

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-8288/2012. számú ügyben**

Előadó: dr. Herke Miklós

Az eljárás megindítása

Az Ipoly folyó árterében lévő, rendszeresen elöntött 8 ipolytarnóci lakóház egyik tulajdonosa kérte segítségemet, mert a fejezeti kezelésű előirányzatok felhasználásának rendjéről szóló 27/2012. (V. 30.) BM rendelet 18. §-ában foglaltak ellenére a településen az ártéri lakóingatlanok kiváltására nem került sor.

Panaszában előadta, hogy a rendelet elfogadása óta a lakóépületek kiváltásában nem történt semmilyen érdemi lépés. „Hetente történő érdeklődésünkre azt a választ kapjuk: nincs változás”, ezért több beadványt is írtak, a kapott válaszban türelmüket kérték.

Jelezte, hogy „Az ingatlanok, mivel az Ipoly folyó nagyon sokszor, évente volt úgy 4-5-ször is kiöntött, 1 hétig is vízben álltak, a falak felszívták a vizet, teljesen tönkrementek. Biztosító már rég nem fizet, rendbe hozni tapasztalatból tudjuk nem éri meg, hiszen évente újra tönkremegy minden. Van, amelyik már lakhatatlanná is vált. Ezek a házak nem árterületen épültek, csak a folyó szabályozása után Szlovákiában magas gátat építettek, nálunk pedig nem megfelelő a gát, így mindig ide árad a víz.”

A panaszos kiegészítette beadványát, miszerint az elöntéssel érintett épület szülői örökség, amelyben édesanyja 2010-ben bekövetkezett haláláig lakott, azonban a 2010. évi sokszoros áradások miatt lakhatatlanná vált. Az ingatlant szülei 1956-ban vették és az utca már akkor is a jelenlegi állapotnak megfelelő beépítettségű volt, vagyis minden telken ház állt.

Hangsúlyozta, hogy Ipolytarnócon nőtt fel és korábban sohasem kellett házukat árvíz miatt elhagyni. *Voltak ugyan „áradások, de nem annyira, hogy ki kellett volna telepíteni a lakókat, nem vette körbe az épületeket a víz. Egy alkalommal emlékszem nagyobb áradásra, amikor szó volt arról, hogy a faluban lévő laktanyába költöztetnek minket, de végül nem került rá sor, ekkor is csak a ház előtt lévő árkokig jött a víz. Ez a helyzet 1995-ig volt jellemző.”*

Előadta, hogy az Ipoly folyót az 1980-as években az un. Galina terv keretében kezdték el szabályozni, *„a szlovák területen magas gátrendszerrel építettek, amely megvédte a szlovák területeket, de a magyar oldalon a gátépítés hiányában a szabályozás előtti területhez képest sokkal nagyobb területen terül szét áradás esetén a víz. Így az eddigi árvizektől védett terület árvíz sújtotta résszé vált. Komolyan szóba került akkoriban víztározó építése is, olyannyira, hogy építési engedélyeket erre a részekre ki sem adtak. Ez meghiúsult, a szabályozás viszont megtörtént, de a tározó helyett gátas védelemről nem gondoskodott az állam. Az építési tilalmat is feloldották, mert az érintett 8 db ingatlanból 2 db 2000-2001 években épült a régi házak helyére”*.

Közölte azt is, hogy *„A szabályozás után egy ideig nem volt árvíz, de 1995-től kezdődően évente több alkalommal került sor az áradás miatt kitelepítésre. Az áldatlan és elviselhetetlen állapotokat megelégtelve a falu polgármesterének sikerült Nagy Andor országgyűlési képviselőt meggyőzni és 2011 év végén a 2012-es költségvetés terhére 50 milliót különítettek el az ingatlanok megváltására, cserék lebonyolítására. 2012 májusában megszületett a BM rendelet is a fejezeti kezelésű előirányzatok felhasználásának rendjéről. Innentől fel kellett volna gyorsulnia az eseményeknek, ezzel szemben egy műszaki felmérést követően semmi nem történt (...) Év végén kaptunk egy elutasító levelet, mely szerint a feladat túl bonyolult, nem akarnak precedenst teremteni, továbbá zárolták az 50 milliót.”*

Figyelemmel arra, hogy a beadvánnyal összefüggésben felmerült Magyarország Alaptörvényében nevesített a tulajdonhoz fűződő alapjog, a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog, továbbá az állam életvédelmi kötelezettsége sérelmének gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam.

Érintett alapvető jogok és alapelvek

- *a jogállamiság, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”)
- *az alapvető jogok védelmére vonatkozó állami kötelezettség* (Alaptörvény I. cikk (1) bekezdés: „AZ EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége.”)
- *az élethez, emberi méltósághoz való jog* (Alaptörvény II. cikk: „Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.)
- *a tulajdonhoz való jog* (Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés: „Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.”)
- *az egészséghez való jog* (Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdés: „Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez.”)
- *az egészséges környezethez való jog* (Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdés: „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”)

Alkalmazott jogszabályok

- a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Vgt.);
- a nemzeti vagyronról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (a továbbiakban: Nvt.);
- Magyarország 2012. évi központi költségvetéséről szóló 2011. évi CLXXXVIII. törvény (a továbbiakban: Kvtv.);
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.);
- a vis maior támogatás felhasználásának részletes szabályairól szóló 9/2011. (II. 15.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Vism.r.);
- a fejezeti kezelésű előirányzatok felhasználásának rendjéről szóló 27/2012. (V. 30.) BM rendelet (a továbbiakban: R.)

A megállapított tényállás

Ipolytarnóc község Nógrád megyében, a szlovák-magyar határ mellett az Ipoly völgyében található. Az országhatár a települést zsákszerűen öleli körbe. Az Ipoly folyó a település közigazgatási területén – az országhatárt keresztezve – lép be Magyarországra, s a község és egyben a szlovák-magyar államhatárt képezi.

A szlovák oldalon közvetlenül a folyó partján árvízvédelmi töltés, míg a magyar oldalon – védmű hiányában – nyílt ártér van. Ipolytarnóc belterületi, lakott területének mélyebben fekvő részeit az utóbbi években az Ipoly számos esetben 30-60 cm-es vízborítással öntötte el, amikor a lakóházak lábazata vízben állt és emiatt többször szükségessé vált az ott élő családok kitelepítése. A veszélyeztetett lakosság száma jelenleg 29 fő, amelyből 11 kiskorú gyermek.

1. Jelen vizsgálat előzményeként tekintek a 2010 tavaszán (április-májusban) lehullott rendkívüli csapadékmennyiség miatt kialakult szélsőséges árvízi helyzet kezelésével kapcsolatban lefolytatott vizsgálatomra. Az átfogó vizsgálat arra koncentrált, hogy a magyar jogrendszer és az annak alapján működő állami intézményrendszer képes-e eleget tenni az Alkotmányból levezethető életvédelmi kötelezettségének.

Az AJB-3157/2010. számon kiadott átfogó jelentésemben¹ rögzítettem, hogy „*az általánosan elfogadott szakmai álláspont szerint a megváltozott időjárási viszonyok miatt az eddig ismert veszélyhelyzetek gyakoribb és/vagy súlyosabb változatain túl, olyan új típusú veszélyhelyzetek is megjelenhetnek (pl. tornádók), amelyeket eddig Magyarországon alig vagy*

¹ <http://www.ajbh.hu/documents/10180/105926/201003157.rtf>

egyáltalán nem tapasztaltak E jelenségek keretében az eddigi vízügyi tapasztalatokat és felkészülést meghaladó mértékű áradások is rendszeresen előfordulnak²”. A 2009-es és a 2010. májusi árvizek elleni védekezés tanulságai kapcsán leszögeztem, hogy „az árvízi és belvízi katasztrófák esetén a védekezésnek nem lehet anyagi akadálya, a megelőzéssel azonban hosszabb távon a védekezésre fordítandó összeg is csökkenthető. Ezért átfogó, a megváltozott időjárási viszonyokhoz illeszkedő árvíz és belvíz elleni védekezési koncepcióra, valamint a védműrendszer kiépítésére van szükség”.

A visszasságok orvoslása érdekében felkértem a közigazgatási és igazságügyi minisztert, hogy az egyszerűsítés, egységesítés és egyértelműsítés érdekében – az érintett miniszterekkel együtt – vizsgálja felül az árvízi és belvízi katasztrófák kezelésével, elhárításával és megelőzésével, a vizek kártételei elleni védekezéssel összefüggő komplex joganyagot, illetve a települések vízkár-elhárítási terveinek elkészítése besorolható-e a kötelező önkormányzati feladatok körébe. Kértem az ártéri ingatlanokra vonatkozó építésügyi hatósági engedélyezés jogi szabályozásának, az eljáró építésügyi és vízügyi hatósági gyakorlatnak, a nagyvízi meder kijelölési és ingatlan-nyilvántartási eljárásnak felülvizsgálatát, továbbá a nagyvízi mederkezelési tervek elkészítését. A vidékfejlesztési minisztert arra kértem fel, fontolja meg egy átfogó, árvíz és belvíz elleni védekezési koncepció kidolgozásának kezdeményezését.

2. Vizsgálatom másik előzménye, hogy a 2012-ben a jövő nemzedékekért felelős biztos helyettes javaslatára hivatalból indítottam vizsgálatot az Ipoly folyó által előtött ipolytarnóci lakóházakkal kapcsolatban.

A vizsgálat megállapította, hogy a problémával érintett terület Ipolytarnóc legmélyebb része, ahol 6-8 lakóingatlant fenyeget az Ipoly folyó előntése. A probléma oka, hogy a települést a folyó szlovákiai vízgyűjtőjéről érkező árhullámok viszonylag rövid idő alatt eléri, emiatt a tényleges védekezési-evakuálási tevékenységre rendelkezésre álló idő nagyon rövid.

Ipolytarnóc Község Önkormányzata (a továbbiakban: Önkormányzat) 2011-ben az Észak-Magyarországi Operatív Program keretében a „helyi és térségi jelentőségű vízvédelmi rendszerek rekonstrukciója” pályázaton nyert, azonban a fenti terület árvízmentesítésére – az 55 millió forintos támogatási összegre figyelemmel – a szabványostól eltérő árvízvédelmi gátat kívánt megvalósítani.

A vízjogi létesítési engedélyezési eljárás során a Közép-Duna-völgyi Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség (a továbbiakban: Felügyelőség) a tervdokumentáció szakértői véleményezésére megkereste a Közép-Duna-völgyi Vízügyi Igazgatóságot (a továbbiakban: Igazgatóság).

Az Igazgatóság véleményében jelezte, a tervezett árvízvédelmi töltés paraméterei ugyan nem elégítik ki a vonatkozó jogszabályi előírásokat, azonban megvalósítása jelentős mértékben csökkenti a település mély fekvésű terület részének árvízi veszélyeztetettségét, az műszaki szempontból elfogadható. Felhívta a figyelmet továbbá a Magyar-Szlovák Határvízi Bizottság (a továbbiakban: Határvízi Bizottság) jóváhagyásának szükségességére, amelynek beszerzésére megtette a szükséges lépéseket.

A Felügyelőség az előzőek és egyes, a jogszabályban előírt mellékletek hiánya miatt az Önkormányzatot hiánypótlás becsatolására kötelezte. Többszöri „egyeztetés” ellenére a hiányzó iratokat csak részben csatolták be és a terv továbbra sem felelt meg a vonatkozó jogszabályok³ előírásainak – elsősorban az árvízvédelmi mű biztonsági paramétereinek –, ezért a Felügyelőség megszüntette az eljárását a KTV:19258-13/2011. számú végzésével. A döntést az Országos

² dr. Papp Antal: A klímaváltozás katasztrófavédelmi feladataival összefüggő gazdaságossági, hatékonysági, műszaki fejlesztési vizsgálatok. (<http://www.vedelem.hu/letoltes/tanulmany/tan176.pdf>) 1-2. o.

³ A vizek hasznosítását, védelmét és kártételeinek elhárítását szolgáló tevékenységekre és létesítményekre vonatkozó általános szabályokról szóló 147/2010. (IV. 29.) Korm. rendelet, a vizek hasznosítását, védelmét és kártételeinek elhárítását szolgáló tevékenységekre és létesítményekre vonatkozó műszaki szabályokról szóló 30/2008. (XII. 31.) KvVM rendelet

Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőség – az Önkormányzat fellebbezése nyomán – a 14/05995-2/2011. számú másodfokú végzésével helybenhagyta.

Mindezen előzmények után fogadta el az Országgyűlés a Magyarország 2012. évi központi költségvetéséről szóló 2011. évi CLXXXVIII. törvényt, amely – a választókerület országgyűlési képviselőjének egyéni képviselői indítványára⁴ – 50 millió forint összegű támogatást állapított meg az 1. számú melléklet, a XIV. Belügyminisztérium fejezet 20. Fejezeti kezelésű előirányzatok címnél, az 1. Ágazati célfeladatok alcímen, a 35. „*Ártéri lakóingatlanok kiváltása Ipolytarnóc településen*” jogcímcsoportnál.

A vizsgálatom során a Belügyminisztérium (a továbbiakban: BM) Településrendezési és Építésügyi Helyettes Államtitkára azt jelezte, hogy a tárca elkészítette – a Kvtv. alapján – a fejezeti kezelésű előirányzatainak felhasználásáról szóló rendelet tervezetét. A tárca válasza idején még folyamatban volt a tervezet közigazgatási egyeztetése, azonban tájékoztattak, hogy a kihirdetést követően az abban található „10. *Ártéri lakóingatlanok kiváltása Ipolytarnóc településen (20/1/35)*” előírásai alapján lehetőség lesz az önkormányzattal megkötni a támogatási szerződést.

Erre figyelemmel eljárásomat további intézkedés nélkül megszüntettem⁵, egyben kértem a belügyminiszter tájékoztatását az Önkormányzattal megkötött támogatási szerződésről.

Az R. 2012. június 1-jén lépett hatályba, amelynek az egyes fejezeti kezelésű előirányzatok felhasználásának rendjét szabályozó IV. fejezet 10. pontjának⁶ 18. §-a szerint: „*Az előirányzat célja az Ipolytarnóc településen az elmúlt évek során az árvíz által jelentősen megrongálódott épületek bontásának, valamint azok tulajdonosai és használói lakhatása biztosításának finanszírozása. A költségvetési támogatás folyósítása Ipolytarnóc önkormányzata részére támogatási szerződés keretében történik. A költségvetési támogatás előfinanszírozás útján kerül rendelkezésre bocsátásra.*”

3. A támogatási szerződés megkötéséről a BM-től tájékoztatást nem kaptam, ugyanakkor az egyik érintett ipolytarnóci ház tulajdonosa 2012. év végén beadvánnyal fordult hozzám.

A panasz kapcsán megkerestem az Önkormányzatot, a belügyminisztert, a vidékfejlesztési minisztert, az Országos Vízügyi Főigazgatóságot, az Igazgatóságot, valamint az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóságot. Munkatársaim megtekintették a helyszínt, megbeszélést folytattak a település polgármesterével és meghallgatták az előtéssel érintett lakóházakban élőket.

