



Hegyesi Zoltán – Ludányi Dávid¹

A kormányzati igazgatás fogalmának közigazgatási szervezeti és közszolgálati jogi összefüggései

A kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény (Kit.) javaslatához fűzött miniszteri indokolásának (Indokolás) azon állításával, amely szerint „a közigazgatási reformok és bürokráciacsökkentés érdekében a mostani törvény a sokadik és nem is az utolsó állomása annak a folyamatnak, amely 2010 óta zajlik”, aligha lehetne vitába szállni. 2010 óta a közigazgatás és annak működése tulajdonképpen folyamatos változás alatt áll. A jogalkotó ez idő alatt a közigazgatásra vonatkozó anyagi, eljárási és szervezeti jogi joganyag jelentős részét újrakonstruálta. Ennek a folyamatnak egyik kiemelkedő jelentőségű állomása a Kit., amely 2019. január 1-jei hatálybalépése során a *kormányzati igazgatás* fogalmának bevezetésével tovább differenciálta az államigazgatási szervek és egyúttal a közszolgálat személyi állományának körét is.

A Kit. jelentősége nem egyedül a kormányzati igazgatás mint az államigazgatási szerveken belüli önálló alrendszer jogi intézményesítése, hanem a törvény azon *sajátos szabályozási rendszere*, amely a szervezeti jogi és a közszolgálati jogi szabályok egységes keretben történő rendezését valósítja meg. A jogalkotó célja a Kit. létrehozásával egy olyan átfogó – némileg leegyszerűsítve a Kormány, illetve a Kormány irányítása alatt álló civil közigazgatási szervekre és azok tisztviselőire vonatkozó – törvény létrehozása volt, amely „elősegíti a hatékonyabb kormányzati igazgatási szervezetrendszer kialakítását, a nemzetet magas színvonalon szolgáló kormányzati tisztviselők szolgálati jogviszonyának szabályozását, szolgálatuk nagyobb anyagi elismerését, továbbá a közszolgálat és a családi élet összeegyeztethetőségének elősegítését”.

Jelen tanulmány keretében a kormányzati igazgatás fogalmának szervezeti és közszolgálati jogi összefüggéseit vizsgáljuk meg.

¹ *Hegyesi Zoltán*: tanársegéd, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Lőrincz Lajos Közigazgatási Jogi Tanszék. Kapcsolat: hegyesi.zoltan@uni-nke.hu. *Ludányi Dávid*: tanársegéd, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Emberi Erőforrás Tanszék. Kapcsolat: ludanyi.david@uni-nke.hu.

A kormányzati igazgatás fogalmának közigazgatási szervezeti jogi jellemzői

Az államigazgatás és a kormányzati igazgatás viszonya: kormányzati igazgatás az államigazgatásban

A Kit. szervei hatálya alá tartozó államigazgatási/kormányzati igazgatási szervek körét a törvény 2. §-a a következőképpen határozza meg:

- „(1) Kormányzati igazgatási szerv:
a) a központi kormányzati igazgatási szervek és ezek területi, helyi (a továbbiakban együtt: területi) szervei, és
b) a területi kormányzati igazgatási szervek.
(2) Központi kormányzati igazgatási szerv:
a) a Kormány,
b) a Miniszterelnöki Kormányiroda,
c) a minisztérium,
d) a kormányzati főhivatal, és
e) a központi hivatal.
(3) Kormányzati főhivatal:
a) a Központi Statisztikai Hivatal,
b) az Országos Atomenergia Hivatal,
c) a Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatala.
(4) Területi kormányzati igazgatási szervek a fővárosi és megyei kormányhivatalok (a továbbiakban együtt: kormányhivatal).”

A törvény 2. §-ához fűzött Indokolás szerint:

„A kormányzati igazgatási szervek köre nem határoz meg új szervei kategóriákat, csak az elnevezést tekintve új: egyszerre jelent egy bővebb és egy szűkebb szervei kört a központi államigazgatási szervekhez képest. Bővebb annyiban, hogy magában foglalja a fővárosi és megyei kormányhivatali szervezetrendszert is, de egyben szűkebb is, mert – a Kormánytól való függetlenségük, illetve a hatásköreik speciális jellege miatt – nem sorolhatók ide az autonóm államigazgatási szervek és az önálló szabályozó szervek, továbbá a rendvédelmi szervek és a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat.”

Az Indokolásban rögzített, némileg bizonytalan állásponttól eltérően, meglátásunk szerint a *kormányzati igazgatás* az államigazgatáson belüli új szervei kategóriaként értelmezendő. Ennek legfőbb magyarázata, hogy a Kit. a Ksztv. vonatkozó rendelkezéseinek hatályon kívül helyezésével önálló *kormányzati igazgatási alrendszer* intézményesített, a szervezeti és közszolgálati jogi jogviszonyok egységes keretbe foglalt szabályozásával. A szervezeti jogi jogviszonyok ezen belül sajátosan a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény (Ksztv.) vagy a fővárosi és megyei



kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról (Khtv.) szóló 2010. évi CXXVI. törvény rendelkezéseivel együtt határozhatók meg.

