

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-866/2017. számú ügyben**

Előadó: dr. Bene Beáta

Az eljárás megindítása

A panaszos a Budapesti Vendéglátóipari és Humán Szakképzési Centrum Gundel Károly Szakképző Iskola (a továbbiakban: Iskola) szakszervezeti csoportja nevében fordult beadvánnyal Hivatalomhoz. Előadta, hogy az Iskola érdekében többször kérte a Budapesti Vendéglátóipari és Humán Szakképzési Centrum (a továbbiakban: Szakképzési Centrum), a Nemzeti Szakképzési és Felnőttképzési Hivatal (a továbbiakban: NSZFH), valamint a Nemzetgazdasági Minisztérium (a továbbiakban: NGM) segítségét, az Iskolában fellépő problémák megoldását. A panaszos sérelmezte, hogy az Iskolában betöltetlen pedagógus álláshelyek következtében hetente 100 tanóra szaktanár általi megtartása nem biztosított jelenleg, mivel az órákat a tanárok – a magas óraszámú helyettesítések miatt – további helyettesítéssel sem tudják megtartani.

Tekintettel arra, hogy a panaszolt ügyben felmerült az oktatáshoz való joggal, valamint a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével összefüggő visszásság gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. A vizsgálatom eredményes lefolytatása érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdésének a)-b) pontja, valamint (2) bekezdése alapján tájékoztatást kértem Iskola igazgatójától és a Szakképzési Centrum főigazgatójától.

Az érintett alapvető jogok és alkotmányos elvek

- a jogállamiság elve és a jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független, demokratikus jogállam.”* [Alaptörvény B) cikk (2) bekezdés];
- az oktatáshoz való jog: *„Minden magyar állampolgárnak joga van a művelődéshez. Magyarország e jogot a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével, az ingyenes és kötelező alapfokú, az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú, valamint a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülők törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatásával biztosítja.”* [Alaptörvény XI. cikk (1)-(2) bekezdés];

Az alkalmazott jogszabályok

- a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Nkt.);
- a szakképzésről szóló 2011. évi CLXXXVII. törvény (a továbbiakban: Szt.);
- a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény (a továbbiakban: Kjt.);
- a nevelési-oktatási intézmények működéséről és a köznevelési intézmények névhasználatáról szóló 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet (a továbbiakban: EMMI rendelet).

A megállapított tényállás

1. A Szakképzési Centrum főigazgatója által a tagintézmény élére egy évre megbízott *igazgató* – aki korábban az Iskola kinevezett igazgatója volt – válaszában az időpontjában, 2016. december 10-én az *Iskolának nem volt a fenntartó által elfogadott a 2016/2017. tanévre vonatkozó tantárgyfelosztása*, emiatt a *tervezett adatok alapján nyújtott tájékoztatást*. Az Iskola nappali és felnőttoktatási tagozatán 65 osztályban 1591 tanuló jár. Az ellátandó órák száma összesen 2401,6 óra/hét, ami az átlagszámítás szerint 100 pedagógus álláshelyet jelent. Az Iskolában ugyanakkor 5 fő vezető beosztású tanárt, 85 fő kinevezett munkaviszonyban álló pedagógust és 23 fő megbízási szerződéssel rendelkező óraadó tanárt foglalkoztatnak és 6 db üres álláshelyet tartanak nyilván.

A 2016/2017. tanév tantárgyfelosztásának előkészítésekor, 2016 júniusában kérte a Szakképzési Centrumtól az üres álláshelyek meghirdetését. A kozigallas.gov.hu oldalon 2016. július 30-án jelentek meg a hirdetések, azonban 2016. szeptember 1-jéig nem sikerült betölteni az angol nyelv, a matematika-informatika, testnevelés és turisztika tanári állásokat. Folyamatosan kezdeményezte az újabb hirdetések megjelentetését, amelyre 2016. november 14-én került sor. Beszámolt arról, hogy ez alatt az időszak alatt ráadásul 1 pincér szakoktató, valamint további 1 testnevelés szakos tanár is megszüntette munkaviszonyát.

A tanév elején szeptemberben az *ellátatlan órák ötödét eseti helyettesítéssel oldották meg*, az üres álláshelyeken lévő órák nagy részét a kinevezett pedagógusok tartós helyettesítéssel látták/látják el, továbbá óraadókkal biztosítják a szakszerű tanítást. *Matematika tantárgy esetében 5 kinevezett pedagógus tartós helyettesítéssel, és 2 óraadó tanárral látják el az órákat. Angol nyelv tekintetében 3 kinevezett pedagógus tartós helyettesítéssel és 1 óraadó tanárral látják el az órákat, angol nyelvből emellett is van 4 ellátatlan óra. Testnevelés tantárgy óraszámait 3 kinevezett pedagógus látja el tartós helyettesítéssel, e tantárgy tekintetében a végzős 3/11. szakiskolai évfolyam osztályaiban vannak ellátatlan órák. Pincér elmélet és gyakorlat tantárgy óraszámait 2 kinevezett pedagógus tartós helyettesítéssel és 1 óraadó tanárral látja el. Turisztikai szakmai tárgyak esetén* kiemelten kezelik a végzős osztályokban a szakmai tárgyak tanítását, ott óraadókkal oldják meg. Az érettségiző és a szakképző osztályok szakmai vizsgára készülő évfolyamok osztályaiban az órák ellátása óraadók segítségével biztosított.

Az igazgató a problémát abban látja, hogy miközben a kinevezett tanárok sok órát kénytelenek tartós helyettesítéssel ellátni, eközben augusztustól november elejéig a *Szakképzési Centrum többszöri kérés ellenére sem tette meg azokat az intézkedéseket, amelyek az álláshelyek betöltéséhez szükségesek lettek volna* (álláshelyek folyamatos hirdetése).

A tartós helyettesítéssel ellátott órákhoz kapcsolódó szerződések, valamint a kifizetések körül *nagy volt a bizonytalanság*. A Szakképzési Centrum vezetése az elmúlt tanévhez képest csökkentette az óradíjakat, eltérő óradíjat állapított meg a nappali és a felnőttoktatási tagozaton. Az elmúlt hónapokban tapasztalt bizonytalanság miatt több óraadó és 1 fő kinevezés előtt álló pedagógus *is visszalépett a munkavállalástól* – a korábban jelzett 2 fő kinevezett pedagógus távozása mellett – *ez tovább fokozta a nehézségeket*.

Az igazgató válaszában továbbra is *szorgalmazta az álláshelyek folyamatos hirdetését*, egyben figyelemmel kíséri a helyettesítések folyamatát, mivel elsődlegesen arra törekszik, hogy lehetőleg minden óra szakszerűen, a tanulók érdekének megfelelően legyen ellátva. Az Iskola honlapján júniustól kezdve a mai napig *folyamatosan hirdetik az álláshelyeket*, amelyek azonban *csak egy szűk kört érnek el*. Ezen túl személyes kapcsolataikon keresztül a tantestület tagjaival együttműködve keresik a megoldást jelentő kollégákat, akik egyéb szakmai vezető beosztásuk (pl. szállodaigazgató, turisztikai menedzser, egyetemi oktató) mellett óraadóként tudnak segíteni az tanításban.

