

Hegyesi Zoltán

## A JÁRÁSI HIVATALOK HELYE ÉS SZEREPE AZ ÁLLAMIGAZGATÁSI FELADATOK ELLÁTÁSÁBAN

*The Role of District Offices in Performing State Administrative Tasks*

**Hegyesi Zoltán** egyetemi tanársegéd, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Kar, Lőrincz Lajos Közigazgatási Jogi Intézet, [Hegyesi.Zoltan@uni-nke.hu](mailto:Hegyesi.Zoltan@uni-nke.hu)

*Az utóbbi időben a területi államigazgatás jelentősége felértékelődött. A szervezeti integráció mértékének növelése az államigazgatási feladatok ellátásának rendszerét is átrajzolta. Mind-ezen változások kihatással voltak a közigazgatási hatósági eljárás új szabályozására is, különösen a jogorvoslati fórumrendszerre, ezért ezt is célszerű vizsgálni.*

**KULCSSZAVAK:**

területi államigazgatás, integráció, fővárosi és megyei kormányhivatal, járási hivatal

*In recent times the role of territorial state administration has grown. The enhanced level of organizational integration redrew the system of the fulfilment of State Administrative tasks. Besides these changes we have to examine the new regulation of the law on the General Rules of the State Administrative Procedure and the separate Judicial Review of Administrative Acts because these inevitably affected the operation of the whole Public Administration system.*

**KEYWORDS:**

territorial state administration, integration, Metropolitan and County Government Offices, District Offices

## 1. BEVEZETŐ

Témánk mindenkori aktualitására mutat rá a közigazgatás szervezetének, a szervek feladat- és hatáskörének folyamatos változása. A 2010. évi kormányváltást követően ismét központi kérdéssé vált a közigazgatás átalakítása. A politikai döntéshozó a korábban uralkodónak mondható – a menedzserializmust és a piaci szemléletet is magában hordozó – *new public management* helyett egy az *erős állam* vízióját hirdető intézményi és közpolitikai modell – az úgynevezett újweberianus (*neo-weberian state*) állammodell – kialakításának igényével lépett fel.<sup>1</sup> Az előtérbe kerülő államközpontú megközelítés egyebek mellett hatással volt az állam cselekvését megvalósító közigazgatásra, és az állami feladatok ellátásának rendszerét is átrajzolta. E körben említhető meg – a teljesség igénye nélkül – mindenekelőtt a területi államigazgatás átalakítása, integrációja, valamint a központi közigazgatás integrációja keretében a csúcsmisztériumok létrehozása is. Magyarország új Alaptörvénye kiszélesítette a Kormány feladat- és hatáskörét is, a közigazgatás működése körében pedig a visszaállamosítás jegyében sor került a kiszerveződések és koncessziók felülvizsgálatára is. Ezek a változások alapvetően a *centralizáció* irányába mutatnak.<sup>2</sup>

A tanulmány célja a közigazgatás alsó-középszintjén elhelyezhető járási hivatalok<sup>3</sup> vizsgálata, annak a kérdésnek a tükrében, hogy azok milyen szerepet töltenek be az államigazgatási hatósági feladatok ellátásában. Ez a célkitűzés azonban rögtön további kérdéseket is felvet. Erre is figyelemmel, rendkívüli aktualitással bír az a kérdés, hogy hogyan érinti a fővárosi és megyei kormányhivatal és a járási hivatal közötti viszonyrendszert az új közigazgatási hatósági eljárást szabályozó törvény, az Ákr.,<sup>4</sup> továbbá a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény<sup>5</sup> hatálybalépése.

## 2. A TERÜLETI ÁLLAMIGAZGATÁS 2010–2011. ÉVI REFORMJA

A területi államigazgatás átalakításának igényét az országgyűlési választások után elsőként az 1191/2010. (IX. 14.) Korm. határozat tartalmazta. Ez alapvetően a regionális szinten működő szervek szervezeti integrációját hangsúlyozta.<sup>6</sup> Ennél jóval cizelláltabb kidolgozású a Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program 11.0 (a továbbiakban: Magyar Program), amely a folyamatban lévő átfogó közigazgatási reformot és annak

<sup>1</sup> G. FODOR Gábor – STUMPF István (2008): Neoweberi állam és jó kormányzás. *Nemzeti Érték*, 2. évf. 7. sz. 5–26.

<sup>2</sup> Lásd bővebben: BALÁZS István (2016): *A közigazgatás változásairól Magyarországon és Európában a rendszer-váltástól napjainkig*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó. 100–114.

<sup>3</sup> Ide értve a fővárosi kerületi hivatalokat is.

<sup>4</sup> 2016. évi CL. törvény.

<sup>5</sup> 2017. évi I. törvény.

<sup>6</sup> Emellett fontos, hogy a szervezetrendszeri integráció lehetséges költségvetési hatásának vizsgálatára hívta fel a nemzetgazdasági minisztert. Nyilvánvalóan az egyes szervezeti átalakítások a költségvetésre valamiféle hatást gyakorolnak. Ennek elemzése szükségszerű, sőt elengedhetetlen. Mindazonáltal sajnálatos módon a legtöbb reform keretében ez csak kevés hangsúlyt kapott.

távlati céljait ismertette.<sup>7</sup> A területi államigazgatás átalakításának sürgető szükségességét jelezte a területi államigazgatási szervek túlburjánzó és *dezintegrált* szervrendszere, illetve a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szervének bizonytalan jogállási körülményei, amely összefüggött a helyi önkormányzatok feletti megoldatlan törvényességi ellenőrzéssel is.

A 2010. év előtti időszak meghatározó közigazgatás-fejlesztési irányait alapvetően befolyásolták a *new public management* elvei, illetve az európai uniós csatlakozás kapcsán aktuálissá váló „Európai Közigazgatási Térség” kialakításának kérdései. Mindezek hatására egyre hangsúlyosabban jelent meg a dekoncentrált szervek regionalizációjának igénye. Az említett folyamatok hatására a jogalkotó – számos egyéb szerv mellett – a Kormány általános hatáskörű szervének – a korábban megyei szinten szervezett fővárosi, megyei közigazgatási hivatal – régiós szintű újrastrukturálása mellett döntött. Az átalakítások fényében feltételezhetjük, hogy a 20 fővárosi, megyei kormányhivatal-rendszerhez képest egy olcsóbb, kisebb megoldást jelentett a 7 régiós rendszer. Azonban a megyei kirendeltségek párhuzamos tevékenységével kvázi megkettőződött a területi államigazgatás ezen szintje.<sup>8</sup> Ezáltal pedig a szervek száma csupán jogi szempontból csökkent, *de facto* azonban ennek ellenkezője állapítható meg, amely nehezen koordinálható, áttekinthetetlen viszonyokat szült.<sup>9</sup> Emellett jegyzendő meg, hogy a 2007. január 1. és 2010. augusztus 31. között régiós szinten szervezett hivatal – regionális közigazgatási hivatal, majd később regionális államigazgatási hivatal – nem látta el az Önkormányzatokról szóló törvény (1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról, a továbbiakban: Ötv.) 98. § (1) bek. szerinti települési önkormányzatok feletti törvényességi ellenőrzést. Ennek magyarázata, hogy az Ötv. említett rendelkezése a fővárosi, megyei közigazgatási hivatalt jelölte meg a törvényességi ellenőrzést ellátó szervnek, amely rendelkezés kétharmados felhatalmazás birtokában változtatható meg az Országgyűlés útján. A nevezett időszakban erre nem került sor, így a csupán a jogrendszer szintjén – *de iure* – létező fővárosi, megyei közigazgatási hivatal volt a törvényességi ellenőrzéssel megbízott szerv. Ez a jogbiztonságot veszélyeztető alkotmányellenes állapot az Alkotmánybíróság három ízben történt határozathozatalát követően, az országgyűlési választások után rendeződött.<sup>10</sup>

