

Dániel Zoltán, ♦ Muhoray Árpád*

A kőbányai önkormányzat veszélyhelyzeti intézkedéseinek vizsgálata a koronavírus első évében

DOI 10.17047/HADTUD.2025.35.E.27

A koronavírus megjelenése, világjárvánnyá terjedése teljesen új körülményeket teremtett a világban, hazánkban és a közigazgatáson belül a helyi államigazgatási szerveknél, az önkormányzatoknál is. Ezért az önkormányzatoknak hol kormányzati utasítás alapján, hol kormányzat által önállóságra buzdítva kellett meghozniuk saját védelmi intézkedéseiket a járvány elleni eredményes védekezés érdekében. A cikk szerzői kísérletet tesznek arra, hogy a világjárvány első évéből a Budapest Főváros X. kerület Kőbányai Önkormányzat védelmi intézkedéseit összegyűjtsék, azokat csoportosítva megvizsgálják, hogy a járvány fenyegető irányának változásával hogyan módosult az önkormányzati intézkedések iránya és tárgya is.

KULCSSZAVAK: önkormányzat, közigazgatás, védelmi igazgatás, koronavírus, COVID-19, rendeletek, határozatok, polgármester, képviselő testület

Examining the emergency measures of the municipality of Kőbánya in the first year of the coronavirus

The emergence of the coronavirus, its escalation into a pandemic, has created completely new conditions in the world, in the country, and in the local public administration and local governments. Therefore, local governments had to take their own protection measures, either based on a government order or by encouraging their independence. The author of the study makes an attempt to examine how the direction and object of the measures changed with the change of the direction of the epidemic in the first year of the pandemic, by collecting the protection and economic measures of the 10th district, Kőbánya Municipality of Budapest.

KEYWORDS: local government, public administration, defense administration, coronavirus, COVID-19, regulations, decisions, mayor, representative body

Bevezetés

A 2019-es év végétől egyre több hír jelent meg Kínáról, amelyekben egy új, ismeretlen típusú, emberről emberre terjedő vírusról tudósítottak. Az akkor még igen messzinek tűnő járványhelyzet hamarosan terjedni kezdett a világban, mígnem alig fél évvel később az Egészségügyi Világszervezet (*World Health Organization*, WHO) világjárványként azonosította¹ a COVID-19 néven ismertté vált fertőzést.²

♦Az NKE HHK KMDI doktorandusza, a Budapest Főváros X. kerület Kőbányai Önkormányzat közbiztonsági referense – *student of University of Public Services, public safety officer at Municipality of Kőbánya*; daniel.zoltan@gmail.com; <https://orcid.org/0000-0002-0338-6178>

*Az NKE HHK KMDI témahirdetője, ny. pv. vezérőrnagy, c. e. tanár – *honorary university professor, thematic announcer of the NKE HHK KMDI*; dr.muhoray.arpad@gmail.com; <https://orcid.org/0000-0003-3832-293x>

¹ WHO 2020.

² Dániel 2023a, 11.

A járvány terjedése magával hozta az egyes országok válsághelyzeti intézkedéseit, veszélyhelyzeti állapotok, különleges jogrendi időszakok bevezetését, hogy a világjárvány megfékezése minél hamarabb megtörténjen. Ám ez sajnos, mint tudjuk, nem így történt. Ahogyan Muhoray Árpád megfogalmazta: „A Koronavírus megjelenése miatt kihirdetett veszélyhelyzetet igazi valós katasztrófaként éltük meg.”³ A kihirdetett veszélyhelyzet⁴ a védekezést közelebb hozta nem csak a lakossághoz,⁵ hanem az ő védelmükért felelős önkormányzatokhoz is. A veszélyhelyzet különleges jogrendi tényállása és tartalma mind a védelmi bizottságoknak,⁶ mind az önkormányzatoknak⁷ számos feladatot írt elő a lakosság védelme érdekében.⁸



1. ábra

A koronavírus magyarországi aktív fertőzötti számának alakulása (Kőbányán és országosan), valamint az önkormányzat irányítási szakaszának összetétele (2020. 03. 01. – 2021. 02. 16.)

(Forrás: koronavirus.gov.hu; Kőbányai Önkormányzat, készítette: Dániel Zoltán)

A koronavírus 2020. és 2022. között meghatározó résztvevője volt mindennapi életünknek. Több hullámban, több variánsával jelent meg újra és újra, ez pedig azt jelentette, hogy minden egyes megjelenésekor szükségessé vált az önkormányzati védekezés is. Ám ezek a hullámok nem voltak egyformák, más-más intenzitással érkezett a vírus, és minden érkezésekor az ország más-más védelmi, gazdasági helyzetben volt.

A koronavírus első évének (2020. március – 2021. március) áttekintése (1. ábra), az önkormányzati védelmi igazgatás szempontjából hasznos lehet egy újabb esetleges védekezés

³ Muhoray 2021, 4.

⁴ 40/2020. (III. 11.) Kormányrendelet.

⁵ Muhoray 2021, 4.

⁶ 2011. évi CXXVIII. törvény, 11. §. (2020. évi állapot).

⁷ 2011. évi CXXVIII. törvény, 15. §. (2020. évi állapot).

⁸ Dániel 2023a, 13.

szakaszaiban.⁹ Önkormányzati szinten a polgármesteri rendeletek, valamint a polgármesteri- és képviselő testületi határozatok voltak azok a szabályozók, amelyek igyekeztek a lakosságot védeni a válságot kezelni. Tartalmukat tekintve, mint két típus, a védelmi intézkedés és a gazdasági intézkedés végig kéz a kézben haladtak a védekezés során. A tanulmányunkban ezeket a szabályozókat kívánjuk megvizsgálni, csoportosítani, hogy melyek voltak védelmi, és melyek gazdasági irányú, hatású intézkedések, ezek milyen arányban álltak egymással és az arányosság változott-e a koronavírus első évének két hulláma alatt.

1. A kőbányai önkormányzat veszélyhelyzeti intézkedései

Ahogy Till Szabolcs fogalmaz: „A különleges jogrend az alkotmányos szabályozás különös része, a békétől, általánosabban az állami működés általános szabályaitól eltérő időszakok bővített eszköztárú kezelésének joga.”¹⁰ A 2020. márciusában a kormány által kihirdetett¹¹ veszélyhelyzet egy ilyen különleges jogrendi helyzet volt.¹² Veszélyhelyzetet a Kormány az élet- és vagyónbiztonságot veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetén, ezek következményeinek elhárítása érdekében hirdethet ki.¹³ A Kormány által kihirdetett veszélyhelyzet során, az adott különleges jogrendi helyzetre vonatkozó sarkalatos törvény erre vonatkozó szakaszai a mérvadóak a részletek tisztázását illetően.¹⁴

A vizsgált időszakban a veszélyhelyzet kihirdetésére vonatkozó sarkalatos törvény, a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény volt, amely a veszélyhelyzet idején az önkormányzatok működését is szabályozta részletekbe menően. A településen a helyi katasztrófavédelmi tevékenység irányítását – helyszínre érkezésétől – a polgármestertől a hivatásos katasztrófavédelmi szerv területi szerve vezetője által kijelölt személy vette volna át. Az önkormányzat katasztrófavédelmi feladatellátása azonban nem szűnt meg, a későbbiekben az elrendelhető házikaranténba kerültek ellátása továbbra is a polgármester feladata maradt. A tevékenység irányítása kizárólag szakmai irányítást jelentett, a feladatvégrehajtás marad az önkormányzati állomány feladatkörében.¹⁵ Élt viszont az a szabály, hogy a veszélyhelyzetben a települési önkormányzat képviselő-testületének feladat- és hatáskörét a polgármester gyakorolja. Ennek keretében nem foglalhat állást önkormányzati intézmény átszervezéséről, megszüntetéséről, ellátási, szolgáltatási körzeteiről, ha a szolgáltatás a települést is érinti,¹⁶ valamint a különleges jogrendi időszakban alkotott kormányrendelet a polgármester és a jegyző hatáskörébe tartozó államigazgatási feladatot is megállapíthat.¹⁷

⁹ Dániel, Muhoray, Teknős 2024, 36.

¹⁰ Till 2019, 1.

¹¹ 40/2020. (III. 11.) Kormányrendelet.

¹² Magyarország Alaptörvénye 53. cikk (2020. évi állapot).

¹³ Magyarország Alaptörvénye 53. cikk (1) (2020. évi állapot).

¹⁴ Magyarország Alaptörvénye 53. cikk (2) (2020. évi állapot).

¹⁵ 2011. évi CXXVIII. törvény, 46.§. (3) (2020. évi állapot).

¹⁶ 2011. évi CXXVIII. törvény, 46.§. (4) (2020. évi állapot).

