

DR. HABIL. FÁBIÁN ADRIÁN PhD

TANSZÉKVEZETŐ EGYETEMI DOCENS

PÉCSI TUDOMÁNYEGYETEM ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI KAR

KÖZIGAZGATÁSI JOGI TANSZÉK

**DR. BENCSIK ANDRÁS PhD**

ADJUNKTUS

PÉCSI TUDOMÁNYEGYETEM ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI KAR

KÖZIGAZGATÁSI JOGI TANSZÉK



Régi és új szereplők a területi államigazgatásban: járásai hivatalok és kormányablakok

1. Bevezetés

A magyar közigazgatási szervezetrendszer permanens mozgásban van, miközben folyamatosan (át)alakulnak, bővülnek a közigazgatás által ellátandó feladatok is. Ma is helytállóan tekinthető az a Magyar Zoltán és Kiss István nevéhez köthető megállapítás, miszerint „a közigazgatás hatásköre a 100 év előttihez képest rendkívül kibővült”.¹ Vitán felüli az is, hogy a közigazgatás az általa megvalósítandó feladatok módosulása miatt – hatványozva a technikai fejlődés hozta vívmányok hatásaival – nem maradhat változatlan e körülmények között, így a közigazgatás szervezetének átalakulása lényegében adottságként fogható fel.

Az elmúlt években bekövetkezett jogalkotói lépések és a deklarált közigazgatási struktúraváltás alapvetően a közigazgatás két szegmensét „tervezte újra”: az önkormányzati szférát és a területi államigazgatás rendszerét. Utóbbi esetében célként rögzítette a törvényhozó egyrészt az ügyfélcentrikus területi államigazgatás megvalósítását, másrészt a területi igazgatás hatékonyságának és egységességének biztosítását.² Ehhez a kiindulópontozhoz kapcsolódott az a felismerés, amely szerint az államigazgatás minősége jelentős mértékben függ az első fokon eljáró szervek tevékenységétől, ebből következően elsődleges jelentősége van annak, hogy az ügyfelek a lakóhelyük közelében gyors, jogszerű és szakszerű eljárás keretében intézhessék ügyeiket.³

A területi szintű államigazgatás kiépítése a közigazgatási szervezés neuralgikus pontjának tekinthető, ahogy az a rendszerváltozás óta eltelt időszakban a középszintű közigazgatást ért szervezeti és működési reformok alapulvételével érzékelhető. A jogalkotó által megválaszolandó alapvető, a területi szintet érintő kérdés a decentralizáció és dekoncentráció aránya tekintetében merül fel. Magyar Zoltán szerint a városok a „közigazgatás megfigyelő állomásai és kísérleti laboratóriumai”.⁴ Ebből következik, hogy a területi szervek kiépítése egyszerre szolgálja a közönség és az állam érdekeit. Kiemelendő azonban az is, hogy – különösen a munkaerő és az anyagi eszközök megszervezése miatt – elengedhetetlen olyan szervek működése területi szinten, amelyek nem önkormányzati jellegűek, hanem a központtal alá-fölrendeltségi viszonyban állnak. Emiatt a mindenkori jogalkotó – felismerve a decentralizáció és a dekoncentráció egészséges vegyítésének szükségességét – evidenciaként hozza létre a területi szinten szervezett, de a centrumhoz erőteljesen kapcsolódó dekoncentrált szerveket.

Az elmúlt években bekövetkezett szervezeti átalakítások hátterében meghúzódó indokok között szólnunk kell egy további tényezőről is: az 1990-ben létrehozott önkormányzati rendszer működésében kikristályosodó zavarokról, amelyek ugyancsak igényelték a jogalkotó korrigáló tevékenységét.⁵ Az alábbi tanulmányban a magyar területi államigazgatás új szereplőit vizsgáljuk a jogalkotó által korábban megfogalmazott célkitűzések és a kezdeti tapasztalatok alapján, ennek

¹ MAGYARY, ZOLTÁN–KISS, ISTVÁN: *A közigazgatás és az emberek*. Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet, 1939. 362.

² Vö. a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvényt módosításokról szóló 2010. évi CXXVI. törvény preambulumaival.

