

## AZ OKTATÁS ÁLLAMOSÍTÁSA

### A közoktatás és a köznevelés rendszerének összevetése

A közoktatás rendszerét felváltó köznevelés rendszere a feladatmegoszlás, a rendszer működtetése és az egész rendszer megszervezése és finanszírozása terén gyökeresen eltér a korábbi megoldásoktól. A változás lényege akként összegezhető, hogy míg a közoktatás rendszerében az állam az ágazati irányítás keretébe tartozó feladatokat látta el, és a közoktatás rendszere működtetéséért viselt felelősséget, addig a köznevelés rendszerében az állam az ágazati irányítás feladatai mellett átvette a konkrét oktatásszervezési feladatokat, továbbá magához vonta az intézményfenntartással együtt járó feladatok egy részét és állami feladattá minősítette a köznevelés szolgáltatás közvetlen végrehajtását is. Ehhez kapcsolódóan az állam a köznevelés területén jogosítványokkal rendelkezik a hatósági ellenőrzés, a szakmai ellenőrzés területén is. Míg a közoktatás rendszerében az ellátás megszervezése kapcsolódott a helyi önkormányzati feladatellátás megszervezéséhez, a településigazgatáshoz, addig a köznevelés rendszerében az óvodai nevelés kivételével a helyi önkormányzatok a gyakorlatban kiszorultak a köznevelés, közszolgáltatás megszervezéséből.

### Az alaptörvény és a köznevelés rendszere

#### Helyi közügyek, helyi közhatalom

Az Alkotmány rendelkezései szerint a község, a város, a főváros és kerületei, valamint a megye választópolgárainak közösségét megilleti a helyi önkormányzás joga. Ennek az elvnek az Alaptörvényből való kimaradása tükrözi mindazoknak a változásoknak a lényegét, amelyek megállapíthatóak az Alkotmány és az Alaptörvény szövegének összevetéséből. Ha a választópolgárok közösségei nem jogosultak a helyi önkormányzásra, akkor nincs szükség arra sem, hogy a végrehajtó hatalom közvetlen beavatkozásától megóvják a választópolgárok közösségét, a helyi önkormányzatokat. Az Alkotmány rendelkezései szerint ugyanis a helyi önkormányzás nem más, mint a választópolgárok közösségét érintő helyi közügyek önálló demokratikus intézése, a helyi közhatalomnak a lakosság érdekében való gyakorlása. Ez a felfogás lényegében az önkormányzatokat leválasztotta az államigazgatás rendszeréről, elismerve azokat egy külön hatalmi ágként. Az Alkotmánybíróság mutatott rá arra konkrét ügy kapcsán, hogy „A magyar önkormányzati rendszer egyik kiemelkedő értéke és sajátossága testesül meg abban, hogy a helyi önkormányzati hatalom nem pusztán az államhatalom decentralizálásán, hanem a választópolgárok Alkotmányban meghatározott közösségeinek helyi önkormányzáshoz való alapjogán nyugszik. [34/1993. (IV. 28.) ÁB. h.]

Az Alaptörvény a helyi önkormányzáshoz való jog deklarációja és garantálása helyett arról rendelkezik, hogy helyi önkormányzatok azért működnek, hogy intézzék a helyi közügyeket, és gyakorolják a helyi közhatalmat. Annak az elvnek a továbbvitele és garantálása hiányzik, amelyre az Alkotmánybíróság mutatott rá: „A választópolgárok közösségének a helyi önkormányzáshoz való alapvető joga az önkormányzati jogok anyajogát jelenti. A helyi önkormányzás joga – noha az Alkotmány nem az un. alapvető jogok között szabályozza – tartalmánál fogva az alapvető jogokhoz hasonló védelemben részesül.” [18/1993. (III. 19.) ÁB. h.]

A „helyi önkormányzatok működnek” megfogalmazás az Alaptörvényben, következtében elmaradt a lényeg: a választópolgárok közösségének nevesítése, mint a helyi önkormányzás alanya.

### Önkormányzati jogok

A kétféle felfogás közötti eltérés egyértelművé válik a helyi közügyek meghatározására vonatkozó rendelkezések áttekintése alapján. Az Alkotmány ugyanis helyi önkormányzati alapjogokról rendelkezik, deklarálva azok egyenlőségét, vagyis a helyi önkormányzatok alá-fölrendeltségének kizárását, a közjogilag és polgárjogilag mellérendelt helyi önkormányzatok körét. Az Alaptörvény ezzel szemben nem rendelkezik önkormányzati alapjogról, csupán arról, hogy a helyi önkormányzat milyen intézkedéseket tehet a helyi közügyek körében. Az Alaptörvény szerint a helyi önkormányzat mindig törvény keretei között gyakorolja jogait, ezek a jogosítványok korántsem azonosak az önkormányzati alapjogokkal.

A helyi önkormányzatok és a végrehajtó hatalom új típusú kapcsolatát tükrözi az a megoldás is, amely kivételesen ugyan, de lehetővé teszi, hogy a kormányhivatal vezetője a helyi önkormányzat nevében önkormányzati rendeletet alkosson.

### Az önkormányzati tulajdon

Az Alkotmány rendelkezései kifejezett védelmet biztosítottak az önkormányzati tulajdonnak, miután deklarálták, hogy az „állam tiszteletben tartja az önkormányzatok tulajdonát.” Az Alaptörvény a tulajdonnal kapcsolatos kérdéskörrel is eltérő felfogásban tartalmaz rendelkezéseket, amelyből nem vonható le az a következtetés, hogy a helyi önkormányzati tulajdon védelemben részesül a jövőben is. A helyi önkormányzati tulajdon köztulajdon, rendeltetése, hogy az önkormányzati feladat ellátását szolgálja. A közoktatás terén ez azért lényeges, mivel megszűnt a közoktatás, mint önkormányzati feladat, ezért az ezt a célt szolgáló vagyon „alkotmányosan átszállhat” a feladat új kötelezettjére, az államra.

### **A helyi önkormányzatokról szóló törvény és a köznevelés rendszere**

A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény rendelkezéseiből nem következik az a megoldás, amelyet a köznevelésről szóló törvény tartalmaz. Éppen ellenkezőleg, a köznevelésről szóló törvény előírásai szűkítik azokat az önkormányzati lehetőségeket, amelyek egyébként kiolvashatók a helyi önkormányzatokról szóló törvényből. A helyi önkormányzatokról szóló törvény 10. §-a szerint ugyanis a helyi önkormányzat ellátja a törvényben meghatározott kötelező és az általa önként vállalt feladat- és hatásköröket. A helyi önkormányzat önként vállalhatja minden olyan helyi közügy önálló megoldását, amelyet jogszabály nem utal más szerv kizárólagos hatáskörébe. Az önként vállalt helyi közügyekben az önkormányzat mindent megtehet, ami jogszabállyal nem ellentétes. E kétharmados, sarkalatos törvény rendelkezései alapján nem egészen egyértelmű, hogy a köznevelésről szóló törvény milyen alkotmányos alapelvből kiindulva zárta ki a megyei önkormányzatokat minden közneveléssel összefüggő feladat ellátásából, illetőleg milyen alkotmányos elvekre építve tiltotta meg a települési önkormányzatoknak, hogy az óvodák kivételével fenntartsanak köznevelési intézményt. A köznevelésről szóló törvény ugyanis a köznevelés szervezésével kapcsolatos feladatokat nem utalta az állam kizárólagos hatáskörébe. A köznevelés feladatainak megszervezésében részt vehetnek az egyházi- és a magán intézményfenntartók. Ebből adódóan a települések és a megyék választópolgárainak

közössége nevében a helyi önkormányzás jogát gyakorló települési önkormányzatok és területi önkormányzatok intézményfenntartói jogának a kizárása, illetve radikális korlátozása nem tükrözi a helyi önkormányzatokról szóló törvényben megfogalmazott elveket.

## **A feladatmegosztás az állam és a települési önkormányzatok között**

### A feladatok rendszere

#### *Az ágazati irányítás*

Az állam és a települési önkormányzatok közötti feladatmegosztás megértéséhez első lépésként annak tisztázására van szükség, hogy melyek azok a feladatok, amelyek megvalósításában egyáltalán szerepet kaphat a települési önkormányzat. A köznevelés közszolgáltatáshoz történő hozzáférés igényli magának az egész rendszernek a kialakítását, működésének, tevékenységének szabályozását, finanszírozását, majd a rendszer hozzáférhetőségét biztosító tagolását, egyes elemeinek telepítését, működési helyének és körzetének meghatározását, míg legvégül a rendszer egyes elemeinek, intézményeinek létrehozását, feladatainak meghatározását, működtetését. A köznevelés rendszere irányításával kapcsolatos feladatokat az oktatásért felelős miniszter látja el a köznevelés ágazati irányításának keretei között. Az ágazati irányítás feladataiban a helyi önkormányzatok semmilyen szerepet nem kaptak. [Nkt. 77-80. §]

Magának a rendszer felépítésének meghatározása a működés jogi kereteinek kialakítása és a rendszerszintű működést garantáló szolgáltatások – állami vizsgák megszervezése, országos regionális és térségi ellenőrzések indítása – hagyományosan az ágazati irányítás feladatai körébe tartoznak.

#### *A közszolgálati feladatok "telepítése"*

Nem jutnak a helyi önkormányzatok érdemi beleszólási jogokhoz a rendszer egyes elemeinek „szétosztásánál” a szolgáltatáshoz való hozzáférés megtervezésében, megszervezésében. A köznevelés-rendszere térségi, területi, települési szintű tagolása, szétosztása, telepítése ugyancsak állami feladat. Annak eldöntéséhez, meghatározásához, hogy a köznevelés rendszere egyes intézményei hol működjenek, az oktatásért felelős miniszter által elkészített köznevelés-fejlesztési terv szolgál alapul. A köznevelés-fejlesztési terv része a megyei szakképzési terv is. A köznevelés-fejlesztési terv elkészítésénél a helyi önkormányzatok véleményét ki kell kérni. A véleményezési jog nem biztosítja az érdemi beleszólás lehetőségét. [Nkt. 75. § (1) bek.]

#### *Az állami mint szolgáltató*

A köznevelésről szóló törvény rendelkezéseiből egyértelműen kiderül az is, hogy az állam gondoskodik a köznevelési alapfeladatok ellátásáról, kivéve az óvodai nevelést. Az állam e feladatát állami intézmény alapításával és fenntartásával, továbbá egyházi vagy magánintézmény fenntartójával kötött köznevelési szerződés útján gondoskodik.

Összefoglalóan megállapítható, hogy a községben, a városokban, a járásszékhely városokban, a megyei jogú városokban és a fővárosi kerületekben működő települési önkormányzatok gondoskodnak az óvodai nevelés megszervezéséről, ennek keretei között az óvodák létesítéséről, működtetéséről, fenntartásáról. A közneveléssel kapcsolatosan minden egyéb jogosítvány és kötelezettség az államot illeti meg, illetve az államra hárul. A megyei

önkormányzatoknak nincs szerepe a köznevelés szervezésében. A Fővárosi Önkormányzat települési és területi önkormányzat is, ily módon az óvodai nevelés megszervezésébe bekapcsolódhat. A települési önkormányzatok részt vesznek az állam fenntartói feladatainak végrehajtásában. Ez a részvétel, közreműködés a működtetői feladatok ellátása. A működtetői szerep az állami intézményfenntartáshoz kapcsolódik. A működtető joga, illetve kötelezettsége a saját tulajdonában lévő ingatlanban folyó állami köznevelési feladatellátáshoz szükséges feltételek megteremtése. A működtetés lényege a feladatellátáshoz kapcsolódó ingó és ingatlan vagyon üzemeltetése. Jól érzékelhető tehát, hogy a települési önkormányzatnak nincs érdemi beleszólási joga abba sem, hogy az illetékességi területére telepített állami fenntartásban lévő köznevelési intézmény milyen feladatot lásson el. A települési önkormányzatok ki vannak zárva a köznevelés szervezésével összefüggő minden érdemi, szakmai döntés meghozatalából.

### A működtetői feladat keletkezése

#### *Az önkormányzatok "felosztása"*

A működtetői feladatok ellátása az esetek túlnyomó többségében nem az érdekelt akaratán múlik. A köznevelésről szóló törvény a települési önkormányzatokat két nagy csoportba sorolja: a háromezer főt meghaladó lakosság számú települési önkormányzatokra és a háromezer főt meg nem haladó lakosságszámú települési önkormányzatokra. A háromezer főt meghaladó lakosságszámú települési önkormányzat törvény rendelkezése alapján köteles közreműködni az illetékességi területén lévő, az állami intézményfenntartó központ által fenntartott köznevelési intézmény működtetésével összefüggő feladatok ellátásában. A települési önkormányzat e kötelezettségének teljesítése alól felmentést kérhet. A felmentés megadásának előfeltétele, hogy igazolja a feladatellátáshoz szükséges gazdasági és jövedelemtermelő képesség hiányát. Ezzel ellentétesen a háromezer főt meg nem haladó lakosságszámú települési önkormányzat önként vállalhatja az illetékességi területén lévő állami intézményfenntartó központ által fenntartott köznevelési intézmények tekintetében a működtetői feladatok ellátását. E kérelem teljesítésének előfeltétele, hogy rendelkezzen azzal a gazdasági és jövedelemtermelő képességgel, amely a működtetői feladatok ellátásához szükséges.

#### *A működtetői feladatok köre*

A települési önkormányzat az óvoda tekintetében nem működtetői, hanem fenntartói feladatokat láthat el. A szakképzés tekintetében a működtetői feladatok ellátására nincs lehetőség. A szakképző intézmények fenntartásával összefüggő valamennyi feladatot az állam látja el, amennyiben az állami intézményfenntartó központ látja el a fenntartással összefüggő feladatokat.

A települési önkormányzat nem válogathat. A szakképző iskola kivételével az illetékességi területén lévő összes, a saját tulajdonában álló, az állami intézményfenntartó központ által fenntartott köznevelési intézmény tekintetében kell hogy ellássa a működtetői feladatokat. Nincs arra lehetősége, hogy egyes feladatok és intézmények tekintetében ellássa a működtetői feladatokat, míg más intézmények tekintetében nem. A működtető a saját forrásai terhére köteles biztosítani a köznevelési feladat ellátásához szükséges tárgyi feltételeket, beleértve a feladatellátáshoz szükséges ingó és ingatlan vagyon működtetésével összefüggő személyi feltételeket. [Nkt. 74. § (4)-(5) bek.]

