

DEBRECENI EGYETEM
ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI KAR



ÁRVA–BALÁZS–BALLA–BARTA–
VASAS–VESZPRÉMI
HELYI ÖNKORMÁNYZATOK
EGYETEMI JEGYZET

Debreceni Egyetemi Kiadó
Debrecen University Press
2010

TARTALOMJEGYZÉK

1. fejezet

A helyi igazgatás kialakulása, a magyar helyi igazgatás fejlődése	13
1.1. Az önkormányzatokról és a helyi igazgatásról általában	13
1.1.1. Az önkormányzatok fajtái és típusai	13
1.1.2. A helyi igazgatás és az önkormányzatok kapcsolata	13
1.2. A helyi igazgatás kialakulása és modelljei	14
1.2.1. A települési és a területi önkormányzatok előzményei.....	14
1.2.2. Főbb önkormányzati modellek.....	15
1.3. A magyar helyi igazgatás fejlődésének vázlata 1867 után.....	17
1.3.1. Helyi igazgatás a dualizmus korában	17
1.3.2. A tanácsigazgatás rendszerének főbb jellemzői.....	19
1.3.3. A rendszerváltás nyomán létrejött helyi önkormányzati rendszer karaktere	21

2. fejezet

A helyi önkormányzás alapkérdései a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájában.....	25
2.1. A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról általánosságban	25
2.2. Alkotmányos és jogi megalapozás.....	26
2.3. A helyi önkormányzás fogalma és terjedelme, a helyi önkormányzat határainak védelme	27
2.3.1. A helyi önkormányzás fogalma.....	27
2.3.2. A helyi önkormányzás terjedelme.....	28
2.3.3. Az önkormányzati határok védelme.....	29
2.4. A helyi önkormányzatok igazgatási szervezete, valamint helyi feladatok gyakorlásának feltételei a Charta szerint	29
2.4.1. Az igazgatási szervezet	29
2.4.2. A helyi feladatok gyakorlásának feltételei	30
2.5. A helyi önkormányzatok tevékenységének államigazgatási felügyelete (kontrollja).....	31
2.6. A helyi önkormányzatok pénzügyi forrásai.....	31
2.7. Az egyesülési jog és a helyi önkormányzás jogi védelme.....	33
2.7.1. Az egyesülési jog szabályai a Chartában	33
2.7.2. A jogi védelem (jogorvoslat) szabályai.....	34

3. fejezet

A helyi önkormányzás alkotmányos keretei, rendszere, az önkormányzatok típusai Magyarországon	35
3.1. A helyi önkormányzatok helye az Alkotmányban	35
3.2. A helyi önkormányzatok hatalommegosztásban elfoglalt helyzete	35
3.3. A helyi önkormányzáshoz való jog	36
3.4. A helyi önkormányzatok fogalma	39
3.5. Az egyes alkotmányos alapjogok	40
3.5.1. A szabályozási jog	40
3.5.2. A tulajdonosi jog	41
3.5.3. A megfelelő bevételhez és állami támogatáshoz való jog	42
3.5.4. A helyi adóztatás joga	42
3.5.5. Szervezetalakítási szabadság	43
3.5.6. További alapjogok	43
3.6. A helyi önkormányzatok fajtái	43

4. fejezet

Területszervezési jogkörök	45
4.1. Jogi szabályozás	45
4.2. Új község alakítása, településegyesítés megszüntetése	46
4.3. Településegyesítés	48
4.4. Területrész átadása, átvétele, cseréje települési önkormányzatok között	48
4.5. Várossá nyilvánítás	49
4.6. Megyei jogú várossá nyilvánítás	51
4.7. Település átcsatolása másik megyéhez	52
4.8. A fővárost érintő területszervezési ügyek	53

5. fejezet

A helyi önkormányzatok által ellátott feladat és hatáskörök	54
5.1. A helyi közügyek fogalma	54
5.2. A helyi önkormányzatok feladat és hatásköri rendszere	56
5.3. A helyi önkormányzatok saját feladat és hatáskörei	58
5.4. A helyi önkormányzatok által ellátott államigazgatási feladatok	63
5.5. Összefoglaló	67

