

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-1018/2016. számú ügyben**

Előadók: dr. Bene Beáta
dr. Rajzinger Ágnes
dr. Tóth Krisztina

Az eljárás megindítása

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) kiemelt feladatorként nevesíti a gyermekek jogainak védelmét. Az Ajbt. 1. § (2) bekezdésének értelmében az alapvető jogok biztosa tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a gyermekek jogainak védelmére. Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése alapján pedig a hivatalbóli ombudsmani vizsgálat természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására irányulhat. A 2015. évi gyermekjogi szakombudsmani munkám során jelen vizsgálatomban azt kívántam áttekinteni, hogy miként biztosított a családjuk szociális helyzetére tekintettel ingyenes vagy kedvezményes térítési díjú étkezésben részesülő rászoruló gyermekek étkeztetése az iskolai szünetek időtartama alatt.

A vizsgálat indulásakor hatályos jogi szabályozás szerint ugyanis a gyermekek és tanulók számára az étkeztetés biztosítása csak az óvodai nevelési napokon, illetve az iskolai tanítási napokon volt kötelező. A központi költségvetés ugyan a nyári szünet idejére, a nyári szociális gyermekétkeztetés biztosítására külön összeget különített el, amely a rászoruló gyermekek nyári étkeztetését biztosító települési önkormányzatok feladatellátásának pályázati úton történő támogatására szolgál, a rászoruló gyermekek étkeztetésének támogatása az őszi, téli, tavaszi iskolai szünetekben – a vizsgálatom indításakor – nem volt, a nevelés- és tanítás nélküli munkanapokon pedig jelenleg sem megoldott. Jelentésemben mindezek alapján átfogó képet kívántam nyújtani a rászoruló gyermekek őszi, téli, tavaszi iskolai szünetekben, valamint a nevelés- és tanítás nélküli munkanapokon való közétkeztetésének támogatásáról, külön figyelemmel az időközben történt jelentős jogszabályi változásokra.

Tekintettel arra, hogy a vizsgálat indításakor a jogi helyzettel kapcsolatban felmerült a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával, illetve az esélyegyenlőség előmozdításának követelményével összefüggő visszásság gyanúja, ezért Ajbt. 18. § (4) bekezdése alapján hivatalból vizsgálatot indítottam. A vizsgálatom eredményes lefolytatása érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja és (2) bekezdése alapján tájékoztatást kértem az Emberi Erőforrások Minisztériumának szociális ügyekért és társadalmi felzárkózásért felelős államtitkárától, a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ (KLIK) elnökétől, illetve kilenc, meghatározott szempontok, reprezentatív tulajdonságok szerint kiválasztott – az ország különböző régióban lévő, eltérő nagyságú, lakosság számú és fejlettségű – települési, kerületi önkormányzat polgármesterétől.

Az érintett alapvető jogok és elvek

- a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „*Magyarország független, demokratikus jogállam.*” [Alaptörvény B) Cikk (1) bekezdés]
- a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga: „*Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.*” [Alaptörvény XVI. Cikk (1) bekezdés]
- az esélyegyenlőség előmozdításának elve: *Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti. Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.* [Alaptörvény XV. Cikk (4)-(5) bekezdés]

Az alkalmazott jogszabályok

- Magyarország 2015. évi központi költségvetéséről szóló 2014. évi C. törvény
- a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Nkt.);

- a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. tv. (Gyvt.);
- a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Sztv.);
- a személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti alapellátások és gyermekvédelmi szakellátások térítési díjáról és az igénylésükhöz felhasználható bizonyítékokról szóló 328/2011. (XII. 29.) Korm. rendelet;
- az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról szóló 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet;
- 2014. évben a társadalmi-gazdasági és infrastrukturális szempontból elmaradott, illetve az országos átlagot jelentősen meghaladó munkanélküliséggel sújtott települések jegyzékéről szóló 240/2006. (XI. 30.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kr.)¹;
- a 2015/2016. tanév rendjéről szóló 28/2015. (V. 28.) EMMI rendelet;
- a közétkeztetésre vonatkozó táplálkozás-egészségügyi előírásokról szóló 37/2014. (IV.30.) EMMI rendelet (a továbbiakban: Közétk.r.);
- a szociális nyári gyermekétkeztetés 2014. évi támogatásáról szóló 20/2014. (III. 20.) EMMI rendelet (a továbbiakban: 20/2014. EMMI rendelet)²;
- a nevelési-oktatási intézmények működéséről és a köznevelési intézmények névhasználatáról szóló 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet (a továbbiakban: 20/2012. EMMI rendelet).

A megállapított tényállás

1. Az *Emberi Erőforrások Minisztériumának szociális ügyekért és társadalmi felzárkózásért felelős államtitkárától* (a továbbiakban: államtitkár) – az ügygel kapcsolatos álláspontja kifejtése mellett – a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesülő gyermekek számára vonatkozó statisztikai adatok megküldését kértem, valamint egyes konkrét kérdések megválaszolását. Így arra vonatkozóan kértem a tájékoztatását, hogy a szaktárca miként látja biztosítottnak a szociálisan rászoruló gyermekek étkeztetésének megoldását az őszi, téli, tavaszi szünetek munkanapjain, illetve a nevelés-, és tanítás nélküli munkanapokon, tekintettel arra, hogy a jogi szabályozás ezen időszakokban csak a felügyelet biztosítását teszi kötelező feladattá. A szociális nyári gyermekétkeztetéssel kapcsolatban tájékoztatást kértem arra vonatkozóan, hogy megoldott-e a speciális étkezési igényű gyermekek számára az egészségi állapotuknak megfelelő étkezés biztosítása, valamint arról, hogy a gyermekek nyári napközbeni felügyeletének ellátására vonatkozó kötelező jogszabályi rendelkezés hiányával kapcsolatban tervez-e a szaktárca intézkedést. Végül arról, hogy milyen megoldást lát azon probléma orvoslására, hogy a rászoruló bölcsődés korú gyermekek, akik bölcsődei ellátásban nem vesznek részt, az ingyenes étkezésben sem részesülhetnek.

A szociális ügyekért és társadalmi felzárkózásért felelős államtitkár *válaszában* kitért arra, hogy a Központi Statisztikai Hivatal OSAP 1210. sz. adatgyűjtésének 2014. december 31-i állapotra vonatkozó előzetes adatai szerint országosan 486.721 fő gyermek és nagykorúvá vált gyermek részesül rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben. Mivel a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményhez havi jelleggel juttatott komponens jelenleg nem társul, az ombudsmani megkeresésben kért havi bontású adatok nem állnak rendelkezésre.

Az államtitkár a válaszában kitért arra, hogy a Gyvt. 20/A. § (1) bekezdése értelmében annak a gyermeknek, fiatal felnőttnek, akinek rendszeres gyermekvédelmi kedvezményre való jogosultsága a tárgyév augusztus 1-jén fennáll, a tárgyév augusztus hónapjára tekintettel, akinek jogosultsága a tárgyév november 1-jén fennáll, a tárgyév november hónapjára tekintettel a gyámhatóság fogyasztásra kész étel, ruházat, valamint tanszer vásárlására felhasználható Erzsébet-utalvány formájában nyújt *természetbeni támogatást*. Az önkormányzatok által igényelt utalványok összege alapján az igénylés 2014. augusztus vonatkozásában (a szeptemberi pótigényléssel együtt) 505.241 fő részére, 2014. november vonatkozásában (a decemberi pótigényléssel együtt) 489.219 fő részére történt.

¹ Hatálytalan 2015. április 24-től.

² Hatálytalan 2015. december 31-től.

Tekintettel arra, hogy az utalványok egy részét a jogosultság megszűnése miatt 2015 márciusáig vissza kellett váltani, ezen adatok nem tekinthetők véglegesnek. 2014-ben a szociális nyári gyermekétkeztetés keretében összesen 123.750 fő gyermek részesült az ellátásban, közülük 119.938 fő az állami támogatás terhére, 3.812 fő pedig a települési önkormányzat által biztosított önerőből. A szociális nyári gyermekétkeztetés biztosítására 2,64 milliárd Ft forrás állt rendelkezésre, melyből 2.592.490.238 Ft támogatás folyósítására került sor ténylegesen.

A Kr. szerint a *leghátrányosabb, hátrányos helyzetű valamint az egyéb kategóriába tartozó települések* szociális nyári gyermekétkeztetéssel kapcsolatos támogatási kérelmeit az alábbi táblázat tartalmazza:

Település típusa	Pályázatot benyújtott önkorm. száma	Gyermekvédelmi kedvezményben részesülő gyermekek száma	Szociális nyári étkeztést igénylő gyermekek száma	szociális nyári gyermekétkeztetés támogatásának összege (Ft)
Leghátrányosabb helyzetű	544	61.247	50.962	1.131.785.160
Hátrányos helyzetű	379	81.644	36.722	804.320.000
Egyéb település	347	165.487	35.555	776.035.920

Megjegyzendő, hogy az egyéb kategóriába tartozó települések esetén az igényelttel szemben 32.254 fő gyermek részére 703.893.960 Ft összegű támogatást állapítottak meg, vagyis az igénylés 90,7%-ának megfelelő támogatásban részesültek.

Az államtitkár ismertette, hogy a rászoruló gyermekek nyári étkeztetésének támogatása 2015-től – a korábbi rendeletben történő szabályozás helyett – nyílt pályázati úton valósult meg. A pályázati úton történő finanszírozásra való áttérést a 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet módosítása tette szükségessé. További változás, hogy a megnövekedett, 3 milliárd Ft összegű költségvetési forrás lehetőséget biztosított a saját forrás biztosítása nélkül igényelhető támogatás összegének növelésére. Így 2015-ben a hátrányos helyzetű települési önkormányzatok az általuk biztosított meleg étkeztetésben részesülő rászoruló gyermekek után a rászoruló gyermekek 55 százalékát meg nem haladó mértékben, míg a leghátrányosabb helyzetű, hátrányos helyzetű kategóriákba nem tartozó települések önkormányzatai az általuk biztosított meleg étkeztetésben részesülő rászoruló gyermekek után a rászoruló gyermekek 30 százalékát meg nem haladó mértékben igényelheti saját forrás nélkül igényelheti a támogatást.

A 2014. évi nyári gyermekétkeztetési program során a – 2015. december 31-ig hatályban lévő – 20/2014. EMMI rendelet alapján ez az arány a hátrányos helyzetű települések esetében 50%, a leghátrányosabb helyzetű, hátrányos helyzetű kategóriákba nem tartozó települések esetében 25% volt. Az államtitkár kiemelte, hogy változást jelent emellett, hogy az eddigiekben elvárt feltétel – az étkeztetéshez szükséges alapanyag 30%-ának helyben, 40 km távolságon belül megtermelt, vagy előállított alapanyagának kell lennie – a továbbiakban nem kötelező jellegű, csak előnyt jelent a pályázat elbírálásánál. A speciális étkezési igényű gyermekek számára az ennek megfelelő étkezés biztosítását a Közétk.r. 15. § (1) bekezdése írja elő, azonban a minisztériumi álláspont szerint a rendelet 1. § (4) bekezdése értelmében a speciális ellátást előíró rendelkezéseket a szociális nyári gyermekétkeztetés esetében nem kell alkalmazni.

A nyári gyermekétkeztetés finanszírozásának módja és az abban érvényesülő speciális szempontok, valamint az e célra biztosított külön költségvetési forrás léte indokolja az államtitkár szerint, hogy a nyári gyermekétkeztetésre a Közétk.r., illetve az előkészületben álló közétkeztetési törvény hatálya ne terjedjen ki. Ugyanakkor a beérkezett válasz azt is tartalmazta, hogy a nyári gyermekétkeztetésben részesülő gyermekek részére a tanév közbeni bölcsődei, óvodai, iskolai étkeztetés a Közétk.r. szabályai szerint valósul meg, a speciális étkezési igényüknek megfelelő étkezés biztosításának feltételei a településen a közétkeztetési szolgáltatást ellátó szervezetnél rendelkezésre állnak, így a nyári gyermekétkeztetés során – külön erre vonatkozó kötelező jogszabályi rendelkezés hiányában – is biztosítottak. Az államtitkár kifejtette, azzal összefüggésben, hogy az őszi, téli, tavaszi szünetek munkanapjain, illetve a nevelés- és tanítás nélküli munkanapokon a felügyelet mellett az étkezés biztosítása nem kötelező feladat, hogy a tárca jelenleg is dolgozik a rászoruló gyermekek szünidei étkeztetésének a nyári szünidőn túli, valamint hétvégékre és ünnepnapokra történő kiterjesztési lehetőségeinek felmérésén.

A tájékoztatás érintette a nemrégiben indított programot, a Rászoruló Személyeket Támogató Operatív Program 2015. évre szóló éves fejlesztési keretének megállapításáról szóló 1119/2015. (III. 6.) Korm. határozattal meghirdetett, európai uniós finanszírozású Rászoruló Személyeket Támogató Operatív Programot (RSZTOP). A 2015 szeptemberétől kiemelt projekt formájában megvalósuló, 29,94 milliárd Ft forrásigényű „Szegény gyermekes családok és rendkívül alacsony jövedelmű személyek számára természetbeni juttatás biztosítása” címet viselő intézkedés célja elsődlegesen a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményre jogosult, intézményi étkeztetésben nem részesülő, 0-3 éves gyermeket nevelő vagy várandós anyával rendelkező szegény gyermekes családok részére az ellátási rendszerhez igazodó élelmiszersegély biztosítása, rendszeres meleg étkezés, illetve segélycsomagok formájában, továbbá a gyermekek szocializációjához, iskoláztatásához, öltöztetéséhez, tisztálkodásához, illetve a téli életvitelhez szükséges alapvető fogyasztási cikkeket, és hasonlóan élelmiszersegélyt nyújt a rendkívül alacsony jövedelmű személyeknek, ideértve az előző csoportba nem tartozó, rászoruló gyermekes családokat is.

