

Szűdi János

A jogorvoslat rendje a közoktatásban II.

A közoktatásban a feladatok és az ehhez kapcsolódó döntési jogosítványok megoszlának az állam, a helyi önkormányzatok, a fenntartók és a közoktatási intézmények között. Ennek megfelelően számos érdek ütközik, hiszen eltérhet az érdeke a központi igazgatásnak, a helyi önkormányzatoknak, a fenntartóknak, az intézményeknek, a közoktatás szolgáltatásait igénybe vevő szülőknek, tanulóknak. A közoktatásról szóló törvény ezért törekedett arra, hogy általánossá tegye a jogorvoslat lehetőségét.

A jegyzői döntés kontrollja

A jegyzői első fokú döntéshozatallal szembeni jogorvoslat kérdése nyilvánvalóan nem tartozik a közoktatásról szóló törvény és végrehajtási rendeleteinek szabályozási körébe. Mégis indokolt foglalkozni azokkal az ügyekkel, amelyeket a közoktatás rendszerének működésével összefüggésben a jegyző bírál el első fokon annak tisztázása érdekében, hogy milyen lehetőségek állnak rendelkezésre a közoktatás-ellátó rendszer igénybevételével kapcsolatosan született döntések felülvizsgálatára, a vélt vagy valós érdeksérelem orvoslására. Az előző részben¹ kifejtettek alapján levonható az a következtetés, hogy a jegyző első fokú döntési jogkörébe nem tartozhatnak azok az intézményi ügyek, amelyek a gyermekek, tanulók ügyében keletkeztek, illetve amelyek összefüggnek a közoktatási intézmények működésével. A jegyző csak azokban az ügyekben jogosult első fokon döntést hozni, amelyeket a közoktatásról szóló törvény a hatáskörébe utalt. Ezeknek az elbírálására azonban nyilvánvalóan nem a közoktatásról szóló törvényt, hanem az államigazgatási eljárási törvényt kell alkalmazni, mivel a jegyző ezekben az esetekben államigazgatási ügyeket bírál el.

A közoktatás szolgáltatásainak igénybevétele meghatározott esetben és életkorban nemcsak joga, hanem kötelezettsége is a gyermeknek. Ez annyit jelent, hogy a közoktatásról szóló törvényben meghatározott feltételek bekövetkezése esetén nincs mérlegelési joga az érdekeltnak, hanem köteles igénybe venni az előírt szolgáltatásokat. A gyermeknek ötödik életévének betöltésétől kezdődően részt kell vennie az óvodai nevelés keretében folyó iskolai életmódra felkészítő foglalkozáson (Kt. 24. § (2) bekezdés). E kötelezettség alól csak abban az esetben kap felmentést, amennyiben az óvoda vezetője figyelembe véve a családi körülményeket, a gyermek képességeit és helyzetét, kérelemre felmentést ad e kötelezettség alól (Kt. 69. § (1) bekezdés). Abban az esetben, ha a gyermek hatodik életévét május 31-ig betölti és eléri az iskolába lépéshez szükséges fejlettséget, tankötelessé válik, amelynek alapján köteles iskolába járni. Ez a kötelezettség annak a tanévnek a végéig tart, amelyben a tanuló eléri a tizenhatodik életévét (Kt. 6. §. (2–3)). A tankötelezettség ideje alatt a tanuló köteles elsajátítani az előírt követelményeket, választása szerint iskolába járással vagy magántanulónaként (Kt. 7. § (1) bekezdés). A testi, érzékszervi, értelmi, beszéd-, illetve más fogyatékos gyermek, tanuló

¹ A tanulmány I. része az Új Pedagógiai Szemle 1996. 7–8. számában jelent meg.