¹⁷ 2011. évi CXXVIII. törvény, 47.§. (2) (2020. évi állapot).

1.1. A megváltozott jogi szabályozási környezet

A veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 40/2020. (III. 11.) Kormányrendelet nem katasztrófahelyzetként értékelte a járványveszélyt,¹⁸ a polgármesterektől a helyi védekezés szakmai irányítását nem vették át a hivatásos katasztrófavédelem szakemberei, hanem a polgármesterek kezében hagyták a teljes helyi védekezés irányítását, akiknek a munkáját hol szigorúbban, hol engedékenyebben szabályozták. A Kormány a járvány terjedésének megfékezése érdekében hozott intézkedései során számos intézmény bezárásáról döntött,^{19,20} vagy adta a döntés jogát a védekezést irányító polgármesterek kezébe.²¹ Több esetben azt is engedélyezte a Kormány, hogy a kormányhatározatokban leírtaktól szigorúbb szabályozásokat is bevezethessenek az önkormányzatok a saját illetékességi területükön.

A 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet²² 2020. júniusának végén ért véget,²³ így ebben az időszakban a polgármester vette át a képviselő testülettől a feladat- és hatáskörét, polgármesteri rendeletekkel és határozatokkal irányítva a kerület mindennapjait és a védekezését is. Jogosultságait a képviselő-testület 2020. novemberéig ismét saját maga gyakorolta, majd újra visszaadta azt a polgármesternek²⁴ szinte a vizsgált időszak végéig.²⁵

Ezen időszakban, mind a polgármesteri rendeletek, mind a polgármesteri határozatok tartalmaztak lakosságvédelmi és egyéb védelmi intézkedéseket, valamint tartalmaztak olyan gazdasági előírásokat, melyeket a lakosság érdekében a védekezés hatásainak enyhítésére hoztak. A köztes időszak képviselőtestületi határozatai is a pandémia okozta károk enyhítését célozták.

1.2. A polgármesteri rendeleti szabályozás vizsgálata

A védekezés, egyben a vizsgált időszak első harmadában (2020. 03. 11. – 2020. 06. 30.), melyet az *1. ábra* tetején látható, időrendben első piros téglalap mutat, a Polgármester átvette a Képviselő-testület feladat- és hatáskörét, számos rendeletet hozott, melyek tartalmaztak az önkormányzat „rendes” működéséhez elengedhetetlen döntéseket, szabályozásokat, és tartalmaztak a kihirdetett veszélyhelyzettel kapcsolatos védelmi intézkedéseket.

¹⁸ 40/2020. (III. 11.) Kormányrendelet, 1.§.

¹⁹ 1102/2020. (III. 14.) Kormányhatározat, 1. a).

²⁰ 46/2020. (III. 16.) Kormányrendelet, 1.§, 3.§, 4.§, 5.§, 6.§.

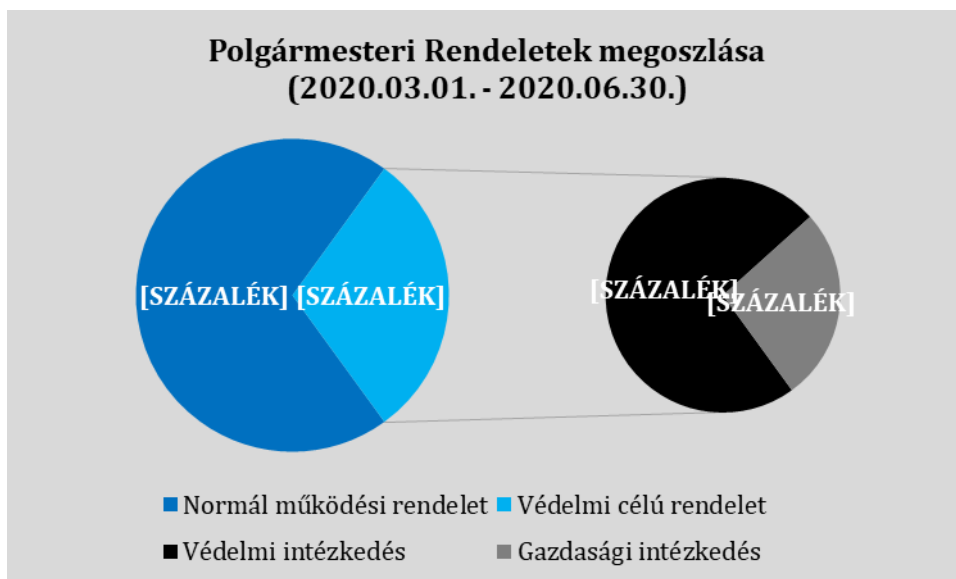
²¹ 45/2020. (III. 14.) Kormányrendelet, 2.§.

²² 40/2020. (III. 11.) Kormányrendelet.

²³ 282/2020. (VI. 17.) Kormányrendelet.

²⁴ 478/2020. (XI. 3.) Kormányrendelet.

²⁵ 26/2021. (I. 29.) Kormányrendelet.



2. ábra

Polgármesteri Rendeletek megoszlása 2020.03.01. és 2020.06.30. között

(Forrás: Kőbányai Önkormányzat, készítette: Dániel Zoltán)

Ahogy az a 2. ábra diagramjain jól látható, ezen időszak rendeleteinek mindössze 30%-a volt a veszélyhelyzettel kapcsolatos rendelet. Továbbá az is kiolvasható ezekből a diagramokból, hogy az ebben az időszakban hozott rendeletek 22%-a volt védelmi intézkedés és csupán 8% volt a védekezéssel, vagy annak hatásai csökkentésével kapcsolatos gazdasági intézkedés.

A 2020. március 18-án megjelent első Polgármesteri rendelet²⁶ pontjai ránézésre gazdasági döntések, ám azok vonzatában szerepel a lakosság védelme, a kerületi állampolgárok és vállalkozások lakhatásának, üzlethelyiségeinek biztosítása a járvány miatt egyre jobban bizonytalanná váló fizetésektelenség esetén is. Az ebben a Polgármesteri rendeletben szereplő pontok összhangban vannak a szintén vele egy napon megjelent kormányrendeletben szereplő szabályozással.²⁷ A rendelet szövegezése, továbbá annak pénzügyi vonzatai miatt ez a Polgármesteri rendelet 50-50%-ban értelmezhető védelmi és gazdasági intézkedésnek.

A 2020. március 31-én megjelent a harmadik Polgármesteri rendelet,²⁸ mely sorrendben a veszélyhelyzet kezelésével összefüggő második rendelet volt. Ez tartalmazott a normál működési időszakokra vonatkozó döntést, határozva annak veszélyhelyzet miatti határidő kitolásáról²⁹, magába foglalta a lejáró szociális ellátások automatikus hosszabbítását,³⁰ melyet gazdasági intézkedésnek lehetett minősíteni, továbbá tartalmazott két védelmi intézkedést is. Ez utóbbiakban szerepelt a közterületi fertőtlenítési kötelezettség,³¹ továbbá az Önkormányzat

²⁶ 1/2020. (III. 18.) Polgármesteri rendelet.

²⁷ 47/2020. (III. 18.) Kormányrendelet, 3.§. (1).

²⁸ 3/2020. (III. 31.) Polgármesteri rendelet.

²⁹ 3/2020. (III. 31.) Polgármesteri rendelet 1.§.

³⁰ 3/2020. (III. 31.) Polgármesteri rendelet 3.§.

³¹ 3/2020. (III. 31.) Polgármesteri rendelet 5.§.

tulajdonában álló játszótér, közterületi játék-, kültéri sportterület, valamint a zárt kutyafuttató használatának tiltása.³² Mindez összhangban állt a nem sokkal azelőtt megjelent kormányrendelet előírásaival.³³ Ezt a Polgármesteri rendeletet 67%-ban védelmi és 33%-ban gazdasági intézkedéseket tartalmazóként jelölhetjük meg.

Az első szakasz utolsó veszélyhelyzetkezelési Polgármesteri rendelete³⁴ május 19-én jelent meg, mely enyhített a korábbi rendelet játszótér és kutyafuttató használatának tiltásán,³⁵ továbbá az idősávós vásárlás szabályozását tartalmazta a kerületi termelői piacon,³⁶ melyre az idősök védelme miatt volt szükség.³⁷ Összességében ez a Polgármesteri rendelet kizárólag védelmi intézkedéseket tartalmazott, így 100%-ban védelmi szabályozásnak tekinthető. Ezekkel a súlyozásokkal válik pontosan értelmezhetővé a 2. ábra diagramján szereplő 22%-8%-os megoszlás.