<sup>7</sup> A Magyar Program 11.0-át 2011. június 10-én adta ki az akkori Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium. Átfogó célja a Jó Állam elérése, hatékony nemzeti közigazgatás kialakítása. Ennek érdekében az erős (neoverber) állam kialakításának szükségességét hangsúlyozta. A program sajátosságai közül kiemelendő annak átfogó jellege, illetve a menet közbeni formálódás, korrigálás igénye. Emellett az OECD partnerség keretében megvalósuló elemzések, tanácsadás és ajánlás segítette a program végrehajtását. Ugyanakkor a program kapcsán az OECD többször jelezte többek között a pénzügyi szempontok beépítésének szükségességét is. Lásd: *Hungary: Towards a Strategic State Approach* (2015). OECD Public Governance Reviews. OECD Publishing.

<sup>8</sup> Emellett megemlítendő, hogy sok egyéb önálló, korábban megyei illetékességű államigazgatási szervek régiós szintű kialakítása is megtörtént, a legtöbbször azonban ezek megyei illetékességű egységekkel is rendelkeztek.

<sup>9</sup> Bővebben lásd: VEREBÉLYI Imre (2009): Válságban a magyar középszintű közigazgatás, quo vadis? *Új Magyar Közigazgatás*, 1. évf. 2. sz. 44–58.

<sup>10</sup> A témáról bővebben lásd: ZÖLD-NAGY Viktória – VIRÁG Rudolf (2013): *A területi államigazgatás integrációja*. Budapest, Nemzeti Köszolgálati és Tankönyv Kiadó. 62–64.

Ezt követően a Kormány megalkotta a fővárosi, megyei közigazgatási hivatalokról szóló 214/2010. (VII. 9.) Korm. rendeletet, amely 2010. szeptember 10-i hatálybalépésével megszüntette a regionális államigazgatási hivatalokat, és visszaállította a korábbi megyei szinten elhelyezkedő közigazgatási hivatalokat.<sup>11</sup> Általánosságban elmondható, hogy egy-fajta restauráció következett be, azonban a jogalkotó a visszaállított konstrukciót nem szánta maradandónak, hanem a későbbi átalakítások bázisintézményévé tette.<sup>12</sup> A korábbi állapotok helyreállítása körében kiemelendő, hogy az általános jogutód szerv a továbbiakban újra ellátta a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzését.

A megyei szint újra meghatározóvá válása a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával vált teljessé. A 2011. január 1-jével hatályba lépő Khtv.<sup>13</sup> miniszteri indoklásából<sup>14</sup> kiolvasható, hogy a jogalkotói akarat a szervezeti integráció fokozására terjedt ki. Ennek egyik jele, hogy a területi államigazgatás szintjén elhelyezkedő szervek száma közel a felére, 15-re csökkent.<sup>15</sup>

Ezen a ponton utalni kívánunk arra, hogy a fővárosi és megyei kormányhivatal jogállásának szabályozása kiemelkedik az általános jogelőd szervekre vonatkozó normák közül. Ennek egyik magyarázata a rendszerváltoztatás óta első ízben megvalósuló külön törvényi szintű szabályozás. A külön törvény megerősítette a szerv jogállását, hiszen azt immáron nem a Kormány határozta meg rendeletei útján, hanem az Országgyűlés törvényalkotási jogkörében eljárva. Továbbá a 2012. január 1-jén hatályba lépő Alaptörvény rendelkezései kimondják, hogy a fővárosi és megyei kormányhivatal a Kormány általános hatáskörű szerve.<sup>16</sup> Emellett a jogelőd szervek törvényességi ellenőrzésénél bővebb jogkört, a törvényességi felügyeletet is alkotmányos szinten rögzítették.<sup>17</sup> Ezen túlmenően az Alaptörvény kimondja, hogy a fővárosi és megyei kormányhivatal a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettség elmulasztása körében meghatározott feltételek esetén reparációs jogával élhet.<sup>18</sup> Ezek jelentősége kettős: egyfelől az alkotmányozó hatalom a helyi önkormányzatok irányában fennállt törvényességi ellenőrzés és azok gyenge eszközei helyébe jóval erősebb, kiszélesített jogosítványokat állít,<sup>19</sup> másfelől pedig az Alaptörvényben rögzített rendelkezések tovább erősítették a szerv jogállását, amely immáron alkotmányos szinten is megjelenítést nyert.

<sup>11</sup> 214/2010. (VII. 9.) Korm. rendelet 31–32. §

<sup>12</sup> Bővebben lásd: BARTA Attila (2014): A területi államigazgatás változásai 2010–2014. *Új Magyar Közigazgatás*, 7. évf. 2. sz. 1.

<sup>13</sup> A fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXXVI. törvény (a továbbiakban: Khtv.)

<sup>14</sup> T/1248. A fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról (2010). miniszteri indokolás

<sup>15</sup> *Magyar Program* (11.0) (2011). 25.

<sup>16</sup> Alaptörvény 17. cikk (3) bek.

<sup>17</sup> Alaptörvény 34. cikk (4) bek.

<sup>18</sup> Alaptörvény 32. cikk (5) bek.

<sup>19</sup> A törvényességi felügyelet eszközrendszeréről hazánkban lásd: SIKET Judit (2017): *A helyi, területi önkormányzatok közigazgatási autonómiája Magyarországon. Történeti és nemzetközi kitekintéssel, figyelemmel a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájára*. PhD-értekezés. Szeged. 161–164.