### *A működtetéshez kapcsolódó feltételek vizsgálata*

A háromezer főt meghaladó lakosságszámú település köteles ellátni a működtetői feladatokat. Kérheti azonban a mentesítést e kötelezettség alól. Ebben az esetben annak mérlegelésére van szükség, hogy fennállnak-e a működtetői feladatok alóli mentesülés feltételei. A háromezer főt meg nem haladó lakosságszámú település nem lát el működtetői feladatokat, de kérheti, hogy elláthassa azt. Ebben az esetben éppen ellenkezőjét kell vizsgálni, mint az ellátásra kötelezett önkormányzatoknál, nevezetesen azt, hogy a települési önkormányzat rendelkezik-e azokkal a feltételekkel, amelyek ahhoz szükségesek, hogy ellássa a működtetői feladatokat.

### *A mentesülés iránti kérelem elbírálása*

A mentesülés iránti kérelemhez a települési önkormányzatnak be kell csatolnia azokat az igazolásokat, amelyekkel alátámasztja a gazdasági és jövedelemtermelő képességének hiányát. Amennyiben az adatszolgáltatás nem vagy csak részben támasztja alá a működtetői képesség hiányát, az állam a települési önkormányzatot hozzájárulás megfizetésére kötelezi. A települési önkormányzatnak nyolc napon belül nyilatkoznia kell arról, hogy a hozzájárulási kötelezettség feltételeit elfogadja-e. Ez a határidő jogvesztő. A jogvesztő határidő annyit jelent, hogy nincs helye igazolási kérelemnek vagy jogorvoslatnak. A határidő nem nyolc munkanap, hanem nyolc naptári nap, amelyet a közlés napjától kell számítani. Amennyiben a települési önkormányzat nem hoz határozatot a hozzájárulás vállalásáról vagy elutasításáról, vállalat hiányában a működtetői kötelezettség alóli mentesülés iránti kérelmet visszavontnak kell tekinteni.

A Nemzeti köznevelésről szóló törvény végrehajtásáról rendelkező 229/2012. (VIII. 28.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Nkt-vhr.) 39-44. §-ai határozzák meg azt az eljárást, amelynek keretei között mérlegelik – mindkét kérelem esetében – a települési önkormányzat gazdasági és jövedelemtermelő képességének hiányát, illetve meglétét. A kérelmek elbírálására az oktatásért felelős miniszter, az államháztartásért felelős miniszter és a helyi önkormányzatokért felelős miniszter tárcaközi bizottságot hoz létre, amelynek javaslata alapján a miniszterek együttesen döntenek arról, hogy a települési önkormányzatot terheli-e a működtetői kötelezettség vagy sem, illetőleg meghatározza a települési önkormányzat hozzájárulási kötelezettségének mértékét, vagy hozzájárul ahhoz, hogy a települési önkormányzat ellássa – bár arra nem lenne köteles – a működtetői feladatokat, illetőleg elutasítja a működtetői feladatok ellátására irányuló kérelmet. [Nkt. 74. § (6) bek.; Nkt-vhr. 41. § (1) bekezdés]

### *A működtetői feladatokhoz kapcsolódó nyilatkozattétel hatálya*

Abban az esetben, ha megállapítják a települési önkormányzat hozzájárulási kötelezettségét, a települési önkormányzat a helyi önkormányzati képviselők soron következő választási évét követő augusztus 31-ig köteles azt havonként, azonos összegben megfizetni. A hozzájárulás felülvizsgálatára a helyi önkormányzati képviselők soron következő választását követő évben kerül sor. A települési önkormányzat a helyi önkormányzati képviselők választását követő év március 31. napjáig nyújthat be kérelmet arra vonatkozóan, hogy a következő tanévtől kezdődően a működtetés feladatainak ellátását vállalja, vagy a működtetés feladatait nem képes vállalni. [Nkt. 74. § (6) bek., 76. § (4) bek.]

### *A működtetői kötelezettség ellátására kötött megállapodás*

Az állami intézményfenntartó és a működtető települési önkormányzat megállapodásban rögzíti a működtetéssel kapcsolatos kérdéseket. A megállapodásnak igazodnia kell a köznevelési intézmény által ellátott feladatokhoz. Az állami intézményfenntartó központ és a települési önkormányzat között létrejövő szerződés jogi természetét nehéz meghatározni. Annak ellenére ugyanis, hogy a köznevelésről szóló törvény szerződésről rendelkezik, nem kétséges, hogy ennek a megállapodásnak a létrejötténél a felek kölcsönös szerződéskötési akarata hiányozhat. Valójában ez a megoldás, amelyet a köznevelésről szóló törvény tartalmaz, a Polgári törvénykönyv szerződéskötési kötelezettségéhez hasonló jogintézményt takar. [Ptk. 198. § (2) bek.]

A szerződési jog alapelve ugyanis a szerződési szabadság, melynek lényege, hogy a felek főszabályként szabadon döntenek abban, hogy kívánnak-e szerződést kötni, és ha igen, akkor kivel és milyen tartalommal. [Ptk. 205. § (1) bek.]

A működtetői kötelezettség keletkezése azonban a települési önkormányzatok szándéka és akarata ellenére létrejöhet, és ehhez kapcsolódóan kerül sor a működtetéssel összefüggő szerződés megkötésére akár a szerződést kötő fél szándéka és akarata ellenére. A működtetői kötelezettség eredete a települési önkormányzatok által fenntartott köznevelési intézmények állami fenntartásba vétele, amely megvalósul az érintett szándéka és akarata ellenére is. Az állami fenntartásba vett köznevelési intézmény tekintetében pedig a működtetői feladatok meghatározott feltételek fennállása esetén a törvény erejénél fogva terhelik a települési önkormányzatot, amely kötelezettség alól csak kivételes feltételek igazolása és fennállásának elfogadása esetén mentesülhet.

#### *A működtetői feladatok csoportosítása*

A működtetői feladatok három nagy csoportba sorolhatók: Az első csoportba tartoznak a köznevelési közfeladat ellátásához szolgáló ingatlanhoz kapcsolódó feladatok és kötelezettségek; a második csoportba tartoznak a köznevelés közfeladat ellátásához szükséges feltételek megteremtésével összefüggő feladatok és kötelezettségek; a harmadik csoportba tartoznak a kötelező feladatokon túl önként vállalt feladatok.

### **A köznevelés feladatainak államosítása**

#### A szerepcsere folyamata a köznevelésben

#### *A törvényi változások*

Ahhoz, hogy a települési önkormányzatok és az állam, egészen pontosan az állami intézményfenntartás feladatait ellátó állami intézményfenntartó központ kapcsolatát át lehessen tekinteni, nem mellőzhető annak megértése, hogy a köznevelés alapfeladatainak önkormányzati megszervezési kötelezettségét miképpen váltotta fel az állami gondoskodási kötelezettség. Ez a szerepcsere az önkormányzati feladatellátási kötelezettségeket megállapító törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezésével és az állam gondoskodási kötelezettségét megállapító törvényi rendelkezések hatályba lépésével valósult meg.

2013. január 1-jén hatályát veszítette a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény 85-91. §-a, amelyek meghatározták a helyi önkormányzatok feladatellátási kötelezettségét. Ugyanezen időpontban pedig hatályba lépett a köznevelésről szóló törvény 74. §-ának (1)-(3) bekezdése, amelyek alapján az állam kötelezettségévé vált, hogy az óvodai nevelés kivételével gondoskodjon a köznevelési alapfeladatok ellátásáról. A feladatváltás, a

szolgáltatás megszervezési kötelezettségben a helycsere, tehát a törvény erejénél fogva, minden további jogi aktus nélkül végbement, megvalósult.

#### *A feladatokhoz szükséges feltételek megteremtése*

Ahhoz azonban, hogy a tényleges feladatellátásról az állam gondoskodni tudjon, létre kellett hoznia azt a szervezetet, amelyik belép a helyi önkormányzatok helyére, mint fenntartó, továbbá gondoskodni kellett arról, hogy az államnál rendelkezésre álljanak a feladatellátáshoz szükséges feltételek. A feltételek magukba foglalják a feladatellátáshoz szükséges személyeket, továbbá a feladatellátáshoz szükséges ingó és ingatlan vagyont. A személyi feltételek két nagy kört ölelnek át:

- a fenntartói feladatokhoz szükséges személyeket
- és a köznevelés feladatait ellátó személyeket. A köznevelés feladatait ellátó személyek köre tovább bontható
- az alapfeladatokat ellátókra és az e körbe nem tartozókra.

#### *Az államosítás elrendelése*

A köznevelés közfeladatainak államosítása a feladatok végrehajtásához szükséges feltételeknek az államhoz rendelésével valósult meg. Az országgyűlés ennek a feladatnak a végrehajtásához fogadta el 2012. november 26-án a köznevelési feladatot ellátó egyes önkormányzati fenntartású intézmények állami fenntartásba vételéről szóló 2012. évi CLXXXVIII. törvényt. [A továbbiakban állami fenntartásba vételről szóló törvény; Áfvt.] A köznevelésről szóló törvénynek a köznevelés közfeladatai és ehhez kapcsolódóan a feladatellátásra kötelezettek körét meghatározó rendelkezései, valamint az állami fenntartásba vételről rendelkező törvény előírásai együttes értelmezésével lehetséges meghatározni az állami feladatellátásban való települési önkormányzati részvétel kötelezettségét és lehetőségét, a működtetési feladatok valóságos tartalmát, valamint a feladatellátáshoz rendelkezésre álló feltételek elosztását és a vagyoni feletti rendelkezés lehetőségét.

#### Az állami intézményfenntartó központ

##### *A fenntartó és az intézmény összeolvadása*

Az állami intézményfenntartó központot a kormány hozta létre a Klebelsberg állami intézményfenntartó központról szóló 202/2012. (VII. 27.) Korm. rendelettel. Az állami intézményfenntartó központ jogi helyzete döntő kihatással van az államosított köznevelési intézményrendszerre arra való tekintettel, hogy 2013. január 1-jétől kezdődően a települési önkormányzatoktól átvett intézmények beolvadtak Az állami intézményfenntartó központba. A beolvadás azt jelenti, hogy ettől az időponttól kezdődően minden az állami intézményfenntartó központ fenntartói irányítása alatt álló köznevelési intézmény Az állami intézményfenntartó központ részeként, annak szervezetéhez tartozva látja el feladatát.

##### *A központi hivatal*

A Klebelsberg állami intézményfenntartó központ tehát központi hivatalként működik, az oktatásért felelős miniszter irányítása alatt. A központi hivatalok jogállásáról, a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: központi hivatalról szóló törvény) rendelkezései szerint a központi hivatal kormányrendelettel létrehozott, az illetékes miniszter irányítása alatt működő központi államigazgatási szerv. A központi hivatal szervezetét a szervezeti és működési szabályzata határozza meg, amelyet az irányító miniszter ad ki normatív utasítás formájában. [2010. évi XLIII. tv. 72-73. §]

#### *Az állami intézményfenntartó központ szerkezete*

Az állami intézményfenntartó központ áll a központi szervből és területi szervekből. Az állami intézményfenntartó központ területi szervei a tankerületek és a megyeközponti tankerületek. A tankerületek illetékességi területe a járás. A tankerületek feladataikat az adott járás illetékességi területén látják el. A tankerület az illetékességi területén működő általános iskolák, alapfokú művészeti iskolák és gimnáziumok tekintetében láthat el fenntartói feladatokat. A tankerület által ellátható fenntartói feladatokat az állami intézményfenntartó központ szervezeti és működési szabályzata határozza meg.

A megyeközponti tankerület ellátja a tankerületek feladatait az adott járás területén, továbbá a szakképző iskolák, a kollégiumok, a pedagógiai szakszolgálati feladatok, valamint a pedagógiai-szakmai szolgáltatások tekintetében az állami intézményfenntartó központ szervezeti és működési szabályzatában meghatározott egyes fenntartói feladatokat. [202/2012. (VIII. 27.) Korm. r. 1-2. §]

#### *Az állami intézményfenntartó központhoz kerülő intézményi kör*

Az állami intézményfenntartó központ látja el a fenntartói feladatokat azoknak a köznevelési intézményeknek a tekintetében, amelyek az államosításról szóló törvény rendelkezései alapján kerülnek át a települési önkormányzatoktól az állami intézményfenntartó központhoz.

Az állami intézményfenntartó központ látja el továbbá a fenntartói feladatokat, a megyei önkormányzatok konszolidációjáról, a megyei önkormányzati intézmények és a Fővárosi Önkormányzat egyes egészségügyi intézményeinek átvételéről szóló 2011. évi CLIV. törvény alapján átvett intézmények, továbbá az Esztergom Város Önkormányzata egyes intézményeinek átvételéről szóló 2011. évi CLXXXVI. törvény alapján átvett intézmények tekintetében.

#### *Az elnöki jogkörök*

Az állami intézményfenntartó központot elnök vezeti. A köznevelésről szóló törvényben meghatározott fenntartói feladatok ellátása az elnök feladatkörébe tartozik. Az egyes tankerületek élén igazgató áll. A tankerületi vezetők és a tankerületek feladatait az állami intézményfenntartó központ szervezeti és működési szabályzata határozza meg. Ily módon lényegében a szervezeti és működési szabályzat határozza meg, hogy az elnököt megillető feladatok végrehajtásában melyik tankerület és melyik tankerületi vezető milyen feladatkörben vehet részt. Az elnök gyakorolja

- az állami intézményfenntartó központban foglalkoztatottak felett a munkáltatói jogokat.