A vizsgált időszak középső harmadában nem a polgármester gyakorolta a képviselő testület feladat- és hatáskörét, így Polgármesteri Rendelet ezen időszakban (2020. 07. 01. – 2020. 10. 31.) nem született. Az utolsó harmad időszakában (2020. 11. 01. – 2021. 02. 18.), melyet az 1. ábra tetején látható második piros téglalap mutat, ismét az első harmadéhoz hasonló volt a helyzet. Ezen időszak Polgármesteri Rendeleteinek a megoszlását mutatják a 3. ábra diagramjai, melyen jól láthatóak, hogy ezen időszakban már kevesebb veszélyhelyzet kezelését szolgáló Polgármesteri Rendelet született, mint a vizsgált időszak első harmadában (2. ábra). A harmadik időszakban a Polgármesteri Rendeleteknek csak alig több, mint 13%-a volt a veszélyhelyzettel kapcsolatos rendelet, ám ezek nagyobb mértékben tartalmaztak (11,33%) védelmi intézkedést, mint gazdasági vonzatú intézkedést (2%). Ennek okait az alábbiakban részletezzük a Polgármesteri Rendeletek vizsgálatával.

A 2020. november 11-én megjelent Polgármesteri rendelet³⁸ tartalma összhangban áll a hatályos védelmi kormányrendelettel,³⁹ és eleget tesz az abban foglalt felhatalmazásnak.⁴⁰ Ez nem volt más, mint a maszkviselési kötelezettség, melyről a 484/2020. (XI. 10.) Korm.rendelet értelmében a 10.000 fő feletti településeken a polgármester dönt. Ezek alapján ezt a Polgármesteri rendeletet 100%-ban védelmi intézkedésnek vettük.

A 2020. november 23-án megjelent Polgármesteri rendelet⁴¹ hasonlóan az első időszakban hozott Polgármesteri rendelethez⁴² a bérleti jogviszonyokkal, bérleti díjakkal és a szociális támogatásokkal is foglalkozott. Ezek alapján ezt, mint ahogyan a 1/2020. (III. 11.) Polgármesteri rendeletet, 33%-ban gazdasági és 67%-ban védelmi intézkedésnek tekintettük. Ez a Polgármesteri rendelet volt az utolsó veszélyhelyzet kezelésével foglalkozó Polgármesteri rendelet a vizsgált időszakban.

³² 3/2020.(III.31.) Polgármesteri rendelet 4.§.

³³ 71/2020.(III.27.) Kormányrendelet 5.§.

³⁴ 5/2020.(V.19.) Polgármesteri rendelet.

³⁵ 5/2020.(V.19.) Polgármesteri rendelet 1.§.

³⁶ 5/2020.(V.19.) Polgármesteri rendelet 2.§.

³⁷ 71/2020.(III.27.) Kormányrendelet 6.§.

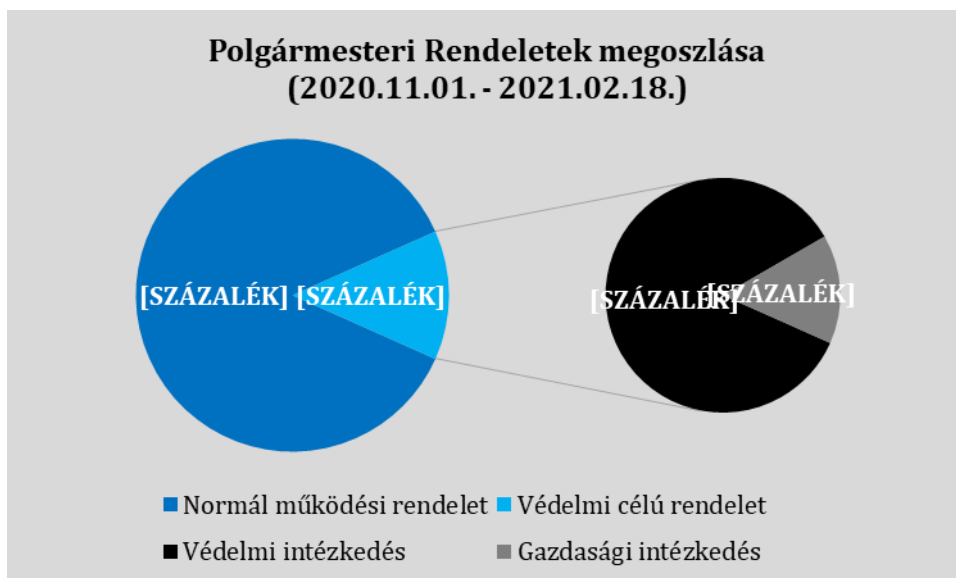
³⁸ 8/2020.(XI.11.) Polgármesteri rendelet

³⁹ 484/2020.(XI.10.) Kormányrendelet.

⁴⁰ 478/2020.(XI.3.) Kormányrendelet 1.§. (1) b).

⁴¹ 13/2020.(XI.23.) Polgármesteri rendelet.

⁴² 1/2020.(III.18.) Polgármesteri rendelet.



3. ábra

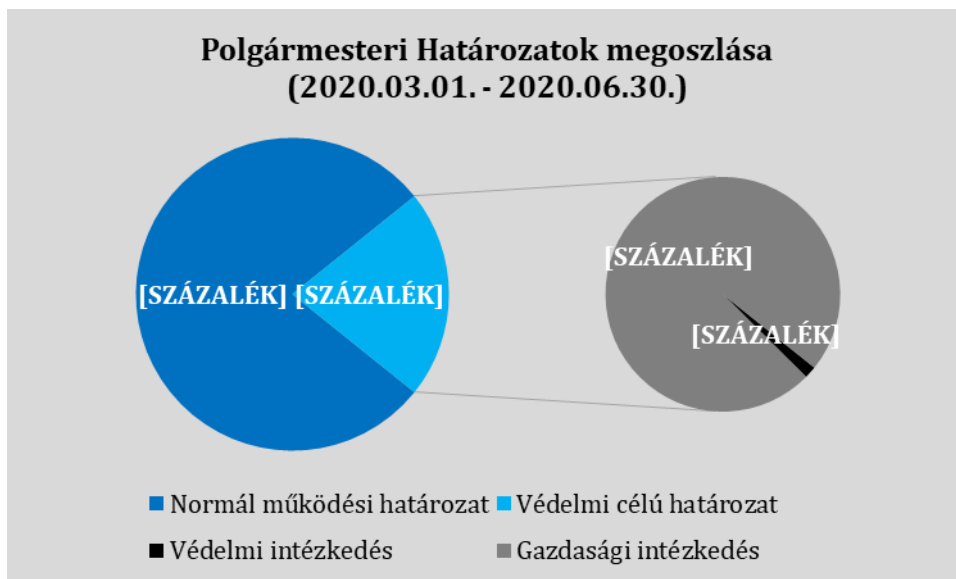
Polgármesteri Rendeletek megoszlása 2020. 11. 01. és 2021. 02. 18. között

(Forrás: Kőbányai Önkormányzat, készítette: Dániel Zoltán)

Összességében, a Polgármesteri rendeletekkel kapcsolatosan kijelenthetjük, hogy a vizsgált időszak első harmadában több rendelet született (3 db), mint az utolsó harmadában (2 db), hasonló megoszlásban voltak védelmi intézkedéseket és gazdasági intézkedéseket tartalmazóak, bár a védelmi intézkedések aránya az utolsó harmadban nagyobb volt, mint az első harmadban. Ezek alapján kijelenthető, hogy a Polgármesteri rendeletek esetében a védelmi intézkedések nagyobb hangsúlyt kaptak, mint a gazdasági intézkedések.

1.3. A polgármesteri határozati szabályozás vizsgálata

A védekezés, és a vizsgált időszak első harmadában (2020. 03. 11. – 2020. 06. 30.), melyet az 1. ábra tetején látható, időrendben első piros téglalap mutat, a Polgármesteri Rendeletek mellett Polgármesteri határozatok is jelentek meg. Ezeknek is, hasonlóan a Polgármesteri rendeletekhez, voltak normál működést biztosító elemei és voltak a veszélyhelyzet kezelését segítő elemei. A Polgármesteri határozatok megoszlását a vizsgált időszak első harmadában az alábbi ábra mutatja.