kötelezettsége azonban eltér a többi gyermekétől. Az óvodai nevelést, iskolai nevelést és oktatást ugyanis csak olyan intézményben veheti igénybe, amelyik rendelkezik azokkal a személyi és tárgyi feltételekkel, amelyek lehetővé teszik, hogy a gyermek, tanuló az állapotának megfelelő különleges ellátásban részesüljön. Ezért a nevelési-oktatási intézmény kiválasztásában közreműködnek a megfelelő szakértelemmel rendelkező szakértői és rehabilitációs bizottságok. A szakértői és rehabilitációs bizottság vizsgálatán való megjelenés az előfeltétele annak, hogy a gyermek óvodába, iskolába járhatson. Abban az esetben, ha a gyermek fogyatékosága miatt nem tud iskolába járni, az állapotának megfelelő fejlesztő felkészítésre jogosult a tankötelezettség fennállása alatt. E fejlesztő felkészítés keretében a gyermek képzési kötelezettséget teljesít annak érdekében, hogy biztosítva legyen szellemi és fizikai képességének a legmegfelelőbb fejlesztése.

Az óvodai nevelés keretében folyó iskolai életmódra felkészítő foglalkozáson való részvétel, a tankötelezettség ideje alatti iskoláztatás, a képzési kötelezettségen való részvétel nemcsak jog és lehetőség, hanem – amint már utaltunk rá – kötelezettség mind a gyermek, tanuló, mind pedig a szülő részére is.

Figyelembe véve, hogy a családjogi törvény 70. §-a alapján a kiskorú gyermek szülői felügyelet alatt áll, e felügyelet részeként a szülő köteles gondoskodni kiskorú gyermekéről. A közoktatásról szóló törvény a szülő kötelességévé tette, hogy gondoskodjon arról, hogy gyermeke részt vegyen az óvodai nevelés keretében folyó, iskolai életmódra felkészítő foglalkozáson, illetőleg, hogy eleget tegyen tankötelezettségének vagy képzési kötelezettségének. E szülői kötelezettség teljesítését hatósági eszközökkel is ki lehet kényszeríteni, ezért teszi lehetővé a közoktatásról szóló törvény 91. §-ának c) pontja, hogy a gyermek lakóhelye szerint illetékes jegyző elrendelje az óvodai nevelés keretében folyó iskolai életmódra felkészítő foglalkozáson való részvételt, a tankötelezettség és a képzési kötelezettség teljesítését. Az előzőekben ismertetett kötelezettségek teljesítésével összefüggésben a jegyző kötelezheti a szülőt arra is, hogy gyermekével jelenjen meg szakértői vizsgálaton, illetőleg, hogy az elkészült szakértői vélemény alapján frassa be gyermekét a megfelelő nevelési-oktatási intézménybe (Kt. 30. § (4) bek.). Sokak által vitatott kérdés, hogy elrendelheti-e a jegyző a szakértői és rehabilitációs bizottság előtti megjelenéshez hasonlóan a nevelési tanácsadáson való részvételt is. A választ a közoktatásról szóló törvény 6. §-a (4) bekezdésének a) pontja alapján lehet megadni. A tankötelezettség kezdetéről az iskola igazgatójának kell döntenie az óvoda véleménye alapján. Abban az esetben azonban, ha a gyermek nem járt óvodába, nem vett részt az óvodai nevelés keretében folyó iskolai életmódra felkészítő foglalkozáson, az igazgatói döntéshez a nevelési tanácsadó véleményére van szükség. Ilyenkor ugyanis a nevelési tanácsadó állapítja meg, hogy a gyermek elérte-e az iskolába lépéshez szükséges fejlettséget. Ezért, ha a szülő nem viszi el gyermekét a nevelési tanácsadóba, nem teszi lehetővé annak eldöntését sem, hogy gyermeke megkezdheti-e a tankötelezettség teljesítését. Ezért az említett rendelkezések alapján a jegyzőnek joga és kötelessége az óvodába nem járó gyermek nevelési tanácsadói vizsgálatát elrendelni, amennyiben erre szükség van annak megállapításához, hogy a gyermeknél valóban beállt-e a tankötelezettség, azaz, hogy megfelelően iskolaérett-e.