Az államtitkár válaszában hangsúlyozta továbbá, hogy a Sztv. 62. §-a szerinti szociális étkeztetést az önkormányzatnak jelenleg is kötelezettsége biztosítani a szociálisan rászoruló gyermekek részére is. A gyermekek étkezésére vonatkozó igényt a törvényes képviselőnek kell benyújtania a lakóhely szerint illetékes önkormányzathoz vagy szociális étkeztetést nyújtó önkormányzati szolgáltatóhoz.

A válaszban az is szerepel, hogy a Gyvt. 41. § (3) bekezdése határozza meg a gyermekek napközbeni ellátásának formáit, jelesül a bölcsőde, családi napközi, családi gyermekfelügyelet, házi gyermekfelügyelet és az alternatív napközbeni ellátás. Az alternatív napközbeni ellátás keretén belül az önkormányzatoknak lehetőségük van arra, hogy akár a nyári szünet alatt klubfoglalkozásokat is szervezzenek, ahol gyermekfelügyelet is biztosítható, éppen az óvodai és iskolai nyitvatartási időn túli időszakban. E feladatellátására az önkormányzat a központi költségvetési törvény alapján 2015-ben a 2. számú melléklet III. 3. pont a) alpontban foglaltak szerint támogatást is igénybe vehet. Jelezte, hogy ezzel összefüggésben a szaktárcához megkeresés nem érkezett.

A válasz szerint a Gyvt. a települési önkormányzatok számára a bölcsőde működtetését kötelező feladatellátásként valóban a 10.000 fős lakónépesség feletti települések számára írja elő, azonban számos települési önkormányzat önként vállalt feladatként biztosítja a bölcsődei ellátást, így e bölcsődékben is igénybe tudják majd venni a rászoruló gyermekek az ellátást és ezen belül természetesen az ingyenes étkeztetés lehetőségét is. A KSH 2013. évi adatai alapján 375 településen működött bölcsődei ellátás, amelyből 239 település 10.000 fős lakónépesség alatti, azaz a települések 64%-ában az önkormányzatok önként vállalt feladatként biztosítják az ellátást. 2015. január 1-jétől a Gyvt. lehetővé teszi azt is, hogy az adott településen lévő bölcsőde szolgáltatói nyilvántartásban szereplő férőhelyszám legfeljebb 15%-káig az ellátási területén kívülről is fogadhat, ez pedig hozzájárul ahhoz, hogy a más településen élő, de rászoruló gyermekek is ellátásban részesülhessenek.

2. A KLIK elnökétől – az ügyel kapcsolatos álláspontja kifejtése mellett – egyes konkrét kérdések megválaszolását, illetve konkrét adatok megküldését kértem. Az adatkérés arra vonatkozott, hogy hány gyermek esetében kérték a szülők a gyermekek felügyeletét az őszi, téli, illetve tavaszi szünetekben, a nevelés-, és tanítás nélküli munkanapokon az elmúlt évben, milyen problémákat érzékeltek a gyermekek nyári napközbeni felügyeletét szabályozó kötelező jogszabályi rendelkezés hiányával kapcsolatban, illetve a nyári gyermekfelügyelet megszervezése esetén miként működnek együtt az önkormányzatokkal az egyes tankerületek, az együttműködés során milyen nehézségekkel találkoztak. A KLIK elnöke az ombudsmani megkeresés nyomán átfogó felmérést készített az ország valamennyi tankerületét érintően. A beérkezett válaszok összesítő táblázatának nagy terjedelme miatt jelen jelentésben összefoglalóan, az általános tendenciákat és problémákat kiemelve ismertetem a KLIK elnöke által megküldött felmérés adatait.

Az alábbi táblázat részletezi megyékre történő lebontással az arra vonatkozó adatokat, hogy a 2014/15-ös tanév szüneti időszakaiban, illetve tanítás nélküli munkanapjain hány gyermek vonatkozásában kérték a szülők a felügyeletet az egyes tankerületekben.

A táblázat adatai megmutatják, hogy *minden megyében volt olyan tankerület, ahol nem merült fel szülői igény a gyermekek felügyeletére*, illetve az utolsó oszlopban található az a tankerület, ahonnan a szülők a legnagyobb számban jelezték a felügyeletre vonatkozó igényüket, ezek jellemzően a megyeszékhelyeket, nagyvárosokat jelentik. Ezek közül is kiemelkedik a Szegedi Tankerület, ahol 11.596 tanuló vonatkozásában kérték a szülők a felügyeletet.

Megye	Szülői felügyeletet kérők száma	Legnagyobb számú igénylők
Baranya	0-524	Pécs
Bács-Kiskun	0-737	Kecskemét
Békés	0-85	Mezőkovácsháza
Borsod-Abaúj-Zemplén	0-50	Miskolc
Budapest	0-420	XXI. Kerület
Csongrád	0-11.596	Szeged
Fejér	0-49	Székesfehérvár
Győr-Moson-Sopron	0-286	Sopron
Hajdú-Bihar	0-403	Debrecen
Héves	0-45	Eger
Jász-Nagykun-Szolnok	0-27	Mezőtúr
Komárom-Esztergom	0-5	
Nógrád	0-8	
Pest	0-400	Szigetszentmiklós
Somogy	0-137	Kaposvár
Szabolcs-Szatmár-Bereg	0-38	
Tolna	0-45	Szekszárd
Vas	0-131	Szombathely
Veszprém	0-51	Veszprém
Zala	0-91	

Az összesített adatok szerint az iskolai szünetek időszakában, illetve a tanítás nélküli munkanapokon a felügyelet mellett az étkeztetés hiányával, illetve a nyári gyermekfelügyelet kötelező biztosításának hiányával kapcsolatban viszonylag kevés tankerülethez érkezett jelzés, illetve észrevétel. A Budapest XIII. Kerületi Tankerület arról számolt be, hogy a *szünetek idejére akkor biztosított a napi meleg étkezés, ha 20 főnél többen kérnek ügyeletet, azonban a szülők nem szívesen viszik gyermeküket az ügyeletes iskolába, visszatartja őket az étkezés hiánya is*. Így például az egyik kerületi iskolában a tavaszi szünet során senki nem igényelt ügyeletet, az őszi szünetben pedig volt ugyan ügyelet, de nem volt étkezés. A Pécsi Tankerületnél *problémaként merült fel a nem egyértelmű szabályozás* annak kapcsán, hogy pontosan kinek a feladatkörébe sorolja a nyári gyermekfelügyelet biztosítását, kinek kell biztosítani az ellátást, illetve a megszervezéshez szükséges anyagi forrásokat. A Szigetszentmiklói Tankerület is hasonló problémákról számolt be, illetve tapasztalatuk szerint ezért egyes önkormányzatok – a nyilvánvaló szülői igény ellenére – költségvetési hiányra hivatkozva nem szerveznek felügyeletet, mivel a gyermekek nyári napközbeni felügyeletének biztosítása nem kötelezően ellátandó feladat. Több tankerulettől is érkezett olyan észrevétel, hogy az önkormányzatok az iskolák feladatának tartják a gyermekek nyári napközbeni felügyeletének ellátását, ezért nem biztosítják azt.

A gyermekek nyári napközbeni felügyeletének megszervezésével és az e területen a tankerületek és a helyi önkormányzatok együttműködésével kapcsolatban a KLIK felmérése alapján elmondható, hogy *számos településen nem szervezik meg a gyermekek nyári napközbeni felügyeletét, valamint a tekintetben is változatos képet mutat a felmérés, hogy amennyiben megszervezik a felügyeletet, akkor az a nyári szünet teljes időtartamára vagy csak meghatározott rövidebb időszakokra biztosított*. Ugyancsak változó az is, hogy az egyes önkormányzatok és a tankerületek között létrejön-e együttműködés e téren.

A felmérés során több tankerület azt a választ adta, hogy nincs együttműködési igény az önkormányzat részéről, amelynek oka lehet az, hogy más módon oldják meg a gyermekek felügyeletét (így például pályázatok útján, civil szervezet, gyermekjóléti szolgálat, közfoglalkoztatottak bevonásával). A legjellemzőbb azonban az, hogy *erre vonatkozó igény vagy a szükséges költségvetési forrás hiányában egyáltalán nincs olyan szervezett nyári gyermekfelügyelet a településen, amelyhez szükség lenne az együttműködésre*.

A felmérés szerint amennyiben létrejön az együttműködés, akkor a tankerületek leginkább az igények felmérésében, a szülők tájékoztatásban, az információk továbbításában segítik a helyi önkormányzatokat. Ezen túl igény esetén a felügyeletet ellátó pedagógusokat biztosítják az önkormányzat számára, akik általában az önkormányzattal kötött megbízási szerződéssel látják el a feladatukat, kiegészítő juttatásért, egyes településeken azonban önkéntes segítőként is közreműködnek. *A pedagógusok jellemzően önkéntes vállalat alapján vesznek részt a nyári gyermekfelügyeletben*, azonban arra is van példa, hogy *létszámbírány esetén kijelölnek pedagógusokat a feladat ellátásra (például Budapest XIII. Kerület)*. Egyebekben a nyári gyermekfelügyeletet jellemzően a helyi önkormányzatok szervezik, sok esetben együttműködve a helyi családsegítő és gyermekjóléti szolgálatokkal. Általában az iskolákban vagy az önkormányzat által működtetett más intézményben biztosított a nyári gyermekfelügyelet, az önkormányzatok pedig költségvetési lehetőségükhöz képest tudnak gondoskodni a rászorulóknak ingyenes étkeztetéséről.

A tapasztalatokat összegezve több tankerület szerint gördülékeny az együttműködés az intézmények között, illetve a tanulók étkeztetése is megoldott, ugyanakkor egyes tankerületek beszámoltak az együttműködés során tapasztalt problémákról is. Esetenként nehézséget jelent az elegendő számú felügyelő pedagógus toborzása, probléma, hogy egyes településeken nem a nyári szünet teljes időtartamára biztosított a felügyelet, az önköltséges táborok költségeit pedig nem minden szülő tudja vállalni. Költségvetési forrás hiányában a gyermekek étkeztetésének megoldása is nehézség. Több tankerület jelezte, hogy *az együttműködést megkönnyítené egy részletes, a gyermekek nyári napközbeni felügyeletét szabályozó kötelező jogszabályi előírás, amely az ellátandó feladatokat és a finanszírozási kérdéseket is rendezné*.

A KLIK elnöke a felmérés során visszaérkezett válaszok alapján a tapasztalatokat összegezve kiemelte, hogy a válaszokból kitűnik: van szülői igény arra, hogy a nyári szünet, valamint az évközi szünetek ideje alatt a tanulók felügyelete megoldott legyen. Valamennyi feladatellátásban résztvevő számára egyértelmű az, hogy a felügyelet napjai alatt is biztosítani kell a tanulók étkeztetését. Vannak olyan intézmények, illetve önkormányzatok, amelyek a felelős gondolkodás jegyében pályáznak, civil segítséget is bevonnak az étkeztetések anyagi fedezetének biztosítására.

A KLIK elnöke tájékoztatott arról is, hogy a KLIK megalakulása óta néhány esetben vita forrása, hogy kinek kell a fedezetet biztosítani mindehhez. Kiemelte azt is, hogy az étkeztetés biztosításáért felelős szervezeteknek jelentős anyagi veszteséget okozhat az, ha a szülő jelzi, hogy igénybe kívánja venni gyermeke számára a térítésmentes, vagy kedvezményes térítési díjú étkeztetést, ugyanakkor a tanuló nem jelenik meg minden olyan napon, amikor az igényt bejelentették, és az étkeztetést sem mondták le időben. A KLIK elnöke válaszában hangsúlyozta azt is, hogy véleménye szerint a jelenleginél egyértelműbb jogi szabályozás nagyban hozzájárulhatna a zökkenőmentes feladatellátáshoz.

3. Vizsgálatom során *három fővárosi kerületi önkormányzatot* (Budapest III. Kerület, Budapest XIV. Kerület, Budapest VIII. Kerület), illetve *hat települési önkormányzatot* – Pécs (Baranya megye), Miskolc (Borsod-Abaúj-Zemplén megye), Kecskemét (Bács-Kiskun megye), Sarkadkeresztúr (Békés megye), Lábod (Somogy megye), Mórahalom (Csongrád megye) – kerestem meg. Az önkormányzatok közül Budapest Főváros VIII. Kerület Önkormányzata megkeresésemre nem válaszolt. A válaszok a következőkben összegezhetők.

3.1 A rendszeres gyermekvédelmi kedvezményre jogosult gyermekek számának és a szociális nyári gyermekétkeztetésben részt vett gyermekek számának alakulása, a nyári gyermekétkeztetési támogatás igénybevétele

3.1.1 Budapest Főváros III. Kerület Óbuda Önkormányzatának területén 2014-ben június és augusztus között 1543-1634 fő között változott a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményre jogosult gyermekek száma. Az önkormányzat 2014-ben 289 gyermekre vett igénybe nyári étkeztetési támogatást, amely ténylegesen 521 gyermek étkezését biztosította, mivel nem minden gyermek evett minden támogatási napon. *Az igényelt támogatás* 2014-ben 9.504.000 Ft összeget tett ki, saját forrás bevonására nem volt szükség, az önkormányzat számára biztosított forrás fedezte a kiadásokat. A 2015-ben a megváltozott támogatási rendszerre tekintettel pályázatot nyújtottak be, 10.680.560 Ft összegben, amelyet egészében elnyertek.

