

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-4689/2013. számú ügyben**

(Kapcsolódó ügyek: AJB-4702/2013, AJB-4713/2013, AJB-4761/2013, AJB-6529/2013, AJB-6902/2013, AJB-6676/2013, AJB-7477/2013, AJB-7387/2013, AJB-7321/2013, AJB-7323/2013, AJB-8055/2013, AJB-293/2014, AJB-542/2014.)

Az eljárás megindítása

A tankönyvrendelés 2013. évi körülményeit kifogásolva számos panasz érkezett Hivatalomhoz. A hozzám fordulók kifogásolták, hogy a Könyvtárellátó Nonprofit Kft. (továbbiakban KELLO) által küldött „díjbekérőn” megrendelőként a kiskorú tanuló gyermekek neve szerepelt, továbbá a tankönyveket átvétel előtt kell a szülőknek kifizetni, ugyanakkor a számlát a könyvek átvételét követő 15 napon belül állították ki, mely kérdéssel összefüggésben a panaszosok az adószabályok betartása tekintetében is kifejezték aggályaikat. Kifogásolták, hogy a tankönyvek ellenértékének kiegyenlítéséhez nem használhatóak fel az iskolakezdési utalványok, valamint ugyancsak problémás a fizetési határidők megállapítása is. Aggályos volt továbbá, hogy a fizetési csekkel együtt megkapott megrendelt tankönyvlista nem egyezett az iskola által megadott tankönyvlistából a szülők által megrendelt tankönyvekkel. Végül panasz érkezett a tekintetben is, hogy a szülő az iskolának időben jelezte, mely könyveket nem kívánja megvásárolni, ennek ellenére azok mégis szerepeltek a megrendelt könyvek listáján.

2013. szeptembertől a szülői panaszok már elsősorban azt sérelmezték, hogy a megrendelt és a szülők által kifizetett tankönyveket a diákok nem kapták meg, azok nem egyszer több hónapig hiányoztak, és ez akadályozta a gyermekeket a tanulásban.

Vizsgálatom eredményes lefolytatása érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja szerint több alkalommal is tájékoztatást kértem az emberi erőforrások miniszterétől és a nemzetgazdasági minisztertől, a KELLO ügyvezető igazgatójától, a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság elnökétől, valamint a Tankönyves Vállalkozók Országos Testületétől, illetve az ügyben nyílt levelet megfogalmazó Eötvös József Gimnázium tantestületétől és további két gimnázium igazgatójától.

1. Az AJB-4689/2013. számú ügy panaszosa kiskorú gyermeke személyes adatai KELLO-nak való kiadását sérelmezte.
2. Az AJB-4702/2013. számú ügy panaszosa sérelmesnek tartotta, hogy a tankönyvek megrendelése érdekében kiküldött csekken (díjbekérő) a befizető nevével a KELLO a két kiskorú gyermekének nevét tüntette fel, valamint kifogásolta, hogy a korábbi évek gyakorlatától eltérően a tankönyveket, azok átvétele előtt előre kifizetni.
3. Az AJB-4713/2013. számú ügy panaszosa kifogásolta, hogy a díjbekérőt júniusban nem kapta meg.
4. Az AJB-4761/2013. számú ügy panaszosa, aki gyermekét egyedül neveli 2013. júliusban sérelmezte, hogy a munkahelye által biztosított beiskolázási utalványt nem használhatja fel tankönyvvásárlásra.
5. Az AJB-6529/2013. számú ügy panaszosa három gyermeket nevel, így jogosult az ingyenes tankönyvellátásra. A gyermek iskolája ugyanakkor az év végén visszakéri az ingyenesen biztosított tankönyveket, ezért gyermekei számára a KELLO-tól 2013. július 3-án megrendelte térítés ellenében a tankönyveket. Számos alkalommal érdeklődött a tankönyvek átvételének időpontjáról, de arra választ panaszának a benyújtásáig nem kapott. A panaszos sérelmesnek tartotta azt is, hogy a KELLO munkatársai nehezen érhetőek el, kevés információval rendelkeznek.
6. Az AJB-6902/2013. számú ügy panaszosa sérelmezte, hogy az iskola ingyenes tankönyvre jogosult tanulókkal kifizetette a munkafüzeteket és a hittankönyveket, összesen több mint 10.000 Ft-ot. Míg egy másik iskolában szintén az ingyenes tankönyvre jogosult tanulóktól, akik – szemben a tankönyvekért fizető tanulókkal – az angol és francia nyelv tanulásához szükséges tankönyveket, munkafüzeteket nem kapták

meg, beszédtek a könyvek ellenértékét és az iskola tanára rendelte meg a hiányzó könyveket a könyvesboltban.

7. Az *AJB-6676/2013. számú ügy* panaszosa előadta, hogy 2013 májusában, noha jogosultak lettek volna kedvezményes tankönyvvásárlásra, mégis a tankönyvek teljes áru megvásárlásáról nyilatkoztak, hogy a gyermek gimnáziumi könyvei megmaradjanak a későbbiekre. Júniusban azonban hibás díjbekérőt kaptak, mivel az nem a tankönyvek, hanem a munkafüzetek megrendelését tartalmazta. A téves rendelést mind az iskolánál, mind a KELLO-nál jelezték. A KELLO e-mailben és telefonon eltérő információt adott az új díjbekérővel kapcsolatban, majd több hónapos késéssel szeptember 9-én érkezett meg a helyes díjbekérő, amely „adicionális 1.190 Ft szállítási költséget” is tartalmazott, annak ellenére, hogy a könyvek szállítási címe az iskola volt. Előadta azt is, hogy három héttel az iskolakezdést követően a gyermeke osztályában 6 gyermek nem jutott hozzá a tankönyvekhez, az iskolában pedig 68 főről volt tudomása. A hiányzó könyveket a szülők fénymásolják saját költségük terhére, továbbá utalt az ezzel együtt megvalósuló „*papírpcsékolásra*” a környezeti erőforrások helytelen felhasználására. A panaszos a tankönyveket október 1-jén megkapta.
8. Az *AJB-7477/2013. számú ügy* panaszosa sérelmesnek tartotta, hogy az iskolakezdési utalványokat csak a megyeszékhelyeken lehetett beváltani. A panaszos a megyeszékhelytől 90 km-re lakik, ezért az utalvány beváltása érdekében szabadsága terhére, saját költségén kellett elutaznia. Véleménye szerint, mivel ő nem a megyeszékhelyén él, ezért őt és gyermekét hátrány érte az új tankönyvellátási rendszer felállítása miatt.
9. Az *AJB-7387/2013. számú ügy* panaszosa nagycsaládosként kedvezményes könyvvásárlásra lett volna jogosult, ennek ellenére, mivel a gyermek gimnáziumban tanul, tavasszal új tankönyveket kértek, a csekket 2013. szeptember elején kapták meg, amelyet soron kívül befizettek. A munkafüzeteket megkapták, ugyanakkor a tankönyvek november utolsó hetében érkeztek meg, egy pedig december 9-én, további egy még mindig hiányzott. A számlán a KELLO szállítási költséget is felszámított, annak ellenére, hogy a könyvek az iskolába érkeztek. A panaszos tájékoztatása szerint a KELLO 8 telefonszáma közül hét nem volt kapcsolható, egy pedig folyamatosan foglalt volt. Az ügyvezetőnek írt e-mail-re pedig nem kapott választ.
10. Az *AJB-7321/2013. számú ügy* panaszosa 2. osztályos gyermeke osztályában egységesen hiányzó matematika tankönyv miatt kérte segítséget, mivel október végén még mindig nem volt tankönyve az egész osztálynak. Több alkalommal próbált a KELLO-val beszélni, de az vagy foglalt, vagy szétkapcsolt, vagy félretett telefon volt. Tájékoztattott arról is, hogy amelyik szülő a KELLO web boltjában megrendelte, az 3 napon belül megkapta a kért könyvet.
11. Az *AJB-7323/2013. számú ügy* panaszosa megerősítette az *AJB-7321/2013. számú ügyben* előadottakat.
12. Az *AJB-8055/2013. számú ügy* panaszosa 2013 decemberében sérelmezte, hogy a szeptemberben befizetett német nyelvű tankönyvek az iskolába a mai napig nem érkeztek meg, a KELLO pedig semmilyen formában nem érhető el. Tudomása szerint az iskola és annak fenntartója is többször próbálta elérni a könyvekért felelős szervet, sikertelenül.
13. Az *AJB-293/2014. számú ügy* panaszosa 2014. január 9-ei panaszában arról számolt be, hogy az augusztus 31-én megrendelt tankönyveket panaszának benyújtásáig nem kapta meg.
14. Az *AJB-542/2014. számú ügy* panaszosa – aki 5 gyermeket nevel – 2014. január 21-én küldött beadványában sérelmezte, hogy a 9. osztályos gimnazista gyermeke számára az ingyenes tankönyvek nem érkeztek meg. Tudomásomra hozta, miszerint gyermeke ingyenes tankönyvre jogosult gimnazista társai sem jutottak még tankönyveikhez.

Az érintett alapvető jogok

- a jogállamiság elve és a jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független demokratikus jogállam.”* [Alaptörvény B) cikk (1).], valamint a tisztességes eljáráshoz való jog: *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.”* [Alaptörvény XXIV. cikk (1)]
- a művelődéshez való jog: *„Minden magyar állampolgárnak joga van a művelődéshez. Magyarország ezt a jogot a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével, az ingyenes és kötelező alapfokú, az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú, valamint a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülők törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatásával biztosítja.”* [Alaptörvény XI. cikk (1)-(2) bekezdés]
- hátrányos megkülönböztetés tilalma és az esélyegyenlőség elve: *„Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.”* [Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdés], valamint *„Magyarország az esélyegyenlőség és a társadalmi felzárkózás megvalósulását külön intézkedésekkel segíti.”* és *„Magyarország külön intézkedésekkel védi a családokat, a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.”* [Alaptörvény XV. cikk (4) – (5) bekezdései]

Az alkalmazott jogszabályok

A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény (továbbiakban: Nkt.)

Az általános forgalmi adóról szóló 2007. évi CXXVII. törvény (továbbiakban: Áfa tv.)

A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (továbbiakban: Jat.)

A tankönyvpiac rendjéről szóló 2001. évi XXXVII. törvény (továbbiakban: Tpt.)¹

A tankönyvvé nyilvánítás, a tankönyvtámogatás, valamint az iskolai tankönyvellátás rendjéről szóló 16/2013. (II. 28.) EMMI rendelet (Tkr.)

Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.)

A megállapított tényállás

1.a A kérdéseimre, azok sorrendjében az emberi erőforrások miniszterének nevében a köznevelésért felelős államtitkár adott választ.

A kiskorú tanuló nevének díjbekérőn megrendelőként való feltüntetésével összefüggésben az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény 5. § (1) bekezdésére hivatkozott, miszerint személyes adatot az érintett hozzájárulásával, vagy abban az esetben lehet kezelni, ha azt törvény vagy — törvény felhatalmazása alapján, az abban meghatározott körben – helyi önkormányzat rendelete közérdeken alapuló célból elrendeli. A tanulók személyes adatainak KELLO általi kezelését a tankönyvpiac rendjéről szóló 2001. évi XXXVII. törvény 8/B. § (3) bekezdése rendeli el, ezért véleménye szerint a KELLO jogosult nyilvántartani a tanulók adatait, azonban a szülők adatait jogszabályi kötelezés, illetve a szülők hozzájárulásnak hiányában nem jogosult nyilvántartani. Mindennek következtében a Könyvtárellátó csak a tanulót tudja megrendelőként feltüntetni. Az államtitkár hangsúlyozta, hogy a tankönyvek átvételét megelőző fizetéssel az új rendszer célja a tankönyvellátás költségeinek csökkentése, valamint az ellátási folyamatok egyszerűsítése. Az új rendszerben az iskolai tankönyvfelelősnek nem kell szükségszerűen pénzt kezelnie és vizsgálnia azt, hogy melyik tanuló fizetett, mert ezt a feladatot a KELLO látja el, amely – tekintettel az országos tankönyvellátás feladatának volumenére – 2013. augusztus 15-ig történő fizetési határidő mellett reálisan kivitelezhető.

¹ A Tpt-t hatályon kívül helyezte 2014. január 1-jével a nemzeti köznevelés tankönyvellátásáról szóló 2013. évi CCXXXII. törvény

Továbbá utalt arra, hogy az általános forgalmi adóról szóló 2007. évi CXXVII. törvény 163. § szakasza szerint a számlát a teljesítéstől, tehát a tankönyvek átvételétől számított 15 napon belül kell kiállítani. Az államtitkár véleménye szerint a zökkenőmentes iskolai ügyintézés és a pénzkezelés költséghatékonyságának érdekében az állami vállalat a biztonságosabb pénzkezelés módját választva, mindenki számára egyenlő feltételeket kínáló egységes rendszert dolgozott ki, ezért a vételár megfizetésére csekkes vagy átutalásos rendszerben adott lehetőséget. Jelezte, hogy időközben lehetőség nyílt az iskolakezdési utalványok tankönyvek vételára kiegyenlítéséhez való felhasználásra is, mivel a KELLO több cafeteria-szolgáltatóval megállapodást kötött. A KELLO minden iskolás gyermek nevére kipostázott díjbekérőt 2013. augusztus 1-jétől a kijelölt postahivatalokban, valamint a kialakított KELLO pontokon Iskolai Erzsébet-utalvánnyal, Sodexo Iskolakezdési utalvánnyal, Posta Paletta Iskola utalvánnyal, Edenred Ticket Service beiskolázási utalvánnyal, OTP Cafeteria kártyával, illetve Puebla beiskolázási utalvánnyal is ki lehetett egyenlíteni.

A Magyar Posta Zrt.-vel kötött megállapodás alapján megyeszékhelyenként egy-egy, míg Budapesten két kijelölt postahivatal fogadta az utalványos fizetést. A Könyvtárellátó augusztus 1-jéig országszerte hét helyen – Budapesten, Debrecenben, Győrben, Miskolcon, Pécsen, Szegeden és Zalaegerszegen – KELLO pontokat alakított ki, ahol a csekk befizetése mellett általános személyes ügyintézésre (a tankönyvekkel kapcsolatos teljes körű ügyintézésre, hiányzó díjbekérő pótlására, a web-shopban rendelt könyvek, taneszközök átvételére és általános tájékozáásra) nyílt lehetőség.

A tankönyvrendelést megelőzően az iskolák a szülők számára biztosították, hogy nyilatkozzanak, mely könyveket nem kívánják megvásárolni. A tankönyveket az iskolák a hivatalos tankönyvjegyzék alapján a KELLO online felületén rendelték meg. A megrendeléseket a KELLO regisztrálta, összesítette, és gondoskodott a tankönyvek iskolákba való eljuttatásáról. A KELLO nem módosíthatta az iskolák megrendelését, így amennyiben eltérés volt az iskola tájékoztatása, és a megrendelt tankönyvek között, az az iskola, illetve a tankönyvfelelős felelősségi körébe tartozott. A megrendelést követően, a fizetési időszakban már nem volt mód a rendelés módosítására.

A térítésmentes tankönyvellátásra jogosult gyerekek tankönyvhöz jutásával összefüggésben az államtitkár hivatkozott a KELLO-tól kapott tájékoztatásra miszerint csak azoknak a diákoknak, illetve gondviselőknak küldtek ki díjbekérőt, akiknél a tankönyv felelős a „szülő fizet” beállítást választotta. Az ingyenes tankönyvre jogosultak esetében ez csak úgy fordulhatott elő, hogy az iskola pontatlanul rögzítette a fizetési módot, vagy a szülő elmulasztotta igényét hitelt érdemlően jelezni. Mivel kizárólag az iskola tudja a támogatásra való jogosultságot elbírálni, ezért azokat a szülőket, akiknek gyermekei ingyenes tankönyvellátásra jogosultak, de díjbekérőt kaptak, a Könyvtárellátó arra kérte, keressék fel az iskolát, mutassák be a szükséges igazolásokat – a családi pótlék folyósításáról szóló igazolás, szakorvosi igazolás, önkormányzati határozat stb. –, hogy az iskola módosíthassa a hibás megrendelést. Végül az államtitkár hangsúlyozta, hogy a tankönyvek árának befizetési határideje augusztus 15-e volt, azonban a határidő lejártá után lehetőség volt kiegyenlíteni a tankönyvek ellenértékét, ebben az esetben a befizetés tényét a tankönyvek átvételkor, az iskola felé kellett igazolni. Az államtitkár válaszában ismeretében – kiegészítő tájékoztatást kérve – újabb megkereséssel fordultam a szaktárcához.

1.b. *A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (a továbbiakban: NAIH)* elnöke arról tájékoztatott, a hatóságánál is számos bejelentő sérelmezte, hogy a KELLO-tól olyan levelet és csekket kaptak, amelyekben szerepel gyermekeik neve, születési dátuma, édesanyjuk leánykori neve, lakcímük, valamint annak az oktatási intézménynek és osztálynak a megnevezése, ahol a gyermekek a tanulmányaikat folytatják. A bejelentések alapján a NAIH az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) 38. § (3) bekezdés a) pontja alapján vizsgálatot indított és annak eredményeként alakította ki az állásfoglalását.

