

Szerkesztő:
Fogarasi József

Lektorok:
Ficzere Lajos, Kilényi Géza

Önkormányzati kézikönyv

Harmadik javított kiadás

K 1.144.280

Tartalom

A kézikönyvben használt jogszabályi rövidítések	19
Előszó	21

I. RÉSZ

A HELYI ÖNKORMÁNYZÁS NEMZETKÖZI NÉZŐPONTBÓL

I. fejezet

1. A devolúció nemzetközi tapasztalatai, különös tekintettel a humán közszolgáltatásokra	25
1.1 A hatalom és a felelősség devolúciójával járó előnyök és hátrányok	25
1.1.1 A devolúció	25
1.1.2 A decentralizált hatalomgyakorlás előnyei és hátrányai ..	26
1.1.2.1 A helyi önállóság	26
1.1.2.2 Az átfogó helyi felelősség	27
1.1.2.3 A helyi demokrácia	28
1.1.2.4 A devolúció előnyei és hátrányai a fejlődő országokban	29
1.1.3 A helyi közszolgáltatások szervezése az általános felelősségű és több szinten működő helyi önkormányzatok által	30
1.2 A funkciók szétosztása, valamint a különböző méretű és különböző szintű helyi önkormányzatok, a decentralizáció központi segítése	31
1.3 A helyi humán szolgáltatások modernizálása és a költségvetési restriktív kényszerek	38

II. RÉSZ

A HELYI ÖNKORMÁNYZÁS KÖZVETLEN MÓDJA

2. fejezet

2. Az önkormányzás megvalósulásának közvetlen módja, formái és eszközei	45
2.1 A helyi népszavazás	45
2.1.1 Nemzetközi tapasztalatok a helyi népszavazással kapcsolatban	46
2.1.2 A helyi népszavazás hazai szabályozásának kérdései	48
2.2 A népi kezdeményezés	55
2.3 A helyi közakarat formálásának fórumai	56
2.3.1 A képviselő-testület ülésének nyilvánossága	56
2.3.2 A közmeghallgatás	57
2.3.3 A lakossági részvétel a képviselő-testület bizottsága és a településrészi önkormányzat munkájában	60
2.3.4 A falugyűlés	62
2.3.5 A képviselői fogadóóra	62
2.3.6 Egyéb kapcsolattartási formák	63

III. RÉSZ

A HELYI ÖNKORMÁNYZÁS KÖZVETETT MÓDJA

3. fejezet

3. A helyi önkormányzatok feladat- és hatáskörének rendszere	67
3.1 A feladat- és hatáskör-telepítés rendszere	67
3.1.1 A helyi közügy fogalma	70
3.1.2 Az Ötv.-ben megjelenő feladat- és hatáskör-telepítési koncepció főbb sajátosságai	71
3.2 A kötelező és a szabadon választható önkormányzati feladatok	72
3.3 Az önkormányzati hatáskör gyakorlása és átruházhatósága	78
3.4 Az önkormányzati és államigazgatási hatósági ügyek	81

4. fejezet

4. A települési önkormányzatok testületei, működésük	84
--	----

4.1 A települési képviselő jogállása, jogai és kötelességei	84
4.1.1 Az önkormányzati képviselőiség megszűnése	87
4.2 A képviselő-testület jogállása, működésének alapkérdései . .	89
4.2.1 A helyi önkormányzás közvetett módja	89
4.2.2 A képviselő-testület ülései	91
4.2.3 A képviselő-testület döntéseinek érvényessége	94
4.2.4 A jegyzőkönyv	98
4.3 A bizottsági szervezet kialakításának elvei, szervezete és működése	98
4.3.1 A bizottságok összetétele	99
4.3.2 A bizottságok funkciói; feladatuk, hatáskörük	100
4.3.3 A bizottságok működése	101
4.3.4 Kizárás a bizottsági döntéshozatalból	102
4.4 A részönkormányzat lényegi kérdései	103
4.4.1 A részönkormányzat feladatai, hatásköre	104
4.5 A tanácsnok	105
5. fejezet	
5. Az önkormányzati rendeletalkotás elvi és gyakorlati kérdései . .	107
5.1 Az önkormányzati rendelet	107
5.1.1 Az önkormányzati rendeletalkotás – de lege lata és de lege ferenda	107
5.1.1.1 Az önkormányzati rendeletalkotási jogról	107
5.1.1.2 Kísérlet az önkormányzati rendelet szabályozási tárgyköreinek újbóli körülhatárolására	110
5.1.2 Az önkormányzati rendeletek főbb tartalmi és formai hibái	111
5.1.2.1 Tartalmi hibák	111
5.1.2.2 Formai hibák	113

