

BODNÁR NORBERT

Az önkormányzatok társulásai, azok változásai az új Ötv. tükrében

A Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program által 2011 nyarán felvázolt elképzelések¹ szerint hazánk jó állam koncepciója az igazságügyi, az önkormányzati és az államigazgatási reformok triászán nyugszik. Ezek egymással szoros összefüggésben kerülnek kialakításra. Az egyes alrendszerek (különösen az államigazgatási és az önkormányzati) koncepcionális alapján nyugvó jogszabályi háttere még nem tekinthető kidolgozottnak, így több kérdést továbbra is sejtelmes homály fed. Az egymással összehangolt (összehangoló) reformfolyamatok egyes elemei lépésről lépésre bontakoznak, kristályosodnak ki, így az idő és a folyamatok előrehaladtával (az egyes intézmények meghatározott „kidolgozottsági fokát” elérve) érdemes pár gondolat erejéig eltöprengeni azon, miben is jelenik meg az új intézmények nívója, a változásokkal érintett régi intézmények újszerűsége.

A helyi önkormányzatokat érintő, az új, Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvényből² (a továbbiakban MÖtv.) kiolvasható reformelképzeléseknek – álláspontom szerint – öt fő csoportja vázolható fel: *a)* az önkormányzatok feladat- és hatásköri rendszerének átalakítása; *b)* az egyes önkormányzati szervek (különösen a polgármester és a jegyző) szerepének, státusának ártértekelése; *c)* a gazdasági önállóság korlátok közé szorítása; *d)* az önkormányzatok feletti törvényességi kontroll megerősítése, illetve *e)* a társulási rendszer újragondolása.

A választott témám szempontjából – bár természetesen nem függetleníthető a többitől – az utolsó pontnak, a társulási rendszer újragondolásának van jelentősége. Az önkormányzati társulásokra vonatkozó, 2013. január 1-jén hatályba lépő rendelkezésekkel összefüggésben négy kérdéskört kívánok kiemelni, melyek a következők: *a)* a MÖtv. kódex jellege; *b)* a társulások jogi személyisége; *c)* a „típuskényszer”, illetve *d)* a kötelező társulások kérdésköre.

a) A MÖtv. kódex jellege. A MÖtv. teljes – 2014. évi általános önkormányzati választások napjával hatályba lépő – szövege önkormányzati kódexnek is tekinthető, hiszen a választójogi és a közszolgálati jogi rendelkezések kivételével magába olvasztja a helyi önkormányzatiság alapjául szolgáló legtöbb jogszabályt. A polgármesteri tisztség ellátásáról, a képviselők jogállásáról és tiszteletdíjáról, valamint a területszervezési eljárásról szóló törvények mellett a MÖtv. megfelelően integrálja az egyes társulási típusokra vonatkozó törvények³ rendelkezéseit is.

2013. január 1-jén a társulási törvényeink hatályukat veszítik, helyüket a MÖtv. társulásokra vonatkozó fejezete és egyéb, azon kívüli rendelkezései töltik be. Az átmeneti rendelkezések értelmében a már meglévő társulási megállapodásokat a képviselő-testületek kötelesek felülvizsgálni és – amennyiben fenntartásukat továbbra is kívánatosnak tartják – a társulásokat a megállapodások módosításával új törvényi alapokra helyezni a törvény teljes egészének hatálybalépését, tehát a 2014-es általános önkormányzati választások napját követő hat hónapon belül. A gyakorlatilag a körjegyzőségek helyébe lépő közös önkormányzati hivatalok kialakítása esetében jóval szűkebb határidőt szab

¹ Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program, Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, Budapest, 2011, 5. p.

² 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól.

³ 1997. évi CXXXV. törvény a helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről, valamint a 2004. évi CVII. törvény a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról. Érdeklődéssel jegyezhetjük meg azt, hogy az 1997-es társulási törvény általános indokolása szerint pont azért kell külön társulási törvényt alkotni, mert a rendelkezések terjedelme megbontaná az Ötv. szerkezetét.

a MÖtv., a vonatkozó rendelkezések 2013. január 1-jén történő hatálybalépését követő hatvan napon belül kell a településeknek a törvényi elvárásoknak megfelelniük.⁴

