrendbe állítani, hiszen az ország területén nem lehetett egységes rendszert alkalmazni. Az alapvető elvárás az volt, hogy a vízhasználat tekintetében elsőbbséget élvezett az a tevékenység, amely nagyobb gazdasági hasznot hajtott. Az így kialakult vízhasználatok tekintetében nemcsak jogosultságot lehetett szerezni valamely tevékenység végzésére, hanem bizonyos kötelezettségek is jelentkeztek. Az egyik, a jogalkotó által preferált kötelezettség jelent meg a javaslat 27. §-ában, amely arról rendelkezett, hogy az, aki keresztbe elfoglalja a teljes vízmedret, a halászat szempontjából szükséges és elengedhetetlen 'hallajtorját' köteles készíteni.⁴¹

A vízhasználat másik jelentős problémája a víz öntözésre való felhasználása volt. Ez a gond elsősorban a nyári időszakban válhat jelentős méretűvé. Hiszen hazánkban ugyan jelentős számban található folyó- illetve állóvíz, azonban a korszakban ezeknek csak viszonylag kis hányada volt alkalmas a rendszeres, ipari méretű öntözésre nagyobb beruházások (öntözőberendezések) nélkül, illetve vizeink jelentős hányada a hegységekben, völgyekben található, ahol pedig a nagyipari mezőgazdaság nem

³⁸ Vízjog törvényjavaslat 25. §. - KI. 1884. IV. kötet 86. sz., 96.

³⁹ Vízjog törvényjavaslat 26. §. - KI. 1884. IV. kötet 86. sz., 96.

⁴⁰ Vízjog törvényjavaslat 28. §. - KI. 1884. IV. kötet 86. sz., 96.

⁴¹ Vízjog törvényjavaslat 27. §. - Képviselőházi Irományok (a továbbiakban: KI) 1884. IV. kötet 86. sz., 96. A törvényszövegében ezt a szép magyar kifejezést megváltoztatták: „amennyiben ezt a halászat érdeke megkívánja haláteresztőt vagy hallérrát tartozik alkalmazni” CIH 1885. évi XXIII. törvénycikk 26. §.

megvalósítható. A jogalkotó lehetőséget kívánt biztosítani az ipari célú vízfelhasználásnak és az öntözésnek is, amikor úgy rendelkezett, hogy azon vizeket, amelyeket az ipar használt, csak három feltétel megléte esetén lehet öntözésre is használni. A első feltétel időkorlátot állapított meg, amely szerint kizárólag szombat este kilenc órától, hétfő reggel három óráig lehetett öntözni, a második tárgyi feltételt szabott meg, miszerint a vízkivételt csak rendes vízművekkel lehetett megvalósítani, míg a harmadik kitétel személyi feltételt szabott meg, vagyis külön felügyelőt kellett megbízni a zsilipek kezelésével.⁴² Előfordulhat, hogy az időjárás viszonyok nem teszik elegendővé a hétvégekénti öntözést, ezért a jogalkotó szigorú feltételek mellett⁴³ lehetőséget biztosított az eltérő időpontban való öntözésre, ha az ipari tevékenység szüneteltetését indikáló cselekmény miatt teljes kártalanítást fizettek.

Ugyancsak a lehető legjobb gazdasági kihasználtság elvét szolgálta azon rendelkezés is, miszerint a vízhasználati engedély jogszabályban meghatározott – ötven évig, vagy helyi szokás szerint, visszavonásig – volt érvényes.⁴⁴ Ez az időintervallum biztosította, hogy egyes vízhasználatokat ne lehessen örök időkre kisajátítani. Ugyancsak lehetőséget adott a vízhasználat jogosultjának arra, hogy az engedélyben szereplő időintervallummal, mint gazdasági elemmel számoljon a befektetések, beruházások, azok megtérülése tekintetében.

