



BELÜGYMINISZTERIUM



MINISZTERELNÖKSÉG

Tisztelt Polgármester Asszony/Úr!

Tisztelt Jegyző Asszony/Úr!

A veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet alapján a veszélyhelyzetben alkalmazni kell a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény (a továbbiakban: katasztrófavédelmi törvény) 46. §-ának (4) bekezdését, amely az alábbiak szerint rendelkezik.

„Veszélyhelyzetben a települési önkormányzat képviselő-testületének, a fővárosi, megyei közgyűlésnek feladat- és hatáskörét a polgármester, illetve a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke gyakorolja. Ennek keretében nem foglalhat állást önkormányzati intézmény átszervezéséről, megszüntetéséről, ellátási, szolgáltatási körzeteiről, ha a szolgáltatás a települést is érinti.”

A hivatkozott jogszabályhely alkalmazásával kapcsolatban tájékoztatást kaptak, a kormányhivataloktól, amely megjelölte a jogszerű alkalmazás törvényi kereteit, ami továbbra is irányadó, azokat továbbra megismételni nem kívánom.

A katasztrófavédelmi törvény idézett rendelkezésének gyakorlati alkalmazásával kapcsolatban több kérdés érkezett hozzánk. Ezek alapján - témakörönként - a legfontosabbakkal kapcsolatos álláspontomról, a jelenleg hatályos jogszabályi környezetben az alábbiak szerint tájékoztatom:

I. A veszélyhelyzetben alkalmazandó jogszabályi rendelkezések önkormányzati működést érintő kérdései

1. A veszélyhelyzet kihirdetését követően össze lehet-e hívni a képviselő-testület, illetve a bizottság ülését?

Álláspontom szerint a katasztrófavédelmi törvény 46. § (4) bekezdése egyértelműen rendelkezik arról, hogy veszélyhelyzetben a települési önkormányzat képviselő-testületének (fővárosi, megyei közgyűlésnek) feladat- és hatáskörét a polgármester (főpolgármester, megyei közgyűlés elnöke) gyakorolja az ott megjelölt kivétellel. Mindezek alapján sem a képviselő-testület, sem a bizottságok ülésének az Mötvt. szerinti összehívására nincs lehetőség, a képviselő-testület valamennyi hatáskörét a polgármester gyakorolja, a képviselő-

testületnek veszélyhelyzetben nincs döntési jogköre. Arra természetesen mód van, főleg a kialakult járványügyi helyzetben a polgármester e-mailben vagy más módon a döntést megelőzően kikérje a képviselő-testület tagjainak véleményét, a döntés felelőssége azonban a polgármesteré.

A bizottságok tekintetében jelezni kell, hogy azok alapvetően a képviselő-testület által átruházott hatáskört gyakorolnak, így ezekben a kérdésekben is a polgármester dönt, szükséges lehet külön polgármesteri döntés arról, hogy a képviselő-testület által átruházott hatásköröket a polgármester látja el a veszélyhelyzetben.

Utalni kell arra is, hogy az önkormányzati társulások is a képviselő-testületek által átruházott hatáskörben járnak el. Itt figyelemmel kell arra lenni, hogy egyes társulásokat nagy számú önkormányzatok képviselő-testületei hozták létre, így analógiát alkalmazva a társulási tanács hatáskörébe tartozó döntéseket a társulási tanács elnöke hozhatja meg. A társulási tanács elnöke a fentebb jelzett módon a társulási tanács tagjaival egyeztethet a döntésének meghozatala előtt.

Tekintettel arra, hogy az Mötv. 41.§ (4) bekezdése alapján a bizottságok és társulás mellett a részönkormányzat, valamint a jegyző is a képviselő-testület által átruházott hatáskört gyakorol, így ezekben a kérdésekben is a polgármester dönt.

2. Milyen kérdésekben dönthet a képviselő-testület helyett a polgármester?

Álláspontunk szerint valamennyi szükséges kérdésben, mert számos jogszabály állapít meg határidőt meghatározott döntések meghozatalára, illetve számos olyan eljárást indítottak az önkormányzatok, amelyek határideje lejárt, és a döntés elmaradása súlyosan érinthetné az önkormányzati működést.

Figyelemmel arra, hogy a jogszabályban meghatározott határidők alkalmazását a veszélyhelyzetben kihirdetett jogszabályok nem függesztették fel, e kérdésekben gondoskodni kell a döntések meghozataláról. Mindezek során azonban figyelemmel kell lenni, hogy a kormány megbízottak által kiküldött levélben foglalt keretekre, (szükségesség, arányosság, joggal való visszaélés tilalma). Azt is egyedileg lehet és kell mérlegelni, hogy meghatározott döntések elhalaszthatók-e, itt alapvetően azok jöhetnek szóba, amelyekben nincs konkrét jogszabályban megjelölt határidő.