2. A *Szakképzési Centrum főigazgatója válaszában* hivatkozott arra, hogy az Iskola – amely a Szakképzési Centrum tagintézménye – 2014/2015. tanévben a Klebelsberg Intézményfenntartó Központhoz (KLIK) tartozott, majd a 2015/2016. tanévtől a Szakképzési Centrum részévé vált. A Szakképzési Centrum élére 2016 júliusában teljesen új vezetés került, amely számos a korábbi időszakban keletkezett problémát, illetve anomáliát is örökölt.

A Szakképzési Centrum vezetése átvizsgálta a korábbi dokumentumokat és feltárta, hogy 2014/2015-ös és 2015/2016-ös tanévben 13, ill. 14 fő nyugdíjas óraadót foglalkoztatott az Iskola. A 2015/2016. tanévben a nyugdíjas továbbfoglalkoztatással kapcsolatban a középírányító szervtől érkezett eljárásrend meghatározta a finanszírozott óradíj mértékét, amely a nappali rendszerű oktatásban 2500 Ft, míg a felnőttoktatásban 2750 Ft lehetett. A 2016 augusztusában megtartott tanévnyitó értekezleten a Szakképzési Centrum vezetése ismertette, hogy a költségvetés nem teszi lehetővé a fenti óradíjaknál magasabb óradíjak megállapítását a 2016/2017. tanév első felében. Az óradíjak szinkronban vannak a tagintézményekben alkalmazott gyakorlattal, a fenntartó eljárásrendjével és a Szakképzési Centrum költségvetésével. Megjegyezte ugyanakkor, hogy a tanév második felétől az óradíjak növekedtek.

Az Iskola által ellátott óraszámokkal összefüggésben kifejtette, hogy *a tagintézmény szakmailag önálló intézmény*. A Szakképzési Centrum Szervezeti és Működési Szabályzata (a továbbiakban: SzMSz) szerint az igazgató felelős a tagintézmény pedagógiai munkájáért, és adminisztratív feladatainak ellátásáért, szervezi és ellenőrzi a tagintézmény feladatainak végrehajtását, biztosítja a szakmai követelmények érvényesülését. A szakmai, pedagógiai munka tervezése, szervezése, a feladatellátás biztosítása is az iskola igazgatójának feladata és hatásköre. Az SzMSz értelmében az Nkt. által az igazgatóra telepített feladatkörökben *az igazgató nem utasítható*. Majd ismét hivatkozott arra, hogy az Iskolában a 2014/2015-ös tanévben heti 95,5 órában, míg a 2015/2016-os tanévben 115 órában történt nyugdíjas foglalkoztatás, amely 20%-os növekedés.

Ezzel összefüggésben rögzítette azt is, hogy a kérdéses állásokra jelentkezőket általában határozott idejű kinevezéssel alkalmazták (még akkor is, ha olyan hiányszakról volt szó, mint például testnevelés), majd annak lejártát követően nem alkalmazták tovább a pedagógust. Az így „megüresedett” helyen alkalmazták azokat a pedagógusokat, akik korábban az intézményből mentek nyugdíjba. Azaz az intézményvezetés támogatta (bizonyos szempontból konzerválta) az elmúlt tanévekben az óraadói óraszámok növekedését, a nyugdíjasok ún. visszafoglalkoztatását. Ezzel gátolva az adott esetben pályakezdő munkaerő elhelyezkedését az intézményben. Ennek a bevett gyakorlatnak a megismerésekor a Szakképzési Centrum részéről is megfogalmazódott „az oktatáshoz való joggal összefüggő visszásság gyanúja”.

A Szakképzési Centrum új vezetése 2016 augusztusában azzal szembesült, hogy az Iskolában több pedagógusnak is megszűnt a határozott idejű kinevezése, az intézmény vezetője pedig azt a tájékoztatást adta, hogy a továbbiakban nem tud órát biztosítani, majd pedig benyújtotta igényét ugyanezen állások meghirdetésére. Ezen álláshirdetések meg is jelentek a közígállás.hu portálon. Jelezte azonban, hogy a tanév elkezdése után viszonylag nehéz olyan pedagógust találni, aki váltani tud, és megfelelő a szakmai végzettsége is.

Az Iskola vezetése által elkészített, a 2016/2017. tanévre vonatkozó tantárgyfelosztásban a nyugdíjasként foglalkoztatott pedagógusokat nem üres álláson foglalkoztatottként, hanem státuszban lévő pedagógusként jelenítették meg. Mivel a Szakképzési Centrumhoz tartozó nyolc tagintézményben több mint 500 pedagógus dolgozik, így fentiekre csupán a tételes ellenőrzés után derült lény. Ezt követően történt meg az újabb álláshirdetések megjelentetése. A főigazgató válaszában aláhúzta azt is, hogy a jelentkezők az iskola igazgatójához adják be pályázatukat, közülük az iskola igazgatójának jogköre kiválasztani, kit szeretne alkalmazni.

A főigazgató véleménye szerint a problémák nem 2016 őszén keletkeztek, hanem az elmúlt két tanév időszakban tapasztalható negatív intézményvezetési stratégiából következő tendencia. A Szakképzési Centrum vezetése közvetlenül a már előkészített tanév megkezdése előtt csak olyan intézkedést kezdeményezhetett, amely a feladatellátást nem zavarta meg. Az üres státuszok folyamatos hirdetésével, a státuszoknak határozatlan idejű kinevezéssel történő betöltésével hosszabb távon rendezhető a helyzet. A 2017/2018. tanévre a főigazgató egyértelmű álláspontja szerint csökkennie kell a nyugdíjas óraadók számának az iskolában.

A főigazgató véleménye szerint nem állja meg a helyét az az állítás, hogy az elmúlt hónapokban bizonytalanság volt tapasztalható, de az elmondható, hogy a 2016. július 1-e óta eltelt fél évben – minden tagintézmény vonatkozásában – elkezdődött a tanügyi dokumentumok, a munkaügyi iratok átvizsgálása. Megítélése szerint az órák óraadókkal, tartós helyettesítéssel történő ellátásának problémáját alapvetően az Iskola vezetése okozta. A vizsgált két tanévben a hiányzó státuszok betöltése terén az igazgató nem tett meg minden elvárható intézkedést, emellett a tanulók érdeke helyett nyugdíjas kollégáik minél nagyobb számú visszafoglalkoztatását tartották szem előtt. Ezért is tarthatták sérelmesnek többen, hogy nem kiemelt óradíjat állapítottak meg, hanem egységes, a költségvetés által biztosított óradíjjal alkalmazhatták őket.

