

Balázs István¹ - Hoffman István²

A közigazgatási jog rezilienciája - koronavírus idején³

Resilience of the administrative law – in the time of coronavirus

Absztrakt

Bár a veszélyhelyzet 2020. június 18-án megszűnt, azonban a COVID-19 járványveszély a magyar jogrendszeren várhatóan tartós nyomokat hagy. A közigazgatási jog rendszerében az Ákr. elsődlegességét gyengítő, az engedélyezési eljárások tekintetében sajátos mögöttes szabályként jelentkező külön törvényi szabályok az eljárásokat alakítják át, valamint az önkormányzatiság értelmezése is módosult, mind a veszélyhelyzeti jogalkotással, amely egyszerre szűkítette az önkormányzatok mozgásterét, s bővítette is azt részben, másrészt pedig a gazdasági önállóságukat erősen érintő a különleges gazdasági övezetekre vonatkozó szabályok megalkotásával. A közigazgatási jogban tartósan megmaradó rendelkezések azok, amelyek a járványügyi intézkedésekhez csak közvetetten kapcsolódtak. Így úgy tűnik, a járványveszély miatti „jogalkotási alapzaj” egyfajta háttérként szolgált bizonyos, egyébként nagyobb figyelmet kapó változások és átalakítások elvégzéséhez. Mindezek mellett a járvány második hullámának kezelése során alkalmazott új, sajátos, kvázi minősített helyzet, valamint az arra tekintettel kiadott jogszabályok számos dogmatikai kérdést is felvetnek, amelyek szétfeszítik a közigazgatási jog jelenlegi rendszerét.

Az ELKH TK Jogtudományi Intézete az FK 129018. *A jogrendszer reagálóképessége* című NKFIH által támogatott kutatás keretében vizsgálja a közigazgatási jog rezilienciáját is. Bár a

¹ Tanszékvezető egyetemi tanár, DE ÁJK Közigazgatási Jogi Tanszék (Budapest) és tudományos főmunkatárs (TK JTI).

² Egyetemi tanár, ELTE ÁJK Közigazgatási Jogi Tanszék (Budapest), és tudományos főmunkatárs (TK JTI) és rk. egyetemi tanár, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Wydział Prawa i Administracji (Lublin)

³ A kutatás az NKFIH FK 129018. számú *A jogrendszer reagálóképessége* című fiatal kutatói kiválósági projekt (kutatásvezető: Dr. Gárdos-Orosz Fruzsina) támogatásával valósult meg. A kézirat lezárása: 2020. július 1. A szerzők külön köszönetet mondanak Sente Zoltánnak, Győri Csabának, Drinóczi Tímeának, Gárdos-Orosz Fruzsínának és Chronowski Nórának a tanulmány 2020. június 29-ei műhelyvitáján tett értékes észrevételeikért. A kutatás első eredményeit a szerzők az MTA Law Working 2020/21. számában, valamint a Közjogi Szemle 2020/3. számában tették közzé, ezen fejezet azon tanulmányok főbb eredményein alapul.

kutatás a 2010-2018 közti időszakot fogja át, de a veszélyhelyzetben alkalmazott rendkívüli jogrendre tekintettel célul tűzte ki az „Epidemiológia és a jogtudomány” vizsgálatát is.⁴

Ebben kiemelt szerepe van a közigazgatási jog alkalmazott megoldásai tudományos elemzésének is, mivel az állam cselekvése elsősorban a közigazgatáson keresztül valósul meg.

A veszélyhelyzet elrendelésében és a rendeleti jogalkotásnál pedig meghatározó a közigazgatás legfőbb szervének, a Kormánynak a tevékenysége még akkor is, ha tudott, hogy a kettő nem azonos fogalom. A kutatás célja tehát elsősorban a közigazgatás veszélyhelyzeti cselekvésének elemzése jogi, jogtudományi szempontból annak érdekében, hogy az összevetésre kerüljön a terület dogmatikai alapjaival és empirikus tapasztalataival egyaránt. Szintén külön vizsgáltuk a veszélyhelyzet megszűnését követően, a sajátos, későbbiekben jelzettek szerint kvázi veszélyhelyzetnek tekinthető környezetben, az ún. járványügyi szükséghelyzetben kiadott jogszabályoknak a fentiek szerinti illeszkedését a magyar jogrendszerbe. Kiindulópontunk, hogy az egységes keretet a jogállami közigazgatással szemben támasztható feltételek és igények biztosítják. Ugyanakkor az elemzés során nem célunk az aktuálpolitikai vitákban történő állásfoglalás még akkor sem, ha a jogszabáylelemzések és jogalkalmazói joggyakorlat empirikus vizsgálatánál nem lehet teljesen eltekinteni a szakmai közvéleményben (hazaiban és külföldiben egyaránt) felmerült kérdésektől sem. Elemzésünk során azt is vizsgáltuk, hogy a különleges jogrend és a járványügyi szükséghelyzet során bevezetett intézkedések és tapasztalatok mennyiben épültek be a jogrendszer „normál” működésébe.

Egy eddig még sosem alkalmazott általános veszélyhelyzetben alkotott közigazgatási jog tekintetében kellene tehát az aktuálpolitikai sajtó és médiamegnyilatkozatásoktól elvonatkoztatható, időtálló tudományos következtetésekre jutni. Ez már csak azért sem könnyű, mert az is kétségsbe vonható, hogy a Kormány veszélyhelyzetben hozott rendeletei, melyek más jogágak (pl. polgári, vagy büntető törvények) normáit írják felül, vagy alkalmazásukat tiltják, egyáltalán a közigazgatási jog körébe sorolhatók-e?⁵

Terjedelmi okokból ennek az írásnak nem lehet a célja a veszélyhelyzeti közigazgatási jogalkotás minden felmerülő közigazgatási jogi dogmatikai problémájának a teljeskörű megválaszolása, hanem csupán a leginkább vitatható, fontosabb, közigazgatási jogi kérdések áttekintésére koncentrálni egyfajta problématerkép felvázolásával, amely a későbbi elmélyültebb kutatások alapjául is szolgálhat. Ezért értelemszerűen a munka több ponton is vázlatos, az egyfajta

⁴ Lásd: <https://jog.tk.mta.hu/epidemiologia-es-jogtudomany> (letöltés ideje: 2020.04.16.)

⁵ A közigazgatási jog fogalmát érintő különböző megközelítésekre lásd: Balázs István (szerk.): *Közigazgatás-elmélet*, Debrecen, DE ÁJK, 2020, 82-83.

kiindulópontként szolgál, az elsősorban jogdogmatikaikutatási módszer alkalmazásával, de eredményei további, jogdogmatikai és empirikus módszertanú kutatásoknak is az alapjául szolgálhatnak.⁶

I. A járvány és a különleges jogrend: a veszélyhelyzettől a járványügyi készsütségig

A járványügyi helyzet elemzése körében a különleges jogrend magyarországi bevezetésével és szabályozásával kapcsolatos kérdések adódnak elsődleges kutatási területként. Ezek azonban elsősorban az alkotmányjog területét érinti, jelen tanulmány csupán utalásszerűen utalás szerűen foglalkozik ezzel a kérdéssel, valamint azzal, hogy a hazai megoldásunk milyen modellbe illeszkedik, de nem állást foglalva abban az egyébként egyes szerzők által vitatott⁷ alapkérdésben, hogy annak bevezetése alkotmányos volt-e.

Ki kell emelnünk, hogy az fenti alkotmányos szabályok a törvényhozás számára erős korlátokat határoznak meg, amelyek viszonylag szűkebb jogalkotási mozgásteret hagynak. Amennyiben a járványügyi kérdésekre tekintünk, láthatjuk, hogy az Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdése a veszélyhelyzet elrendelése körében a „élet- és vagyónbiztonságot veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség” kifejezést szerepelteti, azaz az alkotmányos szinten nem jelenik meg a járványügy, mint a veszélyhelyzet elrendelésére okot adó indok. A veszélyhelyzet, mint különleges jogrend bevezetésének részletes szabályait a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény (a továbbiakban: Kat.tv.) sarkalatos rendelkezései, a Kat. tv. 20-24. alcíme határozza meg. Az Alaptörvény szabályát tágan értelmezve, annak szó szerinti értelmezéséhez képest azt bővítve⁸ a Kat. tv. 44. § c) pontja az egyéb eredetű veszélyek között, a *ca*) alpontban a veszélyhelyzet elrendelésének lehetséges okaként már külön nevesíti a „tömeges megbetegedést okozó humánjárvány vagy járványveszély, valamint állatjárvány” esetét. A különleges jogrend esetén az Alaptörvényel összhangban, a Kat. tv. 21-24. alcímeiben meghatározottak szerinti intézkedések többségét

⁶ Így szorosan kapcsolódnak a jogrendszer rezilienciáját vizsgáló kutatásokhoz, különösen az FK - 129018. - A jogrendszer reagálóképessége című NKFIH által támogatott kutatás keretében végzett más kutatómunkákhoz.