3.1.2 Budapest Főváros XIV. Kerület Zugló Önkormányzatának illetékességi területén 2014 év nyarán a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesülő gyermekek száma 1324-1397 fő között alakult. A szociális nyári gyermekétkeztetést 2014-ben napi átlagban 145 gyermek vette igénybe összesen 5786 alkalommal, 8 héten keresztül, 2015-ben a tábort naponta átlagban 150 gyermek veszi igénybe. Az önkormányzat 2014-ben 10 szociálisan rászoruló gyermek 44 napon át történő nyári étkeztetésére nyújtott be kérelmet a tárcához, ami 440 elvi étkeztetési napot jelentett. Az igényelt támogatási összeg 193.600 Ft volt, ezzel szemben az elnyert összeg 154.880 Ft. Az önkormányzat a fennmaradó részt saját forrásából finanszírozta. Az önkormányzat 2015-ben is pályázott a nyári gyermekétkeztetés támogatására és a teljes igényelt összeget megkapta, 70 gyermek után 49 napra, az elvi étkeztetési napok száma 3430, az igényelt és megkapott összeg 1.509.200 Ft volt. Minden ellátást kérő gyermek számára az önkormányzat a nyári étkeztetést biztosítani tudta.

3.1.3 Kecskeméten 2014 nyári hónapjaiban a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményre jogosultak létszáma 3812 és 3740 fő között változott. Az önkormányzat 2014. évben szociális nyári gyermekétkeztetés igénybevétele érdekében 271 fő étkeztetésére nyújtott be támogatási igényt, amelyet a teljes, 3.967.920 Ft összegben megkaptak. A szociális nyári gyermekétkeztetés biztosítására saját forrással is rendelkeztek 2014-ben. Az étkeztetés bruttó ára 54 napra 5.216.711 Ft, amelyből a támogatás összege 3.967.920 Ft-ot tett ki, saját forrásból pedig 1.248.791 Ft-ot fordítottak rá. A polgármester utalt arra is, hogy az önkormányzat támogatási kérelmében a számára a rendeletben meghatározott keretek között a szükségesnél nagyobb arányú önerő biztosítását vállalta. Az étkeztetésben összesen 319 gyermek vett részt, ebben a létszámban minden étkező benne van, függetlenül attól, hogy hány napon étkezett az érintett időszakban, a napi átlagban étkező gyermekek létszáma 208 fő volt. A polgármester továbbá megjegyezte, hogy a Gyvt. 19. §-a alapján rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesülő gyermekek közül az önkormányzat által fenntartott gyermekjóléti központ munkatársai által javasolt, leginkább rászoruló gyermekek számára biztosították a nyári szüenidő alatt munkanapokon az egyszeri meleg étkezést. 2015. évben 301 fő étkeztetésére pályáztak, a napi megjelenés 240 és 280 fő között mozgott, az önkormányzat az igényelt támogatási összeget megkapta.

3.1.4 Lábodon 2014-ben rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben június és augusztus között havi bontásban 178 és 220 fő között változott a gyermekek létszáma. Az önkormányzat 2014-ben 120 gyermekre vonatkozóan nyújtott be támogatási kérelmet, az igényelt teljes összeget 2.323.200 Ft-ot megkapta. Az önkormányzat 2015-ben 115 gyermekre pályázott nyári szociális étkeztetési támogatására, az igényelt teljes összeget megkapta.

3.1.5 Miskolcon a rendszeres szociális kedvezményben részesülő gyermekek száma 2014 nyarán 6834 és 7079 fő között alakult. Az önkormányzat 2014. évben 400 gyermek 44 napos időtartamban történő nyári étkeztetésére 7.744.000 Ft (100%) összegű támogatást kért, a miniszter döntése értelmében azonban 5.982.240 Ft (77,25%) összegű támogatást kapott, ezért a 400 gyermek étkeztetésének biztosításához hiányzó 1.761.760 Ft (22,75%) összeg kiegészítése saját forrásból történt. Ugyanakkor a 20/2014. (III. 20.) EMMI rendelet 10. § (1) bekezdése szerint „a feladatra megállapított keretösszeg maradványát és a visszafizetett támogatási összeget azoknak a települési önkormányzatoknak a támogatására kell fordítani, amelyek az 5. § (3) bekezdés b) pontja, 5. § (4) bekezdés b) pontja, illetve 7. § (4) bekezdés b) pontja alapján saját forrás biztosításával szervezték meg a nyári gyermekétkeztetést.” Az előzőek miatt a szaktárca az önkormányzatokat utólagos támogatásban részesítette, ennek keretében teljes egészében – utólag – megkapták a felhasznált önerőt is. A polgármester szerint valamennyi olyan rászoruló gyermek részesült étkezésben, akik tekintetében megtörtént a 20/2014. EMMI rendelet 6. § (2) bekezdése szerinti igénybejelentés. 2015-ben nem pályáztak szociális nyári gyermekétkeztetés állami támogatására.

3.1.6 Mórahalom polgármesterének tájékoztatása szerint 2014 nyári hónapjaiban 202 és 215 fő között változott a gyermekvédelmi támogatásban részesülő gyermekek száma. A polgármester válaszában jelezte, hogy sem 2014-ben, sem 2015-ben nem kértek és pályáztak nyári gyermekétkeztetési támogatásra.

3.1.7 Pécsen a vizsgált időszakban 6360 és 6883 fő között mozgott a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesülő gyermekek száma.

Az önkormányzat az előzetes igényfelmérés alapján – az 1.-8. osztályos korosztály számára – 2014. évben 1000 gyermek 44 napi meleg étkeztetésének biztosítására nyújtott be pályázatot, a teljes összegű 19.360.000 Ft támogatást igényelve, azonban a megítélt támogatási összeg: 15.004.000 Ft volt. Az étkezésben 796,5 fő vett részt. A támogatási összegből 775 fő gyermek étkeztetése valósult meg, így a megítélt támogatáson túl (15.004.000 Ft) önerőként további 415.659 Ft saját keret volt szükséges az étel előállításához. Az előzetes elszámolás 2014. szeptemberi benyújtását követően: utólagos állami támogatást kapott az önkormányzat 415.800 Ft összegben, ezzel 2014. évben az önerő is megtérült. 2014-ben az önkormányzat összesen 14.132.800 Ft-ot különített el költségvetésében a szociális nyári gyermekétkeztetés megvalósítására, mivel a minisztérium a kérelem benyújtásakor a teljes bekerülési összegnek csak a 27%-át garantálta támogatásként. A 9 hetes (2014. június 23. – augusztus 22.) étkeztetés első három hetében 8 étkezési helyszínen, azt követően 5 helyszínen (iskolák) biztosította a helyben étkeztetést, illetve az étel elvitelre történő kiosztását. Az étkeztetési helyszínt minden egyes városrész (Belváros, Uránváros, Kertváros, Meszes) területén jelölték ki, figyelemmel arra, hogy mely területen zajlottak az önkormányzati nyári napközök, illetve az iskolák mely tagintézményeikben szerveztek több hetes nyári napközis tábort. A gyermekek a lakóhelyük szerinti legközelebbi főzőhelyen kapták meg az ebédet. A jelentkezők esetében csak az első hetekben fordult elővárakozás, a lemorzsolódások után a pótlistán lévők valamennyien bekerültek az étkeztetésbe. A tapasztalataik alapján ugyanakkor a rászoruló családok nem kívánják egész nyáron át folyamatosan igénybe venni az étkezési lehetőséget. Az önkormányzat az előző évi tapasztalatok alapján 2015. évben 638 gyermek 43 napi étkezését biztosító 12.070.960 Ft támogatást pályázott meg nyári gyermekétkeztetésre, e célra az éves költségvetésben 8.000.000 Ft került elkülönítésre, mivel a minisztérium ez évben előzetesen az igényelt összeg 34%-át garantálta. A város a kérelmezett teljes összeget, 12.070.960 Ft-ot – megkapta.

3.1.8 Sarkadkeresztúron 2014 nyarán 146 fő (116 fő kiskorú, 30 nagykorú) részesült rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben. A szociális nyári gyermekétkeztetés összesen 2014-ben 115 fő, 2015-ben 102 fő vette igénybe. A szociális nyári gyermekétkeztetés támogatására 2014-ben támogatást 44 napra 440 Ft/fő összegben igényelte és meg is kapta teljes összegben, önerő nélkül. 2015-ben is pályázták a nyári gyermekétkeztetés támogatására, amelyet elnyertek.

3.2 Az önkormányzatok tapasztalatai a szociális nyári gyermekétkeztetés támogatási rendszerével kapcsolatban

3.2.1 Óbuda Önkormányzatának polgármestere szerint az idén problémaként jelentkezett a pályázat benyújtására szolgáló rövid határidő. Ugyanakkor pozitív változásként ítélte meg, hogy a tavalyi évhez képest az igényelhető támogatás mértéke 5%-kal növekedett. Hasonlóan pozitívan értékelte, hogy már nem jelent meg feltételként a kiírásban, hogy az alapanyag megvásárlására fordított összeg legalább 30%-át a termelő által megtermelt vagy előállított alapanyagokból kell biztosítani, vagy önként vállalt önkormányzati feladatkörben kell megtermeltetni, amely gazdaság helyének a pályázó székhelyétől légvonalban 40 km távolságon belül kell elhelyezkednie. További kedvező változásnak tartotta, hogy ha a jogosultak az étkeztetés ideje alatt nagykorúvá váltak, vagy a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményre való jogosultság megszűnt, emiatt már nem kell az étkezőt kizárni a további étkeztetésből.

A polgármester kifejtette, hogy nagy figyelmet fordítanak a gyermekek étkeztetésének biztosítására, a gyermekéhezés megelőzésére. Az említett formákon kívül, a normatív kedvezmények mellett – a helyi rendelet szerint – *további étkezési támogatásokat* biztosítanak a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben nem részesülők számára is. A felmerülő problémák megvitatására és megoldására fórumokat szerveztek, ahol elhangzott, hogy a nyári étkezés során nem minden esetben veszik igénybe a gyermekek a megrendelt ebédet, továbbá az ingyenesen étkezők betegsége, távolléte esetén sem kerül lemondásra. A jövőre vonatkozóan szükségesnek tartja a nyári gyermekétkeztetés egy napra jutó összegének emelését, mert 440 Ft-ból nehéz a jogszabályi előírásoknak is megfelelő ebédet biztosítani.

3.2.2 Zugló Önkormányzata is pozitív változásként ítélte meg, hogy kikerült a kötelező vállalási szempontok közül az étel-előállításához felhasználandó alapanyagok előállítási helyére vonatkozó földrajzi távolság korlátozása.

3.2.3 *Kecskemét polgármestere* megfogalmazta, hogy a 2015-ös pályázat benyújtására nyitva álló időt rendkívül szűknek találta, mivel a szaktárca pályázati kiírása 2015. április végén jelent meg. Arról, hogy az önkormányzat a nyári étkeztetés biztosítása jogcímen vissza nem térítendő támogatásban részesül, 2015. június 8-án kaptak írásos tájékoztatást a Magyar Államkincstár Bács-Kiskun Megyei Igazgatóságától. A gyermekétkeztetés megszervezését ekkor kezdhették meg, tehát egy hét állt rendelkezésre, mivel a támogatás felhasználása a 2015. június 16-tól augusztus 28-áig terjedő időszakra vonatkozott. Ezért szükségesnek látja, hogy a pályázati kiírást követően, a támogatás elnyeréséről mielőbb kapjanak értesítést. Ezen túlmenően szükséges tartaná a szünidei gyermekétkeztetés pontos jogi szabályozását, kitérve az önkormányzat feladataira, illetve a feladatok végrehajtásának részletes szabályozására.

3.2.4 *Lábod és Sarkad polgármesterei* problémát nem tapasztaltak a nyári gyermekétkeztetés támogatási rendszerével kapcsolatban.

3.2.5 *Miskolc polgármesterének* véleménye szerint a támogatási rendszer változása, a támogatás pályázat benyújtása útján történő igénylése önmagában nem jelent nehézséget a rendeleti úton történő szabályozással szemben. Problémát az okozhatott az önkormányzatok számára, hogy a pályázati kiírás megjelenését követően nagyon rövid határidő állt rendelkezésre a pályázat benyújtására. Ezzel összefüggésben az is felmerült, hogy a 2015-ben az igénylés feltétele volt a képviselő-testület pályázat benyújtására vonatkozó döntése, amely még a hiánypótlásra nyitva álló jogvesztő határidőn belül is akadályba ütközhetett, a határidő rövidegére tekintettel. Továbbá kedvező változásnak tekintette, hogy – bár továbbra is bizonytalan, hogy a megigényelt támogatáshoz képest mennyit kap az önkormányzat, és ezért a saját forrás sem tervezhető pontosan – a megpályázott összeg legalább 34%-át megkapják a települések, a korábbi 27%-kal szemben. Fontos könnyítésként értékelte, hogy 2015-ben már nem követelmény az alapanyagra fordított összeg 30%-ának a megyén, a szomszédos megyén vagy a település 40 km-es körzetén belüli őstermelőtől, kistermelőtől történő beszerzése, ez azonban előnyt jelent az elbíráláskor.

3.2.6 *Pécs polgármestere* pozitív változásként emelte ki, hogy az előző évhez képest 2015-ben a nyári gyermekétkeztetés támogatása garantált összegének százaléka növekedett.

3.3 A speciális étkezési igényű, szociálisan rászoruló gyermekek nyári szociális étkeztetésének megoldási módjai, szülői és iskolai panaszok

3.3.1 *Óbuda, Zugló, Kecskemét és Pécs önkormányzatainak illetékeségi területén megoldott* a speciális étkezési igényű, szociálisan rászoruló gyermek egészségi állapotának megfelelő étkeztetése, jellemzően a közétkeztetési szolgáltatást ellátó vállalkozóval kötött vállalkozási szerződés biztosítja a speciális étkezést orvosi igazolás alapján.