Az ismertetett ügyekben a jegyző a döntését az államigazgatási eljárási törvény rendelkezései alapján hozza meg. Az államigazgatási eljárás megindításához kérelemre, bejelentésre, nyilatkozatra van szükség, melyet az ügyfél nyújthat be a közigazgatási szervhez. Nyilvánvaló, hogy a szülő, illetőleg a gyermek az

ismertetett ügyekben nem fogja kezdeményezni az eljárás megindítását. Ezekben az ügyekben azonban ügyféli jogállás illeti meg azokat a közoktatási intézményeket is, amelyek közreműködnek a közoktatási feladatok megvalósításában. Ez összhangban áll az államigazgatási eljárási törvény 3. §-ának (4) bekezdésében meghatározott ügyféli fogalommal is, mely szerint ügyfél az érdekelt magánszemély mellett az a jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező más szervezet is, amelynek jogát vagy jogos érdekét érinti az ügy, illetőleg az ügyfél jogai megilletik azt a szervezetet is, amelynek feladatkörét érinti az ügy. Nem vonható kétségbe, hogy a közoktatásról szóló törvényben meghatározott gyermeki, szülői kötelezettség teljesítése érinti annak a közoktatási szervnek a feladatkörét, amelynek a gyermek felkészítését, nevelését, oktatását el kellene látnia. Ezért teszi lehetővé a közoktatásról szóló törvény 7. §-ának (2) bekezdése, hogy az illetékes iskola igazgatója kezdeményezze a jegyzőnél a tankötelezettség teljesítésével kapcsolatos döntés meghozatalát abban az esetben, ha megítélése szerint hátrányos a tanuló részére, hogy magántanulónként tegyen eleget tanulmányi kötelezettségeinek. A nevelési-oktatási intézmények működéséről szóló miniszteri rendelet 16. §-ának (3) bekezdése a gyermek lakóhelye szerint illetékes óvoda vezetőjének, iskola igazgatójának kötelezettségévé teszi, hogy eljárást kezdeményezzen az illetékes jegyzőnél abban az esetben, ha a gyermeket az előírt időben nem írták be az óvodába, illetőleg az iskolába. A fogyatékos gyermek, tanuló érdekében államigazgatási eljárás megindítását kezdeményezheti – a képzési kötelezettségről és a pedagógiai szakszolgálatokról szóló 14/1994. (VI. 24.) MKM rendelet 18. §-a alapján – a családvédelmi intézmény, a szakértői és rehabilitációs bizottság vagy a gyermek, tanuló fogadására kijelölt nevelési-oktatási intézmény vezetője.

Ezekben az államigazgatási ügyekben a jegyző az államigazgatási eljárási törvénynek megfelelően első fokú határozatot hoz, amely ellen a szülőnek, tanulóknak jogában áll igénybe venni az államigazgatási eljárási törvény VII. fejezetében szabályozott jogorvoslati fórumokat, így többek között élhet a fellebbezés jogával, és ezt követően jogszabálysértésre hivatkozással igénybe veheti a bírósági utat is. A jegyző által hozott első fokú döntések ellen benyújtott fellebbezéseket a közigazgatási hivatal jogosult és köteles elbírálni (Áe. 94. § (1) bek.).

A fenntartói döntés kontrollja

A fenntartói irányítás keretében hozott döntések felülvizsgálati rendjének elemzésénél azok érdemelnek figyelmet, amelyek nem tartoznak az előzőekben kifejtett intézkedések körébe, tehát nem a közoktatási intézmények által hozott első fokú döntések felülvizsgálata a cél. Azokat a döntéseket, intézkedéseket kell ezért megvizsgálni a jogorvoslat, felülvizsgálat lehetőségének oldaláról, amelyekben a fenntartó hozza meg az első döntést, intézkedést, illetőleg amelyekben a fenntartót terheli valamilyen mulasztás. A fenntartói döntéshozatal és e döntéshozatal felülvizsgálatával kapcsolatos eljárás részben kapcsolódik csak a közoktatásról szóló törvény rendelkezéseivel. Annnyiban része a közoktatás rendszerét meghatározó joganyagnak, amennyiben elválik a helyi önkormányzatok működését, tevékenységét meghatározó, az alkotmányjog rendelkezései közé tartozó normáktól. Miután a közoktatás intézményrendszerének fenntartói köre lényegesen szélesebb a helyi önkormányzati fenntartói körnél, minden olyan esetben, amikor a fenntartói oldalon nem a helyi önkormányzat áll, a döntéshozatalra, intézkedési jogosult-