A Khtv. törzshivatalra és szakigazgatási szervekre különítette el a fővárosi és megyei kormányhivatalok szervezetét.<sup>20</sup> A törzshivatal főosztályokból, illetve osztályokból épül fel. A főosztályok a feladatok típusa szerint szakmai feladatokat ellátó főosztályokra<sup>21</sup> és funkcionális feladatokat<sup>22</sup> ellátó főosztályokra<sup>23</sup> oszthatók. A főosztályok további osztályokra tagozódhatnak. Emellett megkülönböztetünk önálló osztály<sup>24</sup> jogállású szervezeti egységeket is.<sup>25</sup>

A szakigazgatási szervek köréről a Kormány rendeleti úton hozott döntést.<sup>26</sup> A szakigazgatási szervek megőrizték korábbi szakmai önállóságukat, a jogszabályban megállapított feladat- és hatásköreiket önállóan gyakorolták.<sup>27</sup> Illetékességüket tekintve a hivatal illetékességi területe volt az irányadó, ez alól kivételt csak törvény vagy kormányrendelet állapíthatott meg.<sup>28</sup> Az önálló feladat- és hatáskörrel rendelkező szakigazgatási szervek jogállásukból kifolyólag speciális, kettős irányítás alatt álltak. Ez azt jelentette, hogy a közigazgatás-szervezésért felelős miniszter funkcionális, a szakmai irányító szerv vezetője pedig szakmai irányítást gyakorolt.

Az átalakítások során kiemelt jelentőségű célként jelent meg az egyablakos ügyintézési modell létrehozása. A Kormány ennek kapcsán a hivatal szervezetén belül integrált ügyfélszolgálat<sup>29</sup> kialakítását írta elő.<sup>30</sup> Tekintettel arra, hogy a dekoncentráció elvén szerveződő szervek talán legnagyobb kritikáját az állampolgároktól való távolság, a helyi viszonyok figyelembevételének erős korlátozottsága jelenti, az egyablakos ügyintézés koncepciójában egy mérlegelendő alternatívát kínált az említett hátrányok kezelésére.

<sup>20</sup> Khtv. 2. § (3) bek.

<sup>21</sup> Hatósági főosztály, törvényességi felügyeleti főosztály, oktatási főosztály.

<sup>22</sup> A funkcionális feladatok jellemzően belső igazgatási feladatok, azaz humánpolitikai és humánerőforrás-gazdálkodási; költségvetési gazdálkodási; pénzügyi és számviteli; üzemeltetési, eszköz- és vagyongazdálkodási; beszerzési, szabályozási és iratkezelési; ellenőrzési; koordinációs; jogi; saját szervei működést szolgáló informatikai üzemeltetési és rendszerfenntartási; kommunikációs és nemzetközi kapcsolatok lebonyolítására szolgáló feladatok. Lásd: 66/2015. Korm. rendelet 1. § (4) bek.

<sup>23</sup> Például pénzügyi főosztály, humánpolitikai főosztály.

<sup>24</sup> Például kormány megbízotti kabinet, belső ellenőrzési osztály.

<sup>25</sup> GYURITA Rita (2014): Reformok a területi államigazgatási szervezetben 2010–2013 között. In PATYI András – LAPSÁNSZKY András: *Rendszerváltás, demokrácia és államreform az elmúlt 25 évben. Ünnepi kötet Verébelyi Imre 70. születésnapja tiszteletére*. Budapest, Wolters Kluwer. 179.

<sup>26</sup> Khtv. 5. § (1) bek.

<sup>27</sup> Khtv. 3. § (1) bek. és 5. § (2) bek.

<sup>28</sup> 288/2010. (XII. 21.) Korm. rendelet 3. §

<sup>29</sup> Lényege, hogy egyetlen helyen több ügy is intézhető, például gyermekgondozási segély igénylése, anyasági támogatás igénylése, családi pótlék igénylése. Lásd bővebben: 288/2010. (XII. 21.) Korm. rendelet 2. melléklet 1. pont.

<sup>30</sup> 288/2010. (XII. 21.) Korm. rendelet 21. § (1) bek.

### 3. A JÁRÁSOK KIALAKÍTÁSA ÉS A KORMÁNYABLAKOK TOVÁBBFEJLESZTÉSE

A területi államigazgatás reformjának fontos intézménye a járási (fővárosi kerületi) hivatal.<sup>31</sup> Az Országgyűlés 2012 júniusában fogadta el a járási kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról szóló 2012. évi XCIII. törvényt (a továbbiakban: Jártv.), amely 2013. január 1-i hatálybalépésével újra bevezette a járásokat, ami nélkül persze járási hivatal sem lehetne. A járási hivatalok ugyanakkor nem önálló szervek, hanem a kormányhivatalok kirendeltségei, amelyek önálló feladat- és hatásköröket látnak el.<sup>32</sup>

Ezek vizsgálata előtt meg kell jegyeznünk, hogy a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.) kimondja, hogy az önkormányzatok az egységes államszervezet részeit képezik.<sup>33</sup> E rendelkezés egyfelől meghatározza a helyi önkormányzatok helyét az államszervezetben, másfelől lehetőséget biztosít a törvényalkotó számára, hogy törvény által biztosított kereteken belül például jogállási szabályokat, feladat- és hatásköri rendelkezéseket módosítson. Ennek jelentősége abban rejlik, hogy a területi és helyi közigazgatás két alrendszere szoros egységet alkot, kiegészíti egymást, így egyik reformja sem képzelhető el a másik nélkül.<sup>34</sup> A járási rendszer visszahozatala tehát szükségszerűen nemcsak a területi és helyi államigazgatás átalakítását jelenti, hanem az önkormányzati rendszerét (beleértve a kistérségi rendszert) is. Mindazonáltal fontos különbség, hogy a jelenlegi járási – Budapesten fővárosi kerületi – hivatalok a területi államigazgatás szervei, vagyis nem az önkormányzati igazgatáshoz kötődnek, ellentétben a polgári kori Magyarország idejében működő járásokkal.<sup>35</sup>

A 2013-ban újra bevezetett járási hivatal – mint területi államigazgatási szerv – feladatait túlnyomó részben a korábban a települési jegyzők által ellátott államigazgatási feladatok jelentik.<sup>36</sup> Vagyis a feladat- és hatáskörök meghatározása az államigazgatási és helyi önkormányzati feladatok elválasztásán alapult. Ez – többek között – egyfajta tehermentesítést

<sup>31</sup> A járási szint a 13–14. századra vezethető vissza. Több évszázadon keresztül meghatározó volt, majd a szocializmus alatt megszűnt. Az intézmény az 1984. január 1-je és 2012. december 31-e közötti időszakban nem létezett. A járások eredetileg a vármegyék önkormányzatiság nélküli szervezeti egységei voltak, alapvetően nem az államigazgatáshoz kötődtek. Lásd bővebben: HOFFMAN István (2012): A járás helye a magyar közigazgatás rendszerében. *Magyar Közigazgatás*, 2. évf. 1. sz. 19–32.

<sup>32</sup> Jártv. 77. § (7) bek.

<sup>33</sup> 2011. évi CLXXXIX. törvény preambuluma.

<sup>34</sup> Az államigazgatás és önkormányzati igazgatás egymásra utaltságáról lásd bővebben: MAGYAR Zoltán (1942): *Magyar közigazgatás*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda. 116–119.