A MÖtv. tehát az önkormányzatok társulásaira vonatkozó szabályanyag tekintetében kizárólagosságra törekszik olyannyira, hogy (pl. a területszervezéssel ellentétben) még a felhatalmazó rendelkezések közt sem találunk részletszabályok alkotására vonatkozó felhatalmazást. Ez nem jelenti azt, hogy kizárólag a MÖtv. szabályai lennének alkalmazandóak, hiszen az csak a legalapvetőbb, legfontosabb kérdésekben fogalmaz meg kógens, avagy klaudikálóan kógens (szigorúbb szabályozás irányába utat nyitó) szabályokat. A MÖtv. alapvetően megőrizte a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban Ötv.) diszpozitív szellemiségét, így a társulások feladataival, működésével, szervezetével kapcsolatos részletszabályok tisztázását a felek közti társulási megállapodásra bízta. Emellett három esetben (a csatlakozás, a kiválás és a szavazati arányok tekintetében) lehetővé teszi, hogy törvény eltérő szabályokat állapítson meg.

b) A társulások jogi személyisége. Az Ötv. 1990. szeptember 30-án hatályba lépett 41. § (3) bekezdése értelmében minden társulás jogi személyiséggel rendelkezett. A törvény által exemplifikatív meghatározott és más társulási formák tehát csak olyan szervezeti keretek közt voltak megvalósíthatóak, amelyek a polgári jog szabályai szerint jogképességgel rendelkeztek, minden olyan jog és kötelezettség alanyaiként, melyek jellegük-nél fogva nem fűződnek kizárólag az emberhez.⁵ Ennek alapján a társulások – némileg függetlenül az egyes létrehozó önkormányzatok képviselő-testületétől – önállóan, saját nevükben vállalhattak kötelezettségeket, rendelkeztek vagyoni jogokkal.

Az Ötv. célja, hogy hosszabb folyamat eredményeként átfogó községtársulások jöjjenek létre⁶, nem valósult meg. Nem alakultak meg kívánatos mértékben a különböző társulások, melyek okaként több gátló szabályozási elem is felhozható. A közös tanácsok rossz emléke, a gyakorlati tapasztalatok, részletező jogszabályi útmutatások, anyagi és egyéb ösztönzők hiánya mellett az együttműködések lazább formáiban a működést elnehezítő általános jogi személyiség kritérium is felhozható⁷. A társulási kedv fokozása érdekében került elfogadásra a helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről szóló 1997. évi CXXXV. törvény (a továbbiakban Ttv.), melynek általános indokolása szerint „gátolja a társulások létrejöttét az a szabály, mely szerint minden társulás jogi személy, holott ezt csak akkor szükséges lehetővé tenni, ha a szolgáltatás biztosítása igényli, hogy a társulás önállóan vállaljon kötelezettségeket”. Ennek megfelelően a Ttv. orvosolta a korábbi szabályozás „fogyatékoságaként” feltüntetett általános jogi személyiségből eredő problémát, és az együttműködés lazább formáiban megnyitotta a lehetőséget az egyszerűbb társulási típusok kialakítása számára.

A MÖtv. tizenöt év után visszatér a kiinduló helyzethez, és újint kizárólag jogi személyiséggel rendelkező társulásokat enged létrehozni⁸. A korlátozás egyben egyszerűsítés is, hiszen a jövőben a képviselő-testület minden MÖtv. alapján létrehozott társulásra – az át nem ruházható hatáskörök kivételével – önkormányzati, önkormányzati hatósági ügyekben átruházhatja hatáskörét⁹, illetve a jövőben minden társulás számára lehetővé válik költségvetési szerv, gazdálkodó szervezet, nonprofit szervezet és egyéb szer-

⁶ Ötv. részletes indoklás a 41. §-hoz.

⁷ BEKÉNYI József–BARABÁS Zoltán–DEÁK László–PINTÉR-NÉ VIG Ilona–VASS György: *A települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásának szabályozása, módszertani értelmezések = Kistérségek kézikönyve*, szerk. NÉMETH Jenő, Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet, 2004, 29. p.

⁸ MÖtv. 87. §.

⁹ MÖtv. 41. § (4).

⁴ MÖtv. 146. § (1) és (2).

⁵ 1959. évi IV. törvény a Magyar Köztársaság Polgári Törvénykönyvéről 28. § (4).

vezet alapítása, korlátolt felelősséggel vállalkozásban való részvétel. Kérdéses viszont, hogy a korábban „gátló fogyatékoságnak” minősített szabályozás visszaállítása mennyiben fogja visszavetni a települési önkormányzatok társulási kedvét.

c) „Típuskényszer.” A megfogalmazás idézőjeles használatának indoka az, hogy valójában túlzó az elnevezés annyiból, hogy a Möt. „tág teret ad a helyi önkormányzatoknak a feladataik, a közszolgáltatások legkülönbözőbb formákban történő ellátására”¹⁰. Az viszont kétségtelen, hogy – bár számos diszpozitív szabályt tartalmaz a törvény – olyan egységes társulási típus mellett tör lándzsát a Möt., ami véleményem szerint félúton található a Ttv. jogi személyiséggel rendelkező társulási típusának és a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról szóló 2004. évi CVII. törvény (a továbbiakban Tkttv.) többcélú kistérségi társulásának szabályozása közt. A Möt. társulási szabályaiban keverednek a Ttv. és a Tkttv. szabályai, így az alapvetően a Ttv.-re épülő szabályozásba bele-beleszüremlik a Tkttv. néhány korlátozó rendelkezése, mint például a kiválás bejelentésének ideje, a települési lakosság szám társulási megállapodásban rögzítése, egyes esetekben az egyszerű, minden esetben a minősített többséget igénylő döntések népességszűrőhöz rendelése. A társulás működésének szabályozottsági foka a társulási tanács és a bizottságok esetében éri el leginkább – illetve haladja meg – a Tkttv. szintjét, ugyanis ezen esetekben a nem részletezett kérdések háttér szabályaként a Möt. képviselő-testületre és bizottságra vonatkozó részletes szabályait rendeli alkalmazni.¹¹ (A jelenleginél részletesebb szabályok általánossá tétele mögött felsejlik az a gondolat, hogy a jogalkotó a jövőben valószínűleg kevesebb, de több települést egyesítő társulással számol, hiszen a diffe-

renciált feladat- és hatáskör-telepítés kiteljesedésével több, azelőtt társulási szinten megvalósított közfeladat települési kötelező önkormányzati feladat lehet, mint ahogyan például a járászékhely város járási szintű kötelező közszolgáltatási feladatok telepítésével a többcélú kistérségi társulások szerepét veheti át részben.)

d) Kötelező társulások. Az Ötv. kimondottan kettős pilléren: hazánk haladó önkormányzati hagyományain, valamint az Európai Önkormányzati Charta¹² alapelvein nyugszik. A Charta 10. cikke foglalkozik a helyi önkormányzatok egyesülési jogával. Megfogalmazása szerint: „A helyi önkormányzatok jogosultak arra, hogy hatáskörük gyakorlása körében közös érdekeltségű feladatok megoldása érdekében együttműködjenek, és törvényi keretek között más helyi önkormányzatokkal társulást hozzanak létre.” A Charta tehát alapvetően pozitív tartalmú jogként nevesíti a társuláshoz való jogot, de jure nem mondja ki a kötelező társulások tilalmát, viszont kiemeli, hogy nem feltétel nélküli jogról van szó, az említett szabadság csakis törvényi keretek közt értelmezhető.

A rendszerváltás következtében a tanácsrendszer béklyóitól szabaduló jogalkotó a helyi önkormányzatok számára szinte feltétlen szabadságot biztosított. Teljesítőképeségtől függetlenül lehetővé tette minden település számára a helyi önkormányzás jogának gyakorlását, széles körű autonómiát biztosítva számukra a társulások létrehozása kapcsán is. Az Alkotmány 44/A. § (1) h) pontja szerint a helyi önkormányzat „szabadon társulhat más helyi képviselő-testülettel, érdekeinek képviselésére önkormányzati érdekszövetséget hozhat létre, feladatkörében együttműködhet más országok helyi önkormányzatával, és tagja lehet nemzetközi önkormányzati szervezetnek.” Az önkormányzati törvény 1. § (5) c) pontja gyakorla-

¹⁰ Möt. részletes indokolása a 87. §-hoz.

¹¹ Möt. 95. § (3). Érdekességképpen jegyezhetjük meg, hogy a Ttv. legalább évi kettő, a Tkttv. legalább négy, a Möt. legalább hat rendes ülés tartását írja elő.

¹² 1997. évi XV. törvény a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről.

tilag egy az egyben megismételte az Alkotmány fenti szövegét a törvényi keretekre való utalással¹³. (Találunk viszont az Ötv. fővárosra vonatkozó fejezetében mind az Országgyűlés, mind a Kormány számára konkrét lehetőséget arra, hogy a fővárosi közgyűlés számára felhatalmazást adjanak valamely államigazgatási ügyfajta tekintetében a kerületek számára kötelező társulás létrehozására¹⁴. (Ezzel kapcsolatban érdemes megemlíteni egy nézetet, ami szerint ha a kérdéses feladat, amelyre a kötelező társulás létrehozandó, az önkormányzati igazgatási szervre ruházott állami [államigazgatási] feladat, akkor alkotmányossági aggály nem merülhet fel, hiszen az önkormányzathoz való jog sértetlen marad.¹⁵)

A kötelező önkormányzati társulások bevezetésének alkotmányos lehetősége kapcsán két különálló nézet bontakozott ki. Az egyik szerint az alkotmány kizárja a helyi önkormányzatok kötelező társulásának elrendelését, ugyanis az alapvető beavatkozást jelentene az önkormányzati szervezeti alakítási, döntési autonómiába, ha pedig a költségvetés nem biztosítja a kötelező társulás létrehozásához és működtetéséhez szükséges forrásokat, akkor korlátozza az érintett önkormányzatok gazdasági önállóságát is.¹⁶

A másik nézet szerint a szabad társulás nem a kötelező társulás egyes eseteinek törvényi bevezetését tiltja, mivel a szabad jelző itt arra vonatkozik, hogy az önkormányzatoknak jogukban áll társulni, viszont nem kizárt, hogy bizonyos esetekben a társulás kötelező legyen. Az önkormányzati alapjogok – így a társulási szabadság is – olyan mértékben korlátozhatóak, amíg nem eredményezik annak kiüresítését. A kötelező társulás, amennyiben nem kizárólagos jel-

legű, hanem csak meghatározott kérdésekre vonatkozik, nem jelenti a társulási szabadság kiüresítését. Ha a korlátozás Alkotmánnyal összeegyeztethető célok érdekében, arányosan és indokoltan történik, nincsenek alkotmányos aggályok. (Hozzátehetjük mindehhez az ún. „indirekt kényszer” jelentését is, ugyanis a kötelező közszolgáltatási feladataikat önállóan ellátni képtelen önkormányzatok számára a döntési szabadság nem abban jelenik meg, hogy kívánnak-e társulásra lépni, hanem legfeljebb abban, hogy kivel. Ilyen esetekben tehát különösebb jogszabályi korlátok nélkül is megkérdőjelezhető az önkéntesség és a szabad elhatározás elve.¹⁷)

Azon álláspont sem vethető el, ami az önkormányzatokkal szembeni beavatkozás, a korlátozás alkotmányos megalapozottságát éppen az önkormányzatok működőképességének fenntartásával indokolja. „A működőképesség ugyanis feltétele az önkormányzatságnak, enélkül az önkormányzás már se nem „ön”, se nem „kormányzás”.¹⁸ Indokolt lehet tehát, adott esetben éppen a közösségösszevonások alternatívájaként, az önállóság értékét védve a kötelező társulások bevezetése.

Az Ötv. a 39–44. §-aiban négy ún. társulási formát nevesített azzal, hogy a társulásnak az említetteken kívül más formái is lehetnek. A törvényi felsorolás tehát nem taxatív. Az egyes társulási formák szabályanyaga meglehetősen diszpozitív, még a legrésztetesebben szabályozott körjegyzőség normái közt is csak annyi kógens szabályt találunk, amennyire az ügyfelek érdekeinek biztosításához, a hatósági eljárások zökkenőmentes lefolytatásához szükséges, tehát racionálisan indokolt. Az 1000 fő alatti települések esetében is – ahol messzemenőikig indokolt lenne – csak

¹³ A törvény keretei közé szorítás azért nem minősül különös jellegű szűkítésnek, mert az Alkotmánybíróság értelmezése szerint valamennyi önkormányzati alapjog törvény keretei közt értelmezhető.

¹⁴ Ötv. 67. § (3).

¹⁵ PFEIL Edit: *Gondolatok a településközi kapcsolatok összefonódásáról*, Magyar Közigazgatás, 1994/2, 118. p.

¹⁶ Lásd: FÜRCHT Pál: *Kistérségi koncepció*, Magyar Közigazgatás, 2003/3., 133–135. p.

¹⁷ PETRÉTEI József–TILK Péter: *Az önkormányzati társulások és a kistérségek néhány alkotmányjogi kérdése*, Magyar Közigazgatás, 2005/3., 139–140. p.

¹⁸ TILK Péter: *Észrevételek az önkormányzati rendszer továbbfejlesztéséről szóló vitaanyagra adott válaszokról*, Magyar Közigazgatás, 2003/2., 88. p.

ajánlja a körjegyzőséghez való csatlakozást. Ezzel ellentétben egyes nézetek szerint a körjegyzőség viszont már önmagában kötelező társulás, hiszen ha nem tud megfelelő képesítésű jegyzőt alkalmazni az önkormányzat, akkor nincs joga önálló hivatal működtetésére.¹⁹ Hatásosabb érv viszont a körjegyzőségek kötelező társulás jellege mellett az, hogy a közös tanácsok szellemét maga az Ötv. mentette át azzal, hogy rendelkezése szerint a közös tanács székhelyének képviselő-testülete nem tagadhatja meg, hogy a település körjegyzőség székhelye legyen. Megállapodás hiányában kezdetben a köztársasági megbízott volt jogosult a körjegyzőséghez tartozó településeket kijelölni.²⁰

Négy évvel az Ötv. hatálybalépése után a feltétlen szabadság ellenére kimutatható volt a társulási készség meglehetősen alacsony szintje. Ennek következtében a szakirodalomban felvetődtek gyakorlati racionalitáson alapuló gondolatok a települések ösztönzésével, a kötelező társulásokkal kapcsolatban.

A települések társulási kedve ezek szerint többféle módon fokozható: *a)* anyagi ösztönzőkkel, *b)* a társulások részletesebb jogi szabályozásával, illetve ha ezek egyike sem hatásos, akkor *c)* kényszer-társulásokkal, melyek jogi természetüket tekintve kényszerintézkedések, amit – a nyugati demokráciák gyakorlatát tekintve – az önkormányzatok felügyeleti szerve fogatosít.²¹

A kötelező társulásokkal kapcsolatos javaslatként merült fel az, hogy abban a helyzetben, amikor például egy feladat ellátása azért reked meg, mert egy olyan önkormányzat zárkózik el konokul a megállapodás megkötésétől, akinek részvétele nélkülözhetetlen, akkor az érintett képviselő-testületek több mint felének kezdeményezésére az illetékes megyei önkormányzat kötelező társu-

lás létrehozását kezdeményezheti. Szintén a megyei önkormányzat lenne döntésre jogosult, ha egy kötelező feladat meghaladja az önkormányzat teherbíró képességét, és ő mégis oktanul ragaszkodik a gyenge szakmai színvonalú, de önálló intézményhez. A mérce ilyenkor a szakmai szabályokkal való összevetés lenne.²²

Az Ötv. 1997-es módosítása²³ lehetővé teszi a törvényhozás számára, hogy a társulási megállapodás egyes feltételeit meghatározza. A Ttv. élt is az Ötv. nyújtotta lehetőséggel, és a társulásoknak négy, egyre erőteljesebb kapcsolaton alapuló típusát határozta meg. A társulási törvény a 2. §-ában részletezte a társulások egységes alapelveit a következők szerint: társulási szabadság elve, egyenjogúság elve, kölcsönös előnyök elve és a közös teherviselés elve.

2004-ben kerültek intézményesítésre hazánkban a többcélú kistérségi társulások (Tkttv.), melyek – a legrésztetesebben szabályozott társulási típusként – integrált feladatellátásra jöttek létre. A többcélú kistérségi társulások a társulási szabadság elvének sérelme nélkül jöttek létre, hiszen – eltekintve a költségvetési anyagi eszközök kényszerítő erejétől – az önkormányzatok önálló, szabad elhatározásán nyugszik a csatlakozás, a kiválás és a társulásban felvállalt jellemzően közszolgáltatási feladatok köre.

Helyi önkormányzataink 22 éve alatt talán a többcélú kistérségi társulásoknál volt felfedezhető a legkomolyabb szándék a kötelező társulások kialakítására. Ennek előnyeként vetették fel, hogy *a)* így biztosítható az országos lefedettség, *b)* stabil, kiszámítható feladatellátás valósítható meg, *c)* törvény közvetlenül is megállapítható feladat- és hatáskört rá, *d)* a közös feladatellátás normatív módon finanszírozható, *e)* nincs szükség párhuzamos területfejlesztési

¹⁹ ÁRVAI Tibor: *Települési önkormányzatok együttműködése, társulási kapcsolatai, különös tekintettel a kistérségekre*, Magyar Közigazgatás, 2000/7., 426. p.

²⁰ Ötv. 104–105. §.

²¹ PFEIL: *i. m.*, 118. p.

²² SZABÓ Lajos: *Az önkormányzatok társulásai*, Magyar Közigazgatás, 1994/3., 152–153. p.

²³ 1997. évi CXXXIV. törvény a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény módosításáról.

szervezetrendszerre.²⁴ Az előnyök ismeretében a Kormány a kötelező társulást preferálta törvény javaslatában, ám az nem nyerte el az Országgyűlés támogatását.

A 2011-es év jelentős fordulatot hozott az önkormányzatok életében. Az Alaptörvény elfogadásával és hatálybalépésével²⁵, valamint a Möt. elfogadásával a rendszerváltás óta feltétlen autonómia értéke mellé a mérleg másik serpenyőjébe minden eddiginél nagyobb súllyal kerültek be a racionalitás és a költségtakarékosság értékei.

Az Alaptörvény helyi önkormányzatokról szóló fejezetének 32. cikke bár megismétli a korábbi Alkotmány társulási szabadsággal kapcsolatos passzusát, a 34. cikk (2) bekezdés szerint viszont „törvény elrendelheti a helyi önkormányzat kötelező feladatának társulásban történő ellátását”. A törvényalkotó tehát alkotmányos felhatalmazást kapott kötelező társulások létrehozására, vagyis törvényben meghatározott paraméterekkel rendelkező önkormányzat – törvényben meghatározott feladat ellátása céljából – köteles lehet társulásra lépni, adott esetben akarata ellenére is.

A legkomolyabb szembeszegülést a társulási szabadság elvével, a Möt. társulási fejezetén kívül, a jegyző és aljegyző fejezetben elhelyezett közös önkormányzati hivatal intézménye²⁶ jelenti. Nem szükséges köntörfalazni, a Möt. megalkotásakor a jogalkotó – élve az alkotmányos felhatalmazással – kötelező társulást, pontosabban kötelező körjegyzőséget hozott létre. A kétezer fős, vagy az alatti lakosságszámmal rendelkező települések számára ugyanis immáron teljesítőképeségtől függetlenül kötelező közös önkormányzati hivatalt létrehozni, ahhoz csatlakozni mindaddig, amíg a települések összlakossága el nem éri a kétezer főt, vagy a települések száma a hetet. Másik oldalról a

városok és a kétezer főt meghaladó lakosságszámmal rendelkező települések nem utasítják vissza a velük közvetlenül határos települések csatlakozási szándékát, kötelesek velük együttműködve közös önkormányzati hivatalt létrehozni. Abban az esetben pedig, ha az önkormányzati választások napjától számított 60 napon belül²⁷ nem sikerül a törvényben erre kötelezetteknek megállapodnia közös önkormányzati hivatal létrehozásáról, akkor az illetékes megyei, fővárosi kormányhivatal vezetője fogja egyoldalúan kijelölni a kötelező társuláshoz tartozó településeket. Hatványozottan jelenik meg a kis-települések kiszolgáltatottsága a közös önkormányzati hivatalt vezető jegyző kinevezése esetében, hiszen a törvény a részes önkormányzatok polgármestereinek lakosságszám-arányos szavazati jogot ad, korlátlan felhatalmazást adva azon polgármestereknek, akik hátuk mögött tudják az összlakosság 51%-át. Az új Ötv. ezen szabályai a társulási szabadság visszaszorítása mellett tehát a társulások – ma még létező – egyenjogúsággal kapcsolatos elvének sérelmével is járhatnak.

Kötelező körjegyzőségek létrehozására vonatkozó elképzeléssel korábban már találkozhattunk a szakirodalomban. Árvai Tibor az 1000 fő alatti települések esetében a belügyminiszter hatáskörében tudja elképzelni a kötelező körjegyzőség létrehozását, mégpedig úgy, hogy a miniszter indokolt döntését a törvényességi ellenőrzést ellátó szerv vezetőjének kezdeményezésére, részletes előzetes szakmai megalapozás után hozná meg a közlekedési feltételek, a településközi kapcsolatok, az identitásérzet, illetve a történelmi hagyományok figyelembevételével.²⁸

Kiss László, Petrétai József, Tilk Péter, Árvai Tibor és Tábit Renáta szakirodalomban megjelent véleménye szerint kötelező társulást bevezető jogszabályi rendelkezés-

²⁴ BEKÉNYI-BARABÁS-DEÁK-PINTÉRNÉ-VASS: *i. m.*, 27. p.

²⁵ Az Alaptörvényt 2011. április 18-án fogadták el, és 2012. január 1-jén lépett hatályba.

²⁶ Möt. 85. §.

²⁷ Legelső esetben a törvényhely hatálybalépését (2013. január 1.) követő 60 napon belül.

²⁸ ÁRVAI: *i. m.*, 427. p.

nek a következő garanciális keretek közt szabad napvilágot látnia: *a)* csak törvényben lehet társulásra kötelezést előírni, törvény hatalmazza fel azt a szervet, amely kijelöli a kötelező társulásban részes önkormányzatok körét; *b)* törvényben kell meghatározni a kötelező társulás alapvető szervezeti és működési rendjét, teret engedve az érintettek szervezetalakítási szabadságának; *c)* csak kötelező önkormányzati feladat ellátására lehet létrehozni; *d)* garanciális szabályokat kell alkotni a finanszírozásával kapcsolatban; *e)* előzetesen meg kell hallgatni az érintett és érdekelt önkormányzatok véleményét (a közös önkormányzati hivatallal kapcsolatos koncepciója kapcsán ez utóbbi erős hiányosságként merül fel); *f)* a szubszidiaritás elvét érvényesítve kísérletet kell tenni

az önkéntes társulási forma alkalmazására; *g)* időközönként felül kell vizsgálni fenntartásának indokoltságát.²⁹

Mindezen gondolatok összegzéseképpen azt állapíthatjuk meg, hogy – divatos kifejezéssel élve – „nem ördögtől való” tehát a kötelező társulások gondolata. Nagyfokú egyetértés mutatkozik a szakirodalomban arra vonatkozólag, hogy a kötelező társulások alkotmányosan igazolhatók és a gyakorlatban szükségszerűek lehetnek a fent említett garanciális szempontok figyelembevételével. A MÖtv. kódex jellegű szabályozása és egységesítése, a jogi személyiség általánossá tétele pedig álláspontom szerint egyszerűbbé, átláthatóbbá teszi a társulások szabályanyagát, megkönnyítve ezzel a jogalkalmazók munkáját.

Az önkormányzatok társulásai, azok változásai az új Ötv. tükrében

A Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program által 2011 nyarán felvázolt elképzelések szerint hazánk jó állam koncepciója az igazságügyi, az önkormányzati és az államigazgatási reformok triászán nyugszik. Az egymással összehangolt (összehangolódó) reformfolyamatok egyes elemei lépésről lépésre bontakoznak, kristályosodnak ki, így az idő és a folyamatok előrehaladtával (az egyes intézmények meghatározott „kidolgozottsági fokát” elérve) érdemes pár gondolat erejéig el-töprengeni azon, miben is jelenik meg az új intézmények nívója, a változásokkal érintett régi intézmények újszerűsége. A tanulmány célja annak megvilágítása, hogy az önkormányzati reform központjában álló, az önkormányzati autonómiát némileg korlátozó új Alaptörvény és új önkormányzati törvény mennyiben jelent változást a helyi önkormányzatok társulásai tekintetében. A tanulmány kiemeli az új önkormányzati törvény kódex jellegét, a jogi személyiség, a típuskénszer és a kötelező társulások kérdéskörét.

²⁹ KISS: *i. m.*, 35. p.; PETRÉTEI-TILK: *i. m.*, 132–133. p., ÁRVAI: *i. m.*, 427. p., valamint TÁBIT Renáta: *A helyi önkormányzatok együttműködése, társulásai = A helyi önkormányzatok*, szerk. FOGARASI József, Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, 2010, 412. p.