

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-4323/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Rajzinger Ágnes

**Az eljárás megindítása**

A panaszos lisztérzékeny gyermeke iskolai étkezésének ügyében fordult hozzám. Mivel gyermeke iskolájában nem biztosított a lisztérzékeny tanulók közétkeztetésének megoldása, a panaszos személyesen gondoskodott arról, hogy a salgótarjáni Sodexo Kft. elkészítse kislánya számára a speciális étkezési igénynek megfelelő ételeket. Sérelemzte, hogy több alkalommal is kérte az önkormányzat segítségét a diétás ételek kiszállításának megoldásában, az önkormányzat azonban a szállítás magas költségére tekintettel megtagadta a kérelme teljesítését.

A beadvány alapján felmerült a gyermek kiemelt védelemhez és gondoskodáshoz való alapjoga, valamint az esélyegyenlőség előmozdításának alkotmányos követelménye sérelmének, illetve közvetlen veszélyének a gyanúja. Erre tekintettel az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam.

**Az érintett alapvető jogok**

1. A gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga: *„Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.”* [Alaptörvény XVI. Cikk (1) bekezdés]
2. Az esélyegyenlőség előmozdításának követelménye: *„Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti. Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.”* [Alaptörvény XV. Cikk (4) – (5) bekezdés]

**Az alkalmazott jogszabályok**

1. Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény ( a továbbiakban: Ajbt.)
2. Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Új Ötv.)
3. Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.)
4. A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Gyvt.)

**A megállapított tényállás**

A panasszal összefüggésben az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja alapján a helyi önkormányzattól kértem tájékoztatást. Megkeresésemben tájékoztatást kértem arról, hogy az önkormányzat miként biztosítja illetékességi területén a gyermekek közétkeztetését, továbbá arról, hogy amennyiben külön céget bízott meg az önkormányzat a feladat ellátásával, a pályázati kiírásban szerepelt-e a speciális étkezési igényű gyermekek ellátására vonatkozó kritérium. Kérdést intéztem az önkormányzathoz arra vonatkozóan is, hogy amennyiben a Sodexo Kft. által felkínált szolgáltatás valóban meghaladja az önkormányzat anyagi teljesítőképességét, milyen más, alternatív módon tudják a panaszban vázolt problémát orvosolni.

A Mátraszelei Közös Önkormányzati Hivatal Vizslási Kirendeltség jegyzője válaszelevelében tájékoztatott arról, hogy a panaszos 2013. április 11-én valóban levélben kérte a képviselő-testület segítségét, hogy biztosítsák gyermeke részére a diétás étkezés lehetőségét.

A tájékoztatás kiterjedt arra, hogy Vizslás Önkormányzata a gyermekek étkeztetését a

Families Bt.-vel kötött szerződés alapján, valamint az abban foglalt kritériumok szerint biztosítja. A speciális étkezésre vonatkozóan a jegyző előadta, hogy speciális étkezési igényű gyermekek ellátására vonatkozó feltételeket a pályázati kiírásban, a közétkeztetésre vonatkozó szerződés megkötése előtt nem határoztak meg.

A válaszlevélben foglaltak szerint a polgármester tájékoztatta a képviselő-testületet a felmerült igényről, majd megvizsgálta annak a lehetőségét is, hogy ha a Sodexo Kft.-től megrendeli az önkormányzat 1 fő részére az étkezést, hogyan lehet a kiszállítást gazdaságosan megoldani. A magas kiszállítási ár miatt az önkormányzat azonban nem tudja a szolgáltatást megrendelni, az meghaladná anyagi teljesítőképességét, más módot pedig a probléma megoldására nem találtak. A jegyző kitért továbbá arra, hogy az önkormányzat az anyagi erőforrásokon túlmenően, nem rendelkezik a kiszállítás megoldásához sem emberi erőforrással, sem elegendő idővel, hogy felvállalja azt, hogy egy fő minden nap a településre szállítja a szóban forgó egy adag ebédet.

A jegyző hangsúlyozta, hogy a probléma megoldása érdekében nyitottak a megoldási lehetőségek felé, azonban elfogadható megoldást mindeközéig az önkormányzat nem talált.

## **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 Ajbt. 18. § (2) bekezdésének *a)* pontja meghatározza a közszolgáltatást végző szerv fogalmát, eszerint ennek minősül – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – minden állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv.