- Ez a rendelkezés érvényes a köznevelési intézményekben foglalkoztatottakra is. [202/2012. (VIII. 27.) Korm. r. 5-8. §]

#### *A szakképző iskola fenntartói feladatai*

A szakképzésről szóló 2011. évi CLXXXVII. törvénynek a 2012. évi CCXV. törvénnyel megállapított 5. §-a szerint az állami intézményfenntartó központ megyénként egyetlen szakképző iskola fenntartásával láthatja el a szakképzés feladatait. Ez alól a rendelkezés alól akkor lehet kivételt tenni, ha az adott megyében, fővárosban a szakképző iskolai tanulói létszám meghaladja a tízezret. Ebben az esetben az állami intézményfenntartó központ több szakképző iskola fenntartásával is elláthatja a szakképzési feladatokat, feltéve, hogy minden szakképző iskolában a tanulói létszám meghaladja az ötezer főt. Lehetőség van további eltérő feladatszervezésre. Akkor, ha a tanulói létszám az adott megyében nem éri el a tízezret, az Állami Intézményfenntartó Központ legfeljebb két állami fenntartású szakképző iskola keretében is elláthatja feladatait, de csak abban az esetben, ha mind a két iskolában legalább kétezer tanuló van. Önálló iskolaként működhet a kizárólag művészeti szakmacsoportba tartozó szakképzési feladatokat ellátó iskola, továbbá a speciális szakiskola és a készségfejlesztő speciális szakiskola.

#### A köznevelési feladatok állami átvételének menete

A köznevelési feladatok állami átvétele az egyes önkormányzati intézmények államhoz történő átkerülésével valósult meg. Ennek az intézmény-feladat átvételnek több szakasza volt, több különböző törvény rendelkezései alapján.

#### *Az első intézményátvétel*

Az állam a köznevelésről szóló törvény hatályba lépése előtt átvette a megyei önkormányzati közoktatási intézményeket. Ekkor az állam még nem mint az ellátásért felelős kapcsolódott be a közoktatás közvetlen megszervezésébe, hanem mint az egyik lehetséges intézményfenntartó. A konszolidációs törvény alapján 2012. január 1-jével több mint kétszáz, a megyei önkormányzat fenntartásában lévő közoktatási intézmény fenntartói joga átkerült a magyar államhoz. Ennek az átadás-átvételnek a sajátossága az volt, hogy nem csak az intézmény került állami fenntartásba, hanem a feladatellátást szolgáló önkormányzati vagyon is állami tulajdonba került.

A megyei önkormányzatok fenntartásában lévő közoktatási intézmények egy része a települési önkormányzatok által -fenntartásra - a megyei önkormányzatok részére átadott intézmény volt, amelyek a települési önkormányzat tulajdonában lévő épületben működtek. A közoktatásról szóló törvény rendelkezései szerint a fenntartói jog átadásával együtt a települési önkormányzatnak, ha azt a megyei önkormányzat kérte, az intézmény működéséhez szükséges ingatlanokat használatra át kellett engedni, illetőleg a megyei önkormányzat vagyonkezelésébe kellett adni.

A települési önkormányzat tulajdonában álló, a megyei önkormányzat által átvett feladatokhoz a megyei önkormányzat vagyonkezelésébe adott ingatlanok tulajdonjoga nem szállt át az államra, hanem a települési önkormányzatnál maradt. [2011.évi CLIV. tv 2. § (1) bek.]

A fenntartói feladatok ellátására a Kormány létrehozta a megyei állami intézményfenntartó központokat, amelyek az állami intézményfenntartó központ létrehozásáig látták el a fenntartói feladatokat. [258/2011. (XII. 7.) Korm. r.t 2. § (1) bek.]

### Az intézményátvétel második szakasza

Ugyancsak a közoktatás rendszeréből vette át az állam Esztergom Város Önkormányzata közoktatási intézményeit. Erről az Esztergom Város Önkormányzata egyes intézményei átvételéről szóló 2011. évi CLXXXVI. törvény rendelkezett. Az Esztergom intézményeinek átvételéről rendelkező törvény előírásai alapján az állam átvette az intézményekkel kapcsolatos vagyont, továbbá az intézmények alapítói fenntartói jogait és kötelezettségeit. Kilenc közoktatási intézmény került át 2012. január 1-jén az államhoz. A fenntartói feladatok ellátására a Kormány a Komárom-Esztergom Megyei állami intézményfenntartó központot jelölte ki. [258/2011. (XII. 7.) Korm. r. 2. § (1). bek.]

### Az államosítás harmadik szakasza

A köznevelés feladatainak állami fenntartásba vételéről és ehhez kapcsolódóan a feladatot ellátó intézmények fenntartói jogának állami átvételéről az állami fenntartásba vételről szóló törvény rendelkezett. Ez a törvény lényegesen eltér a másik két törvénytől. Ez a törvény ugyanis már a köznevelés alapfeladatainak állami feladatként történő megszervezésével összefüggésben intézkedik.

### A köznevelés alapfeladatainak átvétele

Az állami fenntartásba vételről rendelkező törvény nem csupán a feladatok átszállásáról intézkedik, hanem egyidejűleg intézményátszervezésről, intézmény átalakításról, vagyoni jogok és kötelezettségek átszállásáról, irányítási feladatok elrendezéséről, foglalkoztatási jogviszonyok elrendezéséről is intézkedik. A korábbi törvényekben is található az átvett intézményekkel összefüggő jogutódláshoz kapcsolódó kérdések, azonban magának a köznevelés intézményrendszerének intézményi szintű átalakítása a köznevelési intézmények jogállásának megváltoztatása gyökeresen új elem.

#### *Az állami és az önkormányzati feladatok szétválasztása*

Arra való tekintettel, hogy a köznevelés feladatai közül az óvodai nevelés megszervezésének felelőssége a települési önkormányzatoknál maradt, az állami fenntartásba vételt megelőzően át kellett alakítani azokat a többcélú intézményeket, amelyek keretei között óvodai feladatokat is ellátnak. A többcélú intézmények elláthatnak azonban kulturális, művelődési, művészeti és sport tevékenységeket is, amelyek megszervezése továbbra is települési önkormányzati feladatkörbe tartoznak. A köznevelésről szóló törvény nem teszi lehetővé, hogy más ágazatba tartozó intézmények, a bölcsődék, a fogyatékosok ápoló-gondozó otthona és a gyermekotthon részt vegyenek a köznevelés feladatainak megszervezésében. Ezért még a települési önkormányzati intézményfenntartóknak módosítaniuk kellett a többcélú intézmények alapító okiratait akként, hogy azok a jövőben, 2013. január 1-jétől kizárólagosan önkormányzati feladatot lássanak el. A gyakorlatban ez azt jelentette, hogy meg kellett szüntetni minden olyan többcélú intézményt, amely a korábbi közoktatási, illetőleg a jelenlegi köznevelésről szóló törvény rendelkezései alapján olyan feladatokat láttak el, amelyek az új rendelkezések szerint továbbra is települési önkormányzati feladatkörben maradnak. A települési önkormányzat tovább működtetheti például az óvoda, bölcsőde, könyvtár többcélú intézményét. [Áfvt. 2. § (1) bek.]

## *A köznevelés intézményei beolvadása az állami intézményfenntartó központba*

A települési önkormányzatoktól állami fenntartásba kerülő valamennyi köznevelési intézmény beolvadt az állami intézményfenntartó központba. A beolvadás azt jelenti, hogy a köznevelési intézmény, mint költségvetési szerv megszűnik, törlik a költségvetési szerveknek a Magyar Államkincstárban vezetett nyilvántartásából. Fizikai értelemben a köznevelési intézmény nem szűnik meg, hanem az állami intézményfenntartó központ szervezeti egységeként tovább folytatja tevékenységét. Ehhez módosítani kell az állami intézményfenntartó központ alapító okiratát. Minden egyes átvett köznevelési intézmény új alapító okiratával kiegészül az állami intézményfenntartó központ alapító okirata. 2013. január 1-jétől kezdődően az állami intézményfenntartó központba beolvadt köznevelési intézmények a központ önálló jogi személyiséggel rendelkező szervezeti egységeként működnek tovább.

### **A jogi személyiség**

#### A jogi személyiség tartalma

A jogi személy olyan szervezet, amelynek polgári jogi jogképessége van, vagyis jogai, illetve kötelezettségei lehetnek. Egy szervezet azáltal válik jogi személlyé, hogy jogképességét törvény vagy törvény alapján valamely más aktussal, például nyilvántartásba vétellel az állam elismeri. A jogi személy jogképessége alapvetően eltér az emberétől azáltal, hogy a jogalanyisága nem teljes körű és korlátozható. A jogi személyiség a polgári jog kategóriája, azonban a jogi személyeknek más jogág területén is lehetnek jogai és kötelezettségei. [1959. évi IV. tv 28. § (4) bek.]

Az alaptörvény I. cikk (4) bekezdése a törvény alapján létrehozott jogalanyok számára biztosítja azokat az alapvető jogokat, amelyek természetüknél fogva nem csak az emberre vonatkoznak. Az alaptörvény azonban utal arra is, hogy a jogalanyokat terhelik azok a kötelezettségek, amelyek természetüknél fogva nem csupán az emberre vonatkoznak. A különböző jogágakból levezethető jogalanyiság általában a foglalkoztatás területén jelenik meg, biztosítva a foglalkoztatási jogviszony létesítését, fenntartását és megszüntetését. A jogalanyok rendelkeznek jogképességgel a különböző közigazgatási hatósági eljárásokban, mint például az építésügyi engedélyezési eljárásban. A kialakult gyakorlat szerint a jogi személyek jogalanyiságának mértékét ahhoz a tevékenységhez kell hozzáigazítani, amelynek ellátása érdekében létrehozták. A jogképesség tartalmát tehát úgy kell meghatározni, hogy biztosítsa a jogalany jogszerző képességét minden olyan kérdésben, amely ahhoz szükséges, hogy rendeltetését, céljait és feladatait meg tudja valósítani.

#### A köznevelési intézmények jogi személyisége

##### *A jogalanyiság célja*

A köznevelési intézmények jogi személyiségét, annak tartalmát azokból a feladatokból kiindulva kell vizsgálni, amelynek ellátására létrehozták. A köznevelési intézmények feladatait legáltalánosabban akként lehet összefoglalni, hogy teremtsék meg azokat a szakmai személyi és tárgyi feltételeket, amelyek a rájuk bízott gyermekek, illetve a tanulók

személyiségének, képességének, tehetségének legteljesebb kibontakoztatásához szükségesek. Az egyes köznevelési intézmények e célok megvalósítása érdekében az alapító okiratukban meghatározott köznevelési alapfeladatot látják el. Jogalanyiságuk lényege a köznevelési alapfeladat megvalósítása, végrehajtása.

#### *A jogalanyiség köznevelési tartalma*

A köznevelésről szóló törvény a köznevelési intézmények jogalanyiségának terjedelmét a szakmai önállóságban határozza meg. A köznevelési intézmények szakmai tekintetükben önállóak, szervezetükkel és működésükkel kapcsolatosan minden olyan ügyben döntenek, amelyet jogszabály nem utal más hatáskörébe. E szakmai önállóság pozitív értelemben történő megfogalmazása, összefoglalása a köznevelésről szóló törvényben és végrehajtási rendeleteiben nem található meg. Ezért a köznevelési intézmények jogalanyiséga a köznevelésről szóló törvény és végrehajtási rendeletei áttekintésével és elemzésével tárható fel. E jogalanyiség sajátossága és érdekessége, hogy alapjaiban nem a Polgári törvénykönyv rendelkezéseiből vezethető le, vagyis elsősorban nem a polgári jogviszonyokban való részvételt biztosítja, garantálja. E jogalanyiség lényege és tartalma az, hogy a gyermekekkel, tanulókkal való törődés, foglalkozás, fejlesztés feladataihoz szükséges feltételek megteremtéséhez biztosítsa a szakmai döntések meghozatalának jogát. A szakmai önállóság magában foglalja a gyermekek, tanulók felvételével kapcsolatos igazgatási jellegű ügyekben való döntés lehetőségét, illetőleg a gyermekekkel, tanulókkal kapcsolatos döntések meghozatalának jogát és köteleességét. A szakmai önállóság tartalma összefonódik az intézményi szabályzatok – pedagógiai program, szervezeti és működési szabályzat, házirend – elkészítésének jogával és kötelezettségével. A szakmai önállóság fontos része a bizonyítvány-közokirat kiállításának jogosítványa. A szakmai önállóság körébe tartozóan a köznevelési intézmény jogalanyiséga kiterjed még azokra a szervezetalkítási jogosultságokra is, amelyek ahhoz szükségesek, hogy a rájuk bízott gyermekekkel, tanulókkal történő foglalkozást megszervezzék, valamint kialakítsák azt a működési rendet, amely biztosítja a szakmai önállóság keretéhez tartozó ügyekben a döntéshozatalt, illetőleg a döntéshozatal előkészítésébe a tanulói és szülői érdekképviselői szervezetek bevonását. [Nkt. 24-26. §]

#### *A jogi személy új formája*

A jogi személyiség új formája épült be az államháztartásról szóló törvény 7. §-ának (1) bekezdésébe. A Polgári törvénykönyv rendelkezéseivel összhangban az államháztartásról szóló törvény - általában - deklarálja, hogy a költségvetési szerv a jogszabályban vagy az alapító okiratában meghatározott közfeladat ellátására létrejött jogi személy. Ez a definíció valamennyi költségvetési szerv tekintetében érvényesül, kivéve az állami intézményfenntartó központ részeként működő köznevelési intézményeket. A nemzeti köznevelésről szóló törvényben szabályozott állami intézményfenntartó központ szervezeti egységei – mondja az államháztartásról szóló törvény – törvényben foglaltak szerint rendelkeznek jogi személyiséggel. Olyan jogi személyről van szó tehát, amely nem önálló szervezet, hanem egy másik költségvetési szerv, egy másik jogi személy az állami intézményfenntartó központ szervezeti egysége. Ez egy kivételes megoldás, mert a jogi személyek szervezeti egységei általában nem rendelkeznek külön jogi személyiséggel. Nem példa nélküli azonban ez a megoldás, mivel maga a Polgári törvénykönyv is tartalmaz rendelkezést a szervezeti egység jogi személyiségének elismeréséről: „Ha jogszabály vagy – annak felhatalmazása alapján – az alapító határozat vagy okirat másként nem rendelkezik, a jogi személy szervezeti egysége... nem jogi személy.” [Ptk. 30. § (1) bekezdés]

### *A korlátozott jogalanyiság*

Az állami intézményfenntartó központ keretei között működő köznevelési intézmények sajátossága az, hogy jogi személyiségük kizárólagosan azokra a kérdésekre terjed ki, amelyek levezethetők a szakmai önállóságból. Nem rendelkeznek a polgári jogi értelemben vett jogi személyiséggel, nem tekinthetők jogalanyoknak a gazdálkodással összefüggő kérdésekben. A foglalkoztatás területén a köznevelési intézmény ugyancsak elvesztette jogalanyiságát, és a jövőben nem munkáltatója azoknak, akik részt vesznek az adott feladatellátási helyen folytatott pedagógiai tevékenység, nevelő- és oktató munka megszervezésében, ellátásában.