3.3.2 *Lábodon és Sarkadkeresztúron* speciális étkezési igényű gyermek nem vesz részt a gyermekétkeztetésben, ilyen igény az önkormányzatokhoz nem érkezett.

3.3.3 *Miskolcon* sem merült fel igény a speciális étkezés biztosítására, az önkormányzat szükséges szerint a bölcsődei konyhán keresztül, kis létszámban, a bölcsődés korosztály részére ki tudna elégíteni ilyen igényt.

3.3.4 *Mórahalom polgármesterének* tájékoztatása szerint pedig a városban működő gyermekétkeztetést biztosító oktatási-nevelési intézmények (általános iskolák, és óvoda) önálló vezetéssel működő intézmények, ezért az önkormányzatnak e kérdések megválaszolásához nem volt kellő rálátása.

3.4 Az őszi, a téli, valamint a tavaszi szünetek munkanapjain, illetve a nevelés-, és tanítás nélküli munkanapokon a felügyelet, valamint az étkeztetés biztosítására vonatkozó igények

3.4.1 E kérdéssel összefüggésben csak Óbuda és Pécs Önkormányzata jelezte, hogy biztosít ellátást.

Az Óbudai Önkormányzat az őszi, a téli valamint a tavaszi szünetek munkanapjain, illetve a nevelés-, és tanítás nélküli munkanapokon felügyelet mellett az étkezést is biztosítja a gyermekek részére. A helyi rendelet értelmében erre az időszakra a szorgalmi időszakban rá vonatkozó térítési díjat kell fizetnie a szülőnek.

A Pécs Önkormányzata által működtetett köznevelési intézményeknél az évközi szünetekben rendszeresen szervezett napközi ellátás magában foglalja a napi háromszori étkezést, mely a tanítási időszakban történő étkeztetés folyamata szerint szervezett közétkeztetés.

Az egész napos felügyeletre beíratott gyermekek valamennyien igénylik az étkeztetés ellátást. Panasz nem érkezett ezzel kapcsolatban.

3.4.2 Zugló Önkormányzatának válasza nem tért ki az őszi, a téli, valamint a tavaszi szünetek munkanapjain, illetve a nevelés-, és tanítás nélküli munkanapokon a felügyelet biztosítása mellett nyújtott étkeztetés megszervezésére.

3.4.3 Kecskemét, Lábod, Miskolc és Sarkadkeresztúr Önkormányzata arra hivatkozott, hogy az általuk működtetett köznevelési intézményekben a tanévközi szünetek időtartamára a felügyelet biztosítása mellett az étkeztetésre nem érkezett igény, illetve szülői jelzés sem.

3.5 Az őszi, téli és tavaszi szünetekben, illetve a nevelés-, és tanítás nélküli munkanapokon az ellátás nélkül maradó, szociálisan rászoruló gyermekek étkeztetésének biztosítása

3.5.1 Óbuda önkormányzata az ügyeletet nem kérő, rendszeres gyermekvédelmi kedvezményre jogosult gyermek étkeztetését az iskolai szünetekben a szülő, vagy más törvényes képviselő igénybevételei nyilatkozata alapján – a helyi rendeletben szabályozottak szerint 2013 óta – szintén biztosítja, saját forrásból finanszírozza. További kedvezményként az ingyenesen étkező általános iskolás gyermekek ebédjét – betegségük esetén – a szülő elviheti az intézményből. A polgármester utalt arra is, hogy a kerületben két civil szervezet, az Összefogás Óbudáért Egyesület, valamint a Bosco Szent János Ifjúsági, Nevelési és Oktatási Alapítvány a szociálisan rászoruló gyermekek részére reggelit biztosít, uzsonna csomagot készít az iskolai időszakban, valamint az Ételt az Életért Alapítvány a hét öt napján 600 adag ételt oszt ki rászoruló családoknak. Az önkormányzat mindhárom szervezetet jelentős pénzüsszeggel támogatja.

3.5.2 Zugló Önkormányzatánál vezetői kezdeményezés volt arra vonatkozóan, hogy a mélyszegénységben élő családok esetén indokolt az évközi szünetekben is az étkeztetés megszervezése. Az étkeztetést a 2014 téli szünettől kezdődően az önkormányzat – az évközi szünetek teljes egészében – saját forrásából biztosítja. A költségek a következők szerint alakultak: 2014. év téli szünet – 800 000 Ft + áfa, tavaszi szünet - 500 000 Ft + áfa. Az ellátást igénybe vevő szülőktől pozitív visszajelzés érkezett. Első alkalommal szervezték meg a szociálisan rászoruló, hátrányos helyzetű (óvodás és iskolás) gyermekek részére a 2014-es téli szünetben történő étkeztetést. Felmérték az önkormányzat illetékességi területén a szociálisan rászoruló gyermekek számát. A lehetséges ellátandó létszám után szervezték meg a polgármesteri hivatal munkatársai az ellátást. Az étel átadásánál figyelmet fordítottak arra, hogy minden gyermek törvényes képviselője a lakcímehez közel eső pontról hozhassa el az ételt. Az étel közétkeztetési szolgáltatást biztosító vállalkozónál rendelték meg. Igény szerint a speciális, diétás étkezést is biztosította a szolgáltató. Szülői panasz, észrevétel az ellátással kapcsolatban nem érkezett. A szünetidő teljes idejére – 2014. december 22. és január 4. közötti időszakban – 134 gyermek részére elvitellel, meleg és konzerv készítmény formájában biztosították az ételt. 2015-ben a tavaszi szünetben ugyancsak megszervezték a támogatásra szoruló gyermekek étkeztetését. Munkanapokon műanyag ételszállító dobozokban meleg ételeket, a fennmaradó pihenőnapokra konzerv készítményeket, leves porokat biztosított a szolgáltató. Az ételeket minden szülő, illetve gyermek személyesen vehette át a kijelölt helyen. A tavaszi szünet idején 139 fő részesült az ellátásban. Az önkormányzat az intézmény által jelzett gyermekeken kívül, a családban még élő gyermek részére is biztosította az ellátást. A polgármester ugyanakkor hangsúlyozta, hogy a nevelési, iskolai tanítási napokon túli szüneti étkeztetés tapasztalata nem volt pozitív, mert volt olyan család, aki egyáltalán nem vette igénybe, továbbá volt arra is példa, hogy csak egy-két alkalommal vette át és jelzés nélkül továbbiakban nem jött az ételért a kijelölt átadó helyre. A téli szünetben 134 főből 33 fő egyszer sem jelentkezett, 18 fő pedig csak alkalmanként jött el, a tavaszi szünetben 139 főből összesen 48 fő vette át.

3.5.3 Kecskeméten és Lábodon nem merült fel az évközi szünetekben a gyermekek étkeztetésére vonatkozó igény.

3.5.4 Miskolcon az év közbeni szünetekben igény hiányára tekintettel – iskolás gyermekek esetében – étkezés biztosítására nem került sor. Az óvodákban nincs őszi, téli, tavaszi szünet, amennyiben az óvodapedagógusok által elvégzett előzetes felmérések alapján ezen időszakok valamelyikében lecsökken a létszám, akkor óvodán belüli csoportösszevonásokkal oldják meg a gyermekek nevelését, és emellett a gyermekek ellátása, étkeztetése is teljes mértékben biztosított.

Nevelés-, oktatás nélküli munkanapok évente csak néhány napot tesznek ki, a szülők ezekről a napokról már a nevelési év kezdetekor értesülnek, így könnyebben megtervezhetik a gyermek elhelyezésének feltételeit, körülményeit. Ezeken a napokon az Önkormányzat nem biztosít ellátást, ezzel kapcsolatban igény sem érkezett az Önkormányzathoz. Az óvodák nyáron 1 hónapig – 2 ügyeletes óvoda kivételével – zárva tartanak takarítási, felújítási munkák miatt. Az ügyeletes óvodák évről-évre cserélődnek. Tehát óvodák esetében az önkormányzat a teljes nevelési évre vonatkozóan folyamatos ellátást, ezzel együtt étkeztetést is biztosít az óvodás gyermekek részére.

3.5.5 Pécs polgármestere utalt arra, hogy az őszi, téli és tavaszi szünetekben évek óta, és jelenleg is rendszeresen van szervezett napközi ellátás az önkormányzat intézményén keresztül (Pécsi Kulturális Központ), mely intézménynek egyik alapfeladata, hogy a szünetben a gyermekek felügyeletét ellássa. E napköziben az év közben fizetett egységáron vehető igénybe az étkezés, illetve az 50, illetve 100%-os térítési díjkedvezmény. A közétkeztetés ellátása vásárolt közétkeztetés formájában történik Pécs városában. A szolgáltatás egész évben folyamatos, a megrendelések szerint teljesíti a vállalkozó. Az évközi ellátáshoz hasonlóan a speciális étkezést igénylő gyermekek az orvosi igazolás alapján kapják az étkezést. Ezzel kapcsolatos panaszos észrevétel nem érkezett.

3.5.6 Sarkadkeresztúron az önkormányzat anyagi okok miatt nem tudná vállalni a nevelés, és tanítás nélküli munkanapokon a rászoruló gyermekek étkeztetését.

3.6 A szociálisan rászorultaknak biztosítandó helyi étkeztetésre vonatkozó szabályok

3.6.1 Óbuda Önkormányzata a szociális rászorultaknak biztosítandó étkeztetés részletes szabályait rendeletében határozta meg, amely értelmében az étkeztetés keretében azoknak a szociálisan rászorultaknak a legalább napi egyszeri meleg étkezéséről kell gondoskodni, akik azt önmaguk, illetve ellátottjaik részére tartósan vagy átmeneti jelleggel nem képesek biztosítani. Az étkeztetés igénybevétele szempontjából szociálisan rászorult többek között az, aki *álláskeresőként nyilvántartott személy*, illetve *családtagjai*, valamint, aki aktív korúak ellátásában részesül, illetve *családtagjai*. E szabályok alapján 2014-ben és 2015-ben egy kiskorú gyermeket étkeztettek.

3.6.2 Zugló Önkormányzata a szociális étkeztetésre való jogosultság feltételeit a Képviselő-testület a Zugló szociális és gyermekvédelmi pénzügyi, természetbeni támogatásainak és szociális ellátásainak szabályairól szóló 7/2015. (II. 27.) önkormányzati rendelet IV. fejezetében szabályozza az alábbiak szerint: szociális étkezésre jogosult az a személy, aki korhatár előtti ellátásban, rehabilitációs-, rokkantsági ellátásban, fogyatékosági támogatásban, aktív korú személyek – ezen belül egészségkárosodási és gyermekfelügyeleti – támogatásban, házi segítségnyújtásban részesül, pszichiátriai beteg, hajléktalan személy, öregségi nyugdíjban részesül, a rá vonatkozó nyugdíjkorhatárt betöltötte, időskorúak járadékában részesül, vagy akinek egészségi állapota ezt egyébként indokolja.

3.6.3 Kecskemét Önkormányzata megalkotta helyi rendeletét, amely a személyes gondoskodást nyújtó szociális és gyermekjóléti ellátásokról, azok igénybevételeéről, a fizetendő térítési díjakról, valamint a helyi szociálpolitikai kerekasztalról rendelkezik. A rendelet III. fejezetében határozza meg a szociálisan rászorultak étkeztetését, amely szociális étkeztetés és népkonyha keretében kerül biztosításra. A helyi rendelet értelmében az étkeztetés azokra a személyekre terjed ki, akik 65. életévüket betöltötték, vagy egészségi állapotuk, fogyatékoságuk, pszichiátriai betegségük, illetve szenvedélybetegségük miatt rászorulóknak tekinthetők. A helyi rendelet nem terjed ki a szociálisan rászoruló gyermekek étkeztetésére. Ha a kisgyermeket nevelő család megélhetése veszélybe kerül, a Gyermekjóléti Központ intézményi elhelyezést kezdeményez, ezzel gondoskodik a gyermek ellátásáról.

3.6.4 Lábod Önkormányzatának a szociális ellátások helyi szabályozásáról szóló rendelete alapján a gyermekétkeztetést az önkormányzat óvodai, illetve iskolai napközbeni ellátás keretében biztosítja. Étkezési térítési díjkedvezményben a képviselő-testület részesíti azokat a gyerekeket, akik nem részesülnek állami normatív kedvezményben és a gyermekek rendszeres gyermekvédelmi kedvezményre való jogosultságát sem állapították meg számukra, a kedvezmény mértéke a személyi térítési díj 100%-a.

3.6.5 Miskolc Önkormányzatának a személyes gondoskodást nyújtó szociális szolgáltatásokról, és azok igénybevételéről szóló 21/2010. (VI. 30.) önkormányzati rendeletének 7. §-a szabályozza az étkeztetés biztosításának feltételeit. E szabályozás alapján azoknak a szociálisan rászorultaknak és eltartottjainak az étkezéséről kell gondoskodni, akik ezt tartósan vagy átmeneti jelleggel nem képesek biztosítani. Ennek értelmében – igény esetén – az étkeztetés biztosítása kiterjed a szociálisan rászoruló gyermekekre is.

3.6.6 Pécs a gyermekétkeztetés szabályainak alkalmazásával a bölcsődében elhelyezett, illetve a köznevelési intézménybe beiratkozott gyermekek részére az adott intézményben biztosított az étkezés, ahol a normatív kedvezmény igazolása alapján 50, illetve 100%-os térítési díj megfizetésének kedvezményére válnak jogosulttá. Mindezek alapján az Sztv. 62. §-a szerinti szociális étkeztetés a gyermekek vonatkozásában nem merült fel.

3.6.7 Sarkadkeresztúr Önkormányzatának helyi rendelete a gyermekek szociális étkezésére nem tér ki.

3.7 A nyári szünet idejére biztosított nyári napközbeni ellátás kérdése

3.7.1 Óbuda Önkormányzata két helyszínen szervez évek óta nyári szünet idejére napközbeni felügyeletet biztosító tábort. 2015-ben 7 héten keresztül június 29-től augusztus 14-ig működtek a táborok héttől-péntekig naponta 8 órától 16-óraig. Az ezen időszak előtti és utáni felügyelet a gyermek iskolájában valósult meg. A 35 nap alatt az önkormányzat pedagógusi felügyeletet, napi háromszori étkezést és nyári programokat (strand, sportprogramok, az egészséges életmódot népszerűsítő bemutatók, közlekedésbiztonsági bemutatók) biztosított. Óriási a napközis táborokra az igény, az első héten 750 gyermek jelent meg. A táborokban előzetes jelentkezés alapján lehet részt venni. Az egyetlen szülői panasz a helyszínnel kapcsolatosan érkezett. Az egyedi szülői igény, amely az egyik hagyományos szervezési alapelvet (amely azt határozza meg, hogy mely iskola tanulói a területi elhelyezkedés alapján mely táborba járhatnak) kérte felülvizsgálni annyiban, hogy tegyük lehetővé, hogy a gyerek a szülő által választott táborba járhatson. Ezt sajnos éppen a szervezettség miatt nem fogadhatták el. A gyerekeket az iskolájuk pedagógusai kísérik a táborba az iskolától, s kísérik vissza annak végeztével, ahol a szülő várakozik. A kérés teljesítése esetén a jelenlegi szervezési keretek közt nem lenne biztosított a gyermek folyamatos felügyelete. Az étkezésre, a programokra nem érkezett panasz, mindkét táborban pozitívak a visszajelzések. A kerületi lakcímmel rendelkező gyermekek részére – az étkezési térítési díjon kívül, amely megegyezik a szorgalmi időszakban rá vonatkozó térítési díjjal – a táborozás ingyenes. Ha a kerületben működő iskolába járó gyermek lakcíme nem a III. kerületben van, úgy részére a térítési díj – az étkezési térítési díjon felül – napi 1800 Ft (azaz heti 9000 Ft). A KLIK-kel való együttműködés két pilléren nyugszik. Az iskolában valósul meg a táborba jelentkezés szervezése a kiküldött tábori tájékoztató alapján, s az első 2 hétre az étkezés befizetése is ott történik. A másik kapcsolat, hogy a gyermekeket felügyelő pedagógusokat az iskola igazgatója jelöli ki, akikkel külön megbízási szerződést köt a táborokat üzemeltető önkormányzati társaság.

3.7.2 Zuglóban a gyermekek nyári felügyeletére az önkormányzat által fenntartott nyári napközis táborban van lehetőség. Az iskolák a tanévkezdést megelőző héten már biztosítják a gyermekek felügyeletét, de az ez évi nyári táboroztatáshoz kapcsolódó felmérés során az iskolák igazgatóinak visszajelzése szerint „szeretnék, ha a feladatot az augusztus utolsó két hetében” is az önkormányzat biztosítaná. A nyári napközis tábor étkezési térítési díja az iskolai napközis ellátás térítési díjával azonos. A szülőnek nyári napközis táborban szervezett programokért térítési díjat nem kell fizetnie. A gyermektáborban óvodások, általános és középiskolás tanulók vesznek részt. A táborok költségét az önkormányzat teljes egészében saját forrásból fedezi. A nyári napközis tábor 2015. évi várható költsége 17 600 000 Ft. A KLIK-kel az önkormányzatnak kapcsolata nincs. A helyi tankerület felkérésre nyújt segítséget, szolgáltat adatot. Mindezekon felül az önkormányzat gyermektáborokat is szervez.

3.7.3 Kecskemét Önkormányzata a tulajdonában levő parádfürdői ingatlanban szervez 10 év feletti rászoruló gyermekek számára heti turnusokban nyári táborokat. Ennek végrehajtásáról az önkormányzat tulajdonában levő Hírös Agóra Kulturális és Ifjúsági Központ Nonprofit Kft. gondoskodik.

Ebben az évben 100 rászoruló gyermek ingyenes táboroztatását biztosították, illetve 440 gyermek 15.000 Ft-os kedvezményes díj befizetésével vehetett részt a táborokban. A nyár teljes időtartamára történő elhelyezésre vonatkozóan sem igény, sem jelzés nem érkezett az önkormányzathoz.

3.7.4 *Lábodon* igény hiányában nem szerveznek a nyári szünetre napközbeni ellátást.

3.7.5 *Miskolc polgármestere* válaszában foglaltak szerint az iskolás gyermekek esetében az önkormányzat felismerte, hogy a napi egyszeri nyári étkezés biztosításánál hatékonyabb a háromszori étkezési lehetőséget nyújtó nyári napközis tábor. Ezt a megoldást minden rászoruló gyermek családjának ajánlják, hiszen részükre az ellátás ingyenes vagy kedvezményes. A polgármesteri hivatal Percesen működteti a Miskolci Nyári Napközit, ahol egyszerre 250 gyermeket tudnak befogadni. A gyermekek nyári felügyeletét a polgármesteri hivatal biztosítja. A gyermekek napi háromszori étkeztetését (tízórai, ebéd, uzsonna) az önkormányzati alapítású és fenntartású költségvetési szerv biztosítja. A nyári szünetben a tábor 2015. június 29-től 2015. augusztus 7-ig, három turnusban működött. A Miskolci Nyári Napközire jelentős igény van, mivel valamennyi turnus magas létszámmal működött. A nyári napközis táborban, ha törvény másként nem rendelkezik a gyermekétkeztetésért térítési díjat kell fizetni. A gyermek, családja anyagi helyzetétől függően, külön jogszabályban meghatározott esetben térítésmentesen vagy kedvezményesen étkezhetsz a nyári szünetben is, ha erre vonatkozóan beadta kérelmét. A Gyvt.-n túl rászorultsági alapon az önkormányzat a 2/2015. (XI. 10.) önkormányzati rendeletben meghatározott feltételek fennállása esetén további támogatásban részesíti a családokat. Az önkormányzati rendelet alapján, ha a család egy főre jutó havi jövedelme nem haladja meg a nyugdíjminimum (az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összege, 2015-ben 28.500 Ft) 100%-át, akkor a gyermekétkeztetés térítési díjának havi kedvezménye a térítési díj havi 100%-ával azonos, vagyis térítésmentesen részesül étkeztetésben a gyermek a nyári napközi táborban. Ha a család egy főre jutó havi jövedelme meghaladja a nyugdíjminimum 100%-át, de nem haladja meg a 130%-át, akkor a kedvezmény havi mértéke a térítési díj havi 60%-a. Ha a család egy főre jutó havi jövedelme meghaladja a nyugdíjminimum 130%-át, de nem éri el a 150%-át, akkor a kedvezmény havi mértéke a térítési díj havi 30 %-ával azonos összegű.

Mindezek mellett 2015. évben a helyi gyermekjóléti szolgálaton keresztül 4 napközis tábort szervezett, valamint 4 bentlakásos tábor volt 2015. június 15. és július 17. között. Kistérségi feladatellátásban további 7 napközis tábort szerveztek. Jelentkezéssel ezek a táborok is igénybe vehetők miskolci gyermekek számára. A táborozási lehetőségekről a családgondozók tájékoztatják az ellátottakat. Az észlelő és jelzőrendszer tagjait bevonva (oktatás-nevelési intézmények, védőnők, iskolavédőnők) a gyermekjóléti szolgálat minél szélesebb körben juttatja el a felhívásokat, felkerültek a táborok időpontjai és a tervezett programok az intézmény honlapjára. Tapasztalataik szerint a táborok teljes kihasználtsággal működtek, térítési díj megfizetése mellett, azonban a szervező igyekszik a családok számára a legkedvezőbb feltételek mellett biztosítani ezeket a lehetőségeket. A gyermekjóléti szolgálat által szervezett 2015. évi táborokban kb. 300-350 gyermek és család vett részt.

3.7.6 *Pécsen* az évközi szünetekhez hasonlóan a nyári szünet idejére is van napközis felügyeleti ellátás. A Pécsi Kulturális Központ feladata, hogy iskolai nyári szünet idejére napközit szervezzen a gyermekek elhelyezése céljából. Az intézmény a gyerekek felügyelete mellett foglalkozásokat szervez, és étkezést is biztosít az évközi ellátáshoz hasonlóan. A napközire folyamatos igény van, 6 héten keresztül egyszerű napközit vehetnek igénybe a minimális költségek (belépőjegy, kreatív anyagok) és az étkezési térítési díj megfizetésével. A fennmaradó néhány hétben szak napközit biztosít az intézmény, melynek magasabb költsége van a több program és foglalkozás miatt. A gyermekek felügyeletét ellátó megbízott szakemberek a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ alkalmazottai.

3.7.7 *Sarkadkeresztúr önkormányzata* külön a gyermekek nyári felügyeletére nem szervez ellátást. A Kistérségi Humán Szolgáltató Központ Családsegítő és Gyermekjóléti Szolgálat 1 hétig tartó nyári tábort szervez.

3.8 A bölcsődei ellátást igénybe nem vevő és rendszeres gyermekvédelmi kedvezményre jogosult bölcsődés korú, szociálisan rászoruló gyermekek étkeztetése

3.8.1 Óbuda Önkormányzatának tapasztalata szerint a szociálisan rászorult gyermekek igénybe veszik a bölcsődei ellátást, így a bölcsődés korú gyermekek hozzájutnak az ingyenes étkezéshez. Véleményük szerint ennek köszönhetően a szülők részéről eddig nem merült fel igény arra vonatkozóan, hogy az ingyenes étkezést a gyermekek napközbeni ellátásának igénybe vétele nélkül kérjék.

3.8.2 Zugló Önkormányzata a bölcsődei ellátást kérő szülő gyermekének a többsége részére a bölcsődei férőhelyet biztosítani tudja. A bölcsődei ellátást nem kérő gyermekről felmérés nem készült. A korosztályt érintően a szociálisan rászoruló gyermekekről az önkormányzat a jelzőrendszeren keresztül (védőnő) jut információhoz. A jelzés alapján gyermekjóléti esetmegbeszélés keretében elsősorban a meggyőzés eszközével élnek, és ennek megfelelően tájékoztatják a szülőt a bölcsődei ellátás igénybevételének a szükségességéről. A gyermekjólét tapasztalata szerint a szülőkre a nyitottság jellemző. A jelzés alapján a bölcsőde az ellátást biztosítja a hátrányos helyzetű gyermek számára. Szükség esetén az önkormányzat pénzbeli vagy természetbeni juttatás formájában is támogatja a rászoruló családokat. Az érintett korosztályból éhező gyermekkel nem találkozott a gyermekjóléti szolgálat.

3.8.3 Kecskeméten 7 bölcsőde található, amelyekben összesen 716 férőhelyen biztosítanak ellátást. A városban nagyon jól működik a gyermekvédelmi jelzőrendszer, amely alapján mind a házi gyermekorvosok, mind a védőnők figyelemmel kísérik azon rászoruló, hátrányos helyzetű családok gyermekeinek sorsát, akik bölcsődei ellátásban nem vesznek részt és így az ingyenes étkezéshez nem jutnak hozzá. Szükség szerint az ő jelzéseik alapján kerül kapcsolatba ezekkel a családokkal a Gyermekjóléti Központ, és indokolt esetben kötelező bölcsődei elhelyezést kezdeményez, ezáltal számukra is biztosítható az étkeztetés. A városban a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesülők közül 189 gyermek bölcsődés korú, ebből mintegy 50 gyermek, aki a Központ által kiemelt figyelemben részesül.

3.8.4 Lábod polgármestere e kérdéssel összefüggésben csak azt jegyzete meg, hogy a településen nem működik bölcsőde.

3.8.5 Miskolcon 590 fő 0-3 éves gyermek részesül rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben. 105 gyermek jogosult a bölcsődékben ingyenes vagy kedvezményes étkezésre. A polgármester hivatkozott a Gyvt. 19. § (1) bekezdés a) pontjára, mely szerint a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményre jogosult gyermek szociális helyzete alapján jogosult a – Gyvt. 151. § (5) bekezdés a) és b) pontjában meghatározott – gyermekétkeztetés normatív kedvezményére. A hivatkozott szabályozásra figyelemmel véleménye szerint a jogalkotó szándéka az intézményi keretek között gondozásban, nevelésben, oktatásban, nappali ellátás keretében részesülő gyermekek intézményi térítési díj fizetése alóli mentesítése. Amennyiben az a szándék, hogy minden rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesülő gyermek számára biztosítva legyen az ingyenes étkezés – független attól, hogy a bölcsődés korú gyermek részt vesz-e bölcsődei ellátásban vagy sem – álláspontja szerint a Gyvt. ilyen tartalmú módosítása szükséges. Önmagában az a tény, hogy a bölcsődei nevelésben nem részesülő gyermek az ingyenes étkezéshez nem jut hozzá, problémaként nem jelentkezett Miskolcon, mivel erre irányuló igény sem merült fel.