A kormányzati igazgatás önálló alrendszerként történő egységesítése kétségtelenül egyértelműsíti, hogy a nem miniszteriális formában működő különös hatáskörű központi államigazgatási szervek minden esetben egységesen, a *kormányzat* és nem az ágazati tárca érdekei alapján kellene hogy működjenek. E megközelítés egyik előnye, hogy a kormányzati feladatok egységes központi, illetve területi szintű végrehajtása hatékonyan megszervezhető, ami különösen fontos az olyan speciális helyzetekben, mint például egy világiárvány vagy egy gazdasági világválság. A vonatkozó jogi környezet továbbdifferenciálódása tehát végső soron megerősítette a Kormány államigazgatásban betöltött meghatározó státuszát.

A központi kormányzati igazgatási szervek rendszere

A Ksztv. 2010. évi kihirdetése óta tételesen felsorolta a központi államigazgatási szerveket. A Kit. hatálybalépésével ez annyiban változott meg, hogy a Ksztv. 1. § (2) bekezdés *a*) pontja már *központi kormányzati igazgatás szervet* említ, aminek értelmezéséhez szintén a Kit. 2. § (2) bekezdését kell segítségül hívnunk.

A fentiekből következik továbbá, hogy a *központi államigazgatási szerv* és *központi kormányzati igazgatási szerv* terminológiák nem azonos jelentésűek, hiszen ez utóbbi a központi államigazgatási szervek egyik, de nem egyedüli csoportját jelenti.

A Ksztv. 1. § (2) bekezdése szerint központi államigazgatási szerv:

- a központi kormányzati igazgatási szerv;
- az önálló szabályozó szerv;²
- az autonóm államigazgatási szerv;³
- a rendvédelmi szerv⁴ és a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat.

² A Ksztv. 1. § (3) bekezdése alapján önálló szabályozó szerv:

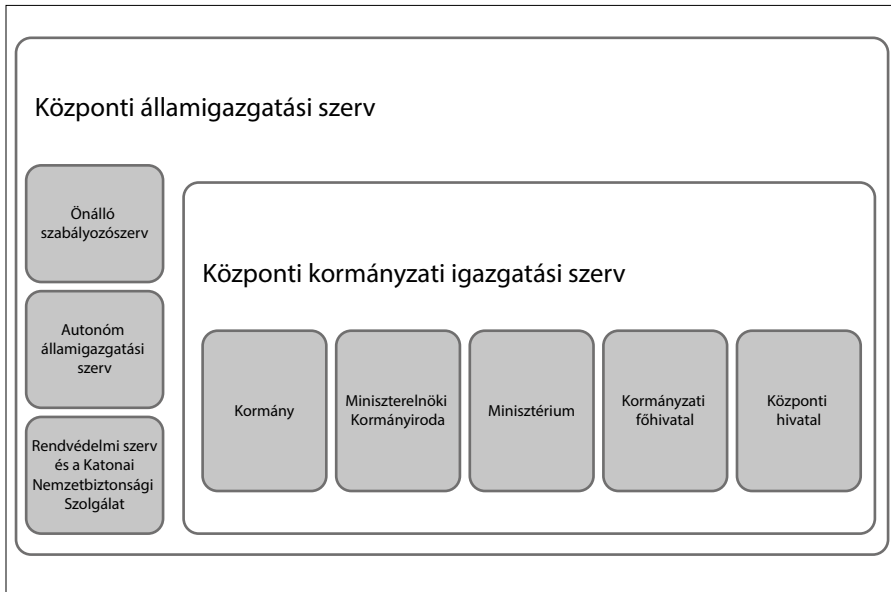
- a) a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság, és
- b) a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal.

³ A Ksztv. 1. § (4) bekezdése szerint autonóm államigazgatási szerv:

- a) a Közbeszerzési Hatóság, [...]
- c) a Gazdasági Versenyhivatal,
- d) a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság, és
- e) a Nemzeti Választási Iroda.

⁴ A Ksztv. 5. §-a alapján rendvédelmi szerv

- a) a rendőrség,
- b) a büntetés-végrehajtási szervezet,
- c) a hivatásos katasztrófavédelmi szerv, és
- d) a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok.