A nemzetközi és hazai gyakorlat és jogértelmezés szerint a munkáltató az a természetes vagy jogi személy, akivel a munkavállaló munkaviszonyban áll, és aki, amely az adott vállalatért vagy intézményért felelős. [Tanács 1989. június 2-ai 89/391/EGK irányelv 3. cikkely] Az állami intézményfenntartó központ keretei között működő köznevelési intézményben a munkáltató az állami intézményfenntartó központ. A munkáltatói jogot pedig a központ elnöke gyakorolja. Az állami intézményfenntartó központ által fenntartott köznevelési intézmény vezetője a helyi munkaszervezéssel összefüggő egyes átruházott munkáltatói jogokat gyakorolhatja.

### **A fenntartói feladatok ellátása**

#### A fenntartó és az intézmény egysége

A fenntartói jogok az általános szabályoktól eltérően alakulnak az állami intézményfenntartó központ keretében működő köznevelési intézmények tekintetében. Az eltérés abból adódik, hogy a köznevelési intézmény már nem önálló szervezet, hanem az állami intézményfenntartó központ része, szervezeti egysége. Vagyis az állami intézményfenntartó központ a keretei között működő köznevelési intézmények tekintetében látja el a fenntartói feladatokat.

#### A miniszter irányítói szerepe

##### *Az intézmény, mint központi hivatal irányítása*

A fenntartói jogok gyakorlása joga nem teljes körű, arra való tekintettel, hogy az állami intézményfenntartó központ, s annak keretei között a köznevelési intézmény központi hivatalként működök. Az állami intézményfenntartó központ irányításával kapcsolatos miniszteri jogkörök "átöröklődnek" a hivatal intézményként működő részeire. A miniszterhez tartó irányítási feladatokra az állami intézményfenntartó központ nem kapott felhatalmazást. Az oktatásért felelős miniszter a központi hivatalként működő állami intézményfenntartó központ egészére, vagyis a szervezeti egységeként működő köznevelési intézmények tekintetében is ellát egyes, a hivatallal kapcsolatos irányítási feladatokat.

A központi hivatal a központi államigazgatási szerveknek az egyik típusa. Ebből adódóan az állami intézményfenntartó központ irányítása tekintetében azokat a rendelkezéseket kell alkalmazni, amelyek az államigazgatási szervekre, köztük a központi államigazgatási szervekre irányadóak. Az államigazgatási szerv irányításával kapcsolatos hatáskörök magukban foglalják az

- államigazgatási szerv alapításának, átalakításának, megszüntetésének a jogát,
- valamint a vezetői megbízás adásának, visszavonásának, a vezetővel kapcsolatos egyéb munkáltatói jogok gyakorlásának jogát. [2010. évi XLIII. tv. 1. § (2) bek. g) pont, 2. §-a (1) bek. a)-b) pont]

Az államigazgatási szervek irányításával és felügyeletével összefüggő hatáskörök ennél lényegesen szélesebb körű jogosítványokat foglalnak magukban. E jogosítványok törvény eltérő rendelkezésének hiányában érvényesülnek. A köznevelési intézmények tekintetében nem érvényesül minden miniszteri irányítási jogkör. Az államigazgatási szervek irányításával kapcsolatos hatáskörök keverednek a fenntartói irányításra vonatkozó, a köznevelésről szóló törvényben meghatározott rendelkezésekkel.

### Az irányítási feladatok megosztása

#### *A miniszteri jogosítványok*

2013. január 1-jétől kezdődően az állami intézményfenntartó központ intézményegységként működő köznevelési intézmények tekintetében a fenntartói jogokat az állami intézményfenntartó központ gyakorolja. Nem illeti meg azonban ez a jog a köznevelési intézmény létesítésével, gazdálkodási jogkörének meghatározásával, átszervezésével, megszüntetésével, tevékenységi körének módosításával kapcsolatos fenntartói jogok tekintetében. Ezeket a jogosítványokat az oktatásért felelős miniszter gyakorolja az államigazgatási szerv irányítására vonatkozó törvény rendelkezései szerint.

#### *A fenntartói jogok és köteleességek átvétele*

2013. január 1-jétől kezdődően az állami intézményfenntartó központ jogosult és köteles ellátni a fenntartói jogokat minden olyan esetben, amikor annak ellátása nem maradt miniszteri jogkörben. E jogkörök a következők:

- Dönt a köznevelési intézmény nevének megállapításáról,
- Meghatározza a köznevelési intézmény költségvetését, továbbá a kérhető térítési díj és tandíj megállapításának szabályait, a szociális alapon adható kedvezmények feltételeit. E jogosítványok közül a költségvetés meghatározása sajátos jogosítvány arra való tekintettel, hogy a beolvadt köznevelési intézményeknek nincs önálló költségvetése. Ténylegesen azonban rendelkezésre kell hogy álljanak azok az összegek, amelyek szükségesek ahhoz, hogy az egyes szervezeti egységek elláthassák a feladatukat.
- Meghatározza az adott tanítási évben az iskolákban indítható osztályok, a kollégiumban szervezhető csoportok számát.
- Ellenőrizheti a köznevelési intézmény gazdálkodásának, működésének törvényességét, hatékonyságát, a szakmai munka eredményességét, továbbá a nevelési-oktatási intézményben a gyermek- és ifjúságvédelmi tevékenységet, a tanulóbalesetek megelőzése érdekében tett intézkedéseket.
- Jóváhagyja az iskolák tantárgyfelosztását, továbbá a köznevelési intézmények továbbképzési programját.
- Értékeli az iskolák és a kollégiumok pedagógiai programjában meghatározottak végrehajtását, a pedagógiai-szakmai munka eredményességét.
- Ellenőrzi a pedagógiai programot, a házirendet, valamint az SZMSZ-t.

### **A jogutódlás**

## A jogutódlás fogalma

Annak ellenére, hogy számos jogszabály alkalmazza a jogutódlás fogalmát, nem található olyan törvényi értelmező rendelkezés, amely egyértelműen meghatározná, mit is kell ezen a fogalmon érteni. Abból lehet kiindulni e fogalom megértéséhez, hogy a jogalanyok által megszerzett jogok és kötelezettségek nem szűnnek meg annak következtében, hogy az érintett természetes személy meghal, illetve az érintett jogi személy megszűnik. A köznevelési intézmények tekintetében e kérdésnek azért van jelentősége, mivel maguk az intézmények a törvény erejénél fogva, beolvadással 2013. január 1-jén megszűntek. A megszűnő köznevelési intézmények azonban, mint jogalanyok számos olyan jogot, illetve kötelezettséget szereztek, számos olyan jogviszonyt létesítettek, számos olyan megállapodást kötöttek, amelyek nem szűnhettek meg annak következtében, hogy maguk az intézmények megszűntek.

Az állami fenntartásba vételről rendelkező törvény a köznevelési intézmények jogait és kötelezettségeit három nagy csoportba osztotta:

- az alapfeladatokat minősülő ügyekre,
- az intézmény működtetésével kapcsolatos ügyekre,
- a gyermekekkel, tanulókkal történő foglalkoztatáshoz kapcsolódó ügyekre.

Ez a felosztás szorosan kapcsolódik a jogképesség alakulásához. Ahhoz, hogy a hivatal szervezeti egységeként működő köznevelési intézmény polgárjogi értelemben, munkajogi értelemben, gazdasági értelemben nem rendelkezik jogi személyiséggel.

## A jogutódok

A beolvadással megszűnő köznevelési intézmények általános jogutódja az állami intézményfenntartó központ. Ezáltal az a sajátos helyzet következett be, hogy „egy kézbe kerültek” a fenntartói ügyek és az intézményi ügyek. Az általános jogutódlásból eredően minden olyan ügyben, amelynek a „gazdáját” nem lehet egyértelműen meghatározni, az állami intézményfenntartó központnak, mint a beolvadt köznevelési intézmény jogutódjának kell eljárnia, illetve helytállnia.

Az állami fenntartásba vételről rendelkező törvény rendelkezései szerint az állami intézményfenntartó központ a beolvadt intézményegységek tekintetében minden, a köznevelési alapfeladatnak minősülő feladathoz kapcsolódó ügyben és jogviszonyban jogutódként belép a köznevelési intézmény helyébe.

Az általános jogutódlás körébe tartozó ügyek alól kivételt képeznek az intézmény működtetésével összefüggő ügyek, amennyiben a települési önkormányzat látja el a működtetés feladatait.

Ugyancsak kivétel az általános jogutódlás alól a gyermekekkel, tanulókkal létesített azon jogviszonyok, amelyek összefüggésben állnak az intézményegység által nyújtott köznevelési közszolgáltatásokkal.

## Az általános jogutódlás

Az általános jogutódlással és a jogalanyiség átalakításával összefüggésben az a „helyzet állt elő”, hogy 2013. január 1-jétől kezdődően az állami intézményfenntartó központ keretében működő köznevelési szervezeti egység nem köthet újabb szerződést, megállapodást, és minden korábbi szerződésben, megállapodásban a volt köznevelési intézmény helyébe jogosultként, illetve kötelezettként belép az állami intézményfenntartó központ. A szerződések, megállapodások tartalmát a jogutódlás nem érinti, vagyis az állami intézményfenntartó központ ugyanannyi jogot szerez, mint amennyi korábban a köznevelési

intézménynek volt, illetőleg ugyanazok a kötelezettségek terhelik és ugyanolyan mértékben, mint amelyek terhelték a köznevelési intézményt. Ebben a helyzetben is irányadó az az általános szabály, hogy egy megállapodást, egy szerződést egyoldalúan nem lehet megszüntetni, módosítani, megváltoztatni. A jogutódlás bekövetkezik azokban az esetekben is, amikor a volt köznevelési intézmény egyoldalú nyilatkozattal vállalt kötelezettséget, illetőleg a volt köznevelési intézmény, mint tulajdonos, rendelkezett jogosítvánnyal, például egy alapítvány kuratóriumában.

### Jogutódlás a működtetés körében

Az e kérdéskörbe tartozó jogok és kötelezettségek átszállása attól függ, hogy január elsejétől kezdődően a működtetéssel összefüggő feladatokat az állami intézményfenntartó központ vagy a települési önkormányzat látja el. A helyzet kétségtelenül egyszerű abban az esetben, ha az állami intézményfenntartó központ lépett be jogutódként a működtetői körbe is, mivel ebben az esetben nem szükséges szétválasztani az alapfeladatnak minősülő ügyeket a működtetéssel kapcsolatos ügyektől. Ez a szétválasztás ugyanis nem egyszerű kérdés, hiszen adott esetben valamely jogügylet, illetve az annak eredményeképpen keletkezett kötelezettség belesorolható mind a kétféle ügycsoportba. Így például egy fénymásoló gépre szükség lehet az alapfeladatok megszervezéséhez, feladatlapok másolásához. Szükség lehet azonban az intézmény működtetéséhez, például egy adatszolgáltatással összefüggő másolási feladatok végrehajtásához.

A működtetéssel kapcsolatos jogutódlás meghatározásánál legáltalánosabban úgy lehet megfogalmazni az e körbe tartozó jogokat, illetőleg kötelezettségeket, hogy ide tartozik mindaz, ami ahhoz szükséges, hogy az intézmény rendeltetésszerű működését, a feladatellátást biztosítani lehessen.

A működtetőnek kell helyt állnia, minden olyan esetben, amikor a feladatellátást szolgáló ingatlan rendeltetésszerű használata érdekében kell tenni valamit. Ebből adódóan a 2012. december 31-éig megkötött és még teljesítésre váró minden megállapodásba, szerződésbe jogutódként belép vagy az állami intézményfenntartó központ, vagy a működtetői feladatot ellátó települési önkormányzat.

A működtetői kötelezettségek magukban foglalják azonban azoknak az eszközöknek és felszereléseknek a beszerzését, megfelelő állapotban tartását, amelyek az ingatlan rendeltetésszerű használatához szükségesek. Ebből következően minden olyan megállapodás, minden olyan szerződés, amely a feladatellátáshoz kapcsolódóan valamely eszköz, felszerelés beszerzésére vagy javítására vonatkozóan jött létre 2012. december 31-e előtt, átszáll a működtetőre. Ide kell sorolni a közüzemi megállapodásokat.

### A gyermekekkel, tanulókkal kapcsolatos jogviszonyok

Az önkormányzatoktól átvett, az állami intézményfenntartó központba beolvadt és annak szervezeti egységeként tovább működő intézmények tekintetében kizárólagosan az óvodai felvétellel, a tanulói jogviszonnyal és a kollégiumi tagsági jogviszonnyal kapcsolatos jogosítványok azok, amelyek tekintetében továbbra is az óvoda, iskola, kollégium jogosult eljárni. Olyan intézményekről van szó, amelyek átkerültek az állami intézményfenntartó központhoz, így az óvodák csak kivételes esetben a 2012. január 1-jei megyei intézmények államosításával kerülhettek át az állami intézményfenntartó központhoz. A jogutódlás e körben annyit jelent, hogy tovább is a nevelési-oktatási intézmények azok, amelyek a köznevelés, közszolgálat megszervezéséhez kapcsolódó gyermeki, tanulói ügyekben dönthetnek. A gyakorlatban ez a rendelkezés azt jelenti, hogy az átadás-átvétel, az



intézménymegszűnés, a beolvadás és a hivatali rendszerben történő továbbműködés nem érinti a gyermekek, a tanulók felvételét. Így nem kell újra beíratni a gyermekeket, a tanulókat, nem kell új törzslapot, bizonyítványt és más dokumentumok kiállítani. Ez azonban nem jelenti azt, hogy amennyiben névváltozás is bekövetkezik, abban az esetben ennek keresztülvitele a hivatalos dokumentumokon, mint például a bizonyítvány, mellőzhető.