A Szakképzési Centrum a tájékoztatás szerint intézkedési tervet készít, hogy a tagintézmény 2017. szeptember 1-ig számolja fel a beadványban megfogalmazott gyakorlatát, amelyről az ombudsmannak 2017. október 1-jei határidővel írásban be fognak számolni.

3. A panaszos 2017. február 21-én tájékoztatott levelében, hogy az Iskolában már nincs ellátatlan tanóra, más problémák változatlanul fennállnak. Egyben rendelkezésemre bocsátotta a szaktárcával, a Szakképzési Centrummal, a Nemzeti Szakképzési és Felnőttképzési Hivatallal (NFSZH) folytatott levelezések másolatát, amelynek releváns részleteit a vizsgálatom vonatkozó részeinél ismertetem.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. A törvény 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint hatóság (ideértve a közszolgáltatást végző szervet is) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak

közvetlen veszélyével jár, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Ajbt. 18. § (2) bekezdés a) pontja értelmében közszolgáltatást végző szervnek minősül függetlenül attól, *hogy milyen szervezeti formában működik az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv.*

Az Nkt. 1. § (2) bekezdése értelmében a köznevelés közszolgálat, amely a felnövekvő nemzedékek érdekében a magyar társadalom hosszú távú fejlődésének feltételeit teremti meg, és amelynek általános kereteit és garanciáit az állam biztosítja. Az Nkt. 2. § (1) bekezdése kimondja, hogy az Alaptörvényben foglalt ingyenes és kötelező alapfokú, ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú oktatáshoz való jog biztosítása a magyar állam közszolgálati feladata. A fentiek alapján *az érintett szervekre, mind a köznevelési intézményre (Szakképzési Centrum, Iskola), mind annak fenntartójára (NGM), illetve a fenntartói jogok gyakorlásában résztvevő NSZFH-ra az ombudsman vizsgálati jogosultsága – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – egyértelműen kiterjed.*

Hatásköröm megállapításánál figyelemmel voltam az Ajbt. 1. § (2) bekezdés a) pontjában rögzített hatásköri követelményre is, miszerint az alapvető jogok biztosa tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a gyermekek jogainak a védelmére.

II. Az érintett alapvető jogok és elvek tekintetében

Az alapjogi biztos egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az országgyűlési biztos következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjogkorlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi tesztek.

Az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövege az 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 kiemelte, 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 mondta ki, 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, az Alaptörvény XI. cikk (1)-(2) bekezdésében foglaltakat a korábbi Alkotmány 2. § (1) bekezdése és 70/F. § (1)-(2) bekezdése szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve és az oktatáshoz való jog tekintetében nem hoz olyan érdemi változást az Alaptörvény szövege, mely a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat elvetését, tartalmi átértékelését alátámasztaná. Így elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok és az alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az Alkotmánybíróság által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozatai indoklásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket.

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 követetőségre és az érthetőségre*. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.

2. Az Alaptörvény XI. cikk (1)-(2) bekezdése alapján minden *magyar állampolgárnak joga van a művelődéshez, Magyarország ezt a jogot a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével, az ingyenes és kötelező alapfokú, az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú, valamint a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülők törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatásával biztosítja*. Az Alaptörvény a személyiség kibontakoztatásának, a tájékozott és felelős polgárrá válásnak az egyik alapvető feltételeként valamennyi magyar állampolgár jogát elismeri a *műveltség megszerzésére törekvéshez*.

E jog érvényesítése szükségszerűen állami cselekvést igényel: az állam az elengedhetetlenül fontos ismeretek megszerzését, a gyermekek megfelelő fejlődését többek között az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú oktatással biztosítja. Az Alaptörvény szerint az ismeretbővítés, valamely foglalkozás elsajátításához vagy a magasabb szintű szakmai vagy tudományos oktatásban való részvételhez szükséges tanulás lehetőségét a középfokú oktatás korlátozásmentes és ingyenes elérhetőségével ösztönzi.

Az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdéséből eredő intézményvédelmi kötelezettség összetett követelményrendszert támaszt az állammal szemben az alapjogok érvényesülésére. Magában foglalja a szabályozási kötelezettséget (a szervezeti és eljárási biztosítékok megteremtését), adott esetben az anyagi támogatási kötelezettséget, a meglévő vagy az alapjog-érvényesülés szempontjából az Alaptörvény által megkívánt intézményes formák védelmét (s egyben tartózkodást a működés tartalmi befolyásolásától). Mindezekből következőleg *fennáll az állami kötelezettsége az oktatáshoz való jog gyakorlásának lehetőségét biztosítani az intézményi struktúra létrehozásával és fenntartásával*. Az Alkotmánybíróság a 3046/2013. (II. 28.) AB határozatában kiemelte, hogy az oktatáshoz való jog, valamint az államot terhelő intézményvédelmi kötelezettség tartalmával már több határozatában foglalkozott, az ezekben kifejtett álláspontját pedig az Alaptörvény XI. cikk (2) bekezdésével összefüggésben is fenntartja. Hangsúlyozta, hogy a mindenkori törvényhozó és végrehajtó hatalom alkotmányos joga és egyben kötelessége az oktatási rendszer működtetésének folyamatos figyelemmel kísérése, a felmerülő hibák kijavítása, a hiányosságok pótlása, a működési zavarok elhárítása, az ellehetetlenülés megakadályozása.

III. Az ügy érdeme tekintetében

1. A tantárgyfelosztással összefüggésben

A pedagógiai munka tervezéséhez az iskola az EMMI rendelet 105. § (1) bekezdése alapján tantárgyfelosztást készít. A tantárgyfelosztás kapcsán a 105. § (2) bekezdése alapján többek között rögzíti a pedagógus által ellátott óratervi órák és egyéb foglalkozások számát osztályonként és tantárgyanként, egyéb foglalkozásonként, az egyes pedagógusok neveléssel-oktatással lekötött óraszámát; az órakedvezményre jogosító jogcímeiket, az előzőekben felsoroltak szerinti külön-külön összesített óraszámot, valamint a *fenntartó által engedélyezett pedagógus-álláshelyek számát*.

Az EMMI rendelet 105. § (4) bekezdése értelmében pedig a tantárgyfelosztás alapján készített összesített iskolai órarend tartalmazza a tanórai és az egyéb foglalkozások időpontját, osztályonként és tanóránként az adott tantárgy és a tanár megnevezésével.

A tantárgyfelosztás tehát az iskolai oktatás megszervezésének alapja, amely osztályonként rögzíti tantárgyakra lebontva – figyelemmel a kerettanterv, illetve a helyi tanterv óraszámaira, valamint a pedagógusok órakeretére és a fenntartó által engedélyezett pedagógus létszámra – az óraszámokat. E dokumentum egyben megmutatja, hogy mely tantárgy esetén jelenik meg ellátatlan óra, vagyis mely tantárgy esetében nincs biztosítva a megfelelő szakképzettséggel rendelkező pedagógus.