A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Gyvt.) 151.§ (2)<sup>1</sup> bekezdése szerint, ha a szülő (törvényes képviselő) eltérően nem rendelkezik, a nem állami fenntartó az általa fenntartott nevelési-oktatási intézményben, a települési önkormányzat az általa fenntartott óvodában és a közigazgatási területén az állami intézményfenntartó központ által fenntartott nevelési-oktatási intézményben, a fenntartó az egyéb állami fenntartású intézményben a gyermekek és a tanulók számára az óvodai nevelési napokon, illetve az iskolai tanítási napokon biztosítja a déli meleg főétkezést és két további étkezést.

Az Ajbt. 18. § (2) bekezdésével összhangban az ombudsmani gyakorlat egyértelműen a közszolgáltatást végző szervek fogalmkörébe tartozónak tekinti tehát a köznevelési intézményeket, illetve a közétkeztetés tekintetében az önkormányzatokat, amelyekre az ombudsman vizsgálati jogosultsága – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – értelemszerűen kiterjed.

A panaszos, mivel kérelmével az ombudsmani vizsgálatot megelőzően írásban fordult a helyi önkormányzathoz, a rendelkezésére álló jogorvoslati lehetőséget kimerítette. A fentiek alapján tehát az egyedi ügy tekintetében az ombudsman vizsgálati jogosultsága – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – egyértelműen kiterjed.

---

<sup>1</sup> Megállapította: 2012. évi CXCV. törvény 71. § (1). Hatályos: 2013. I. 1-től.

## II. Az érintett alapvető jogok tekintetében

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során *autonóm, objektív módon, kizárólag alapjogi érvek* felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget az Alaptörvényben kapott mandátumának. Álláspontom szerint az ombudsman akkor jár el helyesen, ha következetesen, zsinórmértékként támaszkodik az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint az egyes alapjogi tesztekre.

Az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövege nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, legalábbis az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely ellentétes volna a korábbi Alkotmány szövegével. 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”. A Testület továbbá a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatban rámutatott: „Az Alaptörvény negyedik módosítása következtében (...) az Alkotmánybíróságnak ezen összevetés eredményeképpen az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott határozataiban foglalt érvek felhasználását kellő részletességgel indokolni kell. A korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek figyelmen kívül hagyása ugyanakkor az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén is lehetségessé vált, a szabályozás változása a felvetett alkotmányjogi probléma újraértékelését hordozhatja.

Az Alkotmánybíróság az újabb ügyekben vizsgálendő alkotmányjogi kérdések kapcsán felhasználhatja a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket és alkotmányossági összefüggéseket, ha az Alaptörvény adott szakaszának az Alkotmánnyal fennálló tartalmi egyezése, az Alaptörvény egészét illető kontextuális egyezősége, az Alaptörvény értelmezési szabályainak figyelembevétele és a konkrét ügy alapján a megállapítások alkalmazhatóságának nincs akadálya, és szükségesnek mutatkozik azoknak a meghozandó döntése indokolásába történő beillesztése.

Az Alkotmánybíróság – a fenti feltételek vizsgálata mellett – 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.”

Ezzel összhangban elvi megállapításaim megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során kiindulópontként tekintek az Alkotmánybíróság által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozataiban, azok indokolásában kifejtett megállapításokra, következtetésekre.

1. *Az Alaptörvény XV. Cikk (4) bekezdése* szerint Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti. A következő bekezdésben rögzíti, hogy Magyarország külön intézkedésekkel védi a *gyermekeket*, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket. Az Alaptörvény tehát a gyermekeket gondoskodásra szoruló és külön védelmet igénylő csoportként emeli ki. A Kommentár hangsúlyozza továbbá, hogy a megkülönböztetés általános tilalma alóli kivételt jelent az Alaptörvény azon rendelkezése, amely alapján Magyarország az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedéseket is tesz. E rendelkezés értelmében az egyenlőség tartalmi megvalósulását szolgáló, az esélyegyenlőtlenség felszámolása érdekében tett pozitív megkülönböztetés megengedett.

Az esélyegyenlőség elősegítése az állam részéről egy jogi lehetőséget biztosít, ugyanakkor bizonyos, valamely tulajdonságuk (pl. életkor, betegség, testi fogyatékoság) miatti sajátos, kiszolgáltatottabb helyzetük miatt objektíve hátrányba kerülő személyek csoportjainál az állami beavatkozás *nem fakultatív feladat*: az állam itt köteles hatékony

lépéseket tenni az eredendően és súlyosan egyenlőtlen helyzet felszámolására.

Az alkotmánybírói gyakorlat szerint az állam szabadságot élvez abban, hogy milyen módon, milyen jogi, normatív és anyagi eszközökkel teljesíti az esélyegyenlőség előmozdítására vonatkozó alkotmányos kötelezettségét, mint államcél: figyelembe kell venni és mérlegelni lehet az eszközök megválasztásában az állam teherbíró képességét. Nem vitatható ugyanakkor, hogy az esélyegyenlőség megvalósításának – az Alaptörvény által is nyomatékosítva – a legmesszebbmenőkig eleget kell tenni a gyermekek, különösen a beteg gyermekek esetében.