6. fejezet	
A helyi önkormányzatok létrejötte	68
6.1. A választásokra vonatkozó szabályok	68
6.2. Alapfogalmak	68
6.3. A választójog	69
6.4. A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választása	71
6.4.1. A választókerületek	72
6.4.2. Az eredmény megállapítása	75
6.5. A választási eljárás szabályai	77
6.5.1. A választási eljárás alapelvei	77
6.5.2. Az választási szervek	78
6.5.3. A választási kampány	80
6.5.4. A jogorvoslatok	81
7. fejezet	
A helyi önkormányzati képviselő jogállása (elemei), a megbízatás keletkezése és megszűnésének esetei; A képviselői lemondás és a képviselői összeférhetetlenség törvényi (anyagi- és eljárásjogi) szabályai; A helyi önkormányzati képviselő jogai és kötelességei, díjazása; A képviselő-testület ülése előkészítésének feladatai; A képviselő-testület ülése, az ülésvezetés szabályai; A képviselő-testület ülését követő feladatok	86
7.1. A helyi önkormányzati képviselő jogállása (elemei), a megbízatás keletkezése és megszűnésének esetei	86
7.1.1. A helyi önkormányzati képviselő jogállása	86
7.1.2. A megbízatás keletkezése	87
7.1.3. A megbízatás megszűnésének esetei	87
7.2. A képviselői lemondás és a képviselői összeférhetetlenség törvényi (anyagi- és eljárásjogi) szabályai	89
7.2.1. A képviselői lemondás	89
7.2.2. A képviselői összeférhetetlenség anyagi szabályai	90
7.2.3. A képviselői összeférhetetlenség eljárási szabályai	91
7.3. A helyi önkormányzati képviselő jogai és kötelességei, díjazása	93
7.3.1. A helyi önkormányzati képviselőt megillető jogok	93
7.3.2. A helyi önkormányzati képviselőt terhelő kötelezettségek	94
7.3.3. A helyi önkormányzati képviselő díjazása	96
7.4. A képviselő-testület ülése előkészítésének feladatai	97
7.5. A képviselő-testület ülése, az ülésvezetés szabályai	98
7.6. A képviselő-testület ülését követő feladatok	104

8. fejezet

A helyi önkormányzás közvetlen módja, formái és eszközei a helyi népszavazás, népi kezdeményezés, a helyi közakarat formálásának fórumai, a képviselő-testület ülésének nyilvánossága, közmeghallgatás, falugyűlés, közérdekű adat – személyes adat..... 105

8.1. A helyi népszavazás és népi kezdeményezés jogi szabályozása. 105

8.2. A helyi népszavazás 107

8.2.1. A népszavazás alapvető fajtái..... 107

8.2.2. Ki vehet részt a helyi népszavazásban, illetve a népi kezdeményezésben? 107

8.2.3. Érvényesség és eredményesség..... 108

8.2.4. A helyi népszavazás tárgykörei..... 108

8.2.5. A helyi népszavazás eljárása 110

8.2.6. A helyi népszavazással kapcsolatos helyi jogalkotás..... 115

8.3. A helyi népi kezdeményezés 116

8.4. A képviselő-testület ülésének nyilvánossága 116

8.4.1. A főszabály: a nyilvánosság 116

8.4.2. A kivétel: A zárt ülés tartásának esetkörei 118

8.5. Közmeghallgatás 119

9. fejezet

A bizottság jogállása, funkciója, megalakítása, összetétele; A településrészi önkormányzat és testülete..... 121

9.1. A bizottság..... 121

9.1.1. A bizottság jogállása, megalakítása, összetétele 121

9.1.2. A bizottsági összeférhetetlenség törvényi (anyagi- és eljárásjogi) szabályai..... 124

9.1.3. A bizottságot megillető jogok 125

9.1.4. A bizottságot terhelő kötelezettségek..... 126

9.1.5. A bizottság díjazása..... 126

9.1.6. A bizottság feladatai..... 126

9.2. A településrészi önkormányzat 127

10. fejezet

Az önkormányzati döntéshozatal (rendelet és határozat-alkotás) folyamata, anyagi és eljárásjogi szabályai; A szervezeti és működési szabályzat (SzMSz) jogforrási jellege, jelentősége, tartalma, megalkotásának sajátos szabályai. Az önkormányzati döntések feletti

