

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-8243/2013. számú ügyben**

Az eljárás megindítása

Egy édesanya fordult hozzám középiskolás gyermeke étkezési díjának sérelmesnek vélt megállapítása miatt. Előadta, hogy lánya a debreceni Könnyűipari Szakközép- és Szakiskolába jár, és az iskola működtetője nem biztosítja számára a normatív kedvezményt, annak ellenére, hogy a családban 3 kiskorú gyermek nevelkedik. Tudomása szerint az önkormányzat, azért nem ismeri el a kedvezményre való jogosultságot, mert a családban nevelkedő 3 gyermek közül az egyik – tekintettel arra, hogy az anya egyben nevelőszülő is – nevelt gyermek.

A vizsgálatom eredményes lefolytatása érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja alapján elsőként Debrecen MJ Város jegyzőjétől, majd a középiskola igazgatójától kértem tájékoztatást.

Az érintett alapvető jogok és elvek

- a jogállamiság elve és a jogbiztonság követelménye: „*Magyarország független demokratikus jogállam.*” [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]
- a tisztességes eljáráshoz való jog: „*Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.*” [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés]
- a jogorvoslathoz való jog: „*Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.*” [Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés]

Az alkalmazott jogszabályok

- A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Gyvt.)
- A nemzeti köznevelésről szóló 2011. CXC. törvény (Nkt.)
- A személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti alapellátások és gyermekvédelmi szakellátások térítési díjáról és az igénylésükhöz felhasználható bizonyítékokról szóló 328/2011. (XII. 29.) Kormányrendelet

A megállapított tényállás

1. A rendelkezésemre álló iratok szerint a panaszos az étkezési normatív térítési díjkedvezmény megállapítása érdekében 2013. szeptember 2-án kelt adatlapot kitöltötte. Azon feltüntette személyes adatait, gyermekének nevét, akire tekintettel igénybe kívánja venni a kedvezményt, és nyilatkozott a vele közös háztartásban élő 3 fő 18 éven aluli gyermekről. Az iratok között fellelhető egy további igénylőlap, mely a személyes adatokon kívül tartalmazza a közös háztartásban élő személyek és gyermekek adatait. Ezen aláhúzással kell jelölni a kedvezmény igénybevételének jogcímét: rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény/ három vagy több gyermeces család/ tartósan beteg vagy fogyatékos gyermek), továbbá *csatolni kell a kérelemhez: a családi pótlék folyósításáról szóló igazolást*, tartósan beteg vagy fogyatékos gyermek esetén szakorvosi igazolás másolatát, rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény esetén az erről szóló határozat másolatát.

A panaszos az igényléshez csatolt iratban nyilatkozott arról, hogy a családi pótlék folyósításáról szóló igazolást csak később tudja csatolni. A Magyar Államkincstár a családi pótlék folyósításáról szóló hatósági bizonyítványt 2013. október 30-án állította ki.

Az iratok szerint a panaszos elsőként 2013. november 28-án a Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatalhoz fordult. A kormányhivatal a helyben előterjesztett panaszról jegyzőkönyvet vett fel, majd az ügyben megállapította hatáskörének hiányát és a kérelmet a Gyvt. 148. § (6) bekezdése alapján, ha a kötelezett a személyi térítési díjat vitatja, a fenntartóhoz fordulhat – 2013. december 11-én kelt iratával áttette az iskola fenntartójához, a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ Debreceni Megyeközponti Tankerületéhez.

A fenntartó a hozzá érkezett kérelmet hatáskör hiányában továbbította a Debreceni Intézményműködtető Központhoz, mivel a Gyvt. 151. § (2) bekezdése szerint a települési önkormányzat biztosítja a közigazgatási területén az állami intézményfenntartó központ által fenntartott nevelési-oktatási intézményben a tanulók számára iskolai tanítási napokon az étkezést. Ezen törvényi kötelezettségének Debrecen MJ Város Önkormányzata az általa fenntartott Debreceni Intézményműködtető Központ útján tesz eleget.

Az iratok között fellelhető – dátum nélküli – dokumentum szerint az iskola igazgatója megállapította, hogy a panaszos gyermeke 50%-os kedvezményre jogosult az étkezési térítési díjból a 2013/2014-es tanévben.