5.1.3	A rendeletalkotási eljárás főbb mozzanatai	114
5.1.3.1	A rendeletalkotás kezdeményezése	114
5.1.3.2	A rendelet-tervezet elkészítése	115
5.1.3.3	A tervezet véleményezése	115
5.1.3.4	A tervezet képviselő-testület elé terjesztése és elfogadása	116
5.1.3.5	A rendelet kihirdetése	117
5.1.3.6	Az önkormányzati rendeletek végrehajtása és hatályosulása	118
5.1.4	Az önkormányzati rendeletek törvényességének garanciái	119
5.2	A képviselő-testületek szervezeti és működési szabályzatai (SZMSZ)	120
5.2.1	Az SZMSZ megalkotásával összefüggő általános kérdések	120
5.2.2	Az SZMSZ-ek tartalmi és formai kérdései	122
5.2.2.1	A bevezető (preambulum)	122
5.2.2.2	Általános rendelkezések	123
5.2.2.3	A feladat- és hatáskör kérdései	123
5.2.2.4	A képviselő-testület működése	124
5.2.2.4.1	Az alakuló ülés	124
5.2.2.4.2	Az ülészám meghatározása	125
5.2.2.4.3	A ciklusprogram, a munkaterv és az ülésterv	125
5.2.2.4.4	Az előterjesztés	125
5.2.2.4.5	A meghívandók köre	126
5.2.2.4.6	Az ülés előkészítésének egyéb kérdései	126
5.2.2.4.7	Az ülés nyilvánossága, a zárt ülés	126
5.2.2.4.8	A képviselő-testület ülésének vezetése	127
5.2.2.4.9	A döntéshozatal szabályai	128
5.2.2.4.10	A testületi ülést követő feladatok	128
5.2.2.5	A képviselő jogai és kötelességei	129
5.2.2.6	Lakossági fórumok	129
5.2.2.7	A képviselő-testület bizottságai	130
5.2.2.8	A településrészi önkormányzat	131
5.2.2.9	A polgármester és a jegyző	131
5.2.2.9.1	A polgármester	131
5.2.2.9.2	Az alpolgármester	132

5.2.2.9.3 A jegyző és az aljegyző	133
5.2.2.10 A polgármesteri hivatal	133
5.2.2.11 Együttműködési formák	133
5.2.2.12 Az önkormányzati vagyon és gazdálkodás alapkérdései	134
5.2.2.13 Vegyes; záró és értelmező; hatályba léptető rendelkezések	135
5.3 A képviselő-testület határozata	136
5.4 A képviselő-testület felterjesztési joga	138
5.5 A polgármester döntése	141
<i>6. fejezet</i>	
6. A polgármester és a jegyző	144
6.1 A polgármester	144
6.1.1 Megválasztása	144
6.1.2 A megbízatás ellátásának módja	146
6.1.3 A foglalkoztatási jogviszony	147
6.1.3.1 A jogviszony létrehozása	148
6.1.3.2 A tisztség és a jogviszony megszűnése	148
6.1.4 A polgármester díjazása	150
6.1.5 A munkaidő és a pihenőidő	152
6.1.6 A polgármester felelőssége	153
6.1.7 Összeférhetetlenség	155
6.1.7.1 Az összeférhetetlenségi ok megszüntetése	156
6.1.8 A polgármester tisztségének bíróság általi megszüntetése	157
6.1.9 A polgármester feladat- és hatásköre	158
6.2 Az alpolgármester	164
6.2.1 Az alpolgármester választása; megbízatásának kezdete, megszűnése	164
6.2.2 A megbízatás ellátásának módja	165
6.2.3 A foglalkoztatás jogviszonya	165
6.2.4 Az alpolgármester díjazása	165
6.2.5 Az alpolgármester feladatköre	165

