

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-6182/2013. számú ügyben**

Az eljárás megindítása

Alapfokú művészeti magániskola fenntartója fordult hozzám panasszal, mivel véleménye szerint a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény (Nkt.) 21. § (1) bekezdése diszkriminatív módon szabályozza a különböző fenntartású iskolákat. Sérelmezte, hogy a jogszabály az iskolákat jogi személyként nevesíti, amelyeknek ezért a fenntartótól elkülönült, önálló költségvetéssel, adószámmal és pénzforgalmi számlával kell rendelkezniük, amely szabály nem vonatkozik a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ (továbbiakban: KLIK) által fenntartott iskolákra.

A panaszos sérelmezte továbbá, hogy az állami iskolák által szervezett zenei versenyeken nevezési díj fizetésére kötelezettek a nem állami iskolák tanulói.

A vizsgálatom eredményes lefolytatása érdekében az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 21. § (1) bekezdés a) pontja alapján az emberi erőforrások miniszterétől, majd a válasz ismeretében a KLIK elnökétől kértem tájékoztatást.

Az érintett alapvető jogok

- a jogállamiság elve és a jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független demokratikus jogállam.”* [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]
- egyenlő bánásmód követelménye: *„A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes. Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.”* [Alaptörvény XV. cikk (1) – (2) bekezdés]

Az alkalmazott jogszabályok

A nemzeti köznevelésről szóló 2011. CXC. törvény (Nkt.)

A nemzeti köznevelésről szóló törvény végrehajtásáról szóló 229/2012. (VIII. 28.) Kormányrendelet (továbbiakban (Nkt. Vhr.)

A megállapított tényállás

1. A korlátolt felelősségű társaság (kft.) alapfokú művészeti iskolát működtet, amelynek 19 tanulója van, ebből 17 fő magántanuló, ez utóbbi tanulók félévente vizsgáznak.

A művészeti iskola gazdálkodással összefüggő jogosítványait a fenntartó gyakorolja, az iskolának nem biztosított sem önálló, sem részben önálló gazdálkodási jogkört. A fenntartó normatív támogatás igénybevételére nem jogosult, az állami bértámogatást pedig nem veszi igénybe. A fenntartó iskola működését teljes egészében a tanulói térítési díjakból, tandíjakból és a fenntartó gazdasági tevékenységének az oktatásra fordítható részéből fedezi.

A tanulmányi versenyen való részvételre vonatkozó panaszrészrel összefüggésben feltárt körülmények alapján Szentesen a KLIK által fenntartott Lajtha László Alapfokú Művészeti Iskolában 2013. április 24-én tartották meg a III. Megyei Fafúvós Versenyt, amelyen 56 tanuló vett részt 11 intézmény képviseletében. Ebből 46 gyermek (5 iskola) a KLIK által fenntartott intézményből, további 10 tanuló (6 iskola) pedig nem állami fenntartású iskola növendékeként érkezett. A verseny kiírás a nevezési díj befizetéséről szóló igazolást a szervezőnek kérte elküldeni, hangsúlyozva, hogy ennek elmulasztása esetén a nevezés érvénytelen. A nevezési díj 1500 forint/ fő volt, amelyet a versenyt szervező iskola a nem állami fenntartású intézményektől kért.

2. Megkeresésemre a miniszter nevében a *köznevelésért felelős államtitkár* adott választ.

2.1 A nem állami fenntartású iskolák önálló költségvetésének szükségességével összefüggésben az alábbi tényezőkre hívta fel figyelmemet: minden nevelési-oktatási intézmény a törvény erejénél fogva jogi személy és valamennyi nevelési-oktatási intézménynek rendelkeznie kell létesítő okirattal, azaz alapító okirattal vagy szakmai alapidokumentummal. Utalt arra, hogy minden állami iskola egy szervezethez, az állami intézményfenntartó központhoz tartozik és e köznevelési intézmények szervezetileg nem különülnek el fenntartójuktól, azok a költségvetési szerv szervezeti egységei. A nem állami intézmények esetében a törvény azért írja elő az elkülönült, önálló költségvetést, adószámot és pénzforgalmi számlát, mert a köznevelési rendszerben kizárólag nevelési-oktatási intézmények folytathatnak iskolaként iskolai rendszerű nevelési-oktatási tevékenységet, míg a gazdasági társaságok, alapítványok, civil szervezetek nem. Az intézmény sajátossága, hogy nem önállóan létező szervezet, létezése fenntartójától függ, ugyanakkor mégis önállóan szerezhet jogokat és vállalhat kötelezettséget, ezért jogi személy.