⁷ Lásd erre: Sente Zoltán: A 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet alkotmányossági problémái, *MTA Law Working Papers 2020/9*. (<https://jog.tk.mta.hu/mtalwp/a-2020-marcius-11-en-kihirdetett-veszelyhelyzet-alkotmanyossagi-problemai>, letöltés ideje: 2020.06.04.)

⁸ Más álláspontok szerint a Kat.tv. ezen szabályozása „túlterjeszkedik az Alaptörvény rendelkezéseire, azaz ellentétes az Alaptörvény szövegével. Az Alaptörvény rendelkezéseit törvénnyel nem lehet felülírni.” Azaz ezen nézet szerint ez nem egy bővítő értelmezés, hanem egy rejtett, törvényben történő alaptörvény-módosítás, amely alaptörvény-ellenesnek tekinthető. Ld. Sente, *Veszélyhelyzet*, 16.

a Kormány vezetheti be, amely egy 15 napos átmeneti időszakra törvényekkel ellentétes tartalmú rendeleteket is kiadhat. A kormányrendeleti szabályozás mellett szűk körben egyes miniszterek – így az oktatásért és szakképzésért felelős miniszter vagy a nemzeti vagyonért felelős miniszter – is hozhatnak egyedi aktusnak minősülő döntéseket.

A fenti szabályozás is mutatja, hogy a világméretű járvány tekintetében a magyar közigazgatást – hasonlóan más európai országok közigazgatásaihoz – az alkotmányos szabályozás szintjén *váratlanul érte a COVID-19 járvány*. Az egész világra kiterjedő tömeges megbetegedésekkel és nagyszámú érintettel kapcsolatos korlátozásokra a magyar közigazgatási jogban elsődlegesen nem a *veszélyhelyzet* intézményét, hanem az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.) szerinti *egészségügyi válsághelyzet* intézményét rendelte alkalmazni, amely elsődlegesen az egészségügyi ellátások rendszerének az átalakítását jelenti.⁹ A jellemzően ipari katasztrófákra és elemi csapásokra modellezett magyar rendszer¹⁰ nem tartalmazott részletes rendelkezéseket egy világjárvány kezeléséhez kapcsolódó veszélyhelyzetre nézve

A fenti keretek között a Kormány végül a 40/2020. (III. 11.) Korm. rendeletben hirdette ki a COVID-19 humánjárvány miatt a veszélyhelyzetet. A hatályos alkotmányos szabályok, valamint a Kat. tv. rendelkezései alapján így a Kormánynak megnyílt a lehetősége, hogy rendeletheben a törvények alkalmazását felfüggeszthesse, egyes rendelkezéseiktől eltérjen, valamint egyéb (egyébként törvényhozási tárgykörbe tartozó) rendkívüli intézkedéseket hozzon. Az Alaptörvény 53. cikk (3) bekezdése alapján ezek a rendeletek főszabály szerint 15 napig maradnak hatályban, kivéve, ha ezek hatályát az Országgyűlés meghosszabbítja. Mivel a járványveszély és annak kezelése 15 napnál hosszabb időt vesz igénybe, ezért az Országgyűlés – a Kormány által előterjesztett törvényjavaslatot megszavazva – úgy döntött, hogy egy általános felhatalmazással hosszabbítja meg a törvénytől eltérő szabályozást tartalmazó rendeletek hatályát, amelyet a 2020. évi XII. törvényben adott meg. Azonban a törvény az első veszélyhelyzeti kormányrendeletek elfogadását követő 15 napon belül nem lépett hatályba, ezért az intézkedé-

⁹ Ld. Asbóth Márton Dániel – Fazekas Marianna – Koncz József: *Egészségügyi igazgatás és jog*, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest 2020, 39.

¹⁰ Magyarországon a rendszerváltást követően többször is kihirdetettek veszélyhelyzetet, igaz, ezek tipikusan az ország meghatározott részeire vonatkoztak, az egész ország tekintetében ilyen rendkívüli jogrend bevezetésére nem került sor. Így például a Kormány veszélyhelyzetet hirdetett a 2002-es dunai árvíz idején [176/2002. (VIII. 15.) Korm. rendelet], valamint a devecseri vörösiszap-katasztrófát követően [245/2010. (X. 6.) Korm. rendelet].

sek fenntartásának érdekében egy sajátos megoldást alkalmazott az országos tisztifőorvos: normatív határozatban, járványügyi intézkedésként hosszabbította meg a veszélyhelyzeti klauzula alapján kiadott kormányrendelet(ek)ben elrendelt intézkedéseket.

A fenti megoldás kényszer szülte, s ez is mutatja a kazuisztikus rendkívüli jogrendi szabályok sajátos kihívásait. A fenti aktus ugyanis nehezen értelmezhető a hatályos magyar jogrendszerben. A határozat ugyanis – ahogyan ezt a koronavírussal kapcsolatos kormányzati tájékoztató oldal is kiemeli¹¹, ám magában az aktusban ez nem szerepel – normatív határozat, azonban egyrészt a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 23. § (1) bekezdése alapján az országos tisztifőorvos nem adhat ki ilyen határozatot, ugyanis annak kiadására csak területi vezetésű közigazgatási szerv jogosult. Másrészt, a határozat nem felel meg az Ákr. és az Eütv. szerinti hatósági határozat feltételeinek sem, jóllehet, vannak olyan jelek, amelyek arra utaltak, hogy ennek keretében értelmezhető ez a döntés.¹²

Így felmerül, hogy ez a kényszer szülte megoldás végső soron egy ún. „pszeudonorma”, amelyekhez az Alkotmánybíróságnak a 60/1992. (XI. 17.) Ab határozata óta következetes joggyakorlata alapján jogi hatás elvileg nem fűződhet. Mivel a kérdéses határozat már nem hatályos, így a problémafelvetés elméleti, de ez is mutatja a magyar különleges jogrendi szabályozásdogmatikai hiányosságait, ugyanakkor rezilienciáját is, amikor a közérdek védelmében alkalmazkodva a veszélyhelyzethez *sui generis* megoldást alkalmazott.

Az alkotmányos és a rendkívüli jogrend szabályozásának hiányosságait a jogalkotó is felismerte, ezért az Átmeneti tv. az Eütv. megfelelő módosításával teremtette meg a sajátos korlátozások elrendelésének a jogalapját. A törvény jelentősen átalakította az egészségügyi válsághelyzet szabályozását. Az egészségügyi válsághelyzet részeként meghatározott járványügyi szükséghelyzetben az intézkedések – így üzletek működésének, nyitvatartásának szabályozása, utazási, közlekedési, áruszállítási korlátozások elrendelése, termékek árusításának, fogyasztásának korlátozása, köznevelési, szakképzési, felsőoktatási intézmények működésével kapcsolatos szabályok bevezetése, a Magyar Honvédség bevonása a kórházak irányításába – jóval túlmutatnak az egészségügyi ellátórendszer sajátos járványügyi működésének átalakításán. Azaz lényegében az Eütv. – nem sarkalatos szabályai között – egy sajátos, különleges jogrendszeri formát alakított ki a törvényhozás, amely azonban nem minősül veszélyhelyzetnek, így az Alap-

¹¹ Ld. <https://koronavirus.gov.hu/cikkek/az-orszagos-tisztifoovros-tilto-es-kotelezo-hatarozata-jarvanyugyi-helyzetre-tekitettel> (letöltés ideje: 2020. május 1.)