A tantárgyfelosztás 2016/2017-es tanévre vonatkozó elkészítési körülményeit vizsgálva hivatkoznom kell a rendelkezésemre bocsátott iratok között fellelhető, a 2016. november 18-án kelt és a NGM Képzésfejlesztési és Intézményfelügyeleti Főosztályának vezetője által írt levélben foglaltakra, amely szerint „A tantárgyfelosztást az iskola igazgatója készíti el és juttatja el a fenntartóhoz jóváhagyásra. Az Iskola vezetője által beküldött tantárgyfelosztás *nem a jogszabályi előírásoknak megfelelően készült*, nem volt összhangban a kerettantervben rögzített követelményekkel, óraszámokkal. A Szakképzési Centrum ezt a tényt az előzetes ellenőrzést követően jelezte az iskola vezetésének és kérte a megfelelő tantárgyfelosztás elkészítését. *A tanév eleji ideiglenes órarend az iskolavezetés által nem megfelelően elkészített tantárgyfelosztás következménye volt.*”

A rendelkezésemre bocsátott iratok között megtalálható a *szakszervezet* válasza is, amely a tantárgyfelosztás kapcsán az alábbiakat rögzítette: „A tantárgyakra meghatározott órakeret kötelező érvényű, a témakörre kialakított óraszám pedig ajánlás. [...] Az elméleti és gyakorlati órák megszabott arányát a teljes képzési idő során kell érvényesíteni. Tehát e kitétel és a 10%-os szabadsáv eleve biztosít bizonyos önállóságot a tagintézmények is.” A válasz utalt arra is, hogy szaktanáraik megítélése szerint a kerettanterv merev alkalmazásával jelenleg alacsony az elméleti órák száma. A korábbi óraadók egy része azért nem vállalt órát, mert nem látta biztosítottnak a tananyag megfelelő elsajátítását. Megfogalmazták a levélben, hogy *az Iskola szeptemberben a Szakképzési Centrum utasítása alapján más-más elvek szerint négy alkalommal dolgozta át a tantárgyfelosztást.*

A felvetésre az NGM 2017. január 13-án kelt újabb levélben reagált, miszerint „*A kerettantervek szinte változatlan tartalommal már a nyár elején megismerhetőek voltak.*”

Az Iskola igazgatója a tantárgyfelosztással kapcsolatos véleményét 2017. február 6-án kelt levelében osztotta meg a NGM-mel. Ebben – a szaktárca állításával szemben – kifejtette, hogy a Szakképzési Centrum előző vezetése 2016 tavaszán bekérte a tantárgyfelosztás tervezetét, azonban teljesen új helyzetet teremtett a szaktanársági kerettanterv megjelenése, amelynek időpontjáig nem végelegesíthették azt. *A tantárgyfelosztás formátuma a korábbi fenntartók (önkormányzat, KLIK, Szakképzési Centrum korábbi vezetése) által elvárt és elfogadott formátum volt.* A korábban alkalmazott tantárgyfelosztás a jogszabályi előírásoknak megfelelt, azonban az új vezetés egy teljesen új, korábban a köznevelésben nem alkalmazott formátumot kért számon.

A feltárt tényállás szerint megállapítom, hogy az Iskolának a tanév megkezdésekor nem volt jóváhagyott a 2016/2017-es tanévre vonatkozó tantárgyfelosztása, ami azonban még 2016 decemberében a tanév megkezdésétől eltelt három hónapot követően sem állt rendelkezésre.

Ombudsmanként hatásköröm hiányában nem vizsgálhatom és nem is vizsgáltam a tantárgyfelosztás pedagógiai szakszervezését, amely fenntartói jóváhagyást követően a tanév megkezdésének alapját jelenti. A tantárgyfelosztás jóváhagyásának elmaradása a tanév megkezdésében súlyos bizonytalanságot idézett elő, ezért e mulasztás önmagában alkalmas arra, hogy a tanulók oktatáshoz való jogával összefüggő visszútságot okozzon.

A tantárgyfelosztás kérdéskörénél nem hagyható figyelmen kívül, hogy a tantárgyfelosztás határidejét az EMMI rendelet 105. § (3) bekezdése szabályozza, miszerint a tantárgyfelosztást jóváhagyás céljából *minden év augusztus 15-ig meg kell küldeni a fenntartónak.*¹ Azt is figyelembe kell venni ennek kapcsán, hogy a szakképzésre vonatkozó kerettantervet, amely a tárgyfelosztás alapját képezi *2016. augusztus 25-én hirdették ki.* Az Iskola igazgatójának tehát úgy kellett egy új tanévet, ezen belül pedig a tantárgyfelosztást elkészítenie, hogy a jogszabályban meghatározott határidőben még a kerettanterv tartalmát meghatározó jogszabályt nem hirdették ki.

¹ 2016. szeptember 1-jétől hatályos szabályozás szerint: A tantárgyfelosztást *jóváhagyás céljából* minden év augusztus 15-ig, szakképző iskola esetében *augusztus 22-ig meg kell küldeni a fenntartónak.*

A 2016 szeptemberétől átalakított középiskolai képzés egyes kérdéseit az AJB-360/2017. számú jelentésben már vizsgáltam. Rögzítettem e jelentésben, hogy a kerettantervek kiadásának és jóváhagyásának rendjéről szóló 51/2012. (XII. 21.) EMMI rendelet határozza meg jogszabályi szinten az egyes iskolatípusokban alkalmazható kerettanterveket. A szakgimnáziumok kerettantervét is tartalmazó 22/2016. (VIII. 25.) EMMI rendeletet ugyanakkor *6 nappal a tanév megkezdését megelőzően hirdették ki, azaz, hogy annak rendelkezéseit 2016. szeptember 1-jétől alkalmazni kell.*

Ezzel összefüggésben megállapítottam, hogy *a tanév kezdését közvetlenül megelőzően kibírdetett kerettanterv 2016. szeptember 1-jétől való bevezetéséhez a szükséges idő nem állt rendelkezésre. Rámutattam arra is, hogy a szakgimnáziumok esetében a kerettanterv késedelmes kibírdetése, illetve annak azonnali bevezetése a teljes szakgimnáziumi oktatás megkezdésének és befejezésének bizonytalanságát hordozza magában. Mindezek alapján megállapítottam, hogy a szakgimnáziumi kerettantervek 2016. szeptember 1-jétől, a kibírdetést követően néhány napon belüli időpontban való bevezetése visszásságot okoz a jogbiztonság követelményével kapcsolatban, továbbá a szakgimnáziumi tanulók oktatáshoz való jogával összefüggésben is visszásságot okoz, illetve hátrányosan érinti a szakirányú felsőoktatásba a jövőben tovább tanulni vágyó tanulók felkészítését is.*

Figyelemmel a már kiadott jelentésben foglaltakra, az általam vizsgált egyedi ügyben megállapítom, hogy a szakképzésre vonatkozó kerettanterv késedelmes kiadása az Iskolában a tanévkezdést egyértelműen ellehetetlenítette. *A kialakult helyzet a jogbiztonság követelményét sértette, továbbá a szakgimnáziumi tanulók oktatáshoz való jogával összefüggésben is súlyos visszásságot okozott.*

Nem elfogadható az NGM azon álláspontja, hogy *a kerettanterv tervezetének ismeretében már a következő tanévre való felkészülés megkezdhetővé vált.* A jogállami működés egyik sarokpontja ugyanis a közhatalom-gyakorlás jog alá rendeltsége, ennek megfelelően csak kibírdetett (nyilvános) jogszabálynak lehet jelentősége a jogalkalmazói tevékenység tervezése során, továbbá csak a már hatályba lépett jogszabályok alkalmazhatóak, következésképpen javaslatokhoz, illetve tervezetekhez, szakmai koncepciókhoz ilyen értelemben joghatás semmilyen formában nem fűződhet.