Jelezte azt is, hogy a köznevelési intézmény tanulói nem a fenntartóval létesítenek tanulói jogviszonyt, hanem az iskolával, bizonyítványt kizárólag az iskola állíthat ki és tandíjat is az iskola szedhet, noha az erre vonatkozó szabályokat a fenntartó határozza meg. A költségvetésnek azért is kell szükségszerűen elkülönülnie a fenntartóétól, mert a működési engedély kiadása előtt meg kell vizsgálni, hogy az intézmény rendelkezik-e olyan költségvetéssel, amely biztosítja a feladatai ellátásához szükséges forrásokat. A nem állami fenntartású köznevelési intézmények esetében adójogi szempontból is jelentősége van annak, hogy a fenntartó szervezettől elkülönülő költségvetéssel, adószámmal és önálló pénzforgalmi számlával rendelkezzenek, mert a gazdasági társaság pl. társasági adó alanya lehet, míg a nevelési-oktatási intézmény nem. A gazdasági társaság gazdasági tevékenységéből származó bevételeit különféle adó is terhelheti, míg az oktatás mentes az általános forgalmi adó alól. A köznevelési intézmények többféle költségvetési támogatásban részesülhetnek, az általuk folytatott nevelési-oktatási tevékenységre tekintettel pályázatokon vehetnek részt.

Jelentős különbség az is, hogy a KLIK intézményei a magyar állam közszolgálati feladataként látják el tevékenységüket, míg a magániskolák fenntartóinak ez nem kötelező feladat, saját elhatározásukból folytathatnak oktatási tevékenységet, amennyiben az ehhez szükséges jogosultságot megszerezték. A jogalkotó szükségesnek tartotta a fenntartó és az intézmény szervezeti elkülönülését, amelyet az Nkt. 4. §-a rögzít, miszerint *„fenntartó az a természetes vagy jogi személy, aki, vagy amely a köznevelési feladat ellátására való jogosultságot megszerezte vagy azzal rendelkezik, és a köznevelési intézmény működéséhez szükséges feltételekről gondoskodik.”*

Az államtitkár válaszában felhívta a figyelmemet az Nkt. 7. § (1) bekezdésére, amely felsorolja a köznevelési rendszer intézményeit, e szakasz (2) bekezdése lehetőséget ad köznevelési intézmény nem köznevelési feladatot ellátó intézménnyel való összevonására, de csak a törvényben meghatározott esetben, formában és eljárás megtartásával. A törvény azonban nem teszi lehetővé köznevelési intézmény gazdasági társasággal való összevonását, ezért megalapozatlan a panaszos felvetése miként a panaszos által fenntartott művészeti iskola a kft. része. Továbbá az Nkt. 7. § (5) bekezdése kimondja, hogy köznevelési alapfeladatot – a 19. § (3) bekezdés c) pontjában foglalt kivétellel – csak az (1) bekezdésben felsorolt köznevelési intézmény láthat el. A felsorolás a korlátozott felelősségű gazdasági társaságot – és egyéb gazdasági társaságot, vagy más szervezetet – nem minősít köznevelési intézménynek, ezért az nem is láthat el köznevelési alapfeladatot.

Az intézmény alapító okiratába, illetve szakmai alapidokumentumába kell belefoglalni az általa ellátott alapfeladatokat. A gazdasági társaság társasági szerződése más jellegű okirat, amely tevékenységi köröket tartalmaz, s annak tartalmára az Nkt. nem tartalmaz(hat) kötelező előírást.

A köznevelési intézményt az alapító okirat, illetve a szakmai alapidokumentum megalkotását követően nyilvántartásba kell venni, amelyre a fenntartótól függően más-más szervezet jogosult.

2.2. Az iskolai versenyeken való részvételért fizetendő nevezési díjjal kapcsolatosan az államtitkár arra hivatkozott, hogy ilyen tartalmú jogszabály nincs. Tudomása szerint a KLIK elnöke saját hatáskörében rendelkezett úgy, hogy a hozzá tartozó iskolák által szervezett versenyek esetében az iskolák egymástól – azaz állami iskola az állami iskolától – nem kérhetnek nevezési díjat, mivel egy költségvetési szerv szervezeti egységei mindannyian.