2. *A gyermekek jogairól szóló ENSZ egyezményt az ENSZ Közgyűlése 1989. november 20-án egyhangúan fogadta el és 1990. szeptember 2-án lépett hatályba. A következő évtizedben az ENSZ tagállamok – két ország kivételével – ratifikálták. Ezzel az Egyezmény a legszélesebb körben elismert nemzetközi emberi jogi szerződéssé vált. Magyarország, mint az Egyezményt ratifikáló országok egyike,<sup>2</sup> nemzetközi kötelezettséget vállalt, hogy érvényesíti a gyermekek alapvető jogait és gyakorlatban alkalmazza az egyezmény előírásait.*

Az Egyezmény legjelentősebb előrelépése, hogy a gyermekeket *személyeknek* és *állampolgároknak* ismeri el, akik képesek arra, hogy aktív szerepet játszanak emberi jogaik megélésében. A gyermek ily módon sokkal inkább társadalmi szereplő, semmint erőtlén és hangtalan gyámolítottja a családnak és a társadalomnak. Az Egyezmény a gyermek jogairól bevezette és hangsúlyozza azt a felfogást, miszerint a gyermekek jogokkal bíró személyek, átmenetet képezve a szükségletek kielégítésére alapozott politikától a jogok és az egyéni érdekek tiszteletén alapuló politika irányába.

Az Egyezményben részes államok, a dokumentum 24. cikkében elismerték a gyermeknek a *lehető legjobb egészségi állapothoz való jogát*, valamint, hogy orvosi ellátásban és gyógyító-nevelésben részesülhessen, és erőfeszítéseket tesznek annak biztosítására, hogy egyetlen gyermek se legyen megfosztva az ezeknek a szolgáltatásoknak az igénybevételére irányuló jogától.

A fenti jog teljes körű megvalósításának biztosítására, a részes államok vállalták, hogy alkalmas intézkedéseket tesznek különösen arra, hogy küzdjenek a betegség és az alultápláltság ellen, valamint tájékoztassák a társadalom valamennyi csoportját és különösen a szülőket és a gyermekeket a gyermek egészségére és táplálására.

### **III. Az ügy érdeme tekintetében**

2013. január 1-jétől az egyes szakosított szociális és gyermekvédelmi szakellátási intézmények állami átvételéről és egyes törvények módosításáról szóló 2012. évi CXCV. törvény 71.§ (1) bekezdése a Gyvt. módosításával rögzítette, hogy az étkeztetést a települési önkormányzat köteles biztosítani az önkormányzat közigazgatási területén található nevelési-oktatási intézményekben, amelyhez az állami normatívák, illetve az étkező gyermekek után fizetett térítési díjak biztosítják a fedezetet. A módosítást, egyben az iskolai gyermekétkeztetés ellátására vonatkozó szabályok újrafogalmazását, egyértelműsítését az ette szükségessé, hogy a köznevelésre vonatkozó szabályok értelmében 2013. január 1-jétől az iskolák fenntartójának személyében változás állt be, az önkormányzatoktól az iskolák fenntartói jogát átvette az állam.

A hatásköri fejezetben is említett új szabályozás<sup>3</sup> szerint, ha a szülő (törvényes képviselő) eltérően nem rendelkezik, a nem állami fenntartó az általa fenntartott nevelési-oktatási intézményben, a települési önkormányzat az általa fenntartott óvodában és a közigazgatási területén az állami intézményfenntartó központ által fenntartott nevelési-oktatási intézményben, a fenntartó az egyéb állami fenntartású intézményben a gyermekek és

<sup>2</sup> Magyarország az 1991. LXIV. törvényben hirdette ki a gyermekek jogairól szóló ENSZ Egyezményt.

<sup>3</sup> Lásd: Gyvt 151. § (2) bek.

a tanulók számára az óvodai nevelési napokon, illetve az iskolai tanítási napokon biztosítja a déli meleg főétkezést és két további étkezést. Az étkeztetés biztosítására kötelezett önkormányzat e feladatának ellátásához a közigazgatási területén kívülről érkező gyermek, tanuló lakóhelye szerinti önkormányzattól hozzájárulást kérhet. Iskolai étkeztetésben részesülhet az a tanuló is, aki a napközit nem veszi igénybe. Az étkezések közül az ebéd külön is igényelhető. Ha a gyermekétkeztetést a települési önkormányzat biztosítja, úgy az intézményi térítési díjat a települési önkormányzat állapítja meg.