1. ábra. A központi államigazgatási szervek rendszere

Forrás: a szerzők szerkesztése

A Kúria 2/2020. számú KJE határozatában arra az álláspontra helyezkedett, hogy a Kit. 2. §-ában, illetve a Ksztv. 1. § (2) bekezdésében meghatározott felosztás nem a működési terület (illetékesség) alapján, hanem a központi államigazgatásban betöltött *szerep*, irányításfelügyelet, valamint feladatellátás szerinti tagozódást követi.

A központi kormányzati igazgatási szervek tehát olyan központi *államigazgatási szervek*, amelyek egyértelműen betagozódnak a hierarchikusan felépülő, a Kormány irányítása alatt álló szervezeti alrendszerbe, a kormányzati igazgatásba. Ehhez kapcsolódóan megjegyzendő, hogy a Ksztv. 1. § (2) bekezdésében rögzített további szervek közül, a Kormánytól való relatív függetlenségük okán, az önálló szabályozó szervekre, valamint az autonóm államigazgatási szervekre külön törvény, a különleges jogállású szervekről és az általuk foglalkoztatottak jogállásáról szóló 2019. évi CVII. törvény (Küt.) vonatkozik.⁵ A rendvédelmi, valamint a rendészeti feladatokat ellátó szervek ezzel szemben hierarchiában működnek, de a feladatellátás eltérő jellege a rendészeti közigazgatás és civil közigazgatás közötti különbségekből következik, azaz „a jogállami körülmények közt a legitim fizikai, sőt fegyveres kényszer alkalmazásának lehetősége a civil közigazgatástól eltérő hatásköröket, eljárást és működést igényel és kap

⁵ A Küt. szervei hatályát a törvény 2. §-ában rendezi.



is”.⁶ A központi hivatali jogállású Nemzeti Adó- és Vámhivatal sajátos kivétel, hiszen államigazgatási és fegyveres rendvédelmi feladatokat is ellát, erre tekintettel rá külön törvény vonatkozik.⁷ A Központi Statisztikai Hivatalra nézve a Kit. szabályait a hivatalos statisztikáról szóló törvényben meghatározott eltérésekkel rendeli alkalmazni. Speciális jellegükre figyelemmel szintén nem tartoznak a Kit. szervei hatálya alá azok a költségvetési szervek, amelyek bár kormányzati irányítás alá tartoznak, azonban nem sorolhatók a Kit. tételesen felsorolt kormányzati igazgatási szerveinek a körébe (jellemzően az ágazati igazgatási tevékenységet kiszolgáló, költségvetési formában működő háttérintézmények tartoznak ide, például a Rendszerváltás Történetét Kutató Intézet és Archívum).

A jogalkotó a központi kormányzati igazgatási szervek, illetve azok *jogállása* meghatározásánál alapul vette a Ksztv. korábbi rendelkezéseit. Új szervtípus intézményesítésére egyedül a kormányzati főhivatalok esetén került sor, de ebben ez az esetben is csupán formai és nem tartalmi értelemben. A Kit. a Ksztv.-hez hasonlóan változatlan módon sajátos, egyik más kategóriába sem sorolható különös hatáskörű központi kormányzati igazgatási szervként nevesíti a miniszterelnök munkaszervezeteként működő *Miniszterelnöki Kormányirodát* (Kormányiroda). A Kormányiroda a központi kormányzati igazgatásban betöltött kulcsszerepét tükrözi, hogy a Kit. szerint a miniszterelnök közvetlenül irányítja és adja ki szervezeti és működési szabályzatát. A Kormányirodát vezető közigazgatási államtitkár feladat- és hatásköre egyebek mellett olyan fontos feladatokra terjed ki, mint például a Kormányhoz benyújtott előterjesztések, valamint a miniszterirendelet-tervezetek előzetes egyeztetése.⁸

Ha összevetjük a korábbi Ksztv. és a Kit. rendelkezéseit akkor látjuk, hogy a *kormánybizottság* önálló központi államigazgatási szervei jogállása megszűnt azzal, hogy a Kit. nem a központi kormányzati igazgatás önálló szerveként határozza meg a kormánybizottságot, hanem a kabinethez hasonlóan a Kormány segédszerveként működő testületként.⁹

A kormánybizottság jogállásának változásához hasonlóan a Kit. gyakorlatias szemléletét tükrözi az is, hogy a központi államigazgatási szervként működő kormányhivatal elnevezése – amely megegyezett a megyeszékhelyeken és a fővárosban 2011. január 1-től működő kormányhivatallal – a törvényben *kormányzati főhivatal* lett. Tartalmi szempontból a kormányzati főhivatal

⁶ Lásd Balázs István: A közigazgatás. In Jakab András – Fekete Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: Balázs István). 2018. Online: <http://ijoten.hu/szocikk/a-kozigazgatás>.

⁷ A Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló 2020. évi CXXII. törvény.

⁸ A Kormány ügyrendjéről szóló 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat 15. pontja.