3. Az iskolai versenyeken való nevezési díjak megfizetésével összefüggésben a *KLIK elnökétől* álláspontjának és az iskolák gyakorlatának ismertetését kértem.

Az elnök válaszában a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény végrehajtásáról szóló 229/2012. (VIII. 28.) Kormányrendelet (Nkt. Vhr.) 33. § (1) bekezdése be) pontjára hivatkozott, amelynek értelmében állami fenntartású intézményben tanulói jogviszonnyal rendelkező tanulótól nem lehet alapfeladat biztosításáért térítést kérni, ezért véleménye szerint a tanulmányi és szakmai versenyek is térítésmentesek. Ez alapján az állami fenntartású iskolák tanulóinak versenyei esetében nevezési díj nem kérhető és nem is lenne értelme nevezési díj szedésének, hiszen a KLIK nem állíthat ki számlát önmagának. Mindezek alapján az elnök véleménye szerint a nevezési díjakkal kapcsolatban a Lajtha László Alapfokú Művészeti Iskola szabályosan járt el és a vonatkozó elnöki utasítást betartotta.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. A törvény 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint hatóság (ideértve a közszolgáltatást végző szervet is) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszasság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Nkt. 1. § (2) bekezdése értelmében a köznevelés közszolgálat, amely a felnövekvő nemzedékek érdekében a magyar társadalom hosszú távú fejlődésének feltételeit teremti meg, és amelynek általános kereteit és garanciáit az állam biztosítja. Kimondja továbbá az Nkt. 2. § (1) bekezdésében, hogy az Alaptörvényben foglalt ingyenes és kötelező alapfokú, ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú nevelés-oktatáshoz való jog biztosítása a magyar állam közszolgálati feladata. Az előzőek alapján megállapítom, hogy az iskolák az Ajbt. alapján közszolgáltatást végző szervnek minősülnek.

II. Az érintett alapvető jogok és elvek tekintetében

Az alapjogi biztos egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az országgyűlési biztos következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi tesztek. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy *„az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírói döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”*.

Ezzel összhangban elvi megállapításaim megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybíróági döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az AB által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozataiban, azok indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket.

Az Alkotmánybíróóság ugyanakkor a II/3484/2012. AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény negyedik módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybíróági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi élel azt mondta ki azt, hogy „*az Alkotmánybíróóság a hatályát veszített alkotmánybíróági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróóság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.*”

A fenti elvi jelentőségű tétellel összhangban vizsgálati megállapításaim megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybíróági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróóságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indokolásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

II.1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróóság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Az Alkotmánybíróóság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára.

Az Alkotmánybíróóság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van, a jogállamiság elvéből folyó egyik legfontosabb alapkövetelmény ugyanakkor éppen a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket. Egy demokratikus jogállamban, ahhoz, hogy a természetes és jogi személyek életviszonyaikat, működésüket, magatartásukat a jog által előírtakhoz tudják igazítani, az elvárt kötelezettségeiknek eleget tudjanak tenni, szükség van a joganyag és a jogi eljárások stabilitására, a változásokra való felkészüléshez megfelelő idő biztosítására, az egyértelműsége, a követhetősége és érthetősége. A jogbiztonság ugyanakkor nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.

II.2. Az Alaptörvény XV. cikkének (2) bekezdése tartalmazza az *egyenlő bánásmód követelményét*, amely szerint Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja. A XV. cikk (4) bekezdése továbbá előírja, hogy Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti.

A két évtizedes, töretlen, az Alaptörvény fenti rendelkezése alapján továbbra is irányadónak tekinthető alkotmánybíróági gyakorlat rögzíti, hogy a *hátrányos megkülönböztetés tilalma* arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként, egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni.