4. Első megkeresésemre az Önkormányzat alpolgármestere válaszolt⁷, aki megerősítette az előirányzat zárolását, egyben rövid tájékoztatást adott az akkor – 2013. február 24-ét követően – kialakult III. fokú árvízi készültségről. Tájékoztattam arról, hogy az Ipoly közel másfél nap alatt körülvette a lakóházakat, emiatt 30 lakót kellett kitelepíteni és közülük 18 főt önkormányzati átmeneti szálláson elhelyezni. A folyó vízszintje február 25-én este 408 cm-nél tetőzött, a vízszint apadása és a szükséges fertőtlenítés után a lakók március 1-jén költözhetek vissza (a készültséget március 5-én szüntették meg). Közölte, hogy az áradás nyomán az épületek falai vizesek, a lakók nyugtalanok sorsuk és házuk miatt, várják a BM kedvező döntését.

⁴ T/4365/691. számú kapcsolódó módosító javaslat indokolása szerint „*Ipolytarnóc települést az elmúlt években számos, jelentős kárt okozó árvíz sújtotta. Az árvizekben több lakóépület súlyosan megrongálódott. Az érintett önkormányzat és a helyi lakosok nem egy árvízi töltés megépítésében látják a megoldást, mert ha sikerülne is megszerezni az ahhoz szükséges forrást, a házakat továbbra is veszélyeztetné az Ipoly által okozott talajvízszint-emelkedés. Az ingatlanok állapotát és veszélyeztetettségét figyelembe véve a szanálás és ingatlancsere jelenthet megoldás. Az érintet épületek bontása, az ingatlanok cseréje illetve pénzbni megváltása 50.000.000 Ft-ból lenne megoldható.*”

⁵ A 2012. június 7-én kelt AJB-3142/2012. számú levelemmel

⁶ Ártéri lakóingatlanok kiváltása Ipolytarnóc településen (20/1/35)

⁷ 79-3/2013. ügyszámú levélben, a lemondott polgármester helyett.

Újabb megkeresésekre az időközben megválasztott polgármester részletes tájékoztatást adott a mély fekvésű területek általa ismert árvizeiről és védekezéseiről.⁸ A megjelölt 24 időpont közül tízszer vett körbe a víz a Rákóczi út elején hét, a Dankó Pista úton egy ingatlant. Az ingatlanok minden alkalommal napokig álltak vízben.

Közölte, hogy az árvízként megjelölt időpontokban minden alkalommal védekezés történt. Az elmúlt 10-20 év alatt a kárelhárítással kapcsolatos önkormányzati költségeket nehéz összesíteni, de véleménye szerint „*annyi már kifizetésre került, amennyiből megoldható lett volna az előtéssel érintett ingatlanok kiváltása. Az önkormányzat ingatlanaiban keletkezett károkat, a védekezés költségeit (..) megítélésem szerint nagyon bürokratikus és túlszabályozott eljárás során az állam (ha nem is teljes mértékben) megtéríti. Az előtéssel sújtott lakóházak tulajdonosainak vagy nincs biztosításuk, mert nem köt velük a biztosító, vagy akinek korábban volt, azt a biztosító felmondta.*”

Közölte azt is, hogy „*az építési engedélyeket építési engedélyezési eljárás keretében a hatáskörrel rendelkező építési hatóság adta ki*”⁹, továbbá „*Az építési engedélyek kiadásának időszakában a rendezési terv szerint lakótelkek voltak, nem voltak az Ipoly által veszélyeztetve*”.

Tájékoztatott arról, hogy az Önkormányzat az utóbbi tíz évben folyamatosan forráshiánnyal küzd, ebből következően „*az árvízkarok megelőzésére, védművek építésére semminemű forrással nem rendelkezik*”. Megjegyezte, hogy az Ipoly áradásakor az érintett 8 lakóházban élők elhelyezéséről is az önkormányzatnak kell gondoskodni. Ha az ismert segélyszervezetek élelmiszerrel, ruhaneművel, tüzelővel nem támogatnák, költségvetésükből szinte finanszírozhatatlan, jelentős többletköltséggel kellene számolniuk, amit a Vis Maior keret nem térít meg számukra.

Tudomása szerint a szlovák oldali szabályozás kapcsán semminemű megkeresés nem érkezett egyik hatóság, vagy bizottság részéről sem. Kiemelte, hogy „*a helyzetet nehezítette, hogy az Ipoly, mint határ folyó korábban a jelenleginél jobban őrzött, és sok tekintetben „titkos” terület volt*”. A jövőbeli helyzet megoldása kapcsán azt közölte: „*ismételten kilincselünk központi támogatásért.*”

5. A belügyminiszter arról tájékoztatott¹⁰, hogy a Kvtv. önálló képviselői indítványra biztosította – a minisztérium költségvetésében – az ipolytanóci előntés-veszélyes területen található lakóingatlanok kiváltásának előirányzatát, mindösszesen 50 millió Ft összegben. Ennek kapcsán ismét jelezte, hogy annak előzménye a Felügyelőség által elutasított vízjogi létesítési engedélykérelem, amely megjárta a fellebbezési fórumokat és emiatt az Önkormányzat 55 millió forint ÉMOP forrástól esett el.

A minisztérium az R.-ben szabályozta a fejezeti kezelésű előirányzatok felhasználásának rendjét. A BM területrendezési és építésügyi helyettes államtitkárságának munkatársai a feladat

⁸ Nyári árvíz: 1995. június 12 – Tavaszi áradás: 2000. április 06. (tetőzés: 378 cm) – Nyári áradás: 2002. augusztus 12. (tetőzés: 309 cm) – Tavaszi áradás 2003. március 13. (tetőzés: 305 cm) – Tavaszi árvíz: 2005. április 26. (tetőzés: 401 cm) – Újévi áradás: 2006. január 03. (tetőzés: 370 cm) – Tavaszi áradás: 2006. március 12. (tetőzés: 300 cm) – Nyári áradás: 2006. június 29. (tetőzés: 375 cm) – Téli áradás: 2008. december 06. (tetőzés: 318 cm) – Téli áradás: 2008. december 20. (tetőzés: 313 cm) – Újévi áradás: 2009. január 26. (tetőzés: 346 cm) – Karácsonyi árvíz: 2009. december 26. (tetőzés: 410 cm) – Újévi áradás: 2010. január 10. (tetőzés: 368 cm) – Téli áradás: 2010. február 21. (tetőzés: 368 cm) – Téli árhullám: 2010. február 27. (tetőzés: 357 cm) – Tavaszi árhullám: 2010. április 16. (tetőzés: 338 cm) – Májusi árvíz: 2010. május 17. (tetőzés: 411 cm) – Júniusi árvíz: 2010. június 04. (tetőzés: 432 cm) – Őszi árhullám: 2010. szeptember 12. (tetőzés 369 cm) – Novemberi árvíz: 2010. november 23. (tetőzés 382 cm 22.00 óra) – Adventi árvíz: 2010. november 30. (tetőzés: 402 cm 03.00 óra) – Adventi árhullám: 2010. december 09. (tetőzés: 368 cm 20.00 óra) – Tavaszi árvíz: 2011. március 19. (tetőzés: 400 cm 03:00 óra) – Februári árvíz: 2013. február 25. (tetőzés: 408 cm 18.00 óra) – Húsvéti árvíz: 2013. április 01. (tetőzés: 406 cm 06:00 óra).

⁹ Az egyik ikerlakóháza a használatbavételi engedélyt Salgótarján Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatal Hatósági Iroda Építés- és Városgazdálkodási Osztálya 2001 februárjában adta ki.

¹⁰ BM/4535-4/2013. számú válaszhoz csatolt, a Területrendezési, Építésügyi és Örökségvédelmi Helyettes Államtitkár által készített tájékoztatás megküldésével

teljesítésére már 2012 márciusában felvették a kapcsolatot Ipolytarnóc polgármesterével, mert a feladat végrehajtásának finanszírozását az Önkormányzattal megkötött támogatási szerződés útján lehetett volna biztosítani, amelynek azonban két előfeltétele volt. Az R.-ből következő egyik feltétel, hogy az Önkormányzat végrehajtható okiratokkal bizonyítsa a támogatási szerződés megkötésére vonatkozó szerződésképeségét, az ingatlanok kiürítése tekintetében – a lakhatás biztosítása útján –, hogy a bontás megtörténhessen, ami a rendeletbe foglalt második feltétel volt.

A válasz szerint *„Ipolytarnóc polgármestere több egyeztetést is lefolytatott az ingatlantulajdonosokkal és a területen élőkkel, akik nem minden ingatlan esetében voltak azonosak. A polgármester több ingatlant is megtekintett, majd felajánlott, azonban nem járt sikerrel. Az összes ingatlan így nem lett volna kiüríthető. Az előkészítés során többféle jogi és finanszírozási probléma merült fel. Az ingatlantulajdonosoknak – a rendelkezésre álló forrásokhoz képest – egyes esetben túlzott árelképzelései voltak, és volt olyan eset, amikor a fennálló hitelszerződés problémái hátráltatták az előkészítést, de volt olyan lakó is, aki nem akart elköltözni. A kisajátítás – mint jogi lehetőség – esetleges megkezdése fel sem merült, a rendezetlen jogi állapot miatt, de ehhez az önkormányzati hatáskörben jóváhagyható területrendezési eszközök (rendezési- és/vagy szabályozási tervek) sem álltak a megoldáshoz alkalmas módon rendelkezésre.”*

Közölte, hogy közel fél év után, a 2012. évi költségvetési egyenleg tartását biztosító intézkedésekről szóló 1428/2012. (X. 8.) Korm. határozat, a minisztériumok számára zárolási kötelezettséget írt elő. *„Ez a BM esetében 2.873,8 millió Ft-ot jelentett. A jogszabály felsorolta azokat az előirányzatokat is, amelyek nem zárolhatók (de ezeknél is pontosan meghatározta a csökkentési kötelezettséget). Az Ipolytarnócnak szánt előirányzat nem szerepelt az utóbbi körben. Így 2012. év végén, eltérő utasítás hiányában a zárolás végrehajtásra került. A 2013. évi költségvetésben¹¹ ez a tétel már nem szerepel”.*

Legvégül azt jelezte, hogy a Vgt. szerint nem állami feladat a megoldás biztosítása az ipolytarnóci és a hozzá hasonló esetben, mert egy település érdekében létesítendő és önkormányzati tulajdonba kerülő árvízi védmű megépítése önkormányzati feladat. A megoldást, megfelelő műszaki tartalom mellett benyújtott, pályázati forrásból megvalósított önkormányzati létesítmények biztosíthatják.

Az R. végrehajtásával, a támogatással kapcsolatos iratmások hiánya miatt ismételt megkeresett belügyminiszter újabb válaszában arról tájékoztatt¹², hogy az ártéri ingatlanok kiváltásának ügyében munkatársai szinte napi kapcsolatot tartottak a település polgármesterével, így az érintett lakosok heti rendszerességgel, folyamatos tájékoztatást kaptak a feladat végrehajtásának állásáról.

Jelezte, hogy a magyar-szlovák államhatárt alkotó Ipoly folyó e szakaszának (Dobroda patak - országhatár) szabályozására 1979-1982. között került sor. Ennek során a középvízi meder rendezése történt meg, amivel a meder alkalmassá vált az évenként visszatérő vizek (Q100%) levezetésére. A mederszabályozásból kikerülő földanyagot 50-50 %-ban a magyar és a szlovák oldalon helyezték el szakaszos depóniába rendezve, amely *az árvízvédelmi töltéshez képest alacsonyabb koronaszintű létesítmény, kialakításából adódóan nincs árvízvédelmi funkciója.* A szabályozás kapcsán magyar részről (beleértve a térség településeit is) árvízvédelmi töltés építésére vonatkozó igény nem merült fel. Cseh-szlovák részről ugyanakkor igény jelentkezett Törincs (Trenö) település belterületének védelmét biztosító töltés megépítésére és a mezőgazdasági területek ármentesítésére is. A szakaszos depónia kialakítását a magyar oldalon lévő természetvédelmi terület vízellátásának biztosítása is indokolta.

¹¹ A 2012. december 18-án kihirdetett, Magyarország 2013. évi központi költségvetéséről szóló 2012. évi CCIV. törvény

¹² BM/4535-8/2013. számú válaszhoz csatolt, a Területrendezési, Építésügyi és Örökségvédelmi Helyettes Államtitkár által készített tájékoztatás megküldésével

A szabályozási terv kidolgozása során, majd a szabályozás vízjogi létesítési engedélyezési eljárásába bevonásra kerültek a térség önkormányzatai (abban az időben tanácsok), jelentősebb mezőgazdasági szervezetek (tsz-ek), melyek a kisajátítási eljárásokban is érintettek voltak. Ezt követően a Határvízi Bizottság is megtárgyalta a kérdést és a megvalósítás mellett foglalt állást.

A belügyminiszteri válasz szerint az Ipoly folyó teljes magyarországi vízgyűjtő területét felölelő vízgyűjtő-gazdálkodási tervében Ipolytarnóc mély fekvésű részein lévő ingatlanok problémája nem jelenik meg. Abban a természetvédelmi szempontoknak is megfelelően az szerepel: „(...) *Az Ipoly eddig elvégzett szabályozását mindkét Fél (magyar, szlovák) befejezettnek tekinti, újabb beavatkozásokat nem tartanak indokoltnak (...)*”. Ezzel kapcsolatban megjegyzi, hogy a vízgyűjtő-gazdálkodási tervnek nem feladata a lokális árvízvédelmi kérdés megtárgyalása, erre vonatkozóan javaslat tétele.

Közölték, hogy az Ipolyon levonuló árhullámok okán az elmúlt években rendszeresen megjelenő és Ipolytarnóc mélyen fekvő, nyílt ártéri részét fenyegető árhullámokkal kapcsolatosan több szakértői anyag is készült. A település által készített árvízvédelmi fejlesztési tervre az érintett vízügyi igazgatóság szakértői állásfoglalást adott, azt a Határvízi Bizottság Ipoly Albizottsága szlovák tagozata is támogatta.

A védekezésre és a helyi önkormányzatok támogatására vonatkozó jogi szabályozás ismertetése mellett azt is jelezték: *„Az állam teherbíró képességére tekintettel sem korábban, sem a jelen körülmények között nem vállalható fel az állam központi irányítása és finanszírozása a védekezésben, szükség van az önkormányzati felelősségvállalásra is.”*, továbbá *„az árvízvédelmi fejlesztésekhez az önkormányzat elsődlegesen uniós fejlesztési forrást vehet igénybe”*.

A válasz szerint a helyi önkormányzat vízkárelhárítási feladata nem kapcsolódik a határfolyó kizárólagos állami tulajdon jellegéhez, az a vonatkozó törvényi előírásokból következik. Az Nvt. a kizárólagos állami tulajdon szempontjából rendelkezik a határfolyó jelleg elidegeníthetőségéről.