ságra vagy ezek elmulasztására vonatkozóan a közoktatásról szóló törvény előírásait kell alkalmazni. Természetesen a helyi önkormányzatok döntéseik, intézkedéseik meghozatalakor a közoktatási törvényben meghatározott fenntartói irányítás körébe tartozó jogosítványok gyakorlásakor nem hagyhatják figyelmen kívül a közoktatásról szóló törvény előírásait sem. Azokban az esetekben azonban, amikor a meghozott döntések elleni jogorvoslat lehetőségét kell vizsgálni, eltérő rendelkezéseket kell alkalmazni attól függően, hogy a fenntartói irányítás keretébe tartozó döntést helyi önkormányzat vagy más intézményfenntartó hozta meg.

A közoktatásról szóló törvény a fenntartói irányítás tartalmát, terjedelmét egységesen állapította meg, s nem tesz különbséget a jogosítványok között azon az alapon, hogy az intézmény fenntartója helyi önkormányzat, állami szerv, egyház, gazdálkodó szervezet, egyesület, magánszemély stb. A fenntartó jogosult dönteni a közoktatási intézmény létesítéséről, gazdálkodási jogköréről, átszervezéséről, megszüntetéséről, tevékenységi körének módosításáról, nevének megállapításáról, a közoktatási intézmény költségvetéséről. A fenntartó bízza meg a közoktatási intézmény vezetőjét, és gyakorolja felette a munkáltatói jogokat. A fenntartói jogkör kiterjed a nevelési-oktatási intézmény foglalkozási, illetve pedagógiai programjának, továbbá a közoktatási intézmény szervezeti és működési szabályzatának jóváhagyására. Ugyancsak fenntartói jogkör a nevelési-oktatási intézményekben folyó pedagógiai-szakmai munka eredményességének értékelése. E döntések meghozatalához azonban a közoktatásról szóló törvény eljárási szabályokat állapít meg. Előírja például, hogy a fenntartó a közoktatási intézmény megszüntetésével, átszervezésével, feladatának megváltoztatásával, nevének megállapításával, költségvetésének meghatározásával és módosításával, vezetőjének megbízásával és megbízásának visszavonásával összefüggő döntése előtt köteles beszerezni az intézmény alkalmazotti közösségének, az iskolaszéknek (óvodaszéknek, kollégiumi széknek), az iskolai (kollégiumi) diákönkormányzati szervnek a véleményét (Kt. 102. § (3) bekezdés). Annak ellenére, hogy a fenntartói irányítás szabályai intézményfenntartótól függően egységesek, nyilvánvaló, hogy a helyi önkormányzatok az e kérdéskörbe tartozó döntéseik meghozatalakor nem hagyhatják figyelmen kívül azt, hogy a közoktatási törvényben foglaltak szerint felelősek meghatározott közoktatási feladatok ellátásának megszervezéséért. Ezért döntéshozataluk minden esetben összekapcsolódik a helyi oktatáspolitikai kérdésekkel, döntésekkel is. Az intézmények létesítése, megszüntetése esetén ugyanakkor döntési, intézkedési jogosultságukat a közoktatásról szóló törvény 88. §-ának (2)-(4) bekezdése igen lényegesen befolyásolja azért, hogy meghatározza, milyen feltételek mellett szüntetheti meg a helyi önkormányzat a kötelező feladatot ellátó közoktatási intézményét, illetőleg adhatja át a tulajdonában lévő nevelési-oktatási intézmény tulajdoni vagy fenntartói jogát másik, nem önkormányzati intézményfenntartónak. A törvény továbbá azt is előírja, hogy a községi, városi, fővárosi, kerületi önkormányzat az 1990-ben tulajdonába került, körzeti feladatot ellátó közoktatási intézményt nem szüntetheti meg, hanem abban az esetben, ha az a körzeti feladatot ellátását nem vállalja, köteles az intézmény vagyonát használatra átengedni a fővárosi, megyei, megyei jogú városi önkormányzatnak.