³ Vö. KÉKI, ZOLTÁN: Jó államigazgatást falvakban, városokban. In: CSEFKÓ, FERENC: *A közigazgatás és az emberek*. Pécs, A Jövő Közigazgatásáért Alapítvány, 2013. 65.

⁴ Erről l. bővebben MAGYARY, ZOLTÁN: *Magyar közigazgatás*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942. 117.

⁵ Ebben a körben egyebek mellett szétaprózott önkormányzati rendszerre, a megyei önkormányzatok „lebegtetésére” vagy a helyi közigazgatásban bekövetkezett informatikai fejlesztések „tökéletlen” jellegére érdemes gondolni. Ezzel összefüggésben l. FEKETE, GÉZA: A magyar közigazgatás és az emberek új találkozási pontja: a járási hivatal. In: CSEFKÓ, FERENC: *A közigazgatás és az emberek*. Pécs, A Jövő Közigazgatásáért Alapítvány, 2013. 293.

keretében azonban megkerülhetetlen a megyei és fővárosi kormányhivatalok létrehozásának érintőleges tárgyalása.

2. A megyei és fővárosi kormányhivatalok

A 2010-ben hivatalba lépett Kormány – a „*Jó állam*” programja keretében – célként tűzte ki a területi államigazgatás átalakítását, amely két ütemben ment végbe. Az első jogalkotói lépések alapvető célja a „*tűzoltás*” volt, mivel a húsz hónapon keresztül szünetelő törvényességi ellenőrzés realizálása érdekében szükséges volt a közigazgatási hivatalok korábbi (megyei és fővárosi) illetékességének visszaállítása.⁶ A reform második szakasza – amelynek célja a hatékonyabb, szervezettebb, takarékosabb, átláthatóbb és egységesebb államigazgatás megvalósítása – a megyei és fővárosi kormányhivatalok felállításáról szól.

A kormányhivatalok helyzetével kapcsolatban kiemelhető, hogy egyrészt – a közigazgatási hivatalokhoz képest – erősebb közjogi pozícióval rendelkeznek, másrészt a területi közigazgatás megkerülhetetlen tényezőivé váltak. A közjogi státusz „*izmosodását*” az ellenőrzés és a koordináció területén bekövetkezett változások érzékeltetik. E tárgykörök részletes tárgyalása nélkül jelezzük, hogy a kormányhivatalok koordinációs jogköre (immár) kiterjed – a Nemzeti Adó- és Vámhivatal,⁷ valamint a rendvédelmi szervek kivételével – minden területi államigazgatási szervre, míg az ellenőrzési jogkörbe beletartozik a hatósági tevékenység mellett a közszolgálati, ügyirat-kezelési, valamint az informatikai feladatok ellátásának kontrollja is.⁸

A megyei (fővárosi) kormányhivatalok – ezen kívül – a területi közigazgatás meghatározó elemeivé váltak. A kormányhivatalok státuszát erősíti egyrészt az Alaptörvény intézményesítő rendelkezése; a kormányhivatal vezetőjének széleskörű feladat- és hatásköre, a feladat és hatásköréhez igazodó szervezet, valamint a személyi állomány.

Mindezekon túlmenően megállapíthatjuk, hogy a megyei (fővárosi) kormányhivatal a területi koncentráció és integráció archetípusa. Kormányzati szempontból minden elemében indokoltnak tekinthető konstrukció, a közigazgatási hatalomgyakorlás („*jogszabályoknak és a Kormány döntéseinek megfelelően összehangolja és elősegíti a kormányzati feladatok területi végrehajtását*”⁹) talán leghatékonyabb eszköze az egész magyar közigazgatásban. Látható tehát, hogy a kormányhivatalok intézményesítése kétségbe vonhatatlanul jelentős változást hozott az államigazgatás területi szintjén. A szabályozás kétségtelen előnyének tekinthető, hogy „*helyreállította*”

(sőt továbbfejlesztette) a helyi önkormányzatok tevékenysége feletti, alkotmányellenesen szünetelő törvényességi kontrollt, létrehozott továbbá egyfajta területi integrációt a dekoncentrált szervek rendszerében. Az a jogalkotó által eldöntendő kérdés, hogy mi történik majd a „*kívül maradó*” államigazgatási szervekkel: megőrzik „*függetlenségüket*” vagy hamarosan szintén a kormányhivatal szervezeti keretei közé integrálódnak.¹⁰