A befektetők, engedélyesek számára ugyancsak praktikus jogszabályi keretek között meghatározni annak esetét, ha vízhiány merülne fel. Hiszen ilyen esetben az engedélyben foglalt vízmennyiséghez nem tud mindenki hozzájutni, a gazdasági szempontok szerint pedig nem voltak az engedélyek rangsorolva. A javaslat értelmében, aki hamarabb szerzett engedélyt, annak az előbb szerzett jog elvének épségben tartásával elsősége volt. Tehát, aki később szerezte engedélyét, annak kellett viselnie a hátrányos következményeket. Egyenlő viszonyok tekintetében az szenvedett hátrányt, aki rendes körülmények között is utoljára használta a vizet.⁴⁵

A vízhasználati engedély reális jog, vagyis nem személyhez kötött jog volt. Rendszerint ahhoz a területhez, vagy vízi berendezéshez járt, amely területen a víz folyt,

⁴² Vízjog törvényjavaslat 31.§. – KI 1884. IV. kötet 86. sz., 97.; A törvényben változatlan formában jelent meg, tehát szakszerűnek és kiemelkedően fontosnak tartották ezt a szabályozást. CIH 1885. évi XXIII. törvénycikk 30. §.

⁴³ Kizárólag a száz holdnál nagyobb területek öntözésére lehetett alkalmazni, akkor, ha legalább harminc évre szóló engedéllyel rendelkeztek. Vízjog törvényjavaslat 32.§. – KI 1884. IV. kötet 86. sz., 97.; Ugyancsak kiemelten fontosnak tartották a képviselők a teljes kártalanítást, további feltételek meghatározását, mert a törvényszövegébe változtatás nélkül jelent ez meg. CIH 1885. évi XXIII. törvénycikk 30. §.

⁴⁴ Vízjog törvényjavaslat 34. §. – KI 1884. IV. kötet 86. sz., 97.; Az elfogadott törvény rendelkezései közé beiktatták azon feltételt is, miszerint „Lcjárt engedélyek megújítása esetén mindenkor a már létező művek bírnak elsőséggel, ha fontosabb közgazdasági érdekek nem követelik a vízhasználat más célra való engedélyezését.” CIH 1885. évi XXIII. törvénycikk 33. §.

⁴⁵ Vízjog törvényjavaslat 35. §. – KI 1884. IV. kötet 86. sz., 97.; A törvényjavaslatban felállított elvet elfogadták a képviselők, mert változtatás nélkül került be a törvény szövegébe. CIH 1885. évi XXIII. törvénycikk 34. §.

illetve amely berendezés a vízhasználatra készült.⁴⁶ A vízhasználati engedélyek megszűnése tekintetében ugyancsak a legfőbb gazdasági kihasználtság elvét állították. Minden esetben az engedélyes hibájára visszavezethető a megszűnés.⁴⁷ Hiszen ha az engedélyes nem kellően használta ki a vizet, akkor lehetőséget kellett biztosítani más számára a gazdasági elv maradéktalan érvényesülése érdekében.

Az országgyűlés által elfogadott vízjogról szóló törvény tekintetében szinte azonnal megjelentek a szakemberek által megfogalmazott kritikák. Lindner álláspontja szerint a vízjogi törvény egyik alaphibája volt, hogy a „vízi ügynek teljesen megfelelő rendezését feláldozta a létező jogállapot sértetlen fenntartásának.”⁴⁸ Vagyis a már kialakult tulajdoni viszonyokat nem vizsgálta felül, új, önálló szabályozást nem vezetett be. Ezzel szembe lehet állítani Dárday Sándor által a Képviselőház előtt elmondott Bizottsági javaslatot, amely szerint „nem az a kerülő út, hogy ha mi nem állapítunk meg üres jogcímet, hanem az volna kerülő út, ha oly jogcímet állapítunk meg, melyet azután deriválnánk s törvényjavaslat egyéb intézkedései által.”⁴⁹