<sup>35</sup> A problémára nézve lásd különös tekintettel: BARTA Attila (2013): *Területi államigazgatás Magyarországon*. Budapest, Gondolat.

<sup>36</sup> A helyi szinten a jegyzők, illetve az önkormányzatok látták el az államigazgatási feladatok túlnyomó többségét – többek között – okmányirodai feladatokat, általános szabálysértési hatósági feladatokat, szociális oktatásügyi feladatokat. A jegyző feladat- és hatásköreiről, az átkerülő feladatokról lásd: HORVÁTH M. Tamás – JÓZSA Zoltán (2016): *Az államigazgatás helyi és területi szervei: koncentráció és koncentráció*. In JAKAB András – GAJDUSCHEK György szerk.: *A magyar jogrendszer állapota*. Budapest, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont. 571–572.

jelentett a korábban megközelítőleg 70%-ban államigazgatási feladatot ellátó jegyzők számára.<sup>37</sup>

A jogalkotó egyúttal a magyar közjogi hagyományok szerves részét képező mikro-középszintet strukturálta újra<sup>38</sup> (kistérségek kiüresítése).<sup>39</sup> Ezt a döntést alapvetően az a szervezési koncepció indokolja, amely alapján egy szétaprózódott településhálózattal rendelkező ország – mint Magyarország esetében – szükségszerű egy, a települési és a megyei szint közé eső köztes szint kialakítása.<sup>40</sup> Emellett legfőbb érvként említendő meg a települési (önkormányzati) szinten ellátott államigazgatási feladatok visszavételének jogos igénye is. A járásokat ugyanakkor nem önálló költségvetési szervként vezették be, hanem a fővárosi és megyei kormányhivatalok belső szervezeti egységeiként. Ekképpen a kormányhivatali szervrendszer belső tagoltsága 2013-tól jelentős mértékben megnőtt, hiszen a járási hivatalok maguk is törzshivatalból és önálló hatáskörrel rendelkező szakigazgatási szervekből álltak, illetve integrált ügyfélszolgálatot (kormányablakot) működtettek.

A járásszékhely városok megállapítása során fontos szempontot jelentett az elérhetőség. Ezzel összefüggésben a jogalkotói akarat az volt, hogy lehetőség szerint a járáson belüli legtávolabbi település is 30 kilométer távolságon belül helyezkedjen el a székhelytelepüléstől.<sup>41</sup> Ennek megfelelően 2013 januárjától 175 járási, a fővárosban pedig 23 kerületi hivatal kezdte meg működését.<sup>42</sup> A járási hivatal – az illetékességébe tartozó települések tekintetében – kirendeltségek és települési ügysegédek útján is elláthatja feladatait.<sup>43</sup>

Az eddig leírtakban utaltunk arra, hogy a nagy kormányhivatali szervezet, illetve a vezetési és irányítási szintek magas száma a hatékonyság ellen ható tényezők, illetve kitértünk a járási hivatal kialakítása mellett szóló érvek egy részére is. Ezek mellett fontos megjegyeznünk, hogy a járási hivatalok területe és felépítése nem egységes, ennek ellenére azonban szerepe kiemelendő az államigazgatási hatósági ügyek intézésében, az ügyek egyszerűbb vitelében. Azaz az egységes<sup>44</sup> járási szint kialakítása hozzájárult az egységes ügyintézés megvalósításához, a kormányablakok továbbfejlesztéséhez.

<sup>37</sup> BÁRDOS László (2011): Az önkormányzatok húsz éve – jegyzői szemmel. *Új Magyar Közigazgatás*, 4. évf. 10. sz. 49.

<sup>38</sup> Itt kívánunk utalni arra, hogy a helyi önkormányzat társulásként működött kistérségi rendszer és az államigazgatási feladatellátásra létrejött járási hivatali rendszer területi lehatárolása nagyban egyezik.

<sup>39</sup> A fragmentált kistérségi rendszer hátrányait a kistérségek nem szüntették meg, kiüresítésükhöz az MótV. hatálybalépése, illetve a helyi önkormányzati feladatok centralizációja (ezen belül koncentrációja) vezetett. Az önkormányzati rendszer átalakításának okairól és az új szabályozás vizsgálatáról lásd: SZENTE Zoltán (2014): Sarkalatos átalakulások – Az önkormányzati rendszer. *MTA Law Working Papers*, 29. sz. 1–9.; PÁLNÉ KOVÁCS Ilona (2016): Modellváltás a magyar önkormányzati rendszerben. In JAKAB–GAJDUSCHEK szerk.: *i. m.* 583–599.

<sup>40</sup> PÁLNÉ KOVÁCS Ilona (2013): Az állam térbeli szerkezetéről. *Comitatus: Önkormányzati Szemle*, 23. évf. 215. sz. 71.

<sup>41</sup> A járások kialakításának szempontjairól lásd bővebben: 1299/2011. (IX. 1.) Korm. határozat.

<sup>42</sup> A járások székhelyeiről és illetékességi területéről lásd: 218/2012. (VIII. 13.) Korm. rendelet 1. melléklet 218/2012. (VIII. 13.) Korm. rendelet 1. §

<sup>44</sup> Ennek körében a jogszabály által meghatározott egységes jogi keretre gondolunk.

A járási hivatal ügyfélszolgálatot (kormányablakot) működtet, amely egyben az ügyfelek és a helyi államigazgatás találkozási pontját is jelenti.<sup>45</sup> Ügyféloldalról szemlélve a kormányablakrendszer egyik legfőbb pozitívuma az elérhetősége. Ez a megállapítás különösen érvényes azon ügýtípusokat alapul véve, amelyek az ország bármelyik kormányablakában egységesen, azonos módon intézhetők.

Az intézhető ügyeket a kormányablakokról szóló 515/2013. (XII. 30.) Korm. rendelet a következőképpen kategorizálja:

- Azonnal intézhető ügyek, amelyekben a kormányablak kizárólagos hatáskörben vagy az ügyre vonatkozó jogszabályban meghatározott, az eljárásra hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóság helyett jár el,<sup>46</sup>
- olyan ügyek, amelyekben a kormányablak kizárólagos hatáskörben vagy az ügyre vonatkozó jogszabályban meghatározott, az eljárásra hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóság helyett jár el, az eljárásra meghatározott ügyintézési határidőn belül,<sup>47</sup>
- beadványok útján indítható ügyek, amelyekben a kormányablakhoz érkező beadványokat a kormányablak haladéktalanul, de legkésőbb a benyújtást követő munkanapon további ügyintézés végett az eljárásra hatáskörrel rendelkező illetékes hatósághoz továbbítja,<sup>48</sup>
- olyan ügyek, amelyekben az ügyfél kérésére a kormányablak részletes tájékoztatást nyújt az eljárás menetéről, az adott eljárással kapcsolatos ügyféli jogokról és kötelezettségekről,<sup>49</sup>
- olyan ügyek, amelyekben a kormányablak hivatalból jár el.<sup>50</sup>

Ezeken felül említhető meg, hogy a kormányablak hatósági szolgáltatásként – a technikai feltételek megléte esetén – kiegészítő szolgáltatások biztosítását is ellátja.<sup>51</sup>

#### 4. A SZERVEZETI INTEGRÁCIÓ MÉRTÉKÉNEK FOKOZÓDÁSA

2015-ben erős, kétirányú külső és belső integráció indult meg. A kormányhivatalba történő beolvadással szüntették meg a területi államigazgatás több, korábban önálló szervét, mint például a Környezetvédelmi és Természetvédelmi Felügyelőségeket, valamint a Magyar Bányászati és Földtani Hivatal bányakapitányságait. E ponton jegyzendő meg, hogy a külső integráció nemcsak a dekoncentrált szervek csökkentésére irányuló beolvasztást

<sup>45</sup> FÁBIÁN Adrián – BENCsik András (2014): Régi és új szereplők a területi államigazgatásban: járási hivatalok és kormányablakok. *Új Magyar Közigazgatás*, 7. évf. 2. sz. 23.