A NAIH rögzítette: az adatkezelés minden egyes mozzanatának kell, hogy legyen törvényes célja és jogalapja. Az Infotv. 4. §-a szerint: „(1) Személyes adat kizárólag meghatározott célból, jog gyakorlása és kötelezettség teljesítése érdekében kezelhető. Az adatkezelésnek minden szakaszában meg kell felelnie az adatkezelés céljának, az adatok felvételének és kezelésének tisztességesnek és törvényesnek kell lennie. (2) Csak olyan személyes adat kezelhető, amely az adatkezelés céljának megvalósulásához elengedhetetlen, a cél elérésére alkalmas. A személyes adat csak a cél megvalósulásához szükséges mértékben és ideig kezelhető. [...] Az 5. § (1) bekezdés értelmében személyes adat akkor kezelhető, ha ahhoz az érintett hozzájárul, vagy azt törvény vagy – törvény felhatalmazása alapján, az abban meghatározott körben – helyi önkormányzat rendelete közérdeken alapuló célból elrendeli (a továbbiakban: kötelező adatkezelés).” Az Infotv. 6. § (3) bekezdése szerint „a 16. életévét betöltött kiskorú érintett hozzájárulását tartalmazó jognyilatkozatának érvényességéhez törvényes képviselőjének beleegyezése vagy utólagos jóváhagyása nem szükséges.”

Az állásfoglalás a fentiekre tekintettel rögzítette „a KELLO-nak nincs jogszabályi felhatalmazása arra, hogy a tanuló lakcímadatát, valamint a tanuló oktatási intézményének és a tanuló osztályának megnevezését kezelje, így az előbb említett személyes adatokat csak az érintett törvényes képviselőjének hozzájárulásával kezelhették volna. A KELLO a vonatkozó jogszabályi rendelkezések értelmében nem tehetné meg azt, hogy a tanuló lakcíme, a tanulót címeztként megjelölve postai úton csekket küldjön ki a tankönyvek vételáráról. Emiatt a KELLO adatkezelése jogszerűtlennek tekinthető.” A NAIH az Infotv. 56. § (1) bekezdésében foglaltak alapján felszólította a KELLO-t, hogy törölje az adatbázisából a tanulók lakcímadatát, valamint a tanuló oktatási intézményének és a tanuló osztályának megnevezését. A KELLO ügyvezetője a megtett intézkedésekről a NAIH-t tájékoztatta, miszerint a felszólításban foglaltaknak megfelelően, 2013. október 21. napján közjegyző jelenlétében az adatbázisból a tanulók lakcímeit törölte. Az ügyvezető azt is jelezte, hogy a tanulók oktatási intézményének és a tanuló osztályának megnevezésére vonatkozó adatokat nem törölték, mert azokat nem tartják nyilván.

A NAIH az Oktatási Hivatal vezetőjét tájékoztatta, hogy a jövőbeli jogsértések elkerülése érdekében azt tartja elfogadhatónak, hogy a jogszabály alapján a tanulók személyes adatainak adatkezelésre jogosult adatkezelő küldje ki a tanulók lakcímeire postai úton a tankönyvek vételáráról szóló csekkeket.

1.c. A Nemzetgazdasági Minisztérium adózásért és számvitelért felelős helyettes államtitkárának véleménye szerint a megkeresésben feltett kérdések jelentős része – megítélése szerint – az Emberi Erőforrások Minisztériuma (EMMI) hatáskörébe tartozik. E körülményre tekintettel a megkeresést megküldte az EMMI részére azzal, hogy az NGM hatáskörét érintő kérdések vonatkozásában (tankönyvellátáshoz kapcsolódó számlázási rend) részletes álláspontot fejtett ki a szaktarca felé.

A válasz ismeretében ismételt a nemzetgazdasági miniszterhez fordultam és felhívtam a figyelmet az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 25. § (1) bekezdésében rögzített együttműködési kötelezettségre, továbbá választ vártam arra nézve is, hogy a minisztérium tudomása szerint az új fizetési rendszer bevezetését megelőzően folytattak-e költséghatékonysági vizsgálatot, és ha igen, az milyen eredménnyel zárult, illetve tudomása szerint a KELLO milyen jogszabály alapján zárta ki a – korábbi évek gyakorlatától eltérően – a tankönyvek ellenértékének készpénzben történő kiegyenlítését. A miniszter választ 2013. október 30-án küldte meg, és a rendelkezésemre bocsátotta a szaktarcának 2013 augusztusában írt levelét is, amelyben az alábbiakra hívta fel a figyelmet: A Tpt. 8/A. §-a értelmében „(1) Az iskolai tankönyvellátás megszervezése és lebonyolítása, amely a Könyvtárellátó által beszerzett és az iskolákhoz leszállított tankönyveknek a tanulók és az iskolai könyvtár részére történő átadását, a sérült, elveszett, hibás tankönyvek pótlása és a visszáru, kezelés iskolán belüli feladatainak ellátását, illetve az ehhez kapcsolódó adminisztratív és elszámolási feladatok elvégzését jelenti, az iskola feladata és felelőssége.

(4) Az iskola a Könyvtárellátótól átvett tankönyveket a *Könyvtárellátó nevében értékesíti, a beszedett vételárral elszámol a Könyvtárellátóval.* A Könyvtárellátó az iskola által beszedett vételárából az iskola részére a Könyvtárellátó javaslata alapján az oktatásügyért felelős miniszter által megállapított mértékű jutalékot az iskolai tankönyvellátás megszervezése és lebonyolítása jogcímén visszatéríti, amely az iskolai tankönyvellátás vagy az iskola működésének egyéb költségeire fordítandó.” Továbbá a Tkr. 29. § (2) bekezdése szerint „Az iskola a tankönyveket a Könyvtárellátótól a tanulók részére megbízásból értékesítésre átveszi....” Utalt továbbá e rendeletnek a tankönyvellátási szerződés kötelező kereskedelmi feltételeiről szóló 10. melléklet 3. pontjára, amely kimondja, hogy „A Könyvtárellátó a tanulók részére megrendelt tankönyvek vonatkozásában fennálló számlaadási kötelezettségét legkésőbb a tankönyveknek a tanulók történő átadásával egyidejűleg köteles teljesíteni.”

A fent hivatkozott rendelkezések alapján álláspontja szerint a KELLO, az iskolák és a tankönyvet megvásároló tanulók/szülők viszonyát illetően a következő jogviszony jöhet létre: Az iskola nem saját nevében, hanem a KELLO nevében és javára eljárva „veszi át értékesítésre” és adja át a tankönyveket a tanulóknak. A termékértékesítést – az általános forgalmi adóról szóló 2007. évi CXXVII. törvény (a továbbiakban: Áfa tv.) szerinti értelemben – a KELLO teljesíti. Az iskola az áfa fogalmai szerint „ügynökként” (nem pedig az Áfa tv. 10. § b) pontja szerinti bizományosként) jár el, valamint a tanulóktól/szülőktől a tankönyvek ellenértékét elszámolási kötelezettséggel veszi át és adja tovább a KELLO részére. Ebben az esetben az iskola ügynökként jár el, ezért a termékértékesítésről (tankönyvek értékesítéséről) nem bocsáthat ki értékesítőként számlát a termék beszerzője (tanuló/szülő) részére, a pénz átvételéről azonban ettől függetlenül adhat egyéb elismervényt, bizonylatot. A termékértékesítésről szóló számlát az ügyletben ténylegesen értékesítő szerepet betöltő adóalany, azaz a KELLO bocsáthatja ki.

További lehetőségként, az Áfa tv. 161. §-a alapján (az ott rögzített feltételek szerint), a KELLO meghatalmazást adhat az iskola részére az ügyletre vonatkozó számlának a KELLO nevében történő kibocsátására. Ez esetben a számlát az iskola állítja ki, de termékértékesítőként a KELLO szerepel a bizonylaton.

Ugyanakkor nem áll rendelkezésre arra vonatkozóan információ, hogy a tanulók/szülők által megfizetett ellenértékkel mikortól rendelkezhet a KELLO: a könyvek leszállításáig az iskola kezeli vagy a kézhezvételt követően, de még a tényleges teljesítést megelőzően a KELLO felé elszámol ezen összegekkel. Amennyiben ugyanis a Könyvtárellátó a teljesítést (a könyvek leszállítását és a tanulóknak történő átadását) megelőzően rendelkezik ezen összegekkel (kézhez veszi, részére jóváírásra kerül), akkor a pénz az Áfa tv. 59. § (1) bekezdése szerinti előlegnek minősül. Ebben az esetben a fizetendő általános forgalmi adót az előleg jóváírásakor, kézhezvételekor kell megállapítani és a számla kibocsátásáról legkésőbb ezen időpontig kell gondoskodnia az értékesítőnek vagy a számlázásra meghatalmazott személynek². Ugyanakkor, ha a tanulók/szülők által megfizetett összeg nem tekinthető előlegnek (a Könyvtárellátó nem veszi kézhez, nem kerül részére jóváírásra a teljesítés időpontját megelőzően), akkor az értékesítő vagy a számlázásra meghatalmazott személy legkésőbb a teljesítésig, de legfeljebb az attól számított ésszerű időn belül köteles gondoskodni a számla kibocsátásáról. Az ésszerű idő, 15 napon belüli, készpénzzel vagy készpénz-helyettesítő fizetési eszközzel történő fizetés esetén pedig haladéktalan számla kibocsátási kötelezettséget jelent³.

A KELLO által alkalmazott új fizetési rendszer bevezetését megelőző költséghatékonsági vizsgálat lefolytatásával összefüggésben utalt a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 17. § (1) bekezdésére, miszerint hatásvizsgálat lefolytatására a jogszabály előkészítője köteles, a vizsgált jogszabály tekintetében, tehát az EMMI.

² Áfa tv. 163. § (1) bekezdés b) pontja és (2) bekezdés b) pontja

³ Áfa tv. 163. § (1) bekezdés a) pontja és (2) bekezdés b)-c) pontjai

A tankönyvek szülők általi átvételekor való készpénzes kiegyenlítésének kizárásával összefüggésben pedig jelezte, hogy ilyen intézkedésnek sem a Tpt-ben, sem a Tkr-ben nem találták a jogalapját. Erre figyelemmel felmerül annak lehetősége, hogy a fizetési eszközök alkalmazásának sérelmezett gyakorlatát a Könyvtárellátó alakította ki.

1.d. A köznevelésért felelős államtitkár második válasz levelében az adatkezelés és a tankönyvek ellenértékének kiegyenlítésével összefüggésben megismételte a korábbi válaszában foglaltakat.

Rögzítette továbbá, hogy a megrendelt tankönyvcsomagokat a KELLO valamennyi iskolába kiszállította, valamint az esetenként felmerülő téves rendelések korrigálását pótrendelés keretében ugyancsak megkezdte a vállalat. Ennek jogszabályban rögzített határideje szeptember 5-e. Tájékoztatót arról is, hogy a pótrendelés keretében országosan mintegy 600.000 könyvet rendeltek az iskolák, és visszaruként több mint 450.000 könyvet küldenek vissza. A pótrendelések kiszállítása és a visszarúzás folyamata október 15-én zárult le.

1.e. A *KELLO ügyvezető igazgatója* a válaszában arról tájékoztatót, hogy a Tpt. 2012-ben jelölte ki a KELLO-t a feladatra, ugyanakkor annak részleteiről, hogy a tankönyvellátást, a tankönyvkölcsönzést miként kell folytatnia, csak a 2013. február 28-án kiadott Tkr. tartalmazta. Így a KELLO informatikai rendszerének kiépítése csak jelentős késéssel indulhatott meg, tesztüzem mód lefolytatására, ahol az esetlegesen előforduló hibákat korrigálni lehetett volna, nem volt lehetőség. A szervezet válaszában napjáiig sem kapta meg az informatikai fejlesztéshez szükséges forrást, ennek hiányában működési keretből előfinanszírozta a fejlesztést.

A tankönyvrendelések érdekében a KELLO az informatikai rendszerén web-es rendelési felületet alakított ki, ahol az iskola tankönyvfelelőse leadhatta mind a diákok, mind az iskolai könyvtári tankönyvrendelést. Tapasztalata szerint az iskolák a rendeletben megszabott határidőket nem, vagy csak nagy nehézséggel tudták betartani a beiratkozások, illetve a tankönyvrendelések, és igények felmérésénél.

Az informatikai támogatás biztosítására a Microsoft Magyarországgal kötöttek szerződést annak érdekében, hogy a feladatokat folyamatos IT fejlesztés mellett tudják biztosítani. Az induló rendszerbe átvették a KIR adatbázisából az intézmények, az azokhoz tartozó feladat-ellátási helyek, és 2013. márciusi adatok szerint az ott tanuló diákok szükséges adatait. Ezt követően az internetre kitett www.tankönyvrendeles.kello.hu felületükről elérhető rendszerhez valamennyi tagintézmény egyedi belépési jogosultságot kapott. Ugyancsak feltöltötték az Oktatási Hivaltól kapott hivatalos tankönyvjegyzéket is.

A *diák szintű rendelés* érdekében az intézmények és tagintézmények a diákjaikat az évfolyam, osztály besorolásban kezelhetik. Az iskolából távozott diákok törlésére, újonnan érkezett diákok felvételére lehetőséget biztosít a rendszer. A diákok adatait a rendeléshez szükséges mértékben kitölthetik, szerkeszthetik. A diákok alapvető beazonosítását szolgáló adatokon túl – név, oktatási azonosító, cím, stb. – a fizetési kategóriáját (szülő, gondviselő fizet, térítésmentes, első évfolyam, rászorultság alapján ingyenes, egyéb forrásból finanszírozott) is a tankönyvfelelős állítja be. Diák szinten rögzíthető volt június 15-ig a szülők és iskola között leegyeztetett alaprendelés. A későbbi beiratkozások miatt lehetőséget adtak ún. fiktív diákok felvételére, akik számára fantom néven rendelést lehetett leadni, majd ezeket beiratkozáskor, már az adatok ismeretében kellett nevesíteni.

Minden diák rendeléséről a szülővel is aláírást tudott nyomtatni az iskola tankönyvfelelőse. A tankönyvfelelősök számára felületet biztosítottak a rendszerben arra is, hogy lássák a csomagok kifizettségét, annak érdekében, hogy könyvcsomagok kinek adhatóak át.

Ahhoz, hogy a csomagok kiosztását osztály szinten megtehessek, ezen információkat tartalmazó lista nyomtatását a rendszer lehetővé tette, valamint a tényleges átadások megtörténtét is rögzíthette a tankönyvfelelős.

A rendelési igények időközbeni módosulása miatt (pl. szülő mégsem kér egy könyvet, vagy a gyerek mégsem azt a nyelvet fogja tanulni) augusztus 21-től megnyílt a rendszerben a lehetőség arra, hogy diák szinten az alaprendelés tételei közül nem kívánt tételeket visszarura jelölhesse a tankönyvfelelős, és ezzel párhuzamosan – az alaprendelés leadásához hasonló módon – az aktuális tankönyvjegyzékről választva leadhassa a pótrendelési igényeket.

A *könyvtári szintű rendelésnél* az intézmények és tagintézmények számára ugyanazon belépési jogosultságokkal és határidőkkel egy másik rendszerben lehetőséget biztosítottak arra, hogy az iskola számára rendelkezésre álló támogatási keretből (normatíva keret) fennmaradó forrásai terhére, könyvtáraik számára rendeléseiket leadhassák. Előfordult, hogy az iskola a diákrendelési felületet figyelmen kívül hagyva, az ingyenesen vagy rászorultsági alapon járó tankönyveket rendelte meg a diákok részére a könyvtári felületen. Könyvtári rendelés 429 988 db-ra érkezett összesen 775 millió Ft értékben.

A diákszintű igények, illetve a diákok fizetési státuszainak változásai függvényében ez a maradék forrás változhat, így szükség lehet könyvtári visszaruk vagy pótrendelések leadására, melyre a rendszer lehetőséget biztosít. A tankönyvfelelősök számára rendelkezésre álló, az iskola szinten visszaadandó, illetve a fennmaradó igények fedezeteként várt mennyiségeket tartalmazó kimutatások a könyvtári mennyiségekkel is számolnak.

Az iskolák 2013. március közepétől adták le, majd június 15-ig véglegesítették a diák és a könyvtári szintű alaprendeléseket, a fiktív rendeléseket a beiratkozásokkal összhangban június 30-ig nevesíthették.

2013. június 15-én elérhetővé vált a *Webáruház az iskolai tankönyvellátás kiegészítéseként*, lehetőséget biztosítva a pedagógusoknak, az iskolai, települési, és intézményi könyvtáraknak, de legfőképpen a szülőknek és a diákoknak arra, hogy a számukra fontos tankönyveket, szakkönyveket és egyéb segédkönyveket a KELLO-tól közvetlenül beszerezhessék. A megrendelések kiszállítását a kiadói beszállítások függvényében folyamatosan biztosították.

Tapasztalatuk szerint sok olyan szülői megrendelés érkezett, amikor a gyermek rászorultsági alapon jogosult a tankönyvtámogatásra, de az iskola pld. a nyelvkönyvek beszerzését a szülőre hárította át.