A megoldási lehetőségek kapcsán közölték, hogy *„felmerült lehetőségként a lakók kiköltözése, azonban nem sikerült minden szempontból elfogadható megoldást találni. Többek között gondot jelentett, hogy az érintett házak több mint a felében nem a tulajdonos, vagy a tulajdonosok laknak (5 házból egy lakatlan; egy idős személy otthonba költözik; egyben a hasznélvezeti joggal bíró él, sok tulajdonos mellett; a többiek bérlik az ingatlanokat). Egy ingatlan nem lakóépület, hanem „egyéb ingatlan”, amelyben élő idős asszonyt a lányai befogadnák (pénzmegegyeztetést kértek, csereingatlant nem). Egy további ingatlan esetében, amelyben csak bérlők laknak, a jelentős jelzalogteher kétszerese a ház valódi értékének, így csereingatlan szóba sem jöhetett. Mivel valamennyi ház egyidejű bontása nem oldható meg, az esetleges újra beköltözés miatt a probléma újratermelődne.”*

A tárcsa álláspontja szerint az ipolytarnóci – nyílt ártérre eső – településrész árvízi veszélyeztettsége megszüntetésére az árvízvédelmi töltés megépítése az egyedüli megoldás. A töltés a meglévő depónia nyomvonalán, vagy a vízjogi létesítési engedélyezési eljárásban tervezett helyen, azaz a meglévő ingatlanok határvonalának mentén lenne megvalósítható. Mindkét esetben vizsgálni kell a védelemhez szükséges műszaki beavatkozás költségének és a védett érték viszonyát. A gátépítésig marad a homokzsákokkal való védekezés és az emberek mentése, illetve elhelyezése árvíz esetén.

A miniszter válaszához csak az állampolgárokkal és a polgármesterrel történt levelezést csatolta. Közte azt az e-mailt, amelyben a BM Területrendezési és Településügyi Főosztálya az egyik érintett tulajdonost arról tájékoztatta, hogy *„(...) Az ügyben munkatársammal ez év március 8-án helyszíni szemlét tartottunk és egyeztetést folytattunk a település polgármesterével. Megállapítást nyert, hogy az árvizek - amik gyakran bekövetkeznek - törvényszerűek, hiszen semmi sem védi a települést. A szlovák oldalon 6 m-es gát épült, tehát az a vízmennyiség, ami korábban két oldalra terült el, most csak a magyar oldalra folyik, egyre magasabb árvizeket okozva. (...) Az ügyben két feljegyzéssel fordultam dr. Pintér Sándor miniszter úrhoz, a tényekről, illetve az általa*

feltett további kérdések háttéréről tájékoztatva. *Miniszter úr alapvetően a gátépítést támogatta volna. Meggyőződve azonban ezen megoldás gyors kivitelezhetőségének nehézségeiről, a polgármester úr által tett megoldási javaslat elfogadását fontolgatja. Szeretne azonban meggyőződni róla, hogy a kényszerű lakáscserék és esetleges pénzbeli megváltások nem jelentenek az érintetteknek állami pénzből finanszírozott vagyongyarapodást, azaz arról, hogy a felajánlott cserelakások, illetve pénzbeli megváltások arányban állnak-e a lebontásra ítélt ingatlanok értékével (...).*”

6. Megkeresésemre a vidékfejlesztési miniszter – az előzőeken túl – tájékoztatott¹³ arról, hogy a tárca megítélése szerint nem a vízgyűjtő-gazdálkodási koncepció szorult felülvizsgálatra, hanem az érintett lakóingatlanok helyzetét kell rendezni.

Jelezte, hogy Magyarország első vízgyűjtő-gazdálkodási tervét 2009-ben fogadták el, melyet hatévente felül kell vizsgálni. Most folyik a második terv előkészítése, amelyet 2015-ig kell elkészíteni. Az Európai Unió Árvízi Kockázatkezelési Irányelve (a továbbiakban: ÁKI) alapján árvíz-kockázati térképek és árvíz-kockázat-kezelési tervek készülnek, melyek a második vízgyűjtő-gazdálkodási tervbe beépítésre fognak kerülni. Az ÁKI alapján a vízgyűjtőkre készülő árvíz-kockázat-kezelési terveket és a Víz Keretirányelv alapján készülő vízgazdálkodási terveket össze kell hangolni.

Álláspontja szerint az ipolytarnóci nyílt ártérre eső településrész árvízi veszélyeztetettségének megszüntetésére két lehetőség van: A) Árvízvédelmi töltés építése, a meglévő depónia nyomvonalán, vagy a vízjogi létesítési engedélyezési eljárásban tervezett helyen, azaz a meglévő ingatlanok határvonalának mentén. Mindkét esetben vizsgálni kell a védelemhez szükséges műszaki beavatkozás költségének és a védett érték viszonyát. B) Az árvízveszély szempontjából érintett lakóingatlanok helyett csere-ingatlanok biztosítása a település magasabban fekvő részén. *„Ez a megoldás ugyanakkor magában hordja annak veszélyét, hogy a nyílt ártéren lévő települések sorra az államtól várják védelmi biztonságuk megteremtését, a szükséges beavatkozások finanszírozását”.*

7. Az Országos Vízügyi Főigazgatóság (a továbbiakban: OVF) főigazgatójának válasza¹⁴ szerint Ipolytarnóc település mély fekvésű területén – nyílt ártérben – lévő lakóházakat az Ipoly folyó árvizei 1965 és 2013 között 10 alkalommal öntötték el, azok pontos időpontjait a válasz nem tartalmazta.

A tájékoztatás szerint Ipolytarnóc érintett településrésze az Ipoly folyó nyílt árterén található, az ott létesítendő védmű csak e településrész védelmét szolgálja, ezért az I. rendű árvízvédelmi töltés kiépítése – a Vgt. 16. § (5) bekezdése alapján – a helyi önkormányzat feladata. A vízügyi igazgatási szerv vízkárelhárítással összefüggő feladata a helyi önkormányzat vízkárelhárítási tevékenységének szakmai irányítása. Az árhullámok érkezéséről, a várhatóan kialakuló vízállásokról az Igazgatóság folyamatosan tájékoztatta az önkormányzatot. A 2013. február-március hónapban az Ipoly folyón levonult árhullám során az Önkormányzat – a várható vízállásokról nyújtott tájékoztatáson kívül – nem igényelt segítségnyújtást.

8. Az Igazgatóság tájékoztatása¹⁵ szerint a folyó 1965 és 2013 között a település mély fekvésű részén elhelyezkedő nyolc lakóingatlanon 10 alkalommal okozott elöntést¹⁶, azon kívül csak az Ipolyhoz közeli külterületi területek kerülnek víz alá.

¹³ VgVF/113/2013.

¹⁴ 00660-0020/2013.

¹⁵ 01605-0002/2013.

¹⁶ Mivel az ipolytarnóci vízmércse csak 1998. január 1. óta üzemel, a korábbi árvizekre vonatkozó észlelések a 10 km távolságban lévő nógrádszakáli vízmércén történtek.

Készültség ideje, foka	A tetőzés napja	Nógrádszakál 157, 076 mBf.	Ipolytarnóc 160,28 mBf
1965.március 27. - július 12.	1965. június 12.	340	377
1974. október 22. - október 28. (III. fok, jégmentes)	1974. október 23.	373	417
1976. december 3. - december 13. (III. fok, jégmentes)	1976. december 03.	372	416

Jelezte, hogy az ipolytarnóci vízmérce 1998. január 1. óta üzemel, a korábbi árvizekre vonatkozó észlelések a folyásirányban nézve alatta mintegy 10 km távolságban lévő nógrádszakáli vízmércén történtek.

Az ingatlanok környékén 30-60 cm-es vízborítás alakul ki, és a házak lábazata vízbe kerül. A folyó kiöntésének veszélye a területen tényleges elöntéssel is együtt jár. Ezen a folyószakaszon az Igazgatóság árvízvédelmi létesítménnyel nem rendelkezik. A kérdéses településrész az Ipoly folyó nyílt árterén található, a mély fekvésű terület rész árvízvédelmét az önkormányzat végzi, ehhez az Igazgatóság szükség szerint biztosítja a szakmai irányítást.

Az Ipoly folyóval kapcsolatos feladatokat (ideértve az árvízvédelmet is) a Határvízi Bizottság Ipoly Albizottsága koordinálja, a tényleges feladatokat a vízügyi szervezetek – az Igazgatóság és az SVP s.p. O.Z. Banská Bystrica – végzik. Az Ipoly határfolyó magyar oldali medrét, létesítményeit az Igazgatóság kezeli, üzemelteti és tartja fenn.

A folyó szabályozása – beleértve a nagyvízi szabályozást is – a mindkét fél által jóváhagyott, 1962-es tanulmányterv által kezdődött meg. A részletes kiviteli tervek alapja az 1970-es években elvégzett mederfelmérés volt, ami alapján az akkori csehszlovák fél elkészítette az „Ipoly szabályozás a Szob-Ipolytarnóc közötti szakaszon” c. általános tanulmánytervet, amit a felek 1978-ban elfogadtak a szabályozás alapterveként. A tényleges szabályozási munkálatok a Magyar Népköztársaság Kormánya és a Csehszlovák Szocialista Köztársaság Kormánya között a határvizek vízgazdálkodási kérdéseinek szabályozásáról 1976. május 31-jén Budapesten aláírt Egyezmény alapján történtek, és 1993-ban fejeződtek be.

A szlovák oldalon – a kotrásból kikerülő anyag felhasználásával – árvízvédelmi töltés készült a Törincs (Trenc) - Terbeléd (Trebelovce) közötti szakaszon, vagyis a határszelvény feletti részig. Ennek hosszúsága 11.150 m, és ez biztosítja Pányidaróc (Panické Dravce) és Ipolyvilke (Veliká nad Iprom) települések védelme mellett a mezőgazdasági területek védelmét is, amire a szabályozás kapcsán csehszlovák részről igény jelentkezett. A Határvízi Bizottság a szabályozási tervet részletesen megtárgyalta, előtte a térség önkormányzatait, jelentősebb gazdasági szervezeteit már a tervezési folyamatba bevonták.

A folyó ipolytarnóci szakaszának szabályozása 1979-1982. között valósult meg, ennek keretében a középvízi meder rendezése történt, így a meder alkalmassá vált a százévenkénti visszatérési vizek ($Q_{100\%}$) levezetésére. A magyar oldalon, Litke település magasságától az Országhatárig, a szabályozás keretein belül a kotrási anyag felhasználásával depónia – tehát az árvízvédelmi töltéshez képest alacsonyabb koronaszintű létesítmény – valósult meg. A szabályozás kapcsán magyar részről – beleértve a térség településeit – árvízvédelmi töltés kiépítését célzó igény nem merült fel.

Az Igazgatóság álláspontja szerint a 2010. évi májusi, júniusi rekordméretű árhullámot leszámítva, a múltban is előfordultak a 2013. évi árvízhez hasonló méretű árvízszintek az Ipolyon, melyek elöntéseket okoztak, okozhattak a település mély fekvésű részén. Az Ipoly folyó érintett szakaszára elvégzett nagyvízi trendszámítás alapján az igazolható, hogy *a vizsgált adatsorban a*

1977. február 13. - március 01. (III. fok, jégmentes)	1977. február 24.	361	402
	1995. április 04.	335	370
2000. április 06. - április 10. (I. fok)	2000. április 06.	331	377
2005. április 21. - április 30. (I. fok)	2005. április 21.	334	376
2010. május 15. - május 23 (III. fok) 2010. június 01. - június 11. (III. fok) 2010. június 21. - június 23. (I. fok)	2010. június 04.	391	432
2011. március 18. - március 21. (I. fok)	2011. március 19. 2011. március 18.	337	400
2013. február 25. - március 04. (II. fok)	2013. február 25. 2013. február 26.	355	408

A folyószakaszra vonatkozó árvízvédelmi készütség elrendelése az állami kezelésű védművekre a nógrádszakáli vízmércén észlelt vízállások alapján történik. E szerint az I, a II és a III. fokú készütségek elrendelése a 330, 350 és a 370 cm-es vízállások alapján történik.

nagyvízszintek csökkenési folyamata detektálható, tehát önmagában véve a szlovák oldali töltésépítés nem járt az árvízszintek növekedésével.

Jelezték, hogy a lakóépületek létesítésével kapcsolatos építési engedélyezési eljárásba az Igazgatóságot nem vonták be, erről információval nem rendelkeznek.

A terület vízgyűjtő-gazdálkodási tervére vonatkozó igazgatósági válasz megegyezik a belügyminiszterével. Jelenleg folyamatban van az árvízi veszély- és kockázati térképek készítése, amelynek keretében a határszelvény (Ipolytarnóc-Kalonda) – forrás közötti szakasz felmérése 2013-2014-ben valósul meg, a Főigazgatóság szakmai irányítása mellett.

Tájékoztattak arról is, hogy az elmúlt években rendszeresen megjelenő árhullámokkal kapcsolatosan több szakértői anyagot is készítettek, megítélésük szerint nem a vízügyi koncepció felülvizsgálatára van szükség, hanem az érintett lakóingatlanok kérdésének rendezésére.

9. Az árvízi védekezésekkel kapcsolatban megkeresett Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság (a továbbiakban: OKF) főigazgatójának tájékoztatása¹⁷ szerint az Ipoly folyó a területet keletről határolja, és veszélyezteti a település ártéren fekvő részeit, a Rákóczi út és Dankó utca egy-egy szakaszát. Ezt a részt a folyó mederkotrásából származó anyagok lerakásából készült depónia védi, mely 3,65 cm vízmérce magasságig nyújt esetleges védelmet. Ezen a területen 8 lakóingatlan található, amelyből jelenleg 1 nem lakott. A veszélyeztetett lakosság száma korábban 36 fő volt, jelenleg 29 fő (18 felnőtt, 11 gyermek).

Tájékoztattak arról is, hogy az ipolytarnóci árvízi események *„minden esetben rövid időelőnnnyel érkező, gyors intenzitású vízszintemelkedéssel járó kiöntések, amelyek időtartama változó, általában 1-5 nap”*. Az árvízi kiöntés külterületen 340 cm, belterületen 365 cm vízmérce szerinti vízállásnál kezdődik, ilyenkor lépi át a depóniát a folyó vize. A belterületi kiöntésnél a víz a mélyebben fekvő területen lévő ingatlanokat veszi körbe, illetve a mellettük lévő út egy részét önti el. Az előntött terület nagysága hozzávetőlegesen 39,5 hektár.

