

Szűdi János

A jogorvoslat rendje a közoktatásban I.

A kétrészes tanulmányban¹ a szerző arra keres választ, hogy a közoktatás döntéshozatali rendszerében milyen lehetőségek vannak az érdekelteknek arra, hogy kezdeményezzék a meghozott közoktatási döntések, intézkedések felülvizsgálatát, az esetleges jogi sérelmek orvoslását. A szerző külön tárgyalja a közoktatási intézményeken belüli és a fenntartói hatáskörbe tartozó jogorvoslati lehetőségeit.

A JOGORVOSLATI JOG

A közoktatás intézményrendszere a legnagyobb szolgáltató rendszer. Ennek megfelelően jogszerű, törvényes működésében érdekelték mindazok, akik igénybe veszik az óvodát, iskolát, kollégiumot, a szakértői és rehabilitációs bizottságot, a nevelési tanácsadót, a továbbtanulási, pályaválasztási tanácsadót stb. A közoktatási intézmények alapvető feladata a szolgáltatás, a gyermekek, tanulók ellátása, felkészítése. A szolgáltatás megszervezése, az ellátás feltételeinek megteremtése igen sok esetben döntést igényel a gyermekek ügyeiben. A közoktatási intézmények, illetve az ott dolgozók felelősséggel tartoznak azokért a gyermekekért, akiket a szülők beírtak az intézménybe. E felelősség munkajogi, polgári jogi, büntetőjogi felelősséget jelent, hiszen a gyermekkel, tanulóval foglalkozó vezető, pedagógus vagy más alkalmazott felel a gyermek, tanuló személyéért, egészségéért, testi épségéért megővéséért, a gyermek, tanuló erkölcsi védelméért, fejlődésének biztosításáért. E kötelezettségek megszegése esetén a szülőnek jogában áll munkajogi felelősségre vonást kezdeményezni, büntetőeljárást indítani, polgári jogi felelősség megállapítását kezdeményezni.

Nyilvánvaló, hogy ezeknek az eljárásoknak a megindítása összefüggésben kell hogy álljon a közoktatási intézmény működésével, illetőleg az ott dolgozók tevékenységével, mulasztásával. Ezek az eljárások azonban mégsem kizárólag a közoktatás szolgáltatásainak igénybevételéhez kapcsolódnak. Nem mindig vezethetők vissza azokra a döntésekre, amelyeket a gyermekek, tanulók ügyében a közoktatási feladatellátás megszervezésével, igénybevételével összefüggésbe hoznak az intézmények. Ezek nem biztosítják az eljárási rendet a közoktatási szolgáltatások igénybevételével összefüggő döntések, intézkedések felülvizsgálatához, mulasztások pótlásához, az óvodai felvétel, a tanulói jogviszony, illetőleg a kollégiumi tagsági jogviszony keletkezésével, fennállásával, megszűnésével összefüggő ügyekben az érdekelt felek – gyermek, tanuló, szülő, illetőleg nevelési-oktatási intézmény, – között keletkezett vitás ügyek eldöntéséhez. Ezeknek az eljárási kérdéseknek a rendezésére ezért a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvénynek (a továbbiakban: közoktatásról szóló törvény; Kt.) teljesen új, minden más ismert eljárási rendtől eltérő jogorvoslati rendet kellett megállapítania, kidolgoznia, amelyik figyelembe veszi, hogy a gyermekek, tanulók ügyében az első fokú döntéshozó szerv az óvoda, iskola, kollégium.

¹ A tanulmány második részét szeptemberi számunkban közöljük.

A közoktatásról szóló törvény a gyermekek, tanulók ügyeiben való döntés meghozatalának jogával az ügyek túlnyomó többségében a *nevelési-oktatási intézményeket* ruházta fel. Figyelembe véve azonban, hogy a közoktatás egyes szolgáltatásainak igénybevétele nem az érdekeltek, tehát a gyermek, illetőleg a szülők elhatározásán múlik, meg kellett teremteni annak lehetőségét, hogy fellépjenek azszal szemben, aki nem teljesíti e szolgáltatásokkal kapcsolatos kötelezettségét. Erre pedig csak akkor van lehetőség, ha az első fokú döntés meghozatalára olyan szervezet kap jogosultságot, amelyik képes annak kikényszerítésére, jogosult kényszerítő eszközök, intézkedések meghozatalára, igénybevételére. Ilyen jogosítvánnyal pedig a *jegyző* rendelkezik, aki döntéseit az államigazgatási eljárás keretei között hozza meg és hajtja végre.