<sup>46</sup> Az ügycsoportba tartozó ügyek katalógusát lásd: 515/2013. (XII. 30.) Korm. rendelet 1. melléklet.

<sup>47</sup> Az ügycsoportba tartozó ügyek katalógusát lásd: 515/2013. (XII. 30.) Korm. rendelet 2. melléklet.

<sup>48</sup> Az ügycsoportba tartozó ügyek katalógusát lásd: 515/2013. (XII. 30.) Korm. rendelet 3. melléklet.

<sup>49</sup> Az ügycsoportba tartozó ügyek katalógusát lásd: 515/2013. (XII. 30.) Korm. rendelet 4. melléklet.

<sup>50</sup> Az ügycsoportba tartozó ügyek katalógusát lásd: 515/2013. (XII. 30.) Korm. rendelet 6. melléklet.

<sup>51</sup> Lásd részletesen: 515/2013. (XII. 30.) Korm. rendelet 5. melléklet.



jelentette, hanem a feladatok integrációját is. A Kormány az 1744/2014. (XII. 15.) Korm. határozatában a következő feladatok átvételét írta elő:

- A Magyar Államkincstár megyei igazgatóságainak családtámogatási és szociális ellátási, valamint lakáscélú támogatással összefüggő feladatai,
- az Országos Egészségbiztosítási Pénztár területi hivatalainak baleseti megtérítéshez és a keresőképeség vizsgálatához kapcsolódó feladatai,
- a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal anyakönyvezéssel összefüggő feladatai.<sup>52</sup>

A jogalkotó ezzel szinte párhuzamosan változtatta meg a kormányhivatal és a járási hivatal törzshivatalának és a szakigazgatási szerveinek jogállását, megszüntetve a szakigazgatási szervek önálló feladat- és hatáskörét azáltal, hogy főosztályi struktúrába olvasztotta azokat.<sup>53</sup> Ez a belső integráció jelentősen lecsökkentette az irányítási és vezetői szinteket, megszüntette a kettős irányítást, de a szakigazgatási szempontok érvényesülésének kérdését is előhívta, illetve több esetben eltörölte a munkakörök betöltéséhez korábban kötelezően előírt szakirányú végzettség szükségességét.

### 1. táblázat • A kormányhivatalok létszámkerete

(Forrás: saját szerkesztés)<sup>54</sup>

Az érintett kormányhivatal	Létszámkeret (fő)
Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal	1935
Baranya Megyei Kormányhivatal	1626
Békés Megyei Kormányhivatal	1468
Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal	2663
Budapest Fővárosi Kormányhivatal	5662
Csongrád Megyei Kormányhivatal	1655
Fejér Megyei Kormányhivatal	1499
Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal	1534
Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal	1939
Heves Megyei Kormányhivatal	1261
Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Kormányhivatal	1507
Komárom-Esztergom Megyei Kormányhivatal	1075
Nógrád Megyei Kormányhivatal	908
Pest Megyei Kormányhivatal	3362
Somogy Megyei Kormányhivatal	1414
Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kormányhivatal	2065
Tolna Megyei Kormányhivatal	965

<sup>52</sup> 1744/2014. (XII. 15.) Korm. határozat 4–6. pont.

<sup>53</sup> Kovács Zoltán – Pilz Tamás (2015): A területi államigazgatás 2015. évi integrációjáról. *Új Magyar Közigazgatás*, 8. évf. 3. sz. 61–68.

<sup>54</sup> A táblázat a 39/2016. (XII. 30.) MvM utasítás alapján készült.

Az érintett kormányhivatal	Létszámkeret (fő)
Vas Megyei Kormányhivatal	1133
Veszprém Megyei Kormányhivatal	1515
Zala Megyei Kormányhivatal	1212

A Kormány a területi államigazgatás „működési hatékonyságának növelése érdekében” feladatként határozta meg a megyei (fővárosi) és a járási (fővárosi kerületi) feladat- és hatásköri szintek felülvizsgálatát, a kormányhivatal és a járási hivatal feladatellátásával összefüggésben a másodfokú hatáskörében eljáró központi hivatalok hatáskör-racionalizálását, valamint a központi és területi államigazgatási feladatellátás szintjeinek, valamint az ezzel összefüggő jogorvoslati szintek<sup>55</sup> átalakítását.<sup>56</sup>

Ezek alapján konkrét változásokat fogalmazott meg az 1312/2016. (VI. 13.) Korm. határozat. A határozat melléklete összesen 44 költségvetési szerv jogutódlással vagy jogutódlás nélkül történő megszüntetéséről szól. Emellett a központi szint által gyakorolt feladat- és hatáskörök fővárosi, megyei kormányhivatalba, illetve járási hivatalba történő telepítésének szükségességét hangsúlyozta.<sup>57</sup> Ennek megfelelően a 2016. évi CIV. törvény döntött a központi hivatalok felülvizsgálatával összefüggő törvények módosításáról. A törvényi szabályozás szükségessé vált, tekintettel a megszűnő központi hivatalok hatósági jellegű<sup>58</sup> elsőfokú feladatai ellátásának rendezése céljából. A kormányhivatal feladat- és hatáskörének bővülése a járási hivatalok megerősödését eredményezte. Egyrészt ez azzal igazolható, hogy az átkerülő feladatok elsőszámú címzettje a járási hivatal lett, másrészt pedig a hivatalon belül eszközölt feladatátrendezés is ezt eredményezte. Fontos látni, hogy az integráció fokozódásával a jogorvoslati szintek átalakítása is szükségszerűvé vált. Mindezek következménye, hogy az ügyintézés súlypontja a járási szintre helyeződött.

