

A helyi önkormányzatok társulásai (általános tudnivalók)

Magyarország Alaptörvénye 34. cikk (1) bekezdése alapján a helyi önkormányzat és az állami szervek a közösségi célok elérése érdekében együttműködnek. A helyi önkormányzat részére kötelező feladat- és hatáskört törvény állapíthat meg. A helyi önkormányzat kötelező feladat- és hatásköreinek ellátásához azokkal arányban álló költségvetési, illetve más vagyoni támogatásra jogosult. A (2) bekezdés alapján törvény elrendelheti a helyi önkormányzat kötelező feladatának társulásban történő ellátását.

A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: jogalkotásról szóló törvény) 5. § (1) bekezdése alapján a jogszabály alkotására adott felhatalmazásban meg kell határozni a felhatalmazás jogosultját, tárgyát és kereteit. Az 5. § (1a) bekezdése alapján, ha a felhatalmazás jogosultja a helyi önkormányzat képviselő-testülete, társulás esetén - ha a társulási megállapodásban meghatározott feladat- és hatáskör a felhatalmazás tárgyának szabályozására kiterjed - az önkormányzati rendelet megalkotására a **társulási megállapodásban kijelölt vagy ennek hiányában a társulás székhelye szerinti helyi önkormányzat képviselő-testülete jogosult. A rendelet megalkotásához a társulásban résztvevő helyi önkormányzat képviselőtestületének hozzájárulása szükséges.**

A jogalkotásról szóló törvény 6. § (1) bekezdése alapján a jogszabály **területi hatálya** Magyarország területére, az önkormányzati rendelet területi hatálya a helyi önkormányzat közigazgatási területére terjed ki. Az önkormányzati rendelet területi hatálya az 5. § (1a) bekezdés szerinti esetben **a társulásban részt vevő helyi önkormányzatok közigazgatási területére terjed ki.**

A jogalkotásról szóló törvény 6. § (2) bekezdés b) alapján a jogszabály **személyi hatálya** önkormányzati rendelet esetében a helyi önkormányzat közigazgatási területén a természetes személyekre, jogi személyekre és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetekre, az 5. § (1a) bekezdés szerinti esetben **a társulásban részt vevő helyi önkormányzatok közigazgatási területén a természetes személyekre, jogi személyekre és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetekre terjed ki.**

Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 146. § (1) bekezdése alapján **a 2013. január 1. előtt kötött önkormányzati társulási megállapodásokat a képviselő-testületeknek felül kell vizsgálniuk és e törvény rendelkezéseinek megfelelően módosítják e törvény hatálybalépését követő hat hónapon belül, azaz 2013. június 30-áig.**

A többcélú kistérségi társulásoknak sem kell megszűnniük 2013. július 1-jével. Akár azonos névvel megmaradhatnak azzal, hogy a társulási megállapodást az Mötv. rendelkezéseivel összhangban módosítják.

Egyéb önkormányzati társulás esetében természetesen nincs semmilyen korlát a megállapodás módosítására. A köznevelési feladatok ellátása céljára létrehozott társulás kizárólag **a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény** (a továbbiakban: Nkt.) 84. § (3) bekezdésében foglaltak alapján 2013. július 1-jétől léptetheti hatályba a módosított alapító okiratát és a társulásba ekkortól viheti be a köznevelési feladatot, mivel a fenntartó tanítási évben, továbbá - a július-augusztus hónapok kivételével - nevelési évben óvodát nem szervezhet át, nem szüntethet meg, **fenntartói jogát nem adhatja át.** Az Nkt. 84. § (7) bekezdése szerint a fenntartó legkésőbb

az intézkedés tervezett végrehajtása éve **májusának utolsó munkanapjáig hozhat döntést** a nevelési-oktatási intézmény fenntartói jogának átadásával, átalakításával, megszüntetésével kapcsolatban.

Az elemi költségvetésről szóló 10/2013. (III. 13.) NGM rendelet is kimondja, hogy a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 146. § (1) bekezdése kimondja, hogy az önkormányzati társulási megállapodások felülvizsgálatára a törvény hatályba lépését követően hat hónapos határidő áll rendelkezésre (2013. június 30.). Erre tekintettel a **többcélú kistérségi társulás szektorkódja megmarad az átmeneti időszakban.**

Az Mötv. 12. § (1) bekezdése alapján a nagyobb gazdasági teljesítőképességű, lakosságszámú települési önkormányzat számára előírt kötelező feladat- és hatáskör ellátását - annak egyetértésével - más települési önkormányzat vagy társulása önként akkor vállalhatja, ha azt

- a) a lakossági igények indokolják;
- b) gazdaságosabban és legalább változatlan szakmai színvonalon;
- c) többlet állami támogatás igénybevétele nélkül képes ellátni.