A KELLO a rendelést követően kiállította tanulónként a *díjbekérőket, melyeket 2013. június 24-28. között postán megküldtek a szülőknek*. 2013. június 15-ig beérkezett iskolai tankönyvrendelések adatai szerint összesen 1.124.080 fő tanuló nevére érkezett megrendelés. Ingyenes tankönyvellátásra jogosult tanulók száma, akik nem kaptak díjbekérőt: 630.882 fő. 2013. június 15. után utólagos tankönyvrendelés 528.368 fő tanulóra nézve érkezett, ingyenes tankönyvellátásra jogosult tanulók száma pedig 227.226 főt tett ki.

A KELLO a díjbekérőn azokat a könyveket tüntette fel, melyeket az iskola tankönyvfelelőse a rendelésben rögzített. A díjbekérők postázásával kapcsolatos fennakadást a KIR adatbázisában rosszul rögzített cím okozta, mivel így rossz címre postázhatták a díjbekérőt. Véleménye szerint e probléma megközelítőleg 500 ezer diákot figyelembe véve 1,5 százaléknál merült fel, és ezen diákok hozzátartozói fordultak panasszal a KELLO-hoz.

Az első fizetési határidő 2013. július 31-e volt, melyet 2013. augusztus 15-ére módosítottak. A tankönyvek ellenértéke kiegyenlíthető volt postai befizetéssel, vagy banki utalással, később lehetőség nyílt – a kibocsátóval való szerződéskötést követően – az iskolakezdési utalványok felhasználására.

A postai befizetések rögzítése az informatikai rendszerben automatikus beazonosítással történt. A banki utalásoknál, ahol a helyes befizető azonosító szerepelt, a rendszer beazonosította, a beazonosítatlan tételeket viszont manuálisan kellett megkeresni, és a beérkezett összeget jóváírni. Az utalványok elfogadásával és feldolgozásával jelentős, előre nem látható többletfeladat hárult a KELLO-ra, hiszen az utalványos befizetéseket manuálisan kellett rögzíteni, és jóváírni a rendszerben, ami közel 19.500 db díjbekérő feldolgozását jelentette.

A fizetési módok megoszlásában a csekken történt befizetés volt túlsúlyban, 5.378.765.775 Ft megfizetése mellett, banki átutalással 806.057.788 Ft-ot (ebből beazonosíthatatlan: kb. 6.000.000 Ft), míg utalvánnyal 290.751.512 Ft-ot fizettek meg. Az összes befizetés 6.475.575.075 Ft-ot tett ki, a díjbekérők alapján a díjat a szülők kb. 90%-os arányban fizették be.

Az ügyvezető igazgató tájékoztatása szerint a tankönyvellátási feladat ellátására külön ügyfélszolgálatot hoztak létre 10 fővel, minden munkatársuknak külön önálló e-mail címet, telefonszámot és külön faxszámot biztosítottak.

A kiadókat 2013. június 5-én tájékoztatták beszállítási tennivalóikról. A kiadóknak a megkötött szerződés szerint 2013. június 21-én a végleges beszerzési megrendelést megküldték, akiknek a 6 regionális központi raktárba július 15-ig kellett beszállítaniuk a megrendelt tankönyveket. A kiadóknak lehetősége volt a beszállítások ütemezésének megadására. Az általuk megadott szállítási időpontokról naponta a logisztikai partnerek részére tájékoztatást küldtek. A beszállítások június elejétől július 15-ig folyamatosan zajlottak.

A tankönyvek 98%-a elkészült, mindössze néhány kiadó (Nemzedékek Tudása, Apáczai Kiadó, Dinasztia, Szent István, Szent Atanáz) nem tudta bizonyos tankönyvekből a teljes igényt kielégíteni. A tankönyv hiányok visszavezethetőek arra, hogy a kiadó nem rendelkezett kellő készlettel, ezért csak részteljesítést tudott biztosítani, a tankönyv engedélyeztetési folyamata elhúzódott vagy a tankönyvet külföldön gyártják/gyártották, és még nem szállították le.

Engedélyezték, hogy a raktárak július 15-ei bezárását követően is szállíthassanak be tankönyveket. A hiányzó tankönyvekkel kapcsolatosan a kiadókkal további egyeztetést tartottak, mert a pótrendelés lezárásáig az iskolákat tájékoztatni kell, hogy a hiányzó tankönyvek helyett rendeléseiket hogyan módosítsák.

A tankönyvellátás *logisztikai megszervezése* érdekében egyrészt a Tkr. 25. § (1) bekezdése alapján a példányszámú tankönyvek tankönyvterjesztési feladatainak ellátására megállapodást kötöttek a példányszámú tankönyveket előállító kiadókkal, akik a tankönyvterjesztési feladatot saját maguk látták el. Másrészt közbeszerzési eljárást követően 2013. május 27-én vállalkozási szerződést kötöttek az ország 5 részterületére, Budapesten a KELLO végezte a logisztikai szolgáltatást. A terjesztési segédke feladata volt az árufogadáshoz, csomagoláshoz, kiszállításhoz szükséges raktárak biztosítása, a tankönyvek átvétele a kiadóktól, azok diákszintű csomagolása, a kiszállítások időpontjának egyeztetése az iskolákkal, a kiszállítások megszervezése és lebonyolítása, a visszaruk és a pótrendelések logisztikai feladatainak ellátása, valamint a végrehajtott feladatok dokumentálása a KELLO informatikai rendszerében.

A 6 régióban 4591 iskola tankönyvcsomagját állították össze. Elsőként a 100%-ban kiszolgálható iskolák tankönyvcsomagjait kezdték összeállítani, a késve szállító kiadók miatt azonban e szabályt feloldották. A névre szóló csomagok összekészítését követően azok tartalmát ellenőrizték és csomagjegyzékkel együtt tasakolták, ezzel is minimalizálva a téves kiszerezést.

(A tankönyvcsomagok elkészítéséhez szükséges egyedi és egységes külső megjelenést biztosító csomagolóanyagok előállítása és szállítása tárgyában kiírt közbeszerzési eljárást követően, 2013. július 15. napján szállítási keretszerződést kötöttek.)

A csomagokat az iskolával és a tankönyvfelelőssel előre egyeztetett időpontban kiszállították, amelynek ütemezéséről (kiszállítási nap, várható időintervallum) a logisztikai partnerek a tankönyvrendelési felületen tájékoztatták a hozzájuk tartozó iskolákat. Amennyiben az iskolának nem volt megfelelő az időpont, abban az esetben további telefonos egyeztetés alapján módosították szállítási ütemtervet. A kiszállításoknál valamennyi logisztikai központnak a tankönyvcsomagok iskolákba történő beszállításához rakodókat kellett biztosítaniuk.

A tankönyveket az informatikai rendszerből előállított szállítmányösszesítő alapján, darabszám szerint adták át. Az esetleges darabszám eltérést az iskolák a reklamációs felületen jelezheték, amely alapján a logisztikai partnerek a hiányzó tankönyvcsomagok pótlását megkezdték. A budapesti kiszállításnál tapasztalták, hogy a Magyar Posta több esetben a tankönyvcsomagokat nem csomag darabszám szerint adta át, ezért az iskolák a szállítmányösszesítőn feltételes megjelöléssel vették át a rakományt.

A KELLO vezetőjének tudomása szerint *az iskolák szeptember 2-án kezdhették meg a csomagok átadását.* A rendelési felületen 2013. augusztus 28-tól osztályonként megtekinthető a befizetések közel naprakész feldolgozottsága mellett, hogy mely diákoknak milyen mértékben adhatóak át a csomagjaik. Szeptember 2-től a megtekintés funkció mellett elérhetővé vált ennek nyomtatható változata és az átadás eredményének adminisztrációját, visszaigazolását támogató funkció is. A csomagok kiosztását követően a tankönyvfelelősök annak eredményét a rendszerben osztály szinten, diákonként rögzíteni tudták.

A KELLO az iskolákat az informatikai felületen tájékoztatta a nem fizetőkről, amennyiben az iskola az informatikai rendszerben nem látja a befizetést a szülőtől kell kérnie a befizetés igazolását. Amennyiben a szülő nem fizette be a tankönyvcsomag ellenértékét, az iskolába kiküldött díjbekérővel tudják a szülőknek biztosítani a tankönyvcsomag kifizetését. A diák státuszának változásakor (nem fizetősből fizetős lett, vagy fordítva) a tankönyvfelelős a rendszerben ezt módosíthatja.

A csomagokon belüli eltérések, reklamációk, megkeresések kezelésére létrehoztak a web-es felületen egy új menüpontot, ahol a reklamáció alapján megkezdték a tankönyvhiány, vagy csere kezelését. Kiemelte, hogy a reklamációknál nem vizsgálták annak jogosságát, hanem gondoskodtak a felmerült probléma megoldásáról.

Augusztus 21-től az iskolai rendelési felületen lehetőség nyílt a pótrendelés és visszaruk jelölésére, amelynek határideje szeptember 5-e volt.

Az ügyvezető igazgató az *új rendszer vívmányaként kiemelte*, hogy a korábbi évektől eltérően az ország összes iskolájába az új tanév kezdetére megérkeztek a tankönyvek. Megtörtént a tankönyvpiac átalakítása tankönyvellátássá, ezáltal a szülők számára – az iskola együttműködése esetén – nem szükséges augusztusban tankönyvvásárlás miatt az iskolában sorba állni.

A *KELLO ügyvezetője konkrét panaszos ügyében tájékoztatott a kedvezményes tankönyvre jogosultak tankönyvellátásával összefüggésben.* A webes rendelési felületen kialakított önálló menüpontban rendelhetek azon megrendelők, akik gyermekeik/gondozottaik részére – noha kedvezményre voltak jogosultak – térítés ellenében kívántak tankönyvet rendelni, illetve az iskola által megrendelt tankönyveken túl további tankönyveket, szakkönyveket kívántak vásárolni. Ilyen megrendelésekből megközelítőleg 300-500 számú nagyságrendben számítottak, ám az előzetes számításokat többszörösen meghaladva, tömegesen – megközelítőleg kilencezren – rendeltek gyermekeiknek tankönyveket. A hirtelen érkező rendelési mennyiséget nem tudták kellő hatékonysággal, a szükséges határidőket betartva kielégíteni, amelyhez az is hozzájárult, hogy ezen megrendeléseket elkülönítve kezelték az iskolai tankönyvellátástól. Az egyedi megrendelések alapján a tankönyveket hetente összesítették, ezt követően rendelték meg az érintett kiadóktól és azzal szembesültek, hogy a kiadók sem voltak felkészülve ilyen jelentős mennyiségű külön rendelésre. Hangsúlyozta, hogy a KELLO-nak és a tankönyvellátásban résztvevőknek elsősorban az iskolai tankönyvrendeléseknek kellett eleget tennünk.

Előfordult, hogy egyes egyedi megrendelések teljesítésével késtek, illetve bizonyos megrendelt tankönyveket – az érintett kiadó ilyen irányú tájékoztatása alapján – készlethiány miatt nem tudtak kiszállítani. A bejövő válaszok ismeretében újabb tájékoztatást kértem a szaktárcától, a KELLO ügyvezető igazgatójától, a Tankönyves Vállalkozók Országos Testületének elnökétől, valamint – az általa írt nyílt levélben foglaltak alapján – a fővárosi Eötvös József Gimnázium igazgatójától.

2.a. Az Emberi Erőforrások Minisztériumához intézett immár harmadik megkereső levelemben az alábbi kérdésekre vártam választ.

- A szaktárca szerint az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (It.) 5. § (1) bekezdése és a tankönyvpiac rendjéről szóló 2001. évi XXXVII. törvény (Tpt.) 8/B. § (3) bekezdése alapján jogosult a tanulók adatait nyilvántartani, a KELLO ezért állította ki a díjbekérőt a kiskorú tanuló nevére. Ugyanakkor az It. hivatkozott szakasza a személyes adatok kezelésével összefüggésben együttes feltételt határoz meg, mivel kimondja többek között, hogy személyes adatot törvény felhatalmazása alapján és közérdekből lehet kezelni. Ezzel összefüggésben arra kértem magyarázatot, hogy az egyedi tanulók esetében a tankönyvrendelés körében a közérdek miként értelmezhető?
- A tankönyvrendelés folyamatából miért zárták ki a tankönyvek ellenértékének készpénzben való kiegyenlítési lehetőségét, illetve végeztek-e az új rendszerre való áttérést megelőzően költséghatékonysági vizsgálatokat, azok milyen eredménnyel zárultak?
- Milyen szempontok alapján döntöttek a KELLO pontok létrehozásának helyszíneiről, időpontjairól?
- A névre szóló egyedi tankönyvsomagok kiszállítása néhány hiányosság ellenére a tanévkezdésre megtörtént, a köznevelésért felelős helyettes államtitkár utasítására a tanulók tankönyvsomagjaikat csak a tanév megkezdésekor – szeptember 2-án – vehették át. Az utasítás értelmében azok az iskolák sem adhatták át a tanulóik és szüleik számára a tankönyvsomagokat, ahová az már korábban megérkezett, vagy az éppen folyamatban lévő könyvkiadást kellett felfüggeszteni, de olyan iskoláról is beszámoltak, ahol a már átadott valamennyi tankönyvet az iskolába a tanévkezdésre visszavitették. Ezzel összefüggésben tájékoztatást kértem az utasítás szükségességének az indokairól és arról, hogy az utasítás mennyiben szolgálta az iskolára kellő időben felkészülni kívánó szülők, és tanulók érdekét, továbbá a gyermekek egészséges fejlődésének szempontjából figyelemmel voltak-e arra, hogy az első tanítási napon a gyermeknek kellett az összes tankönyvet hazaszállítani, amely súlyban meghaladja a gyermek által szállítható tankönyvek súlyát?
- A köznevelésért felelős államtitkár korábbi válasza szerint a pótrendelések kiszállítása és a visszarúzás folyamata október 15-én lezárult. Ezzel szemben a panaszok szerint több iskolába is hiányoztak a tankönyvek. Az ellentmondás okainak tisztázását kértem.
- A Kormány a 1662/2013. (IX. 20.) számú határozatával felkérte az emberi erőforrások miniszterét – 2013. szeptember 30-ai határidő megadása mellett –, hogy vizsgálja meg az állami köznevelés tankönyvfejlesztési és tankönyv-előállítási kapacitásának jelenlegi feltételeit, további fejlesztésének lehetőségeit, a rendelkezésre álló állami erőforrásokat, mutassa be a köznevelés minőségi állami tankönyvekkel való ellátása új rendszerének kialakításához szükséges lépéseket, az erőforrások biztosításának módját. Kértem a vizsgálati eredmény megküldését.

Az *államtitkár* válaszában a korábban már ismertetett álláspontját ismételte meg, továbbá kifejtette, hogy a szaktárca a Tpt. módosításával a tankönyvterjesztésben korábban jelentkező számos problémát orvosolni kívánja. A KELLO – mint non-profit szervezet – nem törekszik nyereség elérésére a terjesztői tevékenységével, így a megtakarítások a tankönyvellátáson belül újra eloszthatóvá válnak, illetve a tanítás-tanulás folyamat rendszerének fejlesztésére fordíthatók. A tankönyvbeszerzés egységesítése, központosítása és szabályozott versenyeztetés keretében történő megvalósítása általános árcsökkenéssel járhat a tankönyvek forgalmazásában, egyúttal biztosítva a közpénzzel történő felelős és átlátható gazdálkodást. Az átláthatósághoz jelentős mértékben járul hozzá az a megoldás is, hogy az iskolák a tankönyvmegrendeléseket kizárólag a KELLO informatikai felületén adhatják le, és ezen a rendszeren kívül az átláthatóság garanciáival nem bíró közvetlen kereskedelmi ajánlattétel már nem lehetséges.

A KELLO-hoz sok szülői panasz érkezett, mivel augusztus végén az iskolák berendelik a szülőket a tankönyvek átvétele érdekében, ezért a KELLO javaslatára a Köznevelésért Felelős Helyettes Államtitkárság tájékoztatta a Klebelsberg Intézményfenntartó Központot (továbbiakban: KLIK), hogy ez az eljárás szükségtelen. Az új tankönyvellátási rendszer egyik fontos, a szülők számára kézzelfogható eredménye, hogy a korábbi években tapasztalt augusztus végi iskolai sorban állást megszüntette. Az állami iskolákban a tankönyveket az első tanítási napon, az osztályfőnöki óra keretében osztották ki, ahol lehetőség nyílt osztályonként a csomagok ellenőrzésére, a csomagokban lévő feladatlapok, illetve a könyvtári könyvek begyűjtésére.

A Kormány folyamatosan ellenőrizte a tankönyvek kiszállításának folyamatát, heti rendszerességgel részletes jelentést kér a KELLO-tól a felmerült problémákkal kapcsolatban. A Kormány utasította a KELLO-t, hogy haladéktalanul keressen megoldást a nehézségekre, valamint, hogy az ügyfélszolgálatot bővítse az iskolákkal és a szülőkkel való kapcsolattartás felgyorsítása érdekében.

A KELLO november végi tankönyvellátási jelentése alapján elmondható, hogy az alaprendelés és a pótrendelés tekintetében a csekély mértékű iskolai tankönyvhiány legnagyobb részét a kiadói beszállítás hiánya okozza. A KELLO webáruház felületére továbbra is érkeztek iskolai és szülői megrendelések, ezek teljesítése folyamatosan zajlik. A korábban webáruházban megrendelt könyvek kiszállítása jelentős részben megtörtént, hiányt ebben az esetben is szinte kizárólag kiadói szállítási hiányok okoznak.