3. Járások és járási hivatalok

A járási hivatalok felállításának indoka abban foglalható össze, hogy (ezáltal) az állampolgárok a lakóhelyükhöz közel felkészült közszolgákkal kerülhessenek kapcsolatba, amelynek eredményeképpen gyors és eredményes ügyintézésben lehessen részük. A 2010. évi országgyűlés választásokat követően egyre többen lehetett hallani arról, hogy újra lesznek járáások. Arról már korántsem lehetett annyit hallani, hogy milyenek is lesznek ezek a „*járáások*”, mi lesz a feladat- és hatáskörük, hogyan illeszkednek majd a területi közigazgatás rendszerébe, milyen lesz a jogállásuk stb., csak annyi vált napról-napra bizonyosabbá, hogy „*lesznek járáások*”.¹¹ Ilyen félig biztos, félig bizonytalan helyzetben természetesen a közigazgatás-történet bizonyos fogódzót adhat: nem véletlen tehát, hogy számos írás jelent meg 2011-ben és 2012-ben a járáások történeti fejlődéséről.

A történeti előzmények alapján megállapíthatjuk, hogy a járáások Magyarországon hagyományosan a (vár)megye alárendeltségébe tartozó – megyénél kisebb – egységek voltak, valamint – leszámítva az 1950-1971 közötti időszakot – a járáások élén választott testületek nem működtek, feladat- és hatáskörüket pedig tipikusan államigazgatási hatáskörök adták. Az is kiemelhető a jogtörténeti visszatekintés alapján, hogy amikor hazánkban járási szinten közigazgatási szervezet működött, az mindig a megyei igazgatást segítette, erősítette a településekkel szemben.¹²

A járáások kialakítása – talán éppen az ingoványos és „*eredményorientált*” jogalkotói elképzelések okán – nem bizonyult probléma-mentesnek. A felszínre törő nehézségeket érzékletesen szemlélteti az a tény, miszerint több határidőt is tűzött a jogalkotó a járási hivatalok felállítására, amely végül 2013. január 1-jével történt meg.¹³ Tisztázandó kérdés volt ezt követően a járási területi tagozódás is, amely folyamat számára több irányból is érkezett impulzus:

- megfogalmazódott olyan álláspont, miszerint a járáások lényegében megegyeznének a korábbi kistérségekkel,
- a járáások kialakításáról szóló 1299/2011. (IX. 1.) kormányhatározat is adott támpontokat a lehatároláshoz,
- a járáások határainak „*véglegesítése*” tükrözőtt továbbá politikai megfontolásokat is.

⁶ Ennek jogszabályi alapját a korábbi Ötv. 98. § (1) bekezdését módosító 2010. évi XLIII. tv., a fővárosi, megyei közigazgatási hivatalokról szóló 214/2010. (VII. 9.) Korm. rendelet, valamint az egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 2034/2010. (VIII. 31.) Korm. rendelet teremtették meg.

⁷ A szervezet kialakításáról és hatásköréről l. bővebben ERCSEY, ZSOMBOR: Hungarian VAT cases before the Court of Justice of the European Union. In: *Studia Iuridica Auctoritate Universitatis Pecs Publicata*. Pécs, University of Pécs, Faculty of Law, 2011. 47–48.

⁸ Vö. BÉRCESI, FERENC: A területi államigazgatás kalandos útja a rendszerváltástól napjainkig. In: FÁBIÁN, ADRIÁN: *20 éves a magyar önkormányzati rendszer*. Pécs, A Jövő Közigazgatásáért Alapítvány, 2011. 192.

⁹ 2010. évi CXXVI. törvény fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról 16. § (1) bek.

¹⁰ Vö. RÓZSÁS, ESZTER: A területi államigazgatás új szerve: a fővárosi és megyei kormányhivatalok. In: FÁBIÁN, ADRIÁN: *20 éves a magyar önkormányzati rendszer*. Pécs, A Jövő Közigazgatásáért Alapítvány, 2011. 223.