¹² Az országos tisztifőorvos határozata jogi jellegének értékelése tekintetében ld. részletesebben: Balázs István – Hoffman István: Közigazgatás és koronavírus – a közigazgatási jog rezilienciája vagy annak bukása? *Közjogi Szemle* 13/3 (2020), 2-3.

törvénynek a különleges jogrendre vonatkozó normái és garanciái sem alkalmazhatóak rá, miközben a járványügyi védekezéshez kapcsolódó különleges jogrendekre jellemző intézkedések bevezetését lehetővé teszik. Az, hogy ez végső soron nem az egészségügyi ellátórendszert érintő kérdéskör, hanem tulajdonképpen egy sajátos különleges jogrendi szabályozás, abból is világossá válik, hogy az egészségügyi válsághelyzetet immáron a *Kormány rendeli el* – igaz, erre az országos tisztifőorvos javaslatára, az egészségügyért felelős miniszter (a jelenlegi kormányzati rendszerben az emberi erőforrások minisztere) előterjesztése alapján kerül sor. Azaz, tulajdonképpen a járványügy hatására egy sajátos fejlődési irány körvonalazódik a magyar jogban, amely – mint látható – összességben jól illeszkedik az elmúlt évek fő közigazgatási jogi változásaihoz: az általános különleges jogrendi normák nem változnak, de sajátos kerülıutak épülnek ki az ágazati törvényekben. Jóllehet, már korábban is létezett egy sajátos „szürke zóna”, amely bizonyos rendkívüli esetekben sajátos intézkedési lehetőségeket biztosított a közigazgatás számára – így az Eütv. eredeti, az egészségügyi válsághelyzetre vonatkozó szabályai, valamint a Kat. tv. egyes, katasztrófák esetében alkalmazható kivételes, de nem veszélyhelyzeti jogrendre vonatkozó rendelkezései –, azonban ezek a korábban elfogadott rendelkezések alapvetően egyedi jellegű aktusok kiadására jogosították fel a közigazgatási szerveket.

A veszélyhelyzetet 2020. június 17-én a Kormány a 282/2020. (VI. 17.) Korm. rendelettel megszüntette. A veszélyhelyzetben kiadott kormányrendeletek 15 napon túli hatályának általános meghosszabbításáról szóló 2020. évi XII. törvényt pedig a veszélyhelyzet megszüntetéséről szóló 2020. évi LVII. törvény hatályon kívül helyezte.

A veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készsülegről szóló 2020. évi LVIII. törvény (a továbbiakban: Átmeneti tv.) azonban számos, a veszélyhelyzet időszakára megalkotott szabály alkalmazását – jellemzően 2020. augusztus 31-éig tartó időszakra – meghosszabbított, amelyekhez kötődően a kormányrendeleti szabályozást igénylő kérdéseket a 284/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet rendezi. Az Átmeneti tv. által bevezetett, az Eütv. szerinti új, sajátos különleges jogrenddel – a járványügyi készsüllegrrel – a Kormány már a törvény hatálybalépését követően élt. A 283/2020. (VI. 17.) Korm. rendelettel fél évre, 2020. december 17-éig járványügyi készsülleget hirdetett ki. Ehhez kapcsolódóan több korlátozást is bevezetett: így a 285/2020. (VI. 17.) Korm. rendeletben a tömegközlekedési eszközökön, valamint az üzletekben továbbra is előírta a szájat és az orrt eltakaró maszk (sál, kendő) alkalmazását, továbbá megtiltott az 500 főnél több személy együttlétével járó zenés-táncos rendezvények megtartását, egyúttal Operatív Törzset állított fel [286/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet], az egészségügyi készletek megóvását biztosító intézkedéseket rendelt el [287/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet], valamint szigorú utazási korlátozásokat vezetett be

[291/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet, az annak helyébe lépő, azt végső soron szigorító 341/2020. (VII. 12.) Korm. rendelet, továbbá a jelenleg is hatályos, 408/2020. (VIII. 30.) Korm. rendelet]. Az utazási korlátozások elrendeléséről szóló 408/2020. (VIII. 30.) Korm. rendelet már a járvány második hullámával kapcsolatos védekezéshez kapcsolódó jogszabályok közé sorolható, annak egyfajta „nyitányaként” fogható fel. A rendelet a külföldi utazások korlátozásával kívánta elejét venni a koronavírus terjedésének, ennek érdekében rendkívül szigorú korlátozásokat vezetett be, valamint széles körben írta elő – a tavaszi korlátozásokhoz hasonlóan – a házi karantén alkalmazását a külföldről beutazók tekintetében. A rendelettel, valamint az ahhoz kapcsolódó egyéb jogszabályokkal kapcsolatban azonban több jogi aggály is felmerült. A szigorú korlátozások alól ugyanis több, a tavaszi időszak korlátozásaitól eltérő, nehezen indokolható kivételt is intézményesítettek. Ezek közül egyrészt ki kell emelnünk a visegrádi országok (Csehország, Szlovákia és Lengyelország) állampolgárai számára belépési kedvezményt biztosító külön kormányrendeletet [419/2020. (IX. 1.) Korm. rendelet, majd az ennek rendelkezéseit az eredeti, 1 hónappra kiadott rendelet október 1-jei hatályvesztését követően november 1-jéig ismételten meghosszabbító 450/2020. (X. 5.) Korm. rendelet]. A beutazási korlátozással, s különösen a kivételekkel szemben a legerősebb kritikát – az új rendszer szeptember 1-jei bevezetésekor – az Európai Bizottság két biztosa fogalmazta meg, lényegében kötelezettségszegési eljárást helyezett kilátásba a határzár szelektivitása – azaz lényegében diszkriminatív jellege – miatt. A fenti kritikák – és különösen az Európai Unió szerveinek hatáskörére is figyelemmel – a rendeletet szeptember 4-én módosították, és az új 10/A. és 10/B. §-ok beiktatásával az üzleti célú utazások körében enyhítéseket tettek lehetővé, valamint a sport- és kulturális rendezvények kapcsán további könnyítéseket alkalmaztak, elsősorban azok nézőinek a tekintetében (különös tekintettel arra, hogy Magyarországon 2020. szeptemberében európai jelentőségű sporteseményt rendeztek meg). A fenti rendelettel kapcsolatban további kritikaként fogalmazódott meg, hogy a kivételek körét általános jellegű jogfogalmakkal határozták meg, amelyek a hatósági jogalkalmazás számára tág értelmezési lehetőséget biztosítottak, ráadásul az utazás céljának a megállapítására – figyelemmel a határon folytatott ellenőrzés jellegére – rendelkezésre álló tényállás-tisztázási lehetőségek korlátozottak, azok az ügyfelek nyilatkozatára építenek.

A határzár és az ahhoz kötődő házi karanténra épülő rendszer működésének zavarait jelzi az is, hogy a korábbi, sajátos közigazgatási bírságot szankcióként meghatározó szabályozást a jelen fejezet kéziratának (2020. október 22.) lezárásakor folyamatban levő törvényjavaslattal szigorítani kívánja az Országgyűlés. A kérdést újraszabályozta a járványügyi intézkedésekkel kapcsolatos egyes szabályok megállapításáról és a járványügyi intézkedésekkel kapcsolatos egyes törvények módosításáról szóló [T/13308. számú törvényjavaslat](#) **2020. évi CIV. törvény**.

A törvényi szabályozás javaslat azonban jogi-dogmatikai szempontból több kérdést is felvet. A törvény ugyanis több nehezen értelmezhető és az ügyféli jogok gyakorlását megnehezítő szabályozást vezetett be. Egyrészt a házi karantén elrendelését egy sajátos, nem hatósági eljárási jogviszonyként határozták meg, amellyel szemben elvileg nincs külön jogorvoslatnak helye. Amennyiben alaposabban megvizsgáljuk a törvényjavaslat 2-3. §-ait, akkor jól látható, hogy a házi karanténkötelezettség előírása – amelyre a törvényjavaslat a tájékoztatás kifejezést használja – végső soron egy, a (helyi) rendőrhatalóság közege által, szóban elrendelt, kötelezést tartalmazó, azonnal végrehajtandó döntés. Így elméleti, aktustani szempontból egy sajátos *hatósági intézkedésnek tekinthető*,¹³ amellyel szemben végső soron a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvényben meghatározott sajátos jogorvoslatokat lehet alkalmazni. Végső soron bírói jogorvoslat is megjelenik a tekintetében a hatósági intézkedések esetében. Ez azonban a fenti törvény alapján nem egyértelmű, mivel a törvény csak azt hangsúlyozza, hogy ez az eljárás nem hatósági eljárás, de egyéb, a cselekmény minősítésével kapcsolatos rendelkezéseket nem tartalmaz. Így nem látható, hogy végső soron ez mennyiben tekinthető ilyen hatósági intézkedésnek. A fenti bizonytalanság a jogorvoslatához való jog érvényesülésével kapcsolatban vet fel aggályokat. A törvényjavaslat *szankciótani* szempontból is aggályos, hiszen sok tekintetben egy szabálysértési jellegű tényállásként tekint a karanténkötelezettség megszegésére (az első hullám idején hozott, veszélyhelyzeti szabályom még szabálysértési tényállásként szabályozták ezt a kérdéskört). azonban a szabályozás más elemei alapján azonban ez egy objektivizált felelősségi rendszerű, sajátos közigazgatási bírság, amellyel szemben – az Ákr. 116-117. §-ainak rendelkezéseivel összhangban – a fellebbezést kizárták. Így lényegében az Ákr. 112. §-ára figyelemmel közigazgatási perre kerülhet csak sor, a Kp. szabályai szerint. Mind a rendőrhatalósági – tájékoztatásnak nevezett – intézkedés, mind a bírság elleni jogorvoslattal kapcsolatos nyitott kérdések is jelzik, hogy a szabályozás a jelenlegi magyar alkotmányos rendszerrel sem teljes mértékben konform, a jelenlegi szabályozási keretek között nem értelmezhető. Ez a változtatás is illeszkedik az utóbbi évek jogalkotási mintázatába, amely sajátos, sui generis jogintézmények beemelésével alakítja át a közigazgatási jog rendszerét, anélkül azonban, hogy az alapvető rendelkezéseket felülírná, ezzel is gyengítve annak koherenciáját.