2009-től, vagyis nem egészen 5 év alatt 7 (2009-ben 1, 2010-ben 6) alkalommal kiöntéssel járó áradás, 8 (2009-ben 1, 2010-ben 4, 2011-ben, 1, 2013-ban 1+1) alkalommal pedig jelentős mértékű árhullám következett be.¹⁸ A védekezések során jellemzően 20 főt, 1000-1500 db homokzsákot, 3-9 m³ homokot és 1 db szállító járművet vesznek igénybe, annak átlagköltsége 120.000-150.000 Ft/alkalom. A védekezés az érintett lakóingatlanok bejáratainak homokzsákos bevédésére, a lakosság kitelepítésére, illetve befogadására korlátozódik.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

¹⁷ 135-1/2013/ÁLT

¹⁸ Az OKF által megadott adatok a válaszadáskori állapot tükrözték (amiben a 2013. áprilisi árvíz nincs benne)

Áradás (vagyis fennállt az Ipoly kiöntésének lehetősége)

- 2009. január 26. (346 cm)
- 2010. január 09-10. (368 cm)
- 2010. február 20-21. (368 cm)
- 2010. február 27. (357 cm)
- 2010. április 16. (338 cm)
- 2010. szeptember 11-12. (369 cm)
- 2010. december 09. (368 cm)

Árvíz (vagyis az Ipoly körbevette a lakóházakat és kitelepítésre volt szükség)

- 2009. december 25-27. (410 cm) – A befogadás időtartama 3 nap
- 2010. május 16-19. (411 cm) – A befogadás időtartama 4 nap
- 2010. június 03-06. (432 cm) – A befogadás időtartama 2 hónap
- 2010. október 23-24. (382 cm) – A befogadás időtartama 1 nap
- 2010. október 30-december 01. (402 cm) – A befogadás időtartama 1 nap
- 2011. március 18-20. (400 cm) – A befogadás időtartama 1 nap
- 2013. február 24-29. (408 cm) – A befogadás időtartama 7 nap

Feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – közigazgatási szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés a), b) és f) pontja alapján a közigazgatási szervek, a rendvédelmi szervek, valamint a helyi önkormányzatok az alapvető jogok biztosá által vizsgálható hatóságnak minősülnek. Figyelemmel minderre, a jelen vizsgálattal érintett egyes szervek, így az Önkormányzat, a szakminisztériumok (BM és VM), az Igazgatóság, az OVF és az OKF a felsorolt körbe tartozik, az ombudsman *vizsgálati jogosultsága* – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – *egyértelműen kiterjed valamennyi szerv tevékenységére.*

A vizsgálati keretekkel kapcsolatban rögzíthető, hogy az ombudsman számára egy adott jogi szabályozás alapjogi aspektusú vizsgálatára, valamint a jogszabályok hiányosságaival, tartalmi hibáival összefüggő intézkedések megfogalmazására a törvény lehetőséget teremt. A *preventív alapjogvédelemre is hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat* alapján a biztos mandátuma keretei között marad akkor, amikor az alapjogi aspektusú vizsgálatához nélkülözhetetlen módon, eljárása keretében, éppen a konkrét alapjogsérelem és ezen alapuló panaszok megelőzése érdekében áttekinti a releváns jogi szabályozás egyes elemeit, feltérképezi és jelzi a jogalkotásért felelős szervek vagy az Alkotmánybíróság irányába a felmerülő alkotmányossági aggályokat.

II. Az érintett alapvető jogok tekintetében

Az alapvető jogok biztosá egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az állampolgári jogok országgyűlési biztosá következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi teszteket.

Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „*az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni*”. Ezzel összhangban elvi megállapításaim megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az AB által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozataiban, azok indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket.

Ugyanakkor a testület a 13/2013 (VI. 17.) AB határozatának indokolása során azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény negyedik módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglalt felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi élel mondta ki azt, hogy „*az Alkotmánybíróság (...) a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek*

felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja."

A fenti elvi jelentőségű tétellel összhangban vizsgálati megállapításaim megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybíróági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indokolásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata többször megerősítette azt a tételt, miszerint: *„A jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is*”.¹⁹ Az Alkotmánybíróság a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában kimondta, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálna az ún. jogállami klauzulát, tehát az eddig kialakított alkotmánybíróági gyakorlat továbbra is relevánsnak tekintendő. A jogbiztonság követelménye nem korlátozódik kizárólag a jogalkotásra, az nemcsak az egyes normák egyértelműségét követeli meg, hanem a jogintézmények működésének, a jogalkalmazói magatartás kiszámíthatóságát is. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van, a jogállamiság elvéből adódó egyik legfontosabb alapkövetelmény, hogy *„a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket*” (56/1991.(XI.8.) AB határozat).ü

2. Az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése szerint *az EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége.*

Az Alkotmánybíróság a 12/2004. (IV. 7.) AB határozatában korábbi határozatokra hivatkozva hangsúlyozta: *„Az állam kötelessége az alapvető jogok „tiszteletben tartására és védelmére” a szubjektív alapjogokkal kapcsolatban nem merül ki abban, hogy tartózkodnia kell megsértésüktől, hanem magában foglalja azt is, hogy gondoskodnia kell az érvényesülésükhöz szükséges feltételekről. Ennek érdekében a jogalkotó köteles olyan szabályozást alkotni, amely a lehető legnagyobb mértékben biztosítja az alapjogok érvényesülését.*”

A korábban már hivatkozott 64/1991. (XII. 17.) AB határozat szerint az Alkotmány 54. § (1) bekezdése egyrészt *„minden ember”* számára garantálja az élethez való alanyi jogot, másrészt – az Alkotmány 8. § (1) bekezdésével összhangban – *„az állam elsőrendű kötelességévé”* teszi az emberi élet védelmét. Az állam kötelessége az alapvető jogok *„tiszteletben tartására és védelmére”* a szubjektív alapjogokkal kapcsolatban nem merül ki abban, hogy tartózkodnia kell megsértésüktől, hanem magában foglalja azt is, hogy gondoskodnia kell az érvényesülésükhöz szükséges feltételekről. Az emberek természetesen egyéni szabadságuk és személyes igényeik szempontjából gyakorolják alapjogaikat. Az államnak viszont arra van szüksége garanciális feladata ellátásához, hogy az egyes alanyi alapjogok biztosítása mellett az azokkal kapcsolatos értékeket és élethelyzeteket önmagukban is, azaz ne csupán az egyes egyedi igényekhez kapcsolódóan védje, s a többi alapjoggal összefüggésben kezelje. Az állam számára az alapjogok védelme csupán része az egész alkotmányos rend fenntartásának és működtetésének. Ezért az állam úgy alakítja ki az egyes alapjogok megvalósításához szükséges jogszabályi és szervezeti

¹⁹ 9/1992 (I. 30.) AB határozat

feltételeket, hogy mind a többi alapjoggal kapcsolatos, mind pedig egyéb alkotmányos feladataira is tekintettel legyen; az egyes jogoknak az egész rend szempontjából legkedvezőbb érvényesülését teszi lehetővé, s mindezzel az alapjogok összhangját is előmozdítja. Az alapjog jogosultja, illetve az állam különböző szempontjai és feladatai miatt az alapjog alanyi jogi, illetve objektív oldala nem feltétlenül fedi egymást. Az állam – általános és objektív szempontjaiból következően – a szubjektív alapjog által védett körön túlmenően is meghatározhatja ugyanazon alapjog objektív, intézményes védelmi körét.

Ez a helyzet például akkor, ha egy szabadságjog egyéni gyakorlása nem látszik veszélyeztetettnek, az esetek összességében azonban az alapjog által garantált szabadság vagy életviszony intézménye kerül veszélybe. Az olyan kisajátítások például, amelyek önmagukban nem állnak ellentétben a tulajdonhoz való alanyi joggal, bizonyos szám fölött és rendszeresség mellett a tulajdon intézményét veszélyeztetik.

Hasonló a helyzet az élethez való joggal. Az egyes emberek alanyi joga saját életük biztosítására szolgál. Az élethez való jog objektív oldalából ugyanakkor az államnak nem csupán az a kötelessége következik, hogy az egyes emberek élethez való alanyi jogát ne sértse meg, és hogy annak védelméről jogalkotással és szervezési intézkedésekkel gondoskodjék, hanem ennél több. Ez a kötelesség nem merül ki az egyes emberek egyedi életvédelmében, hanem általában az emberi életet és létfeltételeit is védi. Ez utóbbi feladat minőségileg más, mint az élethez való egyéni alanyi jogok védelmének összeadása; „az emberi élet” általában – következésképp az emberi élet mint érték – a védelem tárgya. Ezért az állam objektív, intézményes életvédelmi kötelessége kiterjed a keletkezőben lévő emberi életre is, csakúgy, mint a jövő generációk életfeltételeinek biztosítására. Ez a kötelezettség – ellentétben az élethez való alanyi joggal – nem abszolút. Ezért lehetséges, hogy vele szemben más jogokat mérlegeljének.

3. Az Alkotmánybíróság – az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdésében szabályozott – az egészséges környezethez való jog sajátosságát e jog intézményvédelmi oldalának meghatározó voltában találta meg. A környezetvédelemhez való jog ezek szerint elsősorban önálló és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. A környezethez való jog az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére, beleértve a környezet elért védelme korlátozhatóságának feltételeit is. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia.²⁰

4. Az Alaptörvény II. cikke szerint az emberi méltóság sérthetetlen, minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz. A töretlen alkotmánybírósági gyakorlat²¹ alapján az emberi élet és az emberi méltóság elválaszthatatlan egységet alkot és minden mást megelőző legnagyobb érték. Az emberi élethez és méltósághoz való jog ugyancsak egységet alkotó olyan oszthatatlan és korlátozhatatlan alapjog, amely számos egyéb alapjognak forrása és feltétele. Állami szemszögből létezik az alapjogoknak egy objektív intézményvédelmi oldala: az egyén szubjektív (alanyi) jogának biztosításával, védelmével és érvényesülésével összefüggő tágabb értelemben vett pozitív állami kötelezettségeket összefoglalóan objektív állami intézményvédelmi kötelezettségnek nevezzük. Az objektív intézményvédelmi kötelezettség a negatív és pozitív állami kötelezettségekhez képest komplementer jellegű, vagyis feltételezik a szubjektív jog meglétét. Lényeges azt is leszögezni, hogy az állami intézményvédelmi kötelezettség tipikusan nem keletkeztet az egyén oldalán alanyi jogokat, és az egyén részéről nem is kényszeríthető ki. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint, az állam részéről garanciális feladatai ellátásához szükséges, hogy az egyes alanyi alapjogok biztosítása mellett az azokkal kapcsolatos értékeket és élethelyzeteket nemcsak önmagukban, az egyes egyedi igényekhez kapcsolódóan védje, hanem a többi alapjoggal összefüggésben kezelje. Az intézményvédelem a gyakorlatban tehát többet jelent,

²⁰ 28/1994. (V. 20.) AB határozat.

²¹ Például 23/1990. (X. 31.) AB határozat

mint az adott jog objektív oldalával összefüggő pozitív állami cselekvés, a védelemnek az alapjogokhoz kapcsolódó értékekre is ki kell terjednie. Az Alkotmánybíróság megállapította azt is, hogy az *életvédelmi kötelezettsége* alapvető fontosságú, ennek keretében az állam elsőrendű és alapvető fontosságú kötelezettsége az emberi élet védelme: nemcsak egyedi szinten, hanem általában az emberi életet és létfeltételeket kell védenie.

5. Az Alaptörvény XIII. cikk (1) és (2) bekezdése rendelkezik arról, hogy *mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.* Tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet. Az alkotmánybírói gyakorlat alapján a tulajdonhoz való jog mindenkit megillető alapvető jog, mind magánszemély, mind jogi személy a tulajdonjog alanya lehet, ezeknek az alanyoknak azonosak a jogai és a kötelezettségei. A tulajdonjog alkotmányjogi és funkcionális értelemben a személyes autonómiát közvetlenül, illetve közvetetten biztosító alapvető jog.²² Az alkotmányos tulajdonjog alapjait az Alkotmánybíróság 64/1993. (XII. 22.) AB határozatában dolgozta ki. Az *alkotmányos tulajdonvédelem köre és módja* nem szükségképpen követi a polgári jogi fogalmakat. Ebben az értelmezésben a tulajdonhoz való jog alapvető jog, így az alkotmányos tulajdonvédelem túlterjeszkedik a polgári jogi tulajdonvédelmen. Ez az értelmezés a tulajdonvédelemnek tágabb teret nyit.

6. Az Alaptörvény XX. cikk (1) és (2) bekezdése alapján *mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez*, ennek az alapjognak az érvényesülését pedig 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.

Az Alkotmánybíróság a testi és lelki egészség kifejezést a WHO alkotmányában szereplő definícióval összhangban – a 43/2005. (XI. 14.) határozatában – olyan testi és szellemi állapotnak tekinti „amely lehetővé teszi a társadalomban való minél hosszabb és testi-lelki gondoktól mentes életet”. Az egészséghez való jog szélesebb jelentéssel bír annál, hogy csupán az egészségügyi ellátáshoz való jogra vonatkozzék, így magában foglalja az olyan intézkedések és körülmények alkotmányos védelmét is, amelyek hozzájárulnak ahhoz, hogy az egyén a társadalomban ténylegesen minél hosszabb ideig testi és lelki gondoktól mentes életet élhessen.

Az Alkotmánybíróság több határozatában értelmezte a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog tartalmát, és mindezek az értelmezések álláspontom szerint – függetlenül attól, hogy „legmagasabb szintű” jelző az Alaptörvényben már nem kapott helyet – továbbra is hivatkozhatóak maradnak. [56/1995. (IX. 15.) AB határozat, ABH 1995, 260, 270., 37/2000. (X. 31.) AB határozat, ABH 2000, 293, 297]

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a (legmagasabb szintű) testi és lelki egészséghez való jogként meghatározott alkotmányi követelmény az államnak azt az alkotmányos kötelezettségét jelenti, hogy a nemzetgazdaság teherbíró képességéhez, az állam és a társadalom lehetőségeihez igazodva olyan gazdasági és jogi környezetet teremtsen, amely a legkedvezőbb feltételeket biztosítja a polgárok egészséges életmódjához, életviteléhez.

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor utalt arra is, hogy általános ismervekkel csak egészen szélső esetekre korlátozottan határozhatja meg az állami kötelezettség kritikus nagyságát, vagyis azt a szükséges minimumot, amelynek hiánya már alkotmányellenességhez vezet.

Az AB szerint a lehető legmagasabb testi és lelki egészséghez való jog tehát önmagában alanyi jogként értelmezhetetlen, állami – intézményrendszer fenntartó, működtető – kötelezettségként fogalmazódik meg, amely magában foglalja azt a kötelezettséget, hogy a törvényhozó a testi és lelki egészség bizonyos területein alanyi jogokat határozzon meg.

Az emberi méltósághoz való jog prioritása a lehető legmagasabb szintű testi és lelki

²² 64/1993. (XII. 22.) AB határozat

egészséghez való jog tekintetében azt jelenti, hogy azok kifejezetten az emberi méltóságra tekintettel részesülnek alapjogi védelemben – ahogyan arra az Alkotmánybíróság számos esetben, elvi érveléssel hívta fel a figyelmet. Az egészséghez való jog ugyanis szoros kapcsolatban áll az élethez való joggal, ami az állam életvédelmi kötelezettségéből is következik.

III. Az ügy érdemében

1. A 96/2009. (XII. 9.) OGY határozattal elfogadott, a 2009-2014 közötti időszakra szóló Nemzeti Környezetvédelmi Program (a továbbiakban: NKP) felhívja a figyelmet: *„Magyarországon a klímaváltozás, a területhasználatok megváltozása, továbbá vízfolyásaink külföldi szakaszain (pl. Ukrajnában) tapasztalt intenzív gátrekonstrukciós munkálatok hatására az árvízvédelem fokozódó jelentőségével kell számolni. A gyakoribb záporok következtében nem csak a nagyobb és közepes folyókon, hanem a hegy- és dombvidéki kisvízfolyásokon is tapasztalható magas kockázatot hordozó árhullámok kialakulása. Cselekvési lehetőségeinket ugyanakkor behatárolják az ország morfológiai adottságai és a folyók viszonylag nagy vízhozama”*.²³

Az NKP 5.7.3.3. pontja („További állami, illetve önkormányzati tulajdonú árvízvédelmi művek megerősítése”) megállapította, hogy *„Az önkormányzati védművek közel kétharmadának (65%) védképessége, állapota nem megfelelő, fejlesztést, erősítést igényel. A veszélyeztetett települések másik, jelentős csoportját azok alkotják, amelyek épített védművekkel nem rendelkeznek, és az őket határoló ún. „magasparti védvonal” biztonsága kimerült”*. Ennek kapcsán célként határozza meg az érintett vízfolyások árvízvédelmi létesítményeinek a jelenleg érvényes előírásoknak megfelelő kiépítését. Az NKP a cél eléréséhez szükséges intézkedésként a Kormányzatnak többek között *„az önkormányzati árvízvédelmi művek fejlesztésének támogatását”*, míg az önkormányzatok számára *„az önkormányzati feladatkörbe tartozó – egy-két települést védő – árvízvédelmi művek fenntartását, fejlesztését (kiemelten azokon a területeken, ahol a települések, vagy a települések egy része egyáltalán nem rendelkezik ilyenekkel, vagy azok nem kellő biztonságúak)”* jelöli meg. Meg kell említeni továbbá a „teret a folyóknak” elvet – bár az NKP-ban az a Duna kapcsán szerepel –, amelynek követendő volta mellett az idején az árvizek nyomán az osztrák környezetvédelmi miniszter is érvelt.²⁴

A Magyar Tudományos Akadémia által a Köztisztviselési Stratégiai Programok keretében készített „Magyarország vízgazdálkodása: helyzetkép és stratégiai feladatok” című tanulmány (a továbbiakban: MTA tanulmány)²⁵ részletesen elemzi az árvízvédelem helyzetét és a kiutakat²⁶.