⁹ A Ksztv. kormánybizottságra vonatkozó szabályai a fenti változás mellett változatlan formában kerültek beépítésre.

intézményesítése nem jelentette tehát új szervtípus létrehozását, hiszen a jogállása megegyezik a jogelőd szervezetre vonatkozó szabályozással. 2019. december 31-ig kormányzati főhivatalként határozta meg a Kit. 2. § (3) bekezdése a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatalt is. E szervet azonban a Kit. módosítása kiemelte a kormányzati főhivatalok köréből,¹⁰ amivel egyidejűleg a szerv központi hivattal alakult.

A Kit. hatálybalépésével nem változott tehát meg érdemben a Kormány, a Miniszterelnöki Kormányiroda, minisztérium, a (kormányhivatal) kormányzati főhivatal és a központi hivatal jogállása, noha a központi kormányzati igazgatási szerv jogállás kifejezi a Kormányhoz fűződő hierarchikus kapcsolatot.

*A területi kormányzati igazgatási szerv
és a központi kormányzati igazgatási szervek területi szervei*

A Kit. a „területi kormányzati igazgatási szerv”¹¹ és a „központi kormányzati igazgatási szervek területi szervei”¹² szervtípusainak intézményesítése által koncepcionális és fogalmi szinten változtat a korábbi jogi szabályozáson, tovább differenciálva ezzel a területi államigazgatási szervek körét. Ahogy arra a fentiekben is utaltunk, a Kit. szervi hatálya nem terjed ki az összes területi államigazgatási szervezetre, így a törvény több helyen is említi a „központi államigazgatási szervek területi szervei” és a „területi államigazgatási szervek” kifejezést a kormányhivatalra vonatkozó szabályoknál. Ennek magyarázata az, hogy a Ksztv. által meghatározott központi államigazgatási szervek területi szerveinek egy része nem kormányzati igazgatási szerv. Ezek közé tartoznak a rendvédelmi szervek területi szervei és a Nemzeti Adó- és Vámhivatal, amelyekre külön jogszabályok vonatkoznak. Ez a korábbiakban is jellemzően önálló jogszabályokban testet öltő szabályozási rendszer nem változott meg egészében, de a Kit. hatálybalépésével sajátosan alakult, hiszen a Kormány általános hatáskörű szervére vonatkozó általános törvényi szintű szabályok túlnyomó többségét a központi kormányzati

¹⁰ Hatályon kívül helyezte: 2019. évi CXII. törvény 115. §. Hatálytalan: 2020. január 1-től.

¹¹ A Kit. 2. § (4) bekezdése értelmében kizárólag a kormányhivatalok minősülnek területi kormányzati igazgatási szervnek.

¹² A Kit. 2. § (1) a) pontja alapján ilyen területi szervnek minősülnek a központi kormányzati igazgatási szervek területi, helyi szervei. Kit. 35. § (3) bekezdése értelmében a kormányzati főhivatal területi szervekkel akkor rendelkezik, ha erre a kormányzati főhivatalt létrehozó törvény kifejezetten lehetőséget ad. A Kit. központi hivatalokra vonatkozó rendelkezései szintén a létesítő jogszabály – törvény vagy kormányrendelet – felhatalmazása alapján rendelkezhetnek területi szervekkel.



igazgatási szervekkel együtt határozták meg.¹³ A Kit. a kormányhivatal szervtípus *sui generis* jellegét fejezi ki azzal, hogy önálló fejezetet szentel a kormányhivatali szint szervezeti jogállási és szervezeti kérdéseinek, továbbá azzal, hogy a központi szervekre vonatkozó rendelkezéseket még utaló szabállyal sem rendeli alkalmazni.

A leírtakból következik az is, hogy a Khtv. egyes rendelkezései továbbra is hatályban maradtak, így a kormányhivatalra vonatkozó általános, törvényi szintű szabályozás osztottá vált a Kit. hatálybalépésével. A kézirat lezárásakor a Khtv. hatályos állapota a preambulumon és a záró rendelkezéseken kívül a járási (fővárosi kerületi) hivatalra, a kormányhivatal adatkezelésére, valamint a kormányhivatal eljárásaiban alkalmazható egyedi eljárásrendre vonatkozó egyes – sok esetben technikai jellegű – szabályokat határozza meg.