A fenti kodifikációs átgondolatlanságok, valamint az, hogy a kötelezettség teljesítését – bizonyos körben az elektronikus eszközök szélesebb körű alkalmazása mellett – a szankció szigorításával akarják előmozdítani, komoly kihívásokat jelez, amelyek lényegében nem értelmezhetőek a közigazgatási jog rezilienciájának keretein belül. A jogrendszer rezilienciája alatt

¹³ A hatósági intézkedés fogalmával kapcsolatban ld. részletesebben: Fazekas Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész III.*, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2020, 97.

formázott: Betűtípus: Dólt

formázott: Betűtípus: Dólt

formázott: Betűtípus: Dólt

formázott: Betűszín: Fekete

az általános tudományos megközelítés azt érti, hogy maga a rendszer a válság okozta perturbációk közepette is elfogadható szinten érvényesül vagy úgy, hogy alkalmazkodik, vagy úgy, hogy ellenáll a rendszeridegen és azt szétfeszítő kísérleteknek. Ebben az esetben azonban egyfajta rendszerszintű átalakulás körvonalazódik, azaz ez már lényegében egy új rendszer kialakulását jelenti, nem pedig azt, hogy a meglévő rendszer alkalmazkodik, így ezen események értelmezésére a reziliencia fogalma nem jelent megfelelő keretet, nem kifejezetten a jogrendszer rezilienciájának irányjelzője.

II. Közigazgatási eljárásjog és a koronavírus

A különleges jogrend egyik legfőbb jellemzője, hogy bizonyos alapjogok szélesebb körben korlátozhatók¹⁴, ennek részeként a magyar alkotmányos rendszerben is lehetőség nyílik arra, hogy bizonyos eljárási jogosultságokat korlátozzanak, különösen a polgári peres és nemperes, valamint a közigazgatási eljárások körében.¹⁵ Ezek az eljárási korlátozások különösen a járványügyi helyzetben jelenhetnek meg, hiszen az emberek közötti érintkezések számának csökkentése szükségszerűen kihat az eljárási cselekményekre is. Ez szükségszerűen az eljárási szabályok módosulásának igényét hozza megával. A modern járványok kihívásai közé tartoznak azok gazdasági hatásai is: a globalizált világban az utazás és az áruforgalom korlátozása szükségképpen a gazdasági termelés visszaesésével, s így gazdasági válságokkal is összekapcsolódhat, amelyek kezelésében szintén fontos szerepet játszik a közigazgatás.

Amennyiben a járványügyi intézkedések közigazgatási hatósági eljárásokra gyakorolt hatására tekintünk, kiemelhetjük, hogy bár az érintkezések számának csökkentésével kapcsolatos kérdések is megjelentek az eljárásjogban, azonban *a hangsúlyosabbak a gazdasági közigazgatáshoz kapcsolódó változtatások voltak.*

Ennek kapcsán jelezni kell, hogy a közigazgatási hatósági eljárások jellemzően iratok alapján zajló eljárások, amelyekben az ügyfelek jelenlétének nincs akkora jelentősége, mint a nyilvános tárgyalás alkotmányos főszabályára építő bírósági (peres) eljárásokban. Erre figyelemmel a közigazgatási hatósági eljárásokkal összefüggésben – eltérően a bírósági eljárásoktól –

¹⁴ Ld. Hilaire Barnett: *Constitutional and Administrative Law*, Cavendish Publishing, London – Sydney 2002⁴. 821-822. o.

¹⁵ Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdés: „Különleges jogrendben az alapvető jogok gyakorlása – a II. és a III. cikkben, valamint a XXVIII. cikk (2)–(6) bekezdésében megállapított alapvető jogok kivételével – felfüggeszthető vagy az I. cikk (3) bekezdése szerinti mértéken túl korlátozható.” Ld. Árva Zsuzsanna: *Kommentár Magyarország Alaptörvényéhez*, Wolters Kluwer, Budapest, 2013, 478-479.

[U1] megjegyzést írt: Szerintem az új elemek a közigazgatási jogot kevésbé ismerők számára nehezen érthető problémákat vet fel. Ha lehet, akkor ezt egyszerűsíteni kéne akár tézisszerűen (pl. nehezen értelmezhető és a jogalkalmazást, valamint az ügyféli jogok érvényesülését megnehezítő jogalkotás, elméletileg megalapozatlan, a hatályos jogrendszerrel és az alkotmányossággal sem konform, sui generis jogintézmények behozatalának folytatása, stb.) Az utolsó mondat iztosan értelmezésre szorul, ha a jogrendszer rezilienciája alatt azt értjük, hogy maga a rendszer a válság okozta perturbációk közepette is elfogadható szinten érvényesül vagy úgy, hogy alkalmazkodik, vagy úgy, hogy ellenáll a rendszeridegen és azt szétfeszítő kísérleteknek. Ha ui. az egész rendszer változik meg, az már egy új lesz és nem a reziliencia körébe tartozik. Tehát ki kell mondani, hogy ha így folytatódik a jogalkotás, akkor az nem reziliencia, hanem egy bizonytalan irányú váltás, legalább is a közigazgatási jog körében.

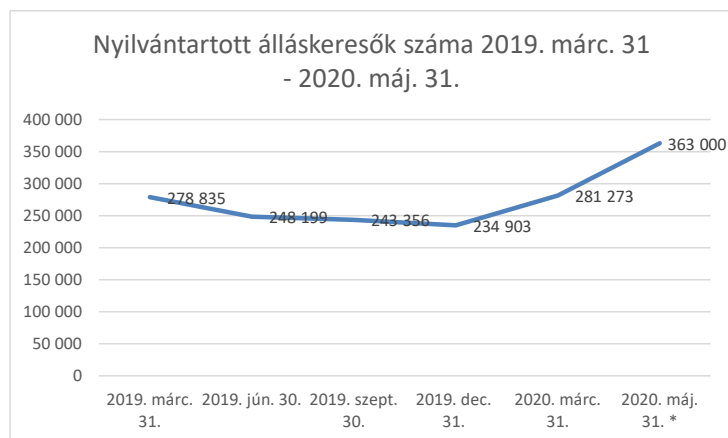
[IH2R1] megjegyzést írt: Köszönöm a jelzést, egyetértek, megpróbáltam beépíteni, kérek, nézz rá!

nem adtak ki külön, egységes „átmeneti” közigazgatási szabályrendszert, alapvetően az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (az Ákr.) rendelkezéseit továbbra is alkalmazni kellett a közigazgatási eljárásokban. A különös, járványügyi szabályozás azért is elkerülhető volt, mert az ágazati szabályoknak az Ákr. viszonylag tág mozgásteret hagy, s az egyes ágazatok körében több, a járványveszéllyel összefüggő sajátos szabályt is kiadtak. Ami viszont a magyarországi megoldás sajátossága volt, hogy a foglalkoztatáspolitikai és a szociális ellátásokkal összefüggő eljárásokban viszonylag szűk körben alkalmaztak kivételeket, azaz ezek az eljárások elsődlegesen az általános szabályok között zajlottak továbbra is. Ezért azért is érdekes megoldás, mivel a koronavírus járvány miatt elrendelt korlátozásokkal összefüggésben kialakuló gazdasági válság a nyilvántartott álláskeresők számának nagymértékű növekedésével is járt, amely már a 2020. I. negyedéves adatokban is tetten érhető, de igazán hangsúlyosan a 2020. május 31-ei adatokban vált láthatóvá (ld. 1. ábra).¹⁶ Így a rendszerben 2020 első félévében – a járási hivatali elsőfokú szinten 2019. azonos időszakához képest 17,01%-kal – megnövekedett ügyfélforgalom (2. ábra) kezelésére nem alkalmaztak könnyítéseket, amely

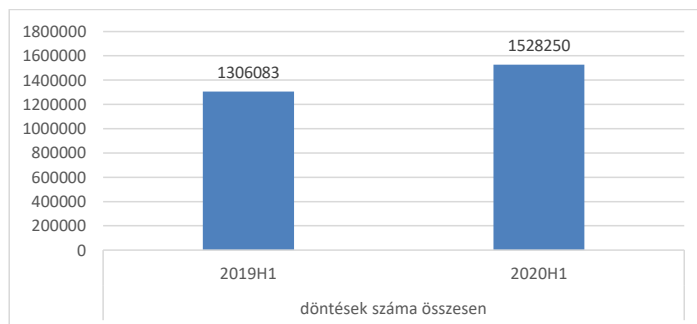
¹⁶ 2020. május 31-én 114 800 fővel több álláskeresőt tartottak nyilván, mint 2019. június 30-án, azaz a 2019. június 30-ai mértéket 46,25%-kal haladta meg a számuk.