## **Az intézményi vagyon**

### Az intézményi vagyon keretei

Ahhoz, hogy egy intézmény el tudja látni a feladatait, megfelelő helyiségekre, ingatlanokra, ahhoz kapcsolódóan felszerelésekre, eszközökre van szükség. A közoktatásról szóló törvény rendelkezései szerint a közoktatási intézmények alapító okiratában kellett meghatározni a feladatellátást szolgáló vagyont és a vagyon feletti rendelkezés jogát. Általánosságban kimondható tehát, hogy az önkormányzati intézmények a feladatuk ellátásához szükséges vagyont a fenntartótól kapták meg. A közoktatási intézmény jogi személyisége azonban teljes körű volt, vagyis mint a polgári jog alanya szerezhettek tulajdont vagyontárgyak felett is. Igen lényeges annak megkülönböztetése, hogy az intézmény beolvadással történő megszűnésekor és az állami intézményfenntartó központ részévé válásának pillanatában milyen tulajdoni viszonyok álltak fenn. Ennek függvényében kell ugyanis vizsgálni azt a kérdést, hogy 2013. január 1-jét követően a köznevelési intézmények feladatellátásához rendelkezésre álló ingatlanok és ingóságok, valamint szellemi tulajdonnak mi a további sorsa a tulajdonjog oldaláról vizsgálva.

### Az intézményi tulajdon sorsa

Az általános jogutódlás értelemszerűen kiterjed az intézményi tulajdon jogutódlására is. Ebből az következik, hogy minden olyan vagyoni eszköz, amelynek a tulajdonosa a beolvadt köznevelési intézményé volt, átszállt az állami intézményfenntartó központra. Ez nemcsak a „tárgyasult” eszközökre vonatkozik, hanem azokra a szellemi tulajdonokra is, amelyeket az intézmények állítottak elő. A köznevelési intézmény által kidolgozott különböző programok, kutatások és kutatási eredmények, pedagógiai és más jellegű szellemi termékek átszálltak az állami intézményfenntartó központra.

### Az önkormányzati vagyon helyzete

#### *Az államosítás*

Az önkormányzati intézmények állam által történő átvétele 2013. január 1-jén a tulajdoni viszonyokon – az önkormányzati körben – nem változtatott. Ez a megoldás gyökeresen tér el a 2012. január 1-jei megoldástól, mivel a megyei önkormányzatok vagyona és vagyoni értékű joga, valamint a megyei önkormányzatok fenntartásában lévő intézmények, azok vagyona és vagyoni értékű joga 2012. január 1-jén állami tulajdonba kerültek. [2011. évi CLIV. tv. 2. § (1) bek.]

#### *A rendelkezési jog megszerzése*

A tulajdonosi jog legfontosabb eleme a használat, a hasznok szedésének a joga. 2013. január 1-jén az önkormányzati intézményfenntartó tulajdonában lévő és a köznevelési intézmény feladatainak ellátását szolgáló ingatlan és ingó vagyon tulajdonjoga nem változott.

A tulajdonos önkormányzat azonban elvesztette a tulajdonával kapcsolatos használat jogát. Az állami intézményfenntartó központ ingyenes használatába kerültek a vagyontárgyak abban az esetben, ha a tulajdonos települési önkormányzat nem látta el a működtetés feladatait. Abban az esetben ugyanis, ha a működtető a települési önkormányzat lett, az ingó és ingatlan vagyonon az állami intézményfenntartó központ ingyenes vagyongazdálkodásába került. [A valóságos helyzet az, hogy a használati jogát minden esetben a köznevelési intézmény gyakorolja az ingó és ingatlan vagyonok felett. A tényleges birtokos az az intézmény, amelyik fogadja a gyermekeket és a tanulókat.]

#### *A vagyongazdálkodás joga*

A vagyongazdálkodás, mint jogi kategória a Polgári törvénykönyvben nem található fogalom. Mind a használati jog, mind a vagyongazdálkodási jog a gyakorlatban az önkormányzati tulajdonosi jog korlátozását szolgálja. Akkor ugyanis, amikor a köznevelési intézmények beolvadtak az állami intézményfenntartó központba, a feladatainak ellátását szolgáló ingatlan és ingó vagyon a központ ingyenes használatába került, amennyiben a települési önkormányzat látja el a működtetés feladatait. A központ használati joga értelemszerűen a részeként működő intézmény valóságos használati jogát jelenti. Amennyiben a települési önkormányzat nem látja el a működtetés feladatait, abban az esetben az intézményi feladatok ellátását szolgáló ingatlanvagyon az állami intézményfenntartó központ ingyenes vagyongazdálkodásába került. Az ingyenes vagyongazdálkodási jog értelemszerűen magába kell hogy foglalja a használat jogát is, hiszen a köznevelési intézmény ahhoz, hogy működni tudjon, a feladatainak ellátását szolgáló ingó és ingatlan vagyonokat használatba kell hogy vegye. A tulajdoni jog korlátozása addig áll fenn, ameddig a köznevelési feladat ellátása az adott ingatlanban nem szűnik meg. [Áfvt. 8. §]

A használati jog, illetve a vagyongazdálkodási jog nem csak azokra a vagyontárgyakra illeti meg az állami intézményfenntartó központot, amelyek 2013. január 1-jén a beolvadó intézményekkel együtt átkerültek. A köznevelésről szóló törvény rendelkezései szerint ugyanis az állami intézményfenntartó központ által fenntartott köznevelési intézmény feladatainak ellátását szolgáló ingó és ingatlan vagyonra minden esetben megilleti vagy a használati jog vagy a vagyongazdálkodási jog az állami intézményfenntartó központot. [Nkt. 76. § (5) bek.]

#### *A tulajdonjog korlátozása*

A gyakorlatban a használati jog, illetve a vagyongazdálkodási jog forgalomképtelenné teszi a vagyont. Addig ugyanis, ameddig a vagyongazdálkodási jog vagy használati jog fennáll, a települési önkormányzat nem idegenítheti el, illetve nem terhelheti meg azt. Bérbe adhatja a tulajdonában lévő vagyont, amennyiben a köznevelési intézmény működését a köznevelési feladat ellátását a bérbeadás nem veszélyezteti. A bérbeadás akkor nem veszélyezteti a köznevelési intézményben végzett feladatellátást, ha nem gátolja a pedagógiai programban a szervezeti és működési szabályzatban, vagy a házirendben meghatározott feladatok végrehajtását.

Az ismertetett megoldás a korábban kialakult gyakorlattól lényegesen eltért, mivel a közoktatás rendszerében az intézménynek volt lehetősége arra, hogy hasznosítsa a rendelkezésére bocsátott ingatlant és ingó vagyont, amennyiben az ehhez szükséges fenntartói felhatalmazással rendelkezett. Most az a sajátos helyzet állt elő az új szabályozással, hogy a tulajdonos – ha megszorításokkal is – a köznevelési intézmény rendeltetésszerű működéséhez szükséges ingó és ingatlan vagyonra bérleti jogot engedhet. Ez abban az esetben okozhat

problémát, ha vita alakul ki a bérbe adott vagyontárgyak rendeltetésszerű használata, illetőleg a használat során bekövetkezett értékcsökkenés, rongálódás helyreállításával kapcsolatos kötelezettségek teljesítése miatt. Különösen nehéz lehet az eligazodás ezen a területen akkor, ha a települési önkormányzat nem lát el működtetői feladatokat, hiszen ebben az esetben a dolgok rendeltetésszerű működtetéséért az állami intézményfenntartó központ a felelős. [Nkt. 76. § (6) bek.]

## **A működtetői feladatok jellege**

### A működtetői kötelezettség

#### *A működtető kötelezettség keletkezése*

A működtetői kötelezettség keletkezhet törvény rendelkezése alapján, illetőleg miniszteri engedély alapján. A működtetői feladatok ellátására csak a települési önkormányzat jogosult. Nem lehet működtető a megyei önkormányzat.

#### *A működtetői feladatok ellátása a törvény rendelkezései alapján*

Az a település, amelynek a lakosság száma meghaladja a háromezer főt, köteles ellátni a működtetői feladatokat. A feladatellátásra köteles települési önkormányzat mentesülhet e kötelezettségének teljesítése alól, amennyiben igazolja, hogy az annak ellátásához szükséges gazdasági és jövedelemtermelő képességgel nem rendelkezik. A települési önkormányzat a mentesítés iránti kérelmét arra hivatkozással nyújthatja be, hogy a köznevelési intézmény működtetésével kapcsolatos kiadásokra és a működtetéshez szükséges bevételekre tekintettel a feladatokat nem tudja ellátni. Lehetőség van felmentési kérelem benyújtására területszervezéssel és lakosság szám változásával összefüggő rendkívüli esetre tekintettel. [Nkt. 74. § (4) bek.]

#### *A működtetői feladatok elvállalása*

Abban az esetben, ha egy település lakosság száma nem haladja meg a háromezer főt, saját elhatározása alapján vállalhatja, hogy közreműködik a működtetői feladatok ellátásában. Ehhez azonban azt kell igazolnia, hogy a működtetéssel járó kötelezettségek teljesítéséhez szükséges gazdasági és jövedelemtermelő képességgel rendelkezik. [Nkt. 74. § (5) bek.]

#### *A működtetői feladatok ellátása alóli mentesítéssel összefüggő eljárás*

Abban az esetben, ha a települési önkormányzat illetékességi területén a lakosság szám meghaladja a háromezer főt, azonban a települési önkormányzat nem kívánja ellátni a működtetéssel összefüggő feladatot, igazolnia kell azt, hogy ennek ellátására nem képes. Azt kell bizonyítania a települési önkormányzatnak, hogy nem rendelkezik azzal a gazdasági és jövedelemtermelő képességgel, amely ahhoz szükséges, hogy a törvényben rárótt kötelező feladatokat ellássa. Ennek igazolására adatszolgáltatási kötelezettség terheli, melynek alapján megvizsgálják a működtetési képesség valóban hiányzik-e. Az eljárás kimenetele az érintett

önkormányzat részére azzal a következménnyel járhat, hogy hozzájárulás megfizetésére kötelezik. Amennyiben ugyanis az adatszolgáltatás nem vagy csak részben támasztja alá a működőképesség hiányát, köteles az érintett települési önkormányzat a részére megállapított hozzájárulást megfizetni az államnak. A gazdasági és jövedelemtermelő képesség hiányának vizsgálata során középtávon „megbecsülik” az érintett önkormányzat helyzetének várható alakulását, mivel a hozzájárulási kötelezettség a megállapítását követő önkormányzati képviselői választás utáni év augusztus 31-éig terjedő időszakra szól. A hozzájárulást a megállapítás időpontjától kezdődően a jelezett időszakig havonként azonos összegben kell megfizetni. A felülvizsgálatra a helyi önkormányzati képviselők soron következő választását követő évben kerülhet sor.

A mentesülés iránti kérelmet benyújtó települési önkormányzatnak a hozzájárulási kötelezettség megállapítása után, annak közlését követő nyolc napos határidőn belül van lehetősége arra, hogy döntsön a hozzájárulás feltételeinek vállalásáról vagy nem vállalásáról. A hozzájárulás vállalásának hiányában a települési önkormányzat működtetési kötelezettség alóli mentesülés iránti kérelmét visszavontnak tekintik. Ez a megoldás a gyakorlatban a jogorvoslati jog kizárását jelenti. Nem ad módot például arra, hogy a települési önkormányzat vitassa a hozzájárulás mértékét. [Nkt. 74. § (6) bekezdés]

Az önkormányzati kérelmekhez kapcsolódó információszolgáltatás kötelezettségét a Kormány rendeletben határozta meg. A települési önkormányzat által közölt adatokat egy tárcaközi bizottság vizsgálja meg, amely javaslatot tesz az oktatásért felelős miniszternek a települési önkormányzat kérelmének teljesítésére vagy elutasítására.

- A kormányrendelet alapján a miniszter megállapíthatja, hogy a települési önkormányzatnak hiányzik a működtetési képessége, és ezért nem terheli a működtetői kötelezettség. Ez a miniszteri döntés összhangban áll a települési önkormányzat kérelmével. Elvileg a miniszteri döntés ellen ebben az esetben bírósághoz lehetne fordulni.

- A tárcaközi bizottság javaslata alapján a miniszter meghatározza a települési önkormányzat hozzájárulási kötelezettségét, ha megítélése szerint nem igazolódott be – részben vagy egészben – a működtetési képesség hiánya. A köznevelésről szóló törvény választási kötelezettség elé állítja a települési önkormányzatot, vagy elfogadja a hozzájárulási kötelezettséget, vagy nem vállalja annak fizetését. Ebben az esetben úgy kell tekinteni, mintha visszavonta volna a mentesülés iránti kérelmét. Ha vállalta a hozzájárulási kötelezettség feltételeit, abban az esetben a miniszteri döntés bíróság előtti megtámadására nyílnak utóbb lehetőségek.

A miniszteri döntés helyt adhat a háromezer lakosságszám alatti települési önkormányzatnak a működtetés vállalására vonatkozó kérelmének, vagy elutasíthatja a kérelmet. Ez ellen a miniszteri döntés ellen a bírósághoz lehet fordulni. [229/2012. (VIII. 28.) Korm. rendelet 39-44. §]

### A jogorvoslat lehetősége

#### *A jogorvoslat általános rendje*

Valamely közigazgatási hatósági eljárás során hozott döntéssel kapcsolatosan a közigazgatási hatósági eljárás rendje szerint jogorvoslattal lehet élni. A jogorvoslat vagy a közigazgatási hatósági eljárás rendje szerinti jogorvoslat vagy bírósági eljárás keretében igénybe vehető jogorvoslat. A közigazgatási hatósági eljárás keretében hozott elsőfokú döntés ellen fellebbezéssel lehet élni. A fellebbezés alapján az elsőfokú határozatot a másodfokú eljárás során megvizsgálják és elbírálják. A közigazgatási hatósági eljárás során hozott

elsőfokú döntés ellen azonban nincs helye fellebbezésnek, ha az elsőfokú döntést a miniszter hozta meg. [Klt. 100. § (1) bek. d) pont.]

Abban az esetben azonban, ha az elsőfokú döntést miniszter hozza, a döntés bírósági felülvizsgálatának van helye. [Klt. 109. § (1) bek. a) pont.]