¹¹ KISS, PÁL: Járásnyi Téréség? Melyik az igazi járás? *Jegyző és Közigazgatás*, 2011.

¹² Vö. MAGYARY: i. m. 5. l. 282., HAJDÚ, ZOLTÁN: *Magyarország települési földrajza*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2005. 176.

¹³ A jogalkotó korábban 2012. július 1-jét határozta meg (egyebek mellett) a járási hivatalok működésének megkezdésére.

Mindezek eredményeképpen formálódott és alakult át a kezdeti elképzelés (amelynek keretében 168 vidéki járás mellett 7 kerület jött volna létre), így végül vidéken 175 járási hivatal, míg a fővárosban 23 kerületi hivatal állt fel 2013. január 1-jén.¹⁴

3.1. A járási hivatalok jogállása

A jogállással összefüggésben a szabályozás rögzíti: a járási hivatal a megyei kormányhivatal szervezeti egysége. Ezzel összefüggésben kiemelendő, hogy a vonatkozó szabályozás (részben a nem egyértelmű szóhasználat, részben a járási hivatalok „kétarcú” jellege miatt) nem tekinthető következetesnek. Ez lényegében azt jelenti, hogy a megyei és fővárosi kormányhivatalokról szóló törvény (a kormányhivatal szervezeti egységeiként) a területi államigazgatási szervek rendszerében helyezi el a járási hivatalokat, ezzel szemben a járások kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról szóló 2012. évi XCIII. törvény preambuluma „a helyi államigazgatási rendszer megújítása, hatékonyságának további növelése és a struktúrájának átláthatóbbá tétele” vonatkozásában tekint a járási hivatalokra. Megállapítható tehát, hogy a járások jogállása kettős: egyrészt területi (térségi), másrészt helyi elemek is vegyülnek tevékenységükben.¹⁵

A járási hivatal szervezetén belül két struktúra különböztethető meg: a törzshivatal, valamint a különböző szakigazgatási szervek. A járási hivatalokról szóló kormányrendelet rögzíti az ún. ágazati szakigazgatási szerveket, ezek az alábbiak:

- a járási gyámhivatal,
- a járási építésügyi hivatal,
- a járási építésügyi és örökségvédelmi hivatal,
- a járási hivatal állat-egészségügyi és élelmiszer-ellenőrző szakigazgatási szerve,
- a járási földhivatal,
- a járási hivatal munkaügyi kirendeltsége, valamint
- a járási nép-egészségügyi intézet.¹⁶

A jogszabály rögzíti ezen túlmenően, hogy kormányrendelet más államigazgatási szervet is a járási hivatal szakigazgatási szerveként határozhat meg.

Az ismertetett rendelkezésekkel összefüggésben kiemeljük, hogy sem a járási hivatalok felépítése, sem a járások területe nem tekinthető egységesnek. Ez egyik oldalról azt jelenti, hogy a szakigazgatási szervek közül egyedül gyámhivatal működik minden járási hivatal szervezeti keretei között, a többi ágazati igazgatási szerv tekintetében már nagy szórás mutat a kép. Rögzíthető másik oldalról az is, miszerint a járások illetékességi területe között is (a történelmi hagyományoktól és a szakirodalmi megalapozástól elszakadva) igen nagy eltérések érzékelhetők.¹⁷

¹⁴ A járások kialakításának szakirodalmi megalapozásáról bővebben l. IVANCSICS, IMRE–TÓTH, JÓZSEF: A járások múltjáról és lehetséges jövőjéről. *Területi Statisztika*, 2012. http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/terstat/2012/01/ivancsik_toth.pdf (2014.04.29.)

¹⁵ Vö. KÉKI: i. m. 4. l. 69.

¹⁶ Vö. a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról szóló 218/2012. (VIII. 13.) Korm. rendelet 2. §-ával.

¹⁷ Van olyan járás, amelynek területén a lakosság szám meghaladja a 250 ezret, míg máshol a 9 ezret sem éri el a népességszám.