A KELLO késelem nélkül felvette a kapcsolatot azokkal a tankönyvkiadókkal, amelyek készlethiányra hivatkozva nem teljesítették a beszállításokat és megállapodtak arról, hogy a kiadók digitális nyomtatással rövid határidővel legyártják a hiányzó tankönyveket. Kapcsolatba lépett azokkal az iskolákkal is, amelyekből tankönyvhiányt jeleztek és tájékoztatták az iskolákat az utólagosan legyártott tankönyvek kiszállításáról.

Az állam 2013. szeptember 1-jétől felmenő rendszerben garantálja az iskolák 1-8. évfolyamain tanulók térítésmentes (tartós) tankönyvekkel való ellátását, ezért az eddigiektől eltérő módon érdemes biztosítani a tankönyveket minden tanuló számára. Szeptember 20-án megjelent a köznevelési rendszer minőségi állami tankönyvekkel való ellátását célzó kormányzati intézkedésről szóló 1662/2013. (IX. 20.) Korm. határozat amelyben a Kormány állást foglalt, hogy ki kell alakítani az egységes elveken és követelményeken alapuló, nem piaci elven működő, állami feladatként ellátandó és központi irányítású köznevelési tankönyvfejlesztés és tankönyv-előállítás rendszerét.

Ugyanakkor a szaktárcától kérésem ellenére nem kaptam meg sem a Korm. határozatot megelőző vizsgálat eredményét, sem a tankönyvek szeptember 2-a előtti kiosztását megtiltó, a minisztérium köznevelésért felelős *helyettes államtitkára által kiadott levelének* másolatát. A levél később nyilvánosan elérhetővé vált. Ebben a helyettes államtitkár 2013. augusztus 23-án a Klebelsberg Intézményfenntartó elnökének felhívta a figyelmét, miszerint a KELLO-hoz sok panasz érkezett, mivel augusztus végén az iskolák berendelték a szülőket a tankönyvek átvételéért, amely eljárás szükségtelen, hiszen indokolatlanul terheli a szülőket. Az új tankönyvellátási rendszer célja ugyanis, hogy a korábbi években tapasztalt augusztus végi sorban állást megszüntetése. A köznevelésért felelős helyettes államtitkár egyben felkérte az elnököt, hogy tájékoztassa a tankerület vezetőket, és rajtuk keresztül az iskolaigazgatókat, miszerint a tankönyveket az első tanítási napon, az osztályfőnöki óra keretében osszák ki.

Itt lehetőség nyílik osztályonként a csomagok ellenőrzésére, a csomagokban szereplő feladatlapok begyűjtésére, illetve a könyvtári könyvek nyilvántartásba vételére. Továbbá a levél felhívta a figyelmet arra is, hogy a szülői panaszok megalapozottak, tekintetben, hogy a korábbi rend szerinti tankönyvátadás az új ellátási rend tudatos, vagy nem tudatos akadályozásához, szabotálásához vezet.

2.b. A *Budapesti Eötvös József Gimnázium tantestületének* 2013. október 16-án kelt állásfoglalása szerint „*Rendszerszintű probléma jelentkezett a tankönyvellátásban, az oktatáshoz kapcsolódó taneszközök beszerzésében, de az iskola takarításában, a gyerekek ebédeltetésében is. A merev törvényi szabályozás sok adminisztrációs lépcsőt épített be a fent említett és más kérdések megoldásába, ez a hétköznapi működést és főként a legfontosabb célt, az eredményes pedagógiai munkát gátolja. (Október elején az ingyen tankönyvre jogosultak egy részének még mindig nincs könyve stb.)*” A levél nyomán megkerestem az Eötvös Gimnázium igazgatóját, de jelentésem kiadásáig nem adott választ megkeresésemre.

2.c. A *KELLO ügyvezető igazgatója* kérésre kiegészítette korábbi válaszát a rendelkezésre álló személyi feltételekkel kapcsolatos információkkal. A KELLO 2013. januári állományához képest a tankönyvellátási feladatainak ellátására további 67 fő munkatársat – ügyintézői, pénzügyi, raktárosi, informatikai, eladói munkakörökbe – vett fel november végéig, illetve távozott 8 munkatársa. A KELLO munkavállalóin kívül diákmunkásokat is alkalmazott, júniusban két raktárban 15-20 fő, júliusban raktáranként két műszakban 110-110 fő, augusztusban raktáranként három műszakban 150 fő, míg szeptembertől október 15-ig egy raktárban két műszakban 60 fő diák dolgozott. Október 15-től egy műszakban 15-20 diák végez munkát. Továbbá, ha a diákmunkások nem voltak elegendőek, azt az egyes Szolgáltatók alkalmi munkavállalókkal egészíthették ki. Az ügyvezető igazgató arról is tájékoztatott, hogy a 2013. szeptember 3-i statisztika szerint 29 iskolában fordult elő, hogy egy teljes osztály vagy évfolyam tankönyveit nem szállították ki. A reklamáló iskolák száma 863 volt, a tankönyvcsomagokban 6794 esetben fordult elő többlet tankönyv vagy hiány, és 136 esetben pedig a megrendelő nem azt kapta, amit rendelt. Továbbá nincs tudomása arról, hogy az iskolákban közösen használt tartós tankönyvek, feladatgyűjtemények, atlaszok hiányoztak volna a teljesítésnél, hiszen a Kiadók a megrendelt tankönyveket beszállították.

2.d. A *Tankönyves Vállalkozók Országos Testületének elnöke* hangsúlyozta, hogy az idei új tankönyvellátási gyakorlatban a kiadók és az iskolák nem lehettek közvetlen kapcsolatban egymással. Előre jelezték az Emberi Erőforrások Minisztériumának, hogy a feladat nagyságát rosszul mérték fel. Véleménye szerint az állam olyan szereplőre bízta a teljes folyamat kidolgozását és levezénylését, amely tapasztalatánál és méreténél fogva nem volt alkalmas ennek elvégzésére, valamint utalt a kipróbálatlan informatikai rendszerre is.

A tankönyvellátás folyamatában már az első pillanattól érzékelhetőek voltak nehézségek. Az új informatikai rendszer nem működött megfelelően, késve üzemelték be, gyakran „lefagyott,” nem voltak felkészülve ekkora terhelésre, sok volt az adatvesztés, sőt az érthetetlen adatmódosulás, a rendelés nehézkes és bonyolult volt. Ugyanakkor a pedagógusok (majd a szülők) semmilyen tájékoztatást, segítséget nem kaptak a KELLO-tól, tapasztalata szerint a cég hónapokig teljesen elérhetetlen volt telefonon, e-mailen, de érdemi segítséget akkor sem tudtak adni az ügyintézők a pedagógusoknak (és később a szülőknek), ha esetleg elérték őket. A KELLO – az általa adott szerződési feltételektől eltérően – rendelte a könyveket a kiadóktól, amely nehezítette a gyártást a kiadók számára, ennek ellenére tudomása szerint azok a tankönyveket a kitűzött határidőre beszállították a kijelölt raktárakba. Ugyanakkor a kiadók a tankönyvgyártást – ahogy eddig is – 2013-ban is előfinanszírozták, azaz a tankönyvek árának előre történő beszedését a tankönyvellátás megvalósításához kötni valótlanság. Véleménye szerint semmilyen jogszabály nem írja elő, hogy a szülőknek előre kell fizetni a tankönyvekért.

A tanulónkénti csomagolás is számos problémát vetett fel, amit szintén előre jeleztek a szaktárcának. Az ingyenes tankönyvek vonatkozásában zavar volt az egységcsomagok körül. Nem valósult meg az az ígéret, hogy minden diák névre szóló csomagot kap, hisz voltak olyan iskolák, ahol az ingyenes tankönyvre jogosult gyerekek könyvei több hetes késéssel, ömlesztve érkeztek meg az intézménybe. Úgy tudja, ahol az iskola a tanuló nevére rendelte meg az ingyenes könyvet, ott az (elvileg) belekerült az egységcsomagba; ahol a könyvtár nevére rendeltek, ott nem.

A könyvek kiszállításával kapcsolatban értesültek a be nem tartott határidőkről, utcán lerakott raklapokról, könyvcsomagokat láncban adogató pedagógusokról. Véleménye szerint az egész folyamat átgondolatlanságát mutatja a tankönyvek kiosztását tiltó EMMI utasítás is. Tudomása szerint nem volt olyan iskola, ahová minden csomag időben megérkezett volna, és a csomagokban pontosan azok a könyvek lettek volna, amelyiket megrendeltek. A könyvtár nevére rendelt könyveket – holott jórészt tanulói példányokat tartalmaztak – nem szállították ki a többi könyvvel egyidőben, csak később. Ez megnehezítette a könyvek kiosztását, és a problémakezelést is, hisz már akkor volt reklamáció és pótrendelés, amikor még az alaprendelés sem teljesült. Kiadói szempontból érthetetlenek és megmagyarázhatatlannak tartja, hogy miért hiányoztak bizonyos könyvek minden csomagból, és miért tartott a pótlásuk akár hónapokig, noha a kiadók időben július 15-ig beszállították azokat a raktárakba. A KELLO-tól nem érkezett visszajelzés a kiadók felé, hogy mely könyveiket és miért nem sikerült időben kiszállítani, annak ellenére sem, hogy a tankönyvek tulajdonjoga azok kifizetéséig a kiadóké. Az iskolák korábban tanévkezdésre megkapták a könyveket, ha esetleg lemaradt valami, azt az iskola tankönyvkereskedője napokon belül pótolta. A pótrendelések teljesítése eddig néhány nap alatt megtörtént, és értelemszerűen elsősorban a rendelkezésre álló visszáru felhasználásával. Az idei rugalmatlan rendszer hónapokig nem pótolta a hiányzó könyveket. Nem tudta kezelni az esetleges létszámváltozást: ha egy osztályból elment 2 gyerek, viszont jött helyettük másik 2 tanuló, akkor a közben távozott tanulóknak megrendelt (és esetleg le is szállított) tankönyveket nem lehetett odaadni az új tanulóknak, ezért így még október közepén sem volt tankönyvük, noha szeptember első napjaiban megrendelték azokat. Harmadrészt nem kezelte rendszerben a pótrendelést és a visszárut sem.

Az iskolák és a szülők a KELLO-nál próbáltak reklamálni a kifizetett és hetekig meg nem kapott könyvek miatt. Az elérhetetlenség miatt sokan a kiadókhöz fordultak. Sok olyan elkeseredett szülő járt a kiadóknál, akik úgy döntöttek, inkább kifizetik még egyszer a könyveket, csak legyenek végre könyvei a gyermekének. Az iskolák nem mertek panasszal élni a tankönyvellátás színvonalá miatt, tartottak a személyes következményektől, a fenntartótól, ezért „inkognitóban” kértek segítséget a kiadóktól.

A kiadók az őszi folyamán hetente kapták a KELLO-tól a pótrendeléseket, még november végén is. A folyton változó megrendelésszám és az iskolai-szülői vásárlások sok könyv készletét az utolsó darabig felemésztették, noha egyértelmű, hogy eközben rengeteg „felesleges” példányszámú könyv kering a rendszerben, hiszen, amit a kiadóktól szereztek be akik megunták a várakozást, azok a könyvek előbb-utóbb visszáruban jelentkeznek valahol.

A rendszer átgondolatlanságát jelzi, hogy a KELLO-nak szinte egyetlen, jogszabályban foglalt határidőt nem sikerül(t) betartania, sem a megrendelések időpontjára, sem a fizetésre vonatkozóan. E szerződések – sem az iskolákkal, sem a kiadókkal kötött szerződések – semmilyen szankciót nem tartalmaznak a hibás teljesítésre. Jelezte azt is, hogy az új rendszer mindemellett sokkal drágább is: eddig kb. 12-14%-ot fizettek a kiadók a terjesztőknek, de ebből 6%-ot kapott az iskola a közreműködéséért. Most 20% a KELLO jutaléka és az iskola gyerekenként 100 Ft-ot kap. Az elnök felhívta a figyelmet arra is, hogy a tankönyvellátás kapta az iskoláktól a legmagasabb elégedettséget jelző pontszámot pár évvel ezelőtti GKI-felmérésben. Továbbá rendelkezésemre bocsátotta két pedagógus civil szervezet levelét; a Könyvtárostanárok Egyesülete KELLO-nak címzett levelét, valamint az Innovatív Igazgatók Országos Közhasznú Egyesülete levelének vonatkozó részletét.

2.e. A *Könyvtárostanárok Egyesülete* kiemelte, hogy a KELLO a tankönyvek megrendelésénél az iskolákkal nem alakított ki partneri viszonyt és az iskolák napi működését sem vette figyelembe. Véleménye szerint sokkal egyszerűbben kellett volna megoldani az adatbázis létrehozását, kiemelte, hogy a tanulók adatait a tankönyvfelelősök töltötték fel, amelyek a KIR-ből is átvehetőek lettek volna. A határidők sem feleltek meg az iskolai életnek: a tankönyvrendelés módosítása – június 15. (a beiratkozás előtt – a rendeletben rögzített határidő), pótrendelés – szeptember 5. (kirándulás, tanulók iskolák közti mozgása).

Problémás volt, hogy az ingyenesen vagy normatív támogatásban vagy térítésmentesen (1. évfolyam) kapott tankönyvek zárt csomagban érkeztek, így nehézkes volt az iskola tulajdonát jelző bélyegző elhelyezése bennük (mindezt a tanulóknak való átadás előtt). Tapasztalata szerint a tankönyvek érkezésére kijelölt időpont többször módosult, ám ezt nem mindig jelentették be előre, az átvételkor pedig teljes volt a káosz, mivel nem kezelte napra készen a rendszer a befizetéseket, így sok esetben feleslegesen új díjbekérőt és csekket kellett kiosztani az első tanítási napon. Azt, hogy kinek adható ki a tankönyvcsomagja, osztályonként lehetett csak lekérdezni; egyszerűbb lett volna egy olyan lista, amelyen iskolai összesítésben és osztályonkénti bontásban csak azoknak a neve szerepel, akik nem kaphatják meg a csomagot. Szállításkor a raklapokon az ígért évfolyam szerinti rend helyett összevissza voltak a csomagok, az iskola igénye az lett volna, ha osztály szerint, de minimum évfolyam szerint lettek volna összeállítva a raklapok. Az iskolák számára további nehézséget okozott, hogy az erre szolgáló lista csomagazonosító alapján volt rendezve, ahelyett, hogy a minden adatot tartalmazó Excel táblát osztály/tanuló sorrendbe rendezték volna, ezzel 3-4000 tankönyvfelelősnek okoztak több órai felesleges munkát, jól jellemzi a felhasználói igények teljes figyelmen kívül hagyását.

A KELLO kommunikációjában sok pontatlanság volt, a jogszabályoktól eltérően használták a tankönyvtámogatásra vonatkozó kifejezéseket: pl. a rászorultsági alapon ingyenes kifejezést a normatív támogatásban kapott ingyenes tankönyvre alkalmazták. Nem volt átlátható a teljes tankönyvellátási folyamat, így az adatgyűjtés, a szervezés, előkészítés sokszor nem a célnak leginkább megfelelő módon történt. Jelezte, hogy telefont nem vették fel, az e-mailekre nem válaszoltak, az első időszakban nem állt rendelkezésre kézikönyv a program használatához, azt csak később készítettek, októberben nevezték meg területi referenseket. A szülőknek a nyáron a csekkek postázásáról nem volt kellő információjuk, így sokan eldobták a befizetési igazolást és a díjbekérőt, amelyen a tankönyvek felsorolása volt, amely az átvételhez szükséges volt később. Senki nem jelezte, hogy nem szabad szeptember 1-je előtt tankönyvet osztani. Véleménye szerint a KELLO felháborodásának valódi oka az volt, hogy csak az utolsó pillanatban derült ki, hogy kinek adható ki a könyv és kinek nem.

Minőségi problémaként emelte ki az informatikai rendszer labilitását (lefagyás, adatok eltűnése, váratlan előbukkanása, „váratlan terhelés”), a hiányos tankönyvcsomagokat, betarthatatlan vagy be nem tartott határidőket. Véleménye szerint a késés gondot okoz a tanulásban, költséget (pl. fénymásolás) jelent a szülőnek. Az ingyenes és a normatív támogatott tanulók tankönyveiről az iskolák még november 18-án sem kaptak számlát, így a könyvtári bevételezést nem tudták szabályosan elvégezni.

2.f. Az *Innovatív Igazgatók Országos Közhasznú Egyesülete* arra hívta fel a figyelmet, hogy az elmúlt 15 év tankönyvrendelése és tankönyvszállítása teljesen zavartalan és kiszámítható volt. Ebben az évben, már a rendelés is sok gondot, rengeteg feladatot adott a tankönyvfelelős számára. Nem érthető, hogy a rendeléshez a gyermek személyes adatait miért kellett megadni. Véleménye szerint a szülők körében jogosan váltott ki felháborodást, hogy a tankönyvek befizetésére megadott határidő július 31-e, majd augusztus 15-e. A hírekkel ellentétben az iskolákat a tanév végén nem értesítették a várható eljárás rendről. Több tanítványuk nem kapta meg a csekket annak ellenére, hogy a megrendelés adatai között helyes lakcím szerepelt.

Megerősítette azt az általános gyakorlatot, hogy a könyvek kiszállításáról az utolsó pillanatban értesítették a tankönyvfelelősöket, majd egy szállító munkás az iskolánál az udvaron raklapra lepakolta a könyveket és megkérte a tankönyvfelelőst, kezdje el hordani a könyveket. Érthetetlennek tartja azt az utasítást, hogy azoknak a tankönyveit, akik a nyár folyamán más iskolába mentek, nem lehet odaadni azoknak a diákoknak, akik hozzájuk iratkoztak be. Az iskolák nagyobb hányadánál a tanévkezdésre szinte minden könyv megérkezett, de tudnak olyan iskolákról, ahol még november elején a 11 tankönyvből csak 4 volt meg a tanulónak.

3.a. Az *AJB 6902/2013* számú panasz alapján megkeresett gimnázium igazgatójának tájékoztatása szerint iskolájukban a tankönyvellátási rendszer hosszú évek óta jól működött. Ebben a tanévben az ingyenes tankönyvekre átutalt összeg – az egy főre jutó 12 000 forint – kevésnek bizonyult ahhoz, hogy minden arra jogosult diákjuk számára kigazdálkodhatók legyenek a munkafüzetek, és a hittankönyvek.

A kialakult nehéz helyzet megoldására azt a döntést hozta, hogy a munkafüzeteket nem teszik kötelezővé a diákoknak, amelyet a tantestülettel év eleji értekezleten megbeszéltek. Amennyiben a munkafüzetek használatától nem tud eltekinteni a szaktanár, és az ingyenes tankönyvre jogosult diák szülei nem tudják azt kifizetni, azt két módon lehet pótolni. Vagy az iskola támogatására létrehozott alapítvány támogatását kéri, és azon keresztül fizeti ki a szükséges taneszközt (ez évek óta bevett gyakorlat), vagy a tanár lefénymásolja azt a feladatot, amit nem tud nélkülözni a tanóráján. Az alapítványi támogatás lehetőségét a tankönyvellátással megbízott kolléga minden újonnan beérkező osztály szülői értekezletén személyesen elmondta, a régebben náluk tanuló diákok szülei pedig már ismerik ezt a lehetőséget.

Bevált gyakorlat az iskolában hogy a tanulók – tanáraik segítségével – össze szokták gyűjteni a munkafüzetekre szánt pénzeket. A pénz átvételéről szóló igazolás átadása időközben megtörtént, annak ellenére, hogy az időben megrendelt munkafüzetek túlnyomó része az iskolába még nem érkezett meg, így tényleges pénzügyi teljesítés még nem történt. A hittan könyvek esetében az ingyenes tankönyvekre jogosult diákok tartós tankönyvet kaptak. A nyelvi könyveknél – amelyek a legdrágábbak – igyekeztek igazságosan eljárni: a tankönyvek és a munkafüzetek közül az egyiket ingyenes példányként, a másikat a fenti eljárás szerint adták az ingyenes tankönyvre jogosult diákjaik számára.

3.b. Az *AJB 6902/2013.* számú panaszban foglaltak alapján megkeresett másik gimnázium igazgatójának tájékoztatása szerint ingyenes tankönyvre jogosult diákok száma összesen 133, ugyanakkor az ingyenes tankönyvet két tanuló nem igényelte.

A tankönyvek rendelése a belső szabályzat és a KELLO által meghatározott, gyakran változó rend szerint történt. A felsőbb évfolyamokon a normatív támogatás és a kiegészítő támogatás iránti igények felmérése határidőben 2012. december elejéig megtörtént. Kiegészítő támogatást egyetlen szülő sem igényelt. Ellenben két szülő lemondott e jogáról. A normatív kedvezmény iránti igényen túl egyetlen szülő sem jelezte további kedvezmény iránti igényét.

A tankönyvrendeléssel kapcsolatos módosítások következtében 2013 áprilisában jelentették meg a honlapon a nem kerettanterves, 2013 májusában a kerettanterv szerint tanuló diákok számára kiválasztott tankönyvek listáját, amelyben idegen nyelvi könyvek a sajátos nyelvtanítási struktúra miatt nem szerepelnek.

Mivel a nyelvkönyv nemcsak a tanórai munkát, hanem nyelvvizsgára felkészülést, a nyelvtudás további fejlesztését is segíti, egyetlen szülő vagy diák sem jelezte, hogy a nyelvkönyvet könyvtárból történő tankönyvkölcsönzéssel igényelné. Ezért az iskola az évek során a hétféle nyelv tanításához használt tankönyvekből könyvtári példányokat kölcsönözhető mennyiségben nem gyűjtött. Az iskolának a kölcsönözhető könyvek bővítésére való szándékát az is lehetetlenné tette, hogy az idegen nyelvi tankönyvek eddig évről évre változtak, és többnyire munkafüzet jellegűek voltak.

Nem így az ének-zene, rajz és vizuális kultúra tankönyvei, illetve egyéb atlaszok, szöveggyűjtemények és táblázatok, amelyekből az iskola rendelkezik olyan állománnyal (saját maga által vásárolt és a diákok adományaiból), amelyből biztosítani tudja az ingyenes tankönyvellátást, amennyiben igény van rá.

2013 áprilisától a könyvtárellátó online felületén, folyton változó feltételekkel, a folyamatosan bővülő tankönyvjegyzék alapján kellett megrendelni a tankönyveket. A pótrendelésig az informatikai rendszer nem engedélyezte, hogy az ingyenes tankönyvre jogosult diákok könyvcsomagja meghaladja a 12 000 forintot.

A kezdő évfolyamos, ingyenes tankönyvre jogosult diákok csak a 2013. június 26-i beiratkozást követően tudták leadni igényeiket, nyelvi tudásukról pedig csak a tanév első hetében – a csoportba soroló dolgozat megírása után – lett adat; megfelelő tankönyvet is csak ezt követően lehetett számukra rendelni. Iskolájukban az egy diákra eső átlagos rendelés (idegen nyelvi tankönyvek és az iskola által kölcsönzéssel biztosítottak kivételével) meghaladja a 15.900 forintot. A kezdő évfolyamosok csomagja 13, de a későbbi évfolyamokon is használt tankönyvből áll; egy tankönyv átlagára 1720 forint. A 10. évfolyam 12 darabos könyvcsomagja esetén ez 1690 forint. Ezen számadatok figyelembe vételével matematikai képtelenség az idegen nyelvi tankönyveket is a 12.000 forintos normatívából kigazdálkodni.

A tankönyvek átvételekor az ingyenes tankönyvre jogosult diákot képviselő szülő aláírásával elfogadta az iskola által a tanuló számára biztosított könyveket. Az átvételi lapon nem emelt egyetlen szülő sem kifogást amiatt, hogy a csomagban nem szerepelnek idegen nyelvi tankönyvek, utólag sem kért kiegészítő támogatást, továbbá nem kérte, hogy gyermekének könyvtári kölcsönzéssel biztosítsák a tankönyvet. A tankönyvfelelős tájékoztatása szerint az ingyenes tankönyvre jogosult diákok számára a KELLO online felületén újabb tankönyvet 2013 szeptemberétől nem lehet rendelni, mert a rendszer lezárta az ingyenes tankönyvtámogatásra jogosultak listáját. Feloldhatatlan probléma keletkezett, mivel a kimaradt diákok számára nem lehetett e rendszeren belül megrendelni azt a tankönyvet, amelyet az ún. nem ingyenes diákok korábban megrendeltek, illetve meg is kaptak.

Az igazgató továbbá rendelkezésemre bocsátotta a köznevelésért felelős államtitkár levelét, amelyben több kérdésre hívja fel az iskolák figyelmét. Így arra, hogy a költségvetés tervezésének koncepciója értelmében az állam várhatóan tanulónként 12.000 Ft hozzájárulást biztosít a fenntartóknak az ingyenes tankönyvvel járó törvényi kötelezettségek ellátására. Az ingyenes tankönyvellátás biztosítására az iskolának több lehetősége is van, az iskolától történő tankönyvkölcsönzéssel, használt tankönyvek biztosításával, valamint tankönyvek megvásárlásához nyújtott pénzügyi támogatással, illetve e három módszer együttes alkalmazásával is rendelkezésre bocsáthatja a tankönyveket. A támogatás hatékony hasznosítása érdekében a tankönyvpiac rendjéről szóló törvény első helyen említi a könyvtári beszerzéseket, az ingyenes tankönyvellátásnak a könyvtári állományból kölcsönzés útján történő biztosítását. Továbbá hangsúlyozta, hogy az iskola olyan árösszetételű tankönyvcsomagot rendelhet az egyes évfolyamok számára, hogy feltétlenül biztosítani tudja az ingyenes tankönyvellátásra jogosultak számára a tankönyvet. Az ingyenes tankönyvellátásra jogosultak esetében a szülőktől semmilyen pénzügyi – kiegészítő – hozzájárulás nem követelhető. Az iskolavezetők felelőssége, hogy a munkaközösségek ellenőrzésén keresztül a tankönyvcsomagok ára összhangban legyen az egy főre jutó normatív tankönyvtámogatás összegével. Végül felhívta a figyelmet arra is, hogy térítésmentesen kell biztosítani minden fajta kiadványt (tankönyveket, munkafüzeteket, gyakorló lapokat, atlaszokat, feladatgyűjteményeket, stb.) az iskolába járó, illetve újonnan beiratkozó minden arra jogosult tanulónak.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. A törvény 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint hatóság (ideértve a közigazgatási szervet is) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény 2. § (1) bekezdése értelmében az Alaptörvényben foglalt ingyenes és kötelező alapfokú, ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú nevelés-oktatáshoz való jog biztosítása az érettségi megszerzéséig, illetve az első szakképzettség megszerzését biztosító első szakmai vizsga befejezéséig a magyar állam közszolgálati feladata.

A vizsgálati keretekkel kapcsolatban rögzíthető, hogy az ombudsman számára egy adott jogi szabályozás alapjogi szempontú vizsgálatára, valamint a jogszabályok hiányosságaival, tartalmi hibáival összefüggő intézkedések megfogalmazására a törvény lehetőséget teremt. A *preventív alapjogvédelemre is hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat* alapján a biztos mandátuma keretei között marad akkor, amikor az alapjogi aspektusú vizsgálatához nélkülözhetetlen módon, éppen a konkrét alapjogsérelmek és ezen alapuló további panaszok megelőzése érdekében áttekinti a releváns jogi szabályozás egyes elemeit, feltérképezi és jelzi a jogalkotásért felelős szervek irányába a felmerülő alkotmányossági aggályokat.

II. Az érintett alapvető jogok és elvek tekintetében

Az alapjogi biztos egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az országgyűlési biztos következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi teszteket. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy *„az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”*. Ezzel összhangban elvi megállapításaim megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az AB által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozataiban, azok indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket.

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a II/3484/2012. AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény negyedik módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi élel azt mondta ki azt, hogy *„az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.”*

A fenti elvi jelentőségű tétellel összhangban vizsgálati megállapításaim megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indokolásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság követelménye nemcsak az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van, a jogállamiság elvéből folyó egyik legfontosabb alapkövetelmény ugyanakkor éppen a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.

2. Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése tartalmazza, hogy mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék, a hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a közigazgatás törvényessége akkor valósul meg, ha jogilag szabályozott eljárási keretek között működik. Nem hagyható figyelmen kívül továbbá, hogy a kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást. Az Alkotmánybíróság számos esetben elvi érveléssel mutatott rá arra, hogy az alanyi jogok érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos követelményéből erednek, de szoros kapcsolatban állnak a jogegyenlőséggel, törvény előtti egyenlőséggel is. A megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban ugyanis a jogbiztonság az, ami sérelmet szenved. A *tisztességes eljárás* követelménye olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. A tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye. Olyan jogalkalmazói eljárást foglal magában, amely a materiális jogállam értékrendjének megfelelően, a demokratikus alkotmányfejlődés során kikristályosodott alapelvek és szabályok alapján zajlik.

3. Az Alaptörvény XI. cikk (1) bekezdése alapján minden magyar állampolgárnak *joga van a művelődéshez*. E cikk (2) bekezdése szerint Magyarország ezt a jogot a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével, az ingyenes és kötelező alapfokú, az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú, valamint a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülők törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatásával biztosítja.

A nemzetközi aspektusok kapcsán lényeges a Gyermek jogairól szóló Egyezmény 4. cikke, amely szerint a részes államok meghoznak minden olyan törvényhozási, közigazgatási vagy egyéb intézkedést, amelyek az Egyezményben elismert jogok érvényesüléséhez szükségesek. Ha gazdasági, szociális és kulturális jogokról van szó, ezeket az intézkedéseket a rendelkezésükre álló erőforrások határai között és szükség esetén, a nemzetközi együttműködés keretében hozzák meg. Az Egyezmény 28. cikk 1. c. pontja alapján a részes államok elismerik a gyermeknek az oktatáshoz való jogát, és különösen e jog gyakorlásának fokozatos, az esélyegyenlőség alapján való gyakorlása céljából minden arra alkalmas eszközzel biztosítják, hogy bárki képességeitől függően bejuthasson a felsőoktatásba.

4. Az Alaptörvény XV. cikkének (2) bekezdése tartalmazza a diszkrimináció tilalmát, mely szerint Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékosság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti

különbségtétel nélkül biztosítja. Az Alaptörvény XV. Cikk (4) bekezdése továbbá előírja, hogy Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti, a XV. cikk (5) bekezdése emellett külön is kiemeli, hogy Magyarország külön intézkedésekkel védi *a gyermekeket*, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.

A töretlen alkotmánybíróági gyakorlat rögzíti, hogy a *hátrányos megkülönböztetés tilalma* arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként kell kezelnie. Ez azt jelenti, hogy a jogosultságok és kedvezmények elosztása nem feltétlenül kell, hogy egyenlő legyen, de a döntéshozatal során minden érintett szempontjait azonos tisztelettel és körültekintéssel kell mérlegre tenni. Az Alkotmánybíróság kifejtette azt is, hogy alkotmányellenes megkülönböztetésről csak akkor lehet szó, ha a jogszabály egymással összehasonlítható, a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó jogalanyok között tesz különbséget anélkül, hogy annak alkotmányos indoka lenne. Alkotmányellenes megkülönböztetés mindezek alapján csak akkor állapítható meg, ha összehasonlítható helyzetben lévő személyek között tesz a jogalkotó olyan különbségtételt, amely alapjogsérelmet okoz, illetőleg azzal az egyenlő méltóság alkotmányos követelményét sérti. Nem minősül azonban megengedhetetlen megkülönböztetésnek, ha a jogi szabályozás eltérő jogalanyi körre vonatkozóan állapít meg eltérő rendelkezéseket.

Az Alaptörvény XV. Cikk (4) bekezdése szerint Magyarország az *esélyegyenlőség megvalósulását* külön intézkedésekkel segíti. A következő bekezdésben rögzíti, hogy Magyarország külön intézkedésekkel védi *a gyermekeket*, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket. Az Alaptörvény tehát a gyermekeket gondoskodásra szoruló és külön védelmet igénylő csoportként emeli ki. Az alkotmánybíróági gyakorlattal összhangban a megkülönböztetés általános tilalma alóli indokolt kivételt jelentenek az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedések: az egyenlőség tartalmi megvalósulását szolgáló, az esélyegyenlőtlenség felszámolása érdekében tett pozitív megkülönböztetés megengedett. Az esélyegyenlőség elősegítése az állam részéről egy jogi lehetőséget biztosít, ugyanakkor bizonyos, valamely tulajdonságuk (pl. életkor) miatti sajátos, kiszolgáltatottabb helyzetük miatt objektíve hátrányba kerülő személyek csoportjainál az állami beavatkozás *nem fakultatív feladat*: az állam itt köteles hatékony lépéseket tenni az eredendően és súlyosan egyenlőtlen helyzet felszámolására. Az alkotmánybíróági gyakorlat szerint az állam szabadságot élvez abban, hogy milyen módon, milyen jogi, normatív és anyagi eszközökkel teljesíti az esélyegyenlőség előmozdítására vonatkozó alkotmányos kötelezettségét, mint államcél: figyelembe kell venni és mérlegelni lehet az eszközök megválasztásában az állam teherbíró képességét. Nem vitatható ugyanakkor, hogy az esélyegyenlőség megvalósításának – az Alaptörvény által is nyomatékosítva – a legmesszebbmenőkig eleget kell tenni a gyermekek, fiatalok esetében.

Az egyenlő bánásmóddal és az esélyegyenlőséggel összefüggésben érdemes arra is utalni, hogy az alapvető jogok biztosa számára *az ombudsmantörvény immár fontos célként fogalmazza meg a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportokhoz tartozó személyek jogainak fokozott védelmét*, ugyanakkor eddig az országgyűlési biztosok – külön törvényi felhívás nélkül is – kiemelt figyelmet fordítottak az ebbe a csoportba tartozók alapvető jogainak a védelmére. A töretlen ombudsmani gyakorlat alapján nyilvánvalóan e személyi körbe *sorolhatóak a 18 év alatti gyermekek, sőt a 18 év feletti fiatal felnőttek is*.