A közoktatási intézmények működésével kapcsolatos kérdésekben a közoktatási intézmények által hozott döntések érvényességéhez a közoktatásról szóló törvény nem egy esetben megkívánja a *fenntartó* jóváhagyását. E fenntartói jóváhagyás a feltétele a közoktatási intézmény által hozott döntés bevezetésének, életbe lépésének. A fenntartói döntés elkülönül, elválik a közoktatási intézménynek attól a döntésétől, amely a jóváhagyást igényli, és ennek megfelelően első fokú döntést jelent, mely ellen a közoktatási törvény meghatározott esetben biztosítja a jogorvoslat lehetőségét.

A közoktatásról szóló törvény egyik fontos feladatának tekintette a *jogorvoslat* rendszerének széles körű kiépítését, annak a lehetőségnek a biztosítását, hogy a döntéshozatalban érdekelt, a döntéssel érintett lehetőséget kapjon a hozott döntés, intézkedés, illetőleg ezek elmulasztásának megtámadására s ezen keresztül jogainak érvényesítésére. Ez a jogorvoslati rend azért válik teljessé, hogy kiegészül az államigazgatási eljárás keretében igénybe vehető jogorvoslat rendjével és összekapcsolódik a *bírói út* igénybevételének lehetőségével. Ennek megfelelően a közoktatás intézményrendszerének működésével összefüggő jogorvoslati jog, illetőleg jogorvoslati eljárás rendje túlmutat a közoktatás működését meghatározó jogszabályokon. Számos igen fontos kérdésben a közoktatás rendszeréhez tartozó ügyekben hozott döntések elleni jogorvoslat lehetőségét más jogág rendelkezései biztosítják.

A jogorvoslati jog vizsgálatánál igen fontos szempont annak a kérdésnek a tisztázása, hogy ki élhet ezzel a jogosítvánnyal, vagyis *ki rendelkezik* a döntés, intézkedés megtámadásának jogával, illetőleg ezek elmulasztása esetén az intézkedés kezdeményezésének jogával, röviden: *eljárási jogosultsággal, képességgel*. A közoktatási döntéshozatal jogorvoslati rendszerének osztályozása azonban nehezen valósítható meg ennek az osztályozásnak az alapján. Meghatározott ügyek körében eljárási jogosultsággal, képességgel rendelkezik a gyermek, tanuló, illetőleg képviselőjében a szülő, a nevelőtestület, a diákönkormányzat, az iskolaszék. Osztályozni lehet a jogorvoslati eljárásokat oly módon is, hogy egyéni érdeksérelem alapján, illetőleg kollektív érdeksérelem alapján indul-e a jogorvoslati eljárás. Ez a felosztás azonban nem nyújt segítséget a közoktatási döntéshozatal jogorvoslati rendszerének feltárásához, osztályozásához. Erre csak akkor nyílik lehetőség, ha az egyes ügycsoportokból, illetőleg az ehhez kapcsolódó döntéshozatali jogból indulunk ki. Mindezekből megállapítható, hogy a jogorvoslati eljárás oldaláról döntő fontosságú kérdés annak vizsgálata, hogy a közoktatásról szóló törvény kire ruházta rá az ügyben való érdemi döntés meghozatalának jogát, kit jelölt meg első fokú döntéshozóként. Ez határozta meg ugyanis, hogy a nem kielégítőnek tartott döntés, intézkedés, illetőleg annak elmulasztása esetén milyen eljárási rend igénybevételével van lehetőség a jogorvoslati eljárás megindítására és lefolytatására.

Azt érdemes megvizsgálni tehát, hogy melyik ügyben hol hozzák meg az első fokú döntést, továbbá, hogy annak megtámadására ki rendelkezik eljárási jogosultsággal, képességgel és a meghozott döntés, intézkedés felülvizsgálatára, illetőleg az elmulasztott intézkedés, döntés orvoslására milyen eljárás keretében kerülhet sor.