3.2. A járási hivatalok feladat- és hatásköre

Nem volt problémamentes a járási hivatalok feladat- és hatáskörének kialakítása sem. Az eredeti elképzelések szerint a jegyző feladat- és hatáskörei közül az államigazgatási hatáskörök (kivételek nélkül) átkerülnek a járási hivatalok döntési kompetenciájába. A jogalkotó kezdeti „lelkesedése” azonban – a tárcákkal folytatott egyeztetésnek is köszönhetően – később alább hagyott és mindennek eredményeként a járási hivatalok feladat- és hatásköreinek csupán egy része származik a jegyzőktől (különösen a fővárosi kerületi és a körzetközponti jegyzők hatáskörét érintette az „átcsoportosítás”).

Azt rögtön sejteni lehetett, hogy minden jegyzői államigazgatási jogkör áttelepítése a járási hivatalhoz jogilag ugyan nem problémás, gyakorlatilag azonban – tekintettel a feladat- és hatáskörök nagy számára, sokszínűségére, és az előkészítésre szánt idő rövidségére – szinte lehetetlen. A jogalkotó néhány (ügyteher szempontjából) bagatell hatáskör (pl. hadigondozotti ellátás, cirkuszi menaszéria engedélyezése) mellett különösen a városi jegyzők szempontjából lényeges területeket telepített a járási hivatalok feladat- és hatáskörébe. Érdekes módon – korábban – a járások feladat-hatáskörének iskolapéldájaként emlegetett építésügyi hatósági jogkörök végül a jegyző feladatkörében maradtak (azóta itt történtek változások), kevésbé indokolható hatáskör-megosztás érzékelhető továbbá a jegyző és a járási hivatal között a szociális igazgatás egyes területein. Ezen kívül meg kell még említeni, hogy a Sztv. a járási hivatalokat jelöli meg általános szabálysértési hatóságként.

A sajátosan alakult feladat- és hatáskör-telepítés miatt nem kerülhető meg – a járási hivatalok felállításának indokoltásával összefüggésben – a jegyzői tevékenység vizsgálata. Kiemeljük, hogy az elmúlt, több mint 20 évben ugyan sokszor érte kritika a jegyzők ténykedését, de szinte valamennyi szakmai érv a jegyzői jogállással, valamint az önkormányzati jellegű feladatokkal kapcsolatos problémára utalt. A jegyzőket az államigazgatási hatósági feladat-gyakorlásukat érintően – rendszerszintű – kritika nem érte. Ebből a szempontból a feladat- és hatáskörök tekintetében nem látjuk a járási hivatalok létjogosultságát megfelelően alátámasztottnak. A néhol nehezen követhető szempontrendszer alapján történt kompetencia-átcsoportosítás és a tárgyi feltételek speciális biztosítása miatt megfogalmazódik olyan vélemény, amely szerint „ugyanazok, ugyanazt, ugyanígy és ugyanott csinálják, mint a járások előtti időkben”¹⁸.

3.3. A járási hivatalok felállításának eddigi tapasztalatai

Érintettük a járás(i hivatal)ok felállításának egyes, problémáktól sem mentes kérdéseit, ezt követően adódik a kérdés: hogyan működik a kiépített rendszer, mik az első tapasztalatok, érdemes volt-e a járási hivatalokat (így) létrehozni?

A járási hivatalok „indulásakor” az egyik legérzékenyebb gyakorlati probléma a hivatali infrastruktúra biztosítása volt. A járások kialakításáról, valamint az ezzel összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2012. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Járástv.) 2. § (1) bekezdése – éppen annak re-

¹⁸ Vö. KÉKI: i. m. 4. l. 70.

levanciája miatt – rögzíti, miszerint a települési önkormányzatok mindazon vagyona és vagyoni értékű joga, amely a jogszabály által meghatározott, átvételre kerülő államigazgatási feladatok ellátását biztosítja, 2013. január 1-jén – a feladat ellátásának időtartamára – az állam ingyenes használatába kerül. A használati jogot a fővárosi és megyei kormányhivatal gyakorolja. A szabályozás alapfilozófiája szerint – építve a személyeket illetően érvényesülő átfedésekre és a jövőbeli egészséges kapcsolatok kialakításának lehetőségére – azt is rögzítette, hogy a fenti rendelkezés végrehajtásának részletkérdéseit a települési önkormányzatok polgármesterei, valamint a megyei és fővárosi kormányhivatalok kormány megbízottai megállapodásban rendezzék.¹⁹