A Gyvt. 41. §-a rendelkezik a gyermekek napközbeni ellátásáról, miszerint a napközbeni ellátást különösen olyan gyermek számára is biztosítani kell, akinek a szülője, gondozója szociális helyzete miatt az ellátásról nem tud gondoskodni. Tekintettel arra, hogy Miskolcon jellemzően jó a jelzőrendszeri együttműködés – különösen a védőnők részéről –, a szociális- és gyermekjóléti ellátórendszer gyorsan reagál a felmerülő problémákra. A védőnői ellátás során a védőnők az 1-3 éves gyermekkel rendszeresen, 2-3 havonta találkoznak. Amennyiben a gyermek ellátásával kapcsolatban bármilyen problémát észlelnek, ideértve azt az esetet is, amikor a szülő a szociális helyzete miatt nem tud a gyermekről, a gyermek táplálásáról megfelelően gondoskodni, a hivatkozott jogszabályi rendelkezés alapján a gyermek napközbeni ellátását bölcsődei keretek között biztosítani kell. Ilyen módon a bölcsődei ellátásban egyébként nem részesülő, de rászoruló gyermek is hozzájut az ellátáshoz.

3.8.7 Mórabalmon működik bölcsőde, a városban 6 fő bölcsődés korú, de bölcsődei ellátásban részt nem vevő gyermek jogosult gyermekvédelmi kedvezményre.

3.8.8 Pécsen a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesülő és bölcsődei ellátást igénybe nem vevő gyermekek étkeztetésével kapcsolatban nem merült fel igény az önkormányzati fenntartású intézményeknél, e területen nem rendelkeznek adattal.

3.8.9 Sarkadkeresztúron bölcsőde nem működik, az elmúlt évek tekintetében a gyermeklétszám jelentős mértékű csökkenést mutatott.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat. Az Ajbt. 1. § (2) bekezdés a) pontja kimondja továbbá, hogy az alapvető jogok biztosa tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a gyermekek jogainak védelmére. Az Ajbt. 18. § (2) bekezdés a) pontja szerint az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv *közszolgáltatást végző szervnek* minősül. *A hatásköröm fennállásának vizsgálata során a Gyvt. – vizsgálat indulásakor hatályos – előírásából indultam ki.* A Gyvt. 41. § (1)-(2) bekezdése szerint a gyermekek napközbeni ellátásaként a családban élő gyermekek életkorának megfelelő nappali felügyeletét, gondozását, nevelését, foglalkoztatását és étkeztetését kell megszervezni azon gyermekek számára, akiknek szülei, nevelői, gondozói munkavégzésük – ideértve a gyermekgondozási díj folyósítása melletti munkavégzést is –, munkaerő-piaci részvételt elősegítő programban, képzésben való részvételük, betegségük vagy egyéb ok miatt napközbeni ellátásukról nem tudnak gondoskodni. A gyermekek napközbeni ellátását különösen az olyan gyermek számára kell biztosítani, akinek fejlődése érdekében állandó napközbeni ellátásra van szüksége, akit egyedülálló vagy időskorú személy nevel, akinek a szülője, gondozója szociális helyzete miatt az ellátásról nem tud gondoskodni.

Lényeges, hogy a Gyvt. 21. § (1) bekezdésének 2016. január 1-től hatályos szövege szerint természetbeni ellátásként a gyermek életkorának megfelelő gyermekétkeztetést kell biztosítani a gyermeket gondozó szülő, törvényes képviselő vagy nevelésbe vett gyermek esetén a gyermek ellátását biztosító nevelőszülő, gyermekotthon vezetője, illetve az Sztv. hatálya alá tartozó ápolást, gondozást nyújtó intézmény vezetője kérelmére a törvényben meghatározott intézményekben. A Gyvt. 21/C. § (1) bekezdése alapján pedig a szünidei gyermekétkeztetés – a fentiekhez hasonlóan – szintén a helyi önkormányzatok kötelezően ellátandó feladatkörébe tartozik. Mindezek alapján a gyermekétkeztetést közszolgáltatásnak tekintetem, így valamennyi feladatellátásban közreműködő szervre kiterjed a hatásköröm.

A vizsgálati keretekkel kapcsolatban rögzíthető, hogy az ombudsman számára egy adott jogi szabályozás alapjogi aspektusú 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, hivatalbóli eljárás keretében, a konkrét alapjogsérelem és ezen alapuló panaszok megelőzése érdekében áttekinti a releváns jogi szabályozást, feltérképezi és jelzi a jogalkotásért felelős szervek irányába a felmerülő egyes 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 ombudsmanintézmény 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 alapjogkorlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi tesztek.

A jelentés megállapításaival összefüggésben ismételten hivatkozom arra, hogy az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövege Alaptörvény Negyedik Módosításának hatályba lépését követően továbbra is nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében jellemzően nem tartalmaz olyan rendelkezéseket, amely ellentétesek volnának a korábbi alkotmányunk szövegével. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „*az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni*”. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) 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.*” Ha összevetjük az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, valamint az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésében foglaltakat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2. § (1) bekezdésében és 67. § (1) bekezdésének szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve, a gyermekek jogainak védelme tekintetében nem hoz olyan koncepcionális változást az Alaptörvény szövege, mely a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat elvetését, vagy jelentős tartalmi átértékelését alátámasztaná. Így elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az Alkotmánybíróság által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozataiban, azok indoklásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket. Lényeges utalni arra, hogy az Alaptörvény XV. cikk (4)-(5) bekezdése szerint Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti, illetve külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.

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. 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. Demokratikus jogállamban ahhoz, hogy a természetes és jogi személyek életviszonyaikat, működésüket, magatartásukat a jog által előírtakhoz tudják igazítani, az elvárt kötelezettségeiknek eleget tudjanak tenni, szükség van a joganyag és a jogi eljárások stabilitására, a változásokra való felkészüléshez megfelelő idő biztosítására, az egyértelműsége, a követhetősége és az érthetősége. A jogbiztonság ugyanakkor nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.

2. *A gyermek megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való jogát az Alaptörvény XVI. cikkének (1) bekezdése deklarálja.* A gyermeket szűk kivételtől eltérően minden olyan alapjog megillet, mint bármely más embert, de ahhoz, hogy a jogok teljességével – az életkorával szorosan összefüggő belátási képességéből adódó korlátok mellett – képes legyen élni, biztosítani kell számára az életkorának megfelelő minden feltételt a felnőtté váláshoz.

Erre tekintettel kifejezetten a gyermekek jogaként rögzíti a törvény a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemre és gondoskodásra való jogot. E védelemre és gondoskodásra a gyermek mindenkiel szemben igényt tarthat. Ennek megfelelően a gyermek szülei, családja, az állam és a társadalom valamennyi tagja is köteles a gyermek jogait tiszteletben tartani, és a társadalom fennmaradásának zálogaként biztosítani számára a megfelelő fejlődéséhez szükséges feltételeket. A gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga az állam kötelességét alapozza meg a gyermek személyiségfejlődése intézményes védelmére. A gyermek, mint az alapjogok alanya oldalán az életkorból adódó hátrányokat az állam oldaláról *az az intézményvédelmi kötelezettség egyenlíti* ki, hogy az államnak aktívan kell cselekednie a gyermekek alapvető jogainak előmozdítása, érvényesülése és védelme érdekében.

Az Alkotmánybíróság a 3142/2013. (VII. 16.) AB határozatában – a korábbi alkotmánybírósági gyakorlatot hivatkozva és megerősítve – rámutatott az Alaptörvény XVI. cikk tartalmával összefüggésben, hogy az alkotmányos intézményvédelem, az ifjúság létbiztonságának a biztosítása, érdekeinek a védelme, a gyermekek testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséről való gondoskodás a legkülönbözőbb állami kötelezettség-teljesítésekben nyilvánul meg. Az Alkotmánybíróság leszögezte, hogy a gyermekek jogainak védelme a gyermek oldaláról közelítve deklarálja a védelemhez és gondoskodáshoz való jogot, amely jog egyben kötelezettséget keletkeztet a család, a társadalom és az állam oldalán. A kötelezettség alanyainak ezzel kapcsolatos konkrét magatartását, feladatait, a velük szemben megfogalmazott elvárásokat számos törvény és a hozzájuk kapcsolódó végrehajtási szabály-együttes tartalmazza. Az állam oldalán a gyermeki jogok érvényesítése *jogi aktivizmust* kíván meg, vagyis a jogrendszer alakítása során tekintettel kell lenni a különböző jogágak normatív és intézményes összefüggéseire. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Alaptörvény XVI. cikkében szereplő jog lényegi tartalma elsősorban állami és (szűkebb körben) társadalmi kötelezettségek teljesítésében ragadható meg. Ez a kötelezettség pedig az állam számára azt írja elő, hogy – valamennyi jogággal összefüggésben – az egyes jogintézmények szabályozása során tartsa szem előtt a gyermekek érdekeit, e tevékenységén keresztül segítse elő a megfelelő fejlődésüket, az ehhez szükséges alapvető feltételeket biztosítsa.

A Gyermekjogi Egyezményt az ENSZ Közgyűlése 1989. november 20-án egyhangúan fogadta el és 1990. szeptember 2-án lépett hatályba, a következő évtizedben az ENSZ tagállamok ratifikálták. Így az Egyezmény a legszélesebb körben elismert nemzetközi emberi jogi szerződéssé vált. Magyarország, mint az Egyezményt ratifikáló országok egyike, nemzetközi kötelezettséget vállalt, hogy érvényesíti a gyermekek alapvető jogait és gyakorlatban alkalmazza az Egyezmény előírásait. Az Egyezmény 3. cikke rögzíti az egyik legáltalánosabb alapelvet, a gyermekek minden felett álló érdekének figyelembe vételét. Ez az elv egyaránt vonatkozik a jogalkalmazókra és a törvényhozó szervekre, hogy a gyermekeket érintő döntéseikben elsősorban ezt az elvet tartsák szem előtt. Az Egyezmény 4. cikke szerint a részes államok meghoznak minden olyan törvényhozási, közigazgatási vagy egyéb intézkedést, amelyek az Egyezményben elismert jogok érvényesüléséhez szükségesek.

Az Egyezményben részes államok, a 24. cikkben elismerték a gyermeknek a lehető legjobb egészségi állapothoz való jogát, valamint, hogy orvosi ellátásban és gyógyító-nevelésben részesülhessen, és erőfeszítéseket tesznek annak biztosítására, hogy egyetlen gyermek se legyen megfosztva az ezeknek a szolgáltatásoknak az igénybevételére irányuló jogától. A fenti jog teljes körű megvalósításának biztosítására, a részes államok vállalták, hogy alkalmas intézkedéseket tesznek különösen arra, hogy küzdjenek a betegség és az alultápláltság ellen, valamint tájékozottassák a társadalom valamennyi csoportját és különösen a szülőket és a gyermekeket a gyermek egészségére és táplálására.

3. Az Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdése szerint Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti. A következő bekezdésben rögzíti, hogy Magyarország külön intézkedésekkel védi a *gyermekeket*, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket. Az Alaptörvény tehát a gyermekeket gondoskodásra szoruló és külön védelmet igénylő csoportként emeli ki. A Kommentár hangsúlyozza továbbá, hogy a megkülönböztetés általános tilalma alóli kivételt jelent az Alaptörvény azon rendelkezése, amely alapján Magyarország az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedéseket is tesz.

E rendelkezés értelmében az egyenlőség tartalmi megvalósulását szolgáló, az esélyegyenlőtlenség felszámolása érdekében tett pozitív megkülönböztetés megengedett.

Az esélyegyenlőség elősegítése az állam részéről egy elv, amely jogi lehetőséget biztosít, ugyanakkor bizonyos, valamely tulajdonságuk (pl. életkor, betegség, testi fogyatékoság) miatti sajátos, kiszolgáltatottabb helyzetük miatt objektíve hátrányba kerülő személyek csoportjainál az állami beavatkozás *nem fakultatív feladat*: az állam itt köteles hatékony lépéseket tenni az eredendően és súlyosan egyenlőtlen helyzet felszámolására. Az alkotmánybírói gyakorlat szerint az állam szabadságot élvez abban, hogy milyen módon, milyen jogi, normatív és anyagi eszközökkel teljesíti az esélyegyenlőség előmozdítására vonatkozó alkotmányos kötelezettségét, mint államcél: figyelembe kell venni és mérlegelni lehet az eszközök megválasztásában az állam teherbíró képességét. Nem vitatható ugyanakkor, hogy az esélyegyenlőség megvalósításának – az Alaptörvény által is nyomatékosítva – a legmesszebbmenően eleget kell tenni a rászoruló gyermekek esetében.

III. A vizsgált ügy tekintetében

1. Az ombudsmani *vizsgálat megindításakor hatályos jogszabályi rendelkezések* mentén a gyermekétkeztetés tekintetében az alábbi megállapítások tehetőek.

A korábbi szabályozás szerint a gyermekétkeztetés szabályait kell alkalmazni a Gyvt. 151. § (1) bekezdése értelmében többek között a bölcsődében, hetes bölcsődében, az óvodában, a nyári napközis otthonban, az általános és középiskolai kollégiumban, illetve az itt szervezett ellátásban, az általános iskolai, továbbá – ha külön jogszabály másképpen nem rendelkezik – közép fokú iskolai menzai ellátás valamint a szociális nyári gyermekétkeztetés keretében nyújtott étkeztetésre. A Gyvt. 151. § (2) bekezdése kimondta, hogy a szülő, a törvényes képviselő eltérő rendelkezésének hiányában *a gyermekek és a tanulók számára az óvodai nevelési napokon, valamint az iskolai tanítási napokon* kell biztosítani a nevelési-oktatási intézményekben a déli meleg főétkezést és két további étkezést. Az étkezés biztosításával kapcsolatos feladatok ellátását a jogszabály az intézmény fenntartója vagy annak működtetését ellátó szerv számára tette kötelezővé. Az étkeztetést biztosítja *a nem állami fenntartó* az általa fenntartott nevelési-oktatási intézményben, *a települési önkormányzat* az általa fenntartott óvodában, illetve a közigazgatási területén az állami intézményfenntartó központ, az állami szakképzési és felnőttképzési szerv által fenntartott nevelési-oktatási intézményben, vagy *a fenntartó* az egyéb állami fenntartású intézményben.

A Gyvt. 151. § (2c) bekezdése alapján pedig a főváros közigazgatási területén lévő tankerületekben az állami intézményfenntartó központ, valamint az állami szakképzési és felnőttképzési szerv által fenntartott nevelési-oktatási intézményben – a fővárosi önkormányzat saját tulajdonában álló ingatlanban működő nevelési-oktatási intézmények kivételével – az étkeztetést a *kerületi önkormányzat* biztosítja. A *fővárosi önkormányzat köteles* biztosítani az étkeztetést azon nevelési-oktatási intézményben, amely saját tulajdonában álló ingatlanban működik.

Mindezek ismeretében tisztázandó kérdés volt *a tanítási nap fogalma*, amelyet az Nkt. 4. § 32. pontja határoz meg. Eszerint e törvény alkalmazásában tanítási nap: az egyes osztályokban *a tanítási órák*, továbbá az iskola pedagógiai programjában rögzített, a tanítási órák keretében meg nem valósítható osztály- vagy csoportfoglalkozás, így különösen a tanulmányi kirándulás, környezeti nevelési program, a kulturális, sportrendezvény *megtartására fordított nap*, *ha a foglalkozási órák száma eléri a hármat*. Az Nkt. 30. § (1) bekezdése alapján az iskolában a tanítási év ötnapos tanítási hetekből áll. A szombat és a vasárnap tanítás nélküli pihenőnap. Tanítás nélküli pihenőnap jár a tanulónak a munkaszüneti napokon is. A nevelési, tanítási év azonban nemcsak tanítási napokból áll, hanem az Nkt. 30. § (1) bekezdésének utolsó mondatában foglaltak szerint iskolákban tanítási év utolsó napját követően pedig legalább 60 – szakképző iskolában legalább 30 – összefüggő nappól álló nyári szünetet kell biztosítani. Továbbá az Nkt. 30. § (4) bekezdésében foglaltak szerint a tanulónak – a tanév rendjében meghatározottak szerint – *a tanítási évben legalább három alkalommal, legkevesebb hat összefüggő nappól álló tanítási szünetet kell biztosítani*.

A 20/2012. EMMI rendelet 3. § (2) bekezdés a) pontja alapján ezen kívül az óvodai nevelési év helyi rendjében, valamint az iskolai, kollégiumi tanév helyi rendjében kell meghatározni *az óvodai nevelés nélküli munkanapok, az iskolai tanítás nélküli munkanapok időpontját*.

E napok számát a 20/2012. EMMI rendelet 3. § (5) bekezdése rögzíti, így az óvodában és kollégiumban egy nevelési évben vagy egy tanítási évben az öt napot nem haladhatja meg e napok száma. A 20/2012. EMMI rendelet 3. § (6) bekezdése kimondja azt is, hogy az óvodai nevelés nélküli munkanapon, az iskolai tanítás nélküli munkanapon és a kollégiumi foglalkozás nélküli munkanapon – a szülő igénye esetén – az óvoda, az iskola és a kollégium *ellátja a gyermek vagy kiskorú tanuló felügyeletét*. A 28/2015. EMMI rendelet 4. §-a alapján a tanév helyi rendjében meghatározott pedagógiai célra az általános iskolában öt, a nappali oktatás munkarendje szerint működő közép fokú iskolában hat munkanapot tanítás nélküli munkanapként használható fel. Mindehhez a 28/2015. EMMI rendelet 3. § (6) bekezdése előírja – hasonlóan a 20/2012. EMMI rendeletben foglaltakhoz –, hogy e szünetek napjain, ha azok munkanapra esnek, az iskolának – szükség esetén – gondoskodnia kell a *tanulók felügyeletéről*. A felügyelet megszervezéséről több iskola közösen is gondoskodhat.

Az óvodai nevelés nélküli, és iskolai tanítás nélküli munkanapokon való étkeztetés biztosításával összefüggésben indokoltnak tartottam a kérdés további elemzését. Az Nkt. 4. § 10. pontjában, az értelmező rendelkezések között határozza meg, hogy mit foglal magában a gyermek, tanuló felügyelete a nevelési-oktatási intézményben. A definíció szerint a felügyelet a *gyermek, tanuló testi épségének megővéséről* és erkölcsi védelméről való gondoskodás, a nevelési-oktatási intézménybe történő belépéstől a nevelési-oktatási intézmény jogszerű elhagyásáig terjedő időben, továbbá a pedagógiai program részeként kötelező, a nevelési-oktatási intézményen kívül tartott foglalkozások, programok ideje alatt. Az Nkt. 46. § (3) bekezdés b) pontja kimondja, hogy *a gyermeknek, a tanulónak joga*, hogy biztonságban és egészséges környezetben neveljék és oktassák, óvodai életrendjét, iskolai tanulmányi rendjét pihenőidő, szabadidő, testmozgás beépítésével, sportolási, *étkezési lehetőség biztosításával* életkorának és fejlettségének megfelelően alakítsák ki.

Mindezek alapján álláspontom szerint a fenti jogszabályi előírásokból levonható az a következtetés, hogy az óvodának, iskolának a felügyelet ideje alatt is gondoskodnia kell a gyermekek, tanulók megfelelő étkeztetésének biztosításáról. Abban az esetben, ha a szülői igény alapján felügyeletet biztosít az intézmény a nevelés, illetve tanítás nélküli munkanapok időtartamára, akkor az étkeztetést ezen időszakokban is biztosítani kell, vagyis az étkeztetés biztosítása nem jelent választási lehetőséget a feladatot ellátó számára. *Az előzőek értelmében tehát az egyértelmű, hogy az étkezést tanítási napon kellett biztosítani, amelybe nem tartoztak bele az őszi, téli, tavaszi szünetek munkanapjai, illetve a nevelés-, és tanítás nélküli munkanapok. A nyári szünetre pedig a fentiekől teljesen eltérő rendelkezések vonatkoztak.*

Az étkeztetésre vonatkozó kötelező jogszabályi előírás hiányában azonban a szociálisan rászoruló gyermekek étkeztetését az iskolai tanévközi szünetek ideje alatt nem vállalta minden települési önkormányzat. A megkeresésekre érkezett válaszok alapján egyes önkormányzatok (így Kecskemét, Miskolc, Lábod) nem tartották feladatuknak az étkeztetés biztosítását, mivel „erre vonatkozó igény nem merült fel a településükön”. A válaszok szerint volt olyan önkormányzat (így Óbuda és Zugló), amely saját forrásból finanszírozta a rászoruló gyermekek szünidei étkeztetést. A hátrányosabb helyzetű Sarkadkeresztúr polgármestere pedig arról számolt be, hogy anyagi forrás hiányában az önkormányzat saját erőből nem tudja vállalni a rászoruló gyermekek étkeztetésének biztosítását.

Az államtitkár a szaktárca tervezett intézkedéseivel összefüggésben azt hangsúlyozta, hogy a Sztv. 62. §-a alapján a szociális étkeztetést az egyes önkormányzatoknak jelenleg is kötelezettsége biztosítani a szociálisan rászoruló gyermekek részére. *Vizsgálatom ugyanakkor feltárta, hogy a tanévközi szünetekben étkeztetés biztosítására, illetve a szociálisan rászoruló gyermekek étkeztetésére vonatkozó kötelező jogszabályi előírás hiánya miatt, az egyes helyi önkormányzatok eltérő mértékben, formában gondoskodtak ezen időszakok alatt a gyermekek étkeztetéséről.* Álláspontom szerint azonban a gyermekek étkeztetésének biztosítása nem tehetővé függővé attól, hogy az egyes önkormányzatok akarják-e vállalni vagy anyagi forrásaikhoz mérten tudják-e vállalni a rászoruló gyermekek étkeztetésének biztosítását.

Mindezek alapján megállapítom, hogy a korábbi egyértelmű jogi szabályozás hiánya – amely szerint a szünetekben, nevelés és tanítás nélküli munkanapokon a gyermekek étkeztetésének biztosítására nincs kötelező jogszabályi előírás – a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz, valamint alkalmas arra, hogy a gyermek kiemelt védelemhez és gondoskodáshoz való jogával, és az esélyegyenlőség előmozdításának elvével összefüggő jogsérelem veszélyét idézze elő.

2. A vizsgálatom időtartama alatt a jogalkotó felismerte, hogy a szabályozási hiátus alapjogi visszasságot vet fel, ezért 2016. január 1-től lényegesen megváltoztatta a gyermekétkeztetésre vonatkozó szabályokat. A Gyvt. 21. § (1) bekezdés g) pontja kimondja, hogy *természetbeni ellátásként a gyermek életkorának megfelelő gyermekétkeztetést kell biztosítani többek között a gyermeket gondozó szülő, törvényes képviselő kérelmére a 21/C. §-ában foglaltak szerint a bölcsőde és az óvoda zárva tartása, az iskolában az Nktv. 30. § (1) bekezdése szerinti nyári szünet és az Nktv. 30. § (4) bekezdése szerinti tanítási szünetek időtartama alatt.* A szünidei gyermekétkeztetés további szabályait a Gyvt. 21/C. § részletezi az alábbiak szerint:

- „(1) A települési önkormányzat a szünidei gyermekétkeztetés keretében a szülő, törvényes képviselő kérelmére a déli meleg főétkezést
- a) a hátrányos helyzetű gyermek és a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesülő, halmozottan hátrányos helyzetű gyermek részére ingyenesen biztosítja, és
 - b) az a) pontban foglalt gyermekeken kívül további gyermekek, így különösen a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményre jogosult gyermekek részére *ingyenesen biztosíthatja.*
- (2) A települési önkormányzat a szünidei gyermekétkeztetést az (1) bekezdés a) pontja szerinti esetben
- a) a bölcsődei ellátásban, óvodai nevelésben részesülő gyermekek számára a bölcsődei ellátást nyújtó intézmény és az óvoda zárva tartásának időtartama alatt *valamennyi munkanapon,*
 - b) az a) pont alá nem tartozó gyermekek számára
 - ba) a nyári szünetben legalább 43 munkanapon, legfeljebb a nyári szünet időtartamára eső valamennyi munkanapon,
 - bb) az őszi, téli és tavaszi szünetben a tanév rendjéhez igazodóan szünetenként az adott tanítási szünet időtartamára eső valamennyi munkanapon köteles megszervezni, és ennek keretén belül a szülő, törvényes képviselő kérelmének megfelelő időtartamban az adott gyermek részére biztosítani.”

A fenti jogszabály-módosítás alapján *tebát a szünidei gyermekétkeztetés biztosítására a települési önkormányzat köteles, ha a jogosult gyermek szülője, törvényes képviselője azt kéri.* A rendszeres gyermekvédelmi kedvezményre jogosult gyermekek közül a hátrányos helyzetű és a halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek jogosultak ingyenesen a szünidei gyermekétkeztetésre, továbbá a települési önkormányzat biztosíthatja azt további gyermekek részére, különösen a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményre jogosult gyermekek számára, szintén ingyenesen. A szünidei gyermekétkeztetés *időtartama igazodik a gyermek ellátását, nevelését biztosító intézmények zárva tartásához, illetve a tanítási szünetekhez.* A szünidei gyermekétkeztetés a *déli meleg főétkezés* biztosítását jelenti.

A Gyvt. 162. § (1) bekezdés m) pontjában a törvény 2016. január 1-től felhatalmazta a Kormányt, hogy rendeletben állapítsa meg a gyermekvédelmi pénzbeli és természetbeni ellátások igénylésének, megállapításának, nyújtásának, folyósításának és felhasználásának részletes szabályait. A törvény módosításához fűzött indokolás szerint *„a Gyvt. jelenleg a gyámhatóság hatáskörébe utalt pénzbeli és természetbeni ellátások igénylése és megállapítása részletes szabályainak megalkotására ad felhatalmazást a Kormánynak. Tekintettel arra, hogy a gyermekétkeztetés, mint új gyermekvédelmi természetbeni ellátás biztosítására a települési önkormányzat vagy a fenntartó lesz köteles, ezt a felhatalmazó rendelkezést módosítani szükséges.”* A felhatalmazással élve a Kormány a 431/2015. (XII. 23.) Korm. rendelettel módosította a személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti alapellátások és gyermekvédelmi szakellátások térítési díjáról és az igénylésükhöz felhasználható bizonyítékokról szóló 328/2011. (XII. 29.) Korm. rendeletet és szabályozta a feladat ellátását.

Mindezek alapján megállapítom, hogy a hatályos jogszabályok alapján szülői kérelem alapján a bölcsődés, óvodás és iskolás gyermekek étkeztetése az iskolai tanítási napokon – az eddigi évekhöz hasonlóan – jelenleg megoldott. A 2016. január 1-től hatályos rendelkezések alapján szintén megoldottá válik a bölcsőde és óvodai zárva tartás időszakában a bölcsődés és óvodás gyermekek, továbbá az évközi szünetekben és a nyári szünetben a hátrányos helyzetű gyermek és a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesülő, halmozottan hátrányos helyzetű gyermek részére ingyenesen étkeztetése, míg más gyermekek esetében az étkeztetés ingyenesen is biztosítható lesz, így a szünidei gyermekétkeztetéssel összefüggésben a hatályos szabályokat tekintve alapjoggal összefüggő visszasságot nem tártam fel.