A megkülönböztetés alkotmányossága tekintetében az Alkotmánybíróság két mércét alkalmazott. Az alkotmányos alapjogok tekintetében megvalósuló egyenlőtlen bánásmód esetén annak alkotmányossága az alapvető jogok korlátozására irányadó szükségességi-arányossági teszt alapján ítélt meg. Bár az Alkotmány – ahogyan az Alaptörvény is – szövegszerűen csak az alapvető jogok tekintetében tiltotta a hátrányos megkülönböztetést, az Alkotmánybíróság szerint e tilalom, ha a megkülönböztetés sérti az emberi méltósághoz való alapvető jogot, kiterjed az egész jogrendszerre. Az Alkotmánybíróság korábbi álláspontja szerint alkotmányellenes megkülönböztetésről lehet szó, ha a jogszabály egymással összehasonlítható, a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó jogalanyok között tesz különbséget anélkül, hogy annak alkotmányos indoka lenne. A megkülönböztetés csak akkor alkotmányellenes, ha alapjogsérelmet okoz, illetőleg az alanyi jogok tekintetében az egyenlő méltóság követelményét sérti, illetve önkényes jogalkalmazásra ad lehetőséget.

Az Alkotmánybíróság a 27/2001. (VI. 29.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy a mindenkori szabályozás tárgyi és alanyi összefüggésében vizsgálható, hogy a megkülönböztetés alkotmányos határok között marad-e. Ha azonban adott szabályozási kereteken belül eltérő szabályozás vonatkozik valamely csoportra, ez a megkülönböztetés tilalmába ütközik, kivéve, ha az *eltérésnek kellő súlyú alkotmányos indoka* van.

A különbségtétel alkotmányosságának feltétele tehát, hogy megvalósuljon az egyenlőként – egyenlő méltóságú személyként – való bánásmód. Az Alkotmánybíróság azt is kiemelte, hogy a megkülönböztetésnek egymással összehasonlítható alanyi körre kell vonatkoznia, mert *kizárja az alkotmányellenességet, ha az egyenlőtlen a jogi konstrukció különbözőségéből fakad*, vagyis az egyenlőként való kezelés egészen különböző jogi helyzetben lévők összehasonlítása esetén nem merülhet fel.

III. Az ügy érdeme tekintetében

III.1. A nem állami fenntartású iskolák fenntartótól elkülönült költségvetése

Vizsgálatom kiinduló pontját az Nkt. 2. § (1) bekezdése képezte, amely rögzíti, hogy az ingyenes alapfokú és középfokú nevelés-oktatáshoz való jog biztosítása a magyar állam közzszolgálati feladata. Ebből következik, hogy az állam objektív intézményvédelmi kötelezettsége olyan feltételrendszer kialakítása, amely biztosítja az oktatási szolgáltatás folyamatos biztosítását (személyi, tárgyi feltételeit) és annak hozzáférhetőségét. Valamennyi köznevelési intézmény jogi személy, valamennyi köznevelési intézménynek köznevelési feladatot kell ellátnia és rendelkeznie kell mindazon személyi és tárgyi feltétellel, amelyek a működésükhöz szükségesek és a jogszabályok előírják. Ugyanakkor, amikor az állam e feladat ellátását más szervnek átengedi, azt olyan feltételek mellett teheti, amely biztosítja ezen esetekben is a köznevelési feladatok ellátását, így az iskolák működését, személyi és tárgyi feltételeit.

Köznevelési intézmény alapításához és fenntartásához való jog származhat törvényi felhatalmazásból, továbbá a szolgáltatás szervezési jog megszerzésére vonatkozó rendelkezések alapján az alapításhoz szükséges jogosítványok megszerzéséből. A törvény az államot¹ hatalmazza fel köznevelési intézmény létesítésére és fenntartására, míg a törvényben nevesített további szervek (nemzetiségi önkormányzat, egyházi jogi személy, vallási tevékenységet végző szervezet vagy más személy, vagy szervezet) az Nkt. keretei között

¹ Nkt. 2. § (3) bekezdés

alapíthat és tarthat fenn köznevelési intézményt akkor, ha a tevékenység folytatásának jogát – a jogszabályban foglaltak szerint – megszerezte. Ezt erősíti meg az Nkt. 4. § 9. pontjának értelmező rendelkezése is, miszerint fenntartó az a természetes vagy jogi személy, aki vagy amely a köznevelési feladat ellátására való jogosultságot megszerezte vagy azzal rendelkezik, és – e törvényben foglalt esetben a működtetővel közösen – a köznevelési intézmény működéséhez szükséges feltételekről gondoskodik.