Mindebből egyértelműen következik, hogy az ügyben érintett esetben a helyi önkormányzat a közétkeztetési feladat ellátásának címzettje.

Mindemellett vizsgálatomban figyelemmel voltam az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.) 50. § (3) bekezdésére, amely rendelkezik arról, hogy a közétkeztetésben – különös tekintettel az egészségügyi, szociális és gyermekintézményekben nyújtott közétkeztetésre – az *élettani szükségletnek megfelelő minőségű és tápértékű étkezést kell biztosítani*. A Gyvt. 41. § (1) bekezdésében külön szerepel, hogy a gyermekek napközbeni ellátásaként többek között a családban élő gyermekek életkorának megfelelő étkeztetését kell megszervezni.

Mindezen jogszabályi hivatkozásokra figyelemmel nem elfogadható válasz álláspontom szerint, hogy az önkormányzat mindezidáig nem találta meg a megfelelő megoldást a panaszos által felvetett problémára.

Amint azt már korábbi jelentésemben<sup>4</sup> is rögzítettem: a gyermek egészségügyi állapotának megfelelő étkezés megszervezése – amennyiben szülője igényli – az óvoda, iskola feladata, a közétkeztetés biztosítására pedig az önkormányzat kötelezett. A megfelelő megoldást – pl. a gyermek számára a speciális étkezést nyújtó közétkeztetési cégtől a teljes körű (napi háromszori) étkezés megrendelésével – a köznevelési intézmény bevonásával, az önkormányzatnak kell megtalálnia. *Hangsúlyozott álláspontom, hogy a speciális igényű gyermekek étkeztetésének megoldása nem múlhat az intézmények jóindulatán, a feladat ellátása ugyanis nem fakultatív.*

*Mindebből következően álláspontom szerint az önkormányzat azzal, hogy nem biztosítja valamennyi köznevelésben résztvevő gyermek számára az egészséges fejlődéséhez szükséges étkezést, amellyel egyben a gyermek egészségét is közvetlen veszélynek teszi ki, a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggésben, az esélyegyenlőség előmozdításának követelményébe ütköző módon alapvető joggal összefüggő visszasságot okoz.*

Mivel a közétkeztetés területén életbe lépő módosítások nem érintették, így továbbra sincs jogszabályi akadálya az állami feladat kiszervezésének, vagyis a települési önkormányzat továbbra is biztosíthatja vállalkozó útján is – jelen esetben a Families Bt. által – az iskolai közétkeztetést. A kiszervezés alapja minden esetben polgári jogi jogügylet, a közétkeztetés ellátására vonatkozó szerződés, melyet közbeszerzési eljárás lefolytatását követően köt az önkormányzat a legelőnyösebb ajánlatot nyújtó vállalkozóval. A vizsgálatom így speciálisan két jogági területet is érintett, a közigazgatási, állami feladatellátást, illetve a polgári jog szabályai szerint kötött szerződést, amelynek felülvizsgálatára már nem terjed, nem is terjedhet ki a hatásköröm.

Ugyanakkor álláspontom szerint az esetlegesen több évre kötött polgári jogi jogügylet sem mentesítheti az önkormányzatot a jogszabályi kötelezettségének – alapjogi szempontból is messzemenően eleget tevő – teljesítése alól. Különös figyelemmel arra a tényre, hogy jelen esetben eleve a pályázati kiírásban sem szerepelt a speciális étkezési igény kielégítésére vonatkozó kritérium. Ennek megfelelően meggondolandó a szerződés módosítása a két szerződő fél között, illetve legkésőbb a szerződés időtartamának lejártakor az ismertetett

---

<sup>4</sup> Lásd: AJB 1147/2012. számú jelentés

kötelezettségekre figyelemmel megfelelő feltételek kiírása és a minden kritériumot teljesíteni tudó szerződési partner kiválasztása.

### **Intézkedéseim**

A jelentésemben feltárt, alapvető joggal és alkotmányos követelménnyel összefüggő visszasság orvoslása és jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 32. §-a alapján felkérem a közétkeztetési feladat címzettjeként megjelölt Mátraszelei Közös Önkormányzati Hivatal Vizslási Kirendeltségét, tegye meg mindazon szükséges intézkedéseket, amelyekkel biztosítja az intézmény által szervezett keretek között – napközbeni ellátásként – a speciális étkezési igényű gyermek(ek) számára is a megfelelő étkezést.

Budapest, 2013. szeptember

Prof. Dr. Szabó Máté sk.