#### *Jogorvoslat a működtetéssel összefüggő döntéseknél*

A köznevelési intézmények működtetésével összefüggő miniszteri döntés a bíróság előbb megtámadható. Sajátos jogi helyzet áll elő azonban azokban az ügyekben, amikor a miniszter megállapítja, hogy a mentesítés iránti kérelmet benyújtó önkormányzat részben vagy egészben rendelkezik a gazdasági és jövedelemtermelő képességgel, és ebből adódóan hozzájárulás megfizetésére kötelezi. Az eljárás azért rendkívüli, mivel ha a települési önkormányzat elfogadja, vállalja a hozzájárulási kötelezettség teljesítését, abban az esetben olyan helyzet áll elő, mintha lemondott volna a fellebbezés jogáról. Abban az esetben viszont, ha nem vállalja a hozzájárulás fizetési kötelezettséget, a törvény erejénél fogva úgy kell tekinteni, mintha visszavonta volna a mentesülés iránti kérelmét. Erre az esetre a települési önkormányzat a Polgári törvénykönyvnek a szerződés megtámadására vonatkozó rendelkezései alapján kísérelheti meg a bírói út igénybevételét. [Ptk. 210. §]

#### *Szolgáltatási kötelezettség keletkezése*

A kérdés az, hogy a miniszteri döntésnél a polgári jogviszonyra vonatkozó rendelkezéseket lehet-e alkalmazni? A Polgári törvénykönyv rendelkezései szerint szolgáltatásra irányuló kötelezettség hatósági rendelkezésből szerződéskötés nélkül is keletkezhet, ha a jogszabály vagy a törvényes jogkörében eljáró hatóság így rendelkezik, és a kötelezettet és a szolgáltatást kellő pontossággal meghatározza. Ezek a feltételek ebben az esetben fennállnak. Sem a köznevelésről szóló törvény, sem a végrehajtási rendelete nem utal arra, hogy a miniszter által – a hozzájárulási kötelezettség tárgyában – hozott döntésnek ki kell zárnia a szerződésre vonatkozó szabályok alkalmazását. Ilyen rendelkezés hiányában a Polgári törvénykönyv rendelkezéseit alkalmazni lehet, beleértve a szerződés megtámadására vonatkozó szabályokat is. [Ptk. 198. § (3) bekezdés]

#### *A működtetői kötelezettség, mint szolgáltatás*

A működtetés feladatait ellátó települési önkormányzat a törvény erejénél fogva köteles gondoskodni arról, hogy az állami intézményfenntartó központ köznevelési feladatainak ellátásához szükséges feltételek rendelkezésre álljanak. Ez a kötelezettség szolgáltatási kötelezettséget jelent, amelynek az alapja a köznevelésről szóló törvény rendelkezései. Ebből adódóan a Polgári törvénykönyvnek a szerződésre vonatkozó szabályait a települési önkormányzatok törvényből eredő kötelezettségeire tekintettel is alkalmazni kell. Ezt a következtetést erősíti meg egyébként a köznevelésről szóló törvénynek az a rendelkezése, miszerint a működtetés egyedi feltételeit az állami intézményfenntartó központtal kötött, a köznevelési intézmény által ellátott feladatokhoz igazodó szerződésben kell megállapítani. [Nkt. 74. § (6a) bek.]

Miután a szerződésre vonatkozó előírások alkalmazása indokoltnak látszik, felvetődik az a kérdés, hogy e törvényből eredő szolgáltatási kötelezettségnél irányadóak-e a Polgári törvénykönyvnek azok a rendelkezései, amelyek alapján a szerződéssel kikötött szolgáltatásért – ha a szerződésből vagy a körülményekből kifejezetten más nem következik – ellenszolgáltatás jár. Ehhez kapcsolódóan érvényesülhet az az előírás, miszerint, ha a

szerződés megkötésekor a szerződő fél a másik fél helyzetének kihasználásával aránytalan előnyt kötött ki uzsorás szerződés keletkezik, amely semmis [Ptk. 201. § (1) bek., 202. §]

A semmis szerződés érvénytelenségére, ha törvény kivételt nem tesz, bárki határidő nélkül hivatkozhat. A semmisség megállapításához külön eljárásra nincs szükség. [Ptk. 234. § (1) bek.]

A működtetéssel kapcsolatos kötelezettségek, illetőleg a hozzájárulás megfizetésére szóló kötelezettség hosszabb távra szóló kötelezettség. E kötelezettség törvény erejénél fogva, illetve miniszteri döntés alapján jönnek létre, méghozzá oly módon, hogy a bekövetkező változások nem ismertek. A települési önkormányzatoknak a működtetéshez rendelkezésre álló bevételei attól függenek, hogy az állam milyen módon alakítja azokat az éves költségvetés elkészítésekor. Ebből adódóan nem lehet kizárni annak lehetőségét sem, hogy a Polgári törvénykönyvnek a megtámadásra vonatkozó rendelkezéseit kihasználva a települési önkormányzat a bíróságtól kérje a szerződés érvénytelenségének megállapítását. Erre a jogcím a tévedés, megtévesztés lehet. [Ptk. 210. §, 234-236. §]

## **Az önkormányzati kötelezettségek keletkezése**

### Az alaptörvényből levezethető kötelezettségek

#### *A köztulajdon*

A köznevelési intézmények által a feladataik ellátásához igénybe vett ingó és ingatlan vagyon állam részére történő átengedése visszavezethető az Alaptörvény és az Alaptörvény átmeneti rendelkezéseire. Az Alaptörvény rendelkezései szerint a helyi önkormányzati tulajdon köztulajdon, amely a feladataik ellátását szolgálja. [Alap. 32. cikk (6) bek.]

Figyelembe véve, hogy a köznevelés feladatai kikerültek az önkormányzati feladatok közül, a helyi önkormányzati köztulajdonnak az a része, amely az állam részére átadott feladatok ellátását szolgálta, lényegében „rendeltetés nélkül” maradt a települési önkormányzatok tulajdonában. Erre tekintettel a Magyarország Alaptörvényének átmeneti rendelkezéseit megállapító törvény 28. cikkének előírásai alapján a tulajdoni viszonyokat rendezni lehetett, kellett volna.

A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról rendelkező 2011. évi CXLVI. törvény ugyanis módosította az Alkotmánynak az önkormányzati tulajdon védelmére vonatkozó előírásait: "Helyi önkormányzati tulajdonnak az állam vagy helyi önkormányzat részére történő ingyenes átadásáról törvény rendelkezhet." [Alk. 12. § (2) bek.]

Az Alaptörvény átmeneti rendelkezései pedig lehetővé tették a hatályon kívül helyezett Alkotmány e rendelkezésének további alkalmazását: „A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2011. XII. 31-én hatályos 12. § (2) bekezdését helyi önkormányzati tulajdonnak az állam vagy más helyi önkormányzat részére való átadására 2013. december 31-ig alkalmazni kell. [Alp. átm. 28. cikk (1) bek.]

E rendelkezések alapján a köznevelési alapfeladatok állami átvételével együtt a feladatellátáshoz szükséges ingó és ingatlan vagyon tulajdoni jogának állam által történő átvételéről is rendelkezni kellett volna.

#### *A helyi önkormányzati vagyon ingyenes átengedése*

Az Alaptörvény rendelkezései szerint a helyi önkormányzatok a helyi közügyek intézésére a helyi közhatalom gyakorlására jönnek létre. [Alk. 31. cikk (1) bek.]

Az Alaptörvény rendelkezései szerint a helyi önkormányzat és az állami szervek a közösségi célok elérése érdekében együttműködnek egymással.

A helyi önkormányzat részére törvény kötelező feladatot és hatáskört is megállapíthat, a kötelező feladat- és hatáskör ellátásához azokkal arányban álló költségvetési vagy más vagyoni támogatásra válik jogosulttá a helyi önkormányzat. E rendelkezésekből az következik, hogy a települési önkormányzati tulajdon ingyenes használatra történő átengedése, illetve állami vagyonkezelésbe adása, továbbá az állami feladat ellátásához szolgáló vagyon működtetésének ellenszolgáltatás nélküli kötelezettsége az Alaptörvény rendelkezéseiből nem vezethető le. [Alp. 34. cikk (1) bek.]

### A nemzeti vagyonról szóló törvényből levezethető önkormányzati kötelezettségek

#### *A nemzeti vagyon felosztása*

A nemzeti vagyonról külön törvény a 2011. évi CXCVI. törvény rendelkezik (a továbbiakban: Nvt.) A köznevelés, közszolgálat feladataihoz hozzárendelt helyi önkormányzati vagyon feladatszervezés szempontjából szétosztható az óvodai neveléshez szükséges vagyonra, valamint minden más egyéb feladat ellátásához szükséges vagyonra. Az óvodai neveléshez szükséges vagyon azért emelhető ki a többi vagyontárgy közül, mivel az óvodai nevelés megszervezése továbbra is önkormányzati kötelező feladat. Ily módon azok a vagyontárgyak, amelyek e feladathoz az önkormányzat tulajdonában állnak, törvényben meghatározott önkormányzati közfeladathoz kapcsolódnak.

A helyi önkormányzat vagyona törzsvagyon vagy üzleti vagyon lehet. A helyi önkormányzat tulajdonában álló nemzeti vagyon külön része az a törzsvagyon, amely közvetlenül a kötelező önkormányzati feladatkör ellátását vagy hatáskör gyakorlását szolgálja. Az óvodai közfeladat megszervezéséhez rendelkezésre álló vagyon korlátozottan forgalomképes törzsvagyon, miután közfeladatot ellátó intézmény, költségvetési szerv elhelyezését szolgálja. [Nvt. 5. § (5) bekezdés b/ pont]

A köznevelés egyéb alapfeladatainak megszervezéséhez rendelkezésre álló, az önkormányzat tulajdonában lévő, de állami használatra átengedett, vagy állami vagyonkezelésbe adott önkormányzati tulajdon olyan nemzeti vagyon, amely kívül esik az e körbe tartozó vagyonnal történő gazdálkodás kérdéseit meghatározó törvény rendelkezései alól. Olyan sajátos nemzeti vagyonról van szó, amely tekintetében a tulajdonos, a vagyonkezelő és a vagyonhasználó jogosítványait a köznevelésről szóló törvény rendelkezései határozzák meg. Ebből következően a nemzeti vagyonról szóló törvény előírásai alapján sem vezethető le a működtetéssel összefüggő települési önkormányzati kötelezettségek köre.

#### *A vagyonkezelői jog*

A nemzeti vagyonról szóló törvény rendelkezései alapján az önkormányzati vagyonra törvényben történő kijelölés alapján létesülhet vagyonkezelői jog. Az önkormányzati nemzeti vagyon tekintetében az állam elláthat vagyonkezelői feladatokat. [Nvt. 3. § 19. b) és d) pont]

Az állami intézményfenntartó központ ebből következően a köznevelésről szóló törvény kijelölése alapján vált az önkormányzat tulajdonában lévő vagyon vagyonkezelőjévé. A kijelölés történhet ingyenesen vagy visszterhesen. Az állami vagyonkezelő kijelölése ellenszolgáltatás nélkül ingyenesen történt. A vagyonkezelőt – ha jogszabály vagy a vagyonkezelési szerződés másként nem rendelkezik – megilletik a tulajdonos jogai és terhei a tulajdonos kötelezettségei. [Nvt. 11. § (7)-(8) bek.]

A tulajdonjog tartalmát a Polgári törvénykönyv határozza meg: „A tulajdonos jogosult a dolgot használni, és a dologból folyó hasznukat szedni, viseli a dologgal járó terheket és a dologban beállott azt a kárt, amelynek megtérítésére senkit sem lehet kötelezni.” [Ptk. 99. §]

Az állami intézményfenntartó központ a tulajdonosi terheket nem vette át, azokat az önkormányzatokra hátrította vissza. A köznevelésről szóló törvénynek azok a rendelkezései, amelyek a működtetési feladatok ellátására kötelezett, ámde azt nem vállaló települési önkormányzatot hozzájárulás megfizetésére kötelezi, a nemzeti vagyonról szóló törvény rendelkezései alapján le nem vezethető, kizárólagosan a Nemzeti köznevelésről szóló törvény előírásain alapuló kötelezettség.

#### *Használati jog a nemzeti vagyonra*

A nemzeti vagyonról szóló törvény ismeri a hasznosítás fogalmát, amelybe beletartozik a tulajdonosi jogot gyakorló által a nemzeti vagyon birtoklásának, hasznok szedése jogának bármely jogcímen történő átengedése. Az önkormányzati nemzeti vagyonra létesülő használati jog összeegyeztethető ennél fogva a nemzeti vagyon hasznosításának kérdéseivel. [Nvt. 3. § 4. pont]

A használati joghoz kapcsolódó települési önkormányzati működtetői feladat azonban nem vezethető le a nemzeti vagyonról szóló törvény rendelkezéseiből. A használat joga a tulajdonjoghoz tartozik. Az ingatlan tulajdonosa köteles tűrni, hogy az erre jogszabályban feljogosított szerv a szakfeladatának ellátásához szükséges mértékben időlegesen használja az ingatlant vagy arra használati jogot szerezzen. Az ingatlan tulajdonosát azonban az akadályozás, korlátozás mértékének megfelelő kártalanítás illeti meg. Ha a használat joga az ingatlan rendeltetésszerű használatát megszünteti, vagy jelentős mértékben akadályozza, a tulajdonos az ingatlan megvásárlását, illetőleg kisajátítását is kérheti. [Ptk. 108. §]

Jól érzékelhetően az állami intézményfenntartó központ javára törvény erejénél fogva létesített használati jog a Polgári törvénykönyv rendelkezéseitől lényegesen eltérő tartalommal bír. A köznevelés feladatainak ellátását szolgáló ingatlanvagyon rendeltetésszerű használata nem változik meg, azonban a köznevelésről szóló törvényben szabályozott megoldás nemhogy kártalanítaná a tulajdonos települési önkormányzatot a törvényen alapuló használati jogért, hanem még arra is kötelezi, hogy működtesse a használatra átengedett ingatlant.

