

DEBRECENI EGYETEM
ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI KAR

ÁRVA – BALÁZS – BARTA – VESZPRÉMI

Közigazgatás-elmélet

egyetemi tankönyv



Debreceni Egyetemi Kiadó
Debrecen University Press
2011

TARTALOMJEGYZÉK

BEVEZETŐ	9
I. FEJEZET	10
A KÖZIGAZGATÁS-ELMÉLET FOGALMA ÉS TÁRGYA	10
1. A KÖZIGAZGATÁS-ELMÉLET FOGALMA	10
2. A KÖZIGAZGATÁS-ELMÉLET VIZSGÁLATI TÁRGYAI	10
2.1. <i>A közigazgatás fogalma, mint vizsgálati tárgy</i>	<i>11</i>
2.2. <i>A közigazgatási szervezet és intézményrendszer, mint vizsgálati tárgy</i>	<i>12</i>
2.3. <i>A közigazgatás állami funkciói</i>	<i>13</i>
2.4. <i>A közigazgatás sajátosságai</i>	<i>15</i>
2.5. <i>A közigazgatási jogviszony, szankciórendszer, döntések</i>	<i>16</i>
2.6. <i>Jogállam és közigazgatás</i>	<i>17</i>
2.7. <i>A közigazgatás személyi állománya, mint vizsgálati tárgy</i>	<i>18</i>
2.8. <i>A közigazgatással foglalkozó tudományos nézetek</i>	<i>21</i>
IRODALOM	25
II. FEJEZET	26
A KÖZIGAZGATÁS ALAPELVEI ÉS AZOK HATÁSA FELÉPÍTÉSÉRE ÉS MŰKÖDÉSÉRE	26
1. AZ ALAPELVEK FOGALMA ÉS SAJÁTOSSÁGAI	26
2. A KÖZIGAZGATÁS ALAPELVEINEK VÁLTOZÁSAI A GYAKORLATBAN	28
3. A KÖZIGAZGATÁS ALAPELVEINEK LEHETSÉGES KATEGORIZÁLÁSA	30
3.1. <i>Az alapelvek tartalmuk, irányultságuk szerinti felosztása</i>	<i>30</i>
3.2. <i>Az alapelv normativitása szerinti megkülönböztetés</i>	<i>30</i>
4. A KÖZIGAZGATÁSI ALAPELVEK RENDELTETÉSE	31
5. A KÖZIGAZGATÁS MŰKÖDÉSE ÉS EGYES ALAPFOGALMAI	32
5.1. <i>A közigazgatási szervezet</i>	<i>32</i>
5.2. <i>A közigazgatás funkciói, feladat- és hatáskörei</i>	<i>33</i>
5.3. <i>Az irányítás, felügyelet, ellenőrzés és vezetés</i>	<i>38</i>
5.4. <i>A közigazgatás működésének területi dimenziói, az illetékesség</i>	<i>41</i>
6. A JOGÁLLAMI KÖZIGAZGATÁS	46
7. A KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁS	49
IRODALOM	52
HASZNOS LINKEK	53
III. FEJEZET	54
KÖZIGAZGATÁS AZ ÁLLAMHATALMI ÁGAK ÉS FUNKCIÓK RENDSZERÉBEN	54
1. A HATALOMMEGOSZTÁS HAGYOMÁNYOS ELMÉLETEI	54
2. A HATALOMMEGOSZTÁS A MAGYAR KÖZJOGI GONDOLKODÁSBAN	56
3. A HATALOMMEGOSZTÁS A MAGYAR JOGSZABÁLYOKBAN	57
4. ÚJ DIMENZIÓK A HATALOMMEGOSZTÁS ELMÉLETÉBEN	59
5. A KÖZIGAZGATÁS A HATALOMMEGOSZTÁSOS RENDSZERBEN	62

5.1. A közigazgatás és a törvényhozás kapcsolata.....	63
5.2. A közigazgatás és az igazságszolgáltatás kapcsolata.....	64
5.3. A közigazgatás és az államfő kapcsolata.....	65
5.4. A Kormány és a kormányzati tevékenység.....	66
IRODALOM	68
IV. FEJEZET	69
A KÖZIGAZGATÁS SAJÁTOSÁGAI	69
1. IGAZGATÁS ÉS KÖZIGAZGATÁS KAPCSOLATA	69
1.1. Az igazgatás jellemzői	69
1.2. A közigazgatási tevékenység sajátosságai	73
1.3. Kormányzás és közigazgatás	78
1.4. Jogállam és közigazgatás, valamint szolgáltató közigazgatás	79
2. IRÁNYZATOK A KÖZIGAZGATÁS FOGALMÁNAK MEGHATÁROZÁSÁBAN	80
2.1. Negatív megközelítés	80
2.2. Pozitív megközelítés.....	81
2.3. Komplex fogalom.....	83
3. A KÖZIGAZGATÁS TARTALMA	83
3.1. Jogalkotás.....	83
3.2. Jogalkalmazás	84
3.3. Közszolgáltatások szervezése	85
3.4. Belső igazgatás és gazdálkodás.....	86
IRODALOM	89
HASZNOS LINKEK	90
V. FEJEZET	91
A KÖZIGAZGATÁS INTÉZMÉNYRENDSZERE	91
1. AZ INTÉZMÉNY FOGALMA, A KÖZIGAZGATÁSI INTÉZMÉNYRENDSZER ÉRTELMEZÉSE	91
1.1. Intézmény és intézményrendszer fogalma.....	91
1.2. Az intézményrendszert meghatározó főbb tényezők.....	92
1.3. Az intézményrendszer differenciáltsága, dinamikája és pluralizálódása	94
1.4. A közigazgatási intézményrendszer szűk és tág értelmezése.....	95
2. A KÖZIGAZGATÁS SZŰKEBB INTÉZMÉNYRENDSZERÉT ALAKÍTÓ TÉNYEZŐK	99
2.1. A szervezetrendszerre ható törvényszerűségek és további tényezők.....	99
2.2. Az alkalmazott szervezeti forma	102
3. A KÖZIGAZGATÁSI INTÉZMÉNYRENDSZER TAGOZÓDÁSA	103
3.1. Államigazgatás	104
3.2. Autonóm államigazgatási szervek	106
3.3. Helyi önkormányzati igazgatás	107
3.4. Rendvédelmi (másképp rendészeti) szervek.....	108
3.5. A közigazgatási feladatot ellátó nem közigazgatási szervek (paraetatizmus)....	110
4. A KÖZIGAZGATÁSI SZERV	113
IRODALOM	115
HASZNOS LINKEK	116
VI. FEJEZET	117

KÖZIGAZGATÁS ÉS A KÖZIGAZGATÁSI JOG.....117

1. A KÖZIGAZGATÁSI JOG HELYE A JOGRENDSZERBEN	117
1.1. <i>A jogrendszer és annak tagozódása.....</i>	<i>118</i>
1.2. <i>A közigazgatási jog, mint jogág.....</i>	<i>119</i>
1.3. <i>A közigazgatás és más jogágak kapcsolata</i>	<i>120</i>
2. A KÖZIGAZGATÁSI JOG FORRÁSAINAK SAJÁTÓSÁGAI	121
2.1. <i>A közigazgatási jog forrásai.....</i>	<i>121</i>
2.2. <i>Jogszabályok és közjogi szervezetszabályozó eszközök.....</i>	<i>122</i>
2.3. <i>Az EU csatlakozás hatása a jogrendszerre.....</i>	<i>127</i>
3. A KÖZIGAZGATÁSI JOGI NORMA FOGALMA ÉS FAJTÁI.....	130
4. A KÖZIGAZGATÁSI JOGVISZONY	132
4.1. <i>A közigazgatási jogviszony alanyai, tárgya és tartalma.....</i>	<i>133</i>
4.2. <i>A közigazgatási jogviszony típusai</i>	<i>134</i>
5. A KÖZIGAZGATÁS ÁLTAL ALKALMAZOTT NEM KÖZIGAZGATÁSI JOG FŐ TERÜLETEI: A KÖZIGAZGATÁSI BÜNTETŐJOG ÉS A BIRTOKVÉDELLEM	135
5.1. <i>A közigazgatás és az igazságszolgáltatás szétválasztása.....</i>	<i>135</i>
5.2. <i>A kihágások szabálysértésekké transzformálása</i>	<i>138</i>
5.3. <i>A községi bíraskodás eltűnése</i>	<i>140</i>
5.4. <i>A Ptk. által szabályozott quasi bíraskodás</i>	<i>140</i>
6. A RENDSZERVÁLTÁS UTÁNI IDŐSZAK	142
6.1. <i>A szabálysértések.....</i>	<i>143</i>
6.2. <i>Polgári jogi területek a helyi igazgatásban.....</i>	<i>144</i>
6.3. <i>Az autonóm államigazgatási szervek által végzett jogalkalmazás sajátosságai</i>	<i>147</i>
IRODALOM	149
HASZNOS LINKEK	152

VII. FEJEZET.....153

A KÖZIGAZGATÁS DÖNTÉSEI, A KÖZIGAZGATÁSI AKTUSTAN153

1. A KÖZIGAZGATÁSI AKTUS FOGALMA ÉS ELHATÁROLÁSA MÁS JOGI AKTUSOKTÓL ÉS A TÉNYLEGES CSELEKMÉNYEKTŐL.....	153
1.1. <i>A jogi aktus</i>	<i>153</i>
1.2. <i>A közigazgatási aktus</i>	<i>154</i>
1.3. <i>A tényleges cselekmények.....</i>	<i>155</i>
2. A KÖZIGAZGATÁSI AKTUSOK FAJTÁI.....	156
2.1. <i>Az osztályozás ismérvei</i>	<i>156</i>
2.2. <i>A hatósági aktusok.....</i>	<i>158</i>
2.2.1. <i>Hatósági határozat</i>	<i>158</i>
2.2.2. <i>Szakhatósági hozzájárulás</i>	<i>159</i>
2.2.3. <i>Hatósági intézkedés</i>	<i>160</i>
2.2.4. <i>Eljárást kezdeményező aktus</i>	<i>160</i>
2.2.5. <i>Ügyfél nyilatkozata</i>	<i>160</i>
2.3. <i>Az irányítási aktusok.....</i>	<i>161</i>
2.3.1. <i>Hierarchikus irányítási aktusok</i>	<i>161</i>
2.3.2. <i>Hierarchián kívüli irányítás aktusai</i>	<i>162</i>
2.3.3. <i>Felügyeleti aktusok.....</i>	<i>162</i>
2.3.4. <i>Belső vezetési aktusok.....</i>	<i>162</i>
2.3.5. <i>Együttműködési aktusok</i>	<i>162</i>

2.4. A közigazgatási aktusok.....	162
2.5. A közigazgatási szerződések.....	163
3. A KÖZIGAZGATÁSI AKTUSOK ÉRVÉNYESSÉGI KELLÉKEI, A HIBÁS KÖZIGAZGATÁSI AKTUSOK.....	163
3.1. Általános érvényességi kellékek.....	164
3.1.1. Felhatalmazás, hatáskör, illetékesség.....	164
3.1.2. Jogszerűség.....	165
3.1.3. Az akarat.....	166
3.1.4. Az eredmény.....	167
3.2. Speciális érvényességi kellékek.....	167
3.3. Az érvénytelen aktus.....	167
3.4. Az aktusok hatálya, a jogerő problematikája.....	169
4. AUTOMATIZÁLHATÓ-E A KÖZIGAZGATÁSI DÖNTÉSHOZATAL?.....	170
IRODALOM.....	177
VIII. FEJEZET.....	178
A KÖZIGAZGATÁS SZEMÉLYZETE.....	178
1. A KÖZSZOLGÁLAT FOGALMA.....	178
2. A MUNKAERŐPIACI SZABÁLYOZÁS LEHETSÉGES MÓDJAI.....	181
3. A KÖZSZOLGÁLAT ALKALMAZOTTAINAK JOGÁLLÁSÁRA VONATKOZÓ FŐBB MODELLEK.....	182
3.1. A zárt rendszer és a nyitott rendszer.....	182
3.2. Asszimilációs és differenciált rendszerek.....	183
3.3. A zsákmányrendszer és az érdemrendszer.....	184
4. A MAGYAR SZABÁLYOZÁS JELLEMZŐI.....	184
4.1. Elkülönült jogi szabályozás.....	187
4.2. Aktusszerű jogviszony-keletkeztetés.....	188
4.3. Kötött tartalmú jogviszony.....	188
4.4. Szabályozott kiválasztás.....	189
4.5. Összeférhetetlenség.....	189
4.6. Vagyonnyilatkozat.....	189
4.7. Fokozott felelősség.....	189
4.8. Fokozott munkajogi védelem.....	190
4.9. Kiszámítható előmenetel.....	190
4.10. Utasítás.....	191
5. ÚJ TENDENCIÁK A KÖZSZOLGÁLAT FEJLŐDÉSÉBEN.....	191
IRODALOM.....	195
IX. FEJEZET.....	196
A KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNY ÉS IRÁNYZATAI.....	196
1. A KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNY FOGALMA ÉS KIALAKULÁSA.....	196
1.1. A közigazgatás-tudomány fogalma.....	196
1.2. A közigazgatás-tudomány kialakulása.....	196
1.3. A közigazgatás-tudomány differenciálódása.....	198
2. KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI IRÁNYZATOK.....	201
2.1. Közigazgatási jogtudományi irányzatok.....	203
2.1.1. Közigazgatási jogi pozitívizmus.....	203

2.1.2.A közigazgatási jogi dogmatika.....	203
2.2. <i>A közigazgatástan</i>	204
2.2.1. A klasszikus közigazgatástan	205
2.2.2. A modern közigazgatástan.....	205
3. A KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNY FEJLŐDÉSÉT MEGHATÁROZÓ NAGY RENDSZEREK	210
3.1. <i>A német közigazgatás-tudomány</i>	210
3.2. <i>A francia közigazgatás-tudomány</i>	214
3.3. <i>Közigazgatás-tudomány az Egyesült Államokban</i>	218
IRODALOM	223
X. FEJEZET	225
ÚJ TENDENCIÁK A KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYBAN	225
1. AZ „ÚJ KÖZMENEDZSMENT” (NPM) KIALAKULÁSA ÉS ELVEI	225
2. AZ NPM ÉRVÉNYESÜLÉSÉNEK KRITIKÁI	228
3. „NEOWEBERI” ÁLLAM ÉS KÖZIGAZGATÁS FELÉ?	232
IRODALOM	236
HASZNOS LINKEK	236
XI. FEJEZET	237
A MAGYAR KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNY	237
1. A KEZDETI LÉPÉSEK	237
2. A POLGÁRI MAGYAR KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNY IRÁNYZATAI ÉS KÉPVISELŐI ..	238
2.1. <i>Közigazgatási jogismereti irányzat</i>	238
2.2. <i>Jogi pozitívizmus</i>	239
2.3. <i>Közigazgatástan</i>	240
2.4. <i>Közigazgatási jogdogmatika</i>	241
3. A MAGYARY-ISKOLA.....	242
3.1. <i>A Magyary-iskola főbb jellemzői</i>	244
3.2. <i>A Magyary-iskola és a közigazgatási jogtudomány</i>	244
3.3. <i>A Magyary-iskola és a szociológiai irányzat</i>	245
3.4. <i>A Magyary-iskola és a szervezés (igazgatás) tudomány</i>	245
3.5. <i>A Magyary-iskola és a közigazgatás személyi állománya</i>	246
3.6. <i>Az összehasonlító közigazgatás-tudomány és a Magyary-iskola</i>	246
4. A MÁSODIK VILÁGHÁBORÚ UTÁNI IDŐSZAK	246
4.1. <i>Az útkeresés ideje</i>	246
4.2. <i>Az 1950-es évek</i>	247
4.3. <i>Az 1960-as és 70-es évek</i>	247
4.4. <i>Az rendszerváltásig tartó időszak</i>	248
5. A JELENKOR. A RENDSZERVÁLTÁSTÓL NAPJAINKIG	250
IRODALOM	254
XII. FEJEZET	255
A KÖZIGAZGATÁS KUTATÁSÁNAK INTÉZMÉNYRENDSZERE	255
1. A KUTATÁSI INTÉZMÉNYRENDSZER FONTOSSÁGA	255
2. TÖRTÉNETI ELŐZMÉNYEK	255

3. A RENDSZERVÁLTÁS UTÁNI KORSZAK KUTATÁSI RENDSZERE	256
3.1. <i>A kutatások intézményi bázisa</i>	256
3.2. <i>Folyóiratok, szaklapok</i>	259
3.3. <i>A tudományos kutatások pénzügyi forrásai</i>	260
4. A KÖZIGAZGATÁS KUTATÁSÁNAK NEMZETKÖZI INTÉZMÉNYRENDSZERE	262
5. AZ OKTATÁS SZEREPE	263
6. A GYAKORLATI HATÁSOK	265
7. A KUTATÁSI MÓDSZEREK	267
IRODALOM	270
HASZNOS LINKEK	270