3. Rendeletalkotási tárgykörökben is dönthet-e a polgármester? Ha igen, milyen formában?

A képviselő-testület feladat- és hatáskör gyakorlása során – az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés a) és b) pontja, valamint az Mötv. 48. § (1) bekezdésre tekintettel – rendeletet alkot, határozatot hoz. az Mötv. 1.§ 3. pontja alapján a képviselő-testület határozata: normatív határozat és egyedi határozat.

A katasztrófavédelmi törvény 46. § (4) bekezdése alapján a képviselő-testület/közgyűlés feladat- és hatáskörét a polgármester gyakorolja az ott meghatározott korlátra figyelemmel. A

hivatkozott rendelkezés ugyanakkor nem szabályozza a feladat- és hatáskört érintő döntési formákat, vagy az attól való eltérést.

Álláspontom szerint - éppen az előzőekre tekintettel - a polgármester döntései a képviselő-testületet megillető döntési formában keletkezhetnek.

A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény, továbbá a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet rendelkezéseit figyelembe véve az önkormányzati rendelet ugyanis kizárólag önkormányzati rendelettel módosítható. Önkormányzati rendelet határozattal történő elfogadása, módosítása a hatályos jogszabályi környezet alapján nem lehetséges. A határozattal történő elfogadása ugyanis nem eredményezi a rendelet közjogi érvényességét, tekintettel arra, hogy rendeletet a jogalkotási eljárás szabályainak betartásával kell megalkotni, illetve módosítani.

4. Mi az eljárás abban az esetben, ha veszélyhelyzet kihirdetése után mégis ülésezett a képviselő-testület, bizottság és döntéseket hozott?

Álláspontunk szerint ezen esetekben nem indokolt automatikusan e döntéseket hatályon kívül helyezni, hanem érvényességükhöz a polgármester megerősítő döntése szükséges.

5. A veszélyhelyzet megszüntetése után mi a teendő azon döntésekkel, amelyeket a polgármester a katasztrófavédelmi törvény 46. § (4) bekezdése alapján a képviselő-testület hatáskörében eljárva hozott meg?

Álláspontunk szerint a helyi önkormányzatokról szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.) általános szabályai szerint a képviselő-testület, a polgármester, a bizottság által átruházott hatáskörben hozott döntéseket lényegében korlátozás nélkül bármikor felülvizsgálhatja, megváltoztathatja. Ez a jog természetesen a veszélyhelyzet megszűnését követően is rendelkezésre áll. A képviselő-testület döntheti el, hogy mely polgármesteri döntéseket helyez hatályon kívül, illetve melyeket hagy meg változatlanul. Természetesen a rendeletek módosítása esetén indokolt, hogy ezekről a képviselő-testület feltétlenül döntsön (az általános jogelvek tiszteletben tartásával) abban az esetben is, ha a polgármester döntését változatlan formában be kívánja nyújtani. Jelezni kívánom, hogy a képviselő-testület felülvizsgálati jogkörének visszamenőleges hatálya nincs.

6. Mi történjen a képviselői tiszteletdíjakkal?

Az Mötv. szabályai szerint a képviselő-testület jelenleg is diszkrecionális jogkörében dönt arról, hogy állapít-e meg képviselői tiszteletdíjat, és azt milyen mértékben. Hangsúlyozni kell azt is, hogy tiszteletdíj kizárólag a saját bevétele terhére folyósítható. Álláspontunk szerint a polgármester a katasztrófavédelmi törvény 46. § (4) bekezdésében foglaltakra tekintettel a képviselői tiszteletdíjakat megállapító rendelet végrehajtását is felfüggesztheti, különös figyelemmel arra, hogy sem a képviselő-testület, sem a bizottságok ülésezni nem tudnak.

Mindezek mellett az Mötv. 32.§-a alapján az ülésen való jelenlét mellett az önkormányzati képviselőknek további feladataik vannak, amelyeket veszélyhelyzetben is ellátnak illetve elláthatnak. Természetesen a polgármester dönthet úgy is, hogy a tiszteletdíjak továbbra is folyósíthatók.