A másik jelentős kritikát Hódossy Imre képviselő fogalmazta meg, amely szerint a vízjog területén a tulajdonjog kérdéskörének érintetlenül hagyása, valamint a vízhasználat közigazgatási hatóság által kiadott engedélyekhez kötése aggályokat vetett fel. Ahogy azt Zay Adolf is hangsúlyozta, a gyakorlatban `sine lege chaos` lesz az úr.⁵⁰ Vagyis a tulajdonjog és birtokjog fogalmainak használata nélkül rendelkezési jogokat teremtett a törvény, és ezeket a hatóságok kezébe adta.⁵¹ Hiszen az újonnan elfogadott rendszer „feltételezi a közigazgatási hatóságoknak igen erős kötelesség érzetét, helyes organisátióját és felelősségét, mert csak akkor lehetünk biztosak arra nézve, hogy az a nagy hatalom, mely itt a kezükbe adatik, igazán a közjó és nem más célok érdekében fog felhasználtatni.”⁵² Ettől konkrétan fogalmazta meg aggályait Zay Adolf képviselő úr, amikor úgy nyilatkozott, hogy „Én a jelenlegi közigazgatásnak nem akarnám kiszolgáltatni az összes vízi jogosultságokat anélkül, hogy azokat kellő, minden tekintetben kifogástalan törvény rendezné.”⁵³ Szinte erre a problémára reflektált Dárday Sándor, mikor hangsúlyozta, hogy „... azon intézkedés által ... amely szerint ezen vízhasználati jogosítványoknak a vízikönyvekbe való bevezetését rendeli el, azoknak

⁴⁶ A törvényjavaslat és a törvény is, mint kivételes eset a személyhez kötött engedély lehetőségét is ismerte. Külön szabályozás nem fűződött hozzá, csak annak létét jegyezték meg a jogalkotók. Vízjog törvényjavaslat 36. §. – KI 1884. IV. kötet 86. sz., 97.; CIH 1885. évi XXIII. törvénycikk 35. §.

⁴⁷ Ha ha nem készíti el időre a víziközművet, ha három évig nem működteti vállalatát. Vízjog törvényjavaslat 37.§. – KI 1884. IV. kötet 86. sz., 97.; A honatyák is indokoltak látták az engedély illetén való megszüntetését. CIH 1885. évi XXIII. törvénycikk 36. §.

⁴⁸ Lindner 1894,186.

⁴⁹ KN 1884. VI. kötet 118. országos ülés 1885. május 7., 208.

⁵⁰ KN 1884. VI. kötet 118. országos ülés 1885. május 7., 221.

⁵¹ Részletesen Zay Adolf képviselőházi beszéde – KN 1884. VI. kötet 118. országos ülés 1885. május 7., 221.

⁵² KN 1884. VI. kötet 118. országos ülés 1885. május 7., 203.

⁵³ KN 1884. VI. kötet 118. országos ülés 1885. május 7., 222.

legkevésbé sem czélozza korlátozását, hanem ezen intézkedés ellenkezőleg épen azoknak biztosítására szolgál.”⁵⁴

A harmadik kifogás a javaslattal szemben az volt, hogy „...a közforgalom, a kereskedés érdekében szükséges károkat a törvényjavaslat az államkincstár terhére hárítja. A mezőgazdaság elleni károokra pedig azt mondja, hogy azokat az érdekeltek kötelesek megtéríteni” fogalmazott Gulácsy Dezső ellenzéki képviselő.⁵⁵ Látható, hogy a jogalkotó nem egységesen kezelte a felmerült károk megtérítésének módját. Ez pedig egy ilyen speciális igazgatási területet szabályozó rendelkezés tekintetében a gyakorlati alkalmazás során bonyodalmakhoz vezetett.