2. A tantárgy felosztás jóváhagyására vonatkozó szabályozás kapcsán

Mindezek alapján kérdés volt, hogy *mely szerv hatáskörébe tartozik a tantárgyfelosztás jóváhagyása.* Az Szt. 4/B. § (1) bekezdése kimondja, hogy a felelősségi körébe tartozó szakképzési feladatot a *szakképzésért és felnőttképzésért felelős miniszter az általa alapított és fenntartott szakképzési centrumok szakképző iskolai feladatot ellátó tagintézményei keretében látja el.* A szakképzésért és felnőttképzésért felelős miniszter megýenként legfeljebb 3, a fővárosban legfeljebb 10, költségvetési szervként működő szakképzési centrumot hozhat létre. Az Szt. 4/C. § (6) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a szakképzési centrum *fenntartói jogának gyakorlásában részt vesz az állami szakképzési és felnőttképzési szerv.* Az állami szakképzési és felnőttképzési szerv vezetője gyakorolja a fenntartó által az állami szakképzési és felnőttképzési szerv szervezeti és működési szabályzatában meghatározott jogköröket.

Az előzőek alapján áttekintettem a NSZFH SzMSz-ét,² amelynek 5. § 2. pontja rögzíti, hogy az NSZFH a szakképzési centrumokkal összefüggő feladatai között megvizsgálja szakmai és gazdaságossági szempontból és a szakképzésért és felnőttképzésért felelős miniszter részére javaslatot tesz a *centrumok tantárgyfelosztására.* Ugyanakkor az SzMSz 39.§ (1) bekezdés d) pontja az Intézmény Irányítási Főosztály tanügy-igazgatási feladatainak körében rögzíti az alábbiakat: *„a gazdasági főigazgató-helyettesel egyeztetve főigazgatói jóváhagyásra felterjeszti a centrumok tantárgyfelosztását.”*

A kérdés *alapjogi-alkotmányossági megítélésénél* figyelembe kell venni azt, hogy *mi a szervezeti és működési szabályzat funkciója.* Az SzMSz az adott szerv, intézmény vagy testület belső működésének alapdokumentuma. Nem jogszabályi formában adják ki, hanem – ahogyan jelen esetben is – közjogi szervezetszabályozó eszközként (normatív utasítás vagy határozat), ezért a benne foglalt szabályok csakis a szervezet, annak szervezeti egységei tekintetében fejthetik ki joghatásukat.

A Szakképzési Centrumok tagintézményei, a szakképző iskolák tantárgyfelosztása ezzel szemben nem az NSZFH belső működésének, szervezetének az ügye, *hanem a tőle független köznevelési intézmények működési feltételének garanciális alapja.*

² A nemzetgazdasági miniszter 18/2016. (X. 12.) NGM utasítása a NSZFH Szervezeti és Működési Szabályzatáról

Erre figyelemmel kiemelkedően fontos, hogy a tantárgyfelosztás jóváhagyására jogosult szervet vagy személyt egyértelműen nevesítse a jogszabály, ne pedig egy jogszabálynak nem minősülő belső normatív utasításra vagy határozatra delegálja a feladatot a jogalkotó. Hangsúlyozni kell, hogy e feltételnek csak látszólag tesz eleget az EMMI rendelet 105. § (3) bekezdése, amely a jogkör gyakorlójaként *a fenntartót* nevesíti, amely szakképzési centrumok esetén *a nemzetgazdasági miniszter*.

Az Szt. 4/C. § (6) bekezdése ugyanis sajátos módon, nem világos tartalommal az NSZFH-t is bevonja a fenntartói jogok gyakorlásába, mindezt anélkül, hogy ennek egyértelmű jogszabályi jogalapja, a törvény meghatározná.

Természetesen lehetőség van egyes fenntartói jogok más szervekre való átruházására, akár az NSZFH-ra is, de ehhez szükséges a jogállami garanciák betartása. *Ez ugyanis előfeltételként megköveteli, hogy jogszabály rögzítse, hogy mely fenntartói jogok melyik szerv vagy szervek hatáskörébe tartoznak.*

Mindezek alapján megállapítom, hogy a jelenleg választott szabályozási mód formája, vagyis az, hogy a fenntartói jogok törvényben való átruházása olyan módon történik, hogy az átruházott hatásköröket csak egy szervezet, az NSZFH belső szabályzatából lehet megállapítani, önmagában sérti a jogállamiság elvét. Az NSZFH belső szabályzata csak a szervezetre vonatkozó szabályokat rögzíthet, más szervekre (pl. Szakképzési Centrumra) nem állapíthat meg kötelezően követendő szabályokat.

Az NSZFH belső szabályzatát tartalmában vizsgálva pedig az állapítható meg, hogy a tantárgyfelosztás jóváhagyására jogosult személye sem világos, koherenciázavar áll fenn, mivel az SzMSz 5. § (2) bekezdése és a 39. § (1) bekezdés d) pontja egymással ellentétes szabályokat tartalmaz.

Az első hivatkozás alapján az NSZFH csak javaslatot tesz a tényleges fenntartó felé, addig a második hivatkozás már az NSZFH főigazgatójának hatáskörébe utalja a tantárgyfelosztás jóváhagyását. *Mindezek alapján megállapítom, hogy az SzMSz egymásnak is ellentmondó, inkoherens és bizonytalan szabályozási tartalma a jogbiztonság követelményébe ütközik.*

3. Az oktatás személyi feltételeinek biztosítása a szakképző iskolában

A feltárt tényállásban a Szakképzési Centrum főigazgatója szerint az órák óraadókkal, tartós helyettesítéssel történő ellátásának problémáját alapvetően az iskola vezetése okozta. A megelőző tanévben *a hiányzó státuszok betöltése terén az igazgató nem tett meg minden elvárható intézkedést*, a tanulók érdeke helyett nyugdíjas kollégáik minél nagyobb számú visszafoglalkoztatását tartotta szem előtt.