2020. első félévében az ügyintézési időtartam hasonló mértékű (a járási hivatali szinten 2019. azonos időszakához képest 17,42%-kal történő) meghosszabbodásával járt (3. ábra).

1. ábra Nyilvántartott álláskeresők száma 2019. I. negyedév – 2020. május 31.¹⁷



2. ábra A járási hivatalok állami foglalkoztatási szervi hatáskörben hozott határozatainak száma¹⁸

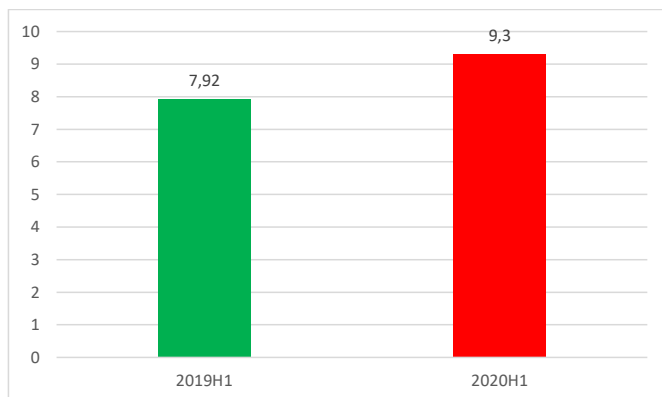


3. ábra A járási hivatalok állami foglalkoztatási szervi hatáskörben hozott ügyeiben az ügyintézési határidő alakulása¹⁹

¹⁷ Forrás: KSH STADAT (https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_evkozi/e_q1f028c.html?down=42, letöltés ideje: 2020. április 30.), a 2020. május 31.-ei adatok forrása a KSH munkanélküliségi gyorstájékoztatója: ([ksh.hu/docs/hun/xftp/gyor/mun/mun2005.html](https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/gyor/mun/mun2005.html), letöltés ideje: 2020. június 29.).

¹⁸ Az OSAP hatósági statisztikai adatai alapján saját szerkesztés (<https://kormany.hu/dok?source=7&type=308#!DocumentBrows>, letöltés ideje: 2020. október 10.)

¹⁹ Az OSAP hatósági statisztikai adatai alapján saját szerkesztés (<https://kormany.hu/dok?source=7&type=308#!DocumentBrows>, letöltés ideje: 2020. október 10.)



Látható továbbá, hogy a szociális és az egészségügyi igazgatás körében nem került sor radikálisan új eljárási intézkedések kialakítására, az Ákr. továbbra is széles körben érvényesült. Azonban 2020. május elején egy sajátos eljárási rezsimit alakítottak ki az engedélyköteles tevékenységek körében, azaz az engedélyezési eljárásokat tulajdonképpen kivették az Ákr. hatálya alól. A veszélyhelyzet alatti engedélykötelezettségről, valamint az ellenőrzött bejelentésről szóló 191/2020. (V. 8.) Korm. rendelet végső soron az engedélyezési jellegű eljárásokban tette egyfajta zárójelbe az Ákr. és az ágazati szabályok rendelkezéseit. A szabályozás indoka a bürokrácia csökkentése, az eljárások gyorsítása, ezáltal a gazdasági tevékenységek akadályainak csökkentése volt.²⁰ Az új eljárásrend szerint, ahol a jogszabályok engedélyezési eljárást írnak elő, annak a helyébe az ún. ellenőrzött bejelentés lép. A rendelet hatálya csak azokra az eljárásokra terjed ki, ahol a külön jogszabály kifejezetten engedélyezési eljárást nevesít, így például a szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi intézmények engedélyezési jellegű rezsimje nem tartozott a rendelet hatálya alá, ugyanis az a szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatások, intézmények és hálózatok hatósági nyilvántartásáról és ellenőrzéséről szóló 369/2013. (X. 24.) Korm. rendelet alapján nem engedélyezési, hanem egyfajta sajátos nyilvántartási rendszerként működik, azaz nem engedélyezési, hanem nyilvántartásba vételi eljárás keretében kerül sor végső soron a tevékenység végzésének engedélyezésére. Ezzel a megoldással így például a szociális ágazat megkerülte ennek a szabálynak az alkalmazhatóságát. A rendelet tehát a ve-

²⁰ A Kormány.hu kormányzati tájékoztatási honlap híre kiemelte, hogy „[a]z újfajta, úgynevezett ellenőrzött bejelentés nemcsak kisebb adminisztrációs terhet ró a vállalkozásokra és magánszemélyekre, de az illetéknek vagy igazgatási szolgáltatási díjnak is csak az ötven százalékát kell befizetni, amennyiben nem szükséges az engedélyezési eljárás.” (Forrás: <https://www.kormany.hu/hu/miniszterelnokseg/teruleti-kozigazgatasert-felelos-allamtitkar/hirek/a-jarvany-miatt-tovabb-egyszerusiti-a-kormany-a-lakossagi-es-vallalati-ugyintezest>, letöltés ideje: 2020. május 12.).

szélyhelyzet idejére az engedélyezési eljárások helyett egy sajátos eljárást, az ellenőrzött bejelentést vezetett be. Ennek keretében az tevékenység folytatására a bejelentést követő 15 nap elteltével van lehetőség, ha a hatóság az ügyet azon idő alatt nem utalja engedélyezési eljárásra. Azaz a hatóság 15 napon keresztül történő hallgatása egyfajta döntés, azaz egy sajátos „a hallgatás beleegyezés” modell érvényesül az adott ügyben. Jóllehet, ez a megoldás gyorsíthatja a gazdasági tevékenység megkezdését, azonban számos szempontból problematikus is. Egyrészt ezzel a veszélyhelyzeti eljárással lényegében egy újabb bejelentési jellegű eljárást intézményesítettek a magyar jogban. Ezzel a szabályozással – igaz, csak a veszélyhelyzet időtartamára – az Ákr. általános és elsődleges hatálya²¹ egyre inkább illuzórikussá kezdett válni. A 2021. január 1-jén hatályba lépő, a közigazgatási szabályszegésekről szóló 2017. évi CXXV. törvény ugyanis a közigazgatási szankciók jogkövetkezményeire vonatkozó szabályokat – egyfajta horizontális jelleggel – kivette az Ákr. hatálya alól.²² Ezzel lényegében egy másik fontos ügycsoport – a Kormány becslése szerint évente nagyjából 20-25 millió ügyet jelentő²³ –, engedélyezések esetében is csak sajátos, mögöttes szabályként érvényesül az Ákr, hiszen az ellenőrzött bejelentésekre csak annyiban lehet ezt alkalmazni, amennyiben az Átmeneti tv. eltérő rendelkezéseket nem tartalmaz. A dogmatikai kérdések mellett az ellenőrzött bejelentés más kihívásokat is rejt magában. Az engedélyezési eljárások intézményesítése ugyanis nemcsak a bürokrácia növelését jelenti, hanem a külön hatósági eljárással, az ügyről való értesítéssel, a hatóság vizsgálatával az *ellenérdekű ügyfelek jogainak védelme is széles körben érvényesül*. Az újonnan intézményesített ellenőrzött bejelentési eljárásban azonban ezeknek az ügyfeleknek a jogvédelme csak mérsékelten érvényesül, mivel a 191/2020. (V. 8.) Korm. rendelet 6. §-a ebben az eljárásban elsődlegesen a közérdek érvényre juttatását írja elő, amelyben a hátrányosan érintett más személyek, illetve ügyfelek jogai csak annyiban jelennek meg, hogy a 6. § e) pontjában, hogy az eljárás során a hatóság a tevékenységet megtilthatja, ha „a bejelentés visszaélésszerű joggyakorlást valósít meg”. Így ezek az ügyfelek *jogaikat a közigazgatási eljárásban lényegében alig tudják érvényesíteni, arra csak a sokkal drágább és nehezkesebb polgári per keretében nyílik lehetőségük (birtokvédelmi, más dologi, valamint kivételesen személyiségi jogi perekben)*. Az ellenérdekű ügyféli jogok korlátozott érvényesíthetősége, az ellenérdekű ügyfelek jog-

²¹ Ld. Kovács András György: 8. § [Általános és különös eljárási szabályok viszonya]. In: Barabás Gergely – Baranyi Bertold – Fazekas Marianna (szerk.): Kommentár az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvényhez. Wolters Kluwer, Budapest 2018. 86-87. o.