Az első fokú döntéshozatali jogból kiindulva három csoportba lehet besorolni a közoktatási döntéshozatal felülvizsgálati rendjét: intézményi döntés kontrolljára, jegyzői döntés kontrolljára, fenntartói döntés kontrolljára. Ez a felsorolás nem jelent rangsorolást az egyes döntések, jogorvoslatok és eljárások között. Az intézményi döntés kontrollja azért érdemel „elsőbbséget”, mivel ez az eljárás épül kizárólagosan a közoktatás működését meghatározó jogszabályokra.

AZ INTÉZMÉNYI DÖNTÉS KONTROLLJA

Az eljárást megindító kérelem

Az első fokú döntéshozatal

A közoktatásról szóló törvény rendelkezései az óvodai, iskolai, kollégiumi ügyekben a döntéshozatal jogát a *nevelési-oktatási intézmények vezetőire*, illetőleg egyes testületeire ruházta rá.

Az óvodai felvételtől, átvételtől, az óvodába felvett gyermekek csoportba való beosztásáról az óvodavezető (Kt. 65. § (2-3) bekezdés), az iskolai felvételtől vagy átvételtől, az iskolába felvett tanulók osztályba való beosztásáról az iskola igazgatója (Kt. 66. § (1) és (5) bekezdése), a kollégiumi felvételtől és a felvett tanuló kollégiumi foglalkozására történő beosztásáról a kollégium vezetője (Kt. 68. § (2) bekezdése) dönt. Hasonló módon intézményi hatáskörbe tartoznak a gyermek, tanuló kötelességének teljesítésével összefüggő ügyek is, mint például az óvodai nevelés keretében folyó iskolai életmódra felkészítő foglalkozások alóli felmentés (Kt. 69. § (1) bekezdés), a kötelező tanórai foglalkozásokon való részvétel alóli felmentés, illetőleg az egyes tantárgyak tanulása alóli mentesítés (Kt. 69. § (2-3) bekezdés), az iskolai tanulmányok megszakításának engedélyezése (Kt. 69. § (5) bekezdés), a tanuló tudásának, szorgalmának, magatartásának értékelése és minősítése (Kt. 70. §), az iskola magasabb évfolyamára való lépésének engedélyezése (Kt. 71. §), az óvodai elhelyezés megszűnése, a tanulói jogviszony, illetőleg a kollégiumi tagsági viszony megszűnésével kapcsolatos ügyek elbírálása (Kt. 74. §) stb.

Az intézményi döntések között kiemelkedő szerepe van a tankötelezettség beálltának megállapításával összefüggő döntéshozatalnak, amely ugyancsak intézményi hatáskörbe, az iskola igazgatójának döntési jogkörébe (Kt. 6. § (4) bekezdés) tartozik.

Miután ezekben az ügyekben nem vitathatóan jogokat és kötelezettségeket állapítanak meg a gyermekek, tanulók, illetőleg a szülők részére, igen hosszú ideig vitatott kérdés volt a döntéseknek jogi természete. Elsősorban az volt a vita tárgya, hogy ezek az ügyek államigazgatási ügyek vagy sem. Ennek megfelelően alkalmazni kell-e az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (a továbbiakban: államigazgatási eljárási törvény) előírásait és fórumrendszerét, vagy más eljárási rend szerint és fórumrendszerben kell elbírálni az ügyeket. A kérdés tisztázása addig okozhatott csak nehézséget és vitát, ameddig az országban szinte kizárólagosan csak tanácsi óvodák, iskolák és kollégiumok működtek, amelyek döntéseivel kapcsolatos ügyeket a tanácsi szakigazgatási szervek bírálták felül. Ebben a helyzetben ugyanis összemosódhatott a tanácsi szervek szerepe a fenntartói ügyekben, illetőleg a hatósági államigazgatási ügyekben. Miután 1990-ben lehetővé

vált, hogy az önkormányzatok és az állami szervek mellett más intézményfenntartók is létrehozzanak óvodát, iskolát és kollégiumot, és ennek eredményeképpen egyre szélesebb körben megjelentek a nem állami, nem önkormányzati intézményfenntartók és nevelési-oktatási intézmények, világossá vált, hogy szabályozni kell az intézményi döntések és azok felülvizsgálatának eljárásí rendjét, mivel azok elintézésére szóba sem jöhetett, hogy alkalmazható az államigazgatási eljárási törvény és fórumrendszere. Ezt a szabályozást a közoktatásról szóló törvényben a parlament elvégezte, mikor a 83. §-ban külön eljárási szabályokat állapított meg.