Az Iskola igazgatójának véleménye szerint a kinevezett tanárok sok órát tartós helyettesítéssel kénytelenek ellátni, eközben augusztustól november elejéig a Szakképzési Centrum többszöri kérés ellenére sem tette meg azokat az intézkedéseket, amelyek az álláshelyek betöltéséhez szükségesek lettek volna (álláshelyek folyamatos hirdetése).

A tartós helyettesítéssel ellátott órákhoz kapcsolódó *szerződések, valamint a kifizetések körüli bizonytalanság miatt több óraadó és 1 fő kinevezés előtt álló pedagógus is visszalépett a munkavállalástól.* Az Iskola honlapján júniustól kezdve folyamatosan hirdetik az álláshelyeket, de ezek a hirdetések csak egy szűk kört érnek el. Ezen túlmenően szakemberek együttműködését keresik, akik *szakmai vezető beosztásuk (pl. szállodaigazgató, turisztikai menedzser, egyetemi oktató) mellett csak óraadóként tudnak segíteni az tanításban.*

A Szakképzési Centrum és az Iskola egymással ellentétes álláspontja mellett a tanév elején szeptemberben *az ellátatlan órák kb. 20%-át eseti helyettesítéssel oldották meg az Iskolában, 2016 októberében hetente 100 óra volt ellátatlan, az üres álláshelyeken lévő órák nagy részét a kinevezett pedagógusok tartós helyettesítéssel látták el, továbbá óraadókkal biztosították a szakszerű tanítást.* Az óraadók 112 órában tanítanak az Iskolában. *Angol nyelvből 4, míg testnevelés tantárgynál a végzős 3/11. szakiskolai évfolyam osztályaiban ellátatlan órák voltak.*

A szakszervezet képviselője az NGM-hez címzett levele³ szerint *„az esti tagozat tanárai, a nappali tagozat résztvevőinek és óraadói tanárai október 14-ig még nem kaptak semmilyen szerződést, sőt a résztvevők részvételének lehetőségére is vitatott. Hetedik hete tanítanak a tanárok szabályos alkalmazás nélkül.”*

³ 2016. október 14.

Az NGM válaszában⁴ foglaltak szerint „a Szakképzési Centrumban nem álltak rendelkezésre a korábbi megbízási szerződések sablonjai sem, így az új szerződés minták elkészültét követően azok 2016. szeptember 7-én kerültek kiküldésre az iskolákba.

A tagintézmény vezetője a megbízási szerződéseket 2016. október 4-én küldte be a Centrumba, azok feldolgozása folyamatban van, meg kell vizsgálni a feladatellátás szükségességét. A megbízási szerződések között került beküldésre a nyugdíjas foglalkoztatási kérelem is, melyet ennek következtében nem tudtak a fenntartó részére továbbítani.”

Az NGM ugyanebben a levelében arra is utalt, hogy 2016 júniusában 5 pedagógus munkaviszonyát szüntették meg, azzal az indokkal, hogy a következő évben részükre nem tudnak órát biztosítani, közöttük volt testnevelés szakos és idegenvezetés tantárgyat oktató pedagógus is, amely órák ellátása jelenleg nehézséget okoz. Továbbá az Iskola igazgatója olyan teljes munkaidőre kinevezett pedagógusoknak módosította 2016. szeptember 1-től a kinevezését részmunkaidőre – azzal, hogy részére csak 15 órát tud biztosítani – aki helyett jelenleg munkatársat keresnek a feladatellátás érdekében. Az igazgató 2016 júliusában jelezte írásban, hogy milyen státuszokat kíván hirdetni. Ebben az időben még nem állt rendelkezésre az új kerettanterv alapján elkészített tantárgyfelosztás, melyből megállapítható lett volna a státuszigény, ennek ellenére a Szakképzési Centrum 2016 júliusában az állásportálon 6 (testnevelés, angol, turisztika idegenvezető, matematika-informatika, vendéglátó gazdálkodás – turisztika szakos középiskolai tanár, illetve szakács-cukrász szakoktató) álláshelyet hirdetett meg.

Az Iskola igazgatója azonban a szaktárcának címzett levelében⁵ kifejtette, miszerint nem szüntette meg 5 pedagógus álláshelyét arra hivatkozással, hogy a következő tanévben nem tud számukra munkát biztosítani. A valóságban a testnevelő tanár és az idegenvezetés szakos tanár saját elhatározásából távozott az Iskolából. Egy némettanárt, akinek évek óta alacsony volt az óraszám a KLIK átvett egy másik iskolába, míg egy további pedagógus családi okokra hivatkozással kérte a félállásban való alkalmazását, amelyre közös megegyezés alapján kerülhetett csak sor. Levelében hangsúlyozta, hogy a Szakképzési Centrum felé júliustól kezdve folyamatosan jelezte a betöltetlen álláshelyeket, de egy nyári hirdetésen kívül novemberig nem hirdette azokat. Véleménye szerint a Szakképzési Centrum kizárólagos joga és kötelessége a hirdetés. Az igazgató fenti álláspontját erősíti az Iskola *szakszervezeti képviselője* által szintén a NGM-nek írt levelében⁶ foglaltak. A testnevelő tanár a magánszektorba távozott személyi edzőnek, a turizmus tárgyát tanító tanár más szektorban vállalt munkát, a némettanár esetén pedig kevés volt az óraszám.

Mindezek alapján arra kerestem választ, hogy a Szakképzési Centrum tagintézményeként működő iskolában a személyi feltételek biztosítása kinek a felelősségi körébe tartozik, vagyis ki gyakorolja a munkáltatói jogokat a pedagógusok alkalmazásakor.

A Kjt. 20/A. § (1) bekezdése többek között kimondja, hogy a közalkalmazotti jogviszony pályázat alapján létesíthető. *A pályázatot – törvény eltérő rendelkezése hiányában – a kinevezési jogkör gyakorlója írja ki.* Ha a pályázat kiírása nem kötelező, a munkáltató dönthet arról, hogy a munkakör, illetve a beosztás betöltése pályázat alapján történik. Az Szt. 4/B. §-a értelmében a szakképzési feladatot a szakképzésért és felnőttképzésért felelős miniszter az általa alapított és fenntartott szakképzési centrumok szakképző iskolai feladatot ellátó tagintézményei látják el. Megyénként legfeljebb 3, a fővárosban legfeljebb 10, költségvetési szervként működő szakképzési centrum hozható létre. A szakképzési centrum élén főigazgató áll, helyettesei a szakmai főigazgató-helyettes és a gazdasági főigazgató-helyettes. A szakképzési centrum tagintézménye élén igazgató áll, akinek helyettese igazgató-helyettesi megbízást kap. Az Szt. 4/C. § (4) bekezdése alapján a szakképzési centrum tagintézményének igazgatója a tagintézményben alkalmazottak tekintetében – a bér gazdálkodást érintő döntések, a kinevezés és a közalkalmazotti jogviszony megszüntetése kivételével – gyakorolja a munkáltatói jogokat.