²² Ld. Nagy Marianna: Dogmatikai alibi megoldások – a közigazgatási szankciós törvényről. Jogtudományi Közlemény 73 (5) (2019), 254-257. o.

²³ Ld. <https://www.kormany.hu/hu/miniszterelnokseg/teruleti-kozigazgatasert-felelos-allamtitkar/hirek/a-jarvany-miatt-tovabb-egyszerusiti-a-kormany-a-lakossagi-es-vallalati-ugyintezest> (letöltés ideje: 2020. május 12.).

védelmének elnehezítése mellett a szakirodalom az ilyen típusú ügyekben az erőteljesebb korrupciós kockázatokra hívja fel a figyelmet, ugyanis a hallgatás esetén a jogsértések kevésbé feltűnők, mint egy engedélyezési ügyben hozott formális határozatban.²⁴ Ennek a kérdésnek a vizsgálata és elemzése azért különösen fontos, mert az eredetileg a veszélyhelyzeti időszakra alkotott szabályok beépültek a magyar jogrendszer általános szabályai közé, ugyanis a már említett Átmeneti tv. IV. fejezete ezt a modellt – lényegében a 191/2020. (V. 8.) Korm. rendelet kis mértékben módosított szabályrendszerét – időkorlátozás nélkül beemelte a magyar közigazgatási (eljárás)jogba.

Fontos kiemelni továbbá a közigazgatási eljárásjogot érintő veszélyhelyzeti szabályozás tekintetében, hogy a tág értelemben vett közigazgatási eljárásjog részét képező *közigazgatási peres eljárásokban* – a hatósági eljárásokkal ellentétben – sor került sajátos, járványügyi intézkedésekre tekintettel levő, átmeneti eljárási szabályok megalkotására. A közigazgatási perrendtartást érintő veszélyhelyzeti rendelkezések – összhangban az egyéb bírósági eljárási (perjogi) szabályokra vonatkozó veszélyhelyzeti szabályanyaggal – elsősorban a személyes érintkezések csökkentésére irányultak.

Megállapítható tehát, hogy a közigazgatási eljárási jogot is jelentősen érintette a COVID-19 járvány miatti veszélyhelyzet. Jóllehet elvileg az Ákr. általános szabályait felülíró rendeletet nem adtak ki – ellentétben a bírósági, peres és nemperes eljárásokat (így a közigazgatási perrendtartást) is „felülíró” szabályozással – azonban az engedélyezési ügyekben egy eredetileg átmeneti, majd az Átmeneti tv.-nyel véglegessé váló sajátos rezsimet vezettek be, valamint egyes ágazati (eljárási) szabályokban igazodtak az új helyzethez. Ugyanakkor a veszélyhelyzeti szabályozás érdekessége, s ebben az EU régebbi tagállamaiban alkalmazottaktól eltért a magyar

²⁴ Ld. Verónica Alaimo – Pablo Fajnzylber – J. Luis Guasch – J. Humberto López – Ana María Oviedo: Behind the Investment Climate: Back to Basics – Determinants of Corruption. In: Pablo Fajnzylber – J. Luis Guasch – J. Humberto López (eds.): Does the Investment Climate Matter? Microeconomic Foundations of Growth in Latin America. IBRD / The World Bank – Palgrave Macmillan, Washington D. C. (USA) – Basingstoke (UK) – New York (NY, USA) 2009. 141-142. o.

szabályozás, hogy a tág értelemben vett szociális jog területén nem jelent meg a sajátos, válsághelyzeti jogalkotás

III. Önkormányzatiság „korona” idején

Az önkormányzatiság kérdésköre a COVID-19 járványveszély helyzetéhez kapcsolódó közigazgatási jogi kutatások fontos kérdése kell, hogy legyen. A járványügyi helyzet és a korlátozásokkal összefüggésben is megjelenő gazdasági válság olyan helyzet, amely egyértelműen a centralizációs tendenciák erősödése irányába mutat. Válsághelyzetekben ugyanis hagyományosan a decentralizációval szemben előtérbe kerülnek a *központosítási* lépések és az ahhoz kötődő közigazgatási reformok.²⁵ A centralizáció és a decentralizáció kérdéskörének elemzése mellett a járványveszély az *önkormányzati szervezetrendszeren belül* is jelentős kihívások jelentek meg, amelyek a gyorsan változó helyzethez való igazodás feltételeit teremtik meg. Ebben a részben így elsőként az *önkormányzati szervezetrendszeren belüli kihívások körét*, ezt követően pedig a centralizáció és decentralizáció alakulása kapcsán felmerült kérdéseket vizsgáljuk meg.

Az *önkormányzati szervezetrendszeren* belüli kihívásokkal kapcsolatban ki kell emelni, hogy abban – jóllehet a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény megerősítette az egyszemélyi vezetése (elsősorban a polgármester) szerepét – abban a testületi vezetés a hangsúlyos.²⁶ Ez a testületi vezetési központú rendszer egy veszélyhelyzet idején nehézkes lehet. Éppen ezért a Kat. tv. 46. § (4) bekezdése sajátos döntéshozatali szabályokat határoz meg erre az időszakra. Így a veszélyhelyzet kihirdetésével – amelyre az Alaptörvény alapján a Kormány jogosult – teljes mértékben átalakul az önkormányzati igazgatás rendszere, a testület központú igazgatást egy egyszemélyi igazgatás váltja fel. A döntések demokratikus legitimitációját az biztosítja, hogy az önkormányzati hatáskörök gyakorlását egy *közvetlenül választott* – és így megfelelő demokratikus legitimitációval rendelkező – tisztségviselőre, a polgármesterre ruházzák. Értelemszerűen a Kat. tv. fenti szabálya „felülírja” az Möt. 42. §-ának a kizárólagos képviselő-testületi hatáskörökre vonatkozó szabályait, a polgármesteri

²⁵ Ld. Geert Bouckaert – Sabine Kuhlmann: Introduction: Local Public Sector Reforms: Institutional Policies in Context. In: Geert Bouckaert – Sabine Kuhlmann (eds.): Local Public Sector Reforms in Times of Crisis. National Trajectories and International Comparisons. Palgrave Macmillan, London 2016. 2-5. o.

²⁶ Ld. Balázs István – Balogh Zsolt Péter – Barabás Gergely – Danka Ferenc – Fazekas János – Fazekas Marianna – F. Rozsnyai Krisztina – Fürcht Pál – Hoffman István – Hoffmanné Németh Ildikó – Kecső Gábor – Szalai Éva (szerk. Nagy Marianna – Hoffman István): A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata. HVG-Orac, Budapest 2016³. 185-188. o.

hatáskör-gyakorlásnak csak viszonylag szűk korlátait szabályozza a Kat. tv. 46. § (4) bekezdése. Ennek keretében a polgármester – az intézményalakítási és szolgáltatásszervezési hatáskörök kivételével – *valamennyi képviselő-testületi hatáskör* címzettje. Ezekből az is következik, hogy így a *polgármester gyakorolja a helyi jogalkotási hatásköröket is. A polgármester által kiadott rendelet nem önálló jogforrás, hanem az egy önkormányzati rendelet* – igaz, olyan rendelet, amelyet a Kat. tv. 46. § (4) bekezdése alapján a polgármester adott ki, mint a képviselő-testületi hatásköröket gyakorló személy. Mivel ezt a jogforrási típust nem nevesíti külön az Alaptörvény, sem a Jat., ezért egyrészt ezt a rendeletet *önkormányzati rendeletként kell jelölni*, amelynek a preambulumban rögzíteni kell, hogy azt a polgármester adta ki a Kat. tv. 46. § (4) bekezdésében meghatározott jogkörében, a Kormány által kihirdetett veszélyhelyzetre figyelemmel. Ez a rendelet jogalkotási szempontból az Möt. alapján a kormány megbízott aktuspótlási hatásköre keretében az önkormányzat nevében kiadott rendeletezhez hasonlítható. Mindezekre tekintettel a *polgármester által kiadott önkormányzati rendelet értelemszerűen nem veszíti hatályát a veszélyhelyzet megszűnésekor, arra csak akkor kerül sor, ha azt a képviselő-testület egy rendeletével hatályon kívül helyezi*. Így a veszélyhelyzet idején megalkotott rendeleteket is más, képviselő-testület által alkotott rendelet módosíthatja. Hasonlóan, amennyiben a polgármester a képviselő-testület hatáskörébe tartozó egyéb döntést hozott meg (pl. normatív határozatot adott ki, egyedi döntést hozott), az a veszélyhelyzet megszűnését követően is hatályos marad.