A kormányzati igazgatás fogalmának közszolgálati jogi összefüggései

A kormányzati igazgatási szervek tisztségviselői mint gyűjtőkategória

A 2019. január 1-jén hatályba lépő Kit. koncepcionális változásokat hozott a közszolgálati jogban. Ez nemcsak a jogviszony tartalmában mutatkozik meg, hanem a törvény által használt terminológiában is. A Kit. bevezetett egy új gyűjtőfogalmat, a kormányzati igazgatási szervek tisztségviselőinek kategóriáját.¹⁴ A Kit. a kormányzati igazgatási tisztségviselő fogalmát látszólag azonban nem hagyta meg *gyűjtőkategóriaként*, preambulumban ugyanis a következőképpen rendelkezik: „Az Országgyűlés a korszerű és hatékony kormányzati igazgatási szervezetrendszer kialakítása, a nemzetet magas színvonalon szolgáló kormányzati tisztségviselők szolgálati jogviszonyának szabályozása, [...] érdekében [...] a következő törvényt alkotja.”¹⁵ Ebből a megfogalmazásból világosan kiolvasható, hogy a jogalkotó a gyűjtőkategóriát annak ellenére is önállóan értelmezendő tárgyi hatállyal kapcsolja össze, hogy ehhez valójában önálló tárgyi hatály nem kapcsolódik.¹⁶

Kormányzati igazgatási *tisztségviselő* ugyanis a politikai felsővezető (miniszterelnök, miniszter, államtitkár), a politikai vezető (kormány megbízott)

¹³ Ennek egyik lehetséges magyarázata lehet a kormányhivatal meghatározó szerepe és súlya a területi közigazgatásban. Ezt az állítást támasztják alá többek között a területi államigazgatás 2010 óta tartó folyamatos szervezeti, feladat- és hatásköri változásai, a kormányhivatal személyi állományának létszámadatai, valamint felügyeleti, ellenőrzési és koordinációs jogkörei is a szervezeti integrációval nem érintett szervek viszonyában.

¹⁴ Kit. 1. § (1) bek.

¹⁵ Kit. Preambulum.

¹⁶ Vö. Kit. 3. § (1) bek.

és a tanácsadó (politikai tanácsadó és főtanácsadó, kabinetfőnök).¹⁷ E személyi körök *politikai szolgálati jogviszonyban* állnak. *Biztosi jogviszonyban* állnak a biztosok (kormánybiztos, miniszterelnöki biztos, miniszteri biztos),¹⁸ s végül *kormányzati szolgálati jogviszonyban* áll a szakmai felsővezető (közigazgatási államtitkár, helyettes államtitkár, főigazgató), a szakmai vezető (igazgató, járási hivatal vezetője és helyettese, főosztályvezető, osztályvezető), a központi kormányzati igazgatási szervek, és ezek területi és helyi szerveinek kormánytisztviselője, valamint a területi kormányzati igazgatási szervek kormánytisztviselője.¹⁹

A tisztviselői kategória személyi köreinek változásai

Új foglalkoztatási kategóriák jelentek meg azzal, hogy a politikai és a biztosi feladatokat ellátó tisztviselők is a Kit. személyi hatálya alá kerültek. Mindkét réteg esetében elmondható az, hogy a Ksztv. személyi hatálya alól kerültek a Kit. személyi hatálya alá.²⁰ A törvény amellet, hogy különbséget tesz a politikai, biztosi és szakmai kategóriák között,²¹ elhatárolja – mind politikai, mind szakmai „vonalon” – egymástól a vezetői és felsővezetői szinteket is.²² A Kit. lényeges újítása, hogy különálló csoportként tekint a biztosokra, hiszen nem sorolja őket sem a politikai, sem az igazgatási-tisztviselői rétegekbe, ez pedig a rájuk vonatkozó szabályozásban is megmutatkozik. A politikai (felső)vezetőkre és a szakmai (felső)vezetőkre vonatkozó jogállási szabályok tehát egy törvényben találhatók,²³ különös jogállási szabályaik az általános tisztviselői szabályok analógiájával alkalmazhatók.²⁴ Mindezek a változások hozzájárultak a Ksztv. hatályának fokozatos kiüresedéséhez is. Részben szimbolikus jelentőségű, részben a kapcsolatrendszer megváltozását alátámasztó, hogy a Kit.-ben a jogviszony a Kormány mint munkáltató és – általános szabály szerint – a kormánytisztviselő mint foglalkoztatott között létrehozott különleges foglalkoztatási jogviszonyban testesül meg.²⁵

¹⁷ Kit. 3. § (2)–(4) bek.

¹⁸ Kit. 3. § (5) bek.

¹⁹ Kit. 3. § (6)–(8) bek.

²⁰ Ksztv. 6–15. §, 20–27. §, 31–33. §, 38. §, 39–48. §, 51–59. §.

²¹ Kit. Negyedik Rész; vö. Ötödik Rész; vö. Hatodik Rész; vö. Hetedik Rész.

²² Kit. 3. § (3) bek. Vö. 4. § (4) bek.; 3. § (7) bek.; vö. 3. § (8) bek.