A fenti jogszabályváltozásra tekintettel nem vizsgáltam tovább az Sztv. 62. § (1)-(2) bekezdésének³ előírásával összefüggésben az egyes helyi önkormányzatok rendeleteinek az étkeztetésre való jogosultság szabályozásával kapcsolatos rendelkezéseit sem.

3. Jelen vizsgálatom során a szaktárcától és az önkormányzatoktól tájékoztatást kértem arra vonatkozóan, hogy a speciális étkezési igényű, szociálisan rászoruló gyermekek nyári szociális étkeztetése során megoldott-e ezen gyermekek számára az egészségi állapotuknak megfelelő étkezés biztosítása. Az államtitkár válaszában kifejtette, hogy a speciális étkezési igényű gyermekek számára a megfelelő étkezés biztosítását Közétk.r. 15. § (1) bekezdése írja elő, azonban a Közétk.r. 1. § (4) bekezdése értelmében a rendeletet a szociális nyári gyermekétkeztetés esetében nem kell alkalmazni. Ugyanakkor a Közétk.r. 1. § (4) bekezdése az egészségügyi intézmények válsághelyzeti terveinek tartalmi követelményeiről, valamint egyes egészségügyi tárgyú miniszteri rendeletek módosításáról szóló 43/2014. (VIII. 19.) EMMI rendelet 19. §-a alapján nem lépett hatályba, amelynek megfelelően – a kimentést megengedő, speciális szabályozás hiányában – a szociális nyári gyermekétkeztetés esetén a Közétk.r. 15. § (1) bekezdése kötelező erejű. *Mindezek alapján egyértelműen megállapítható, hogy az önkormányzatoknak a szüneti gyermekétkeztetés alkalmával minden esetben biztosítaniuk kell a speciális étkezési igényű gyermekek számára is a megfelelő közétkeztetést.*

A vizsgálatom során megkeresett önkormányzatok közül Óbuda, Zugló, Kecskemét és Pécs illetékességi területén megoldott a speciális étkezési igényű, szociálisan rászoruló gyermek egészségi állapotának megfelelő étkeztetése, jellemzően a közétkeztetési szolgáltatást ellátó vállalkozóval kötött vállalkozási szerződés biztosítja a speciális étkezést orvosi igazolás alapján. Lábodon és Sarkadkeresztúron speciális étkezési igényű gyermek nem vesz részt a gyermekétkeztetésben, ilyen igény az önkormányzatokhoz nem érkezett. Miskolcon sem merült fel igény a speciális étkezés biztosítására, az önkormányzat szükség szerint a bölcsődei konyhán keresztül, kis létszámban, a bölcsődés korosztály részére ki tudna elégíteni ilyen igényt. Mórahalom polgármesterének tájékoztatása szerint a gyermekétkeztetést biztosító oktatási-nevelési intézmények (általános iskolák és az óvodák) önálló vezetéssel működő intézmények, ezért az önkormányzatnak e kérdés megválaszolásához nem volt kellő rálátása.

Az alapvető jogok biztosa számos jelentésében felhívta a figyelmet a speciális étkezési igényű gyermekek közétkeztetési ellátásának kötelezettségére. Kiemelte, hogy a Gyvt. 151. § (2) bekezdése szerint, ha a szülő eltérően nem rendelkezik, a nem állami fenntartó az általa fenntartott nevelési-oktatási intézményben, a települési önkormányzat az általa fenntartott óvodában és a közigazgatási területén az állami intézményfenntartó központ által fenntartott nevelési-oktatási intézményben, a fenntartó az egyéb állami fenntartású intézményben a gyermekek és a tanulók számára az óvodai nevelési napokon, illetve az iskolai tanítási napokon biztosítja a déli meleg főétkezést és két további étkezést. Az étkeztetés biztosítására kötelezett önkormányzat e feladatának ellátásához a közigazgatási területén kívülről érkező gyermek, tanuló lakóhelye szerinti önkormányzattól hozzájárulást kérhet. Iskolai étkeztetésben részesülhet az a tanuló is, aki a napközit nem veszi igénybe. Az étkezések közül az ebéd külön is igényelhető. Ha a gyermekétkeztetést a települési önkormányzat biztosítja, úgy az intézményi térítési díjat a települési önkormányzat állapítja meg.

A 2016. január 1-jétől hatályos új szabályozás – a Gyvt. 21. §-a és a Gyvt. 21/C. §-a – változatlanul a települési önkormányzatokat nevezi meg a feladat címzettjeiként. Kötelezettségként fogalmazza meg továbbá a speciális ellátásra vonatkozóan az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.) 50. § (3) bekezdése, hogy a közétkeztetésben – különös tekintettel az egészségügyi, a szociális, valamint a gyermekintézményekben nyújtott közétkeztetésre – az élettani szükségletnek megfelelő minőségű és tápértékű étkezést kell biztosítani. A Gyvt. 41. § (1) bekezdésében külön szerepel, hogy a gyermekek napközbeni ellátásaként többek között a családban élő gyermekek életkorának megfelelő étkeztetését kell megszervezni.

³ Az Sztv. 62. § (1) bekezdése alapján az étkeztetés keretében azoknak a szociálisan rászorultaknak a legalább napi egyszeri meleg étkezéséről kell gondoskodni, akik azt önmaguk, illetve eltartottjaik részére tartósan vagy átmeneti jelleggel nem képesek biztosítani, különösen koruk, egészségi állapotuk, fogyatékoságuk, pszichiátriai betegségeik, szenvedélybetegségeik, vagy hajléktalanságuk miatt. Az Sztv. 62. § (2) bekezdése szerint e jogosultsági feltételek részletes szabályait a települési önkormányzat rendeletben határozza meg.

Amint azt az alapvető jogok biztosa már korábbi jelentésében⁴ is rögzítette: a gyermek egészségügyi állapotának megfelelő étkezés megszervezése – amennyiben szülője igényli – a köznevelési intézmény feladata, a közétkeztetés biztosítására pedig a települési önkormányzat kötelezett. A megfelelő megoldást – például a gyermek számára a speciális étkeztést nyújtó közétkeztetési cégtől a teljes körű (napi háromszori) étkezés megrendelésével – a köznevelési intézmény bevonásával, az önkormányzatnak kell megtalálnia. *Alláspontom töretlen abban, hogy a speciális igényű gyermekek étkeztetésének megoldása nem múlhat az intézmények helyzetén, belátásán vagy jóindulatán, a feladat ellátása ugyanis nem fakultatív.*

Mindezek alapján megállapítom, hogy a szűnidei gyermekétkeztetés során a speciális étkeztetés esetleges hiánya a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggésben, a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával, az esélyegyenlőség előmozdításának követelményével összefüggésben visszáság veszélyét veti fel.

4. Vizsgálatom során kiemelt figyelemmel voltam a 0-3 éves korú gyermekek étkeztetésének biztosítását meghatározó jogszabályi rendelkezésekre is. Az államtitkár a megkeresésemre adott válaszában beszámolt arról, hogy számos település, ahol jogszabályi előírás alapján nem kötelező a bölcsődei ellátás biztosítása, önként vállalt feladatként biztosítja azt, így a rászoruló gyermekek igénybe tudják venni az étkeztetést is. Továbbá jogszabályi lehetőség van arra, hogy az adott település bölcsődéje a férőhelyszám legfeljebb 15 %-áig az ellátási területén kívülről is fogadjon gyermekeket, mindez pedig hozzájárulhat ahhoz, hogy más településen élő, de egyébként rászoruló gyermekek is ellátásban részesüljenek. Az államtitkár válaszában a KSH statisztikai adataira hivatkozott, amelynek 2013. évi adatai alapján az országban 375 településen működött bölcsőde, amelyből 239 település, vagyis a települések 64 %-ában az önkormányzatok önként vállalt feladatként biztosítják az ellátást.

A megkeresett önkormányzatoktól beérkezett válaszok ugyanakkor azt mutatják, hogy a települések az említett problémát leggyakrabban a jelzőrendszer megfelelő működtetésével látták kiküszöbölhetőnek. A gyermekvédelmi jelzőrendszeri tagok, a házi gyermekorvosok és a védőnők figyelemmel kísérik a szociálisan rászoruló, hátrányos helyzetű családok gyermekeinek sorsát, jelzésük alapján kerül kapcsolatba a családdal a gyermekjóléti szolgálat, és szükség szerint a bölcsődei elhelyezés biztosításával gondoskodik arról, hogy a rászoruló gyermek étkeztetése megoldott legyen.

A tényállás ismeretében feltártam a kisgyermekek bölcsődei ellátását meghatározó rendelkezéseket is. A Gyvt. 41. § (1) bekezdése szerint a gyermekek napközbeni ellátásaként a családban élő gyermekek életkorának megfelelő nappali felügyeletét, gondozását, nevelését, foglalkoztatását és étkeztetését kell megszervezni azon gyermekek számára, akiknek szülei, nevelői, gondozói munkavégzésük, munkaerő-piaci részvételt elősegítő programban, képzésben való részvételük, betegségük vagy egyéb ok miatt napközbeni ellátásukról nem tudnak gondoskodni. A Gyvt. 41. § (2) bekezdés c) pontja szerint a gyermekek napközbeni ellátását különösen az olyan gyermek számára kell biztosítani, akinek a szülője, gondozója szociális helyzete miatt az ellátásáról nem tud gondoskodni.

Az alapelvek között határozza meg a Gyvt. 3. § (1) bekezdése, hogy a jogszabályban meghatározott ellátások igénybevétele általában önkéntes. A gyermek szülője vagy más törvényes képviselője csak törvényben meghatározott esetekben kötelezhető valamely ellátás igénybevételére. A Gyvt. 68. § (3) bekezdés a) pontja alapján a gyermek védelembe vételével egyidejűleg a gyámhatóság – a veszélyeztetettség okának megszüntetése érdekében – kötelezheti a szülőt, hogy folyamatosan vegye igénybe a gyermekek napközbeni ellátását, így a bölcsődei ellátást. A Gyvt. 94. § (3) bekezdés a) pontja szerint azonban bölcsődei ellátás megszervezése csak a 10 ezer főnél több állandó lakosú településeken kötelező.

A tényállás és a vonatkozó jogszabályok összevetéséből arra következtettem, hogy a 375 településen működtetett bölcsődei ellátás az ország 3154 település⁵ számához viszonyítva csak kis hányadot képvisel.

⁴ Lásd az AJB-1147/2012. számon kiadott jelentést.

⁵ Lásd: https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_wdsd005.html

A KSH kisgyermek napközbeni ellátásáról szóló, 2014. évre vonatkozó helyzetkép összefoglalta, hogy „a szolgáltatásokhoz való egyenlő hozzáférés elve továbbra sem tud teljes mértékben érvényre jutni. 2014-ben 2592 településen az ott élő 65 338, 3 éven aluli gyermeknek helyben nem volt hozzáférhető sem a bölcsődei, sem a családi napközis ellátás; közülük sokuknak az ellátás egyetlen más formája sem, annak ellenére, hogy további 153 településen a gyermekjóléti ellátások helyett óvoda-bölcsődei csoportokban oldották meg a gyermekek elhelyezését. A 3 évesnél fiatalabb gyermekek 22%-a élt olyan településen, ahol helyben nem biztosított semmilyen napközbeni ellátás.”⁶

Az előzőek okán a gyermekek jogainak védelméért is felelős ombudsmanként külön fel kívánom hívni figyelmet arra a problémára, hogy azokon a településeken, ahol nem működik bölcsőde, a szociálisan rászoruló gyermekek étkeztetésének megoldása bölcsődei keretek között eleve nem lehetséges, és ellátó hely hiányában a gyámhatóság sem tudja elrendelni a bölcsődei ellátás igénybevételét, amelyen keresztül a szociálisan rászoruló kisgyermek ingyenes étkeztetésben részesülhetnének. *Álláspontom szerint – nem vitatva az önkéntes vállalatok rendszerének és az intézményi ellátáshoz kapcsolt működés fontosságát – mindez a bölcsődés korú hátrányos helyzetű, rászoruló kisgyermek jelentős része tekintetében az étkeztetéshez való hozzáférés szempontjából nem jelent valódi, tényleges megoldást, hanem komoly esélyegyenlőtlenséget generál aszerint, hogy a kisgyermek melyik településen él.*

Intézkedéseim

A jelentésben feltárt, alapjogokkal összefüggő visszasság jövőbeni bekövetkezésének hatékony megelőzése érdekében – elismerve a jogalkotó által eddig tett intézkedéseket –

- 1) az Ajbt. 32. §-a alapján *kezdeményezem* az emberi erőforrások miniszterénél, hogy jelentésem nyomán tekintse át a jelenlegi helyzetet és fontolja meg olyan tartalmú jogi szabályozás előkészítésének megkezdését, amely a jövőre nézve, a rendelkezésre álló erőforrásokra is figyelemmel lehetővé tenné az iskolai és óvodai nevelés, illetve tanítás nélküli munkanapokon a tanulók, továbbá a bölcsődével nem rendelkező településeken élő, bölcsődés korú gyermekek étkeztetésének biztosítását;
- 2) az Ajbt. 31. § alapján *felkérem* a Miniszterelnökséget vezető minisztert, hogy tegye meg – a megyei és a fővárosi kormányhivatalok útján – a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy valamennyi helyi önkormányzat minél szélesebb körű tájékoztatást kapjon a szüneti gyermekétkeztetés során biztosítandó speciális étkezési igényű gyermekek étkeztetésének kötelező feladatellátásáról.

Budapest, 2016. május

Székely László sk.

⁶ Lásd: Statisztikai Tükör 2015/67. Helyzetkép a kisgyermek napközbeni ellátásáról, 2014: <https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/stattukor/kisgyermnapkozbeni/kisgyermnapkozbeni14.pdf>