Az MTA tanulmány 2011. májusi bemutatójáról készült akadémiai tájékoztató²⁷ szerint: *„Az árvizek előfordulása a magyarországi folyókon nem rendkívüli esemény, ez a természetföldrajzi adottságok miatt a folyók vízjárásának sajátossága. Kijelenthetjük, hogy hazánk Európa árvizektől leginkább veszélyeztetett országa. Bár nagy folyóink árvizeinek kilencvenhat százaléka külföldön keletkezik, sajnos a magyar síkvidéken fejt ki káros hatását. Az árvízvédelem a XX. században és az elmúlt évtizedekben is sikeres volt, annak ellenére, hogy a töltéseknek csak a hatvan százaléka felel meg a biztonsági és állékonysági követelményeknek. Az elmúlt tíz-tizenkét év árvízi védekezési költsége mintegy ötven, a töltések helyreállítása harminc milliárd forintba került, a károk becsült értéke meghaladta a százötven milliárd forintot. Az árvízi védekezés országos kiépítése 250-350 milliárd forintba kerülne. A beruházás a védekezési költségeket és a kárt is jelentősen mérsékelné, és egy évtized alatt megtérülne. Mára világossá vált, hogy a töltések fokozatos emelése nem jelent hosszú távon fenntartható megoldást, a védekezéstről a megelőzésre kell váltani. Új stratégiára elsősorban a Tisza völgyében, az árvíz által leginkább sújtott térségben van szükség.”*

²³ NKP 5.7.3. Területi vízgazdálkodás, vízkármegelőzés és elhárítás

²⁴ http://www.hirado.hu/Hirek/2013/06/10/13/Ausztria_tobb_terulet_kell_az_aradasok_elvezetesehez.aspx

²⁵ Magyar Tudományos Akadémia (Budapest, 2011. http://mta.hu/data/Strategiai_konyvek/viz/viz_net.pdf)

²⁶ MTA tanulmány 1.3.3. Árvízvédelem (25-28. oldal), 6. Árvízvédelem és stratégia (207-232. oldal).

²⁷ http://mta.hu/mta_hirei/magyarorszag-vizgazdalkodasa-helyzetkep-es-strategiai-feladatok-127539/

A Vidékfejlesztési Minisztérium által előkészített és 2013 tavaszán társadalmi vitára bocsátott Nemzeti Vízstratégia²⁸ konzultációs anyaga (a továbbiakban: NVS konzultációs anyaga) szerint: „Az árvíz önmagában, amíg a kritikus mértéket el nem éri (mértékadó árvízszint – MÁSZ), nem rendkívüli esemény, és nem katasztrófa. Az árvizek kezelése a kritikus mérték alatt az arra létrejött védelmi szervezetekkel biztonságosan elvégezhető. A kritikus mérték feletti árvíznél rendkívüli esemény következik be, ami akkor válik katasztrófává, ha kialakulása valamely nem várt, vagy nem kezelhető esemény bekövetkezésének következménye, ami speciális katasztrófavédelmi feladatok megoldását (kitelepités, esetleg kimenekítés) igényli.”²⁹ Abban azt is rögzíti, hogy „Az árvizek kezelésénél célként határozható meg, hogy a kialakuló árvízszintek további növekedését el kell kerülni, mivel az exponenciálisan növeli a kialakuló veszélyhelyzetet.”³⁰

Az NVS konzultációs anyaga a hatályos szabályozás, az állami és önkormányzati feladatmegosztás kapcsán több kritikát is megfogalmaz, az MTA tanulmányával egyezően elismeri, hogy „mára világossá vált, hogy a töltések fokozatos emelése nem jelent hosszútávon fenntartható megoldást, a védekezéstről a megelőzésre kell váltani”, emiatt az „5.4. Vízkárelhárítás” alfejezetben stratégiai válaszütként jeleníti meg az árvízvédelmi megelőzés és a katasztrófák utólagos kezelésének koncepcióbeli különbségét.³¹

Az Alaptörvény alapján az emberi élet védelme kiemelt fontosságú kötelezettség, amely kapcsán az államot az emberi élet és létfeltételei – ideérve az egészség – védelmének a kötelezettsége terheli. Az objektív állami intézményvédelem során az emberi élet védelme, az étellel és az egészséggel kapcsolatos veszélyek, kockázatok csökkentése kapcsán a megelőzésnek alapvető szerepet kell betöltenie.

Amint azt az AJB-3157/2010. számú átfogó jelentésben is kifejtettem, egyértelműen megállapítható, hogy az államot *objektív intézményvédelmi, életvédelmi kötelezettség terheli a természeti katasztrófák következményeinek kezelése, káros hatásainak enyhítése, amennyiben lehetséges megelőzése vonatkozásában az ezzel összefüggő jogi szabályozás és jogintézmények kidolgozása, a közigazgatási szervezetrendszer megfelelő kialakítása és működtetése útján.* Jelentésben hangsúlyoztam, a rendszeresen előforduló árvízi helyzetek megelőzésére és kezelésére kiemelt figyelmet kell fordítani.

Az emberi életet, egészséget, vagyónbiztonságot veszélyeztető helyzetek, katasztrófák³² kialakulása, bekövetkezése kapcsán *a megelőzés elvének minden esetben elsőbbséget kell kapnia*, miként a veszélyhelyzet megismétlődése ellen is hatékonyan, eredményesen szükséges fellépni.

A megelőzés követelménye többféle módon is kielégíthető. Megfelelő adatgyűjtéssel, előkészítéssel és tervezéssel sok esetben már a tervezési szakaszban meg lehet (kellene) akadályozni a későbbi veszélyhelyzetek kialakulását, ha pedig azt teljesen kiküszöbölni nem lehet, akkor annak minimalizálására kell törekedni.

²⁸ Nemzeti Vízstratégia a vízgazdálkodásról, öntözésről és aszálykezelésről (a jövő vízügyi, öntözésfejlesztési és aszály kezelési politikáját megalapozó, a fenntarthatóságot biztosító konzultációs vitaanyag) <http://www.kormany.hu/download/5/9e/c0000/Nemzeti%20V%20C3%ADzstrat%C3%A9gia.pdf>

²⁹ NVS 53. oldal („5.4.2 Célmeghatározás, eszközrendszer” pont)

³⁰ NVS 51. oldal („5.4 Vízkárelhárítás” alfejezet)

³¹ NVS konzultációs anyagának 49. oldala: „Magyarország az árvízvédelem, a vízkárelhárítás területén válaszút előtt áll. El kell dönteni, hogy az árvízvédelem a megelőzésre (a megfelelő veszély és kockázat elemzések elvégzését is ide számítva), vagy a katasztrófák utólagos kezelésére helyezi a hangsúlyt. A finanszírozás hiányában leromlott, vagy előírt méretűre ki nem épített védművek miatt ez a hangsúly kényszerűen a katasztrófakezelés irányába tolódott el. (...) A megelőző jellegű intézkedések hosszabb távon mindenképpen jelentős megtakarítást jelentenek a katasztrófakezeléshez képest, és a védművek folyamatos fenntartásával a biztonság növelését teszik lehetővé. Előnye továbbá, hogy a költségvetést kiszámíthatóan, tervezhetően terheli. Hátránya, hogy a kezdeti időszakban, amíg a fejlesztési eredmények nem jelentkeznek és a még gyakori védekezések valamint a fejlesztések együttesen terhelik a költségvetést nyilvánvalóan nagyobb terhet jelentenek. Hátránya továbbá, hogy a fejlesztések társadalmi támogatottságának megszerzése, a veszélyes időszakok kivételével nehéz.”

³² Lásd a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény előírásait.

Miként a megelőzés értelmezése, úgy az árvizek által okozott veszélyhelyzetek megelőző jellegű intézkedései is sokrétűek lehetnek: akár az árvíz megelőzése védmű létesítésével (árvízmentesítéssel), akár a vizek káros hatásainak megelőzése a veszélyeztetett objektumok felszámolásával, kiváltásával (vagyis az ártéren ne legyenek „hatásviselő” létesítmények). A megoldási lehetőségeket a körülmények, költséghatékonysági, ésszerűségi és természetesen természetvédelmi szempontok is befolyásolhatják.

Mindezekre figyelemmel, álláspontom szerint – egyetértve az MTA tanulmányában és az NVS konzultációs anyagában leírtakkal – a vizek kártételei elleni védekezés során – mint minden a környezettel, az emberi élettel kapcsolatos döntés és tevékenység során – *a megelőzés elvét* kell érvényre juttatni. Így a vízgazdálkodással kapcsolatos jogi szabályozásban, a vizekkel kapcsolatos tervezés és azok felhasználása során, az árvízmentesítés megelőző jellegű intézkedései, a Vgt. 24. §-ában szabályozott nagyvízi meder rendeltetésének biztosítása kapcsán is.

2. Ipolytarnóc községet érintő árvizek számát illetően a megkeresett szervek adatai nem teljesen azonosak³³, azonban az utóbbi 5 évben – 2009 és 2013 között – a folyó 8 alkalommal úgy öntötte el a település belterületének mélyebben fekvő részeit, hogy a víz körbevette a lakóházakat és a lakosság kitelepítésére volt szükség. Az árvizek több esetben ünnepek (karácsony, húsvét) idején következtek be.

A tényállás szerint az Ipoly érintett, ipolytarnóci szakaszának szabályozására államközi egyezmény alapján került sor. 1979 és 1982 között a magyar oldalon a középvízi meder rendezése történt meg és a kotrási anyag felhasználásával a folyó mellett depónia létesült, míg a szlovák oldalon – közvetlenül a folyó partján – egészen a határszelvény feletti részig árvízvédelmi töltés épült meg.

Az OVF honlapján lévő fogalomtár³⁴ szerint „*Depónia: A csatornák és medrek kotrása során kikerült és azok mentén elhelyezett földanyag neve. Általában nincs víztartó szerepe, de ha ilyen célja van, akkor a depóniát rendezni kell. Az ilyen rendezett depóniák az árvízvédelmi töltésekkel azonos rendeltetésűek*”. A belügyminiszter válasza szerint a folyó szabályozása során szakaszos depónia létesült, amely a védelmi töltéshez képest alacsonyabb koronaszintű létesítmény, „*amelynek – kialakításából adódóan – nincs árvízvédelmi funkciója*”.

Eszerint Ipolytarnócnál – miközben szlovák oldalon a mezőgazdasági területek is árvízmentesítésre kerültek, addig – a magyar oldalon nincs árvízvédelmi létesítmény, nyílt ártér van, ahol a nagyvízi meder határát a mindenkori legnagyobb árvízszint jelöli ki.

A panaszos állítása szerint „*ezek a házak nem árterületen épültek, csak a folyó szabályozása után Szlovákiában magasabb gátat építettek, nálunk pedig nem megfelelő a gát, így mindig ide árad a víz*”. Kiegészítő beadványában azt írta, hogy az első elöntésre 1995-ben került sor.

A Vgt. törvényi szinten a nagyvízi meder fogalmát³⁵ definiálja – eszerint „*a vízfolyást vagy állóvizet magában foglaló terület, amelyet az árvíz levonulása során a víz rendszeresen elborít, és amelyet a mértékadó árvízszint vagy az eddig előfordult legnagyobb árvízszint közül a magasabb jelöl ki*” –, ugyanakkor a nyílt ártér fogalmát nem adja meg, és csak közvetve határozza meg az árterét³⁶, mint a mederből kilépő vizek által elönthető területet.³⁷

³³ Az Igazgatóság – az OVF-fel egyezően – 1965-2013 között 10 (ebből 1995-2013 között 8, 2009-2013 között 5), az Önkormányzat 1995-2013 között 10 (ebből 2009-2013 között 8), az OKF 2009-2013 között 7 (+1) árvízi elöntésről adott számot.

³⁴ <http://www.ovf.hu/index.php?mid=302>

³⁵ Vgt. 1. számú melléklet 11.a.) pont

³⁶ Vgt. 1. számú melléklet (Fogalommeghatározások) 1. pontja szerint „*árvízmentesítés: a mederből kilépő vizek, árvizek kártételei elleni megelőző tevékenység, amely az elönthető területet (árteret) árvízvédelmi művek (töltések, falak, árvízcsúcscsökkentő tározók, árapasztó csatornák) létesítésével mentesíti (mentesített ártér) a rendszeres elöntéstől*”.

³⁷ OVF honlapjának fogalomtára szerint: „*Ártér: Az a terület, melyet a folyó árvizei az árvízvédelmi művek megléte nélkül elöntetnének. Az ártérnek azt a részét, melyet az ármentesítő művek védenek mentesített ártérnek nevezünk.*”

A nyílt ártér fogalmat a vizek kártételei elleni védekezés szabályairól szóló 232/1996. (XII. 26.) Korm. rendelet³⁸ szabályozza, vagyis az „*olyan terület, amelyet a folyók és patakok medréből kilépő víz - az árvíz - szabadon elönthet*”.³⁹

A miniszterek és a vízügyi szervek válaszai szerint az érintett lakóházak nyílt ártéren találhatóak, ugyanakkor nem foglaltak állást abban, hogy a panaszos szerint a lakóépületek nem ártéren létesültek, vagyis a terület mikortól tekintendő árterületnek.

Az Igazgatóság tájékoztatása szerint Ipolytarnóc községben 1998 előtt vízmérce nem volt, emiatt csak a 10 kilométerrel lejjebb lévő Nógrádszakálnál mért értékekből számolhatók ki a település vízállási adatai. Egzakt adatsorokat a jelenleg készülő szlovák-magyar Ipoly felmérés és az árvízi veszély- és kockázati térkép, a nagyvízi kezelési terv fog biztosítani. Vagyis miközben a jogi szabályozás szerint a nagyvízi meder (ártér) a mindenkori legnagyobb árvíz által elöntött – emiatt időben növekvő – terület, addig Ipolytarnócon az észlelések korábban nem helyben történtek, valamint nem tisztázottak a lakóépületek létesítési körülményei sem.