2. Megkeresésemre a *jegyző* a 2014. februári válaszában kifejtette, hogy az ügyben önkormányzati eljárás nem volt, és ezzel kapcsolatos irat sem lelhető fel a polgármesteri hivatalban. Továbbá utalt a Gyvt. 151. § (4) bekezdésére, mely értelmében a gyermekétkeztetés személyi térítési díjának megállapítása az intézményvezető hatásköre.

3. A középiskola igazgatója 2014 áprilisában kelt tájékoztatása szerint az ügyről 2013. december végén (a téli szünet előtt) az élelmezés-vezetőtől értesült, mivel a szülő a díjbefizetéskor nehezményezte, hogy a Magyar Állam Kincstár nehezen adta ki számára a családi pótlék folyósításáról szóló hatósági bizonyítványt a nevelt gyermekek miatt. Ekkor kérdőjeleződött meg az élelmezésvezetőben, hogy jár-e a szülőnek a kedvezmény.

Az igazgató ezt követően egyeztetett az élelmezésvezetővel, a gazdasági vezetővel, a debreceni tankerület referensével, illetve polgármesteri hivatal illetékes előadójával. A Debreceni Intézményműködtető Központ gazdasági vezetőjétől – ügyvédi állásfoglalás után – azt a szóbeli tájékoztatást kapta, hogy a Gyvt. 151. § (5) bekezdés c) pont, valamint az akkor hatályos Polgári Törvénykönyv 12. §-a szerint a tanulót megilleti az 50%-os étkezési térítési díjkedvezmény és ennek megfelelően az intézmény működtető központ decembertől ennek megfelelően számolja a tanuló étkezési díját.

Az igazgató véleménye szerint a hatósági bizonyítvány önmagában nem tartalmaz arra vonatkozó információt, hogy a szülőnek melyik gyermek a vér szerinti, s melyik a nevelt gyermeke, mivel abból csak a gyermekek száma és kora látható, valamint a jogosultság időtartama. Az ügygel kapcsolatban úgy gondolja, hogy jogszerűen járt el, ill. a rendelkezésre álló információkat megfelelően használta fel döntése meghozatalakor. A tanulót és a családot nem érte kár.

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: visszásság), 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 azt is a 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 közzolgálati feladata. E törvény 46. § (3) bekezdés b) pontja alapján a gyermeknek, a tanulónak joga, hogy a nevelési és a nevelési-oktatási intézményben biztonságban és egészséges környezetben neveljék és oktassák, iskolai tanulmányi rendjét pihenőidő, szabadidő, testmozgás beépítésével, sportolási, *étkezési lehetőség biztosításával* életkorának és fejlettségének megfelelően alakítsák ki. Továbbá e szakasz (4) bekezdése értelmében a tanuló joga az is, hogy a *nevelési-oktatási intézményben*, családja anyagi helyzetétől függően, külön jogszabályban meghatározott esetekben kérelmére térítésmentes vagy kedvezményes étkezésben részesüljön. Ennek megfelelően a tanulók számára a Gyvt. 151. § (2) bekezdés b) pontja alapján a *települési önkormányzat* a közigazgatási területén az állami intézményfenntartó központ által fenntartott *nevelési-oktatási intézményben biztosítja* az étkezést.

Az előzőek alapján megállapítom, hogy az iskolák és az iskolában étkeztetést biztosító önkormányzat az Ajbt. alapján közzolgáltatást végző szervnek minősülnek.

Továbbá figyelemmel voltam arra is, hogy a panaszos jogorvoslati jogával élni kívánt, hiszen a számára kedvezőtlen intézkedés felülvizsgálata érdekében kérelmet terjesztett elő.

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 teszteket.

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 alkotmánybírósági 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 alkotmánybírósági 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 Alkotmánybíróság 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 alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi élel azt mondta ki azt, hogy „*az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági 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 Alkotmánybíróság 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 alkotmánybírósági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a

tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak 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 Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Az Alkotmánybíróság 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 Alkotmánybíróság 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 egyértelműségekre, a követhetőségekre és érthetőségekre. A jogbiztonság ugyanakkor nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.

II.2. Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése tartalmazza, hogy mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék, a hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a közigazgatás törvényessége akkor valósul meg, ha jogilag szabályozott eljárási keretek között működik. Nem hagyható figyelmen kívül továbbá, hogy a kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást.

Az Alkotmánybíróság számos esetben elvi érveléssel mutatott rá arra, hogy az alanyi jogok érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos követelményéből erednek, de szoros kapcsolatban állnak a jogegyenlőséggel, törvény előtti egyenlőséggel is. A megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban ugyanis a jogbiztonság az, ami sérelmet szenved. A *tisztességes eljárás* követelménye olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. A tisztességes eljárásról való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye. Olyan jogalkalmazói eljárást foglal magában, amely a materiális jogállam értékrendjének megfelelően, a demokratikus alkotmányfejlődés során kikristályosodott alapelvek és szabályok alapján zajlik.

II.3. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése deklarálja a *jogorvoslathoz való jogot*. Ezzel összefüggésben hangsúlyozni kívánom, hogy az olyan, az Alaptörvény szövegéből egyértelműen levezethető alapjog, amelynek gyakorlása feltételhez kötött és ezek együttes fennállása esetén mindenkit megillet. A jog immanens tartalma az érdemi bírósági, közigazgatási vagy más hatósági döntések tekintetében a másik szervhez vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége.

III. A vizsgált ügy tekintetében

III.1. A gyermekétkeztetés esetén járó normatív kedvezmény igénybevételének feltételei

Az Nkt. 46. § (4) bekezdése a tanuló jogaként rögzíti, hogy a nevelési-oktatási intézményben, családjának anyagi helyzetétől függően, külön jogszabályban meghatározott esetekben kérelmére térítésmentes vagy kedvezményes étkezésben részesüljön. A gyermekétkeztetés esetén járó normatív kedvezmény igénybevételének feltételeit a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (Gyvt.), valamint a személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti alapellátások és gyermekvédelmi szakellátások térítési díjáról és igénylésükhöz felhasználható bizonyítékokról szóló 328/2011. (XII. 29.) Korm. rendelet szabályozza.

A gyermekétkeztetés esetén az arra jogosultak térítési díjkedvezményben (normatív kedvezményben) részesülnek. Gyvt. 151. § (5) bekezdése¹ értelmében 100%-os térítési díjkedvezményre jogosult a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesülő bölcsődés, óvodás, 1-8. évfolyamon nappali rendszerű iskolai oktatásban részt vevő, fogyatékos gyermekek számára nappali ellátást nyújtó, az Szt. hatálya alá tartozó intézményben elhelyezett gyermek. A térítési díj 50%-os kedvezményére jogosultak azok a tanulók, aki az előzőekben felsorolt térítésmentes étkezésre jogosult csoportba nem tartoznak, de rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesülnek, vagy a három- vagy többgyermekes családok gyermekei, vagy a jogszabályban meghatározottak szerint a tartósan beteg vagy fogyatékos gyermekek.

A jogalkotó ugyanakkor rögzítette, hogy a normatív kedvezmény csak egy jogcímen² vehető igénybe, és nem jár³ a tanulónak kedvezmény azon étkeztetésére, amely kedvezményre tanulószereződése alapján már jogosult, valamint a gyermekvédelmi gondoskodásban részesülő – nevelőszülőnél, gyermekotthonban vagy más bentlakásos intézményben nevelkedő – ideiglenes hatállyal elhelyezett, nevelésbe vett gyermek után sem.

A térítési díjkedvezmények megállapításához felhasználható bizonyítékok körét egyes jogosultsági körönként külön-külön a Korm. rendelet szabályozza. Így a három vagy több gyermekes család gyermeke esetén⁴ a gyermekétkeztetés normatív kedvezményének igénybevételéhez be kell szerezni a térítési díj fizetésére kötelezett nyilatkozatát, amelynek tartalmaznia kell a Gyvt. 151. § (10) bekezdésében meghatározott gyermekek számát. A normatív kedvezmény megállapításához közös háztartásban élőként⁵ kell figyelembe venni a tizennyolc éven aluli, a huszonöt évesnél fiatalabb, közoktatásban nappali rendszerű oktatásban részt vevő, illetve felsőoktatásban nappali tagozaton tanuló, valamint életkortól függetlenül a tartósan beteg vagy súlyos fogyatékos gyermekeket.

¹ Gyvt. 151. (5) bekezdés

a) a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesülő

aa) bölcsődés,

ab) óvodás,

ac) 1-8. évfolyamon nappali rendszerű iskolai oktatásban részt vevő,

ad) fogyatékos gyermekek számára nappali ellátást nyújtó, az Szt. hatálya alá tartozó intézményben elhelyezett,

aa)-ac) alpont szerinti életkorú

gyermek után az intézményi térítési díj 100%-át,

b) az a) pont alá nem tartozó, rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesülő gyermek és tanuló után az intézményi térítési díj 50%-át,

c) három- vagy többgyermekes családnál gyermekenként az intézményi térítési díj 50%-át,

d) az ad) alpont alá nem tartozó, tartósan beteg vagy fogyatékos gyermek, tanuló után az intézményi térítési díj 50%-át,

kedvezményként kell biztosítani [az a)-e) pont a továbbiakban együtt: normatív kedvezmény].

² Gyvt. 151. § (6) bekezdés

³ Gyvt. 151. § (7) – (8) bekezdései

⁴ Korm. r. 18. § (1) bekezdés

⁵ Gyvt. 151. § (10) bekezdés

Ha a normatív kedvezményre való jogosultságot a *rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben* való részesülés⁶ alapozza meg, akkor az arról szóló *hatósági döntést, vagy annak másolatát* kell bemutatni az intézménynek. Amennyiben pedig a kedvezmény jogalapját a *tartós betegség, vagy a fogyatékoság*⁷ képezi, akkor e feltétel fennállását a magasabb összegű családi pótlék megállapításáról szóló határozattal, illetve a tartós betegség esetén *szakorvosi igazolással*, fogyatékoság esetén a *szakértői és rehabilitációs bizottság szakvéleményével* (vagy ezek másolatával) kell igazolni.

A megállapított tényállás szerint a tanuló, akire nézve a szülő a normatív kedvezményt igényelte három kiskorú gyermekkel él közös háztartásban, amelyről a szülő nyilatkozott az igényléssel egy időben. Ugyanakkor a normatív kedvezmény igénylőlapja szerint a kérelemhez csatolni kellett: *a családi pótlék folyósításáról szóló igazolást*, tartósan beteg vagy fogyatékos gyermek esetén szakorvosi igazolás másolatát, rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény esetén az erről szóló határozat másolatát. A panaszos az igényléshez nyilatkozatot csatolt, miszerint a családi pótlék folyósításáról szóló igazolást csak később tudja benyújtani.

A feltárt szabályozás és a megállapított tényállás alapján összességében megállapítom, hogy a panaszos rendelkezésére bocsátott igénylőlap nem felel meg a jogszabályokban foglalt feltételeknek, mivel az egyes jogosultsági csoportok számára eltérő dokumentumok igazolják a normatív kedvezményre való jogosultságot. A három és többgyermekes családok gyermekeinek gyermekétkeztetés esetén járó normatív kedvezmény igénybevételéhez elégséges a Korm. r. 18. § (1) bekezdése alapján a fizetésre kötelezett, tehát jelen ügyben a szülő nyilatkozata arról, hogy hány gyermeket nevel a háztartásában, ennek további igazolása szükségtelen. Mindezek alapján a jogosultat a normatív kedvezmény a fizetésre kötelezett nyilatkozatának benyújtását követő térítési díj befizetésének időpontjától megillette volna, ezzel szemben a díjkedvezményt – az igazgató tájékoztatása szerint – decembertől állapították meg.

A panasz vizsgálatakor figyelemmel voltam arra is, miként kell értékelni, ha a közös háztartásban *nevelt gyermek* is nevelkedik. A nevelt gyermeket a közös háztartásban élő gyermekek, tanulók számának megállapításánál a Gyvt. 151. § (10) bekezdésében foglaltak szerint figyelembe kell venni, ugyanakkor a nevelt gyermekre vonatkozóan – tekintettel a nevelő szülőt megillető ellátmányra – a gyermekétkeztetés normatív kedvezménye a Gyvt. 151. § (8) bekezdése alapján nem vehető igénybe. *Álláspontom szerint gyermekétkeztetésnél a három vagy több gyermekes családok gyermekeit megillető kedvezmény igénybevételéhez a szülő nyilatkozatán túli bizonyítékok megkövetelése a térítési díj megállapítására jogosulttól, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményébe ütközik, és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okoz.*

III.2. A térítési díj megállapítására hatáskörrel rendelkező szerv

A megállapított tényállás szerint a szülő a normatív kedvezmény megállapítása érdekében több szerv segítségét kérte. A kormányhivatal 2013 decemberében a Gyvt. 148. § (6) bekezdése alapján hatáskör hiányában a kérelmet áttette az iskola fenntartójához, miszerint ha a kötelezett a személyi térítési díjat vitatja, illetve annak csökkentését vagy elengedését kéri, az értesítés kézhezvételétől számított nyolc napon belül a fenntartóhoz fordulhat. A tankerület pedig a Gyvt. 151. § (2) bekezdése szerint azt továbbította annak az önkormányzati szervnek, amely a szolgáltatást biztosítja. A Gyvt. 151. § (1) bekezdés e) pontja értelmében a gyermekétkeztetés szabályait kell alkalmazni közép fokú iskolai menzai ellátás keretében nyújtott étkeztetésre. Ugyanakkor a 2014. január 1-jétől hatályos Gyvt. 151. § (12) bekezdése értelmében gyermekétkeztetés esetén a törvény valamely szakaszait – 146.

⁶ Korm. r. 18. (4) bekezdés

⁷ Korm. r. 18. (5) bekezdés

§-t, a 147. § (4) bekezdését, a 148. § (1), (4), (5), (8) és (9) bekezdését – kell alkalmazni.

A fenti jogszabályváltozás miatt áttekintettem, hogy a jelentésem kiadásának időpontjában hatályos szabályozás szerint ki jogosult a térítési díj megállapítására és vita esetén annak elbírálására.

A Gyvt. 151. § (2) bekezdés b) pontja szerint a *települési önkormányzat* a közigazgatási területén az állami intézményfenntartó központ által fenntartott *nevelési-oktatási intézményben biztosítja* az étkeztést. Ha a gyermekétkeztetést a települési önkormányzat biztosítja, úgy az intézményi térítési díjat is ő állapítja meg, amelynek alapja az étellemezés nyersanyagkölségének egy ellátottra jutó napi összege.

A gyermekétkeztetésért a Gyvt. 146. §-a alapján térítési díjat kell fizetni, amelyet az ellátást igénybe vevő gyermek esetén a szülői felügyeletet gyakorló szülő vagy más törvényes képviselő (kötelezett) az intézménynek fizet meg. Személyi térítési díj megállapításakor figyelembe kell venni a Gyvt. 151. § (4) bekezdése alapján a térítési díj napi összegének általános forgalmi adóval növelt összegét és az igénybe vett étkezések számát, valamint a normatív kedvezményeket. *A kötelezett által fizetendő személyi térítési díj összegét a Gyvt. 148. § (1) bekezdése alapján az intézményvezető, a szolgáltatást vezető vagy a működtető (a továbbiakban együtt: intézményvezető) konkrét összegben állapítja meg.*

A Gyvt. 148. § (6) bekezdésének alkalmazását, miszerint ha a fizetésre kötelezett a térítési díj összegét vitatja, akkor a fenntartóhoz fordulhat, a törvény már nem írja elő, így a gyermekétkeztetés térítési díjával szembeni jogorvoslati kérelemmel kapcsolatosan a Gyvt. szerint a nevelési-oktatási intézmény fenntartója, az állami intézményfenntartó központ nem rendelkezik hatáskörrel.

Ugyanakkor az Nkt. 46. § (4) bekezdése szerint – amint arra már fent hivatkoztam – a tanulónak joga, hogy a nevelési-oktatási intézményben, családjá anyagi helyzetétől függően, külön jogszabályban meghatározott esetekben kérelmére térítésmentes vagy kedvezményes étkezésben részesüljön. Az iskola döntése, intézkedése vagy intézkedésének elmulasztása ellen az Nkt. 37. § (2) bekezdése alapján a tanuló, a szülő – a közléstől, ennek hiányában a tudomására jutásától számított tizenöt napon belül – a gyermek, tanuló érdekében eljárást indíthat. E szakasz (3) alapján pedig a fenntartó jár el, és hoz másodfokú döntést többek között a jogszabálysértésre hivatkozással benyújtott kérelem tekintetében. Az Nkt. 61. § (6) bekezdése arról is rendelkezik, hogy a köznevelési intézményben végzett munka jellegén, természetén nem változtat az a körülmény, hogy a köznevelési intézménynek ki a fenntartója. Az állami intézményfenntartó központ által fenntartott köznevelési intézmény vezetője az e bekezdésben meghatározottak szerint gyakorolhatja a munkáltatói jogot azok tekintetében is, akik a működtető, vagy az általa megbízott személy, illetve szervezet intézkedése alapján végeznek munkát a köznevelési intézményben, amennyiben a működtető így dönt.

Amennyiben tehát az állami fenntartású iskolában, mint intézményben biztosítják a gyermekétkeztetést, akkor az intézményvezetőjének, tehát az iskola igazgatójának a hatáskörébe tartozik vagy tartozhat a gyermekétkeztetés személyi térítési díjának a megállapítása. Az Nkt. 37. § (3) bekezdése alapján pedig az iskola intézkedése ellen benyújtott kérelem esetén az állami intézményfenntartó hatásköre állapítható meg.

Vizsgálatomnál a Gyvt. szerinti fenntartó kizárására, valamint az Nkt. fenntartói jogorvoslati jogra vonatkozó szabályai mellett figyelemmel voltam az állami fenntartásban lévő iskolák esetén a gyermekétkeztetés feladatának ellátására köteles szervre is. Magyarország 2014. évi központi költségvetéséről szóló 2013. évi CCXXX. törvény 1. mellékletének IX. fejezete a helyi önkormányzatok támogatásai között jeleníti meg a települési önkormányzatok egyes szociális, gyermekjóléti és gyermekétkeztetési feladatainak támogatását, továbbá a 2. mellékletének III.5. pontja pedig rögzíti, hogy a *települési önkormányzatokat* kötött felhasználású támogatás illeti meg az általuk a bölcsődében, a fogyatékos személyek nappali intézményében elhelyezett gyermekek számára biztosított, továbbá az óvodai, iskolai, kollégiumi gyermekétkeztetés egyes kiadásaihoz.

Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 13. § (1) bekezdésében a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok között sorolja fel a 8. pontban a gyermekjóléti szolgáltatásokat és ellátásokat. A Gyvt. 151. §-a ezzel összhangban rögzíti, hogy a tanulók számára a *települési önkormányzat* a közigazgatási területén az állami intézményfenntartó központ által fenntartott *nevelési-oktatási intézményben biztosítja az étkeztetést*. Rögzíti továbbá azt is, hogy a főváros közigazgatási területén lévő tankerületekben az állami intézményfenntartó központ által fenntartott nevelési-oktatási intézményben *a kerületi önkormányzat* biztosítja az étkeztetést. A *fővárosi önkormányzat* köteles biztosítani étkeztetést azon nevelési-oktatási intézményben, amely saját tulajdonában álló ingatlanban működik.

