

Országgyűlési képviselő* /

Képviselői önálló indítvány

2009. évi törvény

a költségvetési szervek jogállásáról és gazdálkodásáról szóló 2008. CV. törvény módosításáról

1.§

A költségvetési szervek jogállásáról és gazdálkodásáról szóló 2008. CV. törvény 11.§ (6) bekezdése helyébe az alábbi rendelkezés lép:

„(6) Kiválás esetében az a költségvetési szerv, amelyből a kiválás történik, az alapító okirat átalakító okirat alapján történő módosítását követően tovább működik, ezzel egyidejűleg az alapításra vonatkozó szabályok szerint egy új költségvetési szerv jön létre. Kiválásra sor kerülhet úgy is, hogy a költségvetési szervektől elvont feladatok egy más, már működő költségvetési szervezethez kerülnek át, amely az alapító okiratának szükség szerinti módosításával továbbműködik.”

2.§

A költségvetési szervek jogállásáról és gazdálkodásáról szóló 2008. CV. törvény 44.§ (1)- (3) bekezdései helyébe az alábbi (1) bekezdés lép, ezzel egyidejűleg a jelenlegi (4) – (14) bekezdések sorszámozása (2) - (12) bekezdésekre változik:

„(1) Ez a törvény 2010. január 1-jén lép hatályba.”

3.§

A költségvetési szervek jogállásáról és gazdálkodásáról szóló 2008. CV. törvény 3.§ (2) és (4) bekezdéseiben, 8. § (2) bekezdés a.) pontjában, a 9. § címében, 10. §-ban, 11. § (1), (3), (5), (6) bekezdéseiben, a 12. § (1), (2) bekezdéseiben, a 13. §-ban, valamint az 56. § (1) bekezdés a.) és b.) pontjaiban az „átalakítás” szövegrész helyébe „átszervezés” szövegrész lép.

Indokolás

A javaslat 1. § és 3. § -aihoz:

Az Országgyűlés 2008. december 15. ülésnapján elfogadta a költségvetési szervek jogállásáról és gazdálkodásáról szóló 2008. évi CV. törvényt (a továbbiakban: törvény).

A törvény két fő részre tagolódik, első része szabályozza a költségvetési szervek jogállását, második része pedig az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény (a továbbiakban: Áht.) intézményi gazdálkodásának szabályait igazítja a törvény első részéhez.

A törvény 9-13. §-ai szabályozzák a költségvetési szervvel kapcsolatos alapvető szervezeti intézkedéseket, nevezetesen az átszervezést, a szétválasztást, az egyesítést (ez utóbbi kettő közös elnevezése: „átalakítás”), valamint a megszüntetést. Az egyesítés beolvadás vagy összeolvadás lehet. A szétválasztás lehet különválás vagy kiválás. E fogalmakat határozza meg a 11. §.

A 11. § (6) bekezdése szerint kiválás esetén az a költségvetési szerv, amelyből a kiválás történik, az alapító okirat átalakító okirat alapján történő módosítását követően tovább működik, ezzel egyidejűleg az alapításra vonatkozó szabályok szerint egy új költségvetési szerv jön létre. A törvény azt a helyzetet viszont nem kezeli, amikor a kiválásra úgy kerül sor, hogy azzal egyidejűleg nem egy új költségvetési szerv jön létre, hanem a kiválással érintett feladat (csoport) egy már meglévő költségvetési szervezethez kerül át. A javaslat 1. § -ában foglaltak ennek kiküszöbölésére egészítik ki a törvény már hivatkozott 11. § (6) bekezdését.

Ehhez szorosan kapcsolódik a 3. §-ban megfogalmazott javaslat.

A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény (a továbbiakban: Köot.) 102. § (2) bekezdés a.) pontja a fenntartói irányítás keretében szabályozza többek között a közoktatási intézmény átszervezését. A Köot. az intézmények „átalakítása” vonatkozásában következetesen végig az „átszervezés” kifejezést alkalmazza, amely a 121. § (1) bekezdés 15. pontja szerint nem más, mint minden olyan fenntartói döntés, amely az alapító okiratnak a Köot. 37. § (5) bekezdésének b) pontjában (intézmény típusa, alaptevékenysége, nemzeti, etnikai, kisebbségi és más feladatai, tagintézménye, a feladatellátást szolgáló vagyon, a vagyon feletti rendelkezés joga, az intézmény székhelye és valamennyi telephelye címe, nevelési-oktatási intézmény esetén az intézménybe felvehető maximális gyermek-, tanulólétszám, a tagozat megnevezése, iskola esetén az évfolyamok száma, alapfokú művészetoktatás esetén a művészeti ágak, azon belül a tanszakok megnevezése,) meghatározottak módosulásával jár.

A törvény 10. § (1) bekezdése szerint az alapító szerv jogosult a költségvetési szervet átalakítani, amely történhet egyesítéssel vagy szétválasztással. A törvény „átalakítás” szóhasználatának alkalmazása - tekintettel arra, hogy annak értelmezése során jelentése szorosan összefügg a Köot. „átszervezés” fogalmával - indokolatlan és egyben megtévesztő is, hiszen ugyanarra a jogi helyzetre eltérő kifejezéssel él a jogalkotó. Különösen nehézséget okoz a jogalkalmazók számára, hogy míg az „átalakítás”-hoz a törvény nem ír elő határidőt, a Köot. 102. § (11) bekezdésében foglalt rendelkezés szerint a fenntartó legkésőbb az intézkedés tervezett végrehajtása évének március utolsó munkanapjáig hozhat a nevelési-oktatási intézmény átszervezésével, fenntartói jogának átadásával, megszüntetésével összefüggő döntést.

A fentiekre tekintettel javaslom, hogy a törvény az „átalakítás” szövegrész helyett az egyéb ágazati jogszabályokkal való összhang megteremtése érdekében egységesen az „átszervezés” kifejezést alkalmazza.

A javaslat 2. § - ához:

A 2008. december 15. ülésnapján elfogadott törvény hatályba lépésének általános időpontja 2009. január 1-je. A költségvetési szervek gazdálkodására vonatkozó szabályokat 2010. január 1-jétől kezdődően kell alkalmazni. A jogalkotó a hatályba léptetés időpontjának a meghatározása során nem volt tekintettel a jogalkalmazók számára szükséges felkészülési idő biztosításán túl arra sem, hogy az egyes önkormányzatokra nem egyforma súlyú terhet ró a törvény végrehajtása és pl. egy megyei jogú város esetében – mint Debrecen, amely a főváros után az ország egyik legnagyobb intézményhálózat-rendszerét működteti – a törvény alapján a megfelelő intézkedések kidolgozása és végrehajtása sokkal több időt vesz igénybe.

A törvény általános indokolása szerint a törvény hatályba lépésének és alkalmazhatóságának részben - a költségvetési szervek gazdálkodására vonatkozó szabályok tekintetében - történő szétválasztásának indoka az, hogy a jogbiztonság követelményét, illetve a törvényből következő kötelezettségek súlyát is figyelembe véve, megfelelő felkészülési időt, zökkenőmentes átmenetet és biztonságos végrehajtást biztosítson a jogalkalmazók számára.

A jogi szakirodalom egységes álláspontja szerint a jogszabály hatályossága azt jelenti, hogy a jogi norma joghatás kiváltására alkalmas, az érvényes jogszabály követendő, alkalmazható és ténylegesen alkalmazandó, végrehajtható.

A jogszabály hatályának négy típusát (tárgyi, területi, időbeli, személyi hatály) különböztethető meg. A jogszabály időbeli hatálya azt mutatja meg, hogy mikor alkalmazható a jogszabály. Az időbeli hatály kezdete általában a kihirdetés napja. Előfordulhat azonban, amikor a jogszabály alkalmazása „felkészülést” igényel mindazoktól a személyektől, akikre kiterjed, akiket érint, így bonyolultabb jogszabály esetén az időbeli hatály kezdete a kihirdetést követő 30, 60, 90, vagy akár későbbi

meghatározott napon történhet. Nem biztos ugyan, hogy a kihirdetett, érvényes jogszabály a kihirdetés pillanatától alkalmazhatóvá is válik, de minden esetben a hatálybalépéssel csak együtt értelmezhető az alkalmazhatóság kérdése is, nem létezik olyan elv, nincs olyan jogszabályi rendelkezés, amely lehetővé tenné, hogy egy már hatályba lépett jogszabály későbbi időpontban váljon alkalmazhatóvá.

Létezik ugyan az ún. „továbbhatás” intézménye, amely azt jelenti, hogy a jogszabályt - hatályának megszűnését követően - még egy bizonyos ideig, a folyamatban lévő ügyekben alkalmazni kell, ám minden más esetben a hatályosság-alkalmazhatóság nem választható szét.

A jogalkalmazók számára további nehézséget okoz, hogy a törvény 44. § (1) bekezdése az Áht. számos rendelkezését 2009. január 1. napjával hatályba léptette - azaz a vonatkozó korábbi Áht. rendelkezések 2008. december 31. napjáig voltak hatályban -, ugyanakkor a 44. § (3) bekezdésében felsorolt Áht. szabályok tekintetében rögzíti a törvény, hogy az azokban foglaltakat először a 2010. évi költségvetés végrehajtása során kell alkalmazni, és a költségvetési szervek gazdálkodása tekintetében 2009. január 1. és 2009. december 31. között az Áht. 2008. december 31-én hatályos, a (3) bekezdésben részletezett §-ai alkalmazandók. Ilyen jogtechnikát sem az Alkotmány nem tesz lehetővé, sem a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat.) nem ismer. A Jat. 12. § (1) bekezdése szerint a jogszabályban meg kell határozni a hatálybalépésének napját. A jogszabály egyes rendelkezéseinek hatálybalépésére különböző időpontokat is meg lehet állapítani. A 12. § (3) bekezdés értelmében a jogszabály hatálybalépésének (és nem különállóan az alkalmazhatóságának) időpontját úgy kell meghatározni, hogy kellő idő maradjon a jogszabály alkalmazására való felkészülésre.

Az Alkotmánybíróság is számos határozatában (pl.: 11/1994. (III. 2.) AB határozat, ABH 1994, 399, 401., 155/2008. (XII. 17.) AB határozat, 152/2008. (XII. 10.) AB határozat, 36/2007. (VI. 6.) AB határozat, 55/2008. (IV. 24.) AB határozat) kimondta, hogy az a jogalkotói gyakorlat, amely a jogszabály megalkotásánál félrevezetően, a jogalkalmazók és a jogkeresők számára nem egyértelműen jelöli meg a hatályba léptető és a hatályon kívül helyezett jogszabályokat, nem elégíti ki az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében megfogalmazott jogbiztonság, illetve az ahhoz szorosan kapcsolódó normavilágosság követelményét. „A jogbiztonság megköveteli ugyanis, hogy mind a jogalkalmazó, mind pedig az állampolgár mindenkor ismerhesse a hatályos jogot. Nem elfogadható, ha valamely rendelkezés hatályos szövegét csak a teljes hatályos joganyag sokrétű egybevetése alapján lehet megállapítani.”

A Jat. 13. §-a szerint a jogszabály akkor veszti hatályát, ha más jogszabály hatályon kívül helyezi, vagy ha a jogszabályban meghatározott határidő lejárt. A Jat. nem határozza meg egyértelműen, hogy utóbbi határidőnek kifejezetten a jogszabály hatályának megszűnésére vagy alkalmazhatóságára kell-e vonatkoznia. „Az Alkotmánybíróság több határozatában a Jat.-nak ezt a rendelkezését a jogszabály alkalmazhatóságára vonatkozó rendelkezésként értelmezte. Következésképpen érvényesített álláspontja szerint a szabály alkalmazására a jogszabályban előírt határidő leteltével, azzal, hogy a kifejezetten hatályon kívül nem helyezett jogszabályi rendelkezések teljesedésbe mentek, és már nincs mód arra, hogy a jogalanyok a jogszabályi rendelkezés alapján jogot szerezzenek, a jogszabály lényegében hatályát veszti. [1239/B/1990. AB végzés, ABH 1991, 905, 906.; 298/B/1994. AB határozat, ABH 1994, 696, 700.; 880/B/1992. AB végzés, ABH 1996, 803, 804-806.; 385/B/2001. AB végzés, ABH 2001, 1670, 1672-1673.; 35/2004. (X. 6.) AB határozat, ABH 2004, 504, 505.]”

A 28/1992. (IV. 30.) AB határozatában az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy demokratikus jogállamban kellő törvényi garanciákkal kell megteremteni annak a reális lehetőségét, hogy a jogalanyok megismerhessék a rájuk irányadó jogszabályi rendelkezéseket, és módjukban álljon magatartásukat azokhoz igazítani. Ilyen garancia a Jat. 12. § (3) bekezdésében foglalt ama szabály, amelynek értelmében a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell meghatározni, hogy kellő idő maradjon a jogszabály alkalmazására való felkészülésre. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy ha a jogalkotásról szóló törvény nem tartalmazná az idézett szabályt, az akkor is levezethető lenne az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből. A jogbiztonság követelménye a jogszabály hatálybalépése

időpontjának megállapítására vonatkozóan azt a kötelezettséget hárítja a jogalkotóra, hogy kellő időt biztosítson

- a jogszabály szövegének megismerésére;
- a jogalkalmazó szervek számára a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez;
- a jogszabállyal érintett szervek és személyek számára annak eldöntéséhez, hogy miként alkalmazkodjanak a jogszabály rendelkezéseire. (ABH 1992, 155, 156-157.)

A hivatkozott alkotmánybírósági döntések tükrében is megállapítható, hogy a törvény hatálybalépésével kapcsolatban fent ismertetett szabályozási zavar nem egyeztethető össze a normavilágosság Alkotmánybíróság által meghatározott követelményeivel, mert a szabályozás értelmezhetetlen, jogbizonytalanságot teremt, nem kiszámítható, és címzettjei számára előre nem látható.

Az államháztartás működési rendjéről szóló 217/1998. (XII. 30.) Korm. rendelet (Ámr.) 165. § (8) bekezdése szerint a pénzügyminiszter tájékoztatóban teszi közzé, s a Pénzügyminisztérium honlapján 2009. január 2-ig nyilvánosságra hozza a szakfeladatrendet, 2009. március 31-ig a szakfeladatok tartalmi meghatározásait és a mutatószámrendszert, valamint a szakfeladatrend használatát segítő Útmutatót.

Az Ámr. hivatkozott bekezdése alapján 2009. január 1-jén hatályba lépett a pénzügyminiszter 8008/2008. (HÉ.51.) PM tájékoztatója az államháztartási szakfeladatok rendjéről, amely szerint 2010. január 1-jétől új szakfeladatrend kerül bevezetésre. Mivel a 2010. évben bevezetésre kerülő szakfeladatrend az intézmények alapító okiratainak újabb módosítását igényli majd, célszerű lenne a törvény hatályba lépését ehhez a 2010. január 1-jei időponthoz igazítani, ezáltal addig valamennyi érintett fenntartó számára kellő idő lenne biztosítva a felkészülésre.

A költségvetési szervek jogállásáról és gazdálkodásáról szóló 2008. CV. törvény alkalmazásához kapcsolódó egyes feladatokról szóló 1013/2009. (II.10.) Korm. határozat 2. pontja szerint a helyi önkormányzatok részére részletes útmutatót kell kiadni a törvény ismertté tételére, a hatálybalépésből fakadó szükséges intézkedésekre, az esetleges jogalkotási teendőkre, illetve intézkedési terv elkészítésére. A Korm. határozat 3. pontja szerint a helyi önkormányzatoknak ezen Útmutató alapján kell intézkedési terveiket mielőbb elkészíteniük, a 4. pont szerint pedig az önkormányzati hivatalok számára segítségül szolgáló alapító okirat minta készül, melynek megfelelően célszerű az érintett intézményi alapító okiratokat átdolgozni.

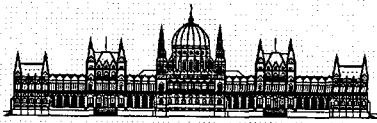
A törvény 2009. január 1-jei hatálybalépési időpontjának változatlansága esetén az önkormányzatoknak több ízben kell - a Köot. által az átszervezésekre előírt, március utolsó munkanapjára eső átszervezési feladatára, a törvény 44.§ (4) bekezdésében meghatározott 2009. május 15-ei kötelező felülvizsgálati határidőre, az említett Korm. határozatban utalt Útmutatóra, valamint a szakfeladatrend használatára vonatkozó Útmutatóra tekintettel - átvizsgálniuk az intézményeik alapító okiratait, holott a felülvizsgálatot egy alkalommal, még a törvény jelen javaslatban előterjesztett 2010. január 1-jei hatálybalépését megelőzően, kellő szakmai ismeretek birtokában, felkészülten és a jogbiztonság követelményét szem előtt tartva lehetne elvégezni.

Erre tekintettel javaslom, hogy a törvény hatályba lépésének időpontja egységesen 2010. január 1-jére módosuljon.

Debrecen, 2009. április 4.



Kósa Lajos
országgyűlési képviselő
Fidesz – Magyar Polgári Szövetség



Országgyűlési képviselő* /

Dr. Szili Katalin
Az Országgyűlés Elnöke részére

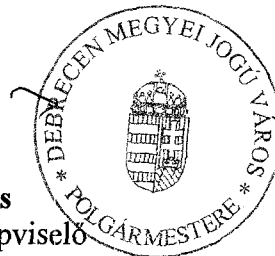
Helyben

Tisztelt Elnök Asszony!

Az Országgyűlés Házszabályáról szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat 85. § (2) bekezdés d.) pontja alapján „a költségvetési szervek jogállásáról és gazdálkodásáról szóló 2008. CV. törvény módosításáról” a következő törvényjavaslatot kívánom benyújtani.

Debrecen, 2009. április 4.

Kósa Lajos
országgyűlési képviselő



Fidesz – Magyar Polgári Szövetség