A (2) bekezdés alapján a feladat- és hatáskör vállalásáról a települési önkormányzat képviselő-testülete - a feladat- és hatáskör eredeti címzettjének előzetes egyetértése esetén - rendeletben, a **társulás határozatban dönt a feladat- és hatáskör vállalás tervezett időpontját megelőzően legalább három hónappal korábban.**

Törvény vagy megállapodás eltérő rendelkezésének hiányában az ellátás megkezdésének időpontja a döntést követő év január 1. napja.

Az Mötv. 13. § (1) bekezdése alapján helyi önkormányzati feladatok különösen:

1. településfejlesztés, településrendezés;
2. településüzemeltetés (köztemetők kialakítása és fenntartása, a közvilágításról való gondoskodás, kéményseprő-ipari szolgáltatás biztosítása, a helyi közutak és tartozékainak kialakítása és fenntartása, közparkok és egyéb közterületek kialakítása és fenntartása, gépjárművek parkolásának biztosítása);
3. a közterületek, valamint az önkormányzat tulajdonában álló közintézmény elnevezése;
4. egészségügyi alapellátás, az egészséges életmód segítségét célzó szolgáltatások;
5. környezet-egészségügy (köztisztaság, települési környezet tisztaságának biztosítása, rovar- és rágszálóirtás);
6. óvodai ellátás;
7. kulturális szolgáltatás, különösen a nyilvános könyvtári ellátás biztosítása; filmszínház, előadó-művészeti szervezet támogatása, a kulturális örökség helyi védelme; a helyi közművelődési tevékenység támogatása;
8. szociális, gyermekjóléti szolgáltatások és ellátások;
9. lakás- és helyiséggazdálkodás;
10. a területén hajléktalanná vált személyek ellátásának és rehabilitációjának, valamint a hajléktalanná válás megelőzésének biztosítása;
11. helyi környezet- és természetvédelem, vízgazdálkodás, vízkárelhárítás;
12. honvédelem, polgári védelem, katasztrófavédelem, helyi közfoglalkoztatás;
13. helyi adóval, gazdaságszervezéssel és a turizmussal kapcsolatos feladatok;
14. a kistermelők, őstermelők számára - jogszabályban meghatározott termékeik - értékesítési lehetőségeinek biztosítása, ideértve a hétvégi árusítás lehetőségét is;
15. sport, ifjúsági ügyek;
16. nemzetiségi ügyek;

17. közreműködés a település közbiztonságának biztosításában;
18. helyi közösségi közlekedés biztosítása;
19. hulladékgazdálkodás;
20. távhőszolgáltatás;
21. víziközmű-szolgáltatás, amennyiben a víziközmű-szolgáltatásról szóló törvény rendelkezései szerint a helyi önkormányzat ellátásért felelősnek minősül.

Az Mötv. 42. § 5. pontja alapján a képviselő-testület **hatásköréből nem ruházható** át az önkormányzati társulás létrehozása, megszüntetése, abból történő kiválás, a társulási megállapodás módosítása, társuláshoz, érdekképviseleti szervezethez való csatlakozás, abból történő kiválás.

Mötv. IV. fejezet A helyi önkormányzatok társulásának általános szabályai:

88. § (1) A társulást a helyi önkormányzatok képviselő-testületei írásbeli megállapodással hozzák létre. A megállapodást a polgármester írja alá.

(2) A társulásban részt vevő képviselő-testületek mindegyikének minősített többséggel hozott döntése szükséges a társulási megállapodás jóváhagyásához, módosításához vagy a társulás megszüntetéséhez.

89. § (1) A társuláshoz csatlakozni naptári év első, abból kiválni naptári év utolsó napjával lehet, ha törvény vagy a társulási megállapodás másként nem rendelkezik.

(2) A társuláshoz való csatlakozásról és a kiválásról, ha törvény eltérően nem rendelkezik, legalább hat hónappal korábban, minősített többséggel kell dönteni. Erről a társulási tanácsot értesíteni kell.

(3) A társulási tanács minősített többséggel dönt a társulásból történő kizárásról.

90. § (1) A társulás a feladatkörébe tartozó közszolgáltatások ellátására - jogszabályban meghatározottak szerint - költségvetési szervet, gazdálkodó szervezetet, nonprofit szervezetet és egyéb szervezetet alapíthat, kinevezi vezetőiket. A társulás olyan vállalkozásban vehet részt, amelyben felelőssége nem haladja meg vagyoni hozzájárulásának mértékét.

(2) A társulás működési költségeihez - a társulási megállapodás eltérő rendelkezése hiányában - a társulás tagjai az általuk képviselt települések lakosságszámának arányában hozzájárulnak.

(3) A társulás saját vagyonnal rendelkezhet.

(4) A társulás megszűnése, a társulásból történő kiválás, kizárás esetén - eltérő megállapodás hiányában - a társulás vagyonát a társulás azon tagjának kell visszaadni, amelyik azt a társulás rendelkezésére bocsátotta. Egyebekben a közös tulajdonra vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni.

(5) A társulásból történő kiválás esetén a vagyontárgy társulási tag részére történő kiadását a társulási megállapodásban meghatározott időtartamra, de legfeljebb öt évre el lehet halasztani, ha annak természetben történő kiadása veszélyeztetné a társulás további működését. Ebben az esetben a kivált tagot - a társulással kötött szerződés alapján - használati díj illeti meg.

91. § A társulás megszűnik:

a) ha a megállapodásban meghatározott időtartam eltelt, vagy törvényben szabályozott megszűnési feltétel megvalósult;

b) ha a társulás tagjai a 88. § (2) bekezdés szerinti többséggel azt elhatározzák;

c) a törvény erejénél fogva;

d) a bíróság jogerős döntése alapján.

92. § A helyi önkormányzatok képviselő-testületei között a társulások működése során felmerülő vitás kérdésekben a közigazgatási és munkaügyi bíróság dönt. A társult önkormányzatok képviselő-testületei megállapodhatnak abban, hogy a vitás kérdésben bármelyik képviselő-testület kérheti a megállapodásban megjelölt önkormányzati érdekszövetség által felkért tagokból álló egyeztető bizottság állásfoglalását, továbbá abban, hogy a kereset benyújtása előtt a képviselő-testület kéri az egyeztető bizottság állásfoglalását.

A társulási megállapodás alapvető szabályai:

93. § A társulási megállapodás tartalmazza:

1. a társulás nevét, székhelyét;
2. a társulás tagjainak nevét, székhelyét, képviselőjét;
3. a társuláshoz tartozó települések lakosságszámát;
4. a társulás által ellátott feladat- és hatásköröket;
5. a társulás döntéshozó szervét, döntéshozó szervének tagjait megillető szavazatarányt;
6. a döntéshozatalának módját, a minősített döntéshozatal eseteit;
7. a közös fenntartású intézmények megnevezését;
8. a társulás fenntartásával, működtetésével kapcsolatosan az egyes képviselő-testületek pénzügyi hozzájárulásának mértékét, teljesítésének módját;
9. a társulás tagjai által vállalt pénzügyi hozzájárulás nem teljesítése esetén irányadó eljárást (a társulás döntésétől függően a társulás tagjai részéről a pénzforgalmi szolgáltatójuknak adott, a beszédési megbízás teljesítésére vonatkozó hozzájárulását, felhatalmazó nyilatkozatát, amely alapján a társulás beszédési megbízást nyújthat be a pénzforgalmi szolgáltatóhoz);
10. a társulás vagyonát és a vagyonátadás feltételeit, a tulajdonosi jogok és kötelezettségek gyakorlásának rendjét;
11. intézmény közös alapítása esetén az alapítói jogok gyakorlására vonatkozó részletes rendelkezéseket;
12. a társulás általános rendjétől eltérő (nem minden tag részére, vagy a tag által saját intézménye útján más tagok részére történő) feladatellátás módját;
13. a társulás szolgáltatásai igénybevételeének a társulás által meghatározott feltételeit;
14. a társulás működéséről évente legalább egy alkalommal történő beszámolás kötelezettségét;
15. a társulás működésének ellenőrzési rendjét;
16. a megállapodás módosításának feltételeit;
17. a társulásból történő kiválás és kizárás feltételeit;
18. a társulás megszűnése esetén a tagok egymással való elszámolásának kötelezettségét, módját;
19. azt, amiben a képviselő-testületek megállapodtak.

A társulás szervezete és működése:

94. § (1) Az önkormányzati társulás döntéshozó szerve a társulási tanács.

(2) A társulási tanácsot a társult önkormányzatok képviselő-testületei által delegált tagok alkotják, akik a megállapodásban meghatározott számú szavazattal rendelkeznek.

(3) A társulási tanács döntését határozattal hozza.

(4) A társulási tanács akkor határozatképes, ha ülésén a megállapodásban meghatározott számú, de legalább a szavazatok felével rendelkező képviselő jelen van. A javaslat elfogadásához a megállapodásban meghatározott számú, de legalább annyi képviselő igen szavazata szükséges, amely meghaladja a jelen lévő képviselők szavazatainak több mint a felét.

(5) A tíznél több tagból álló önkormányzati társulás társulási tanácsának érvényes döntéséhez a megállapodásban meghatározott számú, de legalább annyi tag igen szavazata szükséges, amely

meghaladja a jelen lévő tagok szavazatainak a felét és az általuk képviselt települések lakosságának egyharmadát.

(6) A megállapodásban meghatározott döntéshez minősített többség szükséges.

(7) A minősített többséghez a megállapodásban meghatározott számú, de legalább annyi tag igen szavazata szükséges, amely eléri a társulásban részt vevő tagok szavazatának több mint felét és az általuk képviselt települések lakosságának a felét.

(8) A döntéshozatali eljárás egyéb szabályairól - beleértve a szavazatarányok és a költségek viselésének kérdését is - a társulás tagjai a társulási megállapodás keretében szabadon döntenek. Törvény vagy a társulási megállapodás eltérő rendelkezésének hiányában a társulás minden tagját egy szavazat illeti meg.

95. § (1) A társulási tanács tagjai közül **elnököt választ, alelnököt választhat.** Együttes akadályoztatásuk esetén a tanács ülését a korelnök hívja össze és vezeti.

(2) A társulási tanács döntéseinek előkészítése, végrehajtásuk szervezése érdekében **bizottságokat alakíthat.**

(3) A társulási tanács és a bizottságok működésére egyebekben a képviselő-testületre és az önkormányzati bizottságokra vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni.

(4) A társulási tanács munkaszervezeti feladatait (döntések előkészítése, végrehajtás szervezése) eltérő megállapodás hiányában a társulás székhelyének polgármesteri hivatala látja el.

(5) A társulási tanács ülésén a társult önkormányzatok jegyzői tanácskozási joggal részt vehetnek.

Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Áht.) 2. § (1) bekezdésének ic) alpontja alapján a helyi önkormányzati költségvetési szerv irányító szerve és annak vezetője a társulás által irányított költségvetési szerv esetén a társulási tanács és annak elnöke.

Az Áht. 8. § (1) bekezdés b) pontja alapján költségvetési szerv **alapítására jogosult** helyi önkormányzati költségvetési szerv esetén a helyi önkormányzat - a közös önkormányzati hivatal esetén a Mötv-ben foglaltak szerint az érintett helyi önkormányzatok -, a helyi önkormányzatok társulása, a térségi fejlesztési tanács.

Az Áht. 26. § (1) bekezdése alapján a társulásra és az általuk irányított költségvetési szervekre az Áht. 23-25. § rendelkezéseit kell alkalmazni, azzal, hogy

a) költségvetési rendeleten költségvetési határozatot kell érteni,

b) a képviselő-testület hatáskörét a nemzetiségi önkormányzat képviselő-testülete vagy a társulási tanács gyakorolja,

c) a polgármester részére meghatározott feladatokat a nemzetiségi önkormányzat elnöke vagy a társulási tanács elnöke látja el,

d) a jegyző részére meghatározott feladatokat - a helyi nemzetiségi önkormányzatok kivételével - az országos nemzetiségi önkormányzat hivatalvezetője vagy a társulási tanács munkaszervezeti feladatait ellátó költségvetési szerv vezetője látja el.

Az Áht. 27. § (4) bekezdése alapján a társulás bevételeivel és kiadásával kapcsolatban a tervezési, gazdálkodási, ellenőrzési, finanszírozási, adatszolgáltatási és beszámolási feladatok ellátásáról a társulási tanács munkaszervezeti feladatait ellátó költségvetési szerv gondoskodik.

Az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról rendelkező 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Ávr.) 4. § (1) bekezdése alapján az Áht. 8. § (2) bekezdése szerinti közös alapításról az alapító szervezeteknek társulási megállapodást kell kötniük, amelynek tartalmaznia kell:

- a) az alapítás költségeinek forrását alapítók szerint,
- b) a folyamatos működtetés, üzemeltetés feltételeit, ezen belül az alapítók hozzájárulásának arányát, mértékét, éves megállapításának módját,
- c) az irányítási jogok gyakorlásának módját, esetleges megosztását vagy valamely alapító szerv részére történő kizárólagos biztosítását,
- d) a közös működtetés megszűnésének, megszüntetésének szabályait, és
- e) rendelkezést a jogszabályban foglalt egyéb kérdésekről.

Az Ávr. 4. § (2) bekezdése alapján törvény, vagy kormányrendelet eltérő rendelkezése hiányában költségvetési szerv alapítása esetén csak akkor nyitható meg a költségvetési szerv **fizetési számlája**, ha a törzskönyvi nyilvántartásba vétele megtörtént.

Az Ávr. 103. § (1) bekezdése alapján a társulás által ellátott feladatokhoz kapcsolódó, a központi költségvetésről szóló törvény Áht. 14. § (3) bekezdése szerinti fejezetéből biztosított támogatást az intézmény **székhelye szerinti vagy a társulási megállapodásban meghatározott helyi önkormányzat**, helyi nemzeti önkormányzat igényelheti. A támogatással való elszámolás az igénylésre jogosult feladata.

A Magyarország 2013. évi központi költségvetéséről szóló 2012. évi CCIV. törvény (a továbbiakban: Kvtv.) 2. számú melléklet kiegészítő szabályok 5. pontja alapján A 2. melléklet II., III. 3. és III. 4. pontjai szerinti támogatásra a települési önkormányzat, a települési nemzeti önkormányzat, az MÖtv. alapján létrehozott társulás székhely önkormányzata, az intézményi társulás székhely önkormányzata, valamint a többcélú kistérségi társulás jogosult (a továbbiakban együtt: önkormányzat).

A többcélú kistérségi társulás a támogatásokat csak akkor igényelheti, ha vállalja, hogy

a) **a társulási megállapodás az MÖtv. rendelkezéseinek megfelelő módosítása 2013. június 30-án lép hatályba,**

b) 2013. június 30-áig a szolgáltatót, intézményt fenntartja.¹

Ha az intézményi társulás jogutód nélkül megszűnik, úgy a társulás székhely önkormányzata **a támogatásra a megszűnés hónapja utolsó napjáig jogosult.** A többcélú kistérségi társulás éves támogatást igényel, amelyre azonban **2013. június 30-áig** időarányosan jogosult.

Az Áht. 111. § (16a) bekezdése értelmében, ha a **többcélú kistérségi társulás megszűnése** esetén a társulási megállapodásban megjelölt önkormányzat (a továbbiakban: kijelölt önkormányzat) felel a tárgyévben, illetve a tárgyévet megelőző években a központi költségvetésből származó támogatásokkal való elszámolásért. Eltérő megállapodás hiányában a kijelölt önkormányzat a többcélú kistérségi társulás korábbi székhelye szerinti települési önkormányzat. A társulási tanács elnöke a megszüntetésről hozott döntést követően haladéktalanul tájékoztatja a kincstárt a kijelölt önkormányzatról.

¹ A törvényi hely a) és b) pontjainak együttes értelmezéséből következőleg a TKT megállapodás módosításának hatály napja 2013. július 1. lehet, hiszen a b) pont szerint június 30-án még többcélú kistérségi társulásként tartja fent az intézményeit.

Ágazati jogszabályok:

- A hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény 36. § (1) bekezdése alapján a települési önkormányzatok hulladékgazdálkodási feladataik ellátása érdekében egymással társulhatnak. A társulás tartalmát és feltételeit a helyi önkormányzatok társulásaira vonatkozó jogszabályok keretei között társulási megállapodásban állapítják meg.
- A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Gyvt.) 29. § (3) bekezdése alapján, ha önkormányzati társulás gyermekjóléti, gyermekvédelmi ellátást nyújt, akkor a társulási megállapodásban erre kijelölt települési önkormányzat - a társulási megállapodásban meghatározottak szerint - a nyújtott ellátásokról, azok igénybevételeiről és a fizetendő térítési díjakról rendeletet alkot.
- A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Szoc. tv.) 92. § (1) bekezdésének b) pontja alapján a személyes gondoskodást nyújtó ellátásokról, azok igénybevételeiről, valamint a fizetendő térítési díjakról ha a fenntartó önkormányzati társulás, akkor a társulási megállapodásban erre kijelölt települési önkormányzat a társulási megállapodásban meghatározottak szerint rendeletet alkot.
- A temetőkről és a temetkezésről szóló 1999. évi XLIII. törvény 5. § (3) Köztemető fenntartója a települési önkormányzat, fővárosban a fővárosi önkormányzat. A temető fenntartásáról a települési önkormányzatok társulás, illetőleg együttműködés útján is gondoskodhatnak.
- Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 3. § wa) alpontja alapján költségvetési szerv egészségügyi szolgáltató esetén az alapító okiratban felügyeleti szervként megjelölt állami szerv, helyi önkormányzat vagy önkormányzati társulás.