4. ábra

Polgármesteri Határozatok megoszlása 2020. 03 .01. és 2020. 06. 30. között

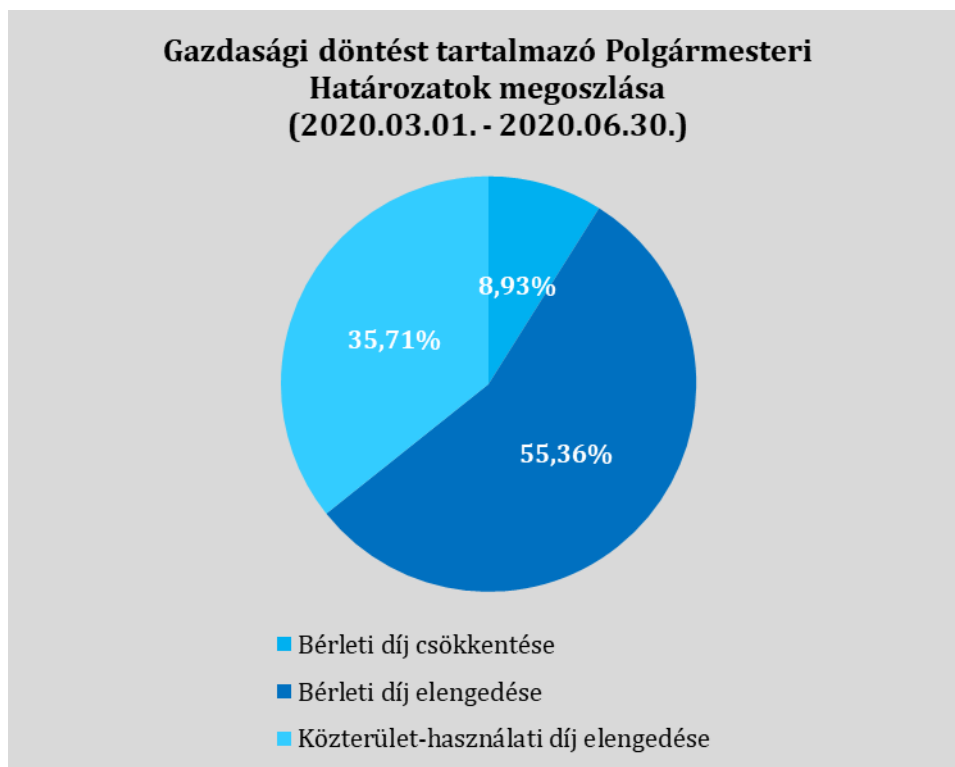
(Forrás: Kőbányai Önkormányzat, készítette: Dániel Zoltán)

A 4. ábra diagramjairól leolvasható, hogy a vizsgált időszak első harmadában született határozatok 21,5%-a volt a veszélyhelyzet kezelését szolgáló határozat, melynek igen csekély része volt csak védelmi intézkedés, szinte az összes határozat gazdasági jellegű szabályozást tartalmazott. Ez a csekély számú védelmi intézkedés valójában egyetlen döntést takar, mely a kőbányai nyugdíjasok üdültetéséről szóló pályázat kiírásának visszavonásáról szól a járványveszély közepette az idős lakosok életének és egészségének védelme érdekében. Ennek a határozatnak a meghozatalára 2020. április 24-én került sor.

Ezzel szemben gazdasági intézkedést tartalmazó Polgármesteri határozat ugyanezen időszak alatt 56 db született. Ezek a döntések a bérleti díj csökkentéséről, a bérleti díj elengedéséről, a koronavírus hatásai miatt nehéz anyagi helyzetbe került vállalkozások munkahely megőrzési támogatásáról, a kerületi vállalkozások közterület-használati díjakkal kapcsolatos kérelmeiről szóltak. Ezek százalékos megoszlását az alábbi, 5. ábra mutatja.

Ahogy az az 5. ábra kördiagramján látható, a gazdasági döntések több mint felét a bérleti díjak elengedésével kapcsolatos döntések tették ki. Ebben megtalálhatóak magánszemélyek kérelmei, de ugyanúgy fellelhetők kis- és középvállalkozások hasonló kérelmei is, akik a koronavírus miatt nehéz anyagi helyzetbe kerültek, de a bérleményre szükségük volt a lakhatáshoz, vagy éppen a vállalkozás alkalmazottainak a megtartásához.

A döntések második legnagyobb része, 35%-a, a közterület-használati díjakkal volt kapcsolatos. Az egyéni vállalkozóknak, de még a nagyobb vállalatoknak is jelentős összegbe kerül a közterület-használat megfizetése az Önkormányzat felé. Ezeken a terheken is enyhíteni kívánt a kerület vezetése.



5. ábra

***Gazdasági döntést tartalmazó Polgármesteri Határozatok megoszlása
2020. 03. 01. és 2020. 06. 30. között***

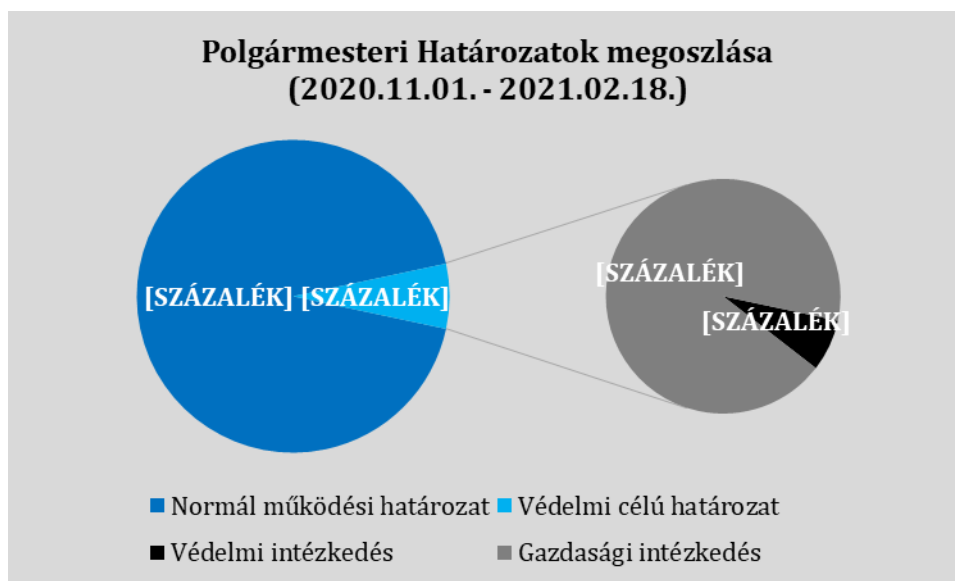
(Forrás: Kőbányai Önkormányzat, készítette: Dániel Zoltán)

A vizsgált időszak első harmadának Polgármesteri határozataival kapcsolatban kijelenthető, hogy azok szinte csak gazdasági döntéseket tartalmaztak, a védelmi intézkedéseket inkább ugyanezen időszak Polgármesteri rendeletei tartalmazták.

A vizsgált időszak második harmadában (2020. 07. 01. – 2020. 10. 31.), melyet az *I. ábra* felső részén látható zöld színű téglalap jelöl sem Polgármesteri rendeletek, sem Polgármesteri határozatok nem születtek, lévén, hogy ebben az időszakban a képviselő-testület tudta gyakorolni a saját feladat- és hatáskörét, hisz a járványhelyzet ezt lehetővé tette.

A vizsgált időszak harmadik harmadában ismét növekedtek a fertőzés számok, ezért az egyszemélyi vezetés került előtérbe, ennek eszközei voltak a Polgármesteri határozatok, melyek megoszlását az alábbi, *6. ábra* mutatja. Ahogyan az jól kivehető a *4. ábra* és a *6. ábra* összevetéséből, a megszületett határozatok jóval kisebb, mindössze 6,7%-a volt a veszélyhelyzet kezelésével összefüggő határozat, viszont ezeknek, ha nem is sokkal, de nagyobb százaléka volt védelmi intézkedés.

Ez az adat a százalékokat tekintve becsapja a vizsgálódót, hiszen itt ez a százalék mennyiség ugyanúgy egyetlen egy határozatot takar, mint az első harmad határozatainál. Ez az egyetlen védelmi célú határozat a Kőbányai Önkormányzat tulajdonában lévő idősotthon számára biztosította a védekezéshez szükséges feltételeket, pénzforrásokat. Annak ellenére, hogy forrás biztosításáról is szólt, ezt védelmi intézkedésnek tekinthetjük, ugyanis ez a megfelelő védelmi képesség elérését szolgáló gazdasági döntés volt.