Az Ipoly áradásai a Rákóczi út és Dankó utca egy-egy szakaszát, összesen 8 (7+1) lakóingatlant érintenek. Az önkormányzat által közzétett⁴⁰, a településről készült 1955-ös térkép szerint az elöntéssel érintett ingatlanokon már ekkor lakóépületek álltak, az épületek meglétét a folyó szabályozás előtt, 1968-ban készített ingatlan-nyilvántartási térkép⁴¹ is közhitelesen tanúsítja. Az elöntéssel érintett területen 2 épületet az ezredfordulón lebontottak és helyükre szociálpolitikai támogatással⁴² új lakóépületeket emeltek. Az új lakóépületek építési engedély alapján az illetékes építési hatóság engedélyével épültek.

A gátépítés hatásával, a lakóházak épülésével kapcsolatos kérdésemre⁴³ az Önkormányzat azt közölte: „*lehet valami valóságtartalma, mert az építési engedélyek kiadásának időszakában a rendezési terv szerint lakótelkek voltak, azok nem voltak az Ipoly által veszélyeztetve*”. Az Igazgatóság válasza szerint „*az építési engedélyezési eljárásába az Igazgatóságunk bevonására nem került, így ezzel kapcsolatban információval nem rendelkezünk*”.

Az Önkormányzat nyilatkozata és a rendelkezésemre bocsátott hatályos településrendezési eszközök szerint a település képviselő-testülete az 5/2006. (VI. 13.) önkormányzati rendeletével elfogadott Ipolytarnóc Község Helyi Építési Szabályzatban⁴⁴ írt elő építési tilalmat az elöntéssel érintett Rákóczi úti ingatlanokra, azt megelőzően a település érintett része beépíthető volt. A településrendezési eljárást elindító, a településrendezési terv elkészítéséhez szükséges alapelvekről szóló 21/2005. (VII. 26.) számú önkormányzati határozat melléklete⁴⁵ alapján a 2006 márciusában készült településszerkezeti és szabályozási tervek műszaki leírásaiban az szerepel, hogy a Rákóczi út végén lévő lakóházak előző évi elöntése miatt építési tilalmat javasolnak, illetve írnak elő.

Az árvízvédelmi művekkel védett ártér a nyílt ártér. A töltések előtti nyílt ártér a hullámtér”, „*Nyílt ártér: Amit a folyó áradáskor szabadon elönthet*”

³⁸ 1. § 5. pont, míg a 6. pont szerint „*mentesített ártér: olyan terület, amelyet épített védőművek védenek a folyók és patakok árvizeinek elöntésétől*”

³⁹ A nagyvízi medrek, a parti sávok, a vízjárta, valamint a fákadó vizek által veszélyeztetett területek használatáról és hasznosításáról, valamint a nyári gátak által védett területek értékének csökkenésével kapcsolatos eljárásról szóló 21/2006. (I. 31.) Korm. rendelet 1. § 4. pontja szerint „*Hullámtér: a folyók, vízfolyások partvonala és az árvédelmi fővédvonal közötti terület*”.

⁴⁰ <http://picasaweb.google.hu/onkormanyzat.ipolytarnoc/Ipolytarnoc1955EviTerkepe#>

⁴¹ Ipolytarnóc község forgalomból kivont sztereografikus vetületű belterületi térképe (A térkép 1968-ban készült az 1867-ben készült térkép felújításával, amelyet az ingatlan-nyilvántartás szerkesztésekor helyszíneléssel 1974-ben kiegészítettek).

⁴² A lakásépítési kedvezményt, adó-visszatérítési támogatást az OTP Bank Rt. folyósította a lakáscélú támogatásokról szóló 16/1988. (XII. 26.) MT rendelet alapján.

⁴³ „*helytálló-e, hogy az ipolytarnóci elöntések a szlovák oldalon lévő árvízvédelmi mű megépülése után gyakoribbá váltak, az érintett lakóházak nem árterületre épültek?*”

⁴⁴ 59. § (3) bekezdés

⁴⁵ „*Az idei nagy árvíz idején több lakóház lakhatatlanná vált átmenetileg. Az árvízveszélyes lakóterületen építési korlátozás vagy építési tilalom bevezetésének megvizsgálása*”.

Vagyis 2005. évi árvíz előtt az Ipoly áradásai nem indokolták a településrendezési fellépést az önkormányzat részéről.

Az árterek beépíthetősége kapcsán már a Vgt. előtt, a vízügyről szóló 1964. évi IV. törvény is úgy rendelkezett⁴⁶, hogy hullámteret, a mentesített oldal, fakadó és szivárgó vizekkel érintett területét csak az árvízvédelmi érdekeknek megfelelő módon szabad hasznosítani; ezeken és a vízjárásos (mélyfekvésű, és gyakran víz alá kerülő) területeken bármilyen épületet, építményt csak az illetékes vízügyi szerv hozzájárulásával szabad elhelyezni. A nagyvízi mederrel kapcsolatos kérdéseket az átfogó jelentésemben⁴⁷ részletesen vizsgáltam és a jogi szabályozás hiányosságai, bonyolultsága és ellentmondásossága, az ezen alapuló építésügyi hatósági engedélyezési gyakorlat miatt a jogbiztonság sérelmének veszélyét állapítottam meg.

A megkeresésemre adott válaszok alapján, egzakt vízügyi adatok hiányában nem dönthető el, hogy Ipolytarnóc elöntéssel érintett lakott területei jogilag mióta tekintendők árterületnek. Az viszont egyértelmű, hogy a Rákóczi út a település mélyebb fekvő része, ott már az 1950-es évek óta lakóházak állnak, s csak két új épület létesült (de azok is a régiék helyén).

Az előzőek alapján megállapítom, hogy Ipolytarnóc elöntéssel érintett belterületi része már a folyó szabályozása előtt beépült, abban lényeges változás nem történt, az elöntések nem vezethetők vissza az árteret érintő új területhasználatra.

Az Önkormányzat és a helyszínen meghallgatott lakosok szerint az elöntéssel járó árvizek gyakorisága jelentősen emelkedett a folyó szabályozását megelőző időszakhoz képest, és változott azok jellege is.

Az árvizek gyakoriságának emelkedő tendenciáját – miként az MTA tanulmányából és az NVS konzultációs anyagából is kitűnik – számos körülmény befolyásolhatja, alapvető az éghajlatváltozás, a helyi időjárási és domborzati körülmények, stb. hatása, ugyanakkor az esetek többségében az emberi beavatkozások következményei sem kerülhetők meg.

Az ipolytarnóci elöntések kapcsán a panaszos az Ipoly – kétoldalú államközi megállapodás nyomán megvalósult – szabályozásának hatására hivatkozik.

Az Igazgatóság az érintett folyószakasz nagyvízi trendszámítására⁴⁸ hivatkozva azt közölte, hogy *„adatsorában a nagyvízszintek csökkenési folyamata detektálható, tehát önmagában véve a szlovák oldali töltésépítés nem járt az árvízszintek növekedésével.”*

A belügyminiszter és az Igazgatóság válasza szerint a szabályozás kapcsán magyar részről – beleértve a térség településeit – árvízvédelmi töltés kiépítését célzó igény nem merült fel (csak az akkori csehszlovák fél részéről).

Az Ajbt. alapján⁴⁹ az Ipoly szabályozását és a tervezés magyar szempontjait – vagyis, azt, hogy az árvízmentesítés hiánya és a lakóingatlanok ártéri helyzete között van-e kapcsolat, esetleg nem tudtak a mélyebben fekvő lakóházakról, vagy nem számoltak azzal, hogy az Ipoly vízszintje árvízi helyzetekben elérheti a település lakóházait – nem vizsgálhatom.

Tény ugyanakkor, hogy miközben az Önkormányzat, az állami szervek az Ipoly árvizeit megfelelően kezelik, a Vgt. szerinti védekezési feladataikat ellátják, addig a folyó emelkedő számban, ismétlődően elönt több, a szabályozása előtt épült lakóházat. Ebből viszont az következik, hogy az Ipoly szabályozása, az árvízmentesítés megelőző jellegű intézkedései nem megfelelően biztosítják az – állam intézményvédelmi kötelezettségéből eredő – emberi élet- és egészségvédelmet.

⁴⁶ 24. § (1)-(2) bekezdései

⁴⁷ Az AJB-3157/2010. számú jelentés 5. pontja (A nagyvízi mederre (ártérre) vonatkozó jogi szabályozással és jogalkalmazói gyakorlattal összefüggő kérdések)

⁴⁸ A Nógrádszakálnál mért adatok alapján

⁴⁹ Az Ajbt. 18. § (6) bekezdése szerint *„Az alapvető jogok biztosának a vizsgálati lehetősége az 1989. október 23-át követően indult eljárásokra terjed ki.”*

E kérdéskör kapcsán a BM Területrendezési és Településügyi Főosztályának az egyik érintett lakóház tulajdonosa részére adott tájékoztatását⁵⁰ tekintem mérvadónak, amely szerint: „(...) megállapítást nyert, hogy az árvizek – amik gyakran bekövetkeznek – törvényszerűek, hiszen semmi sem védi a települést. A szlovák oldalon 6 m-es gát épült, tehát az a vízmennyiség, ami korábban két oldalra terült el, most csak a magyar oldalra folyik, egyre magasabb árvizeket okozva (...)”.

Egy árterület leszűkülésének árvízszint emelő hatása nem vitatható, így Ipolytarnóc mélyebben fekvő lakóingatlanainak újabb keletű elöntéseiben az aszimmetrikus védekezés – vagyis míg a szlovák oldalon közvetlenül a folyó partján árvízi védmű épült, addig a magyar oldalon ez hiányzik – hatása nem hagyható figyelmen kívül.

Az ipolytarnóci árvizek minden esetben rövid időintervallumon belül, gyors vízszint-emelkedéssel, 1-5 napos kiöntéssel jártak, amelyek veszélyeztették az ott lakók élet- és vagyonbiztonságát, emiatt az ott élő lakosságot – amelynek 1/3-a gyermek – az elöntött területről ki kellett telepíteni.

Az Ipoly 2010. évi összesen 10 alkalommal történt árvizei és áradásai mindenképpen rendkívülinek számítanak, azonban már az idei évben is két alkalommal – február végén és április elején – került sor árvízre, így a folyó az ismétlődő elöntésekkel tovább rontja az érintett lakóépületek műszaki, az ott élők egészségi és lelki állapotát. Az árvizeken túl, a folyó visszahúzódását követően a falakba felszivárgó víz okoz gondot – kivált, ha a lakóterület évente többször kerül elöntésre, az árvízzel érintett területen jelentős számban élnek kiskorúak és idős emberek –, a nedves, dohos lakóközeg – a kiszáradást akadályozó ismétlődő elöntések miatt – egészségügyi kockázatot jelent. A visszamaradt, kimosódott szennyeződések szintén nem kívánt egészségügyi kockázatot hordozhatnak, amit az árvizek utáni kötelező fertőtlenítések ugyan orvosolnak, de egyben terhelhetik a környezetet.

Véleményem szerint, Ipolytarnóc érintett részének – emelkedő tendenciájú, egyes években többször megismétlődő – elöntései és a lakóingatlanokat érintő kitelepítések száma és gyakorisága túllépi azt a mértéket, amelyet egy a vizek mellett lévő település lakójának, az ott tulajdonnal rendelkező állampolgárnak szükségszerűen el kell viselnie. Ezt jelzi az is, hogy az elöntésekkel érintett 8 lakóház közül kettő már nem lakott (bár az egyik egyéb okból romos – leégett –, de idős tulajdonosa már nem építette újjá).

Mindezek alapján megállapítom, hogy miközben a terület beépítésének az Ipoly általi elöntésben nincs közrehatása, addig a – folyó szabályozás előtt létesült – lakóházak emelkedő számú elöntései veszélyeztethetik az ott élők életét, egészségét, létbiztonságát és tulajdonát, valamint az egészséges környezetet, az állam nem tesz eleget az érintettek alapvető jogainak védelmével kapcsolatos kötelezettségének, ami sérti azok érvényesülését.

3. A Vgt. előírásai szerint a vízkárelhárítás a károsan sok vagy károsan kevés víz elleni szervezett védekezési tevékenység, vagyis a vizek kártételei elleni védelem és védekezés⁵¹; az árvízmentesítés „a mederből kilépő vizek, árvizek kártételei elleni megelőző tevékenység, amely az elönthető területet (árteret) árvízvédelmi művek (töltések, falak, árvízcsúcs-csökkentő tározók, árapasztó csatornák) létesítésével mentesíti (mentesített ártér) a rendszeres elöntéstől”.⁵²

Az Nvt. előírásai⁵³ szerint a nemzeti vagyonaiba tartoznak az állam és a helyi önkormányzat kizárólagos tulajdonában álló dolgok. A törvény⁵⁴ szerint kizárólagos állami tulajdonba tartoznak – többek között – egyes az Nvt. által nevesített folyóvizek és azok medrei, így az államhatárt alkotó és metsző Ipoly és medre (141,0 km hosszban) is.

⁵⁰ 2012. május 14-ei e-mail.

⁵¹ Vgt. 1. számú melléklet 30. pontja

⁵² Vgt. 1. számú melléklet 1. pontja

⁵³ Nvt. 1. § (2) bekezdése a) pont

⁵⁴ Nvt. 4. § (1) bekezdése d) és 1. melléklet A) pontjai

Az egyes állami tulajdonban lévő vagyontárgyak önkormányzatok tulajdonába adásáról szóló 1991. évi XXXIII. törvény már korábban is úgy rendelkezett: „nem adhatók önkormányzat tulajdonába az országhatárt alkotó vizek, vízfolyások (vízfolyás szakaszok)”⁵⁵, ugyanakkor azt is előírta, hogy „az állam tulajdonából a területileg illetékes települési önkormányzat tulajdonába kell adni (...) ezen vizekkel kapcsolatos azon műtárgyakat, amelyek használata (hasznosítása) a települési önkormányzat feladatkörét képezik”⁵⁶.

A Vgt. a vizekkel és vízellátási létesítményekkel összefüggő feladatok keretében részletesen szabályozza az állami és önkormányzati tulajdon szabályait és a kapcsolódó feladatokat⁵⁷, a települési önkormányzat feladataként határozza meg a helyi vízrendezést és vízkárelhárítást, az árvíz- és belvízelvezetést.⁵⁸

A megkeresett szervek – a miniszterek, az OVF és az Igazgatóság – álláspontja szerint a Vgt. 16. § (3) bekezdése⁵⁹ alapján az I. rendű árvízvédelmi töltés, azaz a fővédvonal kiépítése csak akkor jelent állami feladatot, ha kettőnél több település árvízvédelmét szolgálja. Az egy vagy legfeljebb két települést érintő műveket, illetőleg az azokon történő védekezést a Vgt. helyi jelentőségűnek és helyi érdekkörbe, vagyis önkormányzati feladatkörbe tartozónak tekinti.⁶⁰ A törvény szerint csak az ezt meghaladó feladatok tartoznak az állami vízügyi szervek kezelésébe, védekezési felelősségébe. A vízügyi szervek csak a kizárólagos állami tulajdonban lévő vizeknek és vízellátási létesítményeknek a vagyonnevelését látják el.⁶¹

Az állami és az önkormányzati – a település számhoz kötött – feladatelhatárolás kapcsán továbbá arra hivatkoztak, hogy a vízügyről szóló 1964. évi IV. törvény szerint korábban állami tulajdonba tartozó vízellátási létesítményeket a Vgt. kizárólagos állami tulajdonba, illetőleg állami tulajdonba sorolta, azok I. vagy II. rendű, főművi vagy kevésbé jelentős jellegére és a finanszírozási lehetőségekre tekintettel. Vagyis az állam ott kíván központilag segíteni az árvizek elleni védekezésben, ahol az nagy területet és/vagy nagy vagyoni értéket véd, valamint összehangolt védekezést igényel.