Az első fokú döntés megtámadása egyéni ügyekben

A gyermekek, tanulók ügyében a nevelési-oktatási intézmények által hozott döntések, intézkedések, elmulasztása ellen széles körben van lehetőség jogorvoslatot kérni. A jogorvoslathoz való jog egy körben korlátozott, *nincs mód megtámadni a magatartás, szorgalom, valamint a tanulmányok értékelésével és minősítésével kapcsolatosan hozott intézményi döntéseket.* Ennek megfelelően nincs arra lehetőség, hogy a pedagógus által adott érdemjegyek, illetőleg osztályzatok vagy a különböző vizsgákon elért érdemjegyek, osztályzatok ellen lépjenek fel az érdekeltek, vitatva azok jogszerűségét.

Az intézményi döntés, intézkedés, illetőleg mulasztás felülvizsgálatára irányuló eljárás kérelemre, az úgynevezett *eljárást megindító kérelemre* indul, amely kétféle lehet: ha egyéni érdeksérelemre hivatkozással nyújtják be, *felülbírálati kérelem*, abban az esetben pedig, ha jogszabálysértésre hivatkozással nyújtják be, *törvényességi kérelem*.

A törvényességi kérelem benyújtásának lehetőségénél figyelembe kell venni a nevelési-oktatási intézmény működéséről szóló miniszteri rendelet 38. §-ának (4) bekezdését is, mely szerint az óvoda, iskola, kollégium döntése, intézkedése, illetve intézkedésének elmulasztása ellen benyújtott eljárást megindító kérelem tekintetében jogszabálynak kell tekinteni a nevelési-oktatási intézmény szervezeti és működési szabályzatát, illetőleg házirendjét is. Ennek indoka, hogy a nevelési-oktatási intézmény működését meghatározó szabályzatok jogszabályi felhatalmazás alapján állapítanak meg jogokat és kötelezettségeket, amelyek megtartása kötelező a pedagógusok és más dolgozók, a gyermekek és tanulók részére. Ezért a szabályzatokban meghatározottakat megszegő döntések, intézkedések, illetőleg a szabályzatokban előírt intézkedések elmulasztása „egyenértékű” a jogszabályokban foglalt előírások megszegésével.

Bár az érdemjegyek és osztályzatok megtámadására nincsen lehetőség, ez nem jelenti azt, hogy a tanuló, illetőleg a szülő nem vitathatja azt az eljárást, amelynek keretében a tanuló értékelése, minősítése történt. Nyilvánvalóan jogszabálysértést követ el az iskola, illetőleg a vizsgabizottság, ha nem tartja be a vizsgaszabályzatban foglaltakat, és ebben az esetben nem lehet kizárni a jogorvoslathoz való jogosítványt azon az alapon, hogy a tanulmányok értékelése és minősítése ellen nincs helye eljárás indításának. Az eljárást megindító kérelmeket nem elnevezésük, hanem tartalmuk alapján kell minősíteni, ezért a másodfokú döntés meghozatalára jogosultnak először azt kell megvizsgálnia, hogy az eljárást megindító kérelmet benyújtója helyesen minősítette-e, és ennek megfelelően rendelkezik-e az ügy felülvizsgálatához szükséges döntési jogosítvánnyal.

Az óvoda, iskola, kollégium döntése vagy intézkedése, illetve intézkedésének elmulasztása ellen *mind a tanuló, mind a szülő jogosult* eljárást indítani a

közléstől, ennek hiányában a tudomásra jutástól számított tizenöt napon belül. Az eljárás kizárólagosan a gyermek, tanuló érdekében indítható meg és csak a tanuló, illetőleg a szülő által. Nincs tehát lehetőség arra, hogy harmadik személy kérje a döntés, intézkedés felülvizsgálatát, illetőleg, hogy e felülvizsgálat alapján a gyermek, tanuló számára hátrányosabb döntés szülessen.