Tekintettel azonban arra, hogy e megállapodás elmaradása ne eredményezhesse a járási hivatalok felállításához szükséges infrastruktúra biztosításának megakadályozását, ultima ratio jelleggel bekerült a járásokról szóló törvénybe az a passzus is, miszerint a fővárosi és megyei kormányhivatal 2012. november 15-ig határozattal létrehozza a megállapodást, illetve határozattal dönt a megállapodásban nem rendezett kérdésekről, ha a felek között nem jön létre, vagy nem teljes körűen jön létre a megállapodás.²⁰

A szervezeti és infrastrukturális kérdéseken túl megállapítható, hogy alapvetően kedvezőnek tekinthető a járási hivatalok fogadtatása az állampolgárok oldaláról. A létrehozás egyik indokaként deklarált ügyfélcentrikus (ügyfélbarát) ügyintézés megvalósulni látszik, megjegyzendő azonban, hogy ez nem biztos, hogy (csak) a szervezeti változás eredményének tekinthető. Megfogalmazódnak olyan vélekedések, miszerint a járási hivatalok „életre hívásának” folyamánként „a közigazgatás valóban közelebb került a lakossághoz”²¹, egységes gyakorlat körvonalazódik a területi államigazgatás jogalkalmazói gyakorlatában, az információs háttér és a szervezett képzés léte egyértelműen pozitív fejleményként értékelhető stb.

Kiemeljük azonban azt is, hogy az ügyfelek elégedettségéhez, könnyebb eligazodásához és gyors, hatékony ügyintézéséhez nem csupán felkészült, segítőkész és képzett közszolgákra lenne szükség, hanem egyszerű és átlátható, a jogbiztonságot szem előtt tartó szabályozásra is, mivel a reguláció néhol még a jogalkalmazók számára is nehezen követhető.²²

4. A kormányablakok

Tulajdonképpen amit most láthatunk járási szinten, az egyelőre csak egy „köztes állapot”. Ugyanis a végeredmény 2015-ig (?) várat magára: „A területi közigazgatás átalakításának végső célja az egyablakos ügyintézés megvalósítása, ahol az állampolgárok egy helyen, minden, az állammal kapcsolatos hatósági

ügyüket el tudják intézni. Minden járási székhelyen és ott, ahol most okmányiroda van, országosan kb. 300 helyszínen kormányablakok nyílnak. Ezek az integrált ügyfélszolgálati helyszíneken több mint 2000 ügyet lehet majd elintézni.”²³ Megállapíthatjuk, hogy nagy változások érik (érhetik) a frissen kialakított járási rendszert a kormányablakok kiépítése által, amely minőségében is megújuló feladatokat jelent a közigazgatás számára, mivel a kormányablak lesz a járási hivatal „lelke”, az ügyfelek és a helyi államigazgatás találkozási pontja.

Ha valóban létrejönnek az egységes ügyfélszolgálatok, az egységes közvetítő hatóságok, a kormányablakok láncolata, amelyek a területi közigazgatási szerveknek továbbítják az ügyeket, nos ez a végeredmény – valószínűleg – megéri az időt, az energiát, a pénzt, az „áldozatokat”, valamint az átalakítás kockázatát.²⁴

A járási hivatal integrált ügyfélszolgálatot (kormányablakot) működtet. A Ket. 19. § (1a) bekezdése kimondja, hogy törvényben vagy kormányrendeletben meghatározott ügyekben az integrált ügyfélszolgálat (a kormányablak) az ügyre vonatkozó külön jogszabályban meghatározott, az eljárásra hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóság mellett az elsőfokú eljárás lefolytatására hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóságnak minősül.