Emiatt a védekezéssel kapcsolatos műtárgyak létesítése, fenntartása – ha azok egy vagy két települést érintenek – az érintett települési önkormányzat feladatkörébe tartozik. Az előzők alapján megállapítom, hogy a hatályos jogi szabályozás alapján az egy vagy két települést érintő árvízvédelmi védmű, töltés kiépítése az önkormányzatokat terheli.

⁵⁵ 16. § (4) bekezdés

⁵⁶ 17. § (1) bekezdés

⁵⁷ A Vgt. 7. § (2) bekezdés d) pontja szerint állami feladat „az elsőrendű árvízvédelmi létesítmények (így például töltések, műtárgyak) fejlesztése és fenntartása, azokon a védekezés ellátása, az árvízmentesítés – ha az kettőnél több települést érint – a védelmi szakfelszerelés karbantartása és fejlesztése”.

Míg a 7. § (4) bekezdés f) pontja szerint önkormányzati feladat „a település belterületén a patakok, csatornák áradása, továbbá a csapadék- és egyéb vizek kártételének megelőzését, a kül- és belterületen a patakszabályozást, árvízvédelmi létesítmények építése, fenntartása, fejlesztése, az árvízmentesítés, az árvízvédekezés szervezése, irányítása, végrehajtása, a védelmi szakfelszerelés karbantartása és fejlesztése”.

⁵⁸ Vgt. 4. § (1) bekezdés f) pontja

⁵⁹ A Vgt. 16. § (3) bekezdés szerint „A vízügyi igazgatási szervek feladata a folyók vízkár-elhárítási célú szabályozása, a kettőnél több települést szolgáló vízkár-elhárítási létesítmények – az árvízvédelmi fővédvonalak, vízkár-elhárítási célú tározók, belvízvédelmi főművek (a továbbiakban: védművek) - építése, ezek, valamint az állam kizárólagos tulajdonában lévő védművek fenntartása és fejlesztése, azokon a védekezés ellátása, továbbá a mezőgazdasági vízszolgáltatás és vízkárelhárítás feladatainak ellátása.”

⁶⁰ A Vgt. 16. § (5) bekezdés szerint „A helyi önkormányzatok feladata:

a) a legfeljebb két település érdekében álló védművek létesítése, a helyi önkormányzat tulajdonában lévő védművek fenntartása, fejlesztése és azokon a védekezés ellátása;

b) a település belterületén a patakok, csatornák áradásai, továbbá a csapadék- és egyéb vizek által okozott kártételek megelőzése - kül- és belterületi védművek építésével - a védművek fenntartása, fejlesztése és azokon a védekezés ellátása (...)”.

⁶¹ Vgt. 3. § (3) bekezdés

Jelezni kívánom, hogy az idei dunai árvízi védekezéssel kapcsolatos OVF főigazgatói tájékoztató⁶² szerint, kezdeményezik a jogi szabályozás módosítását, *hogy a Duna völgyében ne lehessenek önkormányzati védvonalak, csak államiak*. Ez arra utal, hogy a kizárólagos állami tulajdonú vízfolyások műtárgyainak önkormányzati tulajdonba adása és a hozzájuk kapcsolódó vízügyi feladatok ellátása nem problémamentes, a szabályozás felülvizsgálatra szorul.

4. A megkereséseimre adott válaszok szerint az Önkormányzat a Vgt. szerinti kötelező feladatait elsősorban az Ipoly mind gyakrabban jelentkező árvizei elleni védekezéssel valósította meg, míg az árvizek megelőzésével kapcsolatban a településen – a szükséges finanszírozási feltételek hiányában – érdemi lépés nem történt.

A polgármester tájékoztatása szerint Ipolytarnóc község *„az utóbbi tíz évben folyamatosan forráshiánnyal küzd”*, míg *„az árvízkarok megelőzésére, védművek építésére semminemű forrással nem rendelkezik”*. A település idei éves költségvetésének bevételi és kiadási főösszege egyaránt 140.762.- eFt.⁶³

A lakott területek 2010. évi négyszeri előntését követően az Önkormányzat – a szükséges források hiánya ellenére – pályázati pénzek felhasználásával kívánta a helyzetet normalizálni, azonban a 2011-ben elnyert 55 millió forintos pályázati támogatásból csak egy szabványostól eltérő árvízvédelmi mű megvalósítására „tellett volna”, amit a vonatkozó jogszabályi előírások miatt a vízügyi hatóság nem engedélyezett.

Ezt követően az Országgyűlés – egyetértve a kialakult helyzet tarthatatlanságával – az ipolytarnóci ártéri lakóingatlanok kiváltására 50 millió forint összegű támogatást biztosított. Bár az előntéssel érintett lakóingatlanok, az ott lakók száma viszonylag csekély, a Kvtv.-ben biztosított forrás felhasználására mégsem került sor, annak ellenére is, hogy a helyzet megoldását mindenki időszerűnek tekinti.

A BM ennek indokaként az érintett ingatlanok bonyolult tulajdonosi, használati viszonyait, az eltúlzott kompenzációs elképzeléseket, továbbá *„valamennyi ház egyidejű bontása nem oldható meg, az esetleges újra beköltözés miatt a probléma újratermelődne”* és nem utolsósorban az előirányzatok kormányzati zárolását jelölte meg.

A tárcza az ártéri lakóingatlanok kiváltásával kapcsolatban részletes iratanyagot nem csatolt, válaszából azonban egyértelműen kitűnik, hogy az előkészítés elhúzódása miatt a költségvetési támogatás tényleges folyósítására – az R. szerinti önkormányzati támogatási szerződés megkötésére és az előfinanszírozásra – nem került sor.

Mindezek alapján *megállapítom, hogy az Országgyűlés által biztosított költségvetési támogatás folyósítására és az ipolytarnóci ártéri lakóingatlanoknak az előntéssel érintettek jogai védelme szempontjából kulcsfontosságú kiváltására – az előkészítés elhúzódó adminisztratív lépései és a bekövetkező zárolás miatt – nem került sor, ezért az alapvető jogokat érintő veszélyhelyzet megismétlődése miatt a visszaság továbbra is fennáll.*

5. A korábbiak szerint Ipolytarnóc község az árvízkarok megelőzésére, árvízvédelmi művek megépítésére semmilyen pénzügyi forrással nem rendelkezik. A miniszterek válaszaikban ugyanakkor azt hangsúlyozták, hogy *„Az állam teherbíró képességére tekintettel sem korábban, sem a jelen körülmények között nem vállalható fel az állam központi irányítása és finanszírozása a védekezésben, szükség van az önkormányzati felelősségvállalásra is.”*

A Vgt. az állami és önkormányzati tulajdon működtetése, a finanszírozás kapcsán úgy rendelkezik, hogy az állami tulajdonban lévő vizekről és vízilétesítményekről a közérdek mértékéig, a központi költségvetés útján kell⁶⁴, míg *a helyi önkormányzat tulajdonában lévő*

⁶² <http://www.kormany.hu/hu/belugyminiszterium/hirek/a-dunai-vedvonalak-teljes-allami-kezeletet-javasolja-a-vizugy>

⁶³ Ipolytarnóc Község Önkormányzata Képviselő-testületének 4/2013. (II. 14.) önkormányzati rendelete az önkormányzat 2013. évi költségvetéséről.

⁶⁴ Vgt.7. § (1) bekezdés

vizekről és vízilétesítményekről a központi és az önkormányzati költségvetésben meghatározott pénzeszközök felhasználásával lehet gondoskodni.⁶⁵

A Möt. ezzel párhuzamosan azt rögzíti⁶⁶, hogy az Országgyűlés a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott módon biztosítja a helyi önkormányzatok kötelezően ellátandó, törvényben előírt feladatainak ellátását.

A Vgt. szerinti kötelező önkormányzati feladatok finanszírozása kapcsán a BM a helyi önkormányzatok vis maior támogatására és a Vism.r-re hivatkozott. A Vism.r. előírásai⁶⁷ szerint a helyi önkormányzat támogatást igényelhet az előre nem látható természeti vagy más eredetű erők által fenyegető veszély bekövetkezésének lehetősége miatt szükségessé váló, indokolt védekezés kiadásainak részbeni vagy teljes támogatására, továbbá az önkormányzati tulajdonban lévő építményeket sújtó, előre nem látható természeti vagy más eredetű erők által okozott károk helyreállításának részbeni támogatására. A vis maior támogatás az árvízi védekezés kapcsán is igényelhető, feltétele, hogy az érintett önkormányzat a jogszabályban előírt módon bejelentést tegyen a vis maior eseményről. Továbbá hivatkoztak arra, hogy „*árvízvédelmi fejlesztésekhez az önkormányzat uniós fejlesztési forrásokat vehet igénybe*”.

Egyetlen megkeresett szerv sem vitatta, hogy az érintett ipolytarnóci lakóházak immár rendszeressé váló előntései kapcsán érdemi intézkedés szükséges, abban is egyetértettek, hogy a helyzet megoldására két lehetséges alternatíva van: vagy a jogi és szakmai követelményeknek megfelelő árvízvédelmi művet létesítenek, vagy felszámolják a veszélyeztetett objektumokat (azaz megvásárolják az előntéssel fenyegetett épületeket és a lakók elköltöznek).

E feladat felelőseként – a Vgt. feladatmegosztásra vonatkozó előírásaira hivatkozva – azonban kizárólag az Önkormányzatot nevezték meg.

Az önkormányzat – a település forráshiánya ellenére – a kialakult helyzetet orvosolni próbálta: pályázott, költségvetési támogatásért lobbizott. Az állami szervek ezeket az erőfeszítéseket szakmailag támogatták, azonban az „kellő fedezet” hiányában nem vezetett/vezethetett eredményre, ugyanakkor az Országgyűlés által a Kvtv.-ben biztosított forrás – az előkészítés elhúzódása és a kormányzati zárolása miatt – nem került felhasználásra.

A BM által hivatkozott vis maior pályázati forrás és szabályozása elsősorban az árvízi védekezés kapcsán felmerülő költségek utólagos megtérítését szolgálják, miközben Ipolytarnóc esetében a rendszeres előntések megelőzése lenne a cél.

Rögzíteni szükséges, hogy a Vgt. szerinti feladatmegosztásra vonatkozó előírások nem vonatkoztathatók el a 7. § (3) bekezdés szerinti, az önkormányzati feladat ellátáshoz szükséges központi költségvetési források biztosításától.

Megfelelő források biztosítása nélkül az állami és önkormányzati feladatmegosztás a céljával ellentétes hatást okoz, hiszen ezzel kérdésessé válhat az adott feladat teljesítése – különösen, kizárólagos állami tulajdon kapcsán –, ami akár veszélyeztetheti a nemzeti vagyon kezelésének és védelmének céljait is.⁶⁸

A korábban már hivatkozott AJB-3157/2010. számú átfogó jelentésemben rögzítettem, hogy az állam objektív életvédelmi kötelezettsége nem tekinthető abszolút jellegűnek, az érvényesülés biztosítása tekintetében más jogok mérlegelésére is lehetőség van, egyúttal az állam

⁶⁵ Vgt.7. § (3) bekezdése

⁶⁶ A Möt. 117. § (1) bekezdése szerint: „A feladatfinanszírozási rendszer keretében az Országgyűlés a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott módon a helyi önkormányzatok a) kötelezően ellátandó, törvényben előírt egyes feladatainak – felhasználási kötöttséggel – a feladatot meghatározó jogszabályban megjelölt közszolgáltatási szintnek megfelelő ellátását feladatalapú támogatással biztosítja, vagy azok ellátásához a feladat, a helyi szükségletek alapján jellemző mutatószámok, illetve a lakosság szám alapján támogatást biztosít (...)”.

⁶⁷ Vism.r. 3. § (1) bekezdés a) és b) pontjai

⁶⁸ Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése szerint: „Az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon. A nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele.”

mindenkori gazdasági teherbíró képessége is befolyásolja a védelem szintjét. Ugyanakkor azt is jeleztem, hogy „*az árvízi és belvízi katasztrófák esetén a védekezésnek nem lehet anyagi akadálya, a megelőzéssel azonban hosszabb távon a bekövetkező katasztrófák visszaszorulásával, a védekezésre fordítandó összeg is csökken*”, s már ekkor kérdésként merült fel, hogy az önkormányzatok rendelkeznek-e elegendő anyagi forrással a vízkárelhárítással kapcsolatos feladataikhoz.

Az állam mindenkori gazdasági teherbíró képessége nem vezethet a törvényben előírt feladatai teljes ellehetetlenüléséhez, a finanszírozás elégtelensége nem járhat azzal, hogy az érintett állami, önkormányzati feladat ellátása – különösen, ha a hatásai nem azonnal jelentkeznek – háttérbe szorul, azt részlegesen vagy egyáltalán nem látják el.

Az uniós források igénybevétele csak pótlólagos lehetőség, az erre történő hivatkozás azt jelzi, hogy a kisebb önkormányzatok teherbíró képességén túlmutató, hosszú távú árvízvédelmi fejlesztések finanszírozása nem megoldott. Emiatt kérdéses, hogy a központi költségvetés a Vgt. szerint kötelező önkormányzati feladatok ellátásának – az állam objektív intézményvédelmi kötelezettségének – feltételeit megfelelően biztosítja-e.

A finanszírozás elégtelenségét az MTA tanulmánya⁶⁹ és az NVS konzultációs anyagának több része – így a „2. Helyzetelemzés” fejezet⁷⁰, a „5.5.2. Vízgazdálkodási fejlesztések” pont⁷¹, stb. – is alátámasztja.

Mindezek alapján *megállapítom, hogy az önkormányzati feladatok nem megfelelő finanszírozása merev feladatmegosztás esetén – miként a Vgt. szerinti árvízvédelmi megelőzés – akár a feladat ellátásának teljes elmaradását okozhatja, ami sérti az állam objektív életvédelmi és ehhez kapcsolódó alapjogvédelmi kötelezettségét, különösen, ha ez a helyzet kialakulásában közre nem ható állampolgárok élet- és vagyónbiztonságát is veszélyeztetheti.*

6. A Vgt. 16. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „*A vizek kártételei elleni védelem érdekében szükséges feladatok ellátása – a védőművek építése, fejlesztése, fenntartása, üzemeltetése, valamint a védekezés – az állam, a helyi önkormányzatok, illetve a károk megelőzésében vagy elhárításában érdekelt kötelezettsége*”. Ez alapján a védőművek építése, fenntartása és a védekezés az állam, az önkormányzatok és/vagy a károk megelőzésében, elhárításában érdekelt személyek felelőssége.

A jogi szabályozás általános megfogalmazásából adódóan ez a kötelezettség – vagyis a megjelölt árvízvédelmi feladatok ellátása – nemcsak árvízi körülmények, hanem árvízmentes időszakban is fennáll.