A hatásköri kérdések mellett érdekes eltolódás figyelhető meg a járási hivatalok illetékeségére vonatkozóan. Az ágazati jogszabályok alapján 2017-től a járási hivatal önálló feladat- és hatáskörébe került ügyek illetékessége a következő módon alakult:

- valamennyi járási hivatalban intézhető ügyek, például gyámügy, áldozatsegítési feladatok,
- kiemelt járási hivatalokban intézhető ügyek, amelyek 2-3 járásra kiterjedő illetékeséggel rendelkeznek, például a nyugdíjbiztosítás, a népegészségügy vagy a vadászati, halászati ügyekkel kapcsolatban,
- megyeszékhely szerinti járási hivatalban intézhető ügyek, például lakástámogatás, rehabilitációs hatósági ügyek,

<sup>55</sup> A jogorvoslati szintek átalakítására elsősorban azért volt nagy szükség, mert a szervezeti integráció velejárájaként az egyes területi államigazgatási szervek és szakigazgatási szervek önállósága, illetve önálló feladat- és hatásköre megszűnt, ezzel összefüggésben pedig az egy szervezeten belüli jogorvoslat lehetőségét már korábban elvetette az Alkotmánybíróság a Ket. 106. § (1) bek. alapján.

<sup>56</sup> Lásd: 1959/2015. (XII. 23.) Korm. határozat 2. pont.

<sup>57</sup> 1312/2016. (VI. 13.) Korm. határozat 5. pont.

<sup>58</sup> Beleértve a hatósági nyilvántartás vezetésével és a hatósági ellenőrzéssel kapcsolatos feladatokat is.

- több járásra/megyére intézett ügyek, például a foglalkoztatáspolitikai, vetőmag- és szaporítóanyag-felügyeleti és ehhez kötődő laboratóriumi feladatok.

A járási hivatalok között illetékesség alapján felmerülő differencia több hivatal *de facto* speciális, kiemelt státuszát eredményezheti. A fentebb ismertetett folyamatok eredményeként a járási hivatalok szervezete, állománya, feladat- és hatáskörének bővülése, illetve újonnan megjelenő differenciálódása egyre inkább megfigyelhető.

## 5. A KÖZIGAZGATÁSI HATÓSÁGI ELJÁRÁST ÚJRASZABÁLYOZÓ ÁKR. ÉS A MEGÚJULT KÖZIGAZGATÁSI BÍRÁSKODÁS RENDSZERÉNEK HATÁSAI

Az utóbbi években központi célkitűzésként jelent meg az adminisztratív terhek csökkentése. Ez egyszerre jelenti az igazgatási szolgáltatási díjak és illetékek csökkentését, a határidők lerövidítését és a deregulációt is.<sup>59</sup> Ennek körében a jogalkotó új közigazgatási eljárási kódex megalkotása mellett döntött. A 2018. január 1-vel hatályba lépő 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról (a továbbiakban: Ákr.) jelentősen átalakította a jogorvoslati rendszert is azáltal, hogy a korábban hatályos 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól (a továbbiakban: Ket.) szabályozásától eltérően nem a fellebbezést jelölte meg rendes jogorvoslati fórumként, hanem a bírói felülvizsgálatot. Fontos azonban jelezni, hogy a fellebbezés rendes jogorvoslati jellege megszűnt ugyan, de igénybe vételére továbbra is sor kerülhet, amennyiben törvény azt kifejezetten megengedi. Az Ákr. ezzel összefüggésben kimondja, hogy fellebbezésnek van helye, ha a határozatot járási hivatal vezetője vagy – a képviselő-testület kivételével – helyi önkormányzat szerve vagy rendvédelmi szerv helyi szerve hozta.<sup>60</sup>

Ezekre tekintettel fontos kitérnünk a közigazgatási bíráskodás megújult rendszerére. 2018. január 1-től jelentős változtatások történtek a közigazgatási döntések bírói felülvizsgálatára vonatkozó jogi normák tekintetében is. Azokat ugyanis az Országgyűlés – a közigazgatási bíráskodás önállóságát elismerve – kiemelte a polgári peres eljárások keretei közül. A külön törvényi szabályozás kiszélesítette a bírósághoz fordulás lehetőségét is azáltal, hogy a közigazgatási jogvita tárgyát tágan értelmezte.<sup>61</sup> A jogorvoslati rendszer

<sup>59</sup> Lásd: *Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020* (2015). Elérhető: [www.kormany.hu/download/8/42/40000/Kozigazgatás\\_feljesztési\\_stratégia\\_.pdf](http://www.kormany.hu/download/8/42/40000/Kozigazgatás_feljesztési_stratégia_.pdf) (Letöltés dátuma: 2018. 01. 30.)

<sup>60</sup> Ezeket kivül önálló fellebbezésnek van helye az Ákr. 116. § (3) bekezdésében meghatározott esetekben.

<sup>61</sup> „4. § [A közigazgatási jogvita]

(1) A közigazgatási jogvita tárgya a közigazgatási szerv közigazgatási jog által szabályozott, az azzal érintett jogalany jogi helyzetének megváltoztatására irányuló vagy azt eredményező cselekményének, vagy a cselekmény elmulasztásának (a továbbiakban együtt: közigazgatási tevékenység) jogszerűsége.

(2) Közigazgatási jogvita a közszolgálati és a közigazgatási szerződéses jogvisztonnyal kapcsolatos jogvita is.

(3) Közigazgatási cselekmény

a) az egyedi döntés;

átalakítása nyilvánvalóan a közigazgatási bíróságok ügyszámemelkedését vonja maga után, amely így kellő alapot biztosít az önálló közigazgatási bíróságok felállítására.

Az új közigazgatási bírósági rendszer témánk szempontjából szintén releváns pontja a bíróságok közigazgatási cselekmény megváltoztatására kapott felhatalmazása. Míg a korábbi szabályozás szűkre szabta a *reformatórius* jogkör alkalmazását, a hatályba lépő rendelkezések főszabály szerint adnak erre lehetőséget. A járási hivatalvezető közigazgatási hatósági jogkörében hozott elsőfokú határozata ellen tehát továbbra is megmarad a fellebbezés, amelyet jellemzően a fővárosi és megyei kormányhivatal vizsgál meg, másodfokú közigazgatási hatósági jogkörében.<sup>62</sup> A másodfokon hozott döntés ellen az új szabályozás megtartotta a bírósághoz fordulás lehetőségét, azzal az eltéréssel, hogy a közigazgatási bíróságok csak kivételes esetben kötelezik új eljárásra az első fokon döntést hozó közigazgatási hatóságot, helyette a közigazgatási cselekményt megváltoztatják, amennyiben ezt „az ügy természete megengedi”.<sup>63</sup> Vagyis feltételezhető, hogy a jogorvoslat időben hamarabb következik be.<sup>64</sup>

Ebben az összefüggésben feltehető a kérdés, hogy a közigazgatás döntéseinek bírói megváltoztatása nem sérti-e a hatalmi ágak elválasztásának elvét. A bírói hatalmi ág beavatkozása a jog érvényre juttatásának biztosítékát is jelenti, amely a jogbiztonság és a jogállamiság követelményéből vezethető le, vagyis bizonyos mértékig indokoltnak mondható, sőt szükséges. Ugyanakkor a bíróság nem veheti át a közigazgatás feladatait.<sup>65</sup> Azonban az előbb említett ideális–szükséges mértékű beavatkozás csupán elvi szinten határozható meg, amelyet a gyakorlat konkrét ügyek mentén idővel megkérdőjelezhet.<sup>66</sup>

---

b) a hatósági intézkedés;

c) az egyedi ügyben alkalmazandó – a jogalkotásról szóló törvény hatálya alá nem tartozó – általános hatályú rendelkezés;

d) a közigazgatási szerződés.” Lásd: 2017. évi I. törvény 4. § (1)–(3) bek.