²³ A politikai szolgálati jogviszony különös rendelkezései az Ötödik Részben, a biztosi jogviszony szabályai a Hatodik Részben, míg a kormányzati szolgálati jogviszonyban álló szakmai (felső) vezetőik joganyaga a Hetedik Részben található.

²⁴ A Kit. Negyedik Részét – azaz az általános kormánytisztviselői szabályokat – kell majd hogyan nem valamennyi más személyi kör és jogviszony tekintetében alkalmazni.

²⁵ Kit. 80. §.



Megjegyzést érdemel, hogy a Kit. leszűkítette a *szakmai vezetők körét*, s a Kttv.-vel szemben már nem teszi lehetővé a főosztályvezető-helyettesi beosztás létrehozását és betöltését.²⁶ A kormánytisztviselők esetében – igazodva a törvény szervi hatályához – különbséget tehetünk a *központi és a területi kormányzati igazgatási szervek kormánytisztviselői* között.²⁷ A törvény hatálybalépésekor lényeges különbség volt a két szervezeti-igazgatási szint között, hogy a központi kormányzati igazgatási szervekben a kormánytisztviselők munkáját nem segítették kormányzati ügykezelők (szemben a területi kormányzati igazgatási szervekkel).²⁸ Ez mára megváltozott, a Kit. első nagy módosítása megszüntette ezt a kategóriát,²⁹ s lehetővé tette a volt kormányzati ügykezelők kormánytisztviselővé válását. Látható, hogy nemcsak a Ksztv. hatálya, de a Kttv. hatálya is jelentősen átalakult, leszűkült. A területi kormányzati igazgatási szervekben dolgozó kormánytisztviselők (korábban állami tisztviselők) jogállási törvényét, az Áttv.-t pedig a jogalkotó hatályon kívül helyezte.

*A kormányzati igazgatás fogalma
és a foglalkoztatási jogviszonyok differenciálódása*

A Kit. szabályozása tehát a *kormányzati igazgatás* fogalma köré rendeződik. Mint ahogy arról fentebb már esett szó, a törvény egyaránt tartalmaz közigazgatási szervezeti jogi és közszolgálati jogi rendelkezéseket. Ez *közszolgálati jogi* szempontból lényeges *jogági elhatárolási* kérdéseket vet fel. A közszolgálati jog jogági elhelyezkedése mai napig vitatott, s a kérdés megítélésében többféle állásponttal találkozhatunk. A közigazgatási joggal foglalkozók szerint a közszolgálati jog a közigazgatási jog részét képezi, akárcsak például a közigazgatási eljárásjog vagy a közigazgatási szervezeti jog.³⁰ Ehhez képest a munkajogászok többsége a közszolgálati jogot a munkajog speciális jogterületének – tehát ugyancsak nem önálló jogágnak – tekinti. Végül kisebbségben vannak azok a szakemberek, akik a közszolgálati jog jogági önállósága mellett

²⁶ Vö. Kttv. 129. § (1) bek.

²⁷ Kit. Negyedik Rész; vö. Nyolcadik Rész.

²⁸ Kit. 276. § (különyállapot szerint).

²⁹ A kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény, valamint egyes törvényeknek a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvénnyel kapcsolatos módosításáról szóló 2019. évi CIX. törvény 73. §-a hatályon kívül helyezte, hatálytalan 2020. január 1-jétől.

³⁰ Lásd például Temesi István: *Közigazgatási jog*. Budapest, Dialóg Campus, 2018. 275–286.



érvelnek.³¹ A Kit. azzal, hogy a szervezeti és szolgálati szabályokat egységbe rendezi, a közzolgálati jog közjogi meghatározottságát erősíti (annak ellenére, hogy helyenként ennek ellenkezője érvényesül, és a „magánjogias” szabályozás a hangsúlyosabb; például a „minőségi csere” esetében).³²

Ezzel összhangban a Kit.-re a kormányzati igazgatás fogalmához kapcsolódó jogi normák *egységesítési igénye* jellemző. Ezt alátámasztja, hogy olyan rendelkezéseket is szabályozási tárgykörébe von, amelyeket korábban a Ksztv., Khtv., Kttv. vagy az Áttv. rendezett. Így például a Kit.-ben található a kormányhivatalok szervezetére, de a miniszterek jogállására vonatkozó szabályokat is.³³ Az egységesítési igény ugyanakkor nem teljes körű, hiszen több olyan Kormány irányítása alatt álló szervezeti és személyi kör is megnevezhető, amely ugyan a Kormány irányítása alatt áll, ám mégsem a Kit. hatálya alá tartozik (lásd például az adóigazgatási területet).³⁴ Továbbá, a kormányzati igazgatás – mint fentebb arról már beszéltünk – a közigazgatásnak (államigazgatásnak) csak egy szűkebb részét fedli le, és így más körbe sorolható az önkormányzati igazgatás³⁵ vagy a különleges jogállású szervek igazgatása is.³⁶