⁶⁹ Lásd 1.3.3. Árvízvédelem, továbbá 221. oldalt: *A védekezés haszna – az elkerült kár – nem kerül be az állam költségvetésének egyetlen rovatába se. Az árvédekezés, az árvédelmi művek fejlesztése ennek megfelelően: kiadás, veszteség, az árvíz kialakulása pedig bizonytalan. A politikai gondolkodásban, fiskális szemléletmód mellett, úgy jelenik meg az árvédelem a bizonytalan veszteségek miatt, mint elhalasztható intézkedés, amelyre esetleg sohasem lesz szükség (de az aktuális négyéves kormányzati ciklusban semmiképpen). A kockázatkezelés elhalasztása, elmaradása nem más, mint a felelősség áthárítása a jövőre. Ami – zárójeltek között jegyezzük meg – a ma emberének jellegzetes gondolkozási formája”.*

⁷⁰ NVS konzultációs anyagának 10. oldala: „*A vízzel kapcsolatos feladatok jelentős részének közgazdasági alapon való megközelítése csak szigorú etikai és politikai kompromisszumok mellett lehetséges mivel ezek a szociális ellátáshoz és létbiztonsághoz kötődnek. A vízgazdálkodási alapfeladatokhoz szükséges források biztosításának elmaradása nagy kockázatot jelent. A költségvetési források folyamatos és jelentős mértékű csökkenése, növeli a nemkívánatos események valószínűségét és jelentősen emeli a káros következmények felszámolásainak költségeit. A fejlesztések forrásai mára az EU támogatási forrásokra tevődtek át, ahol az önrészek biztosítása, valamint a megvalósítást követően kötelező fenntartási feladatok azonban hazai forrásokat is igényelnek.*”

⁷¹ NVS konzultációs anyagának 57. oldala: „*Az állami források a költségvetés vízgazdálkodási létesítmények (árvízvédelem, síkvidéki, és dombvidéki vízrendezés, térségi vízszétosztás, folyógazdálkodás, tószabályozás, vízellátás, csatornázás stb.) fejlesztési célra fordítható keretei tekintetében teljesen lenullázódtak. A vízgazdálkodással kapcsolatos fejlesztések egyre inkább EU támogatású (projektfinanszírozás) keretek felhasználásából történnek. Az EU támogatású fejlesztések elsősorban a KEOP, illetve ROP programok keretében, valamint a határon átnyúló feladatokra rendelkezésre álló egyéb EU támogatású programokból valósulnak meg.*”

A károk elhárításában érdekelték, vagyis a lakosság részvétele az árvízi védekezésben korábban és ma is evidencia – a Duna közelmúltban történt rekord szintű áradása elleni védekezés során példaértékű volt az összefogás –, miként árvízi körülmények között a védművek építése, fejlesztése, fenntartása, üzemeltetése is.

Ugyanakkor árvízmentes időszakban, megelőzés keretében védművek építését megkövetelni a károk megelőzésében érdekelt személyektől – különösen az állam vagy az önkormányzat mulasztásából adódóan – nehezen indokolható. A szabályozás azért is aggályos, mert a Vgt. 7. §-a a védművek létesítésével kapcsolatos feladatokat a védmű tulajdonához kapcsolódóan az állam és az önkormányzatok között osztja meg, az ellátandó vízügyi feladat jelentőségéhez – egy vagy két település érintettségéhez – kötöten.

Ez a kötelezettség nem vezethető le abból a tulajdonosi felelősségből, amelyet a Vgt. – összhangban az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés második mondatával⁷² – rögzít: „*A nagyvízi mederben fekvő ingatlan tulajdonosa, illetve használója a nagyvízi mederben mezőgazdasági művelést, erdőgazdálkodást vagy más tevékenységet kizárólag saját felelősségére, az árvizek levezetésének akadályozása nélkül, a környezet- és természetvédelmi, valamint a kulturális örökségvédelmi előírások megtartásával folytathat. (...)*”.⁷³ Ez ugyanis „csupán” a nagyvízi mederben végzett tevékenységének a (saját) kockázatviselését rögzíti, egyben kizárja az állam és az önkormányzat kárfelelősségét.

Álláspontom szerint a Vgt. 16. § (1) bekezdése túl általános, mivel olyan esetben – vagyis veszélyhelyzet hiányában – is fennállhat a megelőzésben érdekelt mögöttes kötelezettsége, ami alapvetően az állam objektív intézményvédelmi kötelezettségébe tartozna, a vízfolyások és védműveik állami, önkormányzati tulajdonban állása is ezt indokolná.

Ez különösen aggályos, amikor nincsenek védművek és az önkormányzat a megelőző jellegű árvízvédelmi kötelezettségének – árvízmentes időszakban – azért nem tesz eleget, mert a feladatellátás pénzügyi fedezetét a Mötv. előírásai ellenére nem biztosítják. Amennyiben a veszélyhelyzetek – élet-, vagyon- és egészségvédelmi okokból – a hiányzó árvízi védművek létesítését tennék szükségessé, akkor e feladat ellátása kapcsán – az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése alapján – az állam mögöttes kötelezettségének kellene megjelennie.

Természetesen más a helyzet a létező, meglévő védművek esetén, mert ott a megelőző jellegű feladatellátás és e vonatkozásában az állam objektív intézményvédelmi kötelezettsége megvalósult, s ebben az esetben a nagyvízi mederre – a mederből kilépő árvíz és a jég levezetésére – vonatkozó előírásokat, így a Vgt. 24. § (4) bekezdésében foglaltak érvényesítését kell maradéktalanul biztosítani.

Miközben az Ipoly a közelmúltban a település mélyebben fekvő részeit többször elöntötte, és a lakókat ki kellett telepíteni, addig a szabályozás szerint az árvízmentesítést biztosító védmű létesítése – mivel az kettőnél több települést nem érint – kizárólag az Önkormányzat feladata, ugyanakkor ehhez nem biztosított a feladat finanszírozása, nem szabályozott a feladatellátás elmulasztásának következménye. Ténylegesen csak az árvíz nem kívánt következményeinek az elhárítása történik, a megelőzés vonatkozásában kérdéses, hogy miként valósul meg az állam életvédelmi kötelezettségének teljesülése.

Ez viszont azt jelenti, *a hatályos jogi szabályozás nem tudja biztosítani, hogy az állampolgárok élet- és vagyónbiztonságát fenyegető veszélyhelyzet – rendszeres – kialakulása megakadályozható legyen, a megelőzése érdekében hatékonyan fel lehessen lépni.*

7. Az NVS konzultációs anyaga több helyen, különböző aspektusból foglalkozik a külföldről érkező vizekkel kapcsolatos problémákkal.⁷⁴ A MTA tanulmánya is rögzíti, hogy

⁷² „A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.”

⁷³ Vgt. 24. § (4) bekezdése

⁷⁴ NVS konzultációs anyagának 11. oldala („3. Probléma felvetések” fejezet): „Az éghajlatváltozás következtében a felmelegedés hatására a területi és az időbeli szélsőségek fokozódnak, ez csökkenti a hasznosítható készleteket és

„Magyarország árvízi veszélyeztetettsége részben függ a külföldi vízgyűjtő területeken kialakuló kedvezőtlen folyamatoktól, így például a területhasználat megváltozásától, az erdőirtástól (amely növeli a fagyott talaj vastagságát, elindítja az eróziót, és csökkenti a víz visszatartását); e hatások súlyára nincsenek kockázati elemzések.”

A megkeresésemre adott válaszok szerint a folyók határvízi jellegének, a vízfolyások kizárólagos állami tulajdonban állásának nincs szerepe a jogi szabályozásban. Nem vitatható ugyanakkor, hogy az Ipoly jelenlegi (magyarországi) vízügyi szabályozását, a szomszédos országban létesített árvízvédelmi műveket kétoldalú államközi egyezmény keretében az állami szerepvállalás alakította ki. A Magyar Népköztársaság és a Csehszlovák Köztársaság között az államhatár rendjének szabályozása tárgyában 1956. évi október hó 13. napján Prágában aláírt szerződés kihirdetéséről szóló 1958. évi 15. törvényerejű rendelet 14. cikke szerint *„A határvizek árterületéről a víz természetes lefolyását vízi vagy parti berendezések vagy építmények létesítésével vagy egyéb munkákkal csak akkor lehet megváltoztatni, vagy akadályozni, ha a Felek ebben megállapodnak.”*

A belügyminiszter és az Igazgatóság tájékoztatása szerint a térség vízgyűjtő-gazdálkodási tervében a természetvédelmi szempontokkal összhangban szerepel az, hogy *„Az Ipoly eddig elvégzett szabályozását mindkét fél (Magyar, Szlovák) befejezettnek tekinti, újabb beavatkozásokat nem tartanak indokoltnak (...).”* Vagyis az államközi szinten képviselt magyar álláspont szerint az Ipoly mentén *„nincs szükség”* vízügyi beavatkozásra, ennek indoka – az Alaptörvény P) cikkére figyelemmel egyébként helyesen – az állami felelősségi körbe tartozó természetvédelem, ezt a *„teret a folyóknak”* elv is alátámasztja.

Mind a vidékfejlesztési miniszter, mind az Igazgatóság hangsúlyozta, hogy a kialakult helyzet *megoldásának kulcsa nem a vízügyi koncepció felülvizsgálata, hanem az érintett lakóingatlanok sorsának rendezése.*

A tényállás szerint – miközben a hatályos jogi szabályozás nincs tekintettel a vízfolyások határvízi jellegére, addig – az Ipolytarnócon kialakult helyzetet, a lakóházak védtelenségét több olyan körülmény is befolyásolja, amelyek túlmutatnak az érintetteken, hiszen a felvízi ország vízügyi tevékenysége, a folyó államközi szinten elfogadott szabályozása az Önkormányzat, az érintett állampolgárok lehetőségeit alapjaiban determinálja, ugyanakkor viselik annak következményeit.

Az állami és az önkormányzati feladatellátás kapcsán sem az egyedi körülményeknek – mint a vízfolyások határvízi jellege, a felvízi ország vízügyi tevékenységének hatásai, stb. –, sem az ellátandó feladat nagyságának nincs szerepe, a feladatmegosztás tekintetében kizárólag az érintett települések számának – kettőnél több – van relevanciája. Ebből eredően akkor is a helyi önkormányzatokra hárul az adott vízfolyás káros hatásaival szembeni előzetes védekezés, amikor

növeli a külföldről érkező vizek mennyiségével szembeni kiszolgáltatottságunkat, a víztározás és a víztárolás jelentősége nő”.

49. oldal („5.4. Vízkárelhárítás” alfejezet „5.4.1. Helyzetértékelés, probléma térkép” pont): *„A 2010. évben az észak-magyarországi folyókon bekövetkezett rendkívüli árvizek rámutattak arra, hogy a nyílt árterű szűk völgyekben elhelyezkedő települések ármentesítésére a korábbiaknál nagyobb figyelmet kell fordítani. (...) A magyar folyók vízlevezető képessége, jórészt a hullámtéren bekövetkezett területhasználatra visszavezethető okok miatt, nagymértékben romlott. (...) Nem jelenthető ki, hogy az elmúlt évtized kiemelkedő árvizei kizárólag az éghajlatváltozás következményei. Ezek vízhozamai ugyanis elmaradtak a rendkívülitől. A jelenség rámutat arra, hogy a levezető képességgel vannak problémák, vagyis meglévő művek, medrek összességében elégtelen állapotúak az árvizek levezetésére, az árvizek magas szinten kénytelenek átvonulni az országon. Ugyanakkor látható, hogy a külföldi beavatkozások megváltoztatják az árhullámok jellegét több esetben sajnos kedvezőtlenül. Jó példa erre, az ukrán árvízvédelmi fejlesztés. Az árvízvédelmi gátak megépítése felgyorsította az árvíz megjelenését a Tisza magyarországi szakaszán, és vízhozama is nagyobb, mivel az új töltések miatt a Tiszát terhelő vízmennyiség, a korábbiakkal szemben, most, már nem tud kiterülni.”*

51. oldal („5.4. Vízkárelhárítás” alfejezet „5.4.2 Célmeghatározás, eszközrendszer” pont): *Az árvizek kezelésével kapcsolatos paradigmaváltás egyik követelménye: „A külföldi lefolyás-szabályozás és a hazai árvízvédelem, területi tervezés összehangolása, ehhez folyamatosan erősíteni szükséges a határvízi együttműködést.”*

annak lehetséges módjait sajátos – földrajzi, történeti, stb. – körülmények befolyásolják. Vagyis olyankor is a települést (az önkormányzatot) terheli a megelőző árvízmentesítés kötelezettsége – a védmű megépítése, ingatlanok kiváltása –, amikor határfolyó kapcsán a felvízi ország vízügyi tevékenysége (kiépített védelme) determináló, s nem mellékesen a fennálló aszimmetrikus szabályozás kialakításában (a szlovák oldalon gát, a magyar oldalon nyílt ártér) a magyar államnak alapvető és meghatározó szerepe volt.

Az előző körülményeket a jogi szabályozás az állami és önkormányzati feladatmegosztás során nem értékeli, így az Önkormányzat szembesül először az Ipoly áradásaival és a külföldi védekezés hatásaival, hiszen a folyó a településnél – az államhatárt keresztezve – lép be az ország területére, miközben a túlparti védekezést sem befolyásolhatja.

Álláspontom szerint *a hatályos jogszabályi előírások nem, vagy nem kellő részletességgel szabályozzák* egyrészt az önkormányzat önhibáján kívüli *feladatellátás elmulasztásának szabályait, másrészt a feladatmegosztás kapcsán a sajátos, a határvízi jellegből eredő körülményeket, ami a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye tekintetében aggályokat vethet fel.*

Mindezeket összegezve *megállapítom, hogy nem valósult meg – az érintett lakóépületek kiváltásával vagy más módon – Ipolytarnóc ismétlődő elöntéseinek megakadályozása, ez a mulasztás pedig állandó és közvetlen veszélyhelyzetet tart fenn az érintett lakosok alapvető jogával összefüggésben, továbbá a jogi szabályozás nem kellő részletessége is komoly aggályokat vet fel a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményének érvényesülésével összefüggésben.* Lényeges arra is rámutatni, hogy az állam alapjogvédelmi kötelezettségéből (élet, egészség, egészséges környezet) eredő feladatoknak az árvízi védekezés kapcsán a *megelőzés elvét kell követniük*, különösen olyan helyzetekben, ahol jól látható, hogy ismétlődő, visszatérő módon sor kerül az árvízi kártételekre. Az állami segítség és támogatás konkrét formája és végrehajtási módja ugyan nem alkotmányossági kérdés, de azok – finanszírozási, adminisztratív vagy hatáskör-megosztással kapcsolatos – okokból történő ismételt elmulasztása esetén az érintettek alapjogi jogséremlme is megállapítható.

Intézkedéseim

A jelentésben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásság orvoslása érdekében az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján *felkérem*

- 1.) *a Kormányt*, hogy az Országgyűlés által elfogadott Kvtv. korábbi – zárolással érintett – előírására, a veszélyeztetett lakóközösség korösszetételére figyelemmel vizsgálja meg az elöntéssel fenyegetett ipolytarnóci lakóházak kiváltásához szükséges források biztosításnak lehetőségét, és a helyzet megoldására tegye meg a szükséges intézkedéseket;
- 2.) *a vidékfejlesztési minisztert*, hogy a *belügyminiszter bevonásával* tekintse át a Vgt. feladatmegosztásra vonatkozó előírásait; részletesen szabályozza a határvíznek minősülő vízfolyások árvízi védekezésének sajátos körülményeit, az önhibán kívüli önkormányzati feladatellátás elmaradásából származó hátrányos következmények kiküszöbölésének módjait.

Budapest, 2013. július

Prof. Dr. Szabó Máté sk.