6.3 A jegyző	166
6.3.1 A jegyző státusza	166
6.3.2 A jegyző kinevezése	166
6.3.3 A munkakör ellátásának módja	168
6.3.4 A jegyző közszolgálati jogviszonya	168
6.3.5 A jegyző feladat- és hatásköre	174
6.4 Az aljegyző	178
<i>7. fejezet</i>	
7. A képviselő-testület hivatala	180
7.1 A polgármesteri hivatal	180
7.1.1 A polgármesteri hivatal jogállása	180
7.1.2 A hivatal szerepe, fő funkciói	181
7.1.3 A hivatal mérete, tagozódása	184
7.1.4 A hivatal irányítása, vezetése	186
7.2 A megyei jogú város kerületi hivatala	190
7.3 A hivatali kirendeltség	192
7.4 A körjegyzőség	192
7.4.1 A körjegyzőség jogintézménye	192
7.4.2 A körjegyzőség létrehozásának feltételei	193
7.4.3 A körjegyzőség létrehozása, megszűnése	195
7.4.4 A körjegyzőség feladatai, működése	197
<i>8. fejezet</i>	
8. Az önkormányzatok együttműködési formái	199
8.1 Az önkormányzati rendszer társulásai	199
8.1.1 Megbízáson alapuló társulás	201
8.1.2 Közös fenntartás, közös foglalkoztatás	202
8.1.3 Közös döntéshozó szerv	202
8.1.4 Jogi személyiséggel rendelkező társulás	203
8.2 Az együttműködések egyéb formái	204
8.3 A társulásos kapcsolatok alakulása a jövőben	206

<i>9. fejezet</i>	212
9. A község, a város, a megyei jogú város és területük	
9.1 A területszervezési eljárás általános szabályai	212
9.2 Új község alakítása, községegyesítés megszüntetése	212
9.3 Város és község egyesítése, településnév	215
9.4 Területrész átadása, átvétele, cseréje	215
9.5 Várossá, megyei jogú várossá nyilvánítás	216
<i>10. fejezet</i>	
10. A fővárosi és a fővárosi kerületi önkormányzatok – mint települési önkormányzatok – néhány sajátossága	218
10.1 A modern önkormányzatiság kezdeti szakasza	218
10.2 A fővárosi önkormányzati rendszer	219
10.2.1 Testületek két szinten	219
10.2.2 Önkormányzati feladat- és hatáskörök	221
10.2.2.1 Lakásgazdálkodás	222
10.2.2.2 Közterület-használat	224
10.2.2.3 Parkolási rendszer	227
10.3 Agglomeráció	228
10.4 Városfejlesztés, városrendezés	229
10.5 Gazdálkodás – vagyon	232
10.6 Államigazgatási feladatok	233

IV. RÉSZ

A KÖZÉPSZINT KÉRDÉSE

<i>11. fejezet</i>	
11. A közigazgatás középszintje	237 -26
11.1 A középszint	237
11.1.1 A középszint általános kérdései	237
11.1.2 A megyei önkormányzatok feladat- és hatásköre	239
11.1.3 A megyei önkormányzatok perspektívái	242
11.2 A területi államigazgatás reformjáról	243

11.2.1 A reform előzményei	243
11.2.2 A reform megvalósítása	246

MELLÉKLET

A területi államigazgatási feladatot ellátó szervek köre	252
--	-----

12. fejezet

12. A megyei önkormányzat	256
12.1 A megyei önkormányzás általános kérdései	256
12.2 A megyei önkormányzat feladat- és hatásköre	258
12.3 A megyei önkormányzat szervezete	263

V. RÉSZ

AZ ÖNKORMÁNYZAT GAZDASÁGI ALAPJAI

13. fejezet

13. Az önkormányzati vagyon, tulajdon és vállalkozás alapkérdései	269
13.1 Az önkormányzat vagyona	269
13.1.1 Az önkormányzati vagyon fogalma és tartalma	269
13.1.2 Az önkormányzati vagyon jellege; a tulajdonosi jogok	270
13.1.2.1 A célvagyoni jelleg	270
13.1.2.1.1 A törzsvagyon és a tulajdonosi rendelkezési jog	271
13.1.2.1.2 A vállalkozói vagyon	274
13.1.2.2 Az önkormányzati köztulajdon és a rendelkezési jog	275
13.1.2.2.1 A tulajdonosi joggyakorlás helyi szabályozásának elvei	277
13.2 Az önkormányzati vállalkozás	281
13.2.1 A „vállalkozó önkormányzat”	281
13.2.2 A vállalkozás szervezeti kérdései	283
13.2.2.1 Az önkormányzati vállalkozó	283
13.2.2.2 A vállalkozás szervezeti keretei és ellentmondásai	284

14. fejezet	288
14. Az önkormányzati gazdálkodás alapkérdései	
14.1 A jelenleg működő önkormányzati pénzügyi szabályozás jellemzői	288
14.2 Az éves költségvetés elkészítése, a testületi előterjesztés . .	291
14.2.1 Az éves költségvetés készítésének tartalmi kérdései . . .	291
14.2.2 A testületi előterjesztés formai és eljárási kérdései	293
14.2.3 A költségvetési szervek (az intézmények) részletes költségvetésének elkészítése és jóváhagyása	296
14.3 A költségvetési előirányzatok megváltoztatása	296
14.3.1 A testület hatásköre	296
14.3.2 Átruházott hatáskörben	297
14.3.3 A költségvetési szerv hatásköre	297
14.4 Pénzellátás, bankszámlarend	298
14.5 A gazdálkodás lebonyolítása	299
14.6 A számviteli munka	300
14.7 Beszámoló, pénzmaradvány elszámolás	300
14.8 Költségvetési ellenőrzés	302

VI. RÉSZ

A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK ÉS A KÖZPONTI ÁLLAMI SZERVEK

15. fejezet	
15. A központi állami szerveknek a helyi önkormányzatokkal kapcsolatos feladata és hatásköre	305-344
15.1 Az Országgyűlés és a helyi önkormányzatok	305
15.1.1 Az önkormányzatok az Alkotmányban és a törvényekben	306
15.1.2 Az Országgyűlés feloszlátási joga	307
15.1.3 Az Országgyűlés területszervezéssel kapcsolatos hatásköre	312
15.2 A köztársasági elnök és a helyi önkormányzatok	313
15.2.1 A helyi önkormányzati választások időpontjának kitűzése	313
15.2.2 Köztársasági biztos kinevezése	314

15.3 A kormány és a helyi önkormányzatok	315
15.3.1 A felosztással kapcsolatos feladat- és hatáskörök	316
15.3.2 Törvényességi ellenőrzés	316
15.3.3 Közzolgálati képesítési előírások	317
15.3.4 Hatásköri vita	318
15.3.5 Az államigazgatási feladatok irányítása	318
15.4 A Miniszterelnöki Hivatal helyi önkormányzatokkal kapcsolatos tevékenysége	319
15.5 A belügyminiszter és a helyi önkormányzatok	320
15.6 A miniszterek és az önkormányzatok	323
15.7 Az Állami Számvevőszék és az önkormányzatok	324
<i>16. fejezet</i>	
16. A közigazgatási hivatalok, mint a kormány területi szervei	326
16.1 Jogállás	326
16.2 A törvényességi ellenőrzés tartalma és eljárási szabályai	328
16.3 Államigazgatási hatáskörök	332
16.4 Koordinációs feladatok	335
16.5 Ellenőrzés	337
16.6 Informatika	338
16.7 Képzés – továbbképzés	338

VII. RÉSZ

A HELYI ÖNKORMÁNYZÁS ÉS A BÍRÓSÁGI KONTROLL

<i>17. fejezet</i>	
17. Az Alkotmánybíróság helyi önkormányzatokat érintő döntéseinek elemzése	341
17.1 Bevezetés	341
17.2 Önkormányzat-védelemről általában	344
17.3 Az alapfogalmak értelmezése (a helyi önkormányzashoz való jog és az önkormányzatok alapjogai)	345
17.4 Az önkormányzati alapjogok egyenlősége és korlátozhatósága	347
17.5 Az önkormányzatok jogalkotási szabadsága és annak határai	349
17.6 Tulajdoni kérdések, vállalkozás	354

17.6.1	Az önkormányzatok tulajdonszerzése	354
17.6.2	Helyiség-tulajdon	356
17.6.3	Lakástulajdon	359
17.6.4	Közterület-használat engedélyezése, közterület-használati díj, reklámkorlátozás	364
17.7	Közszolgáltatások, szociális ellátás	367
17.7.1	Szemétszállítás (és a közszolgáltatások helyi biztosításáról általában)	367
17.7.2	Önkormányzati feladat- és hatáskörök elhatárolása	368
17.7.3	Közszolgáltatások elmaradt díjának behajtása	369
17.7.4	Kötelező vagy önként vállalt feladatok és azok fedezete a helyi közszolgáltatások körében	370
17.7.5	Szociális ellátás	371
17.8	Helyi adók	372
17.9	Hatásköri összeütközések	375
17.10	Záró megjegyzés	376

18. fejezet

18.	Az önkormányzati perek tapasztalatai	377
18.1	A közigazgatási bíraskodás rövid története	377
18.2	A közigazgatási perek legfontosabb szabályai	378
18.3	Az Ötv. rendelkezéseit értelmező ítéletek	381
18.4	Az önkormányzati perek tapasztalatai	389

VIII. RÉSZ

A HELYI ÖNKORMÁNYZÁS ÉS AZ ÉRDEKKÉPVISELETI SZERVEK

19. fejezet

19.	A helyi önkormányzati szférában közreműködő egyes (különböző típusú) érdekképviselői és érdekvédelmi szervek	395
19.1	A helyi önkormányzatok érdekképviselője, az érdekképviselőlet és érdekvédelem szervei	395
19.1.1	Az önkormányzati szövetségek	395

19.1.1.1 Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége – TÖOSZ	398
19.1.1.2 Magyar Faluszövetség	398
19.1.1.3 Kisvárosi Önkormányzatok Országos Érdekszövetsége – KÖÖÉSZ	399
19.1.1.4 Községi Önkormányzatok Szövetsége – KÖSZ	399
19.1.1.5 Magyar Önkormányzatok Szövetsége – MÖSZ	399
19.1.1.6 Megyei Önkormányzatok Országos Szövetsége – MÖOSZ	400
19.1.1.7 Megyei Jogú Városok Szövetsége – MJVSZ	400
19.1.1.8 Önkormányzati Szövetségek Tanácsa – ÖSZT	401
19.2 Magyar Polgármesterek Egyesülete	401
19.3 A munkavállalói érdekképviselet és érdekvédelem szervei	402
19.3.1 A szakszervezeti szerveződés alkotmányos (törvényi) alapjai	402
19.3.2 Országos érdekegyeztetés	404
19.3.3 A köztisztviselői érdekegyeztetés	405
19.3.4 A szakszervezetek érdekvényesítési jogosultságai	406
19.3.4.1 Az érdekképviseleti jog	406
19.3.4.2 Az együttműködés kötelezettsége	407
19.3.4.3 Az információ jelentősége az érdekképviseletben	407
19.3.4.4 Az észrevételezési és a javaslattételi jog	408
19.3.4.5 A véleményezési jog	408
19.3.4.6 A munkabeszüntetés (sztrájk) joga	409
19.3.5 A szakszervezeti működés feltételei	410
19.3.6 Az önkormányzati érdekegyeztető tanácsok	411
19.4 A Magyar Közigazgatási Kar (MKK)	413
19.5 A Magyar Közigazgatási Bírák Egyesületének tevékenyége (MKBE)	417

IX. RÉSZ

A KISEBBSÉGI ÖNKORMÁNYZATOK

20. fejezet

20. A kisebbségi önkormányzás	423
20.1 A szabályozás	423

20.1.1	Alapok az Alkotmányban	423
20.1.2	A törvényi szabályozás, nemzetközi kötelezettségvállalások	424
20.2	Az alkotmányos jog alanya	424
20.3	A kisebbségi önkormányzatok típusai és létrehozásuk módja	425
20.3.1	A kisebbségi önkormányzatok típusai	425
20.3.1.1	Szintek szerint	425
20.3.1.2	Létrehozások módja szerint	426
20.3.1.2.1	A kisebbségi települési önkormányzattá nyilvánítás feltételei	426
20.3.1.2.2	A közvetett és a közvetlen helyi kisebbségi önkormányzat létrejötte, sorrendje	427
20.3.2	A kisebbségi önkormányzatok létrehozása	428
20.3.2.1	Helyi kisebbségi önkormányzatok létrehozása	428
20.3.2.1.1	Közvetett módon létrehozás	428
20.3.2.1.2	Közvetlen módon létrehozás	428
20.3.2.2	Az országos kisebbségi önkormányzatok létrehozása	430
20.3.2.2.1	Az elektorok	430
20.3.2.2.2	Az országos önkormányzatok testületének megválasztása	431
20.4	A kisebbségi önkormányzatok feladatai, hatásköre	431
20.4.1	A helyi kisebbségi önkormányzat feladat- és hatásköre	432
20.4.1.1	Önálló döntési jog	432
20.4.1.2	Egyetértési, véleményezési jog	433
20.4.1.3	Tájékoztatás kérése, javaslattétel, kezdeményezés, kifogás	434
20.4.2	Az országos kisebbségi önkormányzat feladat- és hatásköre	435

20.4.2.1	Önálló döntési jog	435
20.4.2.2	Egyetértési jog	436
20.4.2.3	Véleményezési, javaslattevési, kezdeményezési jog; közreműködés	436
20.5	A kisebbségi önkormányzatok szervezete, működése	436
20.5.1	Az országos kisebbségi önkormányzat szervezete és működése	437
20.5.2	A helyi kisebbségi önkormányzat szervezete és működése	438
20.6	A kisebbségi önkormányzatok vagyona, gazdálkodása, költségvetése	439
20.6.1	A vagyon és a gazdálkodás	439
20.6.2	A költségvetés	440
20.6.2.1	A költségvetés előkészítése és megalkotása	441
20.6.2.2	A költségvetési előirányzatok módosítása	442
20.6.2.3	A költségvetés végrehajtása	442
20.6.2.4	A beszámolási kötelezettség	444
20.7	A kisebbségi önkormányzati választások eredménye	444
20.7.1	Megyénkénti megoszlás	445
20.7.2	Kisebbségek szerinti megoszlás	446

FÜGGELÉK

1. sz.	A Magyar Köztársaság Alkotmánya, IX. fejezet (kivonatossal közlés)	449
2. sz.	A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény	451
3. sz.	A polgármesteri tisztség ellátásának egyes kérdéseiről és az önkormányzati képviselők tiszteletdíjáról szóló 1994. évi LXIV. törvény	498
4. sz.	A helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről szóló 1997. évi CXXXV. törvény	506
5. sz.	A területszervezési eljárásról szóló 1999. évi XLI. törvény	512
6. sz.	A helyi önkormányzati képviselők jogállásának egyes kérdéseiről szóló 2000. évi XCVI. törvény	519