#### A vagyonkezelői jog a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény rendelkezéseinek tükrében

##### *A vagyonkezelői jog rendeltetése*

A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Ötv.) rendelkezései ismerik a vagyonkezelői jog intézményét. A helyi önkormányzat vagyona az önkormányzat tulajdonából, valamint a helyi önkormányzatot megillető vagyoni értékű jogokból áll. A helyi önkormányzati vagyon az önkormányzati feladatok és célok ellátását szolgálja. A helyi önkormányzatot megilletik mindazok a jogok és terhelik mindazok a kötelezettségek, amelyek általában megilletik a tulajdonost, illetve amelyek terhelik a tulajdonost. A tulajdonost megillető jogok és kötelezettség törvényben meghatározott eltérésekkel gyakorolhatók, illetve teljesíthetők, figyelembe véve az önkormányzati vagyon céljait. Ebből következően a tulajdonosi jogok és kötelezettségek az önkormányzati feladatokhoz és célokhoz kötődnek. Igaz ez a megállapítás a vagyonkezelői jogra is. A képviselő-testület a helyi önkormányzat tulajdonában lévő nemzeti vagyonra az



önkormányzati közfeladat átadásához kapcsolódóan létesíthet vagyonkezelői jogot. [Ötv. 107-109. §]

A köznevelésről szóló törvény rendelkezései alapján a törvény erejénél fogva létrejövő vagyonkezelői jog az általános szabályokhoz képest gyökeresen eltérő célokat szolgál: nevezetesen az állami közfeladatok ellátását, megszervezését.

#### *Az önkormányzati vagyon hozzárendelése az állami feladatellátáshoz*

Az óvodai nevelés kivételével a helyi önkormányzatok nem vehetnek részt a köznevelés közszolgálat megszervezésében. Az állam 2013. január 1-jén a települési önkormányzatoktól átvette a köznevelés közszolgáltatás megszervezésének teljes feladatát (az óvodák kivételével). A feladat átvételével azonban nem vette át azokat a vagyontárgyakat, amelyek az adott közfeladathoz kapcsolódnak. Így az a helyzet állt elő, hogy a nemzeti vagyon körébe tartozó önkormányzati tulajdon nem az önkormányzati feladatok és célok ellátását szolgálják, hanem az állam feladatait. Az állami feladat végrehajtása az állami intézményfenntartó központra hárul. Ebből adódóan az önkormányzati vagyonhoz kapcsolódó állami jogosítványok is az állami intézményfenntartó központot illeti meg.

#### *Az önkormányzati vagyon átengedése az államnak*

Az állami intézményfenntartó központ gyakorolja az önkormányzati tulajdonhoz kapcsolódó ingyenes vagyonkezelői jogot állami finanszírozás mellett.

Az állami intézményfenntartó központ gyakorolja az ingyenes vagyonkezelői jogot a települési önkormányzat hozzájárulási kötelezettsége mellett, amennyiben a működtetői feladatokat a települési önkormányzatnak kellene ellátnia, azonban nem kapott teljes mentesítést;

Az állami intézményfenntartó központ ingyenes használati jogot gyakorol a települési önkormányzat intézménye felett, amennyiben a települési önkormányzat ellátja a működtetés feladatait.

Az átengedés az önkormányzat és az állami intézményfenntartó központ illetékes tankerületi igazgatójának a megállapodásával történik. A szerződéskötési kötelezettség teljesülésének elmaradása esetén az oktatásért felelős miniszter határozata pótolja a megállapodást. A határozat ellen fellebbezésnek nincs helye, annak bírósági felülvizsgálatát lehet kérni. [Áfvt. 13. § (2)-(3) bekezdés]

#### *A működtetői körbe tartozó feladatok és vagyontárgyak*

A települési önkormányzatnak nincs mérlegelési joga abban a tekintetben, hogy mely feladatokra és ehhez kapcsolódóan mely vagyontárgyak körére nézve látja el a működtetői feladatot. A törvény a szakképzésben való közreműködés lehetőségét kizárja: a települési önkormányzat a szakképző iskola kivételével köteles gondoskodni az összes saját tulajdonában álló és az állami intézményfenntartó központ által fenntartott köznevelési intézmény feladatainak ellátását szolgáló ingó és ingatlan vagyon működtetéséről. Ez annyit jelent, hogy míg az óvodai nevelés megszervezéséhez szükséges ingó és ingatlan vagyon a feladattal együtt a települési önkormányzatnál marad, a többi feladat átszállt az államra és vele együtt a feladat ellátásához szükséges ingó és ingatlan vagyon feletti rendelkezési jog. A működtetői feladatot ellátó települési önkormányzat köteles a szakképzés feladatai kivételével gondoskodni a feladat ellátását szolgáló ingó és ingatlan vagyon működtetéséről.

A feladat megszervezését és végrehajtását megnehezíti, ha olyan ingatlan vagyon működtetésével összefüggő feladatokat kell ellátni, amely egyidejűleg szolgálja az óvodai nevelés megszervezését, a szakképző iskolai feladatokat és e mellett egyéb más állami köznevelési közszolgálat feladatait. Ekkor az átadás-átvételtől szóló megállapodásban kell rendezni a feladat és finanszírozás megfosztását.

#### *A feladatellátáshoz szükséges feltételekről való gondoskodás*

A működtető a saját forrásai terhére köteles biztosítani a köznevelési feladatok ellátásához szükséges tárgyi feltételeket. Ennek keretei között köteles a közfeladat ellátáshoz szükséges ingatlan rendeltetésnek megfelelő üzemeltetésének a biztosítása. Az ingatlan rendeltetésnek megfelelő üzemeltetése magában foglalja a tűzvédelmi, a munkavédelmi és a tűzvédelmi előírásoknak megfelelő megfelelést, valamint a karbantartás feladatait. A működtető köteles továbbá viselni mindazokat a költségeket, amelyek együtt járnak egy ingatlan rendeltetésnek megfelelő üzemeltetésével. A működtetőnek kell kifizetni a közterheket és az ingatlanhoz kapcsolódó valamennyi költséget és díjat, beleértve a fűtést és világítást. A működtető feladata az ingatlan vagyonvédelmének a biztosítása is.

#### *A személyi feltételek biztosítása*

A működtető kötelessége gondoskodni arról, hogy a köznevelési feladatok ellátásához szükséges ingó és ingatlan vagyon működtetéséhez kapcsolódó személyi feltételek rendelkezésre álljanak. E feladathoz kapcsolódóan 2013. január 1-jétől a köznevelési intézményben 2012. december 31-én foglalkoztatott technikai dolgozók „átkerültek” a települési önkormányzathoz vagy a települési önkormányzat által a működtetés feladatainak ellátására létrehozott vagy kijelölt más szervezethez.

#### *A működtetéshez kapcsolódó egyéb feladatok*

A működtető köteles ellátni minden olyan feladatot, amely ahhoz szükséges, hogy az átengedett ingatlanban a köznevelési feladatokat megfelelő színvonalon és biztonságosan meg tudják szervezni. Így a működtetőnek kell gondoskodnia az intézmény működéséhez szükséges minden eszközről, beleértve a taneszközöket, valamint a feladatellátáshoz kapcsolódó anyagokról, árakról, szolgáltatásokról. [76. § (1) bek.]

#### *A karbantartási feladatok*

A működtetőnek kell gondoskodnia arról is, hogy a köznevelési intézmény feladatainak megszervezéséhez szükséges technikai eszközök, berendezések működőképeseek legyenek. Ezért biztosítani kell azok javítását, karbantartását.

#### *Állami közreműködés a működtetési feladatokban*

A működtető köteles gondoskodni a köznevelési intézmény épülete állagának megóvásáról. Az állagmegóvason túl jelentkező rekonstrukció, valamint fejlesztés azonban már nem kötelessége. E feladatokhoz az állam pályázati úton támogatást nyújthat. Ez a megoldás azzal a veszéllyel járhat, hogy elmarad a köznevelési intézmény feladatainak

ellátását szolgáló ingó és ingatlan vagyon fejlesztése. A tulajdonos települési önkormányzat ugyanis nem érdekelt abban, hogy értéknövelő beruházást, fejlesztést hajtson végre. Az állam fejlesztési kötelezettsége pedig nem jelenik meg a köznevelésről szóló törvényben. [Nkt. 76. § (3) bekezdés]

*Részvétel a szakképzési feladatellátásban*

A köznevelésről szóló törvény rendelkezéseivel ellentétben a szakképzésről szóló törvény előírásai alapján a települési önkormányzat működtetőként részt vehet a szakképzési feladatellátásban. Erre akkor nyílik lehetőség, ha a szakközépiskolai feladatellátás mellett azonos feladatellátási helyen más, a nemzeti köznevelésről szóló törvény hatálya alá tartozó, de nem szakképzési feladatot is ellátnak, feltéve, hogy a szakközépiskolai tanulói létszám aránya nem haladja meg a huszonöt százalékot, vagy abban az esetben, ha a szakközépiskola kizárólag a művészeti szakmacsoportban lát el szakképzési feladatot. A települési önkormányzat működtetőként közreműködhet a speciális és a készségfejlesztő speciális szakiskolai feladatellátásban ismertetett feltételek fennállása esetén. [2011. évi CLXXXVII. törvény 5. § (12)-(13) bekezdés]

8. melléklet a 229/2012. (VIII. 28.) Korm. rendelethez

*A köznevelési intézményeket működtető települési önkormányzatok finanszírozási körébe tartozó dologi kiadások és bevételek köre*

	A	B
1		Hajtó- és kenőanyagok beszerzési kiadásai az üzemeltetési, működtetési feladatokhoz
2		Kisértékű tárgyi eszközök, szellemi termékek, munka és tűzvédelmi berendezések beszerzési kiadásai az üzemeltetési, működtetési feladatokhoz
3		A települési önkormányzat által a működtetéshez, üzemeltetéshez foglalkoztatottak (így különösen a portás, a fűtő, a takarító és karbantartó) munkaruha, védőruha, formaruha és egyenruha beszerzésének kiadásaihoz
4		Egyéb anyagbeszerzés (így különösen tisztítószer, toalettpapír, szalvéta, kéztörölő) az üzemeltetéshez
5		Nem adatátviteli célú távközlési szerződések alapidíjai (telefon, telefax, telex), a további díjak a részletes számla szerinti használat arányában, ha azok az üzemeltetéssel és működtetéssel kapcsolatban merülnek fel
6		Bérelti és lízing díjak üzemeltetési, működtetési feladatokhoz
7		Gázenergia-szolgáltatás díja
8		Villamosenergia-szolgáltatás díja
9		Távhő- és melegvíz-szolgáltatás díja
10		Víz- és csatornadíjak
11	K I	Karbantartási, kisjavítási szolgáltatások kiadásai üzemeltetési, működtetési feladatokhoz (ideértve a beléptető rendszerek karbantartását is)

12	A D Á	Egyéb üzemeltetési, fenntartási szolgáltatási kiadások (így különösen az orvosi rendelő, a foglalkozás egészségügyi szolgálat takarítási és őrési díjai, a szemétszállítás, a kéményseprés, a rovar- és rágcsálóirtás, a veszélyes hulladékkezelés, a technikai személyzet munka és tűzvédelemi oktatása)
13	S O	Egyéb üzemeltetési, fenntartási szolgáltatási kiadások (így különösen postai levél, csomag, távirat, egyéb küldemény) amelyek az üzemeltetés, működtetés érdekében merülnek fel
14	K	Továbbszámlázott (közvetített) szolgáltatások kiadásai államháztartáson belülről és államháztartáson kívülről a vagyonszerzési műveletekkel, üzemeltetéssel összefüggően
15		Pénzügyi szolgáltatások kiadásai a vagyonszerzési műveletekkel, üzemeltetéssel összefüggően megrendelt pénzügyi szolgáltatások körében
16		Általános forgalmi adó befizetése a működtető önkormányzat felelősségi körébe tartozóan vásárolt, kiszámlázott, értékesített termékek és szolgáltatások után, beleértve a fordított adó miatti befizetési kötelezettségeket is
17		Munkáltató által fizetett személyi jövedelemadó, ha az önkormányzat, vagy költségvetési szerve, vagy gazdasági társasága, vagy társulása a munkáltató
18		Rehabilitációs hozzájárulás, ha az önkormányzat, vagy költségvetési szerve, vagy gazdasági társasága, vagy társulása a munkáltató
19		Helyi adók, egyéb vám, illeték és adójellegű befizetések (így különösen a cégautó utáni befizetés, ha az autó üzemeltetője a települési önkormányzat vagy annak költségvetési szerve, gazdasági társasága vagy társulása)
20		Díjak, egyéb befizetések (így különösen vagyonszerzési- és épületbiztosítás)
21		Egyéb saját bevétel (így különösen a tanulói, oktatói kártérítés, ha a tanuló, oktató, vagy a szakmai munkát segítő személyzet a működtető vagyonszerzési műveletekkel okoz kárt, a fenntartó által szervezett programokhoz és képzésekhez kapcsolódó szállásdíjak, a járulékos üzemeltetési költségek megtérítésével összefüggő egyéb költségek)
22	BE-	Az üzemeltetéssel, működtetéssel összefüggően továbbszámlázott (közvetített) szolgáltatások értéke
23	VÉ-	Az üzemeltetett vagyonnal, eszközökkel összefüggésben felmerült bérleti díjbevétel (így különösen az eszközbérlet)
24	TE- LEK	Az intézményi ellátási díjaknak (így különösen a szakmai tevékenységgel összefüggő tandíjnak, térítési díjnak, továbbá a kötbér, egyéb kártérítés vagy bánatpénz bevételének) 30%-a
25		Általános forgalmi adó visszatérülései, visszatérítései a működtető önkormányzat felelősségi körébe tartozóan vásárolt, kiszámlázott, értékesített termékek és szolgáltatások után, beleértve a fordított adó miatti visszatérítéseket is
		”

### **3050/2013. (II. 28.) AB végzés alkotmányjogi panasz visszautasításáról**

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz eljárás tárgyában meghozta a következő  
végzést:

Az Alkotmánybíróság a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény egyes rendelkezései alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszokat visszautasítja.

#### ***Indokolás***

I.

