

Az önkormányzati feladatellátás alakulása napjainkban – elméleti és gyakorlati problémák, különös tekintettel az oktatási terület egyes elemeire

Csörgits Lajos

*doktorandusz, SZE Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola
aljegyző, Győr Megyei Jogú Város Önkormányzata*

1. Bevezető gondolatok

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény hiányosságait igyekezett pótolni az új önkormányzati törvény, a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mőtv.). A korábbi szabályozást több kritika érte az önkormányzati feladatok pontatlan szabályozása miatt, ezt az új törvény igyekszik orvosolni a finanszírozási rendszerrel együtt.¹

Jelen tanulmány az Mőtv. által előidézett változások közül kizárólag az önkormányzati feladatok átalakulását dorgozza fel. Az önkormányzati törvény megalapozta az önkormányzati feladatok átstrukturálódását, a tényleges feladatátszervezések azonban külön törvényben és más jogszabályban kerültek szabályozásra. Az önkormányzati feladatok feldolgozása kapcsán szükséges, hogy foglalkozzam annak alaptörvényi hátterével. Az Alaptörvény milyen változást idézett elő a feladatellátásban az önkormányzatiság oldaláról? Mennyiben érinti az önkormányzati autonómiát az Alaptörvény megszületése, az önkormányzati feladatok megváltozása és mindezzel összefüggésben az önkormányzati finanszírozási rendszer átalakulása. A tanulmány keretében részletesen az oktatás területén végbement változásokról szólok.

2. Az önkormányzati feladatok értékelése az önkormányzatiság oldaláról

A 2012. január 1-jén hatályba lépett az Alaptörvény, amely az Alkotmányhoz képest teljesen más koncepció alapján határozza meg a helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályokat. Az eltérő szabályozási filozófiára vonatkozó állításom alátámasztásául az Alkotmányban és az Alaptörvényben

¹ Ld.: Balázs István: A helyi önkormányzati autonómiafelfogás változása az új törvényi szabályozásban. *Új Magyar Közigazgatás*, Vol. 5 (2012) 10. szám, 37.

rögzített szabályokat kell összevetni, de leginkább az Alaptörvényből – az Alkotmányhoz képest – azon „hiányzó” szabályokat kell sorra venni, amelyek a téma szempontjából relevánsak.

2.1. A helyi önkormányzáshoz való jog

Az Alkotmány esetében a helyi önkormányzatok szabályrendszere a helyi önkormányzáshoz való jogra épült [42. §]. Ezen kollektív jogosultság biztosítékaként a képviselő-testületet megillető alapjogok is deklarálásra kerültek [44/A. §], amelyeket csak kétharmados törvény korlátozhatott [44/C. §], és amely alapjogokon alapuló jogszerű hatáskörgyakorlás bírói jogvédelemben részesült [43. § (2) bek.]. Ezen alapjogok elsősorban a végrehajtó hatalommal szemben jelentettek védelmet. Ebben a tekintetben a települések egyenlők voltak, a tárgyalt alapjog valamennyi település számára biztosított volt. Ez a rendszer éppen a múlt „túlkapásai” miatt alakult ki, viszont az önkormányzati rendszer túlaprózottsága miatt finanszírozhatatlanná vált. Az Alaptörvény azonban szakít ezen felfogással, hiszen nem rendelkezik a helyi önkormányzáshoz való jogról és annak tartalmáról, hanem a helyi közügy fogalmát helyezi a középpontba.

Úgyszintén nem határozza meg az Alaptörvény az önkormányzatok szintjeit, ebből következően nem alkotmányos követelmény, hogy valamennyi település önkormányzattal rendelkezzen, így ennek az alkotmányos védettsége megszűnt. Ennélfogva és az önkormányzáshoz való jog deklarációjának hiányában települések közösségeinek nem sérülhet ezen kollektív joga, hiszen az Alaptörvényben az nem létezik, csak az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésében hatásköri szabályként rögzített rendelkezések.

Ebből következően – mivel a helyi önkormányzáshoz való alapjog deklarációja hiányzik –, a jövőben a törvényi rendelkezések csak akkor minősülhetnek alaptörvény-ellenesnek, ha a törvényi szabályozás az adott hatáskört teljesen elvonja. Az Alkotmánybíróság korábbi álláspontja szerint sem volt a helyi önkormányzáshoz való jog korlátozhatatlan, arra törvényben volt lehetőség, és csak akkor sértette az Alkotmány rendelkezéseit, ha az alapjogot olyan mértékben korlátozta a törvényhozó, hogy az az alapjog kiüresedéséhez vezetett, vagy azt teljesen elvonta [2/1997. (I. 22.) AB határozat].

Az Alaptörvény által meg nem követelt alapjogot és az önkormányzatok szintjeit az Möt. rögzíti. Kimondja, hogy a helyi önkormányzás joga a települések és a megyék választópolgárainak közösségét illeti meg [2. § (1) bek és 3. § (1) bek.]. Az Möt. alapján a helyi önkormányzás joga egyrészt a helyi közakarat kifejezését jelenti – azaz a döntés jogát –, másrészt a közakarat megvalósítását, a döntés végrehajtását [2. § (2) bek.]. Ennek megfelelően a helyi önkormányzás alanyának a helyi közösség tagjai

tekintendők, és nem maga az önkormányzat vagy annak szervei [8. § (1) bek.]. A helyi közösség tagjai ezt a jogot közvetlenül, népszavazás útján vagy közvetett módon, választott képviselők útján gyakorolhatják.²

A helyi önkormányzathoz való jog másfajta megközelítést támasztja alá az is, hogy az nem pusztán jogot, hanem kötelezettséget is előír a helyi választópolgároknak akkor, amikor „állampolgári felelősségérzet” érvényre juttatásáról szól az Mötv. a helyi önkormányzathoz való jog kapcsán, és akkor, amikor kötelezésként előírja, hogy „a helyi közügyekben demokratikus módon, széles körű nyilvánosságot teremtve kifejezi és megvalósítja a helyi közakaratot.”[Mötv. 2. §].³

Ezen jogosultságok azonban továbbra is megilletik valamennyi település közösségét, így az a félelem, hogy önkormányzatok összevonásra kerülnek, alaptalan volt, jóllehet ez egy törvénymódosítással valósággá válhat. Tény azonban, hogy vannak olyan nagyon alacsony lélekszámú települések (százas nagyságrendben 100 fő alatti települések), ahol képviselő-testület vagy polgármester megválasztása is nehézséget okoz, és amely helyzetet az Ötv. nem kezelte. A jogszabályi környezetnél fogva a települési önkormányzatok szorosabb együttműködésre lesznek kötelezve, amely azonban az önkormányzati autonómiát nem sértheti.

2.2. A helyi közügy meghatározása

Az Alaptörvény alapján az önkormányzatok feladata a helyi közügyek intézése [31. cikk (1) bek.]. A helyi közügyek fogalmának rögzítése azonban szintén törvényre marad, azaz az állami és önkormányzati szféra határvonalainak pontos kijelölése a törvényhozó feladata, hiszen jelenleg az Alaptörvényben meghatározott egyes feladatoknak nincsen rögzítve a lényegi tartalma – a helyi önkormányzathoz való jog –, amely a feladat- és hatáskör korlátozása esetén vizsgálható lenne.

Ennélfogva a törvényhozás keretében az önkormányzati feladatok meghatározása területén az Országgyűlés aktivizmusa még jobban megmutatkozhat. Az önkormányzati feladat- és hatáskör-telepítéshez azonban elengedhetetlen lenne a helyi közügy fogalmi megalapozása, hiszen

² Vö.: Patyi András: Gondolatok a magyar helyi önkormányzati rendszer általános szabályairól. Szoboszlai-Kiss Katalin – Deli Gergely (szerk.): *Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére*. UNIVERSITAS-GYŐR Nonprofit Kft., Győr, 2013. 384., 387., 389., és 393-394.

³ Ld.: Balázs István: A magyar közigazgatás átalakulása a rendszerváltástól napjainkig. *Új Magyar Közigazgatás*, Vol. 5 (2012) 12. szám, 11. és Balázs: *A helyi önkormányzati autonómiafelfogás...* 38.

az az önkormányzatiság immanens elemének tekinthető, azaz az önkormányzati autonómia garanciájának kellene lennie.⁴

Jóllehet az Alaptörvény feladat- és hatásköri szabályként tartalmaz bizonyos jogosultságokat – önálló igazgatás, tulajdonosi joggyakorlás joga, vállalkozás joga, együttműködés joga, etc. [32. cikk (1) bek. c), e), g) és k) pont] – ugyanakkor azok bírói jogvédelme nem került rögzítésre az Alaptörvényben, kizárólag az Möt.v.-ben [5. §].⁵

Nemcsak a helyi közügy fogalmának meghatározása nem történt meg az Alaptörvényben, hanem az önkormányzati feladat- és hatáskörmegosztási elvek deklarálása sem. Az állami és önkormányzati feladatmegosztás kapcsán rögzítésre kerülhetett volna az Európai Unióról szóló szerződés 5. cikk (1) bekezdésében rögzített szubszidiaritás elve, amely azt szolgálná, hogy az önkormányzati autonómia körébe eső tényezőket a lehető legtágabban értelmezhesse a helyi önkormányzás jogát gyakorló alany, míg az állam viszont arra lenne szorítva, hogy az állami „beavatkozást” a minimálisra csökkentse ezen a területen.⁶

A nyugat-európai tendencia az, hogy az állami és önkormányzati feladatok szervezetenként egyre inkább összefonódnak. Ezt jelzi az Alaptörvény is: a helyi önkormányzathoz való jog mint közösségi alapjog az Alaptörvény szintjén már nem jelenik meg,⁷ ugyanakkor az Alaptörvény további rendelkezéseiből⁸ egyértelműen kitűnik, hogy az önkormányzati és az államigazgatási szervezetrendszer megkülönböztetése továbbra is fennmarad.⁹ Az, hogy az önkormányzat valamely szerve is kivételesen ellát államigazgatási feladatot, önmagában nem jelent problémát, ha megfelelő alkotmányos és törvényi garanciák mellett történik ez: az állami feladatellátás nem veszélyeztetheti az önkormányzati autonómiát. Véleményem szerint azonban az alkotmányos követelmények rögzítése feltétlenül szükséges lenne ahhoz, hogy a feladat-

⁴ Torma András: Az állami, a közigazgatási és az önkormányzati feladatokról. Ádám Antal – Csefkó Ferenc (szerk.): *Ünnepi kötet. Ivancsics Imre egyetemi docens, decan emeritus 70. születésnapjára*. Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs, 2008. 160.

⁵ Patyi: *i. m.* 385.

⁶ Torma: *i. m.* 160.

⁷ Ld. Küpper, Herbert: A magyar önkormányzatok német szemmel. *JURA*, Vol. 9 (2003) No. 1, 165.

⁸ Az Alaptörvény 15. cikk (2) bekezdése leírja, hogy a Kormány államigazgatási szerveket hozhat létre, és önkormányzati szerv létrehozására nem jogosult. Úgyszintén az Alaptörvény 34. (3) bekezdése ezt erősíti, hiszen eszerint polgármester számára államigazgatási feladat- és hatáskört csak kivételesen állapíthat meg törvény vagy törvényi felhatalmazáson alapuló kormányrendelet.

Az Alkotmánybíróság ezen, az Alkotmányban is rögzített szabályok kapcsán kifejtette, hogy „a helyi önkormányzatok és az államigazgatás elválasztása tükröződik a polgármester jogállásának alkotmányi szabályozásában is” [55/1994. (XI. 10.) AB határozat].

⁹ Ld.: Patyi: *i. m.* 385.

meghatározás keretében az állam ne „államosíthassa” az önkormányzatokat.¹⁰ Az önkormányzati rendszer átalakítása azonban megfelelő alkalom lett volna arra, hogy a képviselő-testület és szervei vonatkozásában az egyes önkormányzati és államigazgatási feladatok elkülönítésre kerüljenek.¹¹

2.3. Az önkormányzatiság kérdése a *Helyi Önkormányzatok Európai Chartája*¹² tekintetében

A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája nem mondja ki, hogy alkotmányos szinten kellene rögzíteni a helyi önkormányzathoz való jogot. Azt maga sem deklarálja, hogy az kollektív alapjog lenne, csak annyit mond ki, hogy „a helyi önkormányzás elvét a belső jogalkotásban és amennyire lehetséges, az Alkotmányban is el kell ismerni” [2. cikk]. Ezt a követelményt hazánk teljesíti akkor, amikor az Alaptörvényben rögzíti, hogy „Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek” [31. cikk (1) bek.].

A helyi önkormányzás fogalmát azonban meghatározza a Charta, eszerint „a helyi önkormányzás a helyi önkormányzatoknak azt a jogát és képességét jelenti, hogy – jogszabályi keretek között – a közügyek lényegi részét saját hatáskörükben szabályozzák és igazgassák a helyi lakosság érdekében” [3. cikk 1. pont]. Ezen meghatározásból világosan kiderül, hogy a helyi közügyek szabályozása és intézése nem tartozik kizárólagosan a helyi önkormányzatok hatáskörébe.

Úgyszintén teljesítjük – formálisan legalábbis – a Charta azon szabályát, hogy a közfeladatokat a lehető legközelebb eső közigazgatási szerv útján kell megvalósítani, kivéve, ha a feladat természete, nagysága vagy a hatékonysági és gazdaságossági szempontok mást indokolnak [4. cikk 3. pont]. A későbbiekben szó lesz arról, hogy az oktatási rendszer átalakítása során ezzel ellentétes folyamatok zajlottak.

A Charta által biztosított államigazgatási felügyeleti jog lehetőségével, a jogalkotó csak az új Mötv. kapcsán él, hiszen a korábbi szabályok szerint csak törvényességi ellenőrzés érvényesült a helyi önkormányzatok felett [8. cikk]. A Charta által biztosított államigazgatási felügyelet lehetőségét azonban, ha – a magyar szöveg szerint – tartalmilag megvizsgáljuk, arra juthatunk, hogy az valójában ellenőrzést jelent, hiszen azt mondja, hogy „a helyi önkormányzat tevékenységének államigazgatási felügyelete (...) csak e

¹⁰ Küpper: *i. m.* 166.

¹¹ Ld.: Balázs: *A helyi önkormányzati autonómiafelfogás ...* 39.

¹² A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája az Európa Tanács keretében 1985. október 15-én született szerződés. A Chartában részes államoknak a Charta cikkei közül legalább húszat magára nézve kötelezőnek kell elismerni, és ebből a Chartában felsorolt tizet kötelező kiválasztani.

tevékenység törvényességének és az alkotmányos elvekkel való összhangjának vizsgálatára irányulhat.”

A törvényességi vizsgálat pedig a magyar *terminus technicus* alapján csak az ellenőrzés jogát jelenti, és a döntéshozatal lehetőségét nem fogja át. Az Önkormányzati Charta angol szövegében az „*any administrative supervision of the activities of local authorities shall (...) aim only at ensuring compliance with the law and with constitutional principles*” fordulat szerepel [8. cikk]. Eszerint viszont a közigazgatási „felügyelet” célja a törvényesség és alkotmányossági elvek biztosítása lehet. A törvényesség és alkotmányosság biztosítása azonban tartalmilag jelentheti a döntési jogot is, ami már felügyeleti tevékenység.

Ezzel összefüggésben felmerül továbbá az Mötv. által a kormányhivatalra telepített azon jogosultság is, hogy az elmulasztott jogi aktust pótolhatja, azaz törvényi felhatalmazás birtokában önkormányzati hatáskört vonhat el. A Charta rendelkezései alapján ez a szabály sem „bukik el”, mert az rögzíti, hogy a „teljes és kizárólagos” önkormányzati hatáskörgyakorlás alól – amely jelenti, hogy más közigazgatási szerv a hatáskört nem vonhatja el, és nem is korlátozhatja – törvényben kivétel tehető [4. cikk 4. pont].

A Charta rendelkezéseinek tehát az Mötv. látszólag megfelel, viszont ha a Charta szellemiségét, üzenetét vizsgáljuk, akkor már nem feltétlenül juthatunk erre a megállapításra. A Charta preambulumban olvashatjuk, hogy „csak tényleges feladatkörrel bíró helyi önkormányzatok biztosíthatnak egyszerre hatékony és az állampolgárokhoz közelálló igazgatást”, valamint „a helyi önkormányzás védelme és megerősítése a különböző európai országokban fontos hozzájárulás a demokráciának és a hatalom decentralizálásának elvein alapuló Európa kialakításához.” A Charta keretei között a szerződő államok 1985-ben abban állapodtak meg, hogy az akkor létezett önkormányzati rendszert megerősítik és azt tényleges feladatokkal ruházzák fel.

A 2013. január 1-jével végbemenő változások kapcsán azonban nem állíthatjuk azt, hogy az 1985-ös évben megindított folyamat ellentétes irányt vett volna, csupán azt, hogy a közigazgatás átalakulása folyamatban van, alakul az újabb kihívásokhoz. Ennek hazánkban az alapidokumentuma a *Magyary Zoltán Közigazgatási-fejlesztési Program*, amely azonban a helyi önkormányzati rendszerre nem tér ki. Ebből azt a következtetést lehet levonni, hogy jelenleg az önkormányzati szféra nem szerepel a közigazgatás átalakításának prioritásai között, annak alakulása (alakítása) a közigazgatási szervezetrendszer többi résztvevőjének meghatározásához igazodik.¹³

¹³ Balázs: *A helyi önkormányzati autonómiafelfogás ...* 40-41.

2.4. A helyi közügy megítélése az oktatás vonatkozásában

A helyi közügyek intézése körében a helyi közszolgáltatások biztosítása az egyik kiemelkedő feladat [Mötv. 4. §]. A helyi közszolgáltatások egy része a kötelező önkormányzati feladatokat jelenti. 2013. január 1-jéig valamennyi önkormányzat kötelező feladata volt az óvodai nevelés és az iskolai oktatás biztosítása [8. § (4) bek., 63. § (1) bek., 63/A. § n) pont]. A közoktatás (2013. január 1-jétől köznevelés) az óvodai nevelés kivételével kikerült a helyi közügyek köréből, és állami feladattá vált, jóllehet az oktatás a településeken az egyik legfontosabb helyi közügynek volt tekinthető.

Az állami és önkormányzati feladatmegosztás azonban felemás módon történt meg, hiszen egyrészt a fenntartói és működtetői jogok, ha különbözőképpen is, de megoszlanak az állam és az önkormányzat között. Az önkormányzatok ezen feladatától való „megfosztása” azért is sajátos, mert jóllehet az önkormányzatok nem jogosultak 2013. január 1-jével az óvoda kivételével köznevelési intézményt fenntartani, ez a joga megmaradt az egyházaknak és a magánszféra szereplőinek is, így az alapítványoknak és a nonprofit gazdasági társaságoknak is. A jogszabály azt sem zárja ki, hogy a települési önkormányzat nonprofit gazdasági társaságot alapítson, és ebben a formában tartson fenn, és működtessen köznevelési intézményt. Ugyanakkor a jogalkotónak valószínűsíthetően nem az volt a szándéka, hogy eddig költségvetési szervként működő, önkormányzati fenntartású köznevelési intézmények a jövőben nonprofit gazdasági társaságként működjenek tovább.

Az átszervezés indoka azonban elfogadható – miszerint az oktatás és nevelés területén túlzottan nagy eltérések mutatkoznak az egyes települések között –, de nem biztos, hogy az oktatási-nevelési feladatok ellátásának – a jogszabályi alapok megteremtésén túl – állami feladatnak kellene lenni. Az önkormányzati feladatellátás keretében is meg lehetett volna teremteni jogszabályban rögzített, minimális követelmények lefektetésével annak a lehetőségét, hogy valamennyi gyermek és tanuló közel azonos szakmai színvonalon és körülmények között részesülhessen a közszolgáltatásból.

Hiszen vitathatatlan, hogy az iskoláknak helyi identitás-megtartó, -képző és -erősítő szerepe van, így a helyi közösségekhez és önkormányzatokhoz való szoros kapcsolata megkérdőjelezhetetlen. Az oktatás olyan közszolgáltatás, amelyet a lakosság széles köre igénybe vesz, és a helyi közösségekhez kapcsolódik, különösen így van ez községekben és kisebb városokban.

Azzal azonban, hogy a törvényalkotó a fenntartói és a működtetői jogokat szétbontotta, és azok jogosultját differenciált módon határozta meg, a közoktatási rendszer átszervezésének indokát is felülírta, hiszen mégsem vette teljes egészében kézbe az egységes köznevelés biztosítását. Arról nem is beszélve, hogy a speciális szolgáltatást nyújtó köznevelési intézmények

esetében a gyermekétkeztetés, – ami korábban megyei önkormányzati, majd állami feladat volt –, települési feladattá vált. Az állami szerepvállalás tehát erre már nem terjedt ki.¹⁴

3. Az Alaptörvényből fakadó egyéb változások

A helyi önkormányzati szervezetrendszer és feladatellátásának átalakulása nem kis részben gyökerezik az Alaptörvény helyi önkormányzatokra vonatkozó rendelkezéseiből.

Az Möt. preambulumban olvasható, hogy a helyi önkormányzatok az egységes állami szervezetrendszer részei, ezzel a korábban felmerült vitát végérvényesen lezárja: az önkormányzatok is állami szervek, és nem helytálló az állami szervek és a helyi önkormányzati szervek rendszerének megkülönböztetése. Véleményem szerint ez olyan súlyú kérdés, amely alaptörvényi rögzítést igényelt volna, és nem egy sarkalatos törvény preambulumban kellett volna rögzíteni. Jóllehet az Alaptörvény viszont a „helyi önkormányzat és állami szervek” fordulatát használja a helyi önkormányzatra vonatkozó rendelkezéseiben, amely megfogalmazásból inkább ezzel ellentétes következtetésre lehet jutni [34. cikk (1) bek.]. Ezen kérdés tisztázása az autonómia-probléma tárgyalásának egyik alapköve lenne.¹⁵

A helyi önkormányzatok feladatainak meghatározása kikerült az Alaptörvényből, ezt a továbbiakban az Möt. szabályozza. Ez a jogalkotás a feladatok felsorolása tekintetében nem idézett elő lényeges változást [13. §]. Ugyanakkor annak megteremti a lehetőségét, hogy az önkormányzati feladatok tartalmát az Möt. módosításával vagy a feladatoknak egyszerű többséggel elfogadott törvényben való meghatározásával, módosításával kiüresítse. Az azonban mindenképpen kiemelendő, hogy a kötelező és az önként vállalt feladatok kapcsán részletesebb rendelkezéseket tartalmaz az elődjénél: az önkormányzati feladatok önkéntes vállalásának feltételeit rögzíti, amelyek vizsgálata a kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárása alá esik.

Az önkormányzati működés felett a Kormány a kormányhivatal útján törvényességi felügyeletet gyakorol [Alaptörvény 34. cikk (4) bek.], melynek keretében a törvény „felhatalmazása” folytán – ha az önkormányzat a Kúriának az önkormányzatra nézve kötelező döntése ellenére nem tesz eleget jogalkotási kötelezettségének – a rendeletet a kormányhivatal vezetője

¹⁴ Ld.: Zongor Gábor: Itt a világvége, avagy merre és hogyan tovább önkormányzatok? *Jegyző és Közigazgatás*, Vol. 15 (2013) No. 1, 7-8.

¹⁵ Balázs: *A helyi önkormányzati autonómiafelfogás ...* 38.

pótolja [137. § (1) és (3) bek.]. Ez nemzetközi összehasonlításban is sajátos megoldás.

A kormányhivatal ezen jogalkotási jogosultsága a helyi önkormányzatok tekintetében azért problémás, mert a helyi önkormányzatok autonóm decentralizált szervek, azok eredeti és törvényi felhatalmazáson alapuló jogalkotási jogosultsággal, illetve kötelezettséggel rendelkeznek. A kormányhivatal ezzel szemben a központi államigazgatási szervezetrendszer és így a végrehajtó hatalom része. A kormányhivatal élén a kormány megbízott áll, aki politikai és nem szakmai vezetője a szervezetnek. Így az önkormányzatok feletti törvényességi (tehát szakmai) felügyelet gyakorlása során az önkormányzati jogalkotási hatáskör „elvonása” az önkormányzati autonómiába való jelentős, túlzott beavatkozásnak tekinthető a végrehajtó hatalom részéről.

Ebben a vonatkozásban a Kúria Önkormányzati Tanácsának 2013. március 27-én született az első határozata, amely szintén rögzíti, hogy a kormányhivatal rendeletpótlási jogának megfelelő törvényi garancián kell alapulnia. A Kúria Önkormányzati Tanácsa ezt teljesülni látta azzal, hogy a kormányhivatal rendeletalkotása nem automatikus, kizárólag a rendeletalkotásra megállapított határidő leteltét követően kerülhet rá sor: hiszen ha a Kúria – a kormányhivatal kezdeményezésére – lefolytatott eljárása során hozott határozatában kötelezi a mulasztó önkormányzatot az elmulasztott rendelet határidőben történő megalkotására, akkor ezen határidő elmulasztása esetén egy újabb eljárást intézményesít az Möt. 137. § (3) bekezdése. Eszerint a kormányhivatal az így elmulasztott határidőtől számított 30 napon belül fordulhat ismételen a Kúriához abból a célból, hogy rendelje el az önkormányzati rendelet kormányhivatal általi megalkotását. Az önkormányzatnak azonban egészen addig lehetősége van a rendeletet pótolni, amíg a Kúria rendeletpótlásról szóló határozata meg nem születik [2011. évi CLXI. tv. 60. §].

Ebben az esetben az önkormányzati rendeletet a kormányhivatal az önkormányzat nevében, az önkormányzati rendelet megalkotására irányadó szabályok szerint alkotja meg, de azt a kormányhivatal vezetője írja alá, és a Magyar Közlönyben megjelenik [Köm. 5009/2013/3. határozat].

Ez a szabály azonban a valóságban további kérdéseket vet fel: ki készíti el az előterjesztést, honnan lesz az előterjesztés elkészítéséhez információja (pl. a költségvetés vagy a zárszámadás esetén), az önkormányzati bizottságok az önkormányzat szervezeti és működési szabályzata szerint megtárgyalják-e, hogyan gyakorolják a civil szervezetek a tanácskozási jogukat?

A rendelet hatályosulása tekintetében az Möt. csak annyiban állapít meg a „rendes” eljárásban született önkormányzati rendeletekhez képest eltérő szabályt, hogy az így elfogadott rendelet módosítására vagy hatályon kívül helyezésére a mulasztó önkormányzat képviselő-testülete csak a következő

önkormányzati választások után jogosult, addig a kormányhivatal vezetője járhat el [Mötv. 138. § (3) bek.].

Utalnék arra, hogy a kormányhivatali felügyeleti eljárás mellett azonban a mulasztó önkormányzatokat más hátrányos jogkövetkezmény is sújthatja, amely súlyosabb szankcióként éri őket, ilyen lehet például költségvetési támogatás elmaradása.

Az önkormányzati autonómia tárgyalása tekintetében fontos azt kiemelni, hogy annak egy lényeges eleme a gazdasági autonómia, amelybe beletartozik az is, hogy az önkormányzat „gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat” [Alaptörvény 32. cikk (1) bek. e) pont]. Az Mötv. azonban – a bírói jogorvoslati út biztosítása mellett – lehetővé teszi, hogy az EU vagy nemzetközi szervezet felé vállalt kötelezettség esetében a Kormány beavatkozzon az önkormányzati gazdasági működésbe, gyakorolja a tulajdonost megillető jogokat, feltéve, hogy a vállalt kötelezettséget nem teljesítette az önkormányzat vagy annak reális veszélye áll fenn [16. § (1)-(2) és (4) bek.]. Kérdésként merül fel azonban, hogy ennek a Kormány a kormányhivatal útján törvényességi felügyeleti eljárás keretében tesz eleget az elmulasztott aktus pótlásával, vagy ez a jogintézmény attól különböző új sui generis intézmény.

Az önkormányzatok szabad belátásuk alapján társulhatnak más önkormányzattal. Az önkormányzatok társuláshoz való joga (és kötelezettsége) tekintetében az Mötv. a korábbi szabályokhoz képest lényegesen egyszerűbb megoldást választ. A kötelező társulás egyes eseteire azonban nem tartalmaz részletes leírást, így annak meghatározását más törvényre hagyja. Kvázi kötelező társulásnak tekinthető a közös önkormányzati hivatal felállítása. Ennek megfelelően az önkormányzati szervezetalakítás nemcsak jogosultság lehet, hanem kötelezettség is, a közös önkormányzati hivatal létrehozásával.¹⁶

4. Az önkormányzatok oktatási feladatainak változása

4.1. A 2013. január 1. napját megelőző feladatellátás – fogalmi alapozás

A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény (a továbbiakban: közoktatási törvény) a közoktatási feladatok alatt az óvodai nevelést, az iskolai oktatást és nevelést, a gyógypedagógiai, konduktív-pedagógiai nevelés-oktatást, valamint a kollégiumi nevelést értette [20. § (1) bek.].

A közoktatási feladatok ellátása óvoda, általános iskola, alapfokú művészetoktatási intézmény, szakiskola, szakközépiskola, gimnázium és

¹⁶ Vö.: Balázs: *A magyar közigazgatás...* 11-12.

gyógypedagógiai, konduktív-pedagógiai intézmény keretében történhetett. A közoktatási törvény hatálya alá tartozott továbbá a diákotthon és a kollégium is [20. § (1) bek.]. Ettől a meghatározástól a köznevelés fogalma eltér. A köznevelési feladatokat ellátó intézmények körébe a nevelési-oktatási intézményeken túl a pedagógiai szakszolgálati intézmények, illetve a pedagógiai szolgáltatást nyújtó intézmények is beleértendők. A nevelési-oktatási intézmény keretébe tartozik az óvodai ellátás, az iskolai ellátás, a gyógypedagógiai, konduktív pedagógiai ellátás és a kollégiumi ellátás. Az iskolák típusai közé az általános iskola és a középfokú iskola tartozik. A középfokú iskola lehet gimnázium vagy szakképző iskola, ez utóbbi magában foglalja a szakközépiskolát és a szakiskolát [7. § (1) bek.].

A községi, a városi, a fővárosi kerületi és a megyei jogú városi önkormányzat közoktatási feladataiként a közoktatási törvény az óvodai ellátást és az általános iskolai nevelést írta elő, beleértve a nemzetiség által lakott település esetén a nemzetiségek részére is biztosított óvodai és általános iskolai nevelést és oktatást. Azon sajátos nevelésű gyermekek és tanulók részére, akik a többi gyermekkel és tanulóval együtt nevelhetők és oktathatók voltak, a települési önkormányzatok az óvodai és általános iskolai nevelés és oktatás körében biztosították a törvényi kötelezés folytán ezen lehetőséget [86. § (1) és (2) bek.]. Azon sajátos nevelésű gyermekek és tanulók neveléséről és oktatásáról azonban, akik a többi gyermekkel és tanulóval nem voltak együttnevelhetők, illetve együttoktathatók, a fővárosi és megyei kormányhivatal a megyei intézményfenntartó útján, a megyei jogú város pedig a saját területén, illetve a fővárosi önkormányzat gondoskodott [87. § (1) bek. e) pont]. Mindebből kitűnik, hogy a közoktatási feladatok ellátása differenciált módon, a területi és helyi sajátosságok figyelembevételével történt.

A fővárosi és megyei kormányhivatalnak a megyei intézményfenntartó útján, a megyei jogú városnak a saját területén és a fővárosi önkormányzatnak volt a feladata – a fővárosi kerületi önkormányzat közoktatási törvényben meghatározott feladatára és a fővárosi önkormányzat és a fővárosi kerületi önkormányzat között született megállapodásra is figyelemmel – a kollégiumi, a szakiskolai és a középiskolai ellátás, ideértve a nemzetiségi ellátást is, továbbá az alapfokú művészetoktatás, a felnőttoktatás, valamint a továbbtanulási, pályaválasztási tanácsadás, a nevelési tanácsadás, a logopédiai szolgáltatás és a gyógytestnevelés biztosítása, feltéve, hogy azt a községi, városi és fővárosi kerületi önkormányzat nem vállalta át, és egyébként ezen feladat ellátása a megye területén nem volt megoldott [86. § (3) bek.]. Azaz a 2013. január 1-jei változásokig a többi települési önkormányzathoz képest a megyei jogú városok önkormányzatának volt a kötelező feladata ezen közoktatási feladatok biztosítása. Más települési önkormányzat ezt azonban önkéntes alapon átvállalhatta.

Ha ugyanazon nemzetiséghez tartozók létszáma miatt nem volt lehetséges a nemzetiségi oktatás és nevelés megszervezése, akkor az országos nemzetiségi önkormányzat kezdeményezhette a megyei vagy fővárosi kormányhivatalnál a megyei fenntartó útján vagy a megyei jogú városnál, hogy a saját területén szervezze meg az általános műveltségi szinthez igazodóan az anyanyelv és a népismeret oktatását. A törvény ezt kiegészítő nemzetiségi oktatásnak nevezte, amely iskolai tagozatként, külön iskola létrehozásával vagy utazó pedagógus útján is megvalósítható volt, így a nemzetiségi oktatásban is többletfeladatot láttak el a kormányhivatalok és ezen önkormányzatok [86. § (6) bek.].

A fővárosi kerületi önkormányzat feladata volt – kivéve, ha a fővárosi önkormányzat és a fővárosi kerületi önkormányzat között született megállapodás eltérően rendelkezett – az enyhe értelmi fogyatékos tanulók általános iskolai oktatásának, az alapfokú művészetoktatás, az általános iskolai felnőttoktatás, valamint a nevelési tanácsadás, logopédiai szolgáltatás és gyógytestnevelés biztosítása [86. § (4) bek.].

A települési önkormányzatok a közoktatási feladataikat kistérségi társulás¹⁷ keretében is elláthatták [89/A. §]. Úgyszintén a szakképzéssel kapcsolatos feladatok ellátása is megtörténhetett önkormányzati társulás keretében, melyet a közoktatási törvény szakképzési-szervezési társulásnak nevezett. A társulásban tag lehetett minden olyan önkormányzat, amely szakképzési feladatot ellátó iskolát tartott fenn [89/B. § (2)-(3) bek.]. A társulás – lévén, hogy jogi személy – önmaga is köthet szakképzési feladat ellátása körében közoktatási megállapodást, szakiskolát, szakközépiskolát és kollégiumot alapíthat és fenntarthat, illetve iskolarendszeren kívüli szakképzést szervezhet [89/B. § (4) bek. a) és b) pont].

Ha a szakképzési, szervezési társulás ellátta a törvényben meghatározott feladatokat, akkor a kormányhivatal nem kellett, hogy az illetékességi területére nézve átvegye, és működtesse a települési önkormányzatoktól a szakképzési rendszert. Ebben az esetben a szakképzés-szervezési társulás feladatellátásához szükséges intézményi vagyon használati vagy vagyonkezelői jogát a települések ingyenesen biztosítják [89/B. § (7) bek., 88. § (9) bek.].

¹⁷ Ezt a társulási formát a jelenlegi Möt. vagy más törvény sem ismeri már. Az Möt. 146. § (1) bekezdése alapján az Möt. 2013. január 1. napja előtt megkötött társulási megállapodásokat a képviselő-testületeknek 2013. június 30-ig felül kell vizsgálniuk. A felülvizsgálat eredményeképpen a megállapodást a jogszabályok rendelkezéseihez kell igazítani. Ez alkalmat ad arra, hogy a társulásban részt vevő települések a társulásban való részvételi szándékuktól elálljanak, és 2013. december 31. után vagy ha a társulási megállapodás ettől eltérő időpontot állapít meg, akkor azzal az időpont után legalább hat hónapos felmondási idővel a társulásból kilépjenek [Möt. 89. § (1) és (2) bek.].

4.2. Az új köznevelési rendszer jogszabályi alapjai

A nevelés és az oktatás területén az Országgyűlés elfogadta a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvényt (a továbbiakban: köznevelési törvény), amely a közoktatási törvény meghatározott struktúráját nagyban módosította. Az önkormányzati feladatellátás meghatározása kapcsán az új rendszer – a közoktatási törvényhez képest – még összetettebb struktúrát állít fel: a feladatok meghatározásánál a települések gazdasági teljesítőképességét és a köznevelési intézmény típusát is messzemenően figyelembe veszi.

A köznevelési törvény alapján az óvodai feladatok ellátása – ideértve a nemzetiséghez tartozók óvodai nevelését, a többi gyermekkel, tanulóval együtt nevelhető, oktatható sajátos nevelési igényű gyermekek óvodai nevelését is – a települési önkormányzatok kötelezettsége maradt [74. § (1) és (2) bek.]. A települési önkormányzatok maradtak az óvodák fenntartói.

Az alapfokú és a középfokú oktatás-nevelési feladatok esetében azonban a fenntartói és működtetői jogok szétváltak, és ezen jogosultságok tényleges gyakorolójának személye az oktatás-nevelési intézmények típusától, a települési önkormányzat lélekszámától és a gazdasági teljesítőképességétől függően eltérhet.

4.2.1. A fenntartói jogok gyakorlása

A helyi önkormányzat a közoktatással kapcsolatos feladatának eleget tehetett úgy, ha ő maga létesített közoktatási intézményt, amelynek így fenntartói jogait az önkormányzat maga gyakorolta. A feladatellátási kötelezettségnek akként is eleget tehetett, ha önkormányzati vagy más fenntartóval a közoktatási feladatok biztosítására megállapodást kötött. Ha társulás keretében tett eleget ezen kötelezettségének, akkor a társulási szerződésnek kellett ennek tényét és a költségek viselését, megosztását tartalmaznia [88. § (4) bek.].

A köznevelési törvény alapján a köznevelési alapfeladatok ellátása az állam kötelezettsége lett. Az állam ezen kötelezettségének intézmény alapításával és fenntartásával vagy köznevelési szerződés megkötése útján tehet eleget. A köznevelési szerződésben szerződő fél egyház vagy magánintézmény lehet, mint fenntartó [74. § (1) és (2) bek.]. Ha az állam ezen kötelezettséget nem köznevelési szerződés útján teljesíti, akkor a fenntartói jogait az állami intézményfenntartó központ útján gyakorolja. [köznevelési törvény 94. § (4) bek. n) pont, 202/2012. (VII. 27.) Korm. rendelet].

4.2.2. A működtetési jogok gyakorlása

Az állami fenntartás mellett az önkormányzatok működtetői jogokat gyakorolhatnak. A működtetés keretében az önkormányzat üzemelteti és karbantartja a köznevelési intézmények épületeit. Az önkormányzat a saját költségvetéséből finanszírozza ezen épületek közterheit, rezsiköltségét, és gondoskodik a vagyonvédelemről. Az önkormányzat felel a tűzvédelmi, munkavédelmi és egészségügyi előírások betartásáért.

A működtető önkormányzat saját költsége terhére köteles az ingatlanvagyon állagmegóvására, azonban az ezen túl jelentkező fejlesztési vagy rekonstrukciós igények teljesítése már nem feladata, csak jogosultsága, azaz tehet ebben a körben is kötelezettségvállalást, de nem köteles. Ebben az esetben állami pályázat útján támogatásban is részesülhet. Az alapító okiratnak az intézmény működtetésével összefüggő módosítása vagy az ezzel összefüggő infrastruktúra-fejlesztés a fenntartó és a működtető között kötött szerződésben meghatározottak szerint történik.

Az önkormányzat feladata továbbá a köznevelési feladat ellátásához szükséges tárgyi feltételek, valamint a vagyon működtetésével összefüggő személyi feltételek finanszírozása. A működtető kötelezettsége továbbá minden olyan feladatellátás költségének viselése, amelyet jogszabály nem utal a fenntartó kötelezettségei közé, és amely szükséges ahhoz, „hogy az ingatlanban a köznevelési feladatokat megfelelő színvonalon és biztonságosan láthassák el.” Ennek körébe sorolható különösen a taneszközök, egyéb anyagok és áruk vagy szolgáltatások megrendelése, átadás-átvétele, raktározása.

A köznevelési törvény ezen túl a kifejezetten csak „a köznevelési intézmény alapító okiratában foglalt feladat ellátásához szükséges technikai berendezéseket” nevesíti, amelyek működtetéséről a működtető önkormányzat gondoskodik, a tulajdonában lévő taneszközöket karbantartja és szükség esetén a javításról gondoskodik, beszerzi a közfeladat-ellátáshoz szükséges eszközöket [76. § (1)-(3) bek.].

A 3000 főt meghaladó lakosságszámmal rendelkező település köteles „az illetékességi területén lévő összes, saját tulajdonában álló, az állami intézményfenntartó központ által fenntartott köznevelési intézmény feladatainak ellátását szolgáló ingó és ingatlan vagyon” működtetéséről gondoskodni. Az ilyen település önkormányzata ezen működtetési kötelezettsége alól csak kivételes esetekben mentesülhet. A települési önkormányzat a gazdasági helyzetére és jövedelemtermelő képességére tekintettel kérheti, hogy a működtetési kötelezettség alól az állam mentesítse [74. § (4) bek.]. Ezen nyilatkozat megtétele mellett [229/2012. (VIII. 28.) Korm. rendelet 4. sz. melléklet] ki kell térnie a nyilatkozó önkormányzatnak

arra, hogy mely, az érintett köznevelési intézmény működtetésével felmerülő kiadásait milyen, a működtetéshez rendelkezésre álló bevételekkel tudná finanszírozni, melyek nem elégségesek egy adott intézményhez kötődő feladatellátáshoz. Az ily módon szolgáltatott információ birtokában az állam esetenként mérlegeli, hogy a működtetés finanszírozásának feltételei az adott települési önkormányzat esetében teljes mértékben, részben vagy abszolút nem biztosítottak. Amennyiben arra a megállapításra jut, hogy a működtetés az adott települési önkormányzat esetében nem teljesen lehetetlen, akkor az adott intézmény működtetésének átvétele esetén hozzájárulás fizetésére kötelezheti az önkormányzatot. A hozzájárulás-fizetési kötelezettség mértékét az állam egyoldalúan, határozott időre, havi bontásban és azonos összegben állapítja meg. A hozzájárulás a soron következő települési önkormányzati választás évét követő augusztus hónap 31. napjáig szól, így a felülvizsgálatnak a választás évét követő évben kell megtörténnie [74. § (6) bek.].

A települési önkormányzat a hozzájárulási kötelezettség kézhezvételét követő 8 napos jogvesztő határidőn belül e vállalás kérdésében határoz. Ha a hozzájárulás fizetését az önkormányzat képviselő-testülete nem támogatja, akkor a működtetés átvételére irányuló kérelmet visszavontnak kell tekinteni [74. § (6) bek.]. A működtetési kötelezettség alól továbbá „egyes területszervezéssel és a lakosság szám változásával összefüggő rendkívüli esetben” mentesülhet [74. § (4) bek.].

A működtetési kötelezettség alóli mentesülés esetében az állami intézményfenntartó központtal kötött szerződésben kerülnek rögzítésre a működtetés egyedi rendelkezései [74. § (6a) bek.]. A működtetési kötelezettség átadása végett a települési önkormányzatnak a szükséges nyilatkozatot 2012. november 15-ig kellett megtennie, ha 2013. január 1. napjától a működtetést nem képes finanszírozni. Ezen nyilatkozat megtételére azonban nemcsak egyszeri alkalommal van lehetőség, hanem az önkormányzat később is kerülhet olyan helyzetbe, amely a feladat átadását indokolhatja. Erre az esetre úgy rendelkezik a törvény, hogy kizárólag ötévente, az önkormányzati képviselő-választást követő év március 31. napjáig lehet nyilatkozni. Ez a nyilatkozat a benyújtást követő tanévtől hatályosul [76. § (4) bek., 97. § (24) bek. a) pont ab) alpont]. Annak ellenére, hogy a jogszabály egyértelműen leírja, hogy kizárólag a működtetési kötelezettség átadásáról kell nyilatkozni, számos önkormányzat arról is nyilatkozott, hogy a működtetést vállalja, jöllehet ez a vállalás nem a nyilatkozata, hanem a törvényi előírás folytán áll fenn.

A 3000 fő vagy az alatti lakosságszámmal rendelkező települési önkormányzat köznevelési feladatait főszabályként intézmény fenntartásával és működtetésével (vagy köznevelési szerződés útján) az állam látja el. Ezen település azonban önkéntes feladatvállalásként tehet olyan nyilatkozatot,

hogy a területén lévő valamennyi, saját tulajdonában álló, az állami fenntartású intézmény köznevelési feladatainak ellátásául szolgáló ingó és ingatlan vagyont működtetésébe kívánja venni, valamint biztosítani kívánja a feladatellátáshoz szükséges személyi és tárgyi feltételeket. A nyilatkozatának alátámasztásául igazolnia kell, hogy a kötelezettségvállalásának teljesítéséhez rendelkezik gazdasági és jövedelemtermelő képességgel, bevétellel. Abban az esetben, ha ez az adatszolgáltatás nem vagy csak részben megalapozott, a kérelmet el kell utasítani. Egyébként a működtetés egyedi feltételeiről az állami intézményfenntartóval kötött szerződésben kell rendelkezni [74. § (5) és (6a) bek.]. A működtetés átvállalásáról szóló nyilatkozatot – hasonlóan a működtetés átadásáról szóló nyilatkozathoz – 2013. január 1-jétől kezdődő időszakra nézve 2012. november 15. napjáig kellett megtenni. Egyébként pedig a működtetés átadásáról szóló nyilatkozat megtételére előírt határidők megfelelően irányadók [76. § (4) bek., 97. § (24) bek. a) pont aa) alpont].

A középfokú oktatás-nevelés keretében a fenntartói és a működtetői jogok gyakorlása további differenciálást tesz szükségessé, mert a működtetési jog kizárólag a gimnáziumok esetében maradt az önkormányzatoknál [74. § (4) és (5) bek.]. A szakképzési feladatot ellátó intézmények működtetését viszont az állam végzi, amely alatt a szakközépiskolában és a szakiskolában folyó képzés is értendő [7. § (1) bek. d) és e) pont].

A köznevelési törvény nem szabályozza azonban külön, hogy a vegyes intézmények esetén – értve ez alatt a több fajta közoktatási feladatot ellátó intézményt és a közoktatási feladaton kívül egyéb, így például közművelődési, kulturális vagy étkeztetési feladatokat is ellátó intézményt is – a fenntartó és működtetői jogok tekintetében bekövetezett változás hogyan megy végbe. Az ilyen intézmények átszervezése lényegesen összetettebb és hosszabb folyamatot igényelt, de ezt az egyes önkormányzatok mindig az egyedi esetek körülményei alapján hajtották végre. Ennek szabályaira és az átszervezés során felmerült problémákra a tanulmány későbbi fejezetében még visszatérek.

4.2.3. Vagyonkezelői és használati jogosultság

Az állami fenntartót a fenntartói és működtetői jogok mellett vagyonkezelői jog¹⁸ is megilleti. Abban az esetben, ha a működtetési jogot a települési

¹⁸ A vagyon kezelői jog tartalma a nemzeti vagyronról szóló 2011. évi CXCVI. törvényen alapul. „A vagyonkezelőt - ha jogszabály vagy a vagyonkezelési szerződés másként nem rendelkezik - megilletik a tulajdonos jogai, és terhelik a tulajdonos kötelezettségei - ideértve a számvitelről szóló törvény szerinti könyvvizelési és beszámoló-készítési kötelezettséget is - azzal, hogy

a) a vagyont nem idegenítheti el, valamint - jogszabályon alapuló, továbbá az ingatlanra közérdekből külön jogszabályban feljogosított szervek javára alapított használati jog,

önkormányzat gyakorolja, akkor az állami intézményfenntartó központot használati jog¹⁹ illeti meg a köznevelési feladatellátáshoz szükséges, az önkormányzat tulajdonában álló ingó és ingatlan vagyonon. Mind a vagyonkezelői jog, mind a használati jog addig tart, míg az adott intézmény köznevelési feladatot szolgál. A *Klebelsberg Intézményfenntartó Központnak* (a továbbiakban: KIK), mint állami intézményfenntartó központnak mindkét jogosultsága ingyenes, azaz az önkormányzat ezért ellenértéket nem kap [76. § (5) bek.].

A köznevelési törvény a tulajdonos rendelkezési jogát is korlátozza, amikor kimondja, hogy ezen jogosultságok fennállásának ideje alatt az adott vagyontárgyat nem lehet elidegeníteni és megterhelni sem. Az adott ingó vagy ingatlan bérbeadásáról is csak bizonyos körben dönthet: a használatba adás nem veszélyeztetheti a köznevelési feladatellátást. A köznevelési feladat ellátásának kereteit ebben a tekintetben a pedagógiai program, az SzMSz és a házirend határozza meg. [76. § (6) bek.]

4.3. A nevelési-oktatási intézmények átszervezése elméletben és gyakorlatban, különös tekintettel a többcélú intézményekre

4.3.1. A 2013. január 1. napját megelőző jogszabályi környezet és annak gyakorlati megvalósulása az átalakítások tükrében

A közoktatásról szóló törvény alapján a közoktatási feladat ellátása az önkormányzat kötelező feladata volt. Arra nézve, hogy ennek milyen intézményi struktúrában kellett megvalósulnia, a jogszabályok számos megoldási lehetőséget kínáltak. Így fordulhatott az elő, hogy több közoktatási feladat is szerepelhetett egy adott intézményben, amelynek a célja a

vezetékjog vagy ugyanezen okokból alapított szolgálat, továbbá a helyi önkormányzat javára alapított vezetékjog kivételével - nem terhelheti meg,

b) a vagyont biztosítékul nem adhatja,

c) a vagyonon osztott tulajdont nem létesíthet,

d) a vagyonkezelői jogot harmadik személyre a (9) bekezdésben foglalt kivétellel nem ruházhatja át és nem terhelheti meg, valamint

e) polgári jogi igényt megalapító, polgári jogi igényt eldöntő tulajdonosi hozzájárulást a vagyonkezelésében lévő nemzeti vagyona vonatkozóan hatósági és bírósági eljárásban sem adhat, kivéve a jogszabályon alapuló, továbbá az ingatlanra közérdekből külön jogszabályban feljogosított szervek javára alapított használati joghoz, vezetékjoghoz vagy ugyanezen okokból alapított szolgálathoz, továbbá a helyi önkormányzat javára alapított vezetékjoghoz történő hozzájárulást” [2011. évi CXCVI. tv. 11. § (8) bek.].

¹⁹ A használati jog alatt viszont csak a tulajdonosi részjogosítványok közül csak a használati jog gyakorlása értendő, mely tartalmára nézve a Polgári Törvénykönyv ad eligazítást. A használati jog alapján a használó jogosult használni a dolgot, szedheti annak hasznait, és viseli a dologgal járó terheket, valamint a dologban bekövetkezett azon kárt, melynek viselésére más nem kötelezhető [Ptk. 99. §].

racionális és hatékony munkaszervezés volt. Ennek az integrációnak az eredményeként közös igazgatású közoktatási intézmények jöttek létre. A Közoktatási tv. ezen intézményeket többcélú intézményeknek hívta [22. § (3) bek.]. A többcélú intézményeknek is különböző típusait ismerte a közoktatási törvény attól függően, hogy milyen közoktatási és egyéb feladatot látott el az intézmény. Ennek megfelelően többcélú intézmény lehetett

„a) egységes iskola vagy összetett iskola,
b) közös igazgatású közoktatási intézmény,
c) általános művelődési központ (a továbbiakban: ÁMK),
d) egységes gyógypedagógiai, konduktív-pedagógiai módszertani intézmény,
e) egységes pedagógiai szakszolgálatot ellátó intézmény,
f) egységes, az óvodai és bölcsődei feladatokat ellátó intézmény.” [33. § (1) bek.].

A többcélú intézmény létesítésének feltételül a törvény csupán annyit rögzített, hogy annak működéséhez és valamennyi feladatának ellátáshoz az anyagi, tárgyi, technikai és személyi feltételeket biztosítani kell [33. § (2) bek.].

Az egységes vagy összetett iskola szervezetileg egy iskolát jelentett, amely azonban több iskolatípus feladatait látta el, természetesen az adott iskolatípusokhoz igazodó, különböző tananyag és követelményrendszer alkalmazásával. Az egységes vagy összetett iskola keretében az alapfokú oktatás és a középfokú oktatás megszervezése egy szervezet keretében történt meg [33. § (3) bek.].

A közös igazgatású közoktatási intézmény is több iskolatípus feladatait látta el, de – az egységes vagy összetett iskolától eltérően – szakmai és szervezeti szempontból is önálló intézményegységekből állt. Közös igazgatású intézménynek nemcsak nem többcélú intézmény lehetett az intézményegysége, hanem lehetett egységes vagy összetett iskola és egységes pedagógiai szakszolgálatot ellátó intézményegysége, valamint egységes gyógypedagógiai módszertani feladatot ellátó intézményegysége is. A közös igazgatású közoktatási intézmény továbbá nemcsak közoktatási feladatot ellátó intézményegységet foglalhatott magában, hanem a nevelő és oktató munkához kapcsolódó, nem közoktatási tevékenységet²⁰ folytató intézményegységet is [33. § (4) bek.]. Ezen nem közoktatási tevékenység ellátása esetén „az adott feladat ellátására létrehozható intézmény engedélyezésére vonatkozó rendelkezéseket” kellett alkalmazni [33. § (13)

²⁰ A nevelő és oktató munkához kapcsolódó, de nem közoktatási tevékenység alatt „a felsőoktatás, a köz- és felsőoktatási kutatás, a gyermekjóléti szolgálat, a családsegítő szolgálat, a bölcsődei ellátás, a gyermekvédelmi ellátás, a közművelődés, a kultúra, a művészet, a könyvtár, a múzeum, a sport, a pályaválasztási tanácsadás, a szociális ellátás, a rehabilitáció és habilitáció, az iskola-egészségügyi ellátás” volt értendő [közoktatási törvény 121. § (1) bek. 25. pont.

bek.]. A közös igazgatású intézmény tehát az egységes vagy összetett iskolához képest több közoktatási és egyéb feladatot is elláthatott, mindezt önálló szervezeti egységei útján.

Az általános művelődési központ abban hasonlított a közös igazgatású közoktatási intézményhez, hogy szervezeti egységei szakmai és szervezeti tekintetben is önállóak voltak, és hogy intézményegysége nemcsak nem többcélú intézmény lehetett, hanem lehetett egységes vagy összetett iskola, egységes pedagógiai szakszolgálatot ellátó intézményegység, valamint egységes gyógypedagógiai módszertani feladatot ellátó intézményegység, valamint elláthatott a nevelő és oktató munkához kapcsolódó, nem közoktatási tevékenységet is. Általános művelődési központ viszont csak akkor volt létesíthető, ha annak valamennyi közoktatási feladatot ellátó intézményegysége kulturális, művészeti, közművelődési vagy sportfeladatot is ellátott [33. § (5) bek.].

Az intézményegységek szervezeti önállósága azt jelentette, hogy vezetésüket vezetői megbízással rendelkező személy látta el [33. § (6) bek.]. Ezen vezető állású személyek együttműködtek egymással. Az együttműködésük kereteit a közös igazgatású közoktatási intézmény esetében a pedagógiai program, az általános művelődési központ esetében a pedagógiai-művelődési program (a továbbiakban együtt: pedagógiai program) határozta meg [33. § (8) bek.]. Az egyes intézményegységek munkájának összehangolása céljából a közös igazgatású közoktatási intézmény és az általános művészeti központ esetében az intézményegységek azonos számú képviselőiből álló igazgatótanács alakult, amely jogszabályban meghatározott körben munkáltatói jogokat is gyakorolt. Emellett vezetői és szakértői testület is alakulhatott, amely szintén az intézményegységekben folyó munka koordinálásában és harmonizálásában segített [33. § (9) bek.]. Amennyiben alakult, úgy a szülői szervezet, a diákönkormányzat vagy az intézményi szék – az érdekeltek egyhangú döntése alapján – akár az egész intézményegységre, akár annak egy intézményegységére nézve kiterjedő jogkörrel rendelkezhetett [33. § (10) bek.].

Valamennyi többcélú intézményben – függetlenül attól, hogy szervezeti egységei önállóak-e vagy sem – egy szervezeti és működési szabályzatot, pedagógiai programot, házirendet és minőségirányítási programot kellett készíteni [33. § (7) bek.].

Az egységes gyógypedagógiai módszertani intézmény, egységes konduktív pedagógiai módszertani intézmény (a továbbiakban: egységes módszertani intézmény) keretében a sajátos nevelésű gyermek, tanuló nevelése, oktatása a többi gyermekkel és tanulóval együtt zajlott. Az egységes módszertani intézmény elláthatott egyaránt bizonyos, a törvényben meghatározott pedagógiai szakszolgálati feladatokat és a pedagógia szakmai szolgáltatás feladatait is [33. § (12) bek.]. Ezen pedagógiai szakszolgálati

feladatok a következők lehetnek: a gyógypedagógiai tanácsadás, korai fejlesztés és gondozás; a fejlesztő felkészítés; a logopédiai ellátás; a konduktív pedagógiai ellátás és a gyógytestnevelés [34. § a)-b), e), g) és h) pont]. A pedagógiai-szakmai szolgáltatások közül az egységes módszertani intézmény az alábbi szolgáltatásokat nyújthatta:

- a) „a pedagógiai tájékoztatás, amelynek feladata a szakmai információk, adatok és tanügyi dokumentumok (tantervek, tankönyvek, segédletek stb.) gyűjtése, őrzése, feldolgozása és használatba adása, tájékoztatás nyújtása;
- b) az igazgatási, pedagógiai szolgáltatás, melynek feladata programok, tantervek készítése, iskolaszervezeti tanácsadás, közgazdasági, jogi stb. információk közvetítése, tantervek, tankönyvek, taneszközök megismertetése, felhasználásuk segítése, az óvodai nevelési program, az iskolai és kollégiumi pedagógiai program készítésében való közreműködés;
- c) a pedagógusok képzésének, továbbképzésének és önképzésének segítése, szervezése; valamint
- d) a tanuló tájékoztató, tanácsadó szolgálat, amelynek feladata a tanulók, a tanulóközösségek, a diákönkormányzatok segítése, a jogaik érvényesítéséhez szükséges ismeretek nyújtásával, tanügyiigazgatási, közgazdasági, jogi stb. információk közvetítésével.” [6. § (2) bek. b)-e) és g) pont].

Az egységes módszertani intézmény feladatainak ellátása céljából utazó szakember hálózatot is működtethetett. Ezen feladatokon túl külön intézményegység keretében elláthatott óvodai és általános iskolai nevelési-oktatási feladatokat is. Külön-külön önálló szervezeti egységek keretében továbbá megszervezhette a nevelési tanácsadást, mint pedagógiai szakszolgálatot, valamint a közoktatási törvény hatálya alá nem tartozó családsegítő szolgálatot és iskola-egészségügyi ellátást is [33. § (12) bek.].

Az egységes módszertani intézménytől az egységes pedagógiai szakszolgálatot ellátó intézményt meg kell különböztetni. Az egyik leglényegesebb különbség, hogy az egységes pedagógiai szakszolgálat egységes intézmény, amelynek nincsenek szervezetenként önálló intézményegységei. Az egységes pedagógiai szakszolgálat valamennyi pedagógiai szakszolgálati feladatot elláthatta a szakértői és rehabilitációs bizottsági feladatok kivételével, utazó szakember hálózatot működtethetett, és a sajátos nevelésű gyermekek, tanulók integrált óvodai és iskolai oktatásában, nevelésében részt vehetett. Az egységes pedagógiai szakszolgálat tehát nem nyújthatott pedagógiai-szakmai szolgáltatásokat. A közoktatási törvény hatálya alá nem tartozó tevékenységet, mint a családsegítő szolgálatot és az

iskola-egészségügyi ellátást önálló intézményegységekben megszervezhette [33. § (11) bek.].

Végül a többcélú intézmények közül az egységes óvoda-bölcsődéről nem esett még szó. Az óvoda-bölcsőde keretében a második életévét betöltött gyermek nevelése az óvodai nevelésben ellátható gyermek nevelésével egy intézményben történhetett. Ezen intézmény létrehozatalának feltétele volt, hogy a települési önkormányzatnak nem lehetett kötelező feladata a bölcsődei ellátás. Feltétel volt továbbá, hogy a gyermekek létszáma alapján nem volt lehetőség külön bölcsődei és óvodai csoport indítására, és az önkormányzatnak minden, a településen lakóhellyel, lakóhely hiánya esetén tartózkodási hellyel rendelkező gyermek óvodai felvételét teljesíteni kellett. Az egységes óvoda-bölcsőde bármely többcélú intézmény önálló szervezeti egységként működhetett, feltéve, hogy azt az adott többcélú intézményre vonatkozó rendelkezések lehetővé tették [33. § (14) bek.].

Számos megyei jogú városban működtek és (jelenleg is működnek) olyan oktatási intézmények, melyek többfajta oktatási feladatot látnak, illetve olyanok, melyek nemcsak oktatási feladatot látnak el. Ez az átszervezések kapcsán további nehézséget okozott, munkaszervezési szempontból viszont a hatékonyságot szolgálta.

A többcélú intézmények is lehetnek azonban további integráció alanyai. Győr városa 2000 júniusában tett elsőként ilyen lépéseket, melynek eredményeként bizonyos közoktatási intézmények önálló létét megszüntette és közös intézménybe integrálta őket [192/2000. (VI. 15.) Kgy. sz. határozat]. 2011 májusában döntött ismét a Közgyűlés arról, hogy további átszervezést hajt végre a közoktatási intézmények tekintetében. Ennek eredményeképpen a területi körzeteknek megfelelően főigazgatóságok alakultak, amelyek óvodát, általános iskolát és esetleg középiskolát vagy egyéb közművelődési intézményegységet foglaltak magukba [137/2011. (V. 27.) Kgy. sz. határozat]. Az így létrejött főigazgatóságok sajátossága az volt, hogy nem maga a főigazgatóság látta el a közoktatási feladatot – így rá a közoktatási törvény vonatkozó része nem is volt irányadó –, hanem a főigazgató az intézmény természetéből adódóan koordinációs feladatokat végzett. A pénzügyi és gazdasági feladatokat pedig szintén egy önálló költségvetési szerv – a Gazdasági és Pénzügyi Szolgáltató Központ – látta el [385/2006. (XI. 30.) Kgy. sz. határozat].

Ezen integrált intézmények vonatkozásában a köznevelési feladatok átszervezése számos nehézségbe ütközött, hiszen – mint ahogy az ismertetett jogszabályi rendelkezésekből kiderül – a fenntartói és működtetői jogok 2013. január 1. napjától differenciált módon megváltoztak. Az átszervezést tovább nehezítette az, hogy a közoktatási intézmények a közoktatási feladatokon túl nem közoktatási feladatokat is elláthattak. [közoktatási törvény 22. § (4) bek.].

4.3.2. A köznevelési törvény rendelkezései és az azt megelőző szabályok viszonya

A köznevelési törvény is lehetővé teszi többcélú intézmény alapítását. A többcélú köznevelési intézmény több köznevelési feladatot is elláthat, illetve a többcélú intézmény elláthat nem köznevelési feladatot is [7. § (2) bek.]. A köznevelési törvény többcélú intézményként az egységes óvoda-bölcsőde, az egységes iskola vagy összetett iskola, a közös igazgatású köznevelési intézmény, az általános művelődési központ és az egységes gyógypedagógiai, konduktív pedagógiai módszertani intézmény (a továbbiakban: EGYMI) típusokat határozza meg [20. § (1) bek.].

Többcélú intézmény létesítésének általános követelményeként a köznevelési törvény a korábbi szabályokhoz képest ugyanazt rögzíti: valamennyi feladat létesítéséhez és működéséhez az anyagi, tárgyi, technikai és személyi feltételeket biztosítani kell [20. § (2) bek.]. Az egységes iskola és összetett iskola vonatkozásában a törvény rendkívül szűkszavú: hasonlóan a közoktatási törvény rendelkezéseéhez a pedagógiai feladatellátás szempontjából egységes intézménynek tekintendő [20. § (3) bek.].

A közös igazgatású köznevelési intézmény tartalmilag szintén nem változott a közös igazgatású közoktatási intézményhez képest, hiszen mindegyik esetben az intézmény különböző típusú oktatási-nevelési feladatokat lát el önálló intézményegységekkel [20. § (4) bek.]. A köznevelési törvény szerint a közös igazgatású köznevelési intézményben a nevelő és oktató munkához kapcsolódó, nem köznevelési tevékenységet²¹ ellátó intézményegység is működhet [20. § (6) bek.]. Ezen tevékenységek engedélyezésére a tevékenység engedélyezésére vonatkozó szabályokat a köznevelési törvényben foglalt rendelkezésekkel együtt kell értelmezni [20. § (8) bek.].

Az ÁMK fogalmi meghatározása sem változott a korábbi rendelkezéshez képest: a nevelési-oktatási feladatot ellátó, önálló intézményegységei kulturális, művészeti, közművelődési és sportfeladatot is ellátnak [20. § (5) bek.]. Az ÁMK keretében önálló intézményegység keretében nevelő és oktató munkához kapcsolódó, nem köznevelési tevékenység is folyhat [20. § (6) bek.].

A közös igazgatású köznevelési intézmény és az ÁMK esetében az önálló intézményegységek azonos számú képviselőiből álló igazgatótanács biztosítja

²¹ Ezen tevékenység alatt a köznevelési törvény – a közoktatási törvénytől részben eltérően – a felsőoktatást, a köz- és felsőoktatási kutatást, a közművelődést, a kultúrát, a művészetet, a könyvtárat, a muzeális intézményi feladatot, a sportot, minden olyan gyermekvédelmi, gyermekjóléti, szociális és egészségügyi ellátást ért, amely gyermekek, valamint tanköteles tanulók számára nyújtható [köznevelési törvény 20. § (7) bek.].

az intézményegységek munkájának a harmonizációját, amely jogszabályban meghatározottak szerint gyakorol bizonyos munkáltatói jogokat is [20. § (11) bek.].

Az EGYMI a sajátos nevelési igényű gyermek, tanuló többi gyermekkel, tanulóval történő nevelését, oktatását célozza. Hasonlóan a korábbi szabályokhoz az EGYMI elláthatja valamennyi pedagógiai szakszolgálati feladatot a szakértői bizottsági tevékenységen kívül [20. § (9) bek.], azok köre azonban megváltozott az új rendelkezések hatályba lépésével, mert a pedagógiai szakszolgálat fogalma alá „a gyógypedagógiai tanácsadás, korai fejlesztés, oktatás és gondozás; a fejlesztő nevelés; a szakértői bizottsági tevékenység; a nevelési tanácsadás; a logopédiai ellátás; a továbbtanulási, pályaválasztási tanácsadás; a konduktív pedagógiai ellátás; a gyógytestnevelés; az iskolapszichológiai, óvodapszichológiai ellátás; a kiemelten tehetséges gyermekek, tanulók gondozása” tartozik [18. § (2) bek.].

A jogszabályi előírás folytán eme többcélú intézménynek óvodai, általános iskolai vagy középiskolai feladatot ellátó intézményegységet kell működtetnie. Az EGYMI továbbá nem köznevelési feladatként elláthatja a családsegítő szolgálatot és az iskola-egészségügyi ellátást. Az egyes feladatok tekintetében külön-külön önálló szervezeti egységeket kell működtetni [20. § (9) bek.].

Az egységes óvoda-bölcsőde alapításának a feltételei mindenben megegyeznek a 2013. január 1-jét megelőző szabályokkal [20. § (10) bek.]. Ezen intézmény alapítása azonban csak a kistélepülések önkormányzatai részére adott, mert – a már ismertetett feltételek fennállása mellett – akkor hozható létre ilyen intézmény, ha „elégletes gyermek hiányában a gyermekek száma nem teszi lehetővé a húsz főt elérő óvodai csoport kialakítását, továbbá önálló bölcsődei csoport létrehozását, feltéve hogy minden, a településen lakóhellyel, ennek hiányában tartózkodási hellyel rendelkező gyermek óvodai felvételi kérelme teljesíthető.” [20/2012. (VIII. 31.) és EMMI rendelet 178. § (2) bek. b) pont]. Ebből következően, ahol több óvodai csoport vagy több óvoda is működik, ez a lehetőség eleve kizárt.

A térségi integrált szakképzési központok (a továbbiakban: TISZK) tekintetében azonban ez az átadás-átvétel még több problémát idézett elő, mert a TISZK nem minősül közoktatási (köznevelési) intézménynek. A térségi integrált szakképzési központokat több formában meg lehetett szervezni. Így a TISZK szakképzési-szervezési társulás, nonprofit gazdasági társaság vagy szakmai vizsgára felkészítő szakképző iskola keretében is működhetett, illetve a szakképzésben részt vevő intézmények egy intézmény keretében történő fenntartásával is megvalósulhatott [1993. évi LXXVI. tv. 2. § (5) bek.]. Mivel a TISZK nem minősül köznevelési intézménynek, csak a szakképzési feladatok hatékonyabb megszervezésének ad keretet, így arra

nem vonatkoztak a köznevelési intézmények átadásának és átvételének szabályait rögzítő jogszabályok, jóllehet az átszervezés a szakképzést is érintette, de a feladat-átszervezés kapcsán ez nem volt egyértelmű, és még jelenleg sem tisztázott a probléma [2011. évi CLXXXVIII. tv. 5. § (6) bek.]. A helyzet rendezését az is nehezíti, hogy az oktatási és a szakképzési feladatok eltérő minisztériumok alá tartoznak: az előbbi az Emberi Erőforrások Minisztériuma, az utóbbi a Nemzetgazdasági Minisztérium alá [212/2010. (VII. 1.) Korm. r. 41. § i) pont és 73. § n) pont].

4.3.3. Az oktatási-nevelési struktúra átalakításának nehézségei a gyakorlatban

A köznevelési törvény 2013. január 1-jei hatályba lépésével az új nevelési-oktatási intézményrendszernek már az újonnan hatályba lépő rendelkezéseknek kellett megfelelnie. A nevelési-oktatási feladatok átadására-átvételére a Klebelsberg Intézményfenntartó Központtal, mint állami intézményfenntartó szervvel kellett a települési önkormányzatoknak megállapodást kötniük [2012. évi CLXXXVIII. tv. 13. § (2) bek. a) pont].

A megállapodások megkötése

Az átadás-átvétel szabályait a köznevelési feladatot ellátó egyes önkormányzati fenntartású intézmények állami fenntartásba vételéről szóló 2012. évi CLXXXVIII. törvény rögzítette, amelyet az Országgyűlés 2012. november 26-án fogadott el, a Magyar Közlönyben kihirdetésre pedig 2012. december 7-én került, és másnap hatályba is lépett.²² Ez a törvény határozza meg azokat a teendőket, amelyek az önkormányzati fenntartású intézmények átszervezésével kapcsolatosak.

Megállapodás keretében kerültek átadásra az önkormányzat fenntartásába tartozó köznevelési intézmények tekintetében a nevelési-oktatási feladatok. A megállapodás pontosan tartalmazza azokat a köznevelési intézményeket, illetve azok intézményegységeit, amelyek fenntartása, illetve külön bontásban azokat, amelyek fenntartása és működtetése átkerül a KIK-hez. A megállapodásban kerültek rögzítésre azok az intézmények is, melyek működtetését az önkormányzat az államnak átadja, illetve azon intézmények is, amelyek tekintetében a működtetést az államtól átvállalja.

A feladatok átadása-átvétele, illetve átvállalása miatt fontos a 2012. évi normatív támogatás megoszlására vonatkozó adatok összegszerű nevesítése is. A köznevelési feladat átadásával az önkormányzat átadja a feladatellátással összefüggő foglalkoztatásra irányuló jogviszonyokat és a

²² http://parlament.hu/internet/plsql/ogy_irom.irom_adat?p_ckl=39&p_izon=8888 (Letöltés ideje: 2013. április 12.).

feladatellátást szolgáló ingó és ingatlan vagyont, valamint dokumentációt. A KIK foglalkoztatotti állományába kerültek az intézménynél a 2013. január 1-jétől állami köznevelési alapfeladatnak minősülő feladatokkal összefüggő igazgatási, szakmai és funkcionális feladatot ellátó alkalmazottak. Az önkormányzatok azonban nemcsak a köznevelési intézmény keretében foglalkoztatottakat „adták át” az állami intézményfenntartónak, hanem az elkerülő intézmények fenntartói és működtetői joggyakorlás ellátását (funkcionális feladatot) végző polgármesteri hivatali alkalmazottakat is. Az átvett személyek fogalmi köre azonban nincsen egzaktan meghatározva, azok között átfedések mutatkoznak. Az átkerülő foglalkoztatottak munkáltatója személyében bekövetkezett jogutódlás folytán az ő jogviszonyuk folyamatosnak tekintendő [2012. évi CLXXXVIII. tv. 9. § (1) bek.].

Az intézmény és más szerv vagy személy között fennálló szerződésállomány is átkerült a fenntartóhoz. A folyamatban lévő, illetve tervezett közbeszerzések átadása is különösen fontos, hiszen abban a tekintetben is bekövetkezett a jogutódlás. Úgyszintén az intézmény követelésállományát és adósságállományát is számba kellett venni, a jövőben azzal is a fenntartó rendelkezik. A peres ügyeket is a feladatellátásban bekövetkezett jogutódlás folytán az állami intézményfenntartó központ viszi tovább. A megállapodásban külön ki kellett térni a hazai és uniós társfinanszírozású projektekre, amelyek tekintetében – a 2012. évi CLXXXVIII. törvény rendelkezésére is figyelemmel – az átadó önkormányzat helyébe a KIK lép.

A jogszabályok úgyszintén nem rendelkeztek róla, de a megállapodás keretében kellett rendezni az átadásra kerülő szakmai és funkcionális²³ feladatok ellátáshoz szükséges informatikai, multifunkcionális és egyéb tárgyi eszközre, gépjárműre vonatkozó jogosultság kereteit. Ennélfogva teljes vagyoneletről kellett készíteni, és a fenntartáshoz szükséges ingó és ingatlan vagyonelemek ingyenes használatba vagy vagyonnevelésbe adásáról kellett rendelkezni. A tárgyi eszközök átadása részben a köznevelési intézményekkel összefüggő fenntartói (működtetői) jogok átadásával, részben a szakmai feladat ellátásával összefüggésben került át az új fenntartóhoz (működtetőhöz): informatikai eszközök multifunkcionális eszközök, irodai bútorok, taneszközök, gépjárművek stb. Valamennyi ingó vagyon ingyenes

²³ Funkcionális feladat alatt értendő „a funkciók szerinti munkamegosztás alapján kialakított szervezeti egységek által ellátott szervei működést szolgáló - nem köznevelési, pedagógiai alapfeladathoz (szakmai feladatellátáshoz) kötődő - az intézmény üzemeltetési feladataihoz kapcsolódó feladat, különösen a humánpolitikai és humánerőforrás-gazdálkodási, műszaki, költségvetési gazdálkodási, pénzügyi, ügyviteli, nemzetközi kapcsolatok lebonyolítására szolgáló, ellenőrzési, koordinációs, saját szervei működtetését szolgáló informatikai és informatikai rendszerfenntartási, kommunikációs és más kiegészítő feladatok, valamint a személyi, tárgyi, műszaki, pénzügyi feltételek biztosítását szolgáló műveletek.” [2012. évi CLXXXVIII. tv. 1. § 2. pont].

használatba vagy vagyonkezelésbe került. A további jogvita elkerülése érdekében a gépjármű tekintetében a közúti közlekedési nyilvántartásba a KIK üzembentartóként került bejegyzésre. Az átadást-átvételt úgy kellett lebonyolítani, hogy a feladatellátás zavartalanul biztosítva legyen. Így a gyakorlatban ez azt jelentette, hogy az informatikai rendszer működéséhez szükséges licenceket, felhasználói jogosultságokat úgy kellett a KIK rendelkezésére bocsátani, hogy azok fennakadást ne okozzanak. A KIK-hez kerültek még az alapító okiratok, hatósági engedélyek és a bélyegző-nyilvántartás stb. is, ennek ellenére az intézmények még mindig a régi bélyegzőt használják, amelynek a jogszerűsége megkérdőjelezhető.

A megállapodást törvényi rendelkezés folytán a KIK képviselőjében, az intézmény székhelye szerinti tankerület igazgatója írta alá. A megállapodást legkésőbb 2012. december 15-ig meg kellett kötnie az önkormányzatnak az állami intézményfenntartóval [2012. évi CLXXXVIII. tv. 13. § (2) bek. a) pont]. Amennyiben ezt a határidőt a felek elmulasztották, akkor az oktatásért felelős miniszter határozattal hozta létre a megállapodást, és rendezi annak tartalmi kérdéseit [2012. évi CLXXXVIII. tv. 13. § (3) bek.].

A megállapodás megkötésére előírt törvényi határidő azonban olyan kötelezettséget rótt az önkormányzatokra, amely a valóságban nem volt kivitelezhető, tekintettel a korábbiakban már említett, 2012. évi CLXXXVIII. törvény meghozatalának és hatálybalépésének körülményeire, hiszen a törvény 2012. december 7-én jelent csak meg a Magyar Közlönyben, így az önkormányzatoknak nyolc napjuk maradt arra, hogy a megállapodás megkötéséhez szükséges valamennyi feltételt teljesítsék. A jogalkotó teljesen figyelmen kívül hagyta az önkormányzati rendszer sajátos döntéshozatali mechanizmusát, hiszen az önkormányzat nevében megállapodás megkötéséről a képviselő-testület határozatban rendelkezik, ebben adhat felhatalmazást a polgármesternek, hogy az önkormányzat nevében írja alá a megállapodást.

Ezen a határidő azonban túl rövidnek bizonyult az önkormányzatok számára ahhoz, hogy valamennyi jogszabályi rendelkezést betartsanak, hiszen a törvényi előírásokon túl minden önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben rendelkezik az önkormányzat szervezeti és működési szabályairól, melyben rögzítenie kell az ülések összehívásának rendjét és a döntéshozatali eljárás szabályait, beleértve az előterjesztés elkészítésének, benyújtásának, előzetes véleményezésének szabályait, a meghívó és az ülés között megtartandó időköz szabályait [Mötv. 53. § (1) bek. c) és f) pont, 59. § (2) bek.]. A képviselő-testületi döntéseket tehát alaposan elő is kellett készíteni, hiszen nagyobb településeknél 30-40 intézmény, 2-3000 alkalmazott, százas nagyságrendű ingatlan és több 10 000 ingó dolog átadásáról kellett dönteni. Emellett pedig nyilvánvaló az is, hogy a döntéshozatali mechanizmus megkerülése alól nem mentesíthet az

átstruktúrázásra vonatkozó törvény sem, ami ennek tükrében gyakorlatilag betarthatatlan szabályt írt elő.

Jóllehet az átadás-átvételtől szóló megállapodás számos kérdést rendezett, de az intézmények tényleges működésére nézve gyakorlatilag semmilyen előírást nem tartalmazott. Így például a közös használatú ingatlanok tekintetében a használat mértékét és az elszámolás szabályait esetről-esetre kellett rögzíteni. 2013. február 1-jén jelent meg a Magyar Közlönyben a 26/2013. (II. 12.) Korm. rendelet, amely rögzítette az önkormányzatok által finanszírozandó dologi kiadások és bevételek körét, amelyek meghatározása a pénzügyi beszámoló 3-as űrlapján alapul [1. melléklet].

A „kimaradt részek” viszont már az állami fenntartó terheit képezik. De joggal merül fel a kérdés, hogy hogyan értelmezhetjük a köznevelési törvény azon rendelkezését, ami előírja az önkormányzatok számára, hogy köteles ellátni minden feladatot, amely az ingatlanban a köznevelési feladat megfelelő szakmai színvonalon és biztonságban történő ellátását biztosítja [74. § (1) bek.]. A kormányrendelet az önkormányzatok várakozásaihoz képest kevesebb kiadást rögzít, ugyanakkor az állami és önkormányzati finanszírozás megosztásának ezen módja racionálisan nem indokolható.

A működtetéssel összefüggő költségviselésre nézve tehát a KIK és az intézményt adó önkormányzat újabb szerződést kellett, hogy kössön, hiszen nemcsak a köznevelési intézmények átadásáról-átvételtől szóló megállapodás nem tartalmazott erre nézve rendelkezést, hanem jogszabály sem szabályozta ezt a kérdést. A valóságban a közneveléssel összefüggő állami és önkormányzati feladatok ellátása egymás mellett és egymást kiegészítve valósult meg.

Az átadás-átvételre vonatkozó megállapodás megkötését követően, a megállapodás alapján 2013. április 30-ig kerül sor a köznevelési törvény 2. melléklete szerinti jegyzőkönyv felvételére. Ez a jegyzőkönyv a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ által ténylegesen használatba vagy vagyonkezelésbe átvett vagyonnal összefüggő dokumentumok átadására-átvételtől hivatott [15. §]. Ez a jegyzőkönyv is a szerződéses jogviszony részévé válik, úgy azonban, hogy a szerződésnek ez a része időben később keletkezik, mint maga a szerződés. Így kérdéses, hogy ki és milyen módon viseli azért a felelősséget.

A törzskönyvi eljárás

Az átadás-átvételi megállapodás megkötésével, és annak végrehajtásával összefüggésben az önkormányzatnak a köznevelési intézmények alapító okiratait is módosítani kellett, hiszen az alapító szerv kötelezettsége, hogy az alapító okiratot a jogszabály rendelkezéseinek megfelelően módosítsa [2012. évi CLXXXVIII. tv. 2. § (1) bek.]. Az önkormányzati fenntartó kötelezettsége volt tehát az, hogy 2013. január 1-jei hatállyal módosítsa az

által fenntartott többcélú intézmények alapító okiratát oly módon, hogy az intézmény 2013. január 1-jétől kizárólag önkormányzati feladatot lásson el. Mindezt úgy teljesítse, hogy a döntést a képviselő-testület a törvény hatálybalépésétől számított 10 munkanapon belül meghozza [2012. évi CLXXXVIII. tv. 2. § (1) bek. a) pont és (2) bek.]. Az ezzel kapcsolatos anomáliákról már a korábbiakban esett szó.

Hiszen önkormányzati intézmény alapítása, alapító okiratának módosítása vagy költségvetési szerv megszüntetése esetében a törvényi és más jogszabályi rendelkezések betartása mellett azt jelenti, hogy a képviselő-testület határozatban kell, hogy jóváhagyja az alapító okirat módosítását és az alapító okirat egységes szerkezetbe foglalt alapító okiratát is, új szerv alapítása esetén az új alapító okiratot, szerv megszüntetése esetén a megszüntető okiratot.

A köznevelési rendszer átszervezése kapcsán nem csak az egyes feladatok „mentek el” az önkormányzatoktól, hanem a feladattal együtt az egyes intézmények is. A köznevelési törvény 7. § (1) bekezdése szerinti intézmény fogalma azonban nem azonosítható feltétlenül a költségvetési szervekkel, hiszen egy adott költségvetési szervben belül több intézmény is működhet. Ez azzal járt együtt, hogy egyes intézményeket az alapító önkormányzatnak ki kellett vezetnie a törzskönyvi nyilvántartásból, amelynek eredményeképpen olyan költségvetési szervek maradtak az önkormányzat fenntartásában, amelyek abban a formában jogszabály előírása folytán nem léteztek. Így például az általános művelődési központ esetében – mely oktatási és közművelődési vagy más oktatáson kívüli, meghatározott feladat együttes ellátására alapítható [1997. évi CXL. tv. (a továbbiakban: Kultv.) 74. § b) pont] – ha az állam fenntartásába került az oktatási feladatot ellátó intézmény, akkor az önkormányzat fenntartásában maradt „csonka” költségvetési szerv jogszabály alapján már nem működhetett volna tovább általános művelődési központként, de azt nem lehetett megszüntetni [köznevelési törvény 84. § (3) bek.], mert a 2012. évi CLXXXVIII. törvény nem adott rá lehetőséget [3. § (3) bek.]. A közművelődési feladatot vagy könyvtári ellátást is biztosító „csonka” költségvetési szerv kapcsán pedig a Kultv. rendelkezésre is figyelemmel kellett lennie, amelyben a könyvtári és közművelődési feladatot ellátó intézmény megszüntetése, átszervezése kapcsán szintúgy vannak további betartandó eljárási szabályok, mint például a miniszter véleményének előzetes beszerzése, melyet a képviselő-testületi döntés meghozatala előtt 30 nappal ki kell kérni [69. § d) pont, 81. § (1) bek., 88. § e) pont].

A képviselő-testület által határozattal elfogadott alapító okiratot módosító okiratot és a módosítással egységes szerkezetbe foglalt alapító okiratot meg kell küldeni a magyar államkincstár illetékes szervének. Az államkincstár a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló

2004. évi CXL. törvény alapján hatósági eljárás keretében jegyzi be a törzskönyvi nyilvántartásba – mely közhiteles nyilvántartás –, vagy utasítja el a kérelmet. Az ügyintézési határidő – Ket.-ben meghatározott általános ügyintézési határidőtől eltérően – 15 nap. Ha a kérelmet hiányosan nyújtja be az eljárást kezdeményező ügyfél, akkor az eljáró szerv hiánypótlást bocsát ki, és a hiánypótlás teljesítésére 20 napot állapíthat meg [2011. évi CXCV. tv. (a továbbiakban: Áht.) 104. § (2) bek.].

A kincstár döntése ellen – legyen az határozat vagy végzés – nincsen helye fellebbezésnek. A határozattal és önállóan megtámadható végzéssel szemben bírósági felülvizsgálattal élhet viszont az arra jogosult a döntés közlésétől számított 15 napon belül. A kérelmet az illetékes közigazgatási és munkaügyi bíróság bírálja el [Áht. 104. § (3) bek.].

A bíróság a felülvizsgálati indítványt a kérelem beérkezésétől számított 30 napon belül bírálja el. Az eljárására a Ket.-ben meghatározott bírósági felülvizsgálatra vonatkozó szabályokat kell alkalmazni. A bíróság a kincstár döntését helyben hagyhatja, megváltoztathatja, vagy a kérelmet elutasíthatja. A bíróság határozatával szemben azonban nincsen helye jogorvoslatnak [Áht. 104. § (4) bek.].

A törzskönyvi nyilvántartásba történő bejegyzés konstitutív hatályú – a bejegyzéssel a bejegyzés napjától hatályos – kivéve, ha a jogszabály alapján létrejött költségvetési szerv esetén a jogszabály, vagy egyébként az alapító okirat későbbi vagy törvény más időpontot határoz meg. Ebben az esetben a jogszabályban vagy alapító okiratban meghatározott időponttal jegyzi be a költségvetési szervet. Ez a rendelkezés irányadó a költségvetési szerv törlésére is, mely a költségvetési szerv megszüntetése (átszervezése) esetén fordulhat elő [Áht. 105. § (1) és (2) bek.]. Ha az adott költségvetési szerv az átszervezés folytán jogutódlással megszűnik, akkor a jogutód szerv vagy szervek egyidejű bejegyzésével kell a törzskönyvi nyilvántartásból a jogelőd szervezet törölni [105. § (4) bek.]. Az alapító okirat azon módosítása, amely nem jár a költségvetési szerv megszűnésével (átalakításával), főszabályként a szintén a bejegyzés napjával válik hatályossá, kivéve, ha törvény vagy kormányrendelet ettől eltérő, illetve az alapító okiratot módosító alapító okirat későbbi időpontot állapít meg [105. § (5) bek.].

A jogszabály által előírt alapító okirat módosításának elmulasztása esetén, az alapító szerv háromszázezer forintig terjedő bírsággal sújtható [105. § (7) bek.].

A jogszabályban meghatározott határidők azonban az önkormányzatok számára betarthatatlannak bizonyultak. A magyar államkincstár és annak megyei igazgatósága sem tudta a helyzetet megfelelően kezelni, hiszen a törvény által meghatározott határidők nemcsak az önkormányzat kezét kötötték meg, hanem az államkincstárét is. Az államkincstár ügyintézési határideje is túlnyúlt a törvényben meghatározott bejegyzési időpontokon.

Így az önkormányzat által törvény alapján megtett alapító okirat módosítása folytán megindult bejegyzési eljárás mellett az állami intézményfenntartó központ irányító szerve által megindított bejegyzési eljárás is folyamatban volt, hiszen a beolvadással megszűnt intézmények tekintetében 2013. január 1-jével a KIK irányító szervének is módosítania kellett az állami intézményfenntartó központ alapító okiratát [2012. évi CLXXXVIII. tv. 4. § (1) bek. és 5. § (1) bek.].

Külön utalnék a bejegyzési eljárás során felmerült nehézségekre. A magyar államkincstár honlapján közzétette a bejelentési eljárás során alkalmazandó űrlapokat,²⁴ ennek ellenére a közzétett formai és jogszabályban meghatározott tartalmi követelményeknek megfelelő létesítő okiratokat, alapító okiratokat módosító okiratokat és az egységes szerkezetbe foglalt alapító okiratokat nem fogadta el, hiánypótlási felhívást bocsátott ki arra hivatkozással, hogy a számítógépes rendszerük nem tudja abban a formában és abban a tartalommal az adatokat bejegyezni, amelyet az alapító szerv kért.

A magyar államkincstár és annak megyei igazgatósága sok esetben ellentétes felvilágosítást adott a felmerült kérdésekben, a törzskönyvi nyilvántartást végző szerv sem tudott a köznevelési feladatok átszervezésével kapcsolatban felmerült kérdések megválaszolásában az önkormányzatok segítségére lenni. Az ilyen viták megoldása a közigazgatási és munkaügyi bíróságokra maradt a korábbiakban meghatározott eljárásrendnek megfelelően.

Egyéb eljárási nehézségek

A köznevelési törvény nem ad arra lehetőséget, hogy a fenntartó tanítási évben, továbbá – a július-augusztus hónapok kivételével – nevelési évben iskolát alapítson, iskolát, kollégiumot, óvodát átszervezzon, megszüntetessen, és úgyszintén kizárt a fenntartói jog átadása, valamint iskola, kollégium, óvoda feladatainak megváltoztatása [84. § (3) bek. a) pont]. A köznevelési törvény továbbá részletesen leírja az átszervezéssel kapcsolatos eljárást, amely nyilvánvalóan a 2013. január 1-jei változások esetén nem volt tartható [83-85. §]. Azt a jogalkotó is észlelte, hogy eltérő szabályokra lesz szükség, de kizárólag az önkormányzati társulások tekintetében alkalmazott kivételt, így az általános törvényi tilalom ellenére a társulások megszüntethették a fenntartásukban működő többcélú intézményeket azzal a feltétellel, hogy a többcélú intézmény a társulásban részes önkormányzat fenntartásába kerül [2012. évi CLXXXVIII. tv. 3. § (3) bek.].

Arra is feltétlenül utalni kell, hogy a köznevelési intézményrendszer átszervezésével párhuzamosan zajlott a könyvtári ellátás átszervezése is,

²⁴ http://www.allamkincstar.gov.hu/kincstar/torzskonyv_nyomtatvanyok/2# (Letöltés ideje: 2013. április 15.).

amely az oktatási intézmények keretében működő könyvtári ellátást is érintette, ez pedig újabb problémákat vetett fel.

Az intézményátszervezés kapcsán külön megoldásra váró problémaként jelentkezett a gyermekétkeztetés biztosítása. A többi gyermekkel együtt nem nevelhető, illetve együtt nem oktatható sajátos nevelésű gyermekek, tanulók nevelését-oktatását ellátó intézmények tekintetében a gyermekétkeztetési feladatok a megyei intézményfenntartó központokhoz (a továbbiakban: MIK) tartoztak, amelyek 2013. március 31-én beolvadással megszűntek. Eredetileg 2012. december 31. napjával szűnt volna meg a MIK, és lett volna önkormányzati feladat a gyermekétkeztetés, de nem sikerült megállapodni az intézményfenntartó központtal. Az önkormányzatok nem kaptak információt az átszervezés előkészítéséhez, így az eredeti időpontot végül 3 hónappal eltolták, de így is számos kérdés nyitva maradt. Az új szerv a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság lett, mely a MIK általános és egyetemleges jogutódja [258/2011. (XII. 17.) Korm. rendelet 18. § (2) bek.].

Valójában azonban előfordult az is, hogy a MIK megállapodást kötött a KIK-kel a gyermekétkeztetési feladatokkal összefüggő jogviszonyokról, így ebben az esetben az ezt biztosító intézményegység a KIK-hez került a személyi és tárgyi feltételekkel együtt. A gyermekétkeztetés biztosítása viszont az önkormányzat feladata lett ezen intézmények tekintetében is, hiszen a Gyvtv. azt mondja, hogy az önkormányzat valamennyi, „az általa fenntartott óvodában és a közigazgatási területén az állami intézményfenntartó központ által fenntartott nevelési-oktatási intézményben, a fenntartó az egyéb állami fenntartású intézményben a gyermekek és a tanulók számára az óvodai nevelési napokon, illetve az iskolai tanítási napokon” a déli meleg főétkezést és két további étkezést biztosít [151. § (2) bek.].

Az önkormányzat ezen feladatának több módon is eleget tehet, így például azon szervekkel történő megállapodás-kötéssel, amelyhez a konyha a foglalkoztatottakkal együtt elkerült, vagy saját vállalkozás alapításával vagy más gazdasági társaság megbízásával. Ezen kérdés határidőn belüli megnyugtató rendezésére azonban nem állt elegendő idő az önkormányzatok rendelkezésére, jóllehet a gyermekek nem maradhattak ellátás nélkül. Mint ahogy az előbbiekből is kiderül, ha az önkormányzat eme kötelezettségének megállapodás-kötéssel kíván eleget tenni, akkor azt elképzelhető, hogy nemcsak a KIK-kel, hanem a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatósággal is meg kell tennie. Az olyan köznevelési intézmények tekintetében, amelyek a többi gyermekkel együtt nem nevelhető, illetve együtt nem oktatható sajátos nevelésű gyermekek, tanulók nevelését-oktatását látják el, ez a feladat az időpont későbbre halasztása miatt csak 2013. április 1-jétől merült fel, míg a többi intézmény tekintetében ez már 2013. január 1-je óta fennálló probléma.

5. Záró gondolatok

Az állami és önkormányzati feladatok folyamatos változásban vannak, azok időben és térben is nagyon eltérően alakulnak. A jelenleg uralkodó általános európai felfogás azonban az, hogy az állami feladatvállalás kevesebb és ezzel hatékonyabb legyen.²⁵ Magyarországon jelenleg zajló folyamatok tekintetében nincsen egyértelmű tendencia: bizonyos önkormányzati feladatok az államhoz kerültek, míg más feladatokat pedig újonnan kapott az önkormányzat – vagy az önkormányzati szektorból (például a munkaszervezeti feladatok megöröklése) vagy az állami szektorból.

Az 1980-as években a közfeladatok ellátása tekintetében másfajta elgondolás volt irányadó, amelyben *Thatcher* és *Reagen* „zászlóvivők” voltak: az állami feladatokat ki kell szervezni a piaci szereplők részére, hiszen a kereslet és a kínálat ebben az esetben találkozik, és az állam beavatkozása nélkül a piaci törvényszerűségek folytán létrejön egy olyan állapot, amelyben a minőségi és mennyiségi követelmények megfelelő arányban lesznek jelen. Az évek során azonban az is bebizonyosodott, hogy ez nem feltétlenül működik, a feladatellátás sokkal költségesebb, ezért az ezzel ellentétes törekvések erősödtek: az állam maga finanszírozza a feladatellátást, és tartja fenn az ellátó intézményrendszert. Annak meghatározása, hogy hol húzódjon az állami szerepvállalás határa, parttalan vitákhoz vezet. Az állami-önkormányzati feladatellátást és a magánszféra szereplőinek a feladatellátásba történő bevonását az „optimális állapot” megteremtése érdekében ötvözni kell, az nem válhat a napi politika „játszóterévé”.

A jelenlegi önkormányzati feladatstruktúra kialakítása még nem fejeződött be, számos nyitott kérdés van az oktatási területen. Az átadott és átvett feladatok tekintetében is sem tisztázódtak még bizonyos kérdések, és természetesen vannak olyan területi az önkormányzati feladatellátásának, ahol az átadás-átvétel még csak részlegesen zajlott le. Erre tekintettel a 2013. évben lezajlott és még zajló folyamatok, valamint feladatátszervezések tekintetében végleges álláspontot, értékelést csak akkor lehet kialakítani, ha az új önkormányzati feladatok rendszerének működéséről az önkormányzatok tapasztalatot szerezhettek.

²⁵ Ld.: Torma: *i. m.* 154-155.