III. A vizsgált ügy érdeme tekintetében

A panaszokban foglaltakat a sérelmesnek tartott eljárások megvalósulásakor hatályos jogszabályok alapján vizsgáltam. A jelentésem kiadásának időpontjában a tankönyvellátásra vonatkozó jogszabályi környezet megváltozott, a jogalkotó a panaszok megfogalmazásakor hatályos Tpt-t hatályon kívül helyezte és e tárgykörre új törvényt alkotott, azonban a vizsgálat alapját jelentő Tkr.-nek a vizsgálatnál figyelembe vett szabályai továbbra is hatályosak.

1. A tankönyvellátási rendszer átalakításával kapcsolatos anomáliák

1.1. A jogi szabályozás kiszámíthatósága, egyértelműsége és követhetősége, változás esetén a felkészüléshez szükséges időtartam biztosítása mind a jogállamiság elvéből és a jogbiztonság követelményéből eredő általános alkotmányossági elvárások, amelyeknek különös jelentősége van. Abban az esetben pedig, ha a jogalkotó módosítani kíván a szabályokon, hangsúlyozottan irányadónak kell tekintetni a kellő felkészülési idő biztosításával kapcsolatos előírásokat, amelyek egyrészt a Jat. előírásaiból, másrészt a jogbiztonság elvét kifejtő alkotmánybírói gyakorlatból következnek.

Egy új rendszer bevezetését megelőzően a Jat. 17. §-a minél megalapozottabb jogszabály előkészítés érdekében nagy hangsúlyt helyez a jogszabályok előkészítése körében a hatásvizsgálatra. A Jat. 17. § (2) bekezdése értelmében a hatásvizsgálatnál vizsgálni kell a tervezett jogszabály valamennyi jelentősnek ítélt hatását, különösen társadalmi, gazdasági, költségvetési hatásait, környezeti és egészségi következményeit, adminisztratív terheket befolyásoló hatásait, valamint a jogszabály megalkotásának szükségességét, a jogalkotás elmaradásának várható következményeit, és a jogszabály alkalmazásához szükséges személyi, szervezeti, tárgyi és pénzügyi feltételeket.

Az előzetes hatásvizsgálat feladata a jogszabály előkészítőjét terheli. *E feladat elvégzésével kapcsolatos kérdésekre a szakértő válaszára nem kaptam meg,*

1.2. A jogalkotás egyik legalapvetőbb követelménye, amelyet a Jat. 2. § (3) bekezdése is tételesen rögzíti, hogy: a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell megállapítani, hogy elegendő idő álljon rendelkezésre a jogszabály alkalmazására való felkészülésre. Az Alkotmánybíróság számos határozatban foglalkozott a kellő felkészülési idő követelményével és azt mondta ki, hogy ennek keretében a jogalkotónak egyrészt kellő időt kell hagynia a jogalanyok számára a jogszabály szövegének megszerzésére és tanulmányozására, valamint az önkéntes jogkövetésre történő felkészüléshez. Lehetővé kell továbbá tennie, hogy a jogalkalmazó szervek is felkészülhessenek a jogalkalmazásra és kellő időt kell biztosítani arra, hogy az adott jogszabály által érintett személyek és szervek eldönthessék, hogy miként alkalmazkodjanak a jogszabályhoz. A kellő felkészülési idő a magyar alkotmányos gyakorlatban alapvetően mérlegelés kérdése, rugalmas és relatív fogalom, azt egyaránt befolyásolja az adott szabályozás tartalma, a megalkotásával kapcsolatos társadalmi érdek, vagy éppen gazdaságpolitikai, szervezési, műszaki szempontok. A jogalkotónak kivételesen arra is van joga és lehetősége, hogy a kihirdetés napján már hatályba is léptesse a jogszabályt, amennyiben a szabályozási cél másként nem érhető el.

A Tpt. 4. §-a, amelyben a jogalkotó a KELLO-t jelölte ki az iskolai tankönyvellátás feladatának ellátására, 2012. szeptember 1-jén lépett hatályba, ugyanakkor a KELLO részletes feladatait meghatározó végrehajtási rendelet a Tkr. csak 2013. február 28-án került kihirdetésre és az 5 nap múlva, március 5-én lépett hatályba. A Tkr. 26. §-a a tankönyvrendelés első határidejét 2013. március utolsó munkanapjában határozta meg, amikor az iskoláknak a tankönyvrendelésüket többek között a KELLO által működtetett elektronikus információs rendszer alkalmazásával kellett leadni. A rendeletet pedig úgy kellett megtenni az iskoláknak, hogy a körülményekhez képest elvárható legteljesebb körű legyen, a kiválasztott tankönyvek címének, darabszámának, az érintett tanulók (ha ismertek) és a tanulókat esetlegesen megillető támogatások feltüntetésével, mivel módosításra és a pótrendelésre csak indokolt esetben, így különösen az osztálylétszám változása esetén kerülhet sor. A módosítás és a pótrendelés során csak a végleges rendelésben megadott tankönyvek darabszámát lehet módosítani. A módosítás az eredeti rendelestől maximum 10%-ban térhet el. Ez idő alatt, amely nagyjából 25 napot ölelt fel, amelybe még 2013 márciusában az iskolai tavaszi szünet egy része is beleesett, kellett volna egy olyan működő informatikai rendszert létrehozni, amely már tartalmazza a tanulók jogszabályban meghatározott adatait és az képes az iskoláktól érkező megrendeléseket is fogadni. E feladatok ellátására szolgáló feltételrendszer rendelkezésre állásával összefüggésben a

KELLO igazgató kifejtette, hogy a feladat ellátásához állami pénzügyi forrásokat nem kaptak, informatikai rendszerük kiépítése is csak jelentős késéssel indulhatott meg, teszt-üzemmód lefolytatására sem volt lehetőség, a felmerült problémákat üzemelés mellett korrigálták. A cég a személyi állományát is ténylegesen csak tavasszal kezdte növelni informatikai és pénzügyi szakemberekkel, májusban további bővítéssel tankönyvügyintéző ügyfélszolgálatos munkakörbe vett fel 8 alkalmazottat.

Mindezekre tekintettel álláspontom szerint a Tpt. módosításához képest későn elfogadott Tkr, és annak hatályba léptetése, valamint a Tkr-ben kijelölt első feladat elvégzésre megállapított határidő teljesítésére rendelkezésre álló időtartam nem volt összhangban a rendelkezésre álló tárgyi, személyi és, technikai feltételekkel, ami a jogbiztonsággal és a tisztességes eljárással összefüggő alapjogi visszássághoz vezetett.

1.3. Az időben és teljes körűen leadott tankönyvrendelések képezheték alapját a tanulók tankönyvellátásának, amely megrendeléseket a KELLO-nak tíz napon belül kellett összesíteni és az érintett kiadóknak továbbítani, majd pedig a kiadóknak a kapott megrendeléseket öt napon belül a KELLO által működtetett elektronikus rendszeren keresztül visszaigazolniuk, amiről a KELLO a rendelést leadó intézményeket és fenntartóikat értesíti.

A tankönyvrendelés módosításának határideje június 15-e volt, a helyzetet azonban bonyolította, hogy a Tkr. 36. § (6) bekezdése szerint e határidőt a 2013/2014. tanévi tankönyvrendelésnél azzal az eltéréssel kellett alkalmazni, hogy az iskola a tankönyvrendelését 2013. március utolsó munkanapja és 2013. május 15-e között módosíthatta és kiegészíthette a kerettantervi rendelet alapján jóváhagyott tankönyvekkel. Ezzel tulajdonképpen a tankönyvrendeléssel járó feladatok megkétszereződtek, mind az iskolánál, mind a rendelést fogadó és összesítő KELLO-nál.

Ugyanakkor a KELLO igazgatója arra is hivatkozott, hogy a határidőket az iskolák is csak nehezen vagy egyáltalán nem tudták tartani, mivel azok nem az iskola életéhez igazodtak, a június 15-ei határidő helyett a rendeléseket június 30-áig véglegesítették. Hasonló problémák léptek fel a pótrendelések szeptember 5-ei határidejénél, hiszen az iskolák jelentős részében erre az időpontra esnek a tanév eleji, iskolán kívüli programok. E tapasztalatokat a megkeresett iskolák igazgatói és Tankönyves Vállalkozók Országos Testületének elnöke is megerősítette, hangsúlyozták, hogy a rendelés véglegesítésének június 15-i határideje életszerűtlen, hiszen ebben az időpontban a középiskolai beiratkozások (június 26-28.) és az iskolák közötti átjelentkezések még a javában tartanak. Sőt azt is jelezték, hogy e helyekre fiktív tanulói nevekkal lehetett leadni rendeléseket. *Mindezekre tekintettel álláspontom szerint a Tkr-ben meghatározott rendelési határidők az iskolai tanév rendjével nem kellően összehangolt teljesítési határidők meghatározása a jogbiztonsággal és a tisztességes eljárással összefüggő alapjogi visszássághoz vezetett.*

2. A tanulók tankönyvellátásának megszervezése

2.1. Szükségesnek láttam annak tisztázását is, hogy a sérelmezett eljárások idején hatályos jogszabályok alapján kinek a feladata volt a tanulók tankönyvhöz juttatásával kapcsolatos feladatok elvégzése. E kérdéssel összefüggésben figyelemmel voltam a Tpt. 4. § (6) bekezdésére, amelynek értelmében a tankönyvellátás állami közérdekű feladat, ami magában foglalja *a tankönyvek országos megrendelését, beszerzését és az iskoláknak történő eljuttatásának megszervezését, valamint a tankönyvek vételárának iskoláktól való beszedését.* Ezt a feladatot az állam a Könyvtárellátó Kiemelten Közhasznú Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaságon (a továbbiakban: *KELLO*) keresztül látja el. Továbbá a Tpt. 8/A. § (1) bekezdése rögzítette azt is, hogy *az iskolai tankönyvellátás megszervezése és lebonyolítása az iskola feladata és felelőssége,* amely magában foglalta a Könyvtárellátó által beszerzett és az iskolákhoz leszállított tankönyveknek *a tanulók és az iskolai könyvtár részére történő átadását, a sérült, elveszett, hibás tankönyvek pótlását és a visszáru kezelés iskolán belüli feladatainak ellátását, illetve az ehhez kapcsolódó adminisztratív és elszámolási feladatokat.*

Ezzel szorosan összefüggő szabályt tartalmaz e szakasz (4) bekezdése, amely szerint az iskola a KELLO-tól átvett tankönyveket annak nevében értékesíti, a beszedett vételárral elszámol felé. Az előzőeket támasztja alá a Tkr. 24. § (1) bekezdése is, miszerint rögzíti a törvényre visszahivatkozva, hogy *a tankönyvek országos megrendelése, beszerzése és az iskoláknak történő eljuttatásának megszervezése, valamint a tankönyvek vételárának beszedése a Tpt. 4. § (6) bekezdés értelmében állami közérdekű feladat, amelyet KELLO lát el.* Továbbá a Tkr. 29. § (2) bekezdésében foglalt rendelkezés is, miszerint: *„Az iskola a tankönyveket a Könyvtárellátótól a tanulók részére megbízásból értékesítésre átveszi majd a tankönyvellátás helyi rendjének elkészítésében foglaltaknak megfelelően a tankönyvfelelős részt vesz a tankönyvellátással kapcsolatos iskolai helyi feladatok ellátásában.”*

A fenti rendelkezésekre tekintettel tehát a tankönyv ellátás feladatai megoszlottak az iskolák és a KELLO között. Az iskolák feladata volt a megrendelés, a leszállított könyvek szétosztása, a tankönyvek ellenértékének átvétele és a hibás teljesítésből eredő reklamációk iskolán belüli kezelése. A KELLO feladata volt a tankönyvek országos megrendelése, beszerzése, iskolákhoz való eljuttatása, valamint az iskoláktól a tankönyvek vételárának iskoláktól való beszedése. Ezt a tényt az NGM helyettes államtitkára is megerősítette.

Vélhetően a Tkr. 24. § (1) bekezdése teremthette meg a KELLO helytelen pénzbeszedésének az alapját, hiszen a Jat. szabályaival ellentétesen a Tkr. hivatkozott szakasza – pontatlanul – megismételte a Tpt. 4. § (6) bekezdésében foglaltakat, de kihagyta a KELLO feladatai közül, hogy a tankönyvek vételára beszédésének feladata az iskolákra és nem a tanulókra vonatkozik. Utalni szeretnék azonban arra is, hogy ez a pontatlanság sem vezethet oda, hogy a miniszteri rendelet felülírja a nála magasabb szintű törvényi szabályozást.

2.2. Az EMMI államtitkárának válasza miatt szükséges kitérni a tanulók személyes adatainak felhasználásával kapcsolatos gyakorlatra is. Az államtitkár többször kifejtette, hogy azért szükséges a tanulók adatait a KELLO-nak megadni, mert a tanulók szüleit másként nem érheték volna el, amire a Tpt. is felhatalmazást adott.

Hangsúlyozni szeretném, hogy a tanulók legszükségesebb adatainak átadását a Tpt. 8/A. §. (3) bekezdése csak egy esetben tette lehetővé, mégpedig annak érdekében, hogy a tanuló az iskolai tankönyvellátás keretében évfolyamonként legfeljebb két alkalommal jogosult a tankönyvjegyzékben szereplő áron megvásárolni ugyanazt a tankönyvet, valamint ha a tanuló iskolát vált – az e tényről kiállított iskolai igazolás felmutatásával – az új iskolában alkalmazott tankönyvet a tankönyvjegyzékben szereplő áron legyen jogosult megvásárolni. Ezt erősítette meg a Tpt. 8/B. § (3) bekezdése, miszerint a KELLO és annak teljesítési segéde jogosult nyilvántartani a tanulók következő személyes adatait: a tanuló neve, diákigazolványának száma, *ha a tanulónak nincs diákigazolványa az anyja neve és a születési ideje, továbbá minden tanuló esetén az iskolai tankönyvellátás keretében megvásárolt tankönyvek, illetve a vételhez kapott támogatás összege. A személyes adatok kizárólag a tankönyvjegyzékben meghatározott áron történő tankönyvvásárláshoz való jogosultság megállapítására használhatók fel.*

A Tkr. 24. § (2) bekezdése alapján a KELLO együttműködik a KIR adatkezelőjével (Oktatási Hivatal), és ennek keretében a KIR adatkezelője a KELLO részére átadja az átadáskor hatályos tankönyvjegyzéket, továbbá a KIR-ben szereplő és a tanulókra vonatkozóan a tankönyvtörvény 8/B. § (3) bekezdésben meghatározott adatokat, vagyis a tanuló nevét, diákigazolványának számát, *ha a tanulónak nincs diákigazolványa az anyja nevét és a születési idejét.* A felsorolásban a tanulók lakcímére vonatkozó átadási kötelezettség a jogszabályban nem jelenik meg.

E szabály ismeretében felvetődik annak a kérdése, hogy az Oktatási Hivatal a tanulók adatait a Tpt. 8/B § (3) bekezdésében foglaltakon túl miért adta át egy másik szervnek, különösen milyen jogalapja volt a tanulók lakcímeinek, illetve amennyiben a tanuló rendelkezett diákigazolvánnyal, a tanulók további személyes adatainak átadására.

Valamennyi panaszos és megkeresett szerv a jogszabályokban foglalt eljárásrendtől eltérő gyakorlatról számolt be, különösen a tankönyvek ellenértékének megfizetése és a tanulók személyes adatainak felhasználása tekintetében. A gyakorlatban a KELLO a tanulók (hangsúlyozom, jelentős részben kiskorú gyermekek, a polgári jog szabályai szerint cselekvőképtelen gyermekek) számára írta elő fizetési kötelezettséget, annak ellenére, hogy a Tpt. 4. § (6) bekezdése egyértelműen meghatározta, hogy a tankönyvek ellenértékének a beszedésére az iskola jogosult, akitől azt a KELLO beszedi. A fentiek miatt nem fogadható el az államtitkár azon álláspontja, miszerint az új tankönyvellátás kiemelt célja az iskolák pénzkezeléstől való megkímélése és az ezzel járó feladatok alóli tehermentesítés, hiszen éppen a hatályos és vonatkozó jogszabályok nem tették ezt lehetővé.

A jogalkotó azonban 2014. január 1-jével a Tpt.-t teljes egészében hatályon kívül helyezte. A nemzeti köznevelés tankönyvellátásáról szóló 2013. évi CCXXXII. törvény 2. § (2) bekezdése szerint „a tankönyvek országos megrendelése, beszerzése és az iskolák számára történő eljuttatásának megszervezése, a tankönyvek vételárának beszedése (a továbbiakban: tankönyvellátás) állami feladat, amelyet az állam a Kormány rendeletében kijelölt nonprofit gazdasági társaság (a továbbiakban: könyvtárellátó) útján látja el.” A jogalkotó a 2014/2015. tanév tankönyvellátására új jogszabályt alkotott, ugyanakkor a szaktárca már a 2013/2014. tanév tankönyvellátását a jövőben módosítani kíván rendelkezések szerint hajtatta végre.

Mindebből következően álláspontom szerint a 2013/2014. évi tanév tankönyvellátás megszervezésével kapcsolatos pénzbeszedési gyakorlat a vizsgált időszakban hatályos szabályozásnak nem megfelelően, nem egy esetben azzal ellentétesen folyt, ami a jogbiztonság és a tisztességes eljárás követelményébe ütközve visszásságot okozott.

3. A tankönyvellátás problémái

3.1. A fizetési feltételek meghatározásával összefüggésben már a 2. fejezetben rögzítettem, hogy álláspontom szerint a KELLO-nak nem volt jogalapja közvetlenül sem a tanulóktól, sem a törvényes képviselőjétől a tankönyvek ellenértékének beszedésére, e feladat elvégzése a Tpt. 4. § (6) bekezdése értelmében az iskola feladata lett volna. E szabály figyelmen kívül hagyása mellett a KELLO a vételár előzetes megfizetését írta el, elsőként július 31-i határidő megjelölésével, amelyet később augusztus 15-ére módosított, azzal a szülők felé nem kellő mértékben hangsúlyozott kiegészítéssel, hogy fizetésre a tankönyvek átvételét megelőzően bármikor lehetősége van, csak ebben az esetben az iskolánál kell igazolnia a vételár megfizetését.

A KELLO pénzbeszedési gyakorlatában további problémát okozott kezdetben az iskolakezdési utalványok felhasználhatatlansága. A felmerült probléma orvoslását menetközben kísérelték meg, és lehetővé tették, hogy a megyeszékhelyeken egy-egy postahivatalban és az ország 7 pontján működő KELLO pontokban utalvánnyal is lehessen fizetni. Ezáltal azok, akik nem a 19 város egyikében laktak és iskolakezdési utalvánnyal kívántak fizetni, azoktól a megyeszékhelyre való eljutás további költségeket és idő ráfordítást igényelt. A fizetési eszközöket bővítő intézkedés azonban eltérő fizetési körülményeket indukált, és annak igénybevétele függött a tanuló szülőjének, törvényes képviselőjének lakóhelyétől is. Az intézkedés ugyanakkor a befizetéseket fogadó félnél a KELLO-nál is előre nem látható többletmunkát okozott.

Az Alaptörvény értelmében Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely – így az alapfokú és középfokú köznevelési intézmények tanulóinak a művelődéshez való jogát – megkülönböztetés nélkül biztosítja. Az Alkotmánybíróság kifejtette azt is, hogy alkotmányellenes megkülönböztetésről csak akkor lehet szó, ha a jogszabály egymással összehasonlítható, a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó jogalanyok között tesz különbséget anélkül, hogy annak alkotmányos indoka lenne. Ugyanakkor a tankönyvek árának készpénz helyett utalvánnyal való megfizetésének lehetősége a tanulók lakóhelyétől függően biztosított.

Ebből következően álláspontom szerint a jogszabályokkal ellentétes pénzbeszedési gyakorlat, az előre nem kiszámítható, változó határidők és nem kellően hangsúlyozott fizetési feltételek a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság és a tisztességes eljárás követelményébe ütközve visszásságot okoztak. A menetközben megváltoztatott, utalványos fizetési feltételek a vidéken élő érintett tanulókkal összefüggésben a hátrányos megkülönböztetés tilalmába ütköznek.

3.2. A számla adás kérdéseivel összefüggésben a nemzetgazdasági minisztérium adózásért és számvitelért felelős helyettes államtitkára kifejtette, hogy „nem áll rendelkezésre arra vonatkozóan információ, hogy a tanulók/szülők által megfizetett ellenértékkel mikortól rendelkezhet a KELLO: a könyvek leszállításáig az iskola kezeli vagy a kézhezvételt követően, de még a tényleges teljesítést megelőzően a KELLO felé elszámol ezen összegekkel. Amennyiben *ugyanis a Könyvtárellátó a teljesítést (a könyvek leszállítását és a tanulóknak történő átadását) megelőzően rendelkezik ezen összegekkel⁴ (kézhez veszi, részére jóváírásra kerül), akkor a pénz az Áfa tv. 59. § (1) bekezdése szerinti előlegnek minősül. Ebben az esetben a fizetendő általános forgalmi adót az előleg jóváírásakor, kézhezvételekor kell megállapítani és a számla kibocsátásáról legkésőbb ezen időpontig kell gondoskodnia az értékesítőnek vagy a számlázásra meghatalmazott személynek.*”

A fentiekkel ellentétben az EMMI államtitkára válaszában szintén az Áfa tv. 163. §-ára hivatkozva a számlaadással kapcsolatosan azt hangsúlyozta, hogy a számlát a teljesítéstől, azaz a tankönyvek átadásától számított 15 napon belül kell kiállítani.

Az általános forgalmi adóról szóló 2007. évi CXXVII. törvény (továbbiakban Áfa tv.) rendelkezik a számlakibocsátási kötelezettségről. Az Áfa tv. 159. § (1) bekezdése kimondja, hogy az adóalany köteles – ha e törvény másként nem rendelkezik – termékértékesítéséről, szolgáltatásnyújtásáról a termék beszerzője, szolgáltatás igénybevevője részére, ha az az adóalanytól eltérő más személy vagy szervezet, számla kibocsátásáról gondoskodni. Az Áfa tv. 163. §-a értelmében az adóalany a számla kibocsátásáról legkésőbb a teljesítésig, előleg fizetése esetében a fizetendő adó megállapításáig, de legfeljebb az attól számított ésszerű időn belül köteles gondoskodni. Az ésszerű idő, ahol az ellenértéket – ideértve az előleget is – készpénzzel vagy készpénz-helyettesítő fizetési eszközzel térítik meg, haladéktalan számlakibocsátási kötelezettséget jelent. Az Áfa tv. 59. § (1) bekezdése kimondja, hogy a termék értékesítése, szolgáltatás nyújtása esetében, ha a teljesítést megelőzően pénz vagy készpénzhelyettesítő fizetési eszköz formájában ellenértékbe beszámítható vagyoni előnyt juttatnak (a továbbiakban: előleg), a fizetendő adót az előleg jóváírásakor, kézhezvételekor kell megállapítani.

A Tkr. 10. melléklete a tankönyvellátási szerződés kötelező kereskedelmi feltételei közötti 3. pontban rögzíti, hogy a KELLO a tanulók részére megrendelt tankönyvek vonatkozásában fennálló *számlaadási kötelezettségét legkésőbb a tankönyveknek a tanulók történő átadásával egyidejűleg köteles teljesíteni.*

A feltárt tényállás szerint a szülők a tankönyvek vételárát – a jogszabályban foglaltakról eltérően, de nem az iskola, hanem – a KELLO számára az általa megadott fizetési határidőn belül közvetlenül fizették meg. A KELLO-nak számlakibocsátási és adómegállapítási kötelezettsége keletkezett, amelynek időpontját mind a jogszabályok, mind az illetékes tárcavezetők eltérően szabályozzák és értelmezik. Az NGM helyettes államtitkára és az Áfa tv. szerint az előleg átvételét követő ésszerű határidőn belül, azaz annak jóváírásakor, míg a Tkr. alapján a tankönyvek átadásával egyidőben kerül sor, a köznevelésért felelős államtitkár értelmezésében pedig a tankönyvek átadását követő 15 napon belül.

Álláspontom szerint a számlakibocsátással összefüggő egymással ellentétes és eltérő szintű jogforrásokban található jogi szabályozás és ezek eltérő értelmezése a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményébe ütközve okoz visszásságot.

⁴ Áfa tv. 163. § (1) bekezdés a) pont és a (2) bekezdés b)-c) pontjai

3.3. Tankönyvellátás módja, kiszállítása, visszáruzás

3.3.1. A 2013/2014-es tanév megkezdésének előkészítésekor hatályos Tpt. 8/A. § (1) bekezdése szerint *az iskola felelőssége az iskolai tankönyvellátás megszervezése és lebonyolítása, amely a KELLO által beszerzett és az iskolákhoz leszállított tankönyveknek a tanulók és az iskolai könyvtár részére történő átadását, a sérült, elveszett, hibás tankönyvek pótlása és a visszáru kezelés iskolán belüli feladatainak ellátását, illetve az ehhez kapcsolódó adminisztratív és elszámolási feladatok elvégzését jelenti.* Ennek érdekében a Tkr. 29. § értelmében a tankönyvrendelés elkészítésével egyidejűleg az iskolai tankönyvellátás helyi rendjében az iskola igazgatója megnevezi az iskolai tankönyvfelelőst, aki részt vesz a Tpt. 8/A. §-ában meghatározottak szerint a tankönyvellátással kapcsolatos iskolai helyi feladatok ellátásában.

A Tkr. 10. mellékletében foglaltak alapján a KELLO köteles a megrendelt tankönyveket a tankönyvszerződéssel érintett iskola helyiségében a megállapodás szerinti időpontban az iskolának átadni. A Tkr. 29. § (4) bekezdése értelmében az Nkt. 46. § (5) bekezdése alapján az állam által biztosított ingyenes tankönyveket – a munkafüzetek kivételével – az igazgató az iskola könyvtári állományába veszi, a továbbiakban az iskolai könyvtári állományban elkülönítetten kezeli, és a tanuló részére a tanév feladataihoz rendelkezésre bocsátja az iskola házirendjében meghatározottak szerint.

A Tkr. 10. melléklete továbbá azt is, rögzíti, hogy a központ, az iskola az iskolai tankönyvrendeléssel érintett tankönyvek vonatkozásában köteles mennyiségi vagy minőségi kifogásait *haladéktalanul* jelezni a KELLO részére, melyet a KELLO a központ által fenntartott iskola esetében a központtal, a nem a központ által fenntartott iskola esetében az iskolával közösen megállapodott feltételekkel orvosol. A központ vagy az iskola a visszárut szeptember 30-ig köteles (a felek eltérő megállapodása hiányában) saját helyiségében a KELLO rendelkezésére bocsátani.

E kérdéssel szorosan összefügg az, hogy a KELLO – bár jogszabály sehol sem mondta ki, és nem is a tanulók lakcímére szállította ki a tankönyveket – tanulóként egyedileg csomagolta a szükséges tankönyveket. Az egyedi csomagolás nemcsak a megrendelt könyvek megérkezésének a mennyiségi és minőségi leellenőrzésében okozott zavart, hanem az ingyenes és a térítésmentesen biztosított tankönyvek vonatkozásában is. Ugyanis azok a tanulók, akik ingyenes vagy térítésmentes tankönyvellátásra jogosultak csak a munkafüzeteket kapják meg teljes tulajdonukba, a tankönyveket a Tkr. 29. § (4) bekezdése szerint csak használatra kapják, tehát ezen tankönyvek iskolába történő megérkezését követően, mielőtt azt a tanuló átvehette volna az iskola könyvtári állományába kellett venni. Így a névre szóló tankönyvcsomagokat az iskolának tulajdonképpen minden tanuló esetében az átadást megelőzően a mennyiségi és minőségi kifogások miatt – akár a szülők jelenlétében is – fel kellett volna bontani, valamint ha az első osztályos tanuló, illetve a rászoruló gyerek könyvtári kölcsönzéssel kapja kézhez a tankönyveit, az egybecsomagolt tankönyveket átválogatva könyvtári állományba kellett vennie.

A köznevelésért felelős helyettes államtitkár a KLIK-en keresztül utasította az iskolákat, hogy *tankönyveket csak a tanév megkezdésekor adhatják át a tanulóknak*, mindezt a KELLO javaslatára hivatkozva, a KELLO tudomása szerint pedig mindez az Oktatási Hivatal javaslata volt.

Álláspontom szerint a fentiek alapján az iskolába leszállított és az általa átvett könyvek megérkezésének mennyiségi és minőségi ellenőrzése, a tanulóknak történő kiosztása, időpontjának meghatározása és közzététele az iskola feladata. A köznevelésért felelős helyettes államtitkár az iskolákat érintő felelősségi körén átnyúlva, azok hatáskörének elvonása mellett az állami fenntartón keresztül utasította az iskolákat, hogy a szülők által már jóval korábban kifizetett tankönyveket csak a tanév megkezdésekor adhatják át a tanulóknak. A kifogásolt intézkedés a jogállamiság követelményébe ütközve visszásságot okozott.

Nem elfogadható a helyettes államtitkár utasítása abból a szempontból sem, hogy megakadályozta a tanévkezdésre a tanulók és szülei időben való felkészülését, továbbá nem volt figyelemmel arra sem, hogy a tankönyvek együttes hazaszállítása – azok tömege miatt – nem várható el egy az alsóbb évfolyamra járó tanulótól, hiszen az összes tankönyv és munkafüzet súlya jóval meghaladja a tanuló által szállítható 3 kg-os egészségügyi határértéket.⁵

Álláspontom szerint a kifogásolt helyettes államtitkári vélemény a tekintetben sem helytálló, hogy a szülőknek így nem kellett az iskolában sorba állnia. Ellenkezőleg. Az utasítás miatt előfordult az is, hogy az iskolák a tankönyvek átvételének időpontjáról a szülőket előzetesen már kiértésítették és ennek lemondására már nem állt rendelkezésre kellő idő, így a szülőknek nem egyszer, hanem két alkalommal kellett megjelenniük az iskolában, tekintettel arra, hogy a tankönyvek átvételét aláírásukkal kellett igazolni.

3.3.2. A Tpt. 6. §-a értelmében az éves központi költségvetésről szóló törvényben kell meghatározni az egy tanulóra jutó tankönyvtámogatás összegét, amelyet az éves központi költségvetésről szóló törvényben meghatározottak szerint – a fenntartók útján kell eljuttatni az iskolákhoz. A tankönyvtámogatás felhasználható a tanulói tankönyvvásárlás költségeinek átvállalására és csökkentésére, továbbá az iskolai tankönyvrendelés teljesítésére (a továbbiakban együtt: iskolai tankönyvellátás rendje). E szakasz (5) bekezdése rögzíti, hogy az iskola igazgatója kezdeményezi a települési önkormányzatnál annak a rászoruló tanulónak a támogatását, akinek a tankönyvellátását az iskolai tankönyvtámogatás rendszere nem tudja megoldani.

Az Nkt. 46. § (4) bekezdése szerint a gyermek, tanuló joga többek között, hogy a nevelési-oktatási intézményben, *családja anyagi helyzetétől függően, külön jogszabályban meghatározott esetekben kérelmére térítésmentes vagy kedvezményes tanszerellátásban* részesüljön. E szakasz (5) bekezdése és a 97. § (22) bekezdései alapján pedig a 2013/2014. tanévtől fokozatosan bevezetve az első évfolyamtól *az állam biztosítja, hogy a tanuló számára a tankönyvek térítésmentesen álljanak rendelkezésre.* A rászorultság alapján való ingyenes tankönyvellátás szabályait a Tpt. 8. § (4) határozza meg, miszerint: az iskolai tankönyvrendelésnek biztosítania kell, hogy – az iskolától történő tankönyv-kölcsönzés, napköziben, tanulószobában elhelyezett tankönyvek igénybevétele, használt tankönyvek biztosítása, illetőleg tankönyvek megvásárlásához nyújtott pénzbeli támogatás útján – a nappali rendszerű iskolai oktatásban részt vevő minden olyan tanuló részére, aki

- a) tartósan beteg,
- b) a szakértői bizottság szakértői véleménye alapján mozgásszervi, érzékszervi, értelmi vagy beszéd fogyatékos, több fogyatékoság együttes előfordulása esetén halmozottan fogyatékos, autizmus spektrum zavarral vagy egyéb pszichés fejlődési zavarral (súlyos tanulási, figyelem- vagy magatartásszabályozási zavarral) küzd,
- c) három vagy több kiskorú, illetve eltartott gyermeket nevelő családban él,
- d) nagykorú és saját jogán iskoláztatási támogatásra jogosult, vagy
- e) rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesül a tankönyvek ingyenesen álljanak rendelkezésre (a továbbiakban: normatív kedvezmény).

A Tkr. 8. § (6)-(7) bekezdése – hasonlóan a korábbi szabályokhoz – a fenti normatív kedvezmény és az esetlegesen azon felül adható kedvezmény igénybevételéhez előírja, hogy azt az arra jogosultnak igénylőlapon kell bejelentenie – főszabály szerint – az iskolai tankönyvrendelés elkészítése előtt, az iskola által meghatározott időben.

⁵ Tkr. 27. § (4) Az egyes osztályokba beiratkozott tanulók szüleit tájékoztatni kell az adott osztályban használni szándékozott tankönyvek össztömegéről. Az 1-4. évfolyamokra beiratkozott tanulók heti órarendjét úgy kell kialakítani, hogy az egyes tanítási napokon használt tankönyvek tömege a három kilogrammot ne haladhassa meg. A szülői szervezet az 1-4. évfolyamokra beiratkozott tanulók heti órarendjének összeállításánál - különösen a tankönyvek grammban kifejezett tömegére tekintettel - egyetértési joggal rendelkezik. Lsd. AJB 691/2013. számú jelentést!

Mindezen igénybejelentések figyelembe vétele mellett rendelték meg az iskolák a tanulók tankönyveit. A panaszosok azonban arról számoltak be, hogy a kedvezményes tankönyvellátásra jogosult tanulók nem jutottak hozzá a tanév kezdetekor a tankönyvekhez, amely adódhatott a KELLO rendelési felületeinek helytelen használatából is. Ugyanakkor az ingyenes tankönyvellátásra jogosult tanulók számára az iskolai megrendelésen túl, azzal párhuzamosan térítés ellenében a szülők is megrendelték a tankönyveket, annak érdekében, hogy gyermekeiknek a későbbi vizsgáikhoz az meglegyen. De olyan is előfordult, hogy a kedvezményes tankönyvet az iskolán keresztül nem igényelték és a szülők saját maguk rendelték meg térítés ellenében az általuk szükségesnek tartott tankönyveket.

E rendelés „dömpingre” azonban a KELLO nem volt felkészülve, amit maga az ügyvezető igazgató is rögzített válaszában: „előzetes számításainkat többszörösen meghaladva, tömeges” rendelés érkezett, a „hirtelen érkező rendelési mennyiséget nem tudtuk kellő hatékonysággal, szükséges határidőket betartva kezelni.” A KELLO-nál jelentős szállítási késedelem és a párhuzamos rendelés miatt adott tankönyvek tekintetében hiány is keletkezett. Ugyanakkor mivel a KELLO az iskolai szintű rendeléstől elkülönítve kezelte a tanulói rendelést, az utólagosan leadott rendelésekre szállítási költséget is felszámított.

3.3.3. A Tpt. 8. § (10) bekezdése szerint az iskolai tankönyvvásárláshoz nyújtott fenntartói támogatásból elsősorban *a normatív kedvezményeket* kell biztosítani. A fennmaradó összegből támogathatók a normatív kedvezményre nem jogosult tanulók, továbbá a tanulói munkatankönyv, munkafüzet megvásárlásához támogatás nyújtható. A normatív hozzájárulásból az iskolai könyvtár, könyvtárszoba részére a normatív kedvezmények biztosításához szükséges tankönyv, a fennmaradó összegből ajánlott és kötelező olvasmány, digitális tananyag, oktatási program szerezhető be. Áttekintettem a Tpt. helyébe lépett új az ingyenes tankönyvellátásra vonatkozó szabályokat is, amelyek lényegében a korábbi szabályokat változatlan formában átvették.

Az egyedi panasz alapján vizsgált két *Bács-Kiskun megyei középiskola* közül az *állami fenntartású gimnázium* igazgatójának válasza szerint az iskola sajátos nyelvoktatása miatt nem volt lehetőség az újonnan belépő és ingyenes tankönyvre jogosult tanulók részére a rendelési határidőn belül leadni a nyelvkönyvek megrendelését, hiszen a KELLO szeptemberben már „lezárta az ingyenes tankönyvtámogatásra jogosultak listáját”. Továbbá utalt arra is, hogy az új tankönyvrendelési rendszer nem adott lehetőséget a tankönyvtámogatás összegét – 12.000 Ft-ot – meghaladó tankönyvrendelés leadására az ingyenes tankönyvre jogosultaknál, mivel a nyelvkönyvek a legdrágábbak.

A *nem állami fenntartású gimnázium* igazgatója pedig úgy döntött, hogy mivel a tankönyvcsomagok értéke nem fért bele a tankönyvtámogatás összegébe, iskolájukba nem teszik kötelezővé a munkafüzetek használatát. Utalt a fénymásolási, illetve az alapítványi támogatás igénybevételeének lehetőségére. Ugyanakkor a szaktanárok mégis összegyűjtötték a munkafüzetek árát – amiről átvételi igazolást is kiadtak – és külön megrendelték azokat.

Álláspontom szerint, ha a tanuló normatív kedvezményre, azaz ingyenes tankönyvellátásra jogosult, egyetértve a köznevelésért felelős államtitkár által kifejtett levélben foglaltakkal,⁶ nem tehető különbség sem a kiadványok fajtája, sem annak ára alapján. *Mindezek alapján megállapítom, hogy az a gyakorlat, miszerint az ingyenes tankönyvellátásra jogosult tanulóktól egyes tankönyvfajták megvásárlásához anyagi hozzájárulást kér az iskola, visszásságot okoz a jogállamiságból fakadó jogbiztonság és*

⁶ „A korábbi évek gyakorlatának megfelelően az iskola olyan árösszetételű tankönyvcsomagot rendelhet az egyes évfolyamok számára, hogy feltétlenül biztosítani tudja az ingyenes tankönyvellátásra jogosultak számára a tankönyvet. Az ingyenes tankönyvellátásra jogosultak esetében a szülőktől semmilyen pénzületi - kiegészítő - hozzájárulás nem követelhető. Az iskolavezetők felelőssége, hogy a munkaközösségek ellenőrzésén keresztül a tankönyvcsomagok ára összhangban legyen az egy főre jutó normatív tankönyvtámogatás összegével. Felhívjuk a figyelmet arra is, hogy térítésmentesen kell biztosítani minden fajta kiadványt (tankönyveket, munkafüzeteket, gyakorló lapokat, atlaszokat, feladatgyűjteményeket, stb.) az iskolába járó, illetve újonnan beiratkozó minden arra jogosult tanulónak.”

tisztességes eljárás követelményével összefüggésben. Továbbá mind a KELLO kése delme az ingyenes tankönyvre jogosultak esetében, mind a vizsgált gimnáziumok eljárása az esélyegyenlőség sérelmét okozza, hiszen a gimnáziumok éppen azoktól a tanulóktól kértek a tankönyvekhez anyagi hozzájárulást, akik számára az állam személyes körülményeik alapján előnyben részesítési kötelezettséget ír elő.

3.3.4. A panaszosok kifogásai szerint a tankönyvek nem érkeztek meg időben, hiába fizették ki azok vételárát több hónappal korábban. A KELLO és a szaktárca ugyanakkor arra hivatkozott, hogy már a pótrendelések kiszállítása és visszáruzás folyamata is lezárult 2013. október 15-én. A KELLO ügyvezetője a 2013. november 26-án kelt levelében – a tényállásban rögzítettek szerint – a szeptember 3-ai statisztikai adatokra hivatkozással az alábbiakról tájékoztatott: 29 iskolában fordult elő, hogy egy teljes osztály vagy évfolyam tankönyveit nem szállították ki. A reklamáló iskolák száma 863 volt, a tankönyvcsomagokban 6794 esetben fordult elő többlet tankönyv vagy hiány, és 136 esetben pedig a megrendelő nem azt kapta, amit rendelt.

A KELLO ügyvezető igazgatója az AJB-6529/2013. számú panasz ügyben – ahol a panaszos bár jogosult lett volna rá, de nem kérte teljes körűen az ingyenes tankönyvellátást, hanem egyes tankönyveket a KELLO rendszerén keresztül 2013 júliusában megrendelte és kifizette, a tankönyveket azonban még a KELLO 2013. október 21-én kelt válaszában időpontjáig sem kapta kézhez – jelezte, hogy az iskolai tankönyvrendeléseket helyezte előtérbe, így a többi tankönyv megrendelésével kése delembe esett.

A panaszosok egy csoportja is kifogásolta a több hónapos szállítási kése delmet. Voltak olyanok, aki valamilyen oknál fogva (nem kaptak díjbekérőt, vagy azt rossz címre postázták, vagy egyszerűen a kedvezményes tankönyvvel szemben saját tulajdonú könyvet kívántak vásárolni) a tankönyveket augusztus végén, szeptember elején rendelték és fizették meg. Közülük az AJB-7387/2013. számú ügy panaszosa december 9-én hiányzó angol könyvről, az AJB-8055/2013. számú ügy panaszosa a december 4-én hiányzó németnyelvű tankönyvekről, az AJB-293/2014. számú ügy panaszosa január 9-én a még mindig hiányzó tankönyvekről számolt be. Olyan panasz (AJB-7323/2013) is érkezett hozzám, ahol a megrendelő a KELLO-tól kapott és határidőben befizetett díjbekérő alapján novemberben sem kapta meg a tankönyveket. Az AJB-7321/2013. számú ügy panaszosa pedig 2013 októberében egy egész osztály hiányzó matematika könyvét nehezményezte.

A vonatkozó oktatási tárgyú jogszabályokat áttekintettem és a tankönyvek megrendelését követő teljesítési határidőre vonatkozó konkrét rendelkezést nem leltem fel, csupán a Tkr. *a tankönyvellátási szerződés kötelező kereskedelmi feltételeiről szóló 10. melléklet* 1. pontja szabályozza, miszerint a KELLO köteles a megrendelt tankönyveket a tankönyvszerződéssel érintett iskola helyiségében a megállapodás szerinti időpontban az iskolának átadni. Ez a rendelkezés és a szerződésben meghatározott időpont azonban csak az iskolák által megrendelt tankönyvekre vonatkozhat és a tanévkezdés időpontjára tekintettel a szállítás ideje nem lehet a tanév megkezdését követő időpont. Ennek ellenére a KELLO szeptember 3-ai statisztikai jelentése szerint „mindösszesen 29 iskolában fordult elő, hogy egy teljes osztály, vagy évfolyam tankönyvei nem kerültek kiszállítására.”

A szülők megrendeléseire értelemszerűen a fenti szabályok nem alkalmazhatóak, ezért ezekben az esetekben a Ptk. szabályai az irányadók. A Ptk. 280. § (1) szerint, ha a szerződés teljesítés ideje nincs meghatározva, bármelyik fél a másik fél egyidejű teljesítését követelheti, ingyenes szerződés esetében a jogosult a kötelezettet a teljesítésre bármikor felhívhatja. E szakasz (2) bekezdése szerint pedig a kötelezett a teljesítés előkészítéséhez szükséges idő elteltével köteles teljesíteni. A hazai iskolarendszerben a tankönyvek képezik az iskolai a tananyag elsajátításának egyik alapját. A tankönyvellátás pedig állami feladat, ezért a tankönyvellátás szempontjából nem releváns, hogy a tankönyveket az iskola, vagy bármely oknál fogva a szülő rendeli meg. Ezért a tankönyv megrendelés ésszerű teljesítési határideje, vagyis a megrendelőhöz való eljuttatás időpontjának a tanév kezdését meg kell előznie.

A tankönyv nélkül maradt tanulók esetében a hiányzó tankönyvek miatt az iskolára hárult mindazon további személyi feltételek és költség biztosítása, amely lehetővé tette a tanulók tankönyvek hiányában való tanulásának elősegítését. Az iskolák a fénymásolási költségek megemelkedéséről számoltak be, ugyanakkor a panaszt megfogalmazó szülők azt is jelezték, hogy az iskola helyett ők másolták a hiányzó tankönyvek vonatkozó részeit.

Azon panaszosok, akik a később kiszállított tankönyveket megkapták, és azokat a tanulók az iskolában vették át, további szállítási költségek felszámolásáról is beszámoltak.

Álláspontom szerint azzal, hogy az állami feladat ellátásáért felelős KELLO a tankönyvek egy részének kiszállítását csak a tanév megkezdését követően – konkrét esetben közel a tanév félévének időpontjában sem – végezte el, a késedelmes teljesítéssel a tisztességes eljárás követelményébe ütköző, valamint a tanulók tanuláshoz való jogával összefüggő visszásságot okozott. A késedelmes tankönyvszállítás továbbá - tekintettel arra, hogy sok esetben éppen az ingyenes tankönyvellátásra jogosult tanulók esetén következett be – az egyenlő esélyű hozzáférés követelményével összefüggésben is visszásságot idézett elő. E jelentés keretein túlmutat, de a kérdéssel összefüggésben felvethető a szerzői jogok sérelme, a természeti erőforrások indokolatlan felhasználása, valamint költséghatékonysági kérdések is.

4. Szaktárca együttműködése az ombudsmannal

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 21. § (1) bekezdés b) pontja értelmében az alapvető jogok biztos vizsgálata során vizsgálat lefolytatására kérheti fel a vizsgált *hatóság vezetőjét, felügyeleti szervének vezetőjét, vagy az annak lefolytatására a jogszabály által egyébként feljogosított szerv vezetőjét.* E hatásköre alapján az egyedi panasz vizsgálatának az ügy szempontjából leginkább megfelelő módszerét az ombudsman választja ki a rendelkezésére álló lehetőségek közül. A megkeresett szerv annak indokoltságát, szükségességét és megfelelőségét nem vitathatja, hiszen a fent hivatkozott szakasz (2) bekezdése szerint *az alapvető jogok biztosának az (1) bekezdés a) és b) pontjában meghatározott megkeresésének az alapvető jogok biztosá által megállapított határidőn belül eleget kell tenni.*

Valamennyi panaszos visszatérően sérelmezte az állami feladatot ellátó KELLO eljárását. Mivel az Nkt. 77. § (2) bekezdés b) pontja értelmében az oktatásért felelős miniszter ellenőrzi a tankönyvkiadást és tankönyvforgalmazást a szaktárcához fordultam. Kérdéseimre azonban érdemi válaszokat több esetben nem/sem kaptam, továbbá kérésem ellenére sem bocsátották rendelkezésemre a tankönyvek kiosztásával kapcsolatosan a köznevelésért felelős helyettes államtitkár által a KLIK elnökének írt levelet. Nem kaptam meg továbbá a köznevelési rendszer minőségi állami tankönyvekkel való ellátását célzó kormányzati intézkedésről szóló 1662/2013. (IX. 20.) Kormányhatározat b) pontja alapján elvégzett vizsgálat eredményét sem.

Az alapvető jogok biztosának feladatellátásához biztosított lehetséges vizsgálati módszereket az idézett jogszabályhelyek egyértelműen, kétséget kizáró módon meghatározzák. Amennyiben a megkeresett szerv a törvény által szabályozott formalizált eljárási szabályok alapján kiadott megkeresésben kért vizsgálatot nem végzi el, akadályozza a biztost az Alaptörvényben meghatározott feladatai ellátásában, továbbá lehetetlenné válik, vagy jelentősen megnehezül az adott ügygel összefüggő körülmények feltárása és az annak eredményétől függő intézkedések megtétele.

Mindezek alapján megállapítom, hogy a megkeresésemben feltett kérdések érdemi megválaszolásának hiánya, illetve a kért dokumentumok rendelkezésre bocsátásának elmaradása jelentősen megnehezítette az alapjogi vizsgálat érdemi lefolytatását így önmagában visszásságot okoz a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével összefüggésben. Intézkedéseim megfogalmazásánál tekintettel voltam az időközben megváltozott jogszabályi környezetre.

Intézkedéseim

A jelentésben feltárt, alapvető joggal összefüggő visszasság orvoslása és jövőbeni bekövetkezése lehetőségének a megelőzése érdekében,

1. az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem
 - a) az *emberi erőforrások miniszterét*, hogy vizsgálja felül a Tkr.-ben megállapított tankönyvrendelési határidőket,
 - b) a *nemzetgazdasági minisztert*, hogy vizsgálja felül és teremtsen meg az Áfa tv. és a Tkr.-ben a számla kibocsátással kapcsolatos szabályok összhangját.
2. az Ajbt. 32. §-a alapján felkérem az *emberi erőforrások miniszterét*, hogy a jövőben a Jat-ban foglalt jogalkotási követelmények szem előtt tartásával és a tárca teljes együttműködésével segítse elő az ombudsmani vizsgálatok lefolytatását; Kérem továbbá, hogy fordítson kiemelt figyelmet annak ellenőrzésére, hogy a minisztérium vezetői az iskolák feladatait meghatározó szabályokra figyelemmel gyakorolják hatásköreiket.
3. az Ajbt. 31. §-a alapján felkérem az *emberi erőforrások miniszterét*, hogy a jövőben biztosítsa a zökkenőmentes tankönyvellátás (tárgyi, személyi, anyagi) feltételeit;
4. az Ajbt. 32. §-a alapján felkérem a *KELLO ügyvezető igazgatóját*, hogy
 - a) a jövőben a tankönyvek vételárának beszédeseikor legyen figyelemmel a nemzeti köznevelés tankönyvellátásáról szóló 2013. évi CCXXXII. törvény 2. § (2) és 3. § (14) bekezdésében foglaltak mellett a Tkr. 29. § (2) bekezdésében foglaltakra,
 - b) tegyen meg minden intézkedést annak érdekében, hogy a tankönyvek megrendelésére vonatkozó igényeket teljesítse, a jelentős késedelem miatt pedig, a tisztességes eljárás követelményeire tekintettel a már felszámított költségek megfizetésétől tekintszen el, illetve intézkedjen annak a megrendelők számára való visszafizetéséről;
 - c) a soron következő tanév tankönyvrendelésénél a fizetési módok/eszközök alkalmazása során biztosítsák az egyenlő esélyű hozzáférést, a fizetési határidők pedig a tisztességes eljárás követelményének megfelelően – az ésszerű szállítási határidőre is tekintettel – mindenki számára előre kiszámíthatóak legyenek, és erről a fizetésre kötelezett *szülők* időben értesüljenek;
5. az Ajbt. 31. §-a alapján felkérem a *Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal oktatási főosztályát*, hogy vizsgálja meg a megyei általános és középiskolák az ingyenes tankönyvellátásával kapcsolatos gyakorlatát, különös figyelemmel arra, hogy a szociálisan rászoruló tanulók esetében a nyelvkönyveket az iskolák milyen módon biztosították a tanulók számára.

Budapest, 2014. április

Székely László sk.