A fentiekből következően az állami fenntartású iskolákban a települési (kerületi és fővárosi) önkormányzatok biztosítják a gyermekétkeztetést és az önkormányzat állapítja meg a térítési díjat. A *személyi térítési díjat – amit az étkezésért fizetni kell – az intézményvezető állapítja meg, aki ugyanakkor a Gyvt. szabályai szerint már több személy is lehet, így maga az intézményvezető, a működtető vagy a szolgáltatást vezető*. Arról azonban már nem rendelkezik egyik jogszabály sem, hogy mely esetben melyik szerv a tényleges döntéshozó. Amennyiben a személyi térítési díj megállapítását a szülő vitatja, mivel a normatív kedvezményre való jogosultságát nem, vagy csak későn állapították meg, akkor *a jelenlegi szabályozás és a feltárt joggyakorlat alapján nem egyértelmű, hogy ki jogosult a gyermekétkeztetés személyi térítési díjával kapcsolatos döntéssel, vagy a döntés elmulasztásával szemben benyújtott kérelem elbírálására*. Ha a kérdésben az iskola igazgatója döntött, az ő intézkedésével szemben az Nkt. szerint az állami iskola fenntartójához lehet fordulni. A Gyvt. szerint viszont a személyi térítési díj megállapításával szemben az igénylő a fenntartóhoz (az állami intézményfenntartó központ) nem fordulhat, vagy ha a feladat ellátására (gyermekétkeztetésére) szűkítjük a fenntartó fogalmát, akkor ez alapján pedig az önkormányzat hatásköre is kizárt. A személyi térítési díjról még dönthet a működtető, tehát állami iskola esetén az önkormányzat, valamint a szolgáltatást vezető is.

A jogorvoslati lehetőség e két szervnél is eltérően alakul, önkormányzat esetén a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) határozza meg a jogorvoslati fórumrendszert, míg a szolgáltatást vezető szerv esetén a szerv jellege alapján dönthető el, hogy milyen fórumon vitatható az általa megállapított fizetendő díj. Mindhárom döntésre jogosultnál eltérően alakul a jogorvoslati lehetőség, vagy nem is áll rendelkezésre.

Mindezek alapján megállapítom, hogy a Gyvt. nem tartalmaz a jogalkalmazás számára egyértelmű szabályozást a tekintetben, hogy az állami fenntartású iskolákban biztosított gyermekétkeztetés esetén mely szerv (intézményvezető, működtető, szolgáltatást vezető) jogosult a személyi térítési díjról dönteni, amely alapjaiban határozza meg, hogy a személyi térítési díj összegének vitatása esetén mely szerv hozhat döntést. Álláspontom szerint a szabályozás nem egyértelmű, és ellentmondásos, amely a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményébe ütközik, és a panaszos jogorvoslathoz fűződő alapjogával összefüggésben is visszásságot idéz elő.

Intézkedéseim

A jelentésemben feltárt, alapvető joggal összefüggő visszásság orvoslása és jövőbeni bekövetkezése lehetőségének a megelőzése érdekében felkérem,

– az Ajbt. 37. §-a alapján az *emberi erőforrások miniszterét*, hogy fontolja meg a Gyvt. akként való módosítását, mely egyértelműen szabályozza az állami fenntartású köznevelési intézményekben az önkormányzatok által nyújtott gyermekétkeztetés személyi térítési díjának megállapítására – ezzel együtt a jogorvoslati kérelem elbírálására – jogosult szervet.

– az Ajbt. 31. § alapján a *Klebelsberg Intézményfenntartó Központ elnökét*, hogy hívja fel az iskolák igazgatóinak figyelmét, hogy a három vagy több gyermekes családok gyermekei után járó normatív étkezési kedvezmény megadásához elégséges a szülő nyilatkozata a háztartásában nevelt gyermekek létszámáról és ezzel összefüggésben további hatósági igazolás pl. a családi pótlék folyósításáról nem kérhető.

– az Ajbt. 32. §-a alapján a debreceni Könyv- és Szakközép- és Szakiskola *intézményvezetőjét*, hogy vizsgálja felül az általa vezetett iskola normatív kedvezmény megállapításával összefüggő gyakorlatát, és a jövőben a vonatkozó szabályok szerint – a szülők nyilatkozata alapján – állapítsa meg a kedvezményes gyermekétkeztetés személyi térítési díját a három vagy több gyermekes családok tekintetében. Továbbá az egyedi panasz ügyben a tanuló számára a szabályosan benyújtott igény időpontja és a normatív kedvezményre való jogosultság megállapítása közötti időtartamra visszamenőlegesen is érvényesítse a normatív kedvezmény összegét.

Budapest, 2014. június

Székely László sk.