A Kat. tv. nem egyértelmű az *önkormányzatok más szerveinek átruházott hatáskörben hozott önkormányzati döntéseivel kapcsolatban*. A Möt. 41. § (4) bekezdése alapján a képviselő-testület – törvényben meghatározott kivételekkel – a hatásköreit átruházhatja egyes szerveire (bizottságra, polgármesterre, jegyzőre, részönkormányzat testületére, társulásra). a Möt. 53. § (1) bekezdés b) pontja alapján erre az átruházásra mindenképpen jogszabályban kell sort keríteni, hiszen ezeket az önkormányzati rendeletben elfogadott önkormányzati szervezeti és működési szabályzatban is meg kell jeleníteni. Kérdéses, hogy a Kat. tv. 46. § (4) bekezdése mennyiben érinti ezeket. A Möt. kommentárja is kiemeli, hogy a fenti jogszabályi rendelkezéssel a hatáskört ruházták át, azonban az Möt. alapján az átruházott hatáskör gyakorlását ellenőrizheti.²⁷ Erre a szabályozásra figyelemmel kérdésként merült fel, hogy a Kat. tv. 46. § (4) bekezdésére figyelemmel a polgármester eljárhat-e az átruházott hatáskörök tekintetében, hiszen az Möt. rendelkezései alapján ezek a hatáskörök az átruházással alapvetően kikerültek a képv-

²⁷ Nagy – Hoffman: i. m. 188. o.

selő-testület hatásköréből, jóllehet gyakorlásuk tekintetében a testület több jogosítvánnyal rendelkezik. A Kat. tv. 46. § (4) bekezdése és az Möt. szabályai közötti ellentmondás feloldására végül – egy megkérdőjelezhető alapú, a pszeudonorma jellegét is felvethető – Miniszterelnökség és a Belügyminisztérium által kiadott útmutató²⁸ nyújtott szakmai segítséget, amely dogmatikailag nem teljesen tisztán arra az álláspontra jutott, hogy a bizottságokra átruházott hatásköröket, mint sajátos, származékos képviselő-testületi hatásköröket is a polgármester gyakorolja.²⁹ Azonban az útmutató nem szólt a jegyzőkre telepített önkormányzati hatáskörök gyakorlásáról. A fenti logika alapján ezek gyakorlása is a polgármesterre kellett volna szállnia, de láthatóan a gyakorlatban erre nem került sor. A Kat. tv. kizárólagosan a testületi hatáskörökre koncentráció szabályozása nem rendezte megfelelően ezt a helyzetet, amelyet végül egy útmutatóval próbált a járványügyi célkitűzésekhez – az érintkezések számának csökkentése – igazítani a központi államigazgatás.

A fentiek is jelzik, hogy a nem túl részletes törvényi rendelkezések számos kérdést nyitva hagytak, s végső soron a polgármesterek belátására bízták, hogy miként élnek a veszélyhelyzet okozta sajátos helyzettel. Az eltérő polgármesterek különbözőképpen reagáltak erre a helyzetre, amelyet a helyi rendeletalkotás empirikus vizsgálatával kívánunk részletesebben elemezni. Egyes településeken a testületben stabil többséggel nem rendelkező polgármester a testületi többséggel szemben használta fel ezt a felhatalmazást (pl. a testületi tagok tiszteltdíjának visszavonása). Más esetekben a polgármesterek sajátos kiadmányozási utasítással kísérelték meg biztosítani a politikai konzultáció – és így a politikai felelősség megosztásának a – lehetőségét, s a fontosabb döntésekbe a testület és a bizottságok tagjainak valamilyen módon történő bevonását. Erre jó példát jelentett Budapest Főváros Önkormányzata, ahol a főpolgármester egy sajátos kiadmányozási utasításban rögzítette, hogy rendszeren a közgyűlés és a bizottság hatáskörébe tartozó ügyekben hozott veszélyhelyzeti főpolgármesteri döntés előtt konzultál a közgyűlési döntések tekintetében a közgyűlési képviselőcsoportok vezetőivel, bizottsági döntés esetén a bizottsági elnökökkel. Ezen, belső szabályozási kérdések vizsgálata is egy későbbi elemzés fontos eleme lehet, különös tekintettel az on-line üléselés veszélyhelyzeti alkalmazása lehetőségének bevezetésével kapcsolatban, ugyanis voltak olyan szabályok – így például Budapest Főváros Önkormányzata tekintetében a 6/2020. (III. 13.) főpolgármesteri utasítás – amelyek egyfajta on-line konzultációt írtak elő a (fő)polgármester részére. Az on-line konzultáció révén

²⁸ Önkormányzati Hírlevél 2020/8., 9. sz. 60. o.

(https://www.kormany.hu/download/d/9c/c1000/%C3%96nk%20H%C3%ADrlev%208%20_9%20sz%C3%A1m%20Tud%C3%A1st%C3%A1r%20VI_VII.pdf#!DocumentBrowse, eltöltés ideje: 2020. május 2.)

²⁹ Itt jegyezzük meg, hogy a polgármesteri veszélyhelyzeti hatáskör dogmatikai indoka éppen a testületi működés ellehetetlenülése, vagy nehézkessége.

történő politikai felelősség részleges megosztása tükröződik a Fővárosi Közgyűlés 740/2020. (VI. 24.) közgyűlési határozatában is, amelyben a Fővárosi Közgyűlés megerősítette a főpolgármester Kat.tv. alapján kiadott rendeleteit. Ez a határozat csak egyfajta politikai deklaráció, a felelősség vállalása, ugyanis a rendeletek kiadásának ilyen megerősítésére a Kat. tv. alapján nincs szükség, azok legitimitását a Kat. tv. idézett szabályai biztosítják. Ezek a minták egyben megfontolandóvá teszik, hogy a videokonferencia technika fejlődése és hozzáférhetőségének kitágítása révén esetlegesen a jogalkotó megfontolja a veszélyhelyzeti on-line ülésezés bevezetésének lehetőségét – a polgármester egyszemélyi jogkörgyakorlása helyett.

A *centralizáció és decentralizáció* viszonyában érdekes fejleményeket hozott a COVID-19 járványveszély. Miként arra már korábban hivatkoztunk, a válságok és kezelésük szükségszerűen a *centralizációs tendenciák felerősödésével jár*, különös tekintettel a költségvetési források és az azokkal való gazdálkodás tekintetében. Ezek a tendenciák jól kirajzolódtak a COVID-19 válsághelyzet hazai kezelése során. Így a járvány miatti utazási korlátozások miatt különösen érintett turizmus segítése érdekében a 140/2020. (IV. 21.) Korm. rendelet alapján az idegenforgalmi adó megfizetése alól mentesítették az érintett adóalanyokat, így egy fontos önkormányzati adóbevételt elvonva végeztek gazdaságfejlesztési célokat. Ennél is közvetlenebb centralizációs intézkedést jelentett a 92/2020. (IV. 6.) Korm. rendelet 4. §-a, amely a gépjármű adóból származó bevételek teljes egészét központi költségvetési bevételként határozta meg, miközben a gépjárműadó beszedése továbbra is a települési jegyzők átruházott államigazgatási feladata maradt. Ezzel az önkormányzati bevételek szűkítésével kívánt forrást teremteni a járványügyi védekezés központi feladataihoz történő hozzájáruláshoz a közterhek arányos viselésének jegyében. A valóságban ugyanakkor ezzel vissza is lehet élni, mivel az elvont források központi költségvetésből történő pótlására szükség lehet az önkormányzatoknak, amit viszont már a Kormány diszkrecionális jogkörében és erős politikai preferenciák mentén tud érvényesíteni. Az elvonások tekintetében pedig egyáltalán nem készült egy szükségességi és arányossági vizsgálat, így valójában azt sem lehet tudni, hogy ezek aránya mennyi a védekezés és elhárítás összes költségeihez képest, azt meg pláne nem, hogy az elvonásokat mire használták fel.