Mégis meg kell állapítani, hogy a korszak kiemelkedő jogásza a korabeli viszonyok között a lehető legteljesebb, kompromisszumos megoldásokat tartalmazó vízjogi törvényt alkottak meg. Ahogy a tanulmány bevezetőjében is megfogalmaztam, arra kerestem a választ, hogy a jogalkotó az újonnan kodifikált igazgatási területen meghatározta-e az állampolitikai céljait. Vizsgálódásom alapján kimondható, hogy nemcsak állampolitikai célokat határozott meg, hanem a jogalkotás szempontrendszerét figyelembe véve az alapvető elveket is érvényre juttatta. Ezen alapelvek között kiemelt fontosságot tulajdonított a kiegyezést követően megindult ipari kereskedelmi fejlődést szolgáló vizeket érintő legjobb gazdasági felhasználásnak, kihasználtságnak. Lényegében ezen főelv alá rendelt, és ennek szolgálatába állított minden más alapelvet, úgymint hatósági eljárás követelményének elvét, a jogfolytonosság, az egyenlőség, a szolgalmi jog túrésának princípiumát, a vízhasználat szabályozását. Mindezen elvek mentén hozták létre azon törvényjavaslatot, amelyben már egy egységként kezelték a vízjoghoz kapcsolódó területeket és keretszabályozással kívánták a gyakorlatban felmerülő problémákat megoldhatóvá tenni. A polgári Magyarország kiváló államférfiúinak gondolatrendszerét átható alapelvet – amely szerint mindent a gazdaság legteljesebb fejlesztése alá kell rendelni – egyetlen princípium törte át. Ez pedig a vizek ártaalma anyagokkal való megfertőzésének tilalma. Ezzel eleink felismerték, hogy a környezetük védelme nemcsak saját honfitársaik érdekében fontos, hanem az eljövendő generációk védelmében is. Hiszen a víz, a korabeli gondolkodás szerint korlátlan mennyiségben van jelen az életükben, mégis a legfontosabb létfenntartásunkhoz. Így, bár nem jelentették ki tudatosan, de ez volt az egyik első környezetvédelmi intézkedés hazánkban.

Ugyancsak kutatási célként határozta meg annak feltárását, hogy a vízjogi kodifikáció során a felállított elvek gyakorlati megvalósításához a jogalkotó milyen személyi, tárgyi feltételeket kívánt igénybe venni.

A törvényjavaslat indoklásában, majd pedig a Képviselőház több ülésén is hangsúlyozták, hogy a hazánkban fennálló vízjogi tulajdonviszonyokat nem kívánják érinteni, a megszerzett jogokat továbbra is biztosítják azok tulajdonosai számára. Mégis, ha megvizsgáljuk a törvényjavaslat, majd pedig az elfogadott törvény szövegét, megállapíthatjuk, hogy ténylegesen nem jelent meg a tulajdonjog szabályozása, ám azon rendelkezéssel, miszerint minden jog gyakorlásához hatósági engedély szükséges, lényegében állami ellenőrzés alá vették azokat. A Képviselőházi vita során értelemszerűen a kormánypárt a hatósági engedélyek kiadásának előnyeit hangsúlyozták,

⁵⁴ KN 1884. VI. kötet 118. országos ülés 1885. május 7., 209.

⁵⁵ KN 1884. VI. kötet 118. országos ülés 1885. május 7., 210.