[1] A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény (a továbbiakban: Nkt.) egyes rendelkezéseivel összefüggésben két önkormányzat (Budapest Főváros XIII. Kerületi Önkormányzat, Tiszaújváros Városi Önkormányzat) polgármestere fordult alkotmányjogi

panasszal az Alkotmánybírósághoz. A tartalmilag (és szinte teljes egészében szövegszerűleg is) egymással megegyező alkotmányjogi panaszokat - azok tárgyi összefüggése folytán - az Alkotmánybíróság az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 58. § (2) bekezdése, valamint az Alkotmánybíróság Ügyrendje 32. § (1) bekezdése alapján egyesítette, és egy eljárásban bírálta el.

[2] Az **indítványozók hivatkoznak** arra, hogy **Magyarország Alaptörvénye szerint a helyi önkormányzat törvény keretei között a helyi közügyek ellátásában vesz részt**. A települési önkormányzat az általa alapított és fenntartott iskolák tekintetében - a támadott jogszabályi rendelkezések folytán - a jövőben nem láthat el fenntartói feladatokat, így nem vehet részt e területen a köznevelés-közügyek lakossági igények szerinti megszervezésében, megtervezésében és irányításában. **Álláspontjuk szerint az iskolafenntartás olyan önkormányzati felelősség, amely nélkül a települési politika nem képzelhető el, a törvény rendelkezései sértik az önkormányzatiságot, és megszüntetik a település közösségének saját ügyeiben való eljárási jogát**. Sérülnek az önkormányzat jogai amiatt is, hogy az általa fenntartott intézményrendszer sorsa bizonytalanná válik, sérülnek az önkormányzati tulajdonosi és döntési jogosultságok is.

[3] Az indítványozók szerint az Nkt. mindazon rendelkezései, amelyek arra hivatottak, hogy felváltsák az eddigi helyi önkormányzati feladatellátási rendszert egy állami feladatellátási rendszerrel, **a kellő idő hiánya miatt ellentétesek az Alaptörvénynek a demokratikus jogállamra vonatkozó rendelkezéseivel**. Az indítványozók alkotmányjogi panasa az Nkt. hatálybaléptetésére vonatkozó, és az ahhoz kapcsolódó rendelkezések alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányul arra tekintettel, hogy a **bevezetésükhöz a jogalkotó nem biztosított kellő időt**.

[4] Az Nkt. - 2012. szeptember 1-jén hatályba lépett - 2. § (3) bekezdése ettől az időponttól kezdődően kizárja azt, hogy a települési önkormányzatok az óvodán kívül más köznevelési intézményt alapítsanak és tartsanak fenn. Az Nkt.-nak az indítvány benyújtásakor még hatályba nem lépett 74-76. §-ai szerint, valamint - az ugyanezen időpontban még hatályos - a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény 85-89/B. §-ai szerint a helyi önkormányzatok és társulásai 2012. december 31-ig feladatellátásra kötelezettek. Ez a körülmény az indítványozók szerint sérti a jogállamiság és a követelményeit is. Ez a jogszabályi környezet 2012. szeptember 1-jétől - az óvoda kivételével - lényegében kizárta a helyi önkormányzatokat a köznevelési feladatok megszervezéséből annak ellenére, hogy 2012. december 31-ig más törvény feladatellátásra kötelezi őket.

[5] Az indítványozók álláspontja szerint az Nkt. 2. § (3) bekezdése ellentétes az Alaptörvénynek a tanulás szabadságát biztosító X. cikk (1) bekezdésével. Abban az esetben ugyanis, ha a helyi önkormányzat nem tarthat fenn iskolát és kollégiumot, nem biztosított annak lehetősége, hogy a településen élő lakosság igényei szerint szervezze meg az oktatást oly módon, hogy annak igénybevétele ne jelentsen aránytalan terhet a szülő és gyermeke részére.

[6] Az Nkt. támadott rendelkezését **ellentétesnek** tartják az indítványozók az Alaptörvény I. cikk (3)-(4) bekezdésével is, **mivel a törvény minden más jogi személynek és magánszemélynek is megengedi a köznevelési intézmény fenntartását, kivéve a helyi önkormányzatot**. Ez a korlátozás indokolatlanul és aránytalanul korlátozza a tanulás szabadságát is, mivel kizárja a helyi önkormányzat részvételét e folyamatból annak ellenére, hogy önként vállalt feladatként részt vehetne ebben a tevékenységben. Nézetük szerint a rendelkezés sérti az Alaptörvény XV. cikk (1)-(2) bekezdéseit, mivel indokolatlanul különbözteti meg a helyi önkormányzatokat a többi jogalanytól.

[7] Ellentétesnek tartják az Nkt. 2. § (3) bekezdésében foglaltakat az Alaptörvény 32. (a

beadványokban XXXII.) cikk (1) bekezdésének *c)* és *e)* pontjaival, mivel **nem teszi lehetővé, hogy a helyi önkormányzat önként vállalt feladatként közreműködjön - az óvoda kivételével - a köznevelési feladatok megszervezésében és ellátásban.** Különbséget tesz továbbá a helyi önkormányzatok között, mivel a megyei önkormányzatokat teljes egészében kizárja még a működtetői feladatokban való részvételből is. Ezzel sérül a helyi önkormányzatoknak az a joga is, hogy az oktatáshoz rendelkezésre álló ingatlanjaival gyakorolja a tulajdonosi jogokat, mivel éppen arról nem dönthet, hogy ezeket az ingatlanokat a rendeltetésükre megfelelő célra lehessen használni. Sérülnek az önkormányzati jogok azért is, mivel a szakképzést tekintve a működtetés feladatait nem láthatja el a települési önkormányzat, így a tulajdonból eredő jogait ezen ingatlanok tekintetében semmilyen módon nem gyakorolhatja.

[8] A jogbiztonságot sérti az, hogy a települési önkormányzatok a többcélú intézmények tekintetében nem tudják gyakorolni sem a tulajdonosi jogaikat, sem a működtetői jogaikat. Az óvoda marad az önkormányzatnál, a szakképzés feladatait csak az állam szervezheti, a szakszolgáltatokról nincs jogszabály és nem rendezi a törvény. Miután az önkormányzatok számos olyan intézményt hoztak létre és működtetnek egy épületben, amelyek több, az új szabályok szerint különböző fenntartói körbe kerülnek, jelenleg a települési önkormányzatok nem tudnak megfelelő stratégiát kialakítani. Nincs válasz arra a kérdésre, hogy a jövőben óvoda, általános iskola és szakszolgálat működhet-e egy intézmény keretében, s ebben az esetben a tulajdonosi jogok, a működtetés kérdései hogyan alakulnak. Mindezek alapján az indítványozók az Nkt. 20. § (9) bekezdését ellentétesnek tartják az Alaptörvény *B)* cikk (1) bekezdésével.

[9] Az indítványozók álláspontja szerint nem rendezett a közoktatási intézményből köznevelési intézménnyé „válás” folyamata, nem lehet megállapítani, hogy a települési önkormányzatnak ténylegesen mi a feladata, továbbá hogy mi a sorsa a közoktatási intézményekből köznevelési intézménnyé átalakuló intézményeknek. Mindezek alapján véleményük szerint az Nkt. 23. § (1)-(3) és (7) bekezdése, valamint 97. § (4) és (26) bekezdése sérti a jogállamiságok, nincs kellő idő a végrehajtáshoz, szövege félreérthető, nem egyértelmű, nem felel meg a normavilágosság követelményeinek.

[10] Az Nkt. 97. § (24) bekezdése szerint **a települési önkormányzatok 2012. november 15-ig nyilatkozhattak arra vonatkozóan, hogy a köznevelési intézmény a működtetését az államtól képesek átvállalni vagy a működtetést nem képesek vállalni.** Az indítványozók szerint a megjelölt határidő tarthatatlan, mivel az önkormányzat nincs abban a helyzetben, hogy megismerje saját és átengedett bevételeit. Az önkormányzati mentesülés iránti kezdeményezésnek pedig súlyos következményei lehetnek, mivel az Nkt. 74. § (6) bekezdése szerint amennyiben a települési önkormányzat nem vállalja a működtetést, de ezt a bejelentését és szándékát a benyújtott információk nem támasztják alá, vagyis az önkormányzat nem tudja igazolni a gazdasági és jövedelemtermelő képességének hiányát, az állam az önkormányzatot hozzájárulás megfizetésére kötelezheti. **A támadott rendelkezést az indítványozók ellentétesnek tartják a jogállamiság követelményével, a tisztességes eljáráshoz való, valamint a panaszjoggal.**

[11] Határozott kérelem és alaptörvényi hivatkozás nélkül állítják az indítványok, hogy a mindennapos testnevelés bevezetésének feltételei nem állnak rendelkezésre. Nem készült el a szükséges jogszabály, nem lehetett jogszerűen módosítani az iskolai dokumentumokat, az önkormányzatot pedig megfosztották attól a jogától, hogy jóváhagyja a pedagógiai programot.  
II.

[12] Az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (2) bekezdése alapján mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit,

különösen a 26-27. § szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint a 29-31. §-ok szerinti feltételeket.

[13] Jelen ügyben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panaszok nem fogadhatók be.

[14] Az Abtv. 30. § (1) bekezdése értelmében a 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszt az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznyolcvan napon belül lehet benyújtani. Az Nkt. 95. § (1) bekezdése szerint a törvény - a (2)-(6) bekezdésben foglalt kivételekkel - 2012. szeptember 1-jén lépett hatályba, az alkotmányjogi panaszok pedig 2012. október 26-án, illetve 2012. november 8-án érkeztek az Alkotmánybírósághoz. Ennek megfelelően a panasz határidőben érkezettnek minősül.

[15] Az alkotmányjogi panaszok megfelelnek az Abtv. 52. § (1) bekezdésében támasztott feltételeknek, mivel határozott kérelmet tartalmaznak, melynek része az Alkotmánybíróság hatáskörére vonatkozó indokolt hivatkozás, az eljárás megindítása indokainak megjelölése, illetve a támadott rendelkezés alaptörvény-ellenességére vonatkozó részletes okfejtés. Emellett a panaszok határozott kérelmet fogalmazznak meg az alaptörvény-ellenesnek ítélt jogszabályi rendelkezések megsemmisítésére is.

[16] Az indítványozók az Abtv. 51. § (2)-(3) bekezdése szerinti jogi képviselőtüket igazolták.

[17] Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 48. § (1) bekezdése az alkotmányjogi panasz előterjesztését „Alkotmányban biztosított jog megsértése” esetén tette lehetővé, és ezzel összhangban rendelkezik az Abtv. 26. §-a is, amennyiben az alkotmányjogi panasz az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogának sérelme, illetve alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán bekövetkezett jogsérelem esetén nyújtható be. Az Abtv. szerint az alkotmányjogi panasz benyújtása szempontjából az tekinthető érintettnek, akinek az Alaptörvényben biztosított joga sérült.

**[18] A jelen ügyben az alkotmányjogi panaszt benyújtó önkormányzatok alapjogi sérelmüket az Nkt. 3. § (2) bekezdésében foglaltakra alapozva abban látják, hogy a továbbiakban a települési önkormányzatok köznevelési intézményt nem alapíthatnak, és nem tarthatnak fenn.**

[19] Az Alkotmánybíróság az önkormányzati alapjogok természetét vizsgálva korábbi határozataiban azt állapította meg, hogy az önkormányzatok alapjogai lényegében azok a hatáskörcsoportok, amelyeket az Alkotmány 44/A. §-a tartalmazott [ld. 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48.]. A települési önkormányzatok alapjognak tekinthető hatáskörcsoportjait jelenleg az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése tartalmazza. Ez a hatásköri felsorolás azonban - beleértve az indítványozók által hivatkozott c) és e) pontokban rögzítetteket (a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között önállóan igazgat; gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat) nem foglalja magába a köznevelési intézmény alapításának és fenntartásának jogát. **Ebből következően az indítványozók Alaptörvényben biztosított jogának sérelme, vagyis az alkotmányjogi panasz benyújtására vonatkozó jogosultsága nem állapítható meg.**

[20] Az Alaptörvénynek az indítványok által felhívott XV. cikk (2) bekezdése szerint Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés nélkül biztosítja. Tekintettel arra, hogy a fentiek alapján a köznevelési intézmény alapításának és fenntartásának lehetősége alapvető jognak nem tekinthető, az indítványozók alapjogi sérelme, következésképp az alkotmányjogi panasz benyújtására való jogosultsága ebben az összefüggésben sem állapítható meg.

[21] Hivatkoznak továbbá az indítványok az Alaptörvény X. cikkében foglalt tanulás szabadságának sérelmére is. Ez a jog értelemszerűen csak természetes személyek tekintetében értelmezhető, következésképp esetleges sérelme az önkormányzatok alkotmányjogi panasz

benyújtására irányuló jogosultságát nem alapozhatja meg.

[22] Az alkotmányjogi panaszoknak az Nkt. további rendelkezéseit sérelmező érvelése alapjogi sérelmet nem állít, vagyis az Nkt. 2. § (3) bekezdésével való összefüggésükben lényegében absztrakt normakontrollra irányul, amelyre azonban az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *e*) pontja szerint csak a Kormánynak, az országgyűlési képviselők egynegyedének és az alapvető jogok biztosának van jogosultsága.

[23] Megjegyzi azonban az Alkotmánybíróság, hogy az indítványok által támadott rendelkezések végrehajtása során felmerülő, és az indítványokban is jelzett adminisztratív, szervezési anomáliák és visszasságok kiküszöbölésére, az esetleges jogsérelmek orvoslására a külön jogszabályokban meghatározott fórumrendszer, illetve az alapvető jogok biztosa vagy az oktatási ombudsman eljárása az érintettek rendelkezésére áll.

[24] Mindezek alapján, mivel az indítványok az Abtv. 26. §-ában foglalt feltételeknek nem felelnek meg, az Alkotmánybíróság tanácsa az alkotmányjogi panaszokat az Abtv. 64. § *b*) pontja, 56. § (3) bekezdése és az Ügyrend 30. § (2) bekezdés *c*) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2013. február 11.

*Dr. Bihari Mihály* s. k.,  
tanácsvezető alkotmánybíró

*Dr. Dienes-Oehm Egon* s. k.,  
alkotmánybíró  
*Dr. Lévay Miklós* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Lenkovics Barnabás* s. k.,  
előadó alkotmánybíró  
*Dr. Szalay Péter* s. k.,  
alkotmánybíró