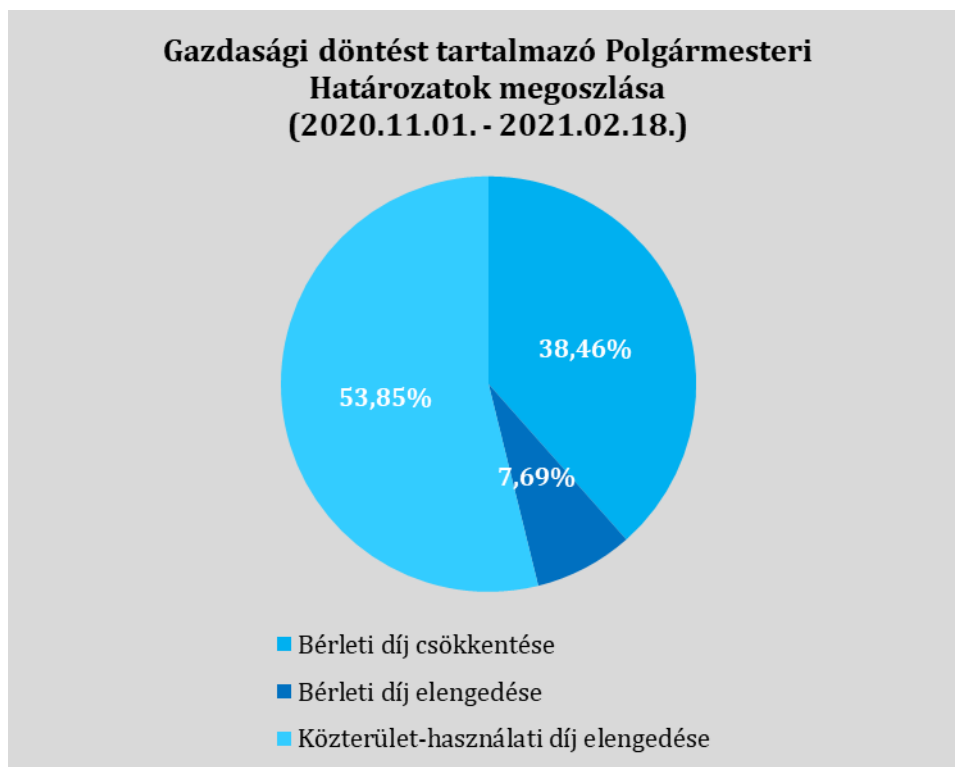
6. ábra

Polgármesteri Határozatok megoszlása 2020. 11. 01. és 2021. 02. 18. között

(Forrás: Kőbányai Önkormányzat, készítette: Dániel Zoltán)

Ezzel szemben, a vizsgált időszaknak ugyanebben a harmadában 13 db tisztán gazdasági vonatkozású határozat született, mely jóval kevesebb az első harmadban született 56 db határozatnál. Tárgyukat tekintve ezen döntések is ugyanarra a három fő kategóriára oszthatók, a bérleti díj elengedésére, a bérleti díj csökkentésére és a közterület-használati díjjal kapcsolatos döntésekre. Ezen gazdasági döntések szabályozási tárgykörökre történő megoszlását a vizsgált időszak harmadik harmadában a 7. ábra diagramja mutatja meg.

A 7. ábra diagramján jól látható, hogy a vizsgált időszak harmadik harmadában már a közterület-használati díjakkal kapcsolatos határozatok száma (54%) volt a legmagasabb, és a bérleti díjak csökkentésével kapcsolatos döntéseké (38%) jött fel a második helyre, míg az első harmadban vezető szerepet betöltő bérleti díj elengedése (8%) szinte elenyésző mértékűre csökkent.



7. ábra

**Gazdasági döntést tartalmazó Polgármesteri Határozatok megoszlása
2020. 11. 01. és 2021. 02. 18. között**

(Forrás: Kőbányai Önkormányzat, készítette: Dániel Zoltán)

A Polgármesteri határozatokkal kapcsolatos kutatási eredményeket összefoglalva megállapítottuk, hogy a határozatok száma jelentősen csökkent a veszélyhelyzet kezelési időszak előrehaladtával, a védelmi- és gazdasági döntések aránya minimális változás mellett megmaradt. Ezen adatok alapján kijelenthetjük, hogy a védelmi kérdésekben született döntések inkább a Polgármesteri rendeletekben öltöttek testet a vizsgált időszak harmadik harmadában is, csakúgy, mint az első harmadában, mivel jellegénél fogva a rendeletek átfogó helyzeteket szabályoztak, a határozatok esetében egyedi kérelmek ügyében születtek inkább döntések.

A vizsgált időszak második harmada (2020. 07. 01. – 2020. 10. 31.) kvázi „veszélyhelyzeti interregnum”,⁴³ vagyis a normál időszaki működésnek megfelelő működés volt, ennek döntéseit a következő két fejezetben vizsgáljuk. Ezen időszakban nem gyakorolta a polgármester a képviselő-testület feladat- és hatáskörét, az intervallumban képviselő-testületi döntések születtek.

1.4. A képviselő-testületi rendeletek vizsgálata

A 2020 márciusában kihirdetett veszélyhelyzet⁴⁴ 2020. június 18-án véget ért,⁴⁵ így az önkormányzati igazgatás visszatért a normál időszaki működéséhez. A veszélyhelyzet

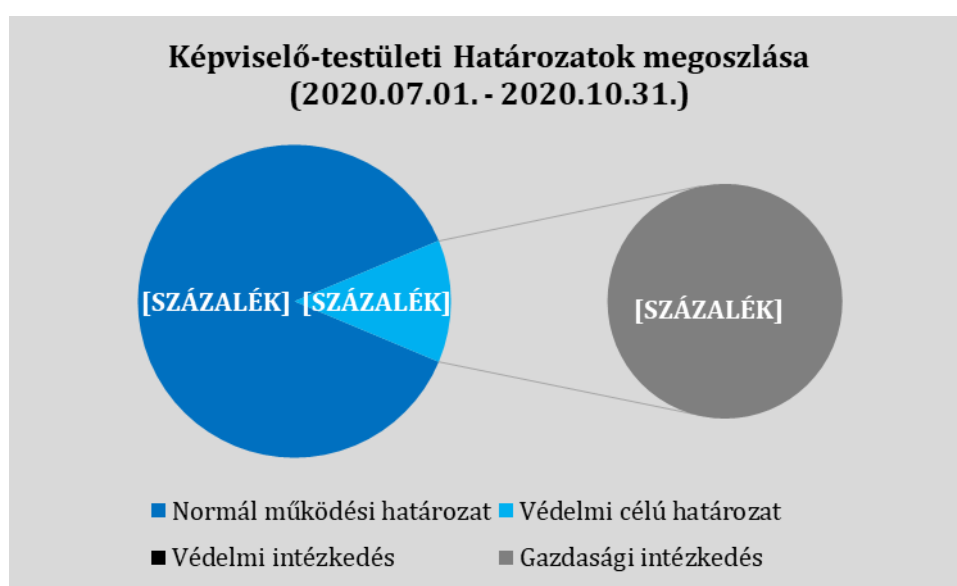
⁴³ 282/2020. (VI. 17.) Kormányrendelet és 478/2020. (XI. 3.) Kormányrendelet.

⁴⁴ 40/2020.(III.11.) Kormányrendelet.

megszűnése viszont nem jelentette azt, hogy a veszélyhelyzettel kapcsolatos problémák is azonnal véget értek, azok a vizsgált időszak második harmadában is jelen voltak. Ebben az időszakban 9 db Képviselő-testületi rendelet született, melyek egyike sem foglalkozott a veszélyhelyzeti krízis kezelésével.

1.5. A képviselő-testületi határozatok vizsgálata

A két kihirdetett veszélyhelyzeti időszak⁴⁶ közötti intervallumban, a normál időszaki működés során született 131 db Képviselő-testületi határozat viszont már tartalmazott, ha kis mennyiségben is védekezéssel összefüggő intézkedést. Ezen Képviselő-testületi határozatok megoszlását szemléltetik az alábbi 8. ábra diagramjai.



8. ábra

Képviselő-testületi Határozatok megoszlása 2020. 07. 01. és 2020. 10. 31. között

(Forrás: Kőbányai Önkormányzat, készítette: Dániel Zoltán)

Ahogy az a 8. ábra diagramjaiból kitűnik, a vizsgált időszak középső harmadában született Képviselő-testületi határozatoknak alig több mint 12,5%-a volt a veszélyhelyzet kezelésével foglalkozó intézkedés, ám minden határozat alapvetően gazdasági intézkedés volt.

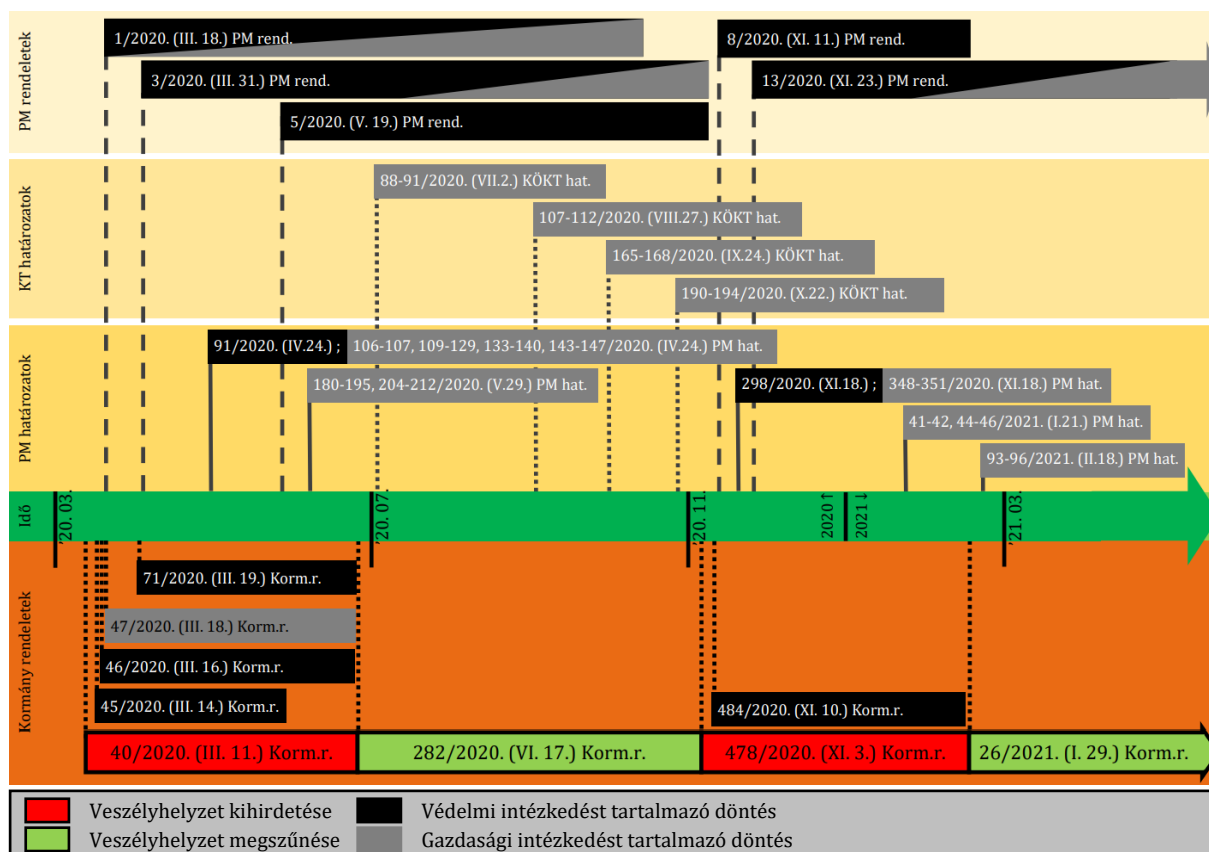
A két veszélyhelyzeti időszak közötti négy hónapban a Kőbányai Önkormányzat Képviselő-testülete kérelem alapján 19 db ügyet tárgyalt meg a veszélyhelyzet következményeivel és kezelésével kapcsolatban Ezek mindegyike gazdasági jellegű volt, így a már fentebb ismertetett bérleti díj elengedés, bérleti díj csökkentés és közterület-használati díj elengedés kategóriáinak vizsgálata itt is szükségessé vált az értékeléshez. A vizsgálatunk alapján kijelenthető, hogy ezen vizsgált időszak minden egyes gazdasági intézkedése közterület-használati díj elengedésével kapcsolatban született.

⁴⁵ 282/2020.(VI.17.) Kormányrendelet.

⁴⁶ 40/2020.(III.11.) Kormányrendelet, 478/2020.(XI.3.) Kormányrendelet.

2. Az események a statisztika tükrében

A meghozott intézkedéseknek a vizsgált időszak alatti időrendjét, a veszélyhelyzeti és normál időszakok szerinti bontásában összevetve ezen időszak Kormányrendeleteivel, melyek vagy kötelezően előírtak feladatot az önkormányzatoknak, polgármestereknek, vagy lehetőséget adtak bizonyos döntések meghozatalára, az alábbi 9. ábra szemlélteti.



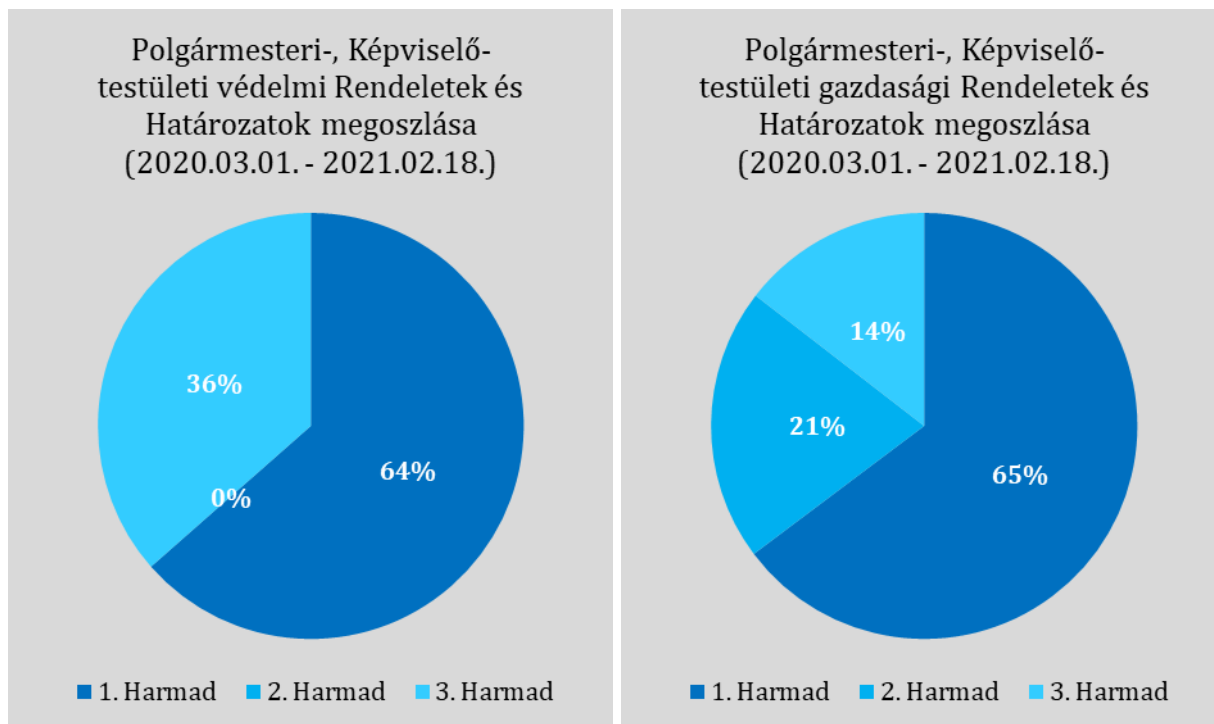
9.ábra

A vizsgált időszak rendeleteinek, határozatainak megoszlása kronológiai sorrendben

(Forrás: Nemzeti Jogszabálytár, Kőbányai Önkormányzat, készítette: Dániel Zoltán)

A tanulmányban vizsgált időszak alatt született védelmi és gazdasági döntések száma a vizsgált időszak harmadaiban (első harmad: 2020. 03. 11.–2020. 06. 30.; második harmad: 2020. 07. 01.–2020. 10. 31.; harmadik harmad: 2020. 11. 01.–2021. 02. 18.) oszlottak el. Ezen eloszlás által létrejött megoszlás mutatja meg, hogy a változó körülmények között, a pandémia irányának alakulására adott válaszok hogyan alkalmazkodtak a változáshoz a vizsgált időszak során.

A teljes vizsgált időszak harmadaiban keletkezett minden védelmi és gazdasági döntés az alábbi két diagram (10. ábra) szerinti megoszlásban született.