<sup>62</sup> Ezen a ponton jelezzük, hogy az Ákr. 118. § (1) bekezdése kimondja, hogy fellebbezni csak a megtámadott döntésre vonatkozóan, tartalmilag azzal közvetlenül összefüggő okból, illetve csak a *döntésből közvetlenül adódó jog- vagy érdeksérelemre* hivatkozva lehet. Ez utóbbi kitétel jelentős változás a korábban hatályos Ket. rendelkezéseihez képest, ahol ilyen szabály nem volt érvényben.

<sup>63</sup> 2017. évi I. törvény a közigazgatási perrendtartásról (a továbbiakban: Kp.) 90. § (1) bek.

<sup>64</sup> Ugyanakkor utalnunk kell arra is, hogy amennyiben nincs fellebbezésre lehetőség, úgy kétfokú a bírósági felülvizsgálat, ami viszont nem határidőhöz kötött.

<sup>65</sup> PATYI András – KÖBLÖS Adél (2016): A közigazgatási bíráskodás alkotmányos alapjai. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 3. sz. 13.

<sup>66</sup> Ahol a Kp. előtt megváltoztatási jogkörrel bírtak a bíróságok, ott a döntés alapja jogkérdés, és nem szakkérdés volt, például ingatlan-nyilvántartási ügyek, családi jogállással összefüggő ügyek, amelyekben a 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről (a továbbiakban: Ptk.) által szabályozott jogviszonyban járt el a közigazgatás. A legnagyobb ügyszámot jelentő adóügyekben pedig a jogalap a tulajdonjog védelmével van összefüggésben, tehát ha a jogalap felülvizsgálatában dönt a bíróság, akkor megint polgári jogi jogviszonyokban járt el. Az összszerszerűség pedig a jogalap függvénye, ez volt a megváltoztatási jogkör alapja. A mostani általános jogkörnél ez a logika hiányzik, helyette van az a bizonytalan jogfogalom, hogy „ha az ügy természete megengedi”, de ezt maga az eljáró bíróság dönti el. A közigazgatás – mint szakigazgatás – speciális szaktudást igényel, míg a bírói hatalmi ág igazság- és jogszolgáltató tevékenysége szükségszerűen a törvényességi szempontok érvényesítését végzi, és nem szakkérdésekben hoz döntést.

A magunk részéről azon kutatók álláspontjával értünk egyet, akik a megújult jogorvoslati rendszer és az általános alkalmazást nyerő *reformatórius* jogkör pozitívumai mellett a szakszerűségi szempontok érvényesítésének nehézségére hívják fel a figyelmet.<sup>67</sup> A fő kérdés tehát az, hogy az általánossá váló megváltoztatási jogkör és az így kiszélesített bírói mérlegelés nem hordoz-e veszélyt a speciális szaktudást igénylő kérdésekben, vagyis hogy a bírói felülvizsgálat alkalmas-e arra, hogy a jogszerűség mellett a szakszerűség szempontjait is érvényesítse.

## 6. ZÁRÓ GONDOLATOK

A már hivatkozott szakirodalom és az egyes szervekre vonatkozó jogállási törvények áttekintése után az a határozott véleményünk alakult ki, hogy a járási hivatalok a területi államigazgatás meghatározó szereplőivé váltak az államigazgatási hatósági ügyek elsőfokú intézésében. Túlás nélkül állítható az is, hogy az utóbbi évek változásainak következményeként a járási szint a hatósági jogalkalmazás legfontosabb szintjévé lépett elő, hiszen az állampolgárok államigazgatási hatósági ügyeik zömét alapvetően a járásokhoz kötődő integrált ügyfélszolgálatok – kormányablakok segítségével intézik, illetve jelentősen megsaporodtak a járási hivatal elsőfokú hatósági jogkörében ellátandó feladatai is. Emellett jegyzendő meg, hogy 2018. január 1-vel a hatályba lépő új közigazgatási hatósági eljárást szabályozó törvény és a megújuló közigazgatási bíraskodás rendszere háttérbe szorította a közigazgatás elsőszámú jogorvoslatát, a fellebbezést.

Ezzel párhuzamba állítva a közigazgatási bíróságok kiszélesített *reformatórius* jogkörét, nehéz megállapítani, hogy azt a szükséges–ideális mértékben állapították-e meg. A megújult jogorvoslati rendszer megszüntette a fellebbezés rendes jogorvoslati jellegét, és az másodlagossá vált a bírósági felülvizsgálat általános jellege mellett.

Így a közigazgatási döntések (cselekmények) törvényességét végső soron eddig is felülvizsgáló bírói döntés időben hamarabb történik meg az előző rendszerhez viszonyítva, amiben főszabály szerint erre csak a fellebbezést követően került sor. Ugyanakkor nyitott kérdés marad, hogy a közigazgatási szervezeten belüli jogorvoslathoz képest hogyan váltosul majd meg a szakszerűségi szempontok érvényesülése.

Emellett továbbra sem látni, hogy mi lesz a sorsa a jegyzőknél hagyott államigazgatási hatásköröknek. A rendszerben tehát továbbra is párhuzamosan élnek együtt a korábbi és új megoldások. Várható-e a közeljövőben, hogy a jogalkotó feladat- és hatásköri centralizációval elve a járási szintre helyezi azokat, tekintettel arra, hogy továbbra is több, magas ügyszámú eljárás tartozik a települési jegyzők hatáskörébe (például építésügyi ügyek jelentős része is)? Ugyanakkor az államigazgatási és önkormányzati feladatok meghatározása és tiszta elválasztása nem problémamentes, és mint láthatjuk, nehezen kivitelezhető.

<sup>67</sup> Például BALÁZS István: *A magyar közigazgatás koncentrációjának és integrációjának hatása a közigazgatási hatósági eljárásra, avagy a közigazgatási hatósági eljárás szakszerűségének egyes garanciális elemei*. Kézirat.

Véleményünk szerint fel kell hagyni a teljes elválasztás igényével, és a közigazgatási működés hatékonysági szempontjait az állampolgárok oldaláról kellene megközelíteni. Emellett nem hagyható el az adott ügytípusok mentén párhuzamosan gyakorolt feladat- és hatáskörök felülvizsgálata sem.