7. Az alpolgármester választására vonatkozóan hozhat döntést a polgármester?

Álláspontunk szerint, amennyiben a képviselő-testület a veszélyhelyzet kihirdetését megelőzően már választott legalább egy alpolgármestert, akkor e különleges jogrendben nem indokolt másik alpolgármester megválasztása a polgármester részéről. Ha azonban a települési önkormányzat képviselő-testületi ülésén nem került sor alpolgármester-választásra, a polgármester – az egészségügyi veszélyhelyzetre tekintettel – helyettesítése érdekében dönthet egy alpolgármester személyéről.

8. A polgármesteri döntésekre milyen formai követelmények vonatkoznak?

Álláspontunk szerint a veszélyhelyzetben hozott polgármesteri döntésekre az Mötv., a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény és végrehajtási rendeletében, a Magyar Közlöny kiadásáról, valamint a jogszabály kihirdetése során történő és a közjogi szervezetszabályozó eszköz közzététele során történő megjelöléséről szóló 5/2019. (III. 13.) IM rendelet előírásait megfelelően alkalmazni kell. Tehát a veszélyhelyzet elrendelése nem módosított az általánosságban alkalmazott, döntések alakiságára vonatkozó szabályokon.

A polgármesteri döntéshozatal(rendelet, határozat) során szükséges, hogy abban mindenképpen kerüljön feltüntetésre a katasztrófavédelmi törvény 46. § (4) bekezdésére - mint döntéshozatalt biztosító jogszabályhelyre - történő hivatkozás.

9. A polgármesteri döntések előkészítése, jegyzőkönyvezése és közzététele/kihirdetése hogyan történik?

A polgármesteri döntésekkel összefüggésben a jegyzőkönyvezés szabályai nem értelmezhetők, azonban a döntés előkészítésre vonatkozó SZMSZ-ben rögzített szabályok alkalmazandók. A nyilvánosság biztosítása érdekében a meghozott döntéseket ugyanúgy közzé kell tenni, mint a képviselő-testületi döntéseket. Zárt üléssel érintett tárgykörökben a polgármesteri döntéshozatal esetében is a vonatkozó korlátokkal érvényesül a nyilvánosság.

A polgármester által alkotott önkormányzati rendeletek kihirdetésére az SZMSZ szabályai az irányadóak, de az NJT felületén is közzé kell tenni, ahonnan való tájékozódás szerepe felértékelődhet a jelen járványügyi veszélyhelyzetben.

10. Mi a teendő, ha a képviselő-testületnek a katasztrófavédelmi törvény 46.§ (4) bekezdése szerinti kivételi körben kell döntést hoznia?

A katasztrófavédelmi törvény 46.§ (4) bekezdése a polgármesteri feladat-és hatáskörgyakorlásnak korlátot állít, azzal, hogy a polgármester nem foglalhat állást

önkormányzati intézmény átszervezéséről, megszüntetéséről, ellátási, szolgáltatási körzeteiről, ha a szolgáltatás a települést is érinti. Álláspontunk szerint ez a rendelkezés egyúttal azt is jelenti, hogy ezekben a tárgykörökben veszélyhelyzet időszaka alatt nincs döntési helyzet, téves az a megközelítés, hogy a képviselő-testület dönthet és akár elektronikus úton is a járványügyi veszélyhelyzetre tekintettel.

II. A veszélyhelyzetben alkalmazandó jogszabályi rendelkezések és az önkormányzatok működése feletti törvényességi felügyeleti jogkör viszonya

1. A kormányhivatalok törvényességi felügyeleti jogköre kiterjed a polgármester veszélyhelyzetben hozott döntéseire?

Az Alaptörvény 34. cikk (4) bekezdése alapján a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét a fővárosi és megyei kormányhivatal látja el. A törvényességi felügyeletre vonatkozó részletszabályokat az Möt. VII. fejezete tartalmazza.

A főváros és megyei kormányhivatalok törvényességi felügyeleti eljárása kiterjed a képviselő-testület egyéb szervei, így a polgármester működésének, döntéshozatala jogszerűségének vizsgálatára az Möt. 132. § (3) bekezdése alapján, így a Kat. 46. § (4) bekezdése szerint meghozott polgármesteri döntésekre is. E jogkör gyakorlásához, a törvényességi felügyeleti munka hatékony ellátásához elengedhetetlenül szükséges, hogy valamennyi fentiek szerint meghozott döntés beérkezzen a kormányhivatalokhoz.

2. A veszélyhelyzetben hozott polgármesteri döntések kapcsán is fennáll a felterjesztési kötelezettség?

Az 1. pont alatt kifejtettekhez kapcsolódóan álláspontunk szerint a veszélyhelyzetben hozott polgármesteri döntésekre is alkalmazni kell az önkormányzati rendeleteknek és jegyzőkönyveknek a fővárosi és megyei kormányhivatalok részére történő megküldésének rendjéről szóló 23/2012. (IV.25.) KIM rendelet előírásait.