10. ábra

Polgármesteri, Képviselő-testületi védelmi, illetve gazdasági Rendeletek és Határozatok megoszlása a teljes vizsgált időszakban

(Forrás: Kőbányai Önkormányzat, készítette: Dániel Zoltán)

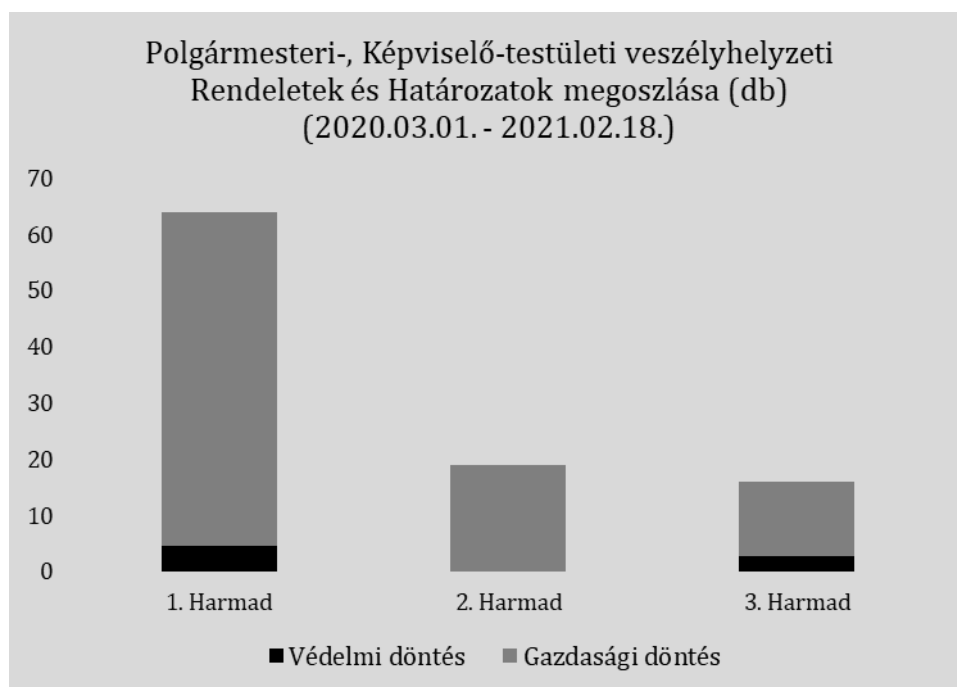
A fenti két diagramot (10. ábra) összehasonlítva láthatjuk, hogy mind a védelmi jellegű, mind a gazdasági jellegű döntések közel kétharmada a vizsgált időszak első harmadában (2020. 03. 11. és 2020. 06. 30. között) született. Ebből kitűnik, hogy a COVID-19 vírus ismeretlensége, egyben veszélyessége, az első világjárvány az elmúlt száz évben milyen mértékű döntésmennyiséget eredményezett a lakosság érdekében.

A második harmadra (2020. 07. 01. és 2020. 10. 31. közötti időszakra) vonatkozó értékek megmutatják, hogy a normál jogrend szerinti időszak védelmi intézkedést nem igényelt, de az első harmad hatása miatti gazdasági döntésekre szükség volt.

A harmadik harmadra (2020. 11. 01. és 2021. 02. 18. közötti időszakra) vonatkozó értékek azt mutatják, hogy ugyan a vírushelyzet jóval nagyobb mértéket öltött országosan az első harmadénál (1. ábra narancs), de a kerületben a fertőzötti szám elmaradt az országoshoz hasonló nagyarányú emelkedéstől (1. ábra sötétkék), így helyi szinten csak fele annyi védelmi intézkedést igényelt, mint az első harmad, és a gazdasági döntések száma is jelentősen csökkent erre az időszakra.

A fenti két diagram (10. ábra), valamint az 1. ábra sötétkék görbéjének adatait összehasonlítva kijelenthetjük, hogy a döntések mennyisége - legyenek azok védelmi intézkedések vagy gazdasági döntések – helyi szinten arányosak a vírushelyzet aktív fertőzötti létszámának alakulásával, ám ha az 1. ábra narancs görbéjével vetjük össze, láthatjuk, hogy országosan épphogy fordítottan arányosak. Ennek egyik magyarázata lehet, hogy a vizsgált időszak harmadik harmadának időszakára már jóval több ismerettel, információval rendelkezünk a pandémia miatti veszélyhelyzeti időszakról, a vírus terjedésének módjáról, és emiatt kevesebb önkormányzati intézkedést és több kormányzati intézkedést igényelt a veszélyhelyzet kezelése. A teljes vizsgált időszakra vonatkozó, az előzőekben részletezett változásokat jól szemlélteti az alábbi ábra (11. ábra), mely a született döntéseket típus szerinti és időbeli megoszlás szerint is megmutatja. Ezen a diagramon tetten érhető a döntésmennyiség csökkenő tendenciája a vizsgált időintervallum időszakaiban.

A fenti diagramok és adatok vizsgálatánál a mennyiségi vizsgálat volt az, amely az

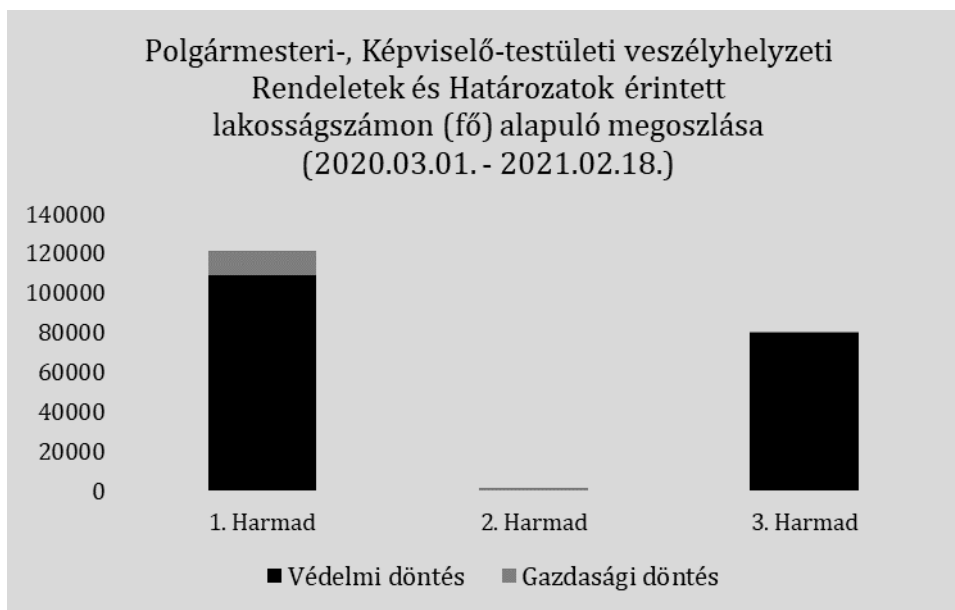


11. ábra

***Polgármesteri, Képviselőtestületi veszélyhelyzeti Rendeletek és Határozatok
darabszámi megoszlása a teljes vizsgált időszakban***

(Forrás: Kőbányai Önkormányzat, készítette: Dániel Zoltán)

értékelés alapját adta. Ezért ez egy igen csalóka képet adhat a veszélyhelyzeti védekezés beállítottságáról. A fenti (11. ábra) diagram értékeire tekintve úgy is értékelhetnénk azt, hogy a gazdasági érdekek, döntések hatalmas mértékben felül kerekedtek a lakosság, az emberek élet- és egészségének védelmére tett intézkedéseken. A döntések minőségi vizsgálata viszont ezzel szemben egy teljesen más képet mutat. A 12. ábra azt mutatja meg, hogy az adott döntések által érintett lakosság szám arányában hogyan változik meg a 11. ábra grafikonja.



12. ábra

***Polgármesteri-, Képviselő-testületi veszélyhelyzeti Rendeletek és Határozatok
érintett lakosságszámon alapuló megoszlása a teljes vizsgált időszakban***

(Forrás: Kőbányai Önkormányzat, készítette: Dániel Zoltán)

A 11. ábra és 12. ábra értékeit megvizsgálva láthatjuk, hogy a döntések száma fordítottan arányos a döntés által érintett lakosok számával. Továbbá azt is láthatjuk, hogy ugyan mindkét ábra grafikonján a vizsgált időszak harmadik harmadában csökkentek az értékek, ennek ellenére a 12. ábra értékein láthatjuk, hogy az érintett lakosság száma közel sem csökkent olyan mértékben, mint a döntések száma. Ezen felül azt is láthatjuk az összehasonlításból, hogy a vizsgált időszak középső harmadában a döntések száma közel sem csökkent olyan mértékben, mint az érintett lakosságszám. Összegezve a 12. ábra értékeiből levonható következtetéseket kijelenthetjük, hogy a vizsgált időszak döntéseinek minőségi vizsgálatokor az emberi élet- és egészség védelme minden egyéb döntés felett állt.

Összegzés

A 2020 márciusában kihirdetett veszélyhelyzet⁴⁷ és a 2021. február 16-án véget ért COVID-19 vírus második hulláma közötti időintervallum alatt hozott önkormányzati intézkedések részletes vizsgálata megmutatta, hogy az államigazgatás helyi szintjén is szép számmal születtek védelmi intézkedések, rendeletek, határozatok védelmi és gazdaságvédelmi témájúak egyaránt.