kiemelve, hogy a vízhasználati jog gyakorlójának ezt követően már állam által is védett jogai lettek. Az ellenzék tagjai minden olyan indoknak hangsúlyt adtak, amely az engedélyezés negatívumait emelte ki. A neoabszolutizmus koncentrált centralizmusával szemben a kiegyezést követően nehéz volt elfogadnia az embereknek az állam egyes területekbe való beavatkozását. A polgári Magyarországon is a nézet ütötte fel a fejét, hogy az új korszakban mindenkinek lehetőséget kell biztosítani az előrehaladáshoz, a vállalkozásokat támogatni és nem keretek közé szorítva korlátozni kell. Egyesek összekeverték az állami felügyeletet a vállalkozási szabadság korlátozásával. A törvényben megfogalmazott hatósági engedélyeztetési kötelezettség álláspontom szerint a 19. század közepén inkább szolgálta a tisztességes vállalkozások támogatását, mint restriktívját. Hiszen az új törvénytől mindenki azt várta, hogy az általa már megszerzett, vagy a jövőben megszerezni kívánt használati jogokat minden körülmények között biztosítsa. Ennek pedig egyik megnyilvánulása a vízkönyvek bevezetése, amely a vízhasználati jogok területén olyan rendszert épített fel, mint az ingatlanok tekintetében a telekkönyv. Az így kialakított rendszerrel a vízügyi igazgatás, mint egy új közigazgatási szakterület került be az államigazgatás rendszerében a maga speciális, egyedi, mindegyik mástól jelentősen különböző sajátosságaival.

Horváth Gyula képviselő szavait emeltem ki. Így summázta véleményét: „Én különben azt hiszem, hogy e törvényjavaslat diszpozíciói megfelelnek Magyarország jelenlegi viszonyainak, a szerzett jogokat lehetőleg fenntartani kívánja és csak a fejlődés útjait egyengeti. Ennélfogva a törvényjavaslatot elfogadom és a t. házat annak elfogadására kérem.”⁵⁶ Dolgozatomat Herrich Károly⁵⁷ véleményével zárom, aki szerint: „ezen víztörvényjavaslat a mai kor színvonalára van helyezve és hazánk viszonyait figyelembe véve kíméletesen: de minden érdeket tekintetbe véve igazságosan van összeállítva.”⁵⁸

A vízjogi törvény beváltotta a hozzá fűzött reményeket, konszolidálta hazánkban a viszonyokat. Értelemszerűen a gazdasági fejlődés magával hozta a törvénymódosításokat is, de ez már egy következő fejezethez tartozik.

⁵⁶ KN 1884. VI. kötet 118. országos ülés 1885. május 7., 216.

⁵⁷ Vízépítő mérnök, a Tisza-szabályozás felügyelője volt. 1877-78-ban a Tiszavölgyi Társulatot is újjászervezte. 1880-ban vonult vissza nyilvános pályájától; azonban a műszaki tudományok irodalma terén sokáig működött. Tanulmányait és műveit ha itthon nem is ismerték, idézték az angol és amerikai szaklapok.

⁵⁸ Herrich 1871, 16.

Irodalomjegyzék

1. Barth L (1878) A víz-jog, *Jogtudományi Közöny* 13(42), pp. 340–342.
2. Dobos I (1985) A 100 éves vízjogi törvény, *Hidrológiai Tájékoztató* 25(1), p. 8.
3. Ereky I (1910) *A magyar helyhatósági önkormányzat, A vármegyék I. kötet*, Grill Károly Könyvkiadó Vállalata, Budapest
4. Herrich K (1871) Elmélkedés a vízjogi törvények felett, *Magyar Mérnök* 5(1-12), pp. 3–16.
5. Károlyi S (1879) A Tiszaszabályozásról. Gróf Károlyi Sándor emlékirata, *Gazdasági Mérnök* 3(3), pp. 273–276.
6. Kmetty K (1902) *A magyar közigazgatási jog kézikönyve*, Politzer, Budapest
7. Lindner G (1894) Az új vízjogi törvényjavaslat, *Jogtudományi Közöny* 29(24) pp. 185–187.
8. Turkovics I (2014) Efforts to Simplify Authority Procedures in Hungary in the Period between 1901 and 1944, *Journal on European History of Law* 5(1), pp. 136–142.
9. Turkovics I (2015) A közigazgatási felelősség megjelenése a gazdasági viszonyokban, *Miskolci Jogi Szemle* 10(2), pp. 85–93.