Fentiek alapján a polgármester által alkotott rendeletet, valamint meghozott határozatot a Nemzeti Jogszabálytár Törvényességi Felügyelet Írásbeli Kapcsolattartás Modulján keresztül fel kell terjeszteni a döntéshozatalt követő 15 napon belül. Továbbá ehhez kapcsolódóan a 338/2011. (XII.29.) Korm. rendelet alapján a polgármester által alkotott rendeleteket a Nemzeti Jogszabálytár felületén közzé is kell tenni.

III. Kijárási korlátozás/tilalom elrendelésére vonatkozó döntést jogszerűen hozhat meg a polgármester?

A Kormány a Korm. rendelet 1. §-ában az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében Magyarország egész területére veszélyhelyzetet hirdetett ki 2020. március 11-én 15 órai hatállyal.

A veszélyhelyzet ideje alatt alkalmazandó jogszabályi előírásokkal összefüggésben a helyi önkormányzatok polgármesterei jelentős feladatokat látnak el a védekezésben. Ugyanakkor a veszélyhelyzetben érvényes szabályozás nem nyújt jogi alapot arra, hogy a polgármesterek a településükön a lakosság szabad mozgására vonatkozóan kijárási korlátozást, tilalmat rendeljenek, amelyre vonatkozó szakmai véleményem az alábbiakra alapítom.

Az Alaptörvény 48.§-a határozza meg a különleges jogrend típusait, és nevesíti a veszélyhelyzetet, amelyet a Kormány az Alaptörvény 53. cikke értelmében az élet és vagyonbiztonságot veszélyeztető elemi csapás, vagy ipari szerencsétlenség esetén, valamint ezek következményeinek elhárítása érdekében hirdet ki és sarkalatos törvény meghatározott rendkívüli intézkedéseket vezethet be.

Emellett az Alaptörvény 53. cikk (2) bekezdése felhatalmazást ad miszerint ***„A Kormány a veszélyhelyzetben rendeletet alkothat, amellyel - sarkalatos törvényben meghatározottak szerint - egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat.”***

Az Alaptörvény 53. cikkével összhangban a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló (a továbbiakban: Kat.) 2011. évi CXXVIII. törvény 44. §-a határozza meg a veszélyhelyzetet kiváltó eseményeket, ide sorolva ca) pont alatt a tömeges megbetegedést okozó humánjárvány vagy járványveszélyt.

A Kat. 45. § (1) bekezdése értelmében ***„Veszélyhelyzetben, a katasztrófa elhárításához szükséges mértékben és területen a Kormány rendeleti úton a 47. §-48. § szerinti rendkívüli intézkedéseket vezetheti be, illetve a 49. §-51. § szerinti rendkívüli intézkedések bevezetésével ezek végrehajtására adhat felhatalmazást.”***

A Kat. fent idézett 45.§ (1) bekezdése alapján a Kat. 49. §-51.§-ai határozzák meg a Veszélyhelyzetben a Kormány rendeleti felhatalmazása alapján alkalmazható rendkívüli intézkedések körét, amely között a Kat. 49.§ (2) bekezdése rögzíti miszerint ***„Veszélyhelyzetben korlátozni lehet a lakosság utcán vagy más nyilvános helyen való tartózkodását. A korlátozást és időtartamát a rádió, a televízió, a sajtó és hirdetemény útján, valamint a helyben szokásos módon a lakosság tudomására kell hozni.”***

A fent idézett rendelkezések alapján az Alaptörvény határozza meg a különleges jogrend, mint minősített időszak helyszíneire vonatkozó szabályokat az alkotmányosság minimumának biztosítása mellett.

A veszélyhelyzettel összefüggésben egyértelműen a Kormány rendelkezik felhatalmazással rendeletalkotásra és a szükségesség-arányosság követelményének figyelembe vétele mellett rendkívüli intézkedések meghozatalára a Kat. keretei között.

Ennek alapján a lakosság közterületi tartózkodására vonatkozó korlátozás/tilalom, mint rendkívüli intézkedés elrendelésére is a Kormány jogosult.

A veszélyhelyzetben hozott rendkívüli rendelkezések, intézkedések végrehajtásában van feladata a polgármestereknek a Kat. alapján.

A Kat. az alapvető rendelkezések között a következő általános szabályokat állapítja meg.