A közoktatásról szóló törvény a fenntartói irányítás keretében hozott döntések elleni jogorvoslat kérdését csak néhány kiemelt esetben szabályozza, akkor, amikor a közoktatás egyik legfontosabb, alkotmányban biztosított alapelvének védelme ezt indokoltá teszi. A Magyar Köztársaság Alkotmányának 70/G. §-a alkotmányos jogként biztosítja a tanszabadságot és a tanítás szabadságát. Ennek

figyelembevételével mondja ki a közoktatásról szóló törvény 39. §-ának (1) bekezdése, hogy a nevelési-oktatási intézmények szakmai tekintetben önállóak, és szervezetükkel, valamint működésükkel kapcsolatosan minden olyan ügyben dönthetnek, amelyet jogszabály nem utal másnak a hatáskörébe. E rendelkezések érvényesülését biztosítja például, hogy a közoktatási intézmény működését, belső és külső kapcsolatait meghatározó szervezeti és működési szabályzatot a közoktatási intézmény vezetője készíti el, és a nevelőtestület, illetőleg a szakalkalmazotti értekezlet fogadja el. Érvényességéhez azonban szükség van az intézmény fenntartójának jóváhagyására (Kt. (1)–(3) bekezdés). Hasonló szabály található a nevelési-oktatási intézmény pedagógiai munkáját meghatározó okmányok elfogadására is, hiszen az óvodai foglalkozási program, illetve az iskolai, kollégiumi-pedagógiai program elfogadása a nevelőtestület jogkörébe tartozik, azonban bevezetésére csak akkor van lehetőség, ha a fenntartó jóváhagyta (Kt. 44. §. (1) bekezdés). A fenntartói irányítás gyakorlásával összefüggő rendelkezések meghatározzák azokat a feltételeket is, amelyek fennállása esetén a szervezeti és működési szabályzat, illetőleg a foglalkozási vagy pedagógiai program jóváhagyása megtagadható (103. § (1)–(2) bekezdése). A közoktatásról szóló törvény e rendelkezések megtartását olyan fontosnak ítélte meg, hogy jogorvoslati jogot biztosított a nevelőtestületnek arra az esetre, ha a fenntartó a nevelési-oktatási intézmény foglalkozási, illetve pedagógiai programját vagy a szervezeti és működési szabályzatát nem hagyta jóvá (Kt. 84. § (1) bekezdés). A jogorvoslati lehetőség eltérően alakul attól függően, hogy ki az intézményfenntartó, mivel a döntés felülvizsgálatát jogszabálysértésre hivatkozással a bíróságtól kérheti a nevelőtestület, kivéve azt az esetet, ha a jóváhagyás kérdésében a nevelési-oktatási intézményt fenntartó önkormányzat képviselő-testülete (közgyűlése) hozott döntést. Ekkor ugyanis a közigazgatási hivatalnál van lehetőség törvényességi ellenőrzés kezdeményezésére.

A fenntartói irányítás keretében hozott első fokú döntések további felülvizsgálatával, megtámadásával kapcsolatos kérdésekre a közoktatásról szóló törvény nem állapít meg külön eljárási szabályokat. Nem nevesít külön eljárási rendet. Biztosítja azonban a nem helyi önkormányzat által fenntartott közoktatási intézmény fenntartói tevékenységének törvényességi ellenőrzését, melynek gyakorlásával a jegyzőt ruházza fel (Kt. 80. (1) bekezdés és 82. § b) pontja). A törvényességi ellenőrzés lefolytatását bárki kezdeményezheti, aki érdekelt a közoktatási intézmény működésében, és sérelmezi a fenntartó döntését. A jegyző az államigazgatási eljárási törvénynek a hatósági ellenőrzésre vonatkozó rendelkezései alapján (Áe. VI. fejezet) végezheti el az ellenőrzést, melynek eredményeképpen a fenntartót felhívhatja a törvénysértés megszüntetésére, ha pedig intézkedése eredménytelen maradt, a bírósághoz fordulhat, kérve annak megállapítását, hogy a fenntartó intézkedése, döntése törvénysértő. Ha a fenntartó a bíróság által megállapított határidőn belül sem szünteti meg a törvénysértést, a jegyző visszavonja a működéshez szükséges engedélyt, illetőleg intézkedik a közoktatási intézmény nyilvántartásból való törléséről, amely a közoktatási intézmény megszűnését eredményezi (Kt. 80. § (3) bekezdés). A jegyző az ellenőrzés eredményeképpen a nevelési-oktatási intézmény működését is felfüggesztheti, ha az ott folyó nevelő és oktató munka a közbiztonságot, a közrendet, a közegészségügyet, a közérkölcset sérti vagy mások jogai, szabadságjogai ellen irányul, illetve, ha a nevelési-oktatási intézmény nem rendelkezik a feladatainak ellátásához szükséges feltételekkel (Kt. 80. § (4) bekezdés).

A nem helyi önkormányzatok által fenntartott nevelési-oktatási intézmény fenntartói tevékenységének jegyző által ellátott törvényességi ellenőrzése összhangban áll a helyi önkormányzatokról szóló törvénynek azokkal az előírásaival, amelyek biztosítják a képviselő-testület, illetőleg a közgyűlési döntések törvényességének ellenőrzését. Ezekben az ügyekben a közigazgatási hivatalhoz lehet fordulni, kérve annak megvizsgálását, hogy a testület a fenntartói irányítási jogkörben meghatározott döntései során megtartotta-e a törvényekben foglalt rendelkezéseket.

Mindezekre tekintettel a jegyző, illetőleg a közigazgatási hivatal által végzett törvényességi ellenőrzés jó lehetőséget biztosít a fenntartói irányítás körében hozott intézkedések, döntések felülvizsgálatára az elmaradt intézkedések meghozatalának kezdeményezésére.

A közoktatás rendszerében a döntéshozatali jog meglehetősen megosztott, és ennek megfelelően eléggé sokszínű az az eljárási rend, amelynek keretén belül az érdekeltek kezdeményezhetik a meghozott döntések, intézkedések felülvizsgálatát, az elmaradt döntések, intézkedések pótlását. Ez a sokszínűség visszavezethető arra, hogy a közoktatásban a feladatok és az ehhez kapcsolódó döntési jogosítványok megosznak az állam, a helyi önkormányzatok, a fenntartók és a közoktatási intézmények között. Ez következik a feladatmegosztás elvéből, amelyhez kapcsolódik az intézményi önállóság elve és a szabad intézményalapítás joga. A közoktatásban ennek megfelelően számos érdek ütközik, hiszen eltérhet az érdeke a központi igazgatásnak, a helyi önkormányzatoknak, a fenntartóknak, az intézményeknek, a közoktatás-szolgáltatást igénybe vevő szülőknek, gyermekeknek, tanulóknak. Az eltérő érdekekből adódhatnak összeütközések, konfliktushelyzetek, amelynek következtében megszületett döntések, intézkedések sérthetik mások érdekeit. A közoktatásról szóló törvény ezért törekedett arra, hogy általánossá tegye a jogorvoslat lehetőségét, és szűk kivételtől eltekintve biztosítsa minden, a közoktatás rendszerét, működését érintő intézkedés, döntés felülvizsgálatának a jogát.

A közoktatásról szóló törvény az államigazgatási eljárási törvénnyel, továbbá a helyi önkormányzatokról szóló törvénnyel egységet alkotva igen tág körben nyújt lehetőséget ahhoz, hogy az első fokon hozott döntések felülvizsgálatára sor kerüljön. Kihatalmazza a közoktatásról szóló törvény a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény XX. fejezete által biztosított lehetőséget is, amelyik lehetővé teszi, hogy a közigazgatási perekre vonatkozó rendelkezések alapján, ha törvény előírja, a nem államigazgatási szervek által hozott döntéseket is felülvizsgálja a bíróság (Pp. 324. § (2) bekezdés c) pont). A bírói út igénybevételének lehetősége fontos garanciális szabály, hiszen a közoktatási ügyek intézésében a másodfokú döntéshozatalban kiemelkedő szerepet kapnak azok a szervek, amelyek végső fokon maguk is érdekeltek a döntéshozatalban, a közoktatási intézmények működésében. Ezért a független bíróságok bevonása a közoktatás döntéshozatali rendszerében erősíti a törvényesség megszilárdításával, erősödésével összefüggő elvárások érvényesülését.