Ennek az időintervallumnak, ami gyakorlatilag a COVID-19 pandémia első egy évét ölelte fel, a vizsgálata során Kőbánya polgármestere, a pandémia kezelésével kapcsolatosan összesen 5 db Polgármesteri Rendeletet, 73 db Polgármesteri Határozatot, míg a „veszélyhelyzet mentes” négy hónap alatt Kőbánya Képviselő-testülete összesen 19 db Képviselő-testületi Határozatot hozott. A vizsgált időszakban született, veszélyhelyzet

⁴⁷ 40/2020.(III.11.) Kormányrendelet.

kezelésével kapcsolatos döntésekkel az illetékes polgármester vagy a képviselő-testület igyekeztek időben reagálni a kialakult helyzetre, annak változásaira, és annak hatásait kezelve megtenni mindent a kerület lakossága életének és egészségének védelme érdekében, valamint a lakosság és helyi kis-, közép- és nagyvállalatok gazdasági nehézségein segíteni, és ezáltal a kerületi munkahelyek megtartását elérni.

A fentebb vizsgált és bemutatott rendeleteken és határozatokon kívül születtek olyan védelmi intézkedések is, amelyeknek jogszabályi alapját a tanulmányban nem említett egyéb veszélyhelyzeti kormányrendeletek és egyéb jogi szabályozók tették lehetővé, de rendeleti és határozati döntést nem igényeltek, vagy tárgyukban nem születtek ezen vizsgált időszakban.

Ilyen intézkedés volt az idősek önkéntesekkel történő ellátása, az időseknek történő bevasárlással, gyógyszerkiváltással, postai ügyintézással történő segítése, vagy a maszkok szervezett osztása a lakosságnak, vagy az idősek melegebédéllel való ellátása.⁴⁸ Ide soroljuk a lakosságnak nyújtott szociális segélyeket, ingyenes jogi segítséget a pandémiával kapcsolatos többségében munkajogi esetekkel kapcsolatban, vagy a kötelező- és/vagy önkéntes karantén bezártsága miatt jelentkező pszichés terhelés leküzdésére működtetett lelki segélyeket is.⁴⁹ Ezek egybevetésével a kerületi védekezés védelmi jellege még erősebb volt, a védelmi intézkedések által érintett lakosság szám még magasabb volt a 12. ábra első harmadára vonatkozó értékeinél, a védelmi intézkedések túlsúlya nagyobb volt a vizsgált időszak első harmadában, mint a gazdasági.

Megállapítjuk, hogy a Kőbányai Önkormányzat a COVID járvány alatt határozottan és hatásosan intézkedett a lakosság élete és egészsége megóvása érdekében. A Kormány intézkedései végrehajtásra kerültek, a kihirdetett veszélyhelyzetben a polgármester a jogszabályok által biztosított jogkörében meghozta rendeleteit, határozatait, köztes időszakban pedig a Képviselő-testület döntéseiben tovább szabályozta az áthúzódó, a járványveszéllyel összefüggő gazdasági, pénzügyi jellegű feladatokat a kerületben.

A tapasztalatok alapján kimondjuk, hogy a COVID járványveszély kezelése jogszabályi alapon, a kerület vezetése által irányítva határozottan és hatékonyan történt, sokszor a saját egészségüket is veszélyeztető közösségért végzett munkával. A Kerület vezetése kellő jártasságra tett szert, az anyagi források felhasználása takarékos volt. A kidolgozott irányítási rend más hasonló járványveszélyben megismételhető eljárásrend, más kerületek, vagy települések számára is követendő példa lehet.

⁴⁸ Dániel 2024.

⁴⁹ Dániel 2023b.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Dániel Zoltán 2023a. A különleges jogrend helye, szerepe a katasztrófák elleni védekezésben, a kőbányai önkormányzat Covid-19-járvány miatti tevékenysége tükrében. In *Válogatás a 35. Országos Tudományos Diákköri Konferencia Had- és Rendészettudományi Szekciójának pályamunkáiból* II. Rendészettudomány. Szerk. H. Horváth. 7–38. Budapest: Ludovika Egyetemi Kiadó.
- Dániel Zoltán 2023b. Lelki segítségnyújtás a COVID-19 első hulláma során Budapest X. kerületében. *Polgári Védelmi Szemle*, 15 (2023): 392–410.
- Dániel Zoltán 2024. Involvement of Institutional Workers in the Defence Sector during the First wave of COVID-19 in Kőbánya, Budapest. *Honvédtorvos*, 76 (1–2): 36–47. <https://doi.org/10.29068/HO.20241-2.36-47>
- Dániel Zoltán, Muhoray Árpád, Teknős László 2024. A pandémiás védekezés tervezésének főbb pontjai a COVID-19 elleni védekezés tapasztalataira alapozva, *Védelem Tudomány*, 9 (K): 33–37.
- Muhoray Árpád 2021. A katasztrófák kezelésének perspektívái és összkormányzati kapcsolódások a 21. században. In Kádár Pál (szerk.): *Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok*. Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem.
- Till Szabolcs 2019. Különleges jogrend. In Jakab András – Fekete Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. Budapest: ORAC.
- WHO (2020) *WHO characterizes COVID-19 as a pandemic 11 March 2020*. www.who.int, 2020. március 11. Online: <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/events-as-they-happen>
2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról.
- 40/2020. (III. 11.) Kormányrendelet veszélyhelyzet kihirdetéséről.
- 41/2020. (III. 11.) Kormányrendelet az élet- és vagyónbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében elrendelt veszélyhelyzet során teendő intézkedésekről.,
- 45/2020. (III. 14.) Kormányrendelet az élet- és vagyónbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében elrendelt veszélyhelyzet során teendő intézkedésekről (II.).
- 46/2020. (III. 16.) Kormányrendelet az élet- és vagyónbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében elrendelt veszélyhelyzet során teendő intézkedésekről (III.).

- 47/2020. (III. 18.) Kormányrendelet a koronavírus világjárvány nemzetgazdaságot érintő hatásának enyhítése érdekében szükséges azonnali intézkedésekről.
- 71/2020. (III. 27.) Kormányrendelet a kijárási korlátozásról.
- 282/2020. (VI. 17.) Kormányrendelet a 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet megszüntetéséről.
- 478/2020. (XI. 3.) Kormányrendelet a veszélyhelyzet kihirdetéséről.
- 484/2020. (XI. 10.) Kormányrendelet a veszélyhelyzet idején alkalmazandó védelmi intézkedések második üteméről.
- 26/2021. (I. 29.) Kormányrendelet a veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 478/2020. (XI. 3.) Korm. rendelettel kihirdetett veszélyhelyzet megszüntetéséről.
- 1102/2020. (III. 14.) Kormányhatározat a koronavírus miatt a köznevelési és szakképzési intézményekben új munkarend bevezetéséről.
- 1/2020. (III. 18.) Budapest Főváros X. kerület Kőbányai Önkormányzat polgármesterének önkormányzati rendelete az élet- és vagyonszükségletet veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében elrendelt veszélyhelyzettel összefüggésben alkalmazandó egyes szabályokról.
- 3/2020. (III. 31.) Budapest Főváros X. kerület Kőbányai Önkormányzat polgármesterének önkormányzati rendelete az élet- és vagyonszükségletet veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében elrendelt veszélyhelyzettel összefüggésben alkalmazandó egyes szabályokról (II.).
- 5/2020.(V.19.) Budapest Főváros X. kerület Kőbányai Önkormányzat Polgármesterének önkormányzati rendelete az élet- és vagyonszükségletet veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében elrendelt veszélyhelyzettel összefüggésben alkalmazandó egyes szabályokról (II.) szóló 3/2020. (III. 31.) önkormányzati rendelet módosításáról.
- 8/2020.(XI.11.) Budapest Főváros X. kerület Kőbányai Önkormányzat Polgármesterének önkormányzati rendelete a maszkviselési kötelezettségről.
- 13/2020.(XI.23.) Budapest Főváros X. kerület Kőbányai Önkormányzat Polgármesterének önkormányzati rendelete a koronavírus-járvány miatt kihirdetett veszélyhelyzettel összefüggésben alkalmazandó egyes szabályokról.



KULTURÁLIS ÉS INNOVÁCIÓS
MINISZTERIUM

EKÖP



Egyetemi Kutatói Ösztöndíj Program

A KULTURÁLIS ÉS INNOVÁCIÓS MINISZTERIUM EKÖP-24-3-133 KÓDSZÁMÚ EGYETEMI KUTATÓI ÖSZTÖNDÍJ PROGRAMJÁNAK A NEMZETI KUTATÁSI, FEJLESZTÉSI ÉS INNOVÁCIÓS ALAPBÓL FINANSZÍROZOTT SZAKMAI TÁMOGATÁSÁVAL KÉSZÜLT.