Összegzésképpen elmondható, hogy a járási rendszer újrabevetése jelentősen átalakította az államigazgatási hatósági feladatok ellátásának rendszerét, amely igaz ugyan, a jegyzői feladatellátáshoz képest nem feltétlenül csökkentette az állampolgároktól való távolságot, de nem vitatható el az, hogy megszüntette az alsó-középszint *heterogenitását* és sok esetben – különösen a kormányablak rendszer fejlesztésével – megkönnyítette és egyszerűbbé tette az eljárások kezdeményezését.

## FELHASZNÁLT IRODALOM

1. BALÁZS István (2016): *A közigazgatás változásairól Magyarországon és Európában a rendszerváltástól napjainkig*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó.
2. BALÁZS István: *A magyar közigazgatás koncentrációjának és integrációjának hatása a közigazgatási hatósági eljárásra, avagy a közigazgatási hatósági eljárás szakszerűségének egyes garanciális elemei*. Kézirat.
3. BÁRDOS László (2011): Az önkormányzatok húsz éve – jegyzői szemmel. *Új Magyar Közigazgatás*, 4. évf. 10. sz. 45–52.
4. BARTA Attila (2013): *Területi államigazgatás Magyarországon*. Budapest, Gondolat.
5. BARTA Attila (2014): A területi államigazgatás változásai 2010–2014. *Új Magyar Közigazgatás*, 7. évf. 2. sz. 1–7.
6. FÁBIÁN Adrián – BENCSIK András (2014): Régi és új szereplők a területi államigazgatásban: járási hivatalok és kormányablakok. *Új Magyar Közigazgatás*, 7. évf. 2. sz. 20–24.
7. G. FODOR Gábor – STUMPF István (2008): Neoweberi állam és jó kormányzás. *Nemzeti Érdek*, 2. évf. 7. sz. 5–26.
8. HOFFMAN István (2012): A járás helye a magyar közigazgatás rendszerében. *Magyar Közigazgatás*, 2. évf. 1. sz. 19–32.
9. HORVÁTH M. Tamás – JÓZSA Zoltán (2016): Az államigazgatás helyi és területi szervei: koncentráció és koncentrátum. In JAKAB András – GAJDUSCHEK György szerk.: *A magyar jogrendszer állapota*. Budapest, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont. 564–583.
10. KOVÁCS Zoltán – PILZ Tamás (2015): A területi államigazgatás 2015. évi integrációjáról. *Új Magyar Közigazgatás*, 8. évf. 3. sz. 61–68.
11. MAGYARY Zoltán (1942): *Magyar közigazgatás*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.
12. PÁLNÉ KOVÁCS Ilona (2013): Az állam térbeli szerkezetéről. *Comitatus: Önkormányzati Szemle*, 23. évf. 215. sz. 65–73.
13. PÁLNÉ KOVÁCS Ilona (2016): Modellváltás a magyar önkormányzati rendszerben. In JAKAB András – GAJDUSCHEK György szerk.: *A magyar jogrendszer állapota*. Budapest, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont. 583–599.
14. PATYI András – KÖBLÖS Adél (2016): A közigazgatási bíráskodás alkotmányos alapjai. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 3. sz. 8–29.
15. SIKET Judit (2017): *A helyi, területi önkormányzatok közigazgatási autonómiája Magyarországon. Történeti és nemzetközi kitekintéssel, figyelemmel a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájára*. PhD-értekezés. Szeged. DOI: <https://doi.org/10.14232/phd.3950>
16. SZENTE Zoltán (2014): Sarkalatos átalakulások – Az önkormányzati rendszer. *MTA Law Working Papers*, 29. sz. 1–9.

17. VEREBÉLYI Imre (2009): Válságban a magyar középszintű közigazgatás, quo vadis? *Új Magyar Közigazgatás*, 1. évf. 2. sz. 44–58.
18. ZÖLD-NAGY Viktória – VIRÁG Rudolf (2013): *A területi államigazgatás integrációja*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó.

#### *Internetes források*

1. *Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020* (2015). Elérhető: [www.kormany.hu/download/8/42/40000/Kozigazgatás\\_feljesztési\\_stratégia\\_.pdf](http://www.kormany.hu/download/8/42/40000/Kozigazgatás_feljesztési_stratégia_.pdf) (Letöltés dátuma: 2018. 01. 30.)
2. *Magyary Zoltán közigazgatás-fejlesztési program 11.0.* (2011). Elérhető: <https://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/8/34/40000/Magyary-Kozigazgatás-fejlesztési-Program.pdf> (Letöltés dátuma: 2018. 01. 30.)
3. OECD: *Hungary: Towards a Strategic State Approach*. OECD Public Governance Reviews. OECD Publishing, 2015. DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264213555-en>

#### *Jogi források*

1. 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól
2. 2010. évi CXXVI. törvény a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról
3. 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól
4. 2012. évi XCIII. törvény a járások kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról
5. 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről
6. 2016. évi CIV. törvény a központi hivatalok felülvizsgálatával és a járási (fővárosi kerületi) hivatalok megerősítésével összefüggő egyes törvények módosításáról, valamint egyes költségvetési szervek feladatainak átadásáról
7. 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról
8. 2017. évi I. törvény a közigazgatási perrendtartásról
9. 66/2015. (III. 30.) Korm. rendelet a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról
10. 214/2010. (VII. 9.) Korm. rendelet a fővárosi, megyei közigazgatási hivatalokról
11. 218/2012. (VIII. 13.) Korm. rendelet a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról
12. 288/2010. (XII. 21.) Korm. rendelet a fővárosi és megyei kormányhivatalokról
13. 515/2013. (XII. 30.) Korm. rendelet a kormányablakokról
14. 1191/2010. (IX. 14.) Korm. határozat a területi államigazgatási szervezetrendszer átalakítását megalapozó intézkedésekről
15. 1299/2011. (IX. 1.) Korm. határozat a járások kialakításáról
16. 1744/2014. (XII. 15.) Korm. határozat a területi államigazgatási szervezetrendszer átalakításához kapcsolódó újabb intézkedésekről



17. 1312/2016. (VI. 13.) Korm. határozat a központi hivatalok és a költségvetési szervek formájában működő minisztériumi háttérintézmények felülvizsgálatával kapcsolatos intézkedésekről
18. 1959/2015. (XII. 23.) Korm. határozat a járási (fővárosi kerületi) hivatalok megerősítéséről, valamint az ehhez szükséges hatáskör-racionalizálásról
19. 39/2016. (XII. 30.) MvM utasítás a fővárosi és megyei kormányhivatalok szervezeti és működési szabályzatáról

**Hegyesi Zoltán** a Nemzeti Közszerológati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Kar Lőrincz Lajos Közigazgatási Jogi Intézetének egyetemi tanársegédje, a Közigazgatástudományi Doktori Iskola doktorandusza. Főbb érdeklődési és kutatási területei: közigazgatás-tudomány, közigazgatási szervezeti jog, komparatiztika.