A közoktatásról szóló törvény és végrehajtási rendeletei nem tesznek különbséget tanuló és a szülő között az eljárás indításának joga alapján. Ennek megfelelően az iskola és a kollégium – akár a tanuló, akár a szülő nyújtja be az eljárást megindító kérelmet – köteles azt továbbítani a másodfokú döntés meghozatalára jogosultnak, illetőleg a másodfokú döntéshozatalra jogosult nem utasíthatja el a kérelem elbírálását azon az alapon, hogy azt a tanuló, illetőleg a szülők közül melyik nyújtotta be. Nyilvánvalóan az eljárás során érvényesülnie kell a családjogi törvény szülői képviseleti jogra vonatkozó rendelkezéseinek, hiszen a szülői felügyeletet gyakorló szülő joga és kötelessége, hogy kiskorú gyermekét mind személyi, mind vagyoni ügyeiben képviselje. Ennek megfelelően a kiskorú gyermek, tanuló ügyébe minden esetben be kell vonni a szülői felügyeleti jogot gyakorló szülőt. A szülői felügyelet körébe tartozó törvényes képviseleti jogot nem szabad összetéveszteni a meghatalmazáson alapuló képviseleti joggal. A nevelési-oktatási intézmények működéséről szóló 11/1994. (VI.8.) MKM rendelet 36. §-ának (4) bekezdése szerint a jogorvoslati eljárásban a tanulót képviselheti a szülője, emellett más meghatalmazott, pl. ügyvéd is. E képviseleti jog a Polgári törvénykönyv 222–223. §-án alapul, és létrejöttéhez külön nyilatkozatra van szükség. A kiskorú tanuló szülőjének törvényes képviseleti jogát akkor sem lehet figyelmen kívül hagyni, ha a tanuló azt nem tartja szükségesnek, nem igényli, esetleg tiltakozik is ellene. A családjogi törvény 85. §-a alapján a kiskorú tanuló ügyével kapcsolatos jogorvoslati eljárásban a szülő törvényes képviseleti jogát a másodfokú döntéshozatalra jogosultnak minden esetben biztosítani kell.

A közoktatásról szóló törvény a jogorvoslat jogát, az eljárást megindító kérelem benyújtását nem köti ahhoz a feltételhez, hogy a nevelési-oktatási intézmény döntését, intézkedését frásba foglalja, illetőleg határozatot hozzon. Meghatározott ügyekben azonban a nevelési-oktatási intézmény köteles alkalmazni az frásbeliséget és ezen belül is a határozat formát. Ezeknek az ügyeknek a körét a nevelési-oktatási oktatási intézmények működéséről szóló rendelet 36. §-ának (2) bekezdése határozza meg. A miniszteri rendelet szerint az óvoda, iskola, kollégium döntését frásba kell foglalni abban az esetben, ha az kapcsolatos a gyermek, tanuló felvételével, illetőleg az intézményi nyilvántartásból való törléssel. Az frásbeliség szigorú formáját, a határozati formát kell alkalmaznia a nevelési-oktatási intézménynek minden olyan esetben, amikor a jelentkezést elutasítja, illetőleg a gyermek, tanuló vagy a szülő kérelmét részben vagy egészben elutasítja, vagy ha kérelem hiányában hoz a gyermekre, tanulóra hátrányos döntést. Határozatot kell hoznia a nevelési-oktatási intézménynek abban az esetben is, ha azt a tanuló, illetőleg kiskorú tanuló esetén a szülő kéri. A határozati forma azért fontos, mert annak tartalmaznia kell a döntés indoklását, valamint a jogorvoslati joggal kapcsolatos tájékoztatást is. Az frásbeliség megtartása azért bír jelentőséggel, mivel az erre vonatkozó rendelkezés megszegése megalapozza a törvényességi kérelem benyújtását.

A másodfokú döntéshozatal

A közoktatásról szóló törvény eljárási szabályai nem egy helyre telepítik a másodfokú döntéshozatal fórumát. A fenntartó képviselője járhat el és hozhat másodfokú döntést a törvényességi kérelmekben, továbbá azokban a felülbírálati kérelmekben, amelyeket az óvodai felvételekkel, az óvodából való kizárással, a tanulói jogviszony, valamint a kollégiumi tagsági viszony létesítésével, megszüntetésével, illetőleg a tanulói fegyelmi ügyekkel kapcsolatosan nyújtottak be. A közoktatásról szóló tör-

vény 104. § (1) bekezdésének b) pontja az eljárást megindító kérelem elbírálásával kapcsolatos másodfokú fenntartