

DR. GYURITA ERZSÉBET RITA

EGYETEMI ADJUNKTUS

SZÉCHENYI ISTVÁN EGYETEM DEÁK FERENC ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI KAR

KÖZIGAZGATÁSI ÉS PÉNZÜGYI JOGI TANSZÉK,

GYŐR-MOSON-SOPRON MEGYEI KORMÁNYHIVATAL FŐIGAZGATÓJA



A Fővárosi és megyei kormányhivatal

1. Előzmények

A fővárosi és megyei kormányhivatalok bemutatását és elemzését megelőzően célszerű röviden áttekinteni a jogelőd hivatalok szervezetét, vezetését és irányítását, valamint főbb feladatait.

A kitekintést a *köztársasági megbízottal, illetve hivatalával* kell kezdeni. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) rendelkezett a köztársasági megbízottra vonatkozó alapvető szabályokról¹, valamint a köztársasági megbízott jogállásáról, hivataláról és egyes feladatairól szóló 1990. évi XC. törvény tartalmazott további törvényi rendelkezéseket a köztársasági megbízottra, illetve hivatalára vonatkozóan. A köztársasági megbízott regionális illetékességgel rendelkezett, a köztársasági megbízottak működési területét meghatározó 8 régióról, valamint a régiókba tartozó megyékről és a régiók székhelyeiről az Országgyűlés döntött.²

A köztársasági megbízott feladatai ellátásában hivatali szervezet segítette. A köztársasági megbízott hivatala területi államigazgatási szerv volt. A szervezetet illetően megállapítható, hogy a köztársasági megbízott a régióin belül megyénként területi hivatalt hozott létre.

A köztársasági megbízottat a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezte ki, illetve mentette fel. A kinevezés határozott időre, a köztársasági elnök megbízatásának időtartamára szólt. A köztársasági megbízott hivatalát (ill. a területi hivatalokat) – a köztársasági megbízott irányításával – a hivatalvezető vezette. A hivatalvezetőt a köztársasági megbízott nevezte ki, illetve mentette fel, határozatlan időre nevezték ki, szakmai vezetőnek minősült.

¹ Ötv. 98–100. §

² A 66/1990. (VIII. 14.) OGY határozat a köztársasági megbízottak működési területét meghatározó régiókba tartozó megyéket, illetőleg a régiók székhelyeit a következők szerint állapította meg: 1. Győr székhellyel: Győr-Moson-Sopron megye, Komárom-Esztergom megye, Vas megye; 2. Budapest székhellyel: Jász-Nagykun-Szolnok megye, Pest megye, Nógrád megye; 3. Miskolc székhellyel: Borsod-Abaúj-Zemplén megye, Heves megye; 4. Debrecen székhellyel: Hajdú-Bihar megye, Szabolcs-Szatmár-Bereg megye; 5. Szeged székhellyel: Bács-Kiskun megye, Békés megye, Csongrád megye; 6. Pécs székhellyel: Baranya megye, Somogy megye, Tolna megye; 7. Budapest főváros; 8. Veszprém székhellyel: Fejér megye, Veszprém megye, Zala megye.

A köztársasági megbízott irányítását osztott irányítás jellemezte, a szervezeti irányítás a belügyminiszter hatásköre volt, a szakmai (ágazati) irányítás megoszlott a belügyminiszter és a többi miniszter között.³

Végül a köztársasági megbízott főbb, az Ötv.-ben is nevesített feladatai az alábbiak voltak: *a)* törvényességi ellenőrzés a helyi önkormányzatok felett, *b)* elsőfokú hatósági jogkör, valamint jogorvoslati (másodfokú) jogkör gyakorlása államigazgatási hatósági ügyekben, *c)* egyéb államigazgatási feladatok (melyeket törvény vagy törvényi felhatalmazás alapján a Kormány utalt hatáskörébe), *d)* a köztársasági megbízott hivatala és a régió területén működő más államigazgatási szervek tevékenységének összehangolása.⁴

A törvényességi ellenőrzés az Alkotmányban deklarált feladat volt: „*A Kormány a belügyminiszter közreműködésével, a köztársasági megbízottak útján biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzését.*”⁵

Az összehangolási (koordinációs) feladat mellett meg kell említeni, hogy a köztársasági megbízottnak előzetes véleményezési jogköre volt a centrális alárendeltségű területi államigazgatási szervek illetékességi területének kijelölése, valamint a vezető kinevezése tekintetében. Látható, hogy a köztársasági megbízottnak sajátos feladatai voltak az illetékességi területén működő területi államigazgatási szervek (dekoncentrált szervek) tekintetében.

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény módosításáról szóló 1994. évi LXIII. törvény alapján a köztársasági megbízott hivatalainak jogutódaiként a *fővárosi és megyei közigazgatási hivatalok* jöttek létre.⁶ A közigazgatási hivatal már nem regionális, hanem fővárosi és megyei illetékességgel működő, centrális alárendeltségű területi államigazgatási szerv (dekoncentrált szerv) volt azzal, hogy egyes feladatok tekintetében törvény vagy kormányrendelet ren-

³ ZÖLD-NAGY VIKTÓRIA–VIRÁG RUDOLF: *A területi államigazgatás integrációja*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyvkiadó, 2013. 29., Ötv. 96. § e) pont.

⁴ A köztársasági megbízott feladataira vonatkozó részletes szabályokat a köztársasági megbízott egyes feladatairól szóló 77/1992. (IV. 30.) Korm. rendelet tartalmazta.

⁵ A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 35. § (1) bekezdés d) pont.

⁶ L. a részletes szabályozást a fővárosi és megyei közigazgatási hivatalokról szóló 161/1994. (XII. 2.) Korm. rendeletben.

delkezése alapján eltérő illetékességgel is köteles volt feladatokat ellátni és hatásköröket gyakorolni. Továbbá a belügyminiszter által meghatározott egyes feladatokat más hivatal működési területén is ellátott.

A hivatalvezetőt a belügyminiszter bízta meg, illetve mentette fel, határozatlan időre kinevezett köztisztviselő, szakmai vezető volt.

A közigazgatási hivatal felett is osztott irányítás érvényesült, a szervezeti irányítás a belügyminiszter hatásköre volt, a szakmai (ágazati) irányítást a belügyminiszter, illetve más ágazati miniszterek gyakorolták.

A közigazgatási hivatal vezetőjének főbb, az Ötv.-ben deklarált feladatai az alábbiak voltak: *a)* a helyi önkormányzatok, a helyi kisebbségi, valamint a kisebbségi települési önkormányzatok törvényességi ellenőrzése (a továbbiakban: törvényességi ellenőrzés), *b)* elsőfokú hatósági jogkör, valamint jogorvoslati (másodfokú) jogkör gyakorlása államigazgatási hatósági ügyekben, *c)* egyéb hatáskörébe utalt államigazgatási feladatok (melyeket törvény vagy törvényi felhatalmazás alapján a Kormány utalt hatáskörébe), valamint *d)* a közigazgatási hivatal és az illetékességi területén működő más államigazgatási szervek (kivéve fegyveres erők, rendőrség, nemzetbiztonsági szolgálat, büntetés-végrehajtási szerv, valamint vám- és pénzügyőrség) tevékenységének összehangolása igazgatásszervezési szempontból. Látható, hogy a közigazgatási hivatal irányítása és feladatai lényegében megegyeztek a jogelődz szervezet irányításával, és az általa ellátott feladatokkal.

Jelentős változások következtek be 1997. január 1-jétől a közigazgatási hivatalok jogállását, szervezetét, vezetését, illetve 1997. július 1-jétől a hivatalvezető feladatait tekintve.⁷ *A közigazgatási hivatal jogállását illetően a belügyminiszter szervezeti és részben szakmai irányítása alatt álló, centrális alárendeltségű területi államigazgatási szervből a Kormány területi államigazgatási szerve lett.*

A hivatali szervezetet érintő változás, hogy a hivatal: *a)* közvetlenül a hivatal vezetőjének vezetése alatt álló szervezeti egységekből, valamint *b)* ágazati szakigazgatási szervekből állt.

Megjelentek tehát a közigazgatási hivatalba integrált szakigazgatási szervek, melyeknek szervei önállósága nem volt, de szakmai önállósággal rendelkeztek, ugyanis jogszabályban megállapított hatáskörükben, hatósági jogkörükben önállóan jártak el. A szakigazgatási szervek száma elenyésző volt, nem valósult meg a szervezeti integráció ebben az időszakban, az integrációs kísérleteket folyamatosan letörték a dezintegrációs folyamatok, 1997. január 1.–2006. december 31. között a közigazgatási hivatal szakigazgatási szervei a fogyasztóvédelmi felügyelőség és a szociális és gyámhivatal (először gyámhivatal) voltak.

A hivatal vezetésére vonatkozó változás, hogy a hivatalvezetőt a belügyminiszter javaslatára (2000. január 1-jétől a belügyminiszter és a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter együttes javaslatára) a miniszterelnök bízta meg és mentette fel, a megbízás továbbra is határozatlan időre szólt. A szakigazgatási szerv vezetőjét az ágazati miniszter egyetértésével a közigazgatási hivatal vezetője nevezte ki és mentette fel.

A hivatali irányításra vonatkozó változás volt, hogy a Kormány a belügyminiszter közreműködésével irányította a közigazgatási hivatalokat. A szakmai (ágazati) irányítási jogkör mind a hivatalvezető vezetése alatt álló szervezeti egységek, mind az ágazati szakigazgatási szervek tekintetében a hatáskörrel rendelkező miniszterek és központi államigazgatási szervek vezetői gyakorolták.

A közigazgatási hivatal vezetőjének főbb feladatai: *a)* koordináció, *b)* ellenőrzés, *c)* képzés, továbbképzés szervezés, összehangolás, *d)* informatikai tevékenység, *e)* törvényességi ellenőrzés, *f)* elsőfokú hatósági jogkör, valamint jogorvoslati (másodfokú) jogkör gyakorlása államigazgatási hatósági ügyekben, *h)* egyéb hatáskörébe utalt államigazgatási feladatok (melyeket törvény vagy a Kormány utalt a hatáskörébe). Lényeges változás, hogy a koordinációs feladatok mellett megjelentek az ellenőrzési feladatok is a területi (dekoncentrált) államigazgatási szervek tekintetében, ugyanis a közigazgatási hivatal vezetőjének koordinációs és ellenőrzési jogkörébe tartoztak a területi államigazgatási szervek, amennyiben a Kormány kivételt nem tett (nem terjedt ki az ellenőrzési jogkör az adó- és pénzügyi ellenőrzési hivatal megyei és fővárosi szerveire). Továbbá a koordinációs és ellenőrzési jogkörbe tartozó területi államigazgatási szervek vonatkozásában a hivatalvezető (a fentebb *a-d)* pontban felsorolt feladatokon túl) *a)* véleményezte a vezetők kinevezését és megbízásuk visszavonását, *b)* javaslatot tehetett kitüntetésükre, jutalmazásukra, *c)* kezdeményezhette fegyelmi felelősségre vonásukat. Végül a koordináció kapcsán meg kell említeni a fővárosi és megyei államigazgatási kollégiumot (a továbbiakban: Kollégium), melynek létrehozásáról és működéséről a közigazgatási hivatal vezetője gondoskodott. A Kollégium közigazgatási hivatal vezetőjének véleményező, összehangolást elősegítő testülete volt, a kollégiumot a hivatalvezető vezette.

A területi államigazgatási szervek jelentős részének regionális átszervezésére irányuló reformtörekvés érintette a fővárosi és megyei közigazgatási hivatalokat is. Ennek okán 2007. január 1-jétől a fővárosi és megyei közigazgatási hivatalok jogutódaként *7 regionális közigazgatási hivatal* jött létre.⁸ Egy-egy régió területe – a Közép-magyarországi régió kivételével – 3 megyére terjedt ki, a regionális közigazgatási hivatalok működési területe megegyezett a tervezési-statisztikai régiók területével.⁹ Megjegyzendő, hogy ez a működési terület nem egyezett a köztársasági megbízott hivatalának működési területével.

A regionális közigazgatási hivatal a Kormány területi államigazgatási szerve volt, szervezetét érintő változás, hogy a szervezeti egységek köre bővült az alábbiak szerint: *a)* a hivatal vezetőjének vezetése alatt álló szervezeti egység, *b)* ágazati szakigazgatási szerv, valamint *c)* kirendeltség (kivéve Közép-magyarországi régió). A kirendeltségek azokban a megyeszékhely városokban működtek, amelyek nem voltak egyben régiószékhelyek is, megyére kiterjedő illetékességgel,

⁸ L. a közigazgatási hivatalokról szóló 297/2006. (XII. 23.) Korm. rendeletet.

⁹ A tervezési tervezési-statisztikai régiók területének meghatározását az Országos Területfejlesztési Konceptióról szóló 97/2005. (XII. 25.) OGY határozat VI. fejezete határozza meg.

⁷ L. a fővárosi és megyei közigazgatási hivatalokról szóló 191/1996. (XII. 17.) Korm. rendeletet.

ennek alapján 12 kirendeltség működött összesen, egy-egy regionális közigazgatási hivatalnak – a Közép-magyarországi Regionális Közigazgatási Hivatalt kivéve – 2 kirendeltsége működött.¹⁰

A szakigazgatási szervek a szociális és gyámhivatal, valamint a fogyasztóvédelmi felügyelőség volt. Ez utóbbi azonban 2007. szeptember 1-jével kivált. Az ágazati szakigazgatási szervnek a kirendeltségeken területi osztálya működhetett.

Megjegyzendő, hogy a 8 területi főépítési iroda jogutódai is a regionális közigazgatási hivatalok lettek.¹¹ Ennek okán 2007. január 1-jétől az állami főépítész a regionális közigazgatási hivatal szervezeti keretében működött, illetékessége megegyezett a regionális közigazgatási hivatal illetékességével, önálló feladat- és hatáskörrel rendelkezett.

A regionális közigazgatási hivatal építésfelügyelője is a hivatal szervezeti keretében működik 2008-tól, önálló feladat- és hatáskörrel rendelkezett, illetékessége pedig megegyezett a regionális közigazgatási hivatal illetékességével.

A regionális közigazgatási hivatal vezetésével kapcsolatban a hivatal vezetőjét a miniszterelnöki hivatal vezető miniszter és az önkormányzatokért felelős miniszter együttes javaslatára a miniszterelnök bízta meg határozatlan időre. A regionális közigazgatási hivatal kirendeltségét a kirendeltség-vezető hivatalvezető-helyettesként vezette, akit a hivatalvezető javaslatára az önkormányzatokért felelős miniszter bízott meg, illetve vontatta vissza a megbízását. A szakigazgatási szerv vezetőjét az ágazati miniszter egyetértésével a regionális közigazgatási hivatal vezetője nevezte ki és mentette fel.

A regionális közigazgatási hivatal irányítását is osztott irányítás jellemezte. A Kormány az önkormányzatokért felelős miniszter közreműködésével irányította a regionális közigazgatási hivatalt. A szervezeti irányítás az önkormányzatokért felelős miniszter hatásköre volt. A szakmai (ágazati) irányítást továbbra is a miniszterek és a központi államigazgatási szervek vezetői gyakorolták.

A regionális közigazgatási hivatal főbb feladatai lényegében megegyeztek a 2006. december 31-ig működő fővárosi és megyei közigazgatási hivatal vezetőjének fentebb részletezett főbb feladataival. A koordinációt elősegítő korábbi fővárosi és megyei államigazgatási kollégiumok helyett regionális államigazgatási kollégiumok jöttek létre.

A fővárosi és megyei kormányhivatalok regionális átszervezése kapcsán szólni kell arról is, hogy az Alkotmánybíróság a 90/2007. (XI. 14.) AB határozatában megállapította, hogy az átszervezést egyebek mellett megalapozó Ötv. 98. § (1) bekezdésének első mondata, valamint a közigazgatási hivatalokról szóló 297/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet alkotmányellenes, így azokat 2008. június 30-i hatállyal megsemmisítette. Az Alkotmánybíróság határozatából kiemelendő: „A 2/3-os törvényben történő szabályozás igénye az Alkotmány 44/C. §-ának azon a rendelkezésén alapul, mely szerint a helyi önkormányzatokról szóló törvény elfogadásához és az önkor-

mányzatok alapjogainak korlátozásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

A helyi önkormányzatok feletti törvényességi ellenőrzés az önkormányzati alapjogok szabad gyakorlása korlátozásának lehetőségét is magában rejt, ezért a törvényességi ellenőrzés gyakorlására jogosult szerv hatáskörét 2/3-os törvény kell, hogy szabályozza. A 2/3-os törvényben szabályozott önkormányzati alapjogok védelmének szervezeti garanciájaként, az Ötv. hozta létre a törvényességi ellenőrzés gyakorlására jogosult szervezet magát is. Az Ötv. 98. § (1) bekezdése intézményesítette a közigazgatási hivatalokat és határozta meg az államszervezetben elfoglalt helyüket. Az Ötv.-nek ez a szabálya fővárosi, megyei szerveként iktatta be a közigazgatási hivatalt az államszervezetbe, azaz a 2/3-os törvényben megnyilvánuló politikai konszenzus kiterjedt arra is, hogy a helyi önkormányzatok felett fővárosi, megyei szinten működő államigazgatási szerv gyakorolja a törvényességi ellenőrzést. Ezért az Ötv. szabályozási koncepciójának lényeges elemét érintette az a módosítás, amely a fővárosi, megyei jelző hatályon kívül helyezésével lehetőséget adott a közigazgatási hivatalok államszervezetben elfoglalt helyének megváltoztatására. Ezért ezzel a módosítással a törvényhozó túllépte az Alkotmány 34. § (2) bekezdésében szabályozott felhatalmazása kereteit.

(...)Mivel a regionális közigazgatási hivatalok létrehozása, illetőleg létrehozásuk törvényi alapjainak megteremtése 2/3-os többséggel elfogadott törvényi szabályozást igényelt volna, az alkotmányos törvényi alapok hiánya a Korm.r.-t is alkotmányellenessé teszi.” (ABH 2007, 750, 773–774.)

Ennek okán a közigazgatási hivatalokat újra kellett szabályozni. Az Ötv. módosítására azonban nem került sor. A Kormány megalkotta ugyan a közigazgatási hivatalokról szóló 177/2008. (VII. 1.) Korm. rendeletet, de e rendelet tartalmában a korábbi szabályozással teljesen megegyezett, ezért az Alkotmánybíróság 131/2008. (XI. 3.) AB határozatában meg is állapította, hogy e kormányrendelet is alkotmányellenes, így megsemmisítette 2008. december 31-ei hatállyal, továbbá mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet is megállapított, ezért felhívta az Országgyűlést, hogy jogalkotási kötelezettségének 2008. december 31-ig tegyen eleget.¹²

Az Országgyűlés a jogalkotási kötelezettségének ismételen nem tett eleget, a Kormány azonban elfogadta a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szervéről szóló 318/2008. (XII. 23.) Korm. rendeletet. Ennek alapján 2009. január 1-jétől a regionális közigazgatási hivatalok általános jogutódaiként – a helyi önkormányzatok és a kisebbségi önkormányzatok törvényességi ellenőrzése kivételével – regionális államigazgatási hivatalok jöttek létre.

A regionális államigazgatási hivatal jogállását tekintve a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerve volt, illetékessége, valamint vezetése lényegében nem változott a regionális közigazgatási hivatalhoz képest.

A regionális államigazgatási hivatal szervezeti felépítését illetően sem következett be lényeges változás a regionális köz-

¹⁰ A közigazgatási hivatalokról szóló 297/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet 1. számú melléklete határozta meg a kirendeltségeket.

¹¹ A közigazgatási hivatalokról szóló 297/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet 3. számú melléklete határozta meg a területi főépítési irodák jogutódlását.

¹² L. ZÖLD-NAGY VIKTÓRIA–VIRÁG RUDOLF: i.m., 3. lbj., 62–64., továbbá GYURITA RITA: A közigazgatási hivatalok területi államigazgatás reformja keretében történő regionális átszervezésének problémái. *Új Magyar Közigazgatás*, 2008. december, 1. évfolyam 2. szám. 17–23. a regionális átszervezést bővebben.

igazgatási hivatalhoz képest. Az ágazati szakigazgatási szervek tekintetében megállapítható, hogy 3 ágazati szakigazgatási szervvel rendelkezett: *a)* szociális és gyámhivatal, *b)* állami főépítész, *c)* építésfelügyelő.

A regionális államigazgatási hivatal esetén is osztott irányítás valósult meg, így a szervezeti irányítás az önkormányzati miniszter hatáskörébe került, a szakmai (ágazati) irányítást pedig továbbra is a miniszterek és a központi államigazgatási szervek vezetői gyakorolták.

A regionális államigazgatási hivatal feladatait érintő egy jelentős változás következett be, hogy nem látta el a törvényességi ellenőrzési feladatokat, ennek okán 2009. január 1-jétől 2010. augusztus 31-ig, tehát több mint másfél éven át szünetelt a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzése, és ezáltal az alkotmányellenes helyzet továbbra is fennállt.

A területi államigazgatási szervezet 2010-ben indult szervezeti reformjának (átalakításának) első lépése a fővárosi, megyei közigazgatási hivatalok ismételt létrehozása. Az országgyűlési képviselők 2010. évi általános választását követően az Országgyűlés módosította az Ötv.-t, megteremtve ezáltal a fővárosi és megyei közigazgatási hivatalok létrehozatalának lehetőségét, továbbá felhatalmazást kapott a Kormány, hogy a közigazgatási hivatalok működésének részletes szabályait rendeletben határozza meg.¹³ A *fővárosi, megyei közigazgatási hivatalok* (továbbiakban: közigazgatási hivatalok) a regionális államigazgatási hivatalok megszűnésével, azok jogutódaiként jöttek létre újra 2010. szeptember 1-jével.¹⁴ A közigazgatási hivatal a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerve volt, megyei, illetve fővárosi illetékességgel működött. A hivatalvezető által vezetett szervezeti egységekből és ágazati szakigazgatási szervekből állt. A közigazgatási hivatalnak akkor még 3 ágazati szakigazgatási szerve volt: *a)* a szociális és gyámhivatal, *b)* az állami főépítész és *c)* az építésfelügyelet.

A közigazgatási hivatal vezetőjét a közigazgatás-szervezésért felelős miniszter javaslatára a miniszterelnök nevezte ki és mentette fel, a kinevezés a hivatal vezetésére határozott időre, a Kormány megbízásának idejére szólt. A hivatalvezető szakmai munkáját igazgatási hivatalvezető-helyettesként főtitkár segítette, akit a hivatalvezető javaslatára a közigazgatás-szervezésért felelős miniszter nevezett ki és mentett fel, a kinevezés határozatlan időre szólt.

A szakigazgatási szerv vezetőjét az ágazati miniszter egyetértésével a közigazgatási hivatal vezetője nevezte ki és mentette fel.

A közigazgatási hivatal felett osztott irányítás érvényesült, a szervezeti irányítás a közigazgatás-szervezésért felelős miniszter hatásköre volt. A szakmai (ágazati) irányítást mind a hivatalvezető vezetése alatt álló szervezeti egységek, mind az ágazati szakigazgatási szervek hatáskörébe tartozó államigazgatási feladatok tekintetében a hatáskörrel rendelkező ágazati miniszterek gyakorolták.

¹³ A központi államigazgatási szervekről, valamint a kormány tagjai, az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 77. §-a alapján módosult az Ötv. 98. § (1) bekezdése, valamint a 100. §.

¹⁴ L. részletesen a fővárosi, megyei közigazgatási hivatalokról szóló 214/2010. (VII. 9.) Korm. rendeletben.

A közigazgatási hivatal főbb feladatai megegyeztek a korábban (2006. december 31-ig) működő fővárosi és megyei közigazgatási hivatalok feladataival, melyek feladatai fentebb már részletezésre kerültek.

A 2010. évben indult reform első lépésének két legjelentősebb eredménye, egyrészt a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerve ismét megyei, fővárosi illetékességgel működött, másrészt visszaállt a helyi önkormányzatok feletti törvényességi ellenőrzés.

2. A fővárosi és megyei kormányhivatalok létrejötte¹⁵

A magyar államigazgatási szervezet középszintjét széttagolt szervezetrendszer jellemezte 2010-ben. Megjelentek ugyan kormányhatározatokban korábban is a különböző területi államigazgatási szervek (dekoncentrált szervek) szervezeti integrációjára vonatkozó törekvések, de nem tudtak megvalósulni.¹⁶ Az integrációra irányuló kísérletek nem tudták megállítani a dezintegrációs folyamatokat, ezért alapvetően dezintegrációs folyamatok jellemezték a területi államigazgatást 2010-ig.¹⁷

A területi államigazgatási szervezetrendszer 2010-ben indult reformjának (átalakításának) második lépése a területi államigazgatási szervek jelentős részének integrálása, a fővárosi és megyei kormányhivatalok létrehozása. Ennek alapja a területi államigazgatási szervezetrendszer átalakítását megalapozó intézkedésekről szóló 1191/2010. (IX. 14.) Korm. határozat (a továbbiakban: Korm. határozat), melynek 1.) pontja szerint „*A Kormány szükségesnek tartja az integrált területi államigazgatási szervezetrendszer megvalósítását a hatékonyabb, takarékosabb, átláthatóbb és ellenőrizhetőbb államigazgatási működés feltételeinek megteremtése érdekében.*”

Kiemelendő egyrészt, hogy a Korm. határozat 3.) pontja tételesen felsorolta az integrálandó területi államigazgatási szervek körét:

- a)* Területi Igazságügyi Hivatalok,
- b)* Megyei Mezőgazdasági Szakigazgatási Hivatalok,
- c)* Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal Kirendeltségei,
- d)* Földhivatalok,
- e)* Regionális Egészségbiztosítási Pénztárak,
- f)* Regionális Nyugdíjbiztosítási Igazgatóságok,
- g)* Regionális Munkaügyi Központok,
- h)* Regionális Munkaügyi Felügyelőségek,
- i)* Regionális Munkavédelmi Felügyelőségek,
- j)* Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság Regionális Felügyelőségei,

¹⁵ A 2-6. fejezet GYURITA RITA: Reformok a területi államigazgatási szervezetben 2010-2013. között. In: LAPSÁNSZKY ANDRÁS–PATYI ANDRÁS: *Verebélyi Imre professzor úr 70. születésnapjának tiszteletére készülő ünnepi tanulmánykötetbe* írt tanulmány részbeni felhasználásával. Budapest, Wolters Kluwer, 2014. megjelenés alatt.

¹⁶ ZÖLD-NAGY VIKTÓRIA–VIRÁG RUDOLF: i.m., 3. lbj., 35–48., 52–57. részletesen elemzi az integrációs kísérletekre vonatkozó kormányhatározatokat.

¹⁷ IVANCSICS IMRE–VIRÁG RUDOLF: Javaslat a jelenleg működő területi államigazgatási szervek szervezeti átalakítására, integrációjára, feladat- és profiltisztítására. In: BALÁZS ISTVÁN–BÉRCESI FERENC (szerk.): *A területi államigazgatás reformja*. Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet, 2006. 49–56.

- k) Kulturális Örökségvédelmi Hivatal Regionális Irodái,
- l) Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat Regionális Intézetei,
- m) Magyar Kereskedelmi Engedélyezési Hivatal Mérésügyi és Műszaki Biztonsági Hatóságai,
- n) Nemzeti Közlekedési Hatóság Regionális Igazgatóságai,
- o) Oktatási Hivatal Regionális Igazgatóságai.

Másrészt a Korm. határozat 9.) pontja felhívta a közigazgatási és igazságügyi minisztert, hogy nyújtson be törvényjavaslatot az integráció által létrejövő fővárosi és megyei kormányhivatalokról.

Az Országgyűlés még 2010-ben elfogadta a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXXVI. törvényt (továbbiakban: Khtv.), és ennek alapján 2011. január 1-jétől létrejöttek a *fővárosi és megyei kormányhivatalok* (a továbbiakban: kormányhivatalok) a közigazgatási hivatalok bázisán, mint a közigazgatási hivatalok általános jogutódjai.

Továbbá integrálták a létrejövő kormányhivatalokba a Korm. határozatban meghatározott területi különös hatáskörű (dekoncentrált) államigazgatási szerveket. Az integráció eredményességét mutatja, hogy a fentebb meghatározott területi államigazgatási szervek közül csak egy, nevezetesen a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal kirendeltsége, nem került integrálásra.¹⁸

Az integrált területi államigazgatási szervek viszonylag heterogén képet mutattak, működési területüket tekintve megyei vagy regionális illetékességgel rendelkeztek. A szervek egy része költségvetési szerv volt, másik része a központi államigazgatási szerv önálló jogi személyiséggel nem rendelkező területi szerve vagy szervezeti egysége volt. A területi államigazgatási szervek egy részének voltak önálló feladat- és hatáskörrel rendelkező további területi szervezeti egységei is (körzeti, kistérségi, ill. más megyei szint alatti kirendeltség, ügyfélszolgálat stb.).¹⁹ Az integrált területi államigazgatási szervek jogutódlásának részletes szabályairól a fővárosi és megyei kormányhivatalokról szóló 288/2010. (XII. 21.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) rendelkezett, ennek alapján 2011. január 1-jén:

- a) a megyei illetékességű költségvetési szerv egyesítés (összeolvadás) révén szűnt meg, és vált 2011. január 1-jén a székhelye szerinti kormányhivatal szakigazgatási szervévé,
- b) a regionális illetékességű költségvetési szerv szétválasszással (különválással) szűnt meg – oly módon, hogy a korábbi illetékességi területén működő szervezet megyei szintre tagozódott –, és így vált összeolvadással 2011. január 1-jén a kormányhivatal szakigazgatási szervévé,
- c) a központi államigazgatási szerv önálló jogi személyiséggel nem rendelkező területi szerve vagy szervezeti egysége a központi államigazgatási szerv alapító okiratának módosításával, és ezzel egyidejű kormányhivatal

alapító okiratában foglaltak szerint vált 2011. január 1-jén a kormányhivatal szakigazgatási szervévé.

Fentiek alapján látható, hogy a megyei, valamint regionális illetékességű területi államigazgatási szervek jogutódai is a Korm. rendelet szerinti kormányhivatalok lettek.

Az átalakulásban érintett szervek, nevezetesen a közigazgatási hivatal és az integrációban érintett államigazgatási szervek megállapodást kötöttek. Az integrálásról a megállapodást szerenként a közigazgatási hivattal kellett megkötönni, a megállapodások megkötése során az egyik megállapodó fél mindig a közigazgatási hivatal volt. A megállapodások rögzítik a feladat- és hatáskörök és az ahhoz kapcsolódó jogviszonyok tekintetében a jogutódlás egyes kérdéseit. Megjegyzendő még, hogy a feladatellátáshoz kapcsolódó vagyoni jogok, ingó- és ingatlan állomány térítésmentesen került átadásra a jogutód kormányhivatal részére, ha kormányrendelet eltérően nem rendelkezett.

A kormányhivatalok létrejöttével megvalósult integrációval kapcsolatban hangsúlyozni kell, hogy a szervezeti integráció funkcionális integrációt jelent.²⁰

Ez azt jelenti, hogy a létrejövő kormányhivatalokban a szervezeti integráció okán a funkcionális feladatellátás egységesült. A Korm. rendelet deklarálja a funkcionális feladatokat is, mely feladatokon a szervei működést szolgáló – nem szakmai feladatellátáshoz kötődő – belső igazgatási feladatokat kell érteni, ezek a) humánpolitikai és humán erőforrás-gazdálkodási, b) költségvetési gazdálkodási, c) pénzügyi és számviteli, d) üzemeltetési, eszköz- és vagyongazdálkodási, e) beszerzési, f) szabályozási és iratkezelési, g) ellenőrzési, h) koordinációs, i) jogi (peres képviseleti), j) saját szervei működést szolgáló informatikai üzemeltetési és rendszerfenntartási, k) kommunikációs és nemzetközi kapcsolatok lebonyolítására szolgáló feladatok.

Hangsúlyozandó az integrálásra került különös hatáskörű területi államigazgatási szervekkel kapcsolatban egyrészt, hogy a szakmai önállóság (hatásköri önállóság) megmaradt, vagyis egyedi ügyben a kormányhivatal, illetve annak vezetője utasítási joggal nem rendelkezik. Másrészt az ágazati (központi államigazgatási szerv általi) szakmai irányítás megmaradt az integrált szakigazgatási szervek felett.

A kormányhivatalba nem integrált különös hatáskörű (dekoncentrált) államigazgatási szervek két csoportra oszthatóak. Az egyik csoportba azok a területi államigazgatási szervek tartoznak, amelyek nem kerültek integrálásra, de a kormányhivatal koordinációs és ellenőrzési jogkörébe tartoznak. A másik csoportot azok a szervek alkotják, amelyek nem tartoznak a kormányhivatal koordinációs jogkörébe (a Nemzeti Adó- és Vámhivatal területi szervei) és/vagy ellenőrzési jogkörébe (Nemzeti Adó- és Vámhivatal területi szervei, valamint a rendvédelmi szervek). Hangsúlyozandó azonban, hogy e szervek is együttműködésre kötelesek feladataik ellátása során egymással és a kormányhivattal.

A kormányhivatal szervezeti keretein belül (a törzshivatalban) 2011-ben megkezdte működését a 29 kormányablak (integrált ügyfélszolgálati irodák).²¹

¹⁸ L. ZÖLD-NAGY VIKTÓRIA–VIRÁG RUDOLF: i.m., 3. lbj., 89. a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal Kirendeltségei integrálása elmaradásának okát.

¹⁹ L. ZÖLD-NAGY VIKTÓRIA–VIRÁG RUDOLF: i.m., 3. lbj., 148. alsó-középszinten lévő szervezeti egységek felsorolása.

²⁰ ZÖLD-NAGY VIKTÓRIA–VIRÁG RUDOLF: i.m., 3. lbj., 104.

²¹ ZÖLD-NAGY VIKTÓRIA–VIRÁG RUDOLF: i.m., 3. lbj., 117.

A Magyar Program is rögzíti az integráció megvalósulásával, illetve a kormányhivatalok létrejötte kapcsán egyebek mellett az alábbiakat: „A mintegy 30 dekoncentrált államigazgatási szervből 15, a kormányhivatalok szervezetébe integrálódott szakigazgatási szervként, 10 szervezet pedig a kormányhivatalok ellenőrzési, koordinációs és véleményezési jogkörébe került, további 5 szervezet esetén a kormányhivatalok csak koordinációs jogkört gyakorolnak.”²²

A területi államigazgatási szervezetrendszer 2010-ben indult szervezeti reformjának (átalakításának) harmadik jelentős lépése a járások, valamint a járási hivatalok (fővárosban kerületi hivatalok) kialakítása. A járás a megyei és a települési szint közötti területi egység, az államigazgatás legkisebb területi egysége. A járások átfedés-mentesen és a megyék határaihoz illeszkedve lefedik az ország egész területét. A megyékben 175 járási hivatal, valamint a fővárosban 23 kerületi hivatal a kormányhivatalok kirendeltségeiként működik 2013. január 1-jétől, melyek elsősorban a megyei szintnél alacsonyabb szinten intézendő államigazgatási feladatokat látják el.²³

A területi államigazgatási szervezetrendszer 2010-ben indult reformjának (átalakításának) következő lépéseként meg kell említeni a kormányablakok számának folyamatos növekedését és a kormányablakokban intézhető ügykörök számának jelentős bővülését 2014. évtől. Az okmányirodák (a járási hivatal törzshivatalának szervezeti egységei) bázisán létrejövő új kormányablakok²⁴ már a járási hivatal integrált ügyfélszolgálataiként működnek, ahol az ügyfelek elindíthatják vagy elintézhetik államigazgatási ügyeiket.²⁵

Megjegyzendő, hogy e tanulmánynak nem képezi tárgyát a járási hivatalok, valamint a kormányablakok bemutatása, elemzése, mert e két témakörrel külön-külön tanulmány szól.

3. A kormányhivatal szervezeti felépítése

Az Alaptörvény deklarálja a kormányhivatal jogállásával kapcsolatban, hogy e hivatalok a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szervei.²⁶

A kormányhivatal alapvető struktúrája három részre bontható:

- a) törzshivatal (a kormány megbízott által közvetlenül vezetett szervezeti egységekből áll),
- b) ágazati szakigazgatási szervek (továbbiakban: szakigazgatási szervek) és
- c) a megyékben járási, illetve a fővárosban fővárosi kerületi hivatalok (továbbiakban: járási hivatalok).

²² A közigazgatási szervezet reformját I. részletesebben: Magyar Zoltán Közigazgatási-Fejlesztési Program (MP 11.0) 3.1. pont A Magyar Program beavatkozási területei, Szervezet.

²³ ZÖLD-NAGY VIKTÓRIA-VIRÁG RUDOLF: i.m., 3. lbj., 193.

²⁴ A kormányablakokról szóló 515/2013. (XII. 30.) Korm. rendelet tartalmaz részletes szabályokat az újonnan felállított kormányablakokra.

²⁵ VIRÁG RUDOLF: Az államigazgatási feladat- és hatáskör telepítés új rendszere – a járási rendszer kialakítása. *Magyar Közigazgatás*, 2012/1. szám március, 15.

²⁶ Alaptörvény 17. cikk (3) bekezdése.

A közigazgatás-szervezésért felelős miniszter szervezeti irányító jogkörében normatív utasításban adja ki a kormányhivatal szervezetének és működésének részletes szabályait tartalmazó szervezeti és működési szabályzatát.²⁷

A törzshivatal főosztályokból és önálló osztály jogállású szervezeti egységekből áll. A főosztály egységes vagy osztályokra tagozódhat, osztályokra tagozódás esetén legalább két osztályt kell létrehozni. A törzshivatali főosztályoknak két csoportja különböztethető meg: szakmai feladatokat ellátó főosztályok (hatósági főosztály, törvényességi felügyeleti főosztály, oktatási főosztály) és funkcionális feladatokat ellátó főosztályok (pl.: pénzügyi főosztály, humánpolitikai főosztály). A szakmai főosztályok látják el a kormányhivatal, illetve a kormány megbízott hatáskörébe utalt szakmai feladatokat, a funkcionális főosztályok pedig a korábban már részletezett funkcionális feladatokat (L. 2. fejezet!). A törzshivatalon belül, még közvetlenül a kormány megbízottnak alárendelten önálló osztály jogállású szervezeti egységek is működnek (pl.: a kormány megbízotti kabinet, a védelmi bizottság titkársága, a belső ellenőrzési osztály). Megjegyzendő, hogy az egyes kormányhivatalok törzshivatalainak szervezeti felépítése részben eltérhet egymástól a főosztályok és osztályok tekintetében.

A kormányhivatal szervezeti egységeként 17 szakigazgatási szerv kezdte meg működését 2011-ben. A szakigazgatási szervek száma nem egyezik a kormányhatározatban meghatározott szakigazgatási szervek számával. Ennek okai, hogy a) az Oktatási Hivatal Regionális Igazgatósága nem szakigazgatási szerv lett, hanem a törzshivatal főosztálya, b) a Regionális Munkaügyi Felügyelőségből és Regionális Munkavédelmi Felügyelőségből egy szakigazgatási szerv lett, c) a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal Kirendeltségei nem kerültek integrálásra, d) a Megyei Mezőgazdasági Szakigazgatási Hivatalból pedig mérete és szerteágazó feladatai miatt 4 szakigazgatási szerv jött létre, e) a közigazgatási hivatalnak már voltak szakigazgatási szervei. A szakigazgatási szerveket a Korm. rendelet határozta meg az alábbiak szerint:

- a) a szociális és gyámhivatal a szociális, gyermekvédelmi, gyermekjóléti, és gyámügyi feladatok ellátására,
- b) az építésügyi hivatal az állami főépítési feladatok és az építésfelügyeleti hatósági feladatok ellátására,
- c) az igazságügyi szolgálat a pártfogó felügyelői, jogi segítségnyújtási, és áldozatsegítési feladatok ellátására,
- d) a növény- és talajvédelmi igazgatóság a növényvédelmi, talajvédelmi, növénytermesztési és növényi termékek esetében élelmiszer-biztonsági hatósági és zöldség-gyümölcs ellenőrzési feladatok ellátására,
- e) az erdészeti igazgatóság az erdészeti igazgatási feladatok ellátására,
- f) a földművelésügyi igazgatóság a mezőgazdasági igazgatási, vadászati és halászati hatósági feladatok ellátására,
- g) élelmiszerlánc-biztonsági és állategészségügyi igazgatóság az élelmiszer-biztonsági, élelmiszerminőség-ellenőrzési, takarmányellenőrzési élelmiszerlánc-felügye-

²⁷ Közigazgatási és igazságügyi miniszter 3/2013. (I. 18.) KIM utasítása a fővárosi és megyei kormányhivatalok szervezeti és működési szabályzatáról (a továbbiakban: SZMSZ).

- ti, és állategészségügyi, illetve egyes állattenyésztési és borászati feladatok ellátására,
- h) a földhivatal az ingatlanügyi feladatok ellátására,
 - i) az egészségbiztosítási pénztári szakigazgatási szerv az egészségbiztosítási pénztári feladatok ellátására,
 - j) a nyugdíjbiztosítási igazgatóság a nyugdíjbiztosítási és a hatáskörébe tartozó más pénzbeli ellátásokkal kapcsolatos feladatok ellátására,
 - k) a munkaügyi központ a foglalkoztatási, munkaügyi, munkaerőpiaci feladatok ellátására,
 - l) a munkavédelmi és munkaügyi szakigazgatási szerv a munkaügyi ellenőrzési és a munkavédelmi feladatok ellátására,
 - m) a fogyasztóvédelmi felügyelőség a fogyasztóvédelmi feladatok ellátására,
 - n) a kulturális örökségvédelmi iroda a kulturális örökségvédelmi feladatok ellátására,
 - o) a népegészségügyi szakigazgatási szerv a népegészségügyi feladatok ellátására,
 - p) a mérésügyi és műszaki biztonsági hatóság mérésügyi és műszaki biztonsági feladatok ellátására,
 - q) a közlekedési felügyelőség a közlekedési hatósági feladatok ellátására.²⁸

A szakigazgatási szervek tekintetében 2011. óta két változás történt, 2012. július 1-jén létrejött a rehabilitációs szakigazgatási szerv²⁹ a megváltozott munkaképességű személyek ellátásával, rehabilitációval kapcsolatos más feladatok ellátására, a szakigazgatási szerv a feladatai ellátásához munkaügyi központ és a nyugdíjbiztosítási igazgatóság (szakigazgatási szervek), valamint a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal területi szervei státuszaiból kapott státuszokat.

A szakigazgatási szervek körét érintő másik változás, hogy a kulturális örökségvédelmi iroda, mint szakigazgatási szerv 2013. január 1-jével megszűnt, a feladatait a meglévő építésügyi hivatal (szakigazgatási szerv) vette át, mely ezen időponttól kezdve építésügyi és örökségvédelmi hivatalként működik.³⁰

A szakigazgatási szervek illetékességi területe nem minden szakigazgatási szerv (illetve szervezeti egysége) esetében egyezik meg a kormányhivatal illetékességi területével (pl.: az erdészeti igazgatóság és a mérésügyi és műszaki biztonsági hatóság illetékességi területe nem egyezik meg a kormányhivatali illetékességi területtel, e szakigazgatási szervek illetékessége több megyére terjed ki). A szakigazgatási szervek főosztályokból és önálló osztály jogállású szervezeti egységekből állhatnak, de vannak olyan szakigazgatási szervek (jellemzően a kisebb létszámúak), ahol nem jöttek létre főosztályok, illetve osztályok.

A szakigazgatási szervek önálló feladat- és hatáskörrel rendelkező a megyei szintnél alacsonyabb szintű szervezeti egységgel rendelkeztek 2011. január 1. – 2012. december 31.

²⁸ Korm. rendelet 2. § (1) bekezdése határozza meg a szakigazgatási szervek körét, mely már többször módosult 2011. január 1. napjához képest.

²⁹ A Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatalról, valamint a szakmai irányítása alá tartozó rehabilitációs szakigazgatási szervek feladat- és hatásköréről szóló 95/2012. (V. 15.) Korm. rendelet 42. § (1) bekezdés.

³⁰ A régészeti örökség és a műemléki érték védelmével kapcsolatos szabályokról szóló 393/2012. (XII. 20.) Korm. rendelet 47. § a) pontja.

között, megjegyzendő, hogy nem volt minden szakigazgatási szervnek önálló feladat- és hatáskörrel rendelkező szervezeti egysége.

A járási hivatalok létrejöttével a szakigazgatási szervek önálló feladat- és hatáskörrel rendelkező a megyei szintnél alacsonyabb szintű szervezeti egységei a járási hivatal szervezetébe integrálódtak, ugyanis a járási hivatal járási törzshivatalból és járási szakigazgatási szervekből áll. A járási hivatal járási szakigazgatási szerveinek száma kevesebb, mint a kormányhivatal szakigazgatási szerveinek száma. Jelenleg a járási hivatal járási szakigazgatási szervei az alábbiak: a) a járási gyámhivatal, b) a járási építésügyi hivatal vagy a járási építésügyi és örökségvédelmi hivatal, c) a járási hivatal állat-egészségügyi és élelmiszer-ellenőrző szakigazgatási szerve, d) a járási földhivatal, e) a járási hivatal munkaügyi kirendeltsége, f) a járási népegészségügyi intézet.³¹ A járási szakigazgatási szervek szakmai irányítását a megyei szakigazgatási szerv vezetője végzi.

4. A kormányhivatal vezetése

A kormányhivatalt kormány megbízott vezeti, akit a miniszterelnök nevez ki és ment fel a közigazgatás-szervezésért felelős miniszter javaslatára. A kormány megbízott a köztársasági elnök előtt esküt tesz. A kormány megbízott megbízatása határozott időre szól, hiszen megbízatása megszűnik egyebek mellett a miniszterelnök megbízatásának megszűnésével, ebben az esetben az új Kormány megalakulásáig gyakorolja hatáskörét, ezért a kormány megbízott politikai vezetőnek tekinthető, nem kormánytisztviselő.³² A kormány megbízott megbízatása megszűnésének egyéb okai: a) lemondás, b) felmentés, c) halál, d) ha az országgyűlési képviselők választásán már nem választható, e) összeférhetlenség megállapítása, f) közös megegyezés. A Khtv. nem fogalmaz meg kormány megbízottal szemben szakmai, képesítési követelményeket. A Khtv. rendelkezik azonban az összeférhetlenségről, ugyanis a kormány megbízott további munkavégzésre irányuló jogviszonyt nem létesíthet, csak tudományos, oktatói, művészeti, lektori, szerkesztői, valamint jogi oltalom alá eső szellemi tevékenységet végezhet. Az összeférhetlenséggel kapcsolatban megjegyzendő, hogy a kormány megbízott 2014-ig a kormány megbízotti tisztség betöltésével párhuzamosan országgyűlési képviselő is lehetett, erre azonban az új Országgyűlés megalakulásától már nincs lehetőség.

A kormány megbízott javadalmazását illetően az illetményét a közigazgatás-szervezésért felelős miniszter állapítja meg legfeljebb az illetményalap 28-szorosában, valamint helyettes államtitkárokat megillető juttatásokra jogosult, ha a kormányrendelet másként nem rendelkezik.

³¹ A járási (fővárosi kerületi) hivatalokról szóló 218/2012. (VIII. 13.) Korm. rendelet 2. § (1) bekezdés.

³² VARGA ZS. ANDRÁS: Az államigazgatás területi és helyi szervei. In: PATYI ANDRÁS–VARGA ZS. ANDRÁS: *Általános Közigazgatási Jog (az Alaptörvény rendszerében)*. Budapest, Dialóg Campus, 2012. 301.

A kormányhivatal hivatali szervezetét főigazgató vezeti, akit a közigazgatás-szervezésért felelős miniszter nevez ki és ment fel a kormány megbízott javaslatára. A főigazgatónak felsőfokú iskolai végzettséggel és legalább 5 év vezetői gyakorlattal kell rendelkeznie (utóbbi feltétel megléte alól kivételesen indokolt esetben felmentést adhat a közigazgatás-szervezésért felelős miniszter). A főigazgató szakmai vezető, határozatlan időre kinevezett kormánytisztviselő, minisztériumi főosztályvezetői besorolású, szakmai vezetőnek tekinthető.³³

A főigazgató általános helyettese az igazgató, akit a kormány megbízott nevez ki és ment fel a főigazgató javaslatára. A Khtv. meghatározza az igazgatóval szembeni szakmai, képesítési követelményeket, az igazgató szintén határozatlan időre kinevezett kormánytisztviselő, minisztériumi főosztályvezető-helyettesi besorolású.

A főigazgató és az igazgató mellett a kormányhivatal törzshivatalának és szakigazgatási szerveinek vezetői munkakört betöltő kormánytisztviselői *a)* a gazdasági vezető, *b)* a szakigazgatási szerv vezetője, *c)* a szakigazgatási szerv vezető-helyettese, *d)* a főosztályvezető, *e)* a főosztályvezető-helyettes, *f)* az osztályvezető, *g)* az egyéb főosztály, önálló osztály, vagy osztály jogállású szervezeti egység vezetője.³⁴

A szakigazgatási szerv vezetőjét a kormány megbízott nevezi ki és ment fel, amihez a szakmai irányító szerv vezetőjének egyetértése szükséges. A szakigazgatási szerv vezetője szintén határozatlan időre kinevezett kormánytisztviselő. A szakigazgatási szerv vezető-helyettesét a szakigazgatási szerv vezetője nevezi ki és menti fel.

A törzshivatal *d)-f)* pontban meghatározott vezetői munkakört betöltő kormánytisztviselőit a kormány megbízott nevezi ki és menti fel.

A szakigazgatási szervek *d)-f)* pontban meghatározott vezetői munkakört betöltő kormánytisztviselőit a szakigazgatási szerv vezetője nevezi ki és menti fel, *a) kinevezni, felmenteni javasolt személy tekintetében a kormány megbízott kifogással élhet, kifogás esetén, pedig nem kerülhet sor kinevezésre, felmentésre.*

5. A kormányhivatal irányítása

A kormányhivatalt sajátos irányítás, úgynevezett osztott irányítás jellemzi, szétválik a szervezeti és a szakmai (ágazati) irányítás.

A kormányhivatal szervezeti irányítása a közigazgatás szervezésért felelős miniszter hatásköre. E szervezeti irányítás jogi eszközei különösen:

- a)* kormányhivatal átalakítása,
- b)* kormányhivatal vezetőjével kapcsolatos egyéb munkáltatói jogok gyakorlása,
- c)* a szervezeti és működési szabályzat kiadása (szakmai irányító szerv vezetője véleményének kikérése mellett),
- d)* hatékonysági és pénzügyi ellenőrzés,
- e)* törvényességi és szakszerűségi ellenőrzés (a szakmai irányító szerv vezetőjének közreműködésével).³⁵

³³ Uo. 302.

³⁴ L. SZMSZ Melléklet 4. § (2) bekezdés.

³⁵ Khtv. 6. § (2), valamint ZÖLD-NAGY VIKTÓRIA–VIRÁG RUDOLF: i.m.,

A szervezeti irányítás a funkcionális feladatokra (L. 2. fejezet!) is kiterjedő irányítás.³⁶

A kormányhivatal egyes funkcionális feladatait, valamint azok irányítását ún. középírányítóként korábban a Nemzeti Államigazgatási Központ³⁷, jelenleg a Közigazgatási és Igazságügyi Hivatal látja el.³⁸

A törzshivatal szakmai feladatai ellátásának szakmai (ágazati) irányítását – a törzshivatal hatáskörébe jogszabály alapján tartozó államigazgatási ügyek tekintetében – azon központi államigazgatási szerv vezetője (miniszter vagy központi hivatal vezetője) gyakorolja, amelyet kormányrendelet az adott államigazgatási feladatért felelős központi szervként meghatároz, tehát a szakmai irányítás több központi államigazgatási szerv vezetője között oszlik meg.

A kormányhivatal szakigazgatási szervei tekintetében a szakmai feladatellátás szakmai irányítását a Kormány által rendeletben meghatározott központi államigazgatási szerv vezetője (miniszter vagy központi hivatal vezetője) gyakorolja.

A szakmai irányítást végző szerv jogi eszközei különösen:

- a)* a döntés megsemmisítése, szükség szerint új eljárás lefolytatására utasítás,
- b)* a döntések előzetes, vagy utólagos jóváhagyása,
- c)* egyedi utasítás kiadása feladat elvégzésére vagy mulasztás pótlására,
- d)* jelentéstételre, vagy beszámolóra való kötelezés, továbbá
- e)* törvényességi és szakszerűségi ellenőrzés (a közigazgatási szervezésért felelős miniszter bevonásával).³⁹

6. A kormányhivatal feladatai

A kormányhivatal által ellátott feladatok funkcionális (L. 2. fejezet!) és szakmai feladatok (pl.: törvényességi felügyelet). A kormány megbízott gyakorolja a kormányhivatal feladat- és hatásköreit.

A kormányhivatal, mint a Kormány általános hatáskörű szerve részt vesz a kormányzati célkitűzések területi megvalósításában a jogszabályoknak és a Kormány döntéseinek megfelelően. A kormányhivatal, illetve a kormány megbízott – törvényben és kormányrendeletben meghatározott – feladatait jellemzően a kormányhivatal törzshivatala látja el. A kormányzás területi feladatainak ellátása keretében a törzshivatal koordinációs, ellenőrzési, informatikai tevékenységet, valamint képzést, továbbképzést szervező, összehangoló feladatokat lát el. Továbbá a törzshivatal a szakigazgatási szervek, a járási hivatal és a járási szakigazgatási szervek működtetésével összefüggő funkcionális feladatokat lát el. Megjegyzendő, hogy a járási hivatal járási törzshivatalában létrehozható (nem kötelező) működés támogató osztály, amely elláthat bizonyos funkcionális feladatokat.

3. lbj., 246–247.

³⁶ ZÖLD-NAGY VIKTÓRIA–VIRÁG RUDOLF: i.m., 3. lbj., 91.

³⁷ L. a Nemzeti Államigazgatási Központról szóló 330/2010. (XII. 27.) Korm. rendeletet.

³⁸ L. a Közigazgatási és Igazságügyi Hivatalról szóló 177/2012. (VII. 26.) Korm. rendeletet.

³⁹ L. a Khtv. 6. § (3) és (4) bekezdését.

Megjegyzendő, hogy a szervezeti integráció (funkcionális integráció) okán a szakigazgatási szervek szakmai feladatokat látnak el.

Hangsúlyozandó, hogy a kormányhivatal a fenti feladatokon kívül még egyéb feladatokat is ellát, a kormányhivatalnak a Khtv.-ben és a Korm. rendeletben meghatározott feladatai az alább részletezett főbb csoportokba oszthatóak.

6.1. Koordinációs feladatok

Koordinációs feladatok, ahogy fentebb már említettük a kormányzás területi feladatainak ellátásával összefüggő feladatok. A területi államigazgatási szervek összehangolásának feladata már a köztársasági megbízottnál megjelent, majd 1997. július 1-től a közigazgatási hivatal vezetőjének széles koordinációs jogkört biztosított a jogszabály.

A kormányhivatal koordinációs jogkörébe tartoznak a központi államigazgatási szervek területi szervei, valamint a területi illetékességgel államigazgatási feladatot ellátó más szervek és személyek államigazgatási jogkörükben eljárva, illetve az általuk ellátott államigazgatási feladatokat érintően.⁴⁰ Ahogy korábban már említésre került (L. 2. fejezet!) a Nemzeti Adó- és Vámhivatal területi szervei nem tartoznak a kormányhivatal koordinációs jogkörébe.

A kormányhivatal a koordinációs jogkörében ellátott koordinációs feladat- és hatáskörében különösen:

- a) gondoskodik a több ágazatot érintő kormányzati döntések végrehajtásának területi összehangolásáról,
- b) közreműködik a központi közszolgálati nyilvántartás működtetésével kapcsolatos feladatok ellátásában (a közigazgatási minőségpolitikáért és személyzetpolitikáért felelős miniszter által meghatározottak szerint),
- c) közreműködik a közigazgatás korszerűsítésével, az e-közigazgatás kialakításával kapcsolatos feladatok területi összehangolásában, szervezésében,
- d) kezdeményezi a központi államigazgatási szervek területi szervei ügyfélfogadási, ügyfélszolgálati rendszerének összehangolását, továbbá szakmai támogatást nyújt az ügyfélszolgálati tevékenység bővítéséhez, valamint
- e) gondoskodik a területi elektronikus ügyfél-tájékoztatási rendszer koordinálásáról, ennek keretében elősegíti annak naprakész működését.

Az a) pontban meghatározott több ágazatot érintő kormányzati döntések végrehajtásának összehangolása (koordinálása) kapcsán szólni kell a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházásokkal összefüggő, kormányrendeletben meghatározott közigazgatási hatósági ügyek intézése vonatkozásában arról, hogy ezen ügyeket a kormányrendeletben kijelölt kormány megbízott figyelemmel kíséri és ennek során a Korm. rendeletben meghatározott jogi eszközökkel rendelkezik (pl.: tájékoztatás kérése, eseti egyeztetés, munkacsoport létrehozása stb.). Továbbá a kormány megbízott negyedévente tájékoztatja a közigazgatás-szervezésért felelős miniszter útján a Kormány tagjait a kiemelt jelentőségű

ügy intézéséről, valamint intézkedéseiről, és havonta tájékoztatja a közigazgatás-szervezésért felelős minisztert a kiemelt jelentőségű ügy állásáról, valamint intézkedéseiről.

A koordinációs feladatok elősegítésének két eszköze a) fővárosi és megyei államigazgatási kollégium (továbbiakban: Kollégium), mint állandó fórum, és b) a fővárosi, megyei koordinációs értekezlet (utóbbit a kormány megbízott hívhatja össze eseti jelleggel).

A Kollégium egy állandó testület, melynek vezetője a kormány megbízott, tagjai: a) a kormányhivatal törzshivatalának és b) szakigazgatási szerveinek vezetői, c) a járási hivatalok hivatalvezetői, d) a Kormány által intézményfenntartásra kijelölt szerv vezetője, e) a kormányhivatal koordinációs és ellenőrzési jogkörébe tartozó területi államigazgatási szervek vezetői, valamint f) a kormány megbízott által meghívottak.

A koordinációs jogkör lényege tulajdonképp, hogy a Kormány a kormányhivatal útján a területi államigazgatás teljes rendszerére rálátással bírjon.⁴¹

6.2. Ellenőrzés

Az ellenőrzés a koordinációhoz hasonlóan a kormányzás területi feladatainak ellátásával összefüggő feladat. Az ellenőrzési jogkör 1997-ben jelent meg a közigazgatási hivatal feladataként. Nem tartoznak a kormányhivatal ellenőrzési jogkörébe a Nemzeti Adó- és Vámhivatal területi szervei, valamint a rendvédelmi szervek (rendőrség, büntetés-végrehajtási szervezet, hivatásos katasztrófavédelmi szerv, polgári nemzetbiztonsági szolgálatok), az ellenőrzési jogkör szűkebb a koordinációs jogkörnél.⁴²

Az ellenőrzés tárgykörét illetően a kormányhivatal az ellenőrzési feladat- és hatáskörében ellenőrzi a központi államigazgatási szervek területi szervei (illetve) vezetőinek:

- a) a kormánytisztviselői és a közalkalmazotti jogviszonyral kapcsolatos munkáltatói intézkedései törvényességét (illetve külön jogszabályban meghatározottak szerint kormányzati szolgálati ellenőrzést végez),
- b) tevékenységében a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL: törvény (a továbbiakban: Ket.) végrehajtását,
- c) az ügyiratkezelésről, valamint a központi államigazgatási szervek területi szervei által az ügyiratkezeléssel összefüggésben kezelt adatok nyilvántartásáról és védelméről, a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló jogszabályok végrehajtását,
- d) az infokommunikációs rendszereinek üzemeltetését, az üzemmenet-folytonosság biztosításának feltételeit, a megfelelő személyi és szakmai feltételek meglétét, valamint az informatikai üzemeltetés kereteit meghatározó szabályzatok jogszabályoknak való megfelelését.

⁴¹ L. részletesen a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXVI. törvény Általános indokolása.

⁴² L. ZÖLD-NAGY VIKTÓRIA-VIRÁG RUDOLF: i.m., 3. lbj., 299–300. az ellenőrzési jogkörbe tartozó szervek köre.

⁴⁰ L. ZÖLD-NAGY VIKTÓRIA-VIRÁG RUDOLF: i.m., 3. lbj., 299. a koordinációs jogkörbe tartozó szervek köre.

Továbbá a kormányhivatal ellenőrzési jogkörében fenti szervek tekintetében gondoskodik e szervek ellenőrzési terveinek összehangolásáról, egyeztetett végrehajtásáról, a tapasztalatok közös elemzéséről, valamint a gazdaságos, egymást kiegészítő ellenőrzési módok kialakításáról, alkalmazásáról.

A kormányhivatal ellenőrzési jogköre a helyi önkormányzati szervek tekintetében az alábbi tárgykörökre terjed ki: külön jogszabályban meghatározottak szerint közszolgálati ellenőrzés, továbbá a fentebb *b)* és *c)* pontban meghatározott ellenőrzési tárgykörök.

Végül a kormányhivatal törzshivatala ellenőrzi a szakigazgatási szervek, a járási hivatalok és a járási szakigazgatási szervek tevékenységében a Ket. hatályosulását.

Az ellenőrzés eszközeit, továbbá az eljárásrendet a Korm. rendelet részletesen meghatározza.⁴³

6.3. Véleményezés

A véleményezés jogkör ugyanazon szervekre terjed ki, mint az ellenőrzési jogkör.

A véleményezés tárgykörei az alábbiak:

- a) vezetők kinevezése és felmentése,
- b) szerv létrehozására, átszervezésére, valamint jogállása és illetékességi területe módosítására vonatkozó előterjesztés,
- c) foglalkoztatottjai létszámára és költségvetésének a megállapítására vonatkozó előterjesztés, javaslatok.

A kormány megbízott véleményét megküldi *a)* a közigazgatás-szervezésért felelős miniszternek, *b)* az államháztartásért felelős miniszternek, *c)* az érintett szerv tevékenységének szakmai irányítását ellátó, a Kormánynak alárendelt szerv vezetőjének és *d)* az érintett területi államigazgatási szerv vezetőjének.

A vélemény kikérésének elmulasztása jogkövetkezménye, hogy a kormányhivatal jelzéssel él a közigazgatás-szervezésért felelős miniszter felé, aki a kérdésben egyeztetési eljárást kezdeményezhet. A jelzés kötelező, nincs mérlegelési jogköre a kormány megbízottnak, viszont a miniszternek mérlegelési jogköre van az eljárás kezdeményezés tekintetében.

6.4. Informatikai tevékenység

Közigazgatási informatikai közreműködői tevékenység ellátása során közreműködés a közigazgatási informatikai tevékenység területi összehangolásában, továbbá a választásokkal és népszavazással összefüggő informatikai feladatok ellátása.

6.5. Képzés, továbbképzés

E feladatkörbe tartoznak különösen a közszolgálati tisztviselők képzéseinek, továbbképzéseinek szervezése éves képzési terv alapján, továbbá a közigazgatási alap-, és szakvizsgák, ügykezelői vizsgák, anyakönyvi szakvizsgák, továbbá külön jogszabály által meghatározott egyéb vizsgák, valamint ezek

előkészítésére szolgáló tanfolyamok megszervezéséről és lebonyolításáról történő gondoskodás.⁴⁴

6.6. Ügyfélszolgálati feladatok

Ahogy korábban már szóltunk róla a kormányhivatal kormányablakot működtet. A kormányablak, mint integrált ügyfélszolgálat látja el az ügyfélszolgálati feladatokat.

6.7. Hatósági tevékenység

Hatósági tevékenység körében egyrészt első- és másodfokú hatósági jogkör gyakorlása (szakmai feladat, melyet a törzshivatalban Hatósági Főosztály és az Oktatási Főosztály lát el). Elsőfokú hatósági jogkör gyakorlása azokban az államigazgatási hatósági ügyekben, amelyek a kormányhivatal, illetve kormány megbízott feladat- és hatáskörébe tartoznak (pl.: kisajátítási ügyek, külföldiek ingatlanszerzésének engedélyezése). A kormányhivatal másodfokú hatóságként (felügyeleti szervként) jár el, ha első fokon államigazgatási hatósági ügyben a járási hivatal, a polgármester vagy a jegyző járt el, ha törvény vagy kormányrendelet másként nem rendelkezik (pl.: adóigazgatási ügyekben első fokon a települési önkormányzat jegyzője jár el, másodfokon pedig a kormányhivatal).

Másrészt kormányhivatal törzshivatala, valamint a szakigazgatási szerv vezetője hatósági feladata körében az államigazgatási feladatokat ellátó, államigazgatási hatósági jogkörben eljáró helyi önkormányzati szervek (jegyző, polgármester) vonatkozásában jogosult

- a) szakmai koordinációs értekezletet összehívni, valamint
- b) felügyeleti ellenőrzést tartani polgármesteri hivatalnál, közös önkormányzati hivatalnál, a megyei közgyűlés hivatalánál, a főpolgármesteri hivatalnál, a hatósági igazgatási társulátnál.

6.8. Törvényességi felügyelet

A kormányhivatal törvényességi felügyeletet gyakorol a helyi önkormányzatok, a nemzetiségi önkormányzatok és a térségi fejlesztési tanácsok felett, szakmai feladat, a törzshivatal Törvényességi Felügyeleti Főosztálya látja el.

A helyi önkormányzatok felett 2011. december 31-ig (a 2009. január 1-jétől 2010. augusztus 31-ig terjedő időszakot leszámítva) törvényességi ellenőrzés érvényesült. A törvényességi ellenőrzést 2012. január 1-jétől felváltotta a törvényességi felügyelet. A törvényességi felügyelet sokkal több jogi eszközzel rendelkezik, mint korábban a törvényességi ellenőrzés.⁴⁵

Az Alaptörvény deklarálja, hogy „[a] Kormány a fővárosi és megyei kormányhivatal útján biztosítja a helyi önkormány-

⁴⁴ L. Korm. rendelet 20. §-ában a képzéssel, továbbképzéssel kapcsolatos feladatokat.

⁴⁵ Vö. SZABÓ LAJOS: A Fővárosi, Megyei Közigazgatási Hivatal. In: VEREBÉLYI IMRE: *Az önkormányzati rendszer magyarázata*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1999. 525–548. és az Ötv. 98–99. §-ának rendelkezéseit a Mötv. 132–142. §-aival.

⁴³ Korm. rendelet 15–16/A. §, 26. §.

zatok törvényességi felügyeletét”.⁴⁶ A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: MÖtv.) részletesen szabályozza a törvényességi felügyelet eszközeit és terjedelmét.

A nemzetiségi önkormányzatok törvényességi felügyeletét a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény alapján gyakorolja a kormányhivatal.⁴⁷

Fontos hangsúlyozni, hogy a törvényességi felügyeleti eljárás célja a helyi önkormányzat képviselő-testülete, bizottsága, részönkormányzata, polgármestere, főpolgármestere, megyei közgyűlés elnöke, társulása, jegyzője (a továbbiakban: érintett) működése jogszerűségének biztosítása.

Az MÖtv. törvényességi felügyeleti eljárás terjedelmét, tárgyköreit tekintve szabályozza, hogy a kormányhivatal vizsgálja a helyi önkormányzat:

- a) szervezetének, működésének, döntéshozatali eljárásának jogszerűségét,
- b) döntéseinek (rendelet, határozat) jogszerűségét,
- c) törvényen alapuló jogalkotási, továbbá jogszabályon alapuló döntési és feladat-ellátási (közszolgáltatási) kötelezettségének teljesítését.

Az MÖtv. szabályozza a törvényességi felügyelet korlátait is, eszerint a törvényességi felügyeleti eljárás nem terjed ki azokra a helyi önkormányzat és szervei által hozott határozatokra:

- a) amelyek alapján munkaügyi vitának vagy közszolgálati jogviszonyból származó vitának van helye, kivéve, ha a határozat a munkavállaló javára történő jogszabálysértést tartalmaz, vagy
- b) jogszabályban meghatározott bírósági vagy közigazgatási hatósági eljárásnak van helye, továbbá
- c) amelyet a képviselő-testület mérlegelési jogkörében hozott, a mérlegelési jogkörben hozott döntések esetében a kormányhivatal kizárólag a döntéshozatali eljárás jogszerűségét vizsgálhatja.

A törvényességi felügyeleti eljárás két szakaszra bontható a) vizsgálati szakasz és b) intézkedési szakasz.⁴⁸ A vizsgálati szakasz a kormányhivatal hivatali hatáskörében tudomására jutott adatok alapján vagy bejelentésre indul. Ha a lefolytatott vizsgálat során a kormányhivatal jogszabálysértést nem észlel, akkor a vizsgálati szakasz külön döntés meghozatala nélkül lezárul. Amennyiben a lefolytatott vizsgálat során a kormányhivatal jogszabálysértést észlel, akkor intézkedési szakaszra is sor kerül.

Az intézkedési szakaszban az alábbi törvényességi felügyeleti eszközök alkalmazására van lehetőség:

- a) törvényességi felhívás,
- b) a képviselő-testület vagy a társulási tanács összehívásának kezdeményezése, valamint összehívása,
- c) javaslat a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszternek, hogy kezdeményezze a Kormánynál annak indítványozását, hogy az Alkotmánybíróság vizsgálja felül az önkormányzati rendelet

Alaptörvénnyel való összhangját, továbbá az önkormányzati rendelet jogszabállyal való összhangja bírósági felülvizsgálatának kezdeményezése a Kúriánál,

- d) a helyi önkormányzati jogalkotási kötelezettség elmulasztásának megállapítására irányuló kezdeményezés a Kúriánál, valamint a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége pótlása (aktuspótlás),
- e) az önkormányzat határozata felülvizsgálatának kezdeményezése a közigazgatási és munkaügyi bíróságnál,
- f) a határozathozatali, feladat ellátási kötelezettségét nem teljesítő helyi önkormányzattal szemben bírósági eljárás megindítására, a határozathozatal pótlásának elrendelésére irányuló kezdeményezés a közigazgatási és munkaügyi bíróságnál,
- g) javaslat a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszternek, hogy kezdeményezze a Kormánynál az Alaptörvénnyel ellentétesen működő képviselő-testület feloszlását,
- h) egyéb kezdeményezések:
 - ha) a Magyar Államkincstárnál a központi költségvetésből járó támogatás jogszabályban meghatározott részének visszatartására vagy megvonására,
 - hb) fegyelmi eljárás kezdeményezés a helyi önkormányzat polgármestere ellen és a polgármesternél a jegyző ellen,
 - hc) a helyi önkormányzat gazdálkodását érintő vizsgálat lefolytatására az Állami Számvevőszéknél,
 - i) perindítás a sorozatos törvényt sértést elkövető polgármester tisztségének megszüntetése iránt,
 - j) szakmai segítségnyújtás a helyi önkormányzatnak a feladat- és hatáskörébe tartozó ügyben,
 - k) törvényességi felügyeleti bírság kiszabása.

Az eszközök alkalmazásával kapcsolatban az MÖtv. rögzíti, amennyiben a kormányhivatal jogszabálysértést észlel, akkor a törvényességi felügyelet körében – az MÖtv.-ben, valamint a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének részletes szabályairól szóló kormányrendeletben meghatározott kivételektől eltekintve – először törvényességi felhívással él (legalább 30 napos határidő tűzésével), nincs mérlegelési jogköre. Ha a megadott határidő eredménytelenül letelik, akkor a kormányhivatal a törvényességi felügyeleti eljárás egyéb eszközeinek alkalmazásáról mérlegelési jogkörében dönt.

A törvényességi felügyelet a törvényességi ellenőrzéshez képest több jogi eszközzel rendelkezik, a törvényességi ellenőrzés keretében nem volt lehetőség olyan eszközök alkalmazására, mint például a rendeletalkotási vagy határozathozatali kötelezettség elmulasztása esetén a rendelet vagy határozat pótlása (aktuspótlás), a bírságolás.

A nemzetiségi önkormányzatok törvényességi felügyelete kapcsán megjegyzendő, hogy a kormányhivatal – az elmaradt nemzetiségi önkormányzati döntés pótlása (aktuspótlás) kivételével – a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének rendjével egyező tartalommal és módon ellátja a nemzetiségi önkormányzatok törvényességi felügyeletét.

A térségi fejlesztési tanácsok törvényességi felügyeletét szintén a kormányhivatal látja el, a törvényességi felügyelet terjedelme és eszközei a területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvényben kerültek szabályozásra.⁴⁹

⁴⁶ Alaptörvény 34. cikk 4. bekezdés.

⁴⁷ A nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény 146. § (2)-(3) bekezdés.

⁴⁸ L. a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeleteinek részletes szabályairól szóló 119/2012. (VI. 26.) Korm. rendeletet.

6.9. Egyéb feladatok

Egyéb feladatok, amelyeket törvény vagy kormányrendelet utal a kormányhivatal, illetve a kormány megbízott hatáskörébe, megjegyzendő, hogy számos jelentős egyéb feladat volt, illetve van. Ezek közül 2 feladat mindenképp kiemelendő.

Egyrészt kiemelendő a megyei önkormányzatok konszolidációjával kapcsolatban a megyei önkormányzati intézmények és a fővárosi önkormányzat egyes egészségügyi intézményeinek Magyar Állam által történő átvételéhez kapcsolódó feladatok, hisz az átadás-átvételi bizottság vezetője a kormány megbízott volt és a tagok között szerepelt egyebek mellett a főigazgató, majd a megyei intézményfenntartó központokkal kapcsolatban a kormány megbízott középírányító szerepköre 2012. december 31-ig.⁵⁰

Szintén 2012. évtől a védelmi igazgatás, védelmi feladatellátás rendszerében is változások következtek be. A megyei védelmi bizottság elnöke a kormány megbízott lett, ezt a pozíciót korábban a megyei közgyűlés elnöke töltötte be. Ennek okán a védelmi bizottság titkársága önálló osztály jogállású szervezeti egységként a kormányhivatal törzshivatalába került. Már itt megjegyzendő, hogy a helyi védelmi bizottság elnöke pedig a járási hivatal vezetője lett 2013. január 1-jétől.⁵¹

7. A kormányhivatal gazdálkodása

A törzshivatal, a szakigazgatási szervek és a járási hivatalok egy költségvetési szervet képeznek, ez azt jelenti, hogy sem a szakigazgatási szerveknek, sem a járási hivataloknak nincs költségvetési önállósága.

A kormányhivatal költségvetési szempontból önállóan működő és gazdálkodó költségvetési szerv. A kormány megbízott ellátja a költségvetési szerv vezetőjének hatáskörébe utalt feladatokat is. A kormányhivatal gazdasági vezetője pedig egyebek mellett ellátja az államháztartásról szóló törvényben, valamint az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról szóló kormányrendeletben és az egyéb jogszabályokban meghatározott feladatokat. A költségvetési gazdálkodási, a pénzügyi és számviteli, az üzemeltetési, eszköz- és vagyongazdálkodási és beszerzési feladatok funkcionális feladatok, melyeket a törzshivatal, esetleg részben a járási törzshivatal (működés támogató osztály) lát el.

A kormányhivatal működésének költségeit az Országgyűlés a költségvetési törvénynek a fővárosi és megyei kormányhivatal irányítására kijelölt miniszter által vezetett minisztérium fejezetében biztosítja. A kormányhivatal költségvetésének előkészítése során a közigazgatás-szervezésért felelős miniszter kikéri a szakigazgatási szervek és tevékenységével összefüggésben a szakigazgatási szerveket irányító miniszter véleményét.

⁴⁹ L. a területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény 16. § (10)–(16) bekezdés.

⁵⁰ L. részletesen a megyei önkormányzatok konszolidációjáról, a megyei önkormányzati intézmények és a Fővárosi Önkormányzat egyes egészségügyi intézményeinek átvételéről szóló 2011. évi CLIV. törvényben, valamint a megyei intézményfenntartó központokról, valamint a megyei önkormányzatok konszolidációjával, a megyei önkormányzati intézmények és a Fővárosi Önkormányzat egészségügyi intézményeinek átvételével összefüggő egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 258/2011. (XII. 7.) Korm. rendeletben.

⁵¹ A honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény 25. § (4) bekezdés és 27. § (4) bekezdés.