A köznevelési intézmények² láthatnak el a törvényben meghatározott kivétellel köznevelési alapfeladatot.³ Többcélú intézmény⁴ is létrehozható, amikor köznevelési intézmény több különböző típusú köznevelési intézmény feladatait is elláthatja, valamint nem köznevelési feladatot ellátó intézménnyel is összevonható, de csak a törvényben meghatározott esetben, formában és eljárás megtartásával. *Köznevelési intézmény* az Nkt. 21. § (1) bekezdése értelmében „a törvényben meghatározott köznevelési feladatok ellátására létesített intézmény, amely jogi személy, és – az állami intézményfenntartó központ, valamint az állami felsőoktatási intézmény által fenntartott intézmény kivételével – a fenntartójától elkülönült, önálló költségvetéssel rendelkezik.” E szakasz (7) bekezdése ezzel szoros összefüggésben arról rendelkezik, hogy a nyilvántartásba vételről szóló jogerős határozat alapján az önálló költségvetéssel rendelkező köznevelési intézmény képviselője köteles nyolc napon belül megkérni az intézmény adószámát és pénzforgalmi számlát nyitni. Az adószámot és a pénzforgalmi számlaszámot, annak kézhezvételétől számított nyolc napon belül be kell jelenteni.

E szabályozás eredményeként a törvény fenntartói oldalról különbséget tett a köznevelési intézmények között aszerint, hogy az önálló költségvetéssel rendelkező, vagy önálló költségvetéssel nem rendelkező köznevelési intézmény.

A KLIK megalapításával egy olyan országos köznevelési intézményi struktúra jött létre, amelynek alapján a köznevelési intézmények az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 7. § (1) bekezdése és az Nkt. szerint szervezeti egységekként az állami intézményfenntartó központ részét képezik. A KLIK az emberi erőforrások minisztere irányításával, az egész országra kiterjedő illetékességgel gyakorolja a gazdálkodási jogköröket és munkáltatói jogokat, szervezi a szakmai követelmények teljesülését és az ágazati célok végrehajtását és felelős a fenntartása alá tartozó köznevelési intézmények működéséért. Ehhez hasonlóan működtetik köznevelési intézményeiket az állami felsőoktatási intézmények is.

² Nkt. 7. § (1) A köznevelési rendszer intézményei:

a) óvoda, b) általános iskola, c) gimnázium, d) szakközépiskola (a továbbiakban a c)-d) pont alattiak együtt: középiskola), e) szakiskola (a továbbiakban a d)-e) pont alattiak együtt: szakképző iskola; a továbbiakban a c)-e) pont alattiak együtt: középfokú iskola), f) alapfokú művészeti iskola (a továbbiakban a b)-f) pont alattiak együtt: iskola), g) gyógypedagógiai, konduktív pedagógiai nevelési-oktatási intézmény, h) kollégium (a továbbiakban: az a)-h) pont alattiak együtt: nevelési-oktatási intézmény), i) pedagógiai szakszolgálati intézmény, j) pedagógiai-szakmai szolgáltatást nyújtó intézmény (a továbbiakban: az a)-j) pont alattiak együtt: köznevelési intézmény).

³ 4. § 1. E törvény alkalmazásában alapfeladat: a köznevelési intézmény alapító okiratában, szakmai alapidokumentumában foglalt köznevelési feladat, amely³ a) óvodai nevelés, b) nemzetiséghez tartozók óvodai nevelése, c) általános iskolai nevelés-oktatás, d) nemzetiséghez tartozók általános iskolai nevelése-oktatása, e) kollégiumi ellátás, f) nemzetiségi kollégiumi ellátás, g) gimnáziumi nevelés-oktatás, h) szakközépiskolai nevelés-oktatás, i) szakiskolai nevelés-oktatás, j) nemzetiség gimnáziumi nevelés-oktatása, k) nemzetiség szakközépiskolai nevelés-oktatása, l) nemzetiség szakiskolai nevelés-oktatása, m) Köznevelési Hídprogramok keretében folyó nevelés-oktatás, n) felnőttoktatás, o) alapfokú művészetoktatás, p) fejlesztő nevelés, fejlesztő nevelés-oktatás, q) pedagógiai szakszolgálati feladat, r) a többi gyermekkel, tanulóval együtt nevelhető, oktatható sajátos nevelési igényű gyermekek, tanulók óvodai nevelése és iskolai nevelése-oktatása, s) azoknak a sajátos nevelési igényű gyermekeknek, tanulóknak az óvodai, iskolai, kollégiumi ellátása, akik a többi gyermekkel, tanulóval nem foglalkoztathatók együtt, t) a gyermekgyógyújdulokban, egészségügyi intézményekben rehabilitációs intézményekben tartós gyógykezelés alatt álló gyermekek tankötelezettségének teljesítéséhez szükséges oktatás, u) pedagógiai-szakmai szolgáltatás lehet,

⁴ Nkt. 7. § (2) bekezdés

A nem állami intézményfenntartó a fentiekkel ellenkezőleg nemcsak oktatással kapcsolatos, hanem más jellegű tevékenységet (pl. gazdálkodás, kereskedelem) is végez, végezhet. A nem állami fenntartású köznevelési intézmény esetén a fenntartótól elkülönülő intézményi költségvetés éppen azt a célt szolgálja, hogy a nem állami fenntartó a köznevelési feladat ellátásához szükséges feltételeket az intézménye számára biztosítsa, és ezzel az intézmény zavartalanul eleget tudjon tenni köznevelési feladatának. A jogalkotó a köznevelési intézmények működési feltételeinek meghatározásakor az oktatási feladat ellátására vonatkozó feltételek meglétéről általánosságban rendelkezik. Az egyes iskolatípusok alapítására vonatkozó szabályok között azonban nem tehet aszerint különbséget, hogy a tanulók részéről az oktatás igénybevétele szabadon választott-e vagy sem, illetve az oktatást hány tanuló, milyen formában veszi igénybe. Így például nem a nem állami fenntartó által működtetett iskolában a művészeti oktatásban hány gyermek és milyen formában részesül, vagy hogy a fenntartó a pedagógusok bére utáni támogatást igénybe veszi-e vagy sem.

Alláspontom kialakításánál a fenti jogi környezet mellett figyelemmel voltam az Alkotmánybíróság 1251/E/2010. számú AB határozatára, amelyben kifejtette, hogy „*a művelődéshez való jog alanyi jogi oldalon az oktatáshoz való jogot jelenti, amelyet az állam a jog másik oldalán álló, az alanyi jogi oldal érvényesülését elősegítő objektív intézményvédelmi kötelezettségén keresztül biztosít. A tanuláshoz való jogot az állam intézményfenntartói kötelezettsége alapozza meg, amelynek keretében az államnak mindenki számára – hátrányos megkülönböztetés nélkül – biztosítania kell e jog gyakorlását lehetővé tevő szervezeti és jogszabályi feltételeket.*” Egy másik határozatában a Testület ugyanakkor arra is rámutatott, hogy a mindenkori szabályozás tárgyi és alanyi összefüggésében vizsgálható a tekintetben, hogy a megkülönböztetés alkotmányos határok között marad-e. Ha adott szabályozási kereteken belül eltérő szabályozás vonatkozik valamely csoportra, ez a megkülönböztetés tilalmába ütközik, kivéve, ha az eltérésnek kellő súlyú alkotmányos indoka van. (27/2001. (VI. 29.) AB hat.)

Mindezekre tekintettel álláspontom szerint a nem állami fenntartású iskolákra vonatkozó azon szabályozás, miszerint az iskolának a fenntartótól elkülönülő költségvetéssel és emiatt önálló adószámmal és pénzforgalmi számlával kell rendelkeznie alapjogokkal összefüggő visszasságot nem okoz, mivel az eltérő szabályozás a közszolgáltatás nyújtására jogosultak eltérő jogi helyzetéből, az állami és nem állami fenntartó szervek jogállásának különbözőségéből fakad. Továbbá a szabályozás a művelődéshez való jog objektív intézményvédelmi oldalának érvényesülését szolgálja, ami pedig kizárja az Alaptörvénybe ütközés lehetőségét.

III.2. Az iskolák közötti versenyen való részvétel finanszírozása

Az Alaptörvény XI. cikke rögzíti, hogy minden magyar állampolgárnak joga van a művelődéshez. Magyarország ezt a jogot a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével, az ingyenes és kötelező alapfokú, az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú, valamint a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülők törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatásával biztosítja. Az Alkotmánybíróság szerint az „ingyenesség” tulajdonképpen az alapfokú és középfokú oktatáshoz való ingyenes hozzájutást, lényegében a tandíjmentességet fejezi ki. „Az állam számára előírt „ingyenesség” tartalmi meghatározásánál figyelemmel kell lenni arra, hogy a művelődéshez való alapjog érvényesülése ezen az oktatási szinten is döntően a társadalom számára rendelkezésre álló anyagi eszközök mértékének a függvénye. Az állam feladata az, hogy egyensúlyt teremtsen az alkotmányos célkitűzésen alapuló igény („általános iskola ingyenessége”) és az ennek megvalósításához a társadalom rendelkezésére álló anyagi eszközök között.”⁵

⁵ 1251/E/2010. számú AB határozat

A magyar állam közszolgálati feladata – amint arra már jelentésem III.2. pontjában is hivatkoztam – az Nkt. 2. § (1) bekezdése értelmében, hogy az ingyenes és kötelező alapfokú, ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú nevelés-oktatáshoz való jog biztosítása az érettségi megszerzéséig, illetve az első szakképzettség megszerzését biztosító első szakmai vizsga befejezéséig. Ugyancsak az állam feladata e szakasz (2) bekezdése alapján – az állami, települési önkormányzati fenntartású intézményekben, továbbá az állami feladatellátásban részt vevő más fenntartású intézményben az óvodai nevelés, az óvodai nevelést és az iskolai nevelés-oktatást kiegészítő pedagógiai szakszolgálatok igénybevétele, valamint a térítésmentes kollégiumi ellátás az ingyenes oktatásban részt vevő, e törvényben meghatározott feltételeknek megfelelő gyermekek, tanulók számára.

A Kormány feladatkörébe tartozik az Nkt. 94. § (4) bekezdés p) pontjában kapott jogalkotási felhatalmazás alapján a térítésmentes, illetve a térítési díj, valamint tandíj ellenében igénybe vehető szolgáltatások körének rendeletben való megállapítása, amelyeket a nemzeti köznevelésről szóló törvény végrehajtásáról szóló 229/2012. (VIII. 28.) Korm. határoz meg. E jogszabály 33. § (1) bekezdésének be) pontja értelmében az állami szerv, az állami intézményfenntartó központ, az állami felsőoktatási intézmény, a települési önkormányzat, a nemzetiségi önkormányzat és az önkormányzati társulás által fenntartott általános iskolában és középiskolában térítésmentesen biztosított köznevelési közfeladat többek között a tanulmányi és szakmai verseny, szakkör, érdeklődési kör, diáknapp, az énekkari foglalkozás, más művészeti tevékenység, az iskolai sportkör, a házibajnokság, az iskolák közötti verseny és a bajnokságok.

Mint ahogyan fent már rögzítettem, az állam feladata az egyensúly megteremtése az „általános iskola ingyenessége”, és az ennek megvalósításához szükséges, a társadalom rendelkezésére álló anyagi eszközök között. Ennek megfelelően nem valamennyi köznevelési feladat vehető igénybe ingyenesen, vagy térítésmentesen. A kereteket a jogalkotó az Nkt-ben határozta meg, melyet a törvény felhatalmazása alapján kiadott Nkt. Vhr. részletezett, mely utóbbi térítésmentes szolgáltatások közé sorolta az állami intézményfenntartó központ által fenntartott általános iskolában és középiskolában a tanulmányi és szakmai versenyt, valamint az iskolák közötti versenyt és a bajnokságokat.

A versenyek (tanulmányi, szakmai, sport) szervezésének azonban több fajta módja van: meg lehet szervezni azt iskolán kívül, vagy csak iskolán belül, illetve lehetőség van a tanulók felkészültségének megméréstetésére iskolák között is, sőt a versenyek jelentős része több fordulóból – iskolai, régiós és országos döntőből – áll. A meghirdetett versenyen részt vevő tanulók tudásukat, tehetségüket azonos versenyfeltételek között mérhetik össze, amelynek részét képezik a nevezési kiírások is.

Az Nkt. Vhr. vizsgált szakasza szerint az állami intézményfenntartó központ által fenntartott iskolában a versenyek térítésmentesek. Ebben az esetben a térítésmentes közfeladat megítélésében döntő fontosságú, hogy a verseny kinek a szervezésében zajlik. Az állami iskolában tartott verseny is lehet csak iskolán belüli, ekkor egyértelműen az iskola tanulói térítésmentesen vehetnek azon részt. Az állami iskolában tartott verseny lehet iskolák között szervezett, mikor azon más iskola tanulója, így nem állami fenntartású iskola tanulója is részt vehet. Ebben az esetben a versenyen résztvevő valamennyi tanuló összessége alkot egy csoportot, amelynek tagjai összehasonlítható helyzetbe kerülnek. Az Alkotmánybíróság fent idézett álláspontja szerint alkotmányellenes megkülönböztetésről lehet szó akkor, ha a jogszabály egymással összehasonlítható, a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó jogalanyok között tesz különbséget anélkül, hogy annak alkotmányos indoka lenne. Ha az összehasonlítható csoporton belül, annak egyes tagjaira eltérő részvételi feltételek vonatkoznak, akkor az az egyenlő bánásmód követelményébe ütközik, kivéve, ha az eltérésnek kellő súlyú alkotmányos indoka van. A tanulmányi, sport és szakmai versenyen a tanulók azonos szabályok és feltételek mellett mérhetik össze tudásukat, képességüket és teljesítményüket, amely teljesítményük független az őket oktató iskola fenntartójától.

Ebből következően a verseny nevezési feltételei fenntartó szerinti eltérő előírásának sincs kellő súlyú alkotmányos indoka.

Álláspontom szerint az Nkt. Vhr. 33. § (1) bekezdésének be) pontja alapján, ha állami iskola a verseny szervezője – tekintettel az egyenlő bánásmód követelményére – a térítésmentes szolgáltatás a tanulók iskolájától függetlenül értelmezhető, hiszen csak így biztosítható az egyenlő bánásmód követelményének érvényesülése. Ugyanakkor, ha a versenyt nem az állami intézményfenntartó központ által fenntartott iskola, vagy más szervezet (pl. alapítvány) szervezi, a versenyen való részvételért térítési díj kérhető a versenyen részt venni kívánó valamennyi iskola tanulójától.

A feltárt tényállás szerint az Nkt. Vhr. 33. § (1) bekezdés be) pontjában foglalt szabály alapján tehát az állami fenntartó csak az általa fenntartott iskola és az azzal tanuló jogviszonyban álló tanulóakra alkalmazhatta volna a részvételi díj mentességet. Továbbá ez utóbbi értelmezés mentén adta ki utasítását is, miszerint állami fenntartású köznevelési intézmény nem kérhet másik állami fenntartású intézmény tanulójától versenyen való részvételkor nevezési díjat, de a nem állami fenntartású iskola tanulójától igen.

Mindezekre figyelemmel megállapítom, hogy a KLIK elnökének az állami iskolai versenyeken a nevezési díjakra vonatkozó és hivatkozott utasítása, valamint az ennek alapján a panasz alapjául szolgáltatott gyakorlat, - így az állami intézményfenntartó központ fenntartásában működő szentesi Lajtha László Alapfokú Művészeti Iskolában 2013. április 24-én tartott III. Megyei Fafívós Versenyen a nem állami intézményfenntartó központ által fenntartott iskolák tanulóitól kért nevezési díj – az Nkt. Vhr. 33. § (1) bekezdés be) pontjában foglaltakkal ellentétes, és a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság, valamint az egyenlő bánásmód követelményébe ütközve alapjogokkal összefüggő visszásságot idézett elő.

Intézkedésem

Figyelemmel arra, hogy a vizsgálatom alapjául szolgáltatott versenyt az időközben már lezárt 2012/2013. tanévben rendezték meg, a jelentésemben feltárt, alapvető joggal összefüggő visszásság jövőbeni bekövetkezése lehetőségének a megelőzése érdekében az Ajbt. 31. §-a alapján felkérem a *Klebelsberg Intézményfenntartó Központ elnökét*, hogy a jövőben az állami fenntartású általános és középiskolákban rendezett versenyeken résztvevő tanulók számára, iskolájuktól függetlenül biztosítsa a térítésmentes részvételi lehetőséget, és a jogszabálynak megfelelően módosítsa a versenyekre vonatkozó utasítását.

Budapest, 2014. október

Székely László sk.