A kormányablakok működésének részletes szabályait, valamint a kormányablakokban kezdeményezhető, illetve intézhető ügytípusokat külön kormányrendelet tartalmazza.²⁵ A kormányablakokról szóló 515/2013. (XII. 30.) Korm. rendelet a kormányablakok jogköreit az alábbiak szerint kategorizálja:

- olyan ügyek, amelyekben kizárólagos hatáskörben vagy az ügyre vonatkozó jogszabályban meghatározott, az eljárásra hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóság helyett jár el a kormányablak, ezekben az ügyekben „azonnali ügyintézésre” van lehetőség;
- olyan ügyek, amelyekben kizárólagos hatáskörben vagy az ügyre vonatkozó jogszabályban meghatározott, az eljárásra hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóság helyett jár el, az eljárásra meghatározott ügyintézési határidőn belül;
- olyan kérelem alapján indult ügyek („beadványok”), amelyeket a kormányablak haladéktalanul, de legkésőbb a benyújtást követő munkanapon további ügyintézés végett az eljárásra hatáskörrel rendelkező illetékes hatósághoz továbbít;
- olyan ügyek, amelyekben az ügyfél kérésére részletes tájékoztatást nyújt az eljárás menetéről, az adott eljárással kapcsolatos ügyféli jogokról és kötelezettségekről;
- olyan ügyek, amelyekben a kormányablak hatósági szolgáltatásként – ahol ennek technikai feltételei adottak – a kormányrendeletben meghatározott szolgáltatásokat biztosítja;
- olyan ügyek, amelyekben a kormányablak hivatalból jár el.

¹⁹ Járásv. 2. § (2) bek.

²⁰ Kiemeljük, hogy egyetlen esetben volt szükség arra, hogy a kormány megbízott határozata „hozza létre” a jelzett megállapodást az infrastruktúra átvételét illetően.

²¹ Vö. Fekete: i. m. 6. lj. 301.

²² Elrettentő példaként említhető ebben a körben a 63/2006. (III. 27.) Korm. rendelet 35/A–36. §-ában rögzített szabályozás a közgyógyellátásra vonatkozóan.

²³ Közzolgálat, II. évf. 9. sz. 21.

²⁴ A döntéshozók is érzékelik, hogy nagyon magas szintű és sokrétű szakissmerettel rendelkező személyzetre van szükség a kormányablakokban ilyen kiterjedt feladat- és hatáskörök gyakorlására. Közzolgálat, II. évf. 11. sz. 15.

²⁵ 218/2012. (VIII. 13.) Korm. rendelet a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról 7. § (1) bekezdés

Jól mutatja a Kormány elkötelezettségét „ablakainak” mielőbbi létrehozása iránt, hogy a 132/2013. (V. 9.) Korm. rendelet az integrált kormányzati ügyfélszolgálatok (kormányablakok) létrehozását és az azokhoz kapcsolódó munkaügyi ki- rendeltségek fejlesztését célzó beruházások megvalósításával összefüggő közigazgatási hatósági ügyeket nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű üggyé nyilvánította. Sőt, egyes járási hivatalok felújításához kapcsolódó ügyek is erre a sorsa jutottak.²⁶

Ezzel kapcsolatban azért megjegyezzük, hogy a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások megvalósításának gyorsításáról és egyszerűsítéséről szóló 2006. évi LIII. törvény viszonylag tágan értelmezi azt, hogy mit is jelent az, ha egy beruházás nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű (pl. költségigénytől függetlenül ilyen lehet a beruházás, ha részben vagy egészben uniós támogatásból megvalósítandó).²⁷

Felesleges, de valószínűleg csak időleges párhuzamosság a rendszerben, hogy a járási hivatalok mellett nem csak kormányablakok, hanem okmányirodák is működnek (még). A járási hivatal törzshivatala szervezeti egységeként működő okmányiroda – ha jogszabály kivételt nem tesz – az ország területére kiterjedő illetékességgel ellátja a külön jogszabályban hatáskörébe utalt feladatokat.²⁸

5. Összegzés

Nem kerülhető meg mindezek előre bocsátása után az a kérdés, hogy indokolt volt-e – ilyen feltételekkel és körülmények között – a járási hivatalok felállítása 2013. január elsejétől. A kérdés megválaszolása roppant körütekintő vizsgáldást igényel, amely során főként az alábbiakra indokolt kitérni. Az indokok között sokfélét lehetett olvasni, hallani az utóbbi időben:

- a járások által egységesebb²⁹, átláthatóbb, egyszerűbb, gyorsabb, „ügyfél-barátabb” lesz a közigazgatás³⁰;
- általuk megvalósulhat az egyablakos ügyintézés³¹;
- a járások segítenek a felelősség érvényesítésében³²;
- általuk a helyi önkormányzatok több figyelmet tudnak szentelni a helyi ügyeknek³³;
- „a járások kialakításával olyan területi léptékű alsószintű államigazgatási egységek jönnek létre a település és a megye szintje között, ahol a telepített feladatok méretgazdaságos elvégzésére van lehetőség”³⁴;
- „polgárok a lakóhelyükhöz közel intézhessék ügyeiket”³⁵;
- „modern kori járások (...) hozzájárulnak a mai közigazgatásnál alacsonyabb társadalmi költséggel működő rendszer létrejöttéhez”³⁶

A járások kialakítása a területi közigazgatásban többé-kevésbé mindenütt érzékelteti a hatását: a megyei (fővárosi) kormányhivatalok súlya tovább növekszik általuk, illetve a járásszékhely városoknak önkormányzati szempontból is van jelentősége: „A járásszékhely városi, valamint a városi önkormányzat – törvényben meghatározottak szerint – olyan közszolgáltatásokat lát el, melyeket saját területén és vonzáskörzetében, vagy a járás egész területén gazdaságosan, hatékonyan és a szakmai szabályok előírásainak megfelelően képes biztosítani.”³⁷

Lényeges és egyelőre nyitott kérdés, hogy ez a koncentrált és a járási hivatalokkal kibővült területi államigazgatási rendszer vajon mennyivel (költség)hatékonyabb, mint a korábbi szisztéma volt. Szükséges azonban azt is hozzátenni, hogy a helyi közigazgatás minőségét (amelynek erősítését a jogalkotó célként fogalmazta meg) leronthatja az a körülmény, ha zavaros, áttekinthetetlen a hatásköri szabályozás.³⁸ Az elmúlt évek jogalkotói lépései arra irányultak, hogy a közigazgatás közel(ebb) kerüljön az emberekhez, remélhetőleg a folytatás nem eredményezi ennek ellenkezőjét.

²⁶ L. 506/2013. (XII. 29.) Korm. rendelet a Karcagi Járási Hivatal elhelyezéséről szolgáló ingatlan átalakításával és felújításával összefüggő közigazgatási hatósági ügyek kiemelt jelentőségű üggyé nyilvánításáról és az eljáró hatóságok kijelöléséről; 380/2013. (X. 25.) Korm. rendelet a Szigetszentmiklósi Járási Hivatal és egyéb állami szervek elhelyezésével összefüggő közigazgatási hatósági ügyek kiemelt jelentőségű üggyé nyilvánításáról és az eljáró hatóságok kijelöléséről; 180/2013. (VI. 7.) Korm. rendelet a Veszprémi Járási Hivatal elhelyezéséről szolgáló ingatlanok átalakításával és felújításával összefüggő közigazgatási hatósági ügyek kiemelt jelentőségű üggyé nyilvánításáról és az eljáró hatóságok kijelöléséről

²⁷ 2006. évi LIII. törvény a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások megvalósításának gyorsításáról és egyszerűsítéséről 1. § (1) bekezdés a) pont

²⁸ 218/2012. (VIII. 13.) Korm. rendelet a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról 1. § (3) bekezdés

²⁹ *Közszolgálat*, III. évf. 1. sz. 6.

³⁰ *Közszolgálat*, II. évf. 9. sz. 21.

³¹ *Közszolgálat*, II. évf. 9. sz. 21.; *Közszolgálat*, II. évf. 11. sz. 15.

³² HírTV, Péntek8, 2013. 01. 25.

³³ *Közszolgálat*, III. évf. 1. sz. 4.

³⁴ 1299/2011. (IX. 1.) kormányhatározat a járások kialakításáról 2. b)

³⁵ NESZMÉNYI, ZSOLT: 2011. január 1-től: kormányhivatalok. *Jegyző és Közigazgatás*, 2010.

³⁶ Magyar Program 12. 0., 24. o.; Megjegyezzük, hogy ezek az érvek ismerősek lehetnek, hiszen a megyei kormányhivatalok létrehozásának indokként többségük már elhangzott. Uo.

³⁷ Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 21. § (1) bek.

³⁸ KÉKI, ZOLTÁN: i. m. 4. lj. 74.