A tagintézménybe történő kinevezés, vezetői megbízás kiadása és annak visszavonása, a közalkalmazotti jogviszony megszüntetése a tagintézmény igazgatójának javaslatára a főigazgató által történik.

⁴ 2016. november 18.

⁵ 2017. február 6. kelt

⁶ 2017. december 12. kelt

Figyelemmel voltam az Nkt. 69. § (1) bekezdés a) pontjában foglaltakra is, miszerint a *köznevelési intézmény vezetője felel az intézmény szakszerű és törvényes működéséért*, a fenntartó által rendelkezésre bocsátott eszközök tőle elvárható gondossággal való kezeléséért, – az önálló költségvetéssel nem rendelkező intézmény kivételével – az intézmény gazdálkodásáért.

Az Nkt. 69. § (1) bekezdés b) pontja rögzíti azt is, hogy a *köznevelési intézmény vezetője* – az önálló költségvetéssel nem rendelkező intézmény vezetője kivételével – *gyakorolja a munkáltatói jogokat a köznevelési intézményben foglalkoztatottak felett*. Az Nkt. 69. § (2) bekezdés d) pontjában rögzítettek szerint pedig a *nevelési-oktatási intézmény vezetője felel önálló költségvetéssel rendelkező intézmény esetében a rendelkezésre álló költségvetés alapján a nevelési-oktatási intézmény működéséhez szükséges személyi és tárgyi feltételek biztosításáért*. *Mindezekből az következik, hogy az önálló költségvetéssel rendelkező köznevelési intézményben a vezető, míg a nem önálló költségvetéssel rendelkező nevelési-oktatási intézményben a személyi és tárgyi feltételek biztosítása nem az iskola vezetőjének a felelőssége.*

A kérdéssel összefüggésben áttekintettem a Szakképzési Centrum SzMSz-ét is, amelynek 5. pontja határozza meg a Szakképzési Centrum feladatát, miszerint feladata az alapító okiratban meghatározott tagintézmények nevelési-oktatási tevékenységének irányítása, szervezése, valamint önálló gazdálkodási tevékenységet folytatva biztosítani a b) pont alapján a tagintézmények zavartalan működésének (nevelési-oktatási tevékenységének, a jogszabályok által meghatározott közfeladat végrehajtásának) feltételeit. Az SzMSz 8.1 pontja alapján a *főigazgató felelős* c) pont alapján „a centrumot alkotó tagintézmények pedagógiai munkájáért,” az f) pont alapján pedig „a rendelkezésre álló költségvetés alapján a centrum működéséhez szükséges személyi és tárgyi feltételek biztosításáért.” A munkáltatói jogkör gyakorlásának rendjét az előzőekkel összhangban részletezi az SzMSz 13.1. pontja, valamint az igazgató hatáskörébe utalja az SzMSz 13.2. b) pontja a teljes vagy részmunkaidős foglalkoztatásra, határozott vagy határozatlan idejű jogviszony létesítésére vonatkozó a javaslat tételt. Az SzMSz egy további rendelkezést is tartalmaz, amely a vizsgált kérdés szempontjából releváns, de egyik fél sem hivatkozott arra, hogy alkalmazására sor került volna, még pedig a 18.5.2 pontjában, amely rögzíti, hogy a tanév előkészítésekor az indítandó osztályok számának ismeretében a főigazgató és az igazgatók munkaerő-gazdálkodási tervet készítenek. Ebben meghatározzák azokat a feladatokat, melyeket a hatékony munkaerő gazdálkodás és az egyenletes terhelés érdekében közösen, áttanításokkal oldanak meg.

A feltárt tényállás alapján *az Iskola a Szakképzési Centrum, mint többcélú köznevelési intézmény önálló költségvetéssel nem rendelkező tagintézményeként működik*. Az Nkt. 69. § (2) bekezdés d) pontja szerint tehát nem az Iskola igazgatójának, hanem a Szakképzési Centrum főigazgatójának a felelősségi körébe tartozik a nevelési-oktatási intézmény működéséhez szükséges személyi és tárgyi feltételek biztosítása. A tagintézmény igazgatója csak a tagintézményben alkalmazottak tekintetében gyakorolja az egyéb munkáltatói jogokat, de a bér gazdálkodást érintő döntések, a kinevezés és a közalkalmazotti jogviszony megszüntetése *a Szakképzési Centrum főigazgatójának hatáskörébe tartozik*, amely döntésének meghozatalánál figyelembe kell vennie a tagintézmény igazgatójának javaslatát.

A Kjt. 20/A. § (1) bekezdése pedig úgy rendelkezik, hogy a *pályázatot a kinevezési jogkör gyakorlója, vagyis a Szakképzési Centrum főigazgatója írja ki*. A hatáskör jogosultja esetében pedig a hatáskör gyakorlása – amennyiben a feltételek fennállnak – *nem lehetőség, hanem kötelezettség*.

Rögzítendő tehát az, hogy a *Szakképzési Centrum tagintézményeként működő Iskolában a személyi feltételek megteremtése érdekében megteendő intézkedésekért a Szakképzési Centrum főigazgatója felelős, az ő munkáltatói jogkörébe tartozik a szükséges állásbelyekre vonatkozó pályázatok kiírása, illetve – az igazgató javaslatára – a pedagógusok kinevezése*. Mindezek alapján megállapítom, hogy az üres és betöltendő pedagógusi belyekre való pályázat kiírásával kapcsolatos mulasztások, illetve az eljárások elhúzódnása hatásában alkalmas volt arra, hogy a tanulók oktatáshoz való jogával összefüggésben *viszásságot okozzon*.

Hangsúlyozni kívánom ismételten azt is, hogy az oktatáshoz való alapjog érvényesülése és az iskolákra vonatkozó személyi feltételeket meghatározó jogszabályi követelmények az oktatási intézményekben a megfelelő szakképzettséggel rendelkező pedagógusok alkalmazását követeli meg. Ez az általános és hangsúlyos követelmény pedig független attól a szakmai kérdéstől, hogy a pedagógus pályakezdő, hány éve dolgozik, vagy nyugdíjas, illetve óraadó oktató.

Összegzés

A művelődéshez való jog részeként az oktatáshoz való jog biztosítása a demokratikus jogállam egyik kiemelt feladata. *Alapfokú műveltség nélkül ugyanis a polgárok képtelenek jogaik és szabadságaik teljeskörű gyakorlására, illetve a társadalomban való érvényesülésre. A művelődéshez való jog ennek megfelelően kulcsjognak tekinthető, amely számos más alapjog (emberi jog) érvényesülését teszi lehetővé.*

Mindezekre tekintettel tartom kiemelkedően fontosnak, hogy a jog érvényesülése szempontjából *az állam feladata biztosítani a megfelelő intézményrendszer létrehozását és annak működtetését.* Az állam köteles minden tanulónak biztosítani a megfelelő minőségű oktatási intézmény látogatásának lehetőségét, amelynek egyik tényezője a *személyi feltételek megléte*, a pedagógusok intézményben való rendelkezésre állása. A másik kulcsfontosságú feltétel annak ismerete, hogy az iskola számára ismert legyen *a tananyag*, amely alapján oktat, *e két minimumfeltétel együttes megléte elengedhetetlen a tanítás folyamatában.* Vizsgálatomat mindvégig e szempontok figyelembe vétele mellett folytattam, hiszen a jogalkalmazás során tett intézkedések, felmerülő hiányosságok, mulasztások vizsgálata, alapjogi és alkotmányossági összefüggéseinek feltárása ombudsmanként a hatáskörömbé tartozik.

A vizsgálatom során feltártak szerint az Iskola a 2016/2017-es tanévet *az oktatás szinte valamennyi összetevőjének megváltozása mellett kezdte meg.* Nem lehet figyelmen kívül hagyni azt sem, hogy a tanév előkészítése és megkezdése nem volt zökkenőmentes a tanévet megelőző nyáron az Iskola vezetőségében változások voltak (az iskola korábbi igazgatójának egy éves határozott idejű megbízása, az iskolán kívülről kinevezett igazgató helyettes), nem elhanyagolható továbbá az a tény sem, hogy a Szakképzési Centrumban a nyár elején új vezetőség állt fel.

Az Iskola életét jelentősen befolyásolta a vizsgált tanévben *a szakképzésben bevezetett új kerettanterv*, amellyel összefüggésben már rámutattam arra, hogy a tanév megkezdését megelőző 6 nappal korábban kihirdetett szakképzési kerettanterv 2016. szeptember 1-jétől való bevezetéséhez a szükséges idő nem állt rendelkezésre és a jogbiztonság követelményével kapcsolatban, továbbá a szakgimnáziumi tanulók oktatáshoz való jogával összefüggésben is visszásságot okoz. Mindennek ismeretében ismételten fontosnak tartom a *nemzetgazdasági miniszter figyelmének felhívását*, hogy egy jogszabály tervezetének nyilvánosságra hozatalához egy demokratikus jogállamban nem fűződhet joghatás, nem fogadható el tehát érvként, hogy a kerettanterv ismertté vált már korábban, amely tervezet alapján véleménye szerint a tantárgyfelosztás időben elkészíthető lett volna.

A későn megjelent kerettanterv alapján kellett az Iskolának elkészítenie a tantárgyfelosztását, amelynek tartalmát, pedagógiai szakszerűségét hatásköröm hiányában szintén nem vizsgálhattam. Fontos azonban alapjogi szempontból a dokumentum léte: osztályonként lebontva ez rögzíti az egyes tantárgyakhoz rendelt pedagógusokat, illetve ebből látható az esetleges pedagógus hiány. További gondot okozott, hogy az Iskola igazgatója az intézményben a nyáron megüresedett pedagógus álláshelyek betöltését kérte a munkáltatói jog gyakorlójától, de az általa a nyáron egyszer meghirdetett pályázatok alapján nem tudták az üres álláshelyeket betölteni. Így a tanévet az Iskola a minimálisan szükséges személyi feltételek hiányában *jelentős ellátatlan óraszámmal* kezdte meg, amely órákat eseti helyettesítéssel, illetve óraadókkal próbálta biztosítani.

Mindeközben *továbbra sem történt meg a tantárgyfelosztás jóváhagyása*, amely egyértelműen meghatározta volna a fenntartó által engedélyezett pedagógus létszámot, a Szakképzési Centrum az üres álláshelyekre vonatkozó álláshirdetését csak novemberben jelentette meg újra, az óraadók szerződéseinek megkötésére sem került sor. Rá kell mutatnom, hogy *a Szakképzési Centrum nem biztosította tagintézménye számára a jogszerű működéshez szükséges személyi feltételeket*, ehelyett az önálló költségvetéssel nem rendelkező Iskola *intézkedéseit hiányolta, valamint kifogásolta* a nyugdíjasok visszafoglalkoztatását. Mindezzel az érintett tanulók vonatkozásában az oktatáshoz való jog érvényesülését akadályozta: késlekedett, illetve elmulasztotta a hatáskörébe tartozó intézkedések megtételét, amely számos szakos tanár által tartott tanítási óra elmaradásához vezetett.

A vizsgálat továbbá a jogbiztonság követelményébe ütköző visszásságot tárt fel az Szt. jogszerűtlenül megválasztott szabályozási módja kapcsán, mert az Szt. 4/C. § (6) bekezdésében a törvény az egyes fenntartói jogok átruházását nem jogszabályra bízta, hanem az NSZFH belső szabályzatára, egy normatív utasításra delegálja. Jogbizonytalanságot okoz emellett az is, hogy az NSZFH SzMSz-e egymásnak ellentmondó szabályozást tartalmaz.

Intézkedéseim

A jelentésben feltárt, alapjoggal összefüggő visszasság jövőbeni bekövetkezése lehetőségének a megelőzése érdekében – a jelentésben megfogalmazott szempontrendszer alapján –

1. az Ajbt. 37. §-a alapján *kezdeményezem* a nemzetgazdasági miniszternél, hogy
 - a) fontolja meg a szakképzésről szóló 2011. évi CLXXXVII. törvény 4/C. § (6) bekezdésének a jogállamiság elvének megfelelő módosítását oly módon, hogy a törvény jogszabályi formát írjon elő arra nézve, hogy az Nemzeti Szociális és Foglalkoztatási Hivatal pontosan milyen fenntartói jogköröket gyakorol;
 - b) mindaddig, amíg az 1. pontban meghatározott intézkedés nem teljesül, tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy a Nemzeti Szakképzési és Felnőttképzési Hivatal Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló a 18/2016. (X. 12.) NGM utasítás jelenlegi szövegében a tantárgyfelosztás jóváhagyásával kapcsolatos ellentmondó szabályozási helyzet megszűnjön;
2. az Ajbt. 31. §-a alapján *kezdeményezem* a nemzetgazdasági miniszternél, hogy fenntartóként *sonon kívül tegye meg* a szükséges lépéseket a Szakképzési Centrum tagintézményében a Budapesti Vendéglátóipari és Humán Szakképzési Centrum Gundel Károly Szakképző Iskola tantárgyfelosztásának jóváhagyásához.
3. az Ajbt. 32. §-a alapján *kezdeményezem* a Szakképzési Centrum főigazgatójánál, hogy *sonon kívül tegye meg* a szükséges intézkedéseket, annak érdekében, hogy a Budapesti Vendéglátóipari és Humán Szakképzési Centrum Gundel Károly Szakképző Iskolában a szükséges személyi feltételek mielőbb rendelkezésre álljanak az oktatáshoz és a tanulók számára biztosított legyen a megfelelő felkészülés.

Budapest, 2017. május

Székely László sk.