Az önkormányzati rendszer *koncentrációja* és a *centralizáció* is megjelent a kormányzati intézkedések között. a járványügyi védekezést csak közvetetten érintő intézkedés volt a veszélyhelyzettel összefüggésben a nemzetgazdaság stabilitásának érdekében szükséges intézkedésekről szóló 135/2020. (IV. 17.) Korm. rendelet, amely egy sajátos új jogintézményt teremtett, a legalább 100 milliárd forint beruházási értékű, a gazdaság fejlesztését és munkahelyteremtést szolgáló beruházások esetében a különleges gazdasági övezetet. A fenti, a Kormány

által rendeletben kijelölt övezetben a települési önkormányzatok tulajdona átszállt a megyei önkormányzatokra, valamint az adott övezetből származó iparüzési adóbevételek immáron nem a települési önkormányzatot, hanem a megyei önkormányzatot illetik meg. Az adott övezetre vonatkozó tervezési, településrendezési és településfejlesztési hatásköröket is a megyei önkormányzatok gyakorolják a kormányrendelet alapján. A fenti, a vonatkozó törvényeket – így az Mötvt. -t is – felülíró kormányrendelet indokaként a települési jelentősen túlmutató gazdaságfejlesztések szélesebb horizontú támogatása volt. Ezzel a megyei önkormányzatoknak az erősen korlátozott feladat- és hatásköreit is bővítették. Azonban a hatáskörök bővítése nem állt összhangban a hozzá rendelt bevételekkel. Ugyanis a megyei önkormányzatok csak a fejlesztés és a tervezés területén kaptak új hatásköröket, a fenti beruházásokhoz kapcsolódó egyéb, különösen települési közszolgáltatási feladatok ellátása továbbra is a települési önkormányzatok feladat- és hatásköre maradt, úgy, hogy az egyik legfontosabb bevételi forrásukat elvonták. Ráadásul a fenti szabályt nem is alkalmazták kellően következetesen, eddig csak egy ilyen beruházást – a gödi Samsung-beruházást – vontak a fenti rezsim hatálya alá [136/2020. (IV. 17.) Korm. rendelet]. Más, hasonló volumenű beruházás – így például a Paks II. beruházás – nem került be ebbe a rezsimbe, ezért a fenti szabályozást – éles kritika érte. Mivel ez a rendelkezés csak a veszélyhelyzet időtartamára vonatkozott, s számos kérdés merült fel, hogy mi a teendő az elvont vagyonnal és bevételekkel a veszélyhelyzet megszűnése után, így a veszélyhelyzet megszüntetéséhez közeledve a fenti szabályrendszert is – egy sarkalatos rendelkezéseket is tartalmazó – törvénnyel a rendes jogrendszer kereteibe illesztették (a különleges gazdasági övezetről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2020. évi LIX. törvény). Ez azonban azt a látszatot kelti, mint ha a veszélyhelyzeti gazdaságvédelmi indok csupán aktuálpolitikai indok egy újabb, az önkormányzatiságot érintő centralizációra. A helyzet ugyanakkor nem ilyen egyszerű, mivel nem feledhető az, hogy itt nem centralizációról van szó, mivel nem a központi államigazgatáshoz, vagy annak valamely középszintű hivatalához kerültek helyi önkormányzati hatáskörök és tulajdon, hanem területi önkormányzatokhoz. Ezzel önmagában a decentralizáció elve nem sérült, csupán a területi szintje változott és legfeljebb a szubszidiaritás elvének érvényesülése kérhető számon (Helyi Önkormányzatok Európai Chartája 4.cikk 3.)³⁰

A centralizációs folyamatok mellett azonban *ellenirányú mozgások* is megjelentek a magyar közigazgatási jogban. A kijárási korlátozás meghosszabbításáról szóló 95/2020. (IV. 9.)

³⁰ Ld. 1997. évi XV. törvény a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről. http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=29340.46294 (2020.06.05)

Korm. rendelet például a húsvéti ünnepek időtartamára (2020. április 10-14.) kifejezetten lehetővé tette a települési önkormányzatok beszélyhelyzeti hatáskörében eljáró polgármestereinek, hogy a helyi rendeletben a kormányrendeletben foglalnál szigorúbb helyi szabályokat állapítson meg. Azaz, bizonyos, népszerűlenebb és ellentmondásosabb rendelkezések meghozatalának felelősségét – éppen egyfajta *decentralizációs logikát követve* – a települési önkormányzati vezetőkre tolt a központi kormányzat. Szintén egy sajátos, a helyi viszonyokhoz jobban illeszkedő kereskedelmi forma, a helyi piacok nyitvatartásának és azok 65 év feletti személyek általi igénybevétele rendjének szabályozását is a helyi jogalkotóra telepítette a központi jogalkotás.

Ezt akár pozitív folyamatnak is lehetne minősíteni, ha pár héttel korábban nem éppen ennek ellenkezőjét, a polgármesteri döntések központi állami jóváhagyáshoz kötését kezdeményezte volna a Kormány egyetértésével egy képviselő, ami aztán gyorsan visszavonták.

Mindez azt is igazolhatja, hogy ezek a centralizációs-decentralizációs mozgások veszélyhelyzetben nem valami dogmatikailag megalapozott koncepció, hanem a helyzet adta aktuálpolitikai döntések mentén történtek. A veszélyhelyzet fennállta esetén ez rendben is van, ám ha továbbbővülő intézményekről van szó, akkor már számonkérhető a szakmai és jogi megfontolások megalapozottsága

Összességében megállapítható, hogy a járványveszély idején alapvetően erősödtek a centralizációs tendenciák, amelyek olykor a helyzet által megkövetelt közvetlen és azonnali beavatkozási lépéseken is túlmutattak. Ugyanakkor kisebb mértékben ellenirányú mozgás is megjelent, amikor szigorúbb kijárási szabályok megalkotására kaptak felhatalmazást a polgármesterek, igaz ezzel átvállalva e döntések társadalmi hatásainak terhét.

Ez azonban nem tekinthető túlzott áldozatvállalásnak sem, mert az önkormányzatiság lényeges eleme az, hogy „a közügyek lényegi részét saját hatáskörükben szabályozzák és igazgassák a helyi lakosság érdekében.”³¹ és ez érvényes veszélyhelyzetben is.

IV. Zárszó helyett, ami itt marad...

„Mert ő tudta azt ..., hogy a pestis bacilusa sohasem pusztul el, sem el nem tűnik...” – írta Camus *A pestis* című regényének záró bekezdésében. Már most látható, hogy a COVID-19 járványveszély a magyar jogrendszeren tartós nyomokat hagy. Jóllehet a veszélyhelyzet 2020.

³¹ Helyi Önkormányzatok Európai Chartája 3.cikk. 1.

június 18-án megszűnt, de számos rendelkezés azon túlmenően is hatályban maradt. A közigazgatási jog rendszere egészében számos fontos rendelkezés tovább fog élni, így a veszélyhelyzeti közigazgatási hatáskörök egy részének átmentése rendkívüli jogrendet nem igénylő és egyszerű törvénnyel intézményesített egészségügyi válsághelyzetbe, az Ákr. elsődlegességét gyengítő, az engedélyezési eljárások tekintetében sajátos mögöttes szabályként jelentkező külön törvényi szabályok – amelyek egy elvileg az átmenetiséget hangsúlyozó törvényben helyezkednek el –, valamint a különleges gazdasági övezetekre vonatkozó szabályok. Azaz, pontosan azok a rendelkezések, amelyek a járványügyi intézkedésekhez csak közvetetten kapcsolódtak. Így úgy tűnik, a járványveszély miatti „jogalkotási alapzaj” egyfajta háttérként szolgált bizonyos, egyébként nagyobb figyelmet kapó változások és átalakítások elvégzéséhez.

Ez azonban a magyar jogrendszer reziliencia-képességét is jelentheti, amely igazolása szintén a további kutatások feladata lesz.

A fenti elemzések eredményei tehát nagyrészt olyan hipotézisekhez vezetnek, melyek további vizsgálatra és kutatásokra szorulnak. Ahogy a bevezetésben jeleztük, e munka inkább egy általános problématerkép, amely felvázolja, hogy melyek lehetnek azok a főbb területek és megoldandó kérdéskörök, amelyek egy részletesebb közjogi kutatás tárgyai lehetnek. A veszélyhelyzet remélhető elmúlásával, az aktuálpolitikai környezet behatásaitól megtisztított környezetben az e munkában felvetettek behatóbb vizsgálatának és kutatásának további eredményei hozzájárulhatnak a közigazgatási dogmatikai problémák megoldásához is.