Mint említettük, a szervezeti egységesítés a szolgálati szabályok átalakulását egyaránt jelentősen befolyásolta. Amíg 2012-ben a Kttv. valamennyi közigazgatási tisztviselői réteg jogviszonyát szabályozta (közvetlenül vagy háttérjogszabály formájában), addig napjainkban a Kttv., a Kit., a Küt., a Hszt., az Ásztv. és immár az új NAV tv. is különálló módon szabályozza tisztviselői személyi állományának munkavégzési szabályait.³⁷ A jogalkotó tehát – bár kivételekkel, lásd például

³¹ Lásd az önállóság melletti és elleni érvelésre példaként: Kun Attila – Petrovics Zoltán: A közzolgálati jog önálló jogági fejlődésének kérdéséről. In Hazafi Zoltán (szerk.): *Közzolgálati élet-pálya és emberi erőforrás gazdálkodás*. Budapest, Magyar Közlöny, 2014. Vö. György István: Munkajog, a munka közjoga vagy közzolgálati jog? In Auer Ádám et al. (szerk.): *Ünnepi kötet a 65 éves Kiss György tiszteletére*. Budapest, Dialóg Campus, 2018.

³² Kit. 108. §.

³³ Kit. 39. § XXVII. fejezet.

³⁴ A Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló 2010. évi CXXII. törvény; a Nemzeti Adó- és Vámhivatal személyi állományának jogállásáról szóló 2020. évi CXXX. törvény.

³⁵ Az önkormányzati igazgatási témakörét részletesebben lásd Iván Dániel: A helyi önkormányzatok. In Szalai András (szerk.): *A közigazgatás tudománya és gyakorlata*. Budapest, HVG-ORAC, 2020. 257–289; Budapest főváros önkormányzata kapcsán lásd Dániel Iván: Legal status of Budapest in particular regarding evolution of its powers and functions from the regime change to 1994. *Przeгляд Prawa Konstytucyjnego*, 46. (2018), 6. 377–406; Iván Dániel: Budapest főváros jogi szabályozottsága. In Kovács Éva Margit (szerk.): *Ünnepi kötet a 65 éves Imre Miklós tiszteletére*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2020. 183–190.

³⁶ A Mötvt., a Kttv., a Küt. és egyéb ágazati jogszabályok rendezik ezeknek az igazgatási területeknek a viszonyait.

³⁷ 2021. január 1-jén lépett hatályba a Nemzeti Adó- és Vámhivatal személyi állományának jogállásáról szóló 2020. évi CXXX. törvény.

a Nemzeti Adó- és Vámhivatal szervezetét – inkább *a szervei egységességet helyezte előtérbe* a foglalkoztatási szabályok egységessége helyett.³⁸

A koncepcionális változások ugyanakkor számos ellentmondáshoz, *szabályozási pontatlansághoz* vezethetnek. Ha megvizsgáljuk az egyes közigazgatási szervek jogállását és az ott dolgozók jogviszonyát, arra juthatunk, hogy több esetben nehéz pusztán a szabályozás alapján megállapítanunk, hogy ott pontosan milyen jogviszonyban is állnak a tisztviselők (erre jó példát jelentenek az intézményfenntartásra kijelölt szervek). Az sem tekinthető túl szerencsésnek, hogy a kormányzati szolgálati jogviszony tekintetében egyfajta duplikációról beszélhetünk. A Kttv. és a Kit. tárgyi hatálya alatt egyaránt megtalálható egy-egy kormányzati szolgálati jogviszony.

A jogviszonyok differenciálódásának lényeges alapfeltétele, hogy ilyenkor nem sérülhet a jogszabályszerkesztés ökonómiájának az elve.³⁹ Az egyes jogviszonyok tartalmának szabályozása egymásra tekintettel kell hogy történjen.⁴⁰ Ellenkező esetben a szabályozás módja értelmezési problémákhoz, végső soron pedig az egyes jogviszonyok között szakmailag nem indokolt tartalmi különbségekhez vezethet (így például előfordulhat, hogy egyik területen senioritáson, míg másik területen attól függetlenül történik az előmenetel, vagy egyik területen általános szabály szerint közös megegyezéssel, míg máshol a munkáltató által egyoldalúan kerül sor a kinevezés módosítására).⁴¹

Összegzés

A kormányzati igazgatás fogalma kétséggkívül egységesítést jelent a szervezeti és a közszolgálati jogi normák egységes keretben történő szabályozása szempontjából. Azonban, ha a két területről külön-külön tekintünk a folyamatokra, akkor sokkal inkább beszélhetünk a jogi szabályozás differenciálásáról.