Kat. 1. § (1) *A katasztrófavédelem nemzeti ügy. A védekezés egységes irányítása állami feladat.*

(2) Minden állampolgárnak, illetve személynek joga van arra, hogy megismerje a környezetében lévő katasztrófaveszélyt, elsajátítsa az irányadó védekezési szabályokat, továbbá joga és kötelessége, hogy közreműködjön a katasztrófavédelemben.

2. § (1) *A védekezést és a következmények felszámolását az erre a célra létrehozott szervek és a különböző védekezési rendszerek működésének összehangolásával, az állampolgárok, valamint a polgári védelmi szervezetek, a gazdálkodó szervezetek, a Magyar Honvédség, a rendvédelmi szervek, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal, az állami meteorológiai szolgálat, az állami mentőszolgálat, a vízügyi igazgatási szervek, az egészségügyi államigazgatási szerv, az önkéntesen részt vevő civil szervezetek és az erre a célra létrehozott köztestületek, továbbá nem természeti katasztrófa esetén annak okozója és előidézője, az állami szervek és az önkormányzatok (a továbbiakban együtt: katasztrófavédelemben részt vevők) bevonásával, illetve közreműködésével kell biztosítani.*

(2) *A katasztrófavédelemben részt vevők biztosítják az állampolgárok tájékoztatásához szükséges információkat az életet, testi épséget, az anyagi javakat és a környezetet veszélyeztető hatásokról.*

A Kat. II. fejezete állapítja meg a katasztrófák elleni védekezés irányítási szabályai között a katasztrófa védelemben részt vevők – többek között a polgármester - feladat és hatáskörét. A Kat. a katasztrófavédelemmel összefüggésben a képviselő-testületek számára nevesített feladatokat nem állapít meg.

A Kat. 15. § (1) bekezdése alapján „*A polgármester (a fővárosban a főpolgármester) az illetékességi területén irányítja és szervezi a felkészülés és a védekezés feladatait. E feladatok végrehajtására - a hivatásos katasztrófavédelmi szerv területi szerve egyetértésével - közfoglalkoztatási támogatást igényelhet az erre a célra létrehozott költségvetési előirányzat terhére, a külön jogszabályban meghatározottak szerint.*”

A veszélyhelyzetre vonatkozó sajátos irányítási szabályokat megállapító Kat. 46.§ (3)-(4) bekezdése a polgármesterek feladatellátása kapcsán az alábbiak szerint rendelkezik:

Kat. 46.§ (3) „*Veszélyhelyzetben a településen a helyi katasztrófavédelmi tevékenység irányítását - helyszínre érkezésétől - a polgármestertől a hivatásos katasztrófavédelmi szerv területi szerve vezetője által kijelölt személy veszi át.*”

Kat. 46.§ (4) „*Veszélyhelyzetben a települési önkormányzat képviselő-testületének, a fővárosi, megyei közgyűlésnek feladat- és hatáskörét a polgármester, illetve a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke gyakorolja. Ennek keretében nem foglalhat állást önkormányzati intézmény átszervezéséről, megszüntetéséről, ellátási, szolgáltatási körzeteiről, ha a szolgáltatás a települést is érinti.*”

A különleges jogrend intézményével összhangban álló értelmezés alapján a Kat. 46.§ (4) bekezdése szerint valamennyi képviselő-testületi/közgyűlési feladat- és hatáskört a polgármester gyakorolja az ott meghatározott korlátra figyelemmel.

A kihirdetett veszélyhelyzetben, mint különleges jogrendben tehát a Kat. 46.§ (4) bekezdése határozza meg az önkormányzati feladat és hatáskörgyakorlás szabályait, az a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló (a továbbiakban: Möt.) 2011. évi CLXXXIX. törvény vonatkozó rendelkezéseitől eltérve.

A Kat. 46.§ (4) bekezdése alapján a polgármester az Möt. szerinti feladat- és hatáskörgyakorlást látja el, ez azonban nem nyújt jogi alapot arra, hogy a polgármester a települést érintően a lakosságot érintően a szabad mozgásukkal összefüggésben kijárási korlátozást, tilalmat rendeljen el.

Fentieket összegezve ismételten fontos hangsúlyozni, hogy a polgármester Kat. 46.§ (4) bekezdése szerinti feladat és hatáskör gyakorlásának meg kell felelnie az Möt. 9.§-ban rögzített alapelveknek. Az ezekkel ellentétes magatartás a törvényességi felügyeleti eljárás keretében vizsgálható és értékelhető az Möt. 132.§ (2) és (3) bekezdése alapján.

Budapest, 2020. március „21.,


Pogácsás Tibor
önkormányzati államtitkár
Belügyminisztérium


* 1. *


dr. György István
területi közigazgatásért felelős államtitkár
Miniszterelnökség