törvényességi ellenőrzés rendszere. Az önkormányzati döntések Alkotmánybírósági illetve bírósági felülvizsgálata.....	130
10.1. Az önkormányzati döntéshozatal (rendelet és határozat-alkotás) folyamata, anyagi és eljárásjogi szabályai	130
10.1.1. A rendelet tárgyköre.....	130
10.1.2. A rendeletalkotás folyamata.....	131
10.2. A szervezeti és működési szabályzat jogforrási jellege, jelentősége, tartalma, megalkotásának sajátos szabályai	133
10.2.1. Jogforrási jellege és jelentősége.....	133
10.2.2. Az SzMSZ megalkotásának sajátos szabályai	134
10.2.3. Az SzMSZ tartalma.....	135
10.3. A határozatalkotás	137
10.4. Az önkormányzati döntések feletti törvényességi ellenőrzés rendszere	138
10.4.1. A törvényességi ellenőrzés hazai története	138
10.4.2. A törvényességi ellenőrzés szabályai.....	141
10.5. Az önkormányzati döntések Alkotmánybírósági illetve bírósági felülvizsgálata	143
10.5.1. Az Alkotmánybíróság eljárása	143
10.5.2. A bíróság eljárása	144
 11. fejezet	
A polgármester jogállása	146
11.1. A polgármester jogállása, a megbízatás keletkezése és megszűnésének esetei, a jogviszony tartalma	146
11.1.1. A polgármester jogállása.....	146
11.1.2. A megbízatás keletkezése.....	147
11.1.3. A jogviszony tartalma	148
11.1.4. A megbízatás megszűnésének esetei.....	152
11.2. Alpolgármester, főpolgármester	153
11.2.1. Alpolgármester	153
11.2.2. Főpolgármester.....	155
11.2.3. A megyei közgyűlés elnöke	155
11.3. A polgármesteri összeférhetetlenség törvényi (anyagi- és eljárásjogi) szabályai.....	156
11.4. A polgármestert megillető jogok és kötelességek, díjazása	158
11.4.1. A polgármestert megillető jogok.....	159
11.4.2. A polgármestert terhelő kötelezettségek	160
11.4.3. A polgármester díjazása	161
11.5. A polgármester feladatai	163

12. fejezet

A jegyző jogállása	166
12.1. A jegyző jogállása, a megbízatás keletkezése és megszűnésének esetei, a közszolgálati jogviszony tartalma	166
12.1.1. A jegyző jogállása	166
12.1.2. A megbízatás keletkezése.....	166
12.1.3. A közszolgálati jogviszony tartalma	168
12.1.4. A megbízatás megszűnésének esetei.....	172
12.2. Aljegyző, főjegyző, körjegyző	174
12.2.1. Aljegyző	174
12.2.2. Körjegyző.....	175
12.2.3. Főjegyző.....	176
12.3. A jegyzői összeférhetetlenség törvényi (anyagi- és eljárásjogi) szabályai	176
12.4. A jegyzőt megillető jogok és köteleességek, díjazása	177
12.4.1. A jegyzőt megillető jogok.....	177
12.4.2. A jegyzőt terhelő kötelezettségek	178
12.4.3. A jegyző díjazása	178
12.5. A jegyző feladatai	180

13. fejezet

A helyi önkormányzatok társulásai, a többcélú kistérségi társulások	182
13.1. Az önkormányzatok együttműködési formáiról általában	182
13.2. A helyi önkormányzatok által létesíthető társulások formái és típusai	184
13.2.1. A társulásokra vonatkozó hatályos joganyag	184
13.2.2. A társulásokra vonatkozó közös megállapítások	186
13.2.3. Az Ötv. társulási formái	187
13.2.3.1. A körjegyzőség.....	187
13.2.3.2. A hatósági igazgatási társulás	189
13.2.3.3. Az intézményi társulás	191
13.2.3.4. A társult képviselő-testület.....	192
13.2.4. A Ttv. társulási típusai	194
13.2.4.1. A megbízáson alapuló társulás.....	195
13.2.4.2. A közös fenntartás, közös foglalkoztatás	195
13.2.4.3. A közös döntéshozó szerv	197
13.2.4.4. A jogi személyiségű társulás.....	199
13.3. A többcélú (azaz komplex) kistérségi társulások	200
13.3.1. A többcélú kistérségi társulás létrehozása, és megszűnése	201

13.3.2. A többcélú kistérségi társulás feladatai, hatáskörei és vagyona	202
13.3.3. A többcélú kistérségi társulási megállapodás.....	204
13.3.4. A társulás szervezete, működése	207

14. fejezet

A fővárosi és megyei önkormányzat	210
14.1. A fővárosi önkormányzat sajátos vonásai.....	210
14.2. A helyi önkormányzati feladat és hatásköröknek a fővárosi és a kerületi önkormányzatok közti megosztása	211
14.3. A főváros és a kerületek gazdálkodásának és működésének egyes kérdései.....	214
14.3.1. A gazdálkodási rendszer.....	214
14.3.2. A rendeletalkotás és a kerületi tagozódás megváltoztatása....	215
14.3.3. Érdekvédelem és az államigazgatási feladatellátás speciális szabályai	216
14.3.4. A fővárosi önkormányzatok tulajdona	218
14.4. A megyei önkormányzatok szabályozása, általános jellemzői	219
14.5. A megyei önkormányzatok feladata és hatásköre	220
14.6. A megyei önkormányzatok és a települési önkormányzatok közötti feladat átadás-átvétel.....	221
14.7. A megyei önkormányzat működésének alapvető szabályai.....	222
14.8. A megyei önkormányzat szervezete.....	223
14.8.1. Önkormányzat, közgyűlés	223
14.8.2. Elnök, alelnök:	224
14.8.3. Bizottságok.....	224
14.8.4. A megyei önkormányzat hivatala.....	224

15. fejezet

A helyi önkormányzatok és a központi állami szervek kapcsolata.....	226
15.1. A helyi önkormányzatok helye az állami szervek és a közigazgatás rendszerében	226
15.2. A központi állami szerveknek a helyi önkormányzatokkal kapcsolatos hatáskörei	229
15.2.1. Az Országgyűlés és a helyi önkormányzatok kapcsolata.....	229
15.2.2. A köztársasági elnök és a helyi önkormányzatok	231
15.2.3. A Kormány, a miniszterek és a helyi önkormányzatok	233
15.3. A helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzése	236
15.3.1. Alapvetés	236

15.3.2. A helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzésének jogi szabályozása	237
15.4. A felterjesztési jog és a helyi önkormányzatok érdekvédelme	241
15.4.1. A felterjesztési jog.....	241
15.4.2. A helyi önkormányzatok érdekképvisellete	242
16. fejezet	
A helyi önkormányzatok vagyona és gazdálkodása	243
16.1. A helyi önkormányzatok vagyona, vagyonának jellemzői	243
16.1.1. A helyi önkormányzat vagyonának csoportosítása	244
16.1.2. Az önkormányzati vagyon nyilvántartása	246
16.2. A helyi önkormányzatok gazdálkodása	247
16.2.1. A helyi önkormányzatok gazdálkodásának jogi környezete ..	247
16.2.2. A helyi önkormányzatok gazdálkodási rendszere	250
16.2.3. Önkormányzati bevételek típusai	252
16.2.3.1. Saját bevételek	253
16.2.3.2. Átengedett központi adók.....	255
16.2.3.3. Állami támogatások	256
16.2.3.4. Egészségbiztosítási transzferek	260
16.2.3.5. Egyéb bevételek	260
16.3. A helyi önkormányzatok költségvetése	262
16.3.1. A helyi önkormányzatok költségvetésének előkészítése	262
16.3.2. A helyi önkormányzatok költségvetési döntése	265
16.3.3. A helyi önkormányzatok költségvetésének végrehajtása.....	266
16.3.4. A helyi önkormányzatok költségvetésének ellenőrzése.....	268
16.4. Az önkormányzatok pénzügyi, gazdasági ellenőrzése	269
16.4.1. Külső ellenőrzés	269
16.4.2. Belső ellenőrzés	270
16.5. Könyvvizsgáló	271
16.6. Adósságrendezési eljárás	272
16.6.1. Az eljárás megindítása	273
16.6.2. Az adósságrendezés megindítása	274
16.6.3. Az adósságrendezés megindításának jogkövetkezményei	275
16.6.4. A pénzügyi gondnok feladatai, hatásköre	276
16.6.5. Egyezségi tárgyalás	278
16.6.6. A vagyon bírósági felosztása.....	279

17. fejezet	
A helyi önkormányzati rendszer továbbfejlesztésének lehetőségei	283
17.1. A témakör tárgyalásának indokoltsága és célja	283
17.2. Helyi önkormányzati rendszerünk kialakulása és helyzete.....	284
17.3. A helyi önkormányzati rendszerünkben meglévő problémák	287
17.3.1. A helyi önkormányzatok szervezete	287
17.3.2. A helyi önkormányzatok működése	289
17.3.3. A helyi önkormányzatok gazdálkodása és finanszírozása	291
17.4. A helyi önkormányzati rendszer továbbfejlesztésére felmerült	
legfontosabb szakmai javaslatok	293
17.5. Összegzés	293
18. fejezet	
Területfejlesztés	295
18.1. A területfejlesztés és a helyi önkormányzatok kapcsolata	295
18.2. A területfejlesztés gyökerei, kialakulása	295
18.3. A magyar területfejlesztés vázlatos története	297
18.4. A Tft. legfontosabb jellemzői, jogintézményei.....	298
18.4.1. A területfejlesztés és területrendezés definiálása, célok,	
feladatok	299
18.4.2. A területfejlesztés intézményrendszere	300
18.4.2.1. Állami szervek	301
18.4.2.2. Területfejlesztési tanácsok és feladataik	302
18.4.3. A területfejlesztés és – rendezés eszközei.....	305
18.4.4. A területrendezésre vonatkozó külön szabályok.....	307
18.5. A területfejlesztés Európai Unió összefüggései	307
18.5.1. Középtávú fejlesztési célok, prioritások, programok	307
18.5.2. A közösségi jog által meghatározott területfejlesztési	
szervezetek	308
Ajánlott irodalom	310