Szervezeti jogi szempontból tekintve a kormányzati igazgatás szerveinek meghatározásakor a jogalkotó a civil közigazgatási szerveket az irányítási-felügyeleti jogviszony alanyai (például Kormány mint irányító szerv – minisztérium mint

³⁸ Hazafi Zoltán: A Kttv., valamint a Kit. hatályának összehasonlítása. In Hazafi Zoltán – Ludányi Dávid (szerk.): *Közszolgálati jog I. – A kormánytisztviselők kormányzati szolgálati jogviszonya*. Budapest, NKE KTI 2019. 18–28.

³⁹ György István: Közszolgálat, közszolgálati jog, közszolgálati törvény. *Magyar Közigazgatás*, 48. (1998), 3. 129–139.

⁴⁰ Lásd ezzel összefüggésben Petrovics Zoltán: A közszolgálati jogviszony tartalmának integrálása és differenciálása. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 6. (2018), 1. 140–159.

⁴¹ Előbbi esetben például vö. a Kttv. és a Kit., míg utóbbi vonatkozásában a Küt. és a Kit. szabályait.

irányított szerv; Kormány mint irányító – kormányhivatal mint irányított szerv) alapján határozza meg, amely így természetesen eredményezi a Kit. szervei hatálya alá tartozó központi és a területi szervek sajátos szabályozási egységét is. Szervezeti értelemben a Kit. elfogadásával a jogalkotó centralizációt valósít meg a közigazgatásban a kormányzati igazgatás alrendszerének intézményesítésével amellet, hogy a szabályozási szinten a jogviszonyokat tovább differenciálja.

Ehhez hasonló folyamatok mennek végbe a közszolgálati jogviszony szabályozása esetében is. Külön joganyag vonatkozik ugyanis az egyes közigazgatási rétegekre, ami végső soron szakmailag (szinte) teljesen indokolatlan különbségeket eredményezhet e rétegek élet- és jogviszonyai között. Másképpen, eltérő munkavégzési feltételek vonatkoznak az egyes személyi körökre, miközben valamennyien ugyanannak a közigazgatásnak a dolgozói.



Irodalomjegyzék

- Balázs István: A közigazgatás. In Jakab András – Fekete Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Közigazgatási jog rovat, rovat szerkesztő: Balázs István), 2018. Online: <https://bit.ly/36goihM>
- György István: Közszolgálat, közszolgálati jog, közszolgálati törvény. *Magyar Közigazgatás*, 48. (1998), 3. 129–139.
- György István: Munkajog, a munka közjoga vagy közszolgálati jog? In Auer Ádám – Berke Gyula – György István – Hazafi Zoltán – Ludányi Dávid (szerk.): *Ünnepi kötet a 65 éves Kiss György tiszteletére*. Budapest, Dialóg Campus, 2018.
- Hazafi Zoltán: A Kttv., valamint a Kit. hatályának összehasonlítása. In Hazafi Zoltán – Ludányi Dávid (szerk.): *Közszolgálati jog I. A kormánytisztviselők kormányzati szolgálati jogviszonya*. Budapest, NKE KTI, 2019. 18–28.
- Iván, Dániel: Legal status of Budapest in particular regarding evolution of its powers and functions from the regime change to 1994. *Przeгляд Prawa Konstytucyjnego*, 46. (2018), 6. 377–406. Online: <https://doi.org/10.15804/ppk.2018.06.30>
- Iván Dániel: A helyi önkormányzatok. In Szalai András (szerk.): *A közigazgatás tudománya és gyakorlata*. Budapest, HVG-ORAC, 2020a. 257–289.
- Iván Dániel: Budapest főváros jogi szabályozottsága. In Kovács Éva Margit (szerk.): *Ünnepi kötet a 65 éves Imre Miklós tiszteletére*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2020b. 183–190.
- Kun Attila – Petrovics Zoltán: A közszolgálati jog önálló jogági fejlődésének kérdéséről. In Hazafi Zoltán (szerk.): *Közszolgálati életpálya és emberi erőforrás gazdálkodás*. Budapest, Magyar Közlöny, 2014.
- Petrovics Zoltán: A közszolgálati jogviszony tartalmának integrálása és differenciálása. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 6. (2018), 1. 140–159.
- Temesi István: *Közigazgatási jog*. Budapest, Dialóg Campus, 2018.

Jogforrások

- A Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló 2010. évi CXXII. törvény
- A kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény, valamint egyes törvényeknek a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvénnyel kapcsolatos módosításáról szóló 2019. évi CIX. törvény
- A Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló 2020. évi CXXII. törvény
- A Nemzeti Adó- és Vámhivatal személyi állományának jogállásáról szóló 2020. évi CXXX. törvény
- A Kormány ügyrendjéről szóló 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat