

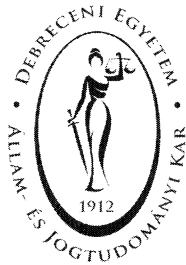
DEBRECENI EGYETEM
ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI KAR

ÁRVA – BALÁZS – BARTA – VESZPRÉMI

KÖZIGAZGATÁS-ELMÉLET

Egyetemi tankönyv

Második, átdolgozott kiadás



Debreceni Egyetemi Kiadó
Debrecen University Press
2012

TARTALOMJEGYZÉK

BEVEZETŐ	9
-----------------------	----------

I. FEJEZET

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	24

II. FEJEZET

A KÖZIGAZGATÁS ALAPELVEI ÉS AZOK HATÁSA FELEPÍTÉSÉRE ÉS MŰKÖDÉSÉRE	26
---	-----------

1. AZ ALAPELVEK FOGALMA ÉS SAJÁTÓSÁGAI	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	51
HASZNOS LINKEK	52

III. FEJEZET

KÖZIGAZGATÁS AZ ÁLLAMHATALMI ÁGAK ÉS FUNKCIÓK RENDSZERÉBEN	53
---	-----------

1. A HATALOMMEGOSZTÁS HAGYOMÁNYOS ELMÉLETEI	53
2. A HATALOMMEGOSZTÁS A MAGYAR KÖZJOGI GONDOLKODÁSBAN	55
3. A HATALOMMEGOSZTÁS A MAGYAR JOGSZABÁLYOKBAN	56
4. ÚJ DIMENZIÓK A HATALOMMEGOSZTÁS ELMÉLETÉBEN	58
5. A KÖZIGAZGATÁS A HATALOMMEGOSZTÁSOS RENDSZERBEN	61

5.1. A közigazgatás és a törvényhozás kapcsolata.....	62
5.2. A közigazgatás és az igazságszolgáltatás kapcsolata.....	63
5.3. A közigazgatás és az államfő kapcsolata.....	64
5.4. A Kormány és a kormányzati tevékenység.....	65
IRODALOM	67
IV. FEJEZET	
A KÖZIGAZGATÁS SAJÁTOSSÁGAI	68
1. IGAZGATÁS ÉS KÖZIGAZGATÁS KAPCSOLATA	68
1.1. Az igazgatás jellemzői.....	68
1.2. A közigazgatási tevékenység sajátosságai.....	72
1.3. Kormányzás és közigazgatás.....	77
1.4. Jogállam és közigazgatás, valamint szolgáltató közigazgatás.....	78
2. IRÁNYZATOK A KÖZIGAZGATÁS FOGALMÁNAK MEGHATÁROZÁSÁBAN	79
2.1. Negatív megközelítés.....	79
2.2. Pozitív megközelítés.....	80
2.3. Komplex fogalom.....	81
3. A KÖZIGAZGATÁS TARTALMA	82
3.1. Jogalkotás.....	83
3.2. Jogalkalmazás.....	84
3.3. Közszolgáltatások szervezése.....	85
3.4. Belső igazgatás és gazdálkodás.....	86
IRODALOM	88
HASZNOS LINKEK	89
V. FEJEZET	
A KÖZIGAZGATÁS INTÉZMÉNYRENDSZERE	90
1. AZ INTÉZMÉNY FOGALMA, A KÖZIGAZGATÁSI INTÉZMÉNYRENDSZER ÉRTELMEZÉSE	90
1.1. Intézmény és intézményrendszer fogalma.....	90
1.2. Az intézményrendszert meghatározó főbb tényezők.....	91
1.3. Az intézményrendszer differenciáltsága, dinamikája és pluralizálódása.....	93
1.4. A közigazgatási intézményrendszer szűk és tág értelmezése.....	94
2. A KÖZIGAZGATÁS SZŪKEBB INTÉZMÉNYRENDSZERÉT ALAKÍTÓ TÉNYEZŐK	98
2.1. A szervezetrendszerre ható törvényszerűségek és további tényezők.....	98
2.2. Az alkalmazott szervezeti forma.....	101
3. A KÖZIGAZGATÁSI INTÉZMÉNYRENDSZER TAGOZÓDÁSA	103
3.1. Államigazgatás.....	103
3.2. Atipikus központi közigazgatási szervek.....	110
3.3. Helyi önkormányzati igazgatás.....	112
3.4. Rendvédelmi (másképp rendészeti) szervek.....	115
3.5. A közigazgatási feladatot ellátó nem közigazgatási szervek (paraetatizmus)....	118
4. A KÖZIGAZGATÁSI SZERV	121
IRODALOM	122
HASZNOS LINKEK	123

VI. FEJEZET

KÖZIGAZGATÁS ÉS A KÖZIGAZGATÁSI JOG.....	124
1. A KÖZIGAZGATÁSI JOG HELYE A JOGRENSZERBEN	124
1.1. <i>A jogrendszer és annak tagozódása.....</i>	<i>124</i>
1.2. <i>A közigazgatási jog, mint jogág.....</i>	<i>125</i>
1.3. <i>A közigazgatás és más jogágak kapcsolata</i>	<i>127</i>
2. A KÖZIGAZGATÁSI JOG FORRÁSAINAK SAJÁTÓSÁGAI	128
2.1. <i>A közigazgatási jog forrásai.....</i>	<i>128</i>
2.2. <i>Jogszabályok és közjogi szervezetszabályozó eszközök</i>	<i>129</i>
2.3. <i>Az EU csatlakozás hatása a jogrendszerre.....</i>	<i>135</i>
3. A KÖZIGAZGATÁSI JOGI NORMA FOGALMA ÉS FAJTÁI.....	137
4. A KÖZIGAZGATÁSI JOGVISZONY	139
4.1. <i>A közigazgatási jogviszony alanyai, tárgya és tartalma.....</i>	<i>140</i>
4.2. <i>A közigazgatási jogviszony típusai</i>	<i>141</i>
5. A KÖZIGAZGATÁS ÁLTAL ALKALMAZOTT NEM KÖZIGAZGATÁSI JOG FŐ TERÜLETEI: A KÖZIGAZGATÁSI BÜNTETŐJOG ÉS A BIRTOKVÉDELEM	142
5.1. <i>A közigazgatás és az igazságszolgáltatás szétválasztása.....</i>	<i>142</i>
5.2. <i>A kihágások szabálysértésekké transzformálása</i>	<i>145</i>
5.3. <i>A községi bíráskodás eltűnése</i>	<i>147</i>
5.4. <i>A Ptk. által szabályozott quasi bíráskodás</i>	<i>148</i>
6. A RENDSZERVÁLTÁS UTÁNI IDŐSZAK	150
6.1. <i>A szabálysértések.....</i>	<i>150</i>
6.2. <i>Polgári jogi területek a helyi igazgatásban.....</i>	<i>152</i>
6.3. <i>Az autonóm államigazgatási szervek által végzett jogalkalmazás sajátosságai</i>	<i>154</i>
IRODALOM	156
HASZNOS LINKEK	159

VII. FEJEZET

A KÖZIGAZGATÁS DÖNTÉSEI, A KÖZIGAZGATÁSI AKTUSTAN	160
1. A KÖZIGAZGATÁSI AKTUS FOGALMA ÉS ELHATÁROLÁSA MÁS JOGI AKTUSOKTÓL ÉS A TÉNYLEGES CSELEKMÉNYEKTŐL	160
1.1. <i>A jogi aktus.....</i>	<i>160</i>
1.2. <i>A közigazgatási aktus</i>	<i>161</i>
1.3. <i>A tényleges cselekmények.....</i>	<i>162</i>
2. A KÖZIGAZGATÁSI AKTUSOK FAJTÁI	163
2.1. <i>Az osztályozás ismérvei</i>	<i>163</i>
2.2. <i>A hatósági aktusok.....</i>	<i>165</i>
2.2.1. <i>Hatósági határozat</i>	<i>165</i>
2.2.2. <i>Szakhatósági hozzájárulás</i>	<i>166</i>
2.2.3. <i>Hatósági intézkedés.....</i>	<i>167</i>
2.2.4. <i>Eljárást kezdeményező aktus.....</i>	<i>167</i>
2.2.5. <i>Ügyfél nyilatkozata</i>	<i>168</i>
2.3. <i>Az irányítási aktusok.....</i>	<i>168</i>
2.3.1. <i>Hierarchikus irányítási aktusok</i>	<i>168</i>
2.3.2. <i>Hierarchián kívüli irányítás aktusai</i>	<i>169</i>
2.3.3. <i>Felügyeleti aktusok.....</i>	<i>169</i>
2.3.4. <i>Belső vezetési aktusok.....</i>	<i>169</i>

2.3.5. Együtműködési aktusok	169
2.4. A közintézeti aktusok.....	169
2.5. A közigazgatási szerződések	170
3. A KÖZIGAZGATÁSI AKTUSOK ÉRVÉNYESSÉGI KELLÉKEI, A HIBÁS KÖZIGAZGATÁSI AKTUSOK.....	170
3.1. Általános érvényességi kellékek.....	171
3.1.1. Felhatalmazás, hatáskör, illetékesség	171
3.1.2. Jogszerűség.....	172
3.1.3. Az akarat	173
3.1.4. Az eredmény	174
3.2. Speciális érvényességi kellékek	174
3.3. Az érvénytelen aktus	174
3.4. Az aktusok hatálya, a jogerő problematikája	176
4. AUTOMATIZÁLHATÓ-E A KÖZIGAZGATÁSI DÖNTÉSHOZATAL?	177
IRODALOM	184

VIII. FEJEZET

A KÖZIGAZGATÁS SZEMÉLYZETE	185
1. A KÖZSZOLGÁLAT FOGALMA	185
2. A MUNKAERŐPIACI SZABÁLYOZÁS LEHETSÉGES MÓDJAI	188
3. A KÖZSZOLGÁLAT ALKALMAZOTTAINAK JOGÁLLÁSÁRA VONATKOZÓ FŐBB MODELLEK.....	189
3.1. A zárt rendszer és a nyitott rendszer	190
3.2. Asszimilációs és differenciált rendszerek	191
3.3. A szakmányrendszer és az érdemrendszer.....	192
4. A MAGYAR SZABÁLYOZÁS JELLEMZŐI	192
4.1. Elkülönült jogi szabályozás	194
4.2. Aktusszerű jogviszony-keletkeztetés.....	198
4.2.1. Kiválasztás	198
4.2.1.1. A munkáltatói jogok.....	199
4.2.1.2. A jogviszony keletkezése, időtartama	199
4.2.1.3. A kinevezés feltételei	199
4.2.2. Kiválasztási eljárás	202
4.2.3. A kinevezéshez kapcsolódó dokumentumok	203
4.2.4. Próbaidő	203
4.3. A jogviszony tartalma.....	203
4.3.1. A munkáltató jogai és kötelezettségei	203
4.3.2. A közszerületi tisztviselő jogai és kötelezettségei	205
4.3.3. Összeférhetetlenség	206
4.3.4. Vagyonynyilatkozat.....	207
4.3.5. Fokozott felelősség.....	207
4.3.6. Kiszámítható előmenetel	214
4.3.7. Utasítás.....	215
4.4. A jogviszony megszűnése.....	215
5. ÚJ TENDENCIÁK A KÖZSZOLGÁLAT FEJLŐDÉSÉBEN	218
IRODALOM	221

IX. FEJEZET

A KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNY ÉS IRÁNYZATAI	223
1. A KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNY FOGALMA ÉS KIALAKULÁSA	223
1.1. <i>A közigazgatás-tudomány fogalma</i>	223
1.2. <i>A közigazgatás-tudomány kialakulása</i>	223
1.3. <i>A közigazgatás-tudomány differenciálódása</i>	225
2. KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI IRÁNYZATOK	228
2.1. <i>Közigazgatási jogtudományi irányzatok</i>	230
2.1.1. <i>Közigazgatási jogi pozitívizmus</i>	230
2.1.2. <i>A közigazgatási jogi dogmatika</i>	230
2.2. <i>A közigazgatástán</i>	231
2.2.1. <i>A klasszikus közigazgatástán</i>	232
2.2.2. <i>A modern közigazgatástán</i>	232
3. A KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNY FEJLŐDÉSÉT MEGHATÁROZÓ NAGY RENDSZEREK	237
3.1. <i>A német közigazgatás-tudomány</i>	237
3.2. <i>A francia közigazgatás-tudomány</i>	241
3.3. <i>Közigazgatás-tudomány az Egyesült Államokban</i>	245
IRODALOM	250

X. FEJEZET

ÚJ TENDENCIÁK A KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYBAN.....	252
1. AZ „ÚJ KÖZMENEDZSMENT” (NPM) KIALAKULÁSA ÉS ELVEI	252
2. AZ NPM ÉRVÉNYESÜLÉSÉNEK KRITIKÁI	255
3. „NEOWEBERI” ÁLLAM ÉS KÖZIGAZGATÁS FELÉ?	259
IRODALOM	265
HASZNOS LINKEK	266

XI. FEJEZET

A MAGYAR KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNY	267
1. A KEZDETI LÉPÉSEK	267
2. A POLGÁRI MAGYAR KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNY IRÁNYZATAI ÉS KÉPVISELŐI ...	268
2.1. <i>Közigazgatási jogismereti irányzat</i>	268
2.2. <i>Jogi pozitívizmus</i>	269
2.3. <i>Közigazgatástán</i>	270
2.4. <i>Közigazgatási jogdogmatika</i>	271
3. A MAGYARY-ISKOLA.....	272
3.1. <i>A Magyary-iskola főbb jellemzői</i>	274
3.2. <i>A Magyary-iskola és a közigazgatási jogtudomány.....</i>	274
3.3. <i>A Magyary-iskola és a szociológiai irányzat.....</i>	275
3.4. <i>A Magyary-iskola és a szervezés (igazgatás) tudomány.....</i>	275
3.5. <i>A Magyary-iskola és a közigazgatás személyi állománya</i>	276
3.6. <i>Az összehasonlító közigazgatás-tudomány és a Magyary-iskola.....</i>	276
4. A MÁSODIK VILÁGHÁBORÚ UTÁNI IDŐSZAK	276
4.1. <i>Az útkeresés ideje</i>	276
4.2. <i>Az 1950-es évek</i>	277
4.3. <i>Az 1960-as és 70-es évek</i>	277

4.4. Az rendszerváltásig tartó időszak.....	278
5. A JELENKOR. A RENDSZERVÁLTÁSTÓL NAPJAINKIG	280
IRODALOM	283

XII. FEJEZET

A KÖZIGAZGATÁS KUTATÁSÁNAK INTÉZMÉNYRENDSZERE	284
1. A KUTATÁSI INTÉZMÉNYRENDSZER FONTOSSÁGA	284
2. TÖRTÉNETI ELŐZMÉNYEK	284
3. A RENDSZERVÁLTÁS UTÁNI KORSZAK KUTATÁSI RENDSZERE.....	285
3.1. A kutatások intézményi bázisa.....	285
3.2. Folyóiratok, szaklapok	288
3.3. A tudományos kutatások pénzügyi forrásai.....	289
4. A KÖZIGAZGATÁS KUTATÁSÁNAK NEMZETKÖZI INTÉZMÉNYRENDSZERE	291
5. AZ OKTATÁS SZEREPE	292
6. A GYAKORLATI HATÁSOK	294
7. A KUTATÁSI MÓDSZEREK	296
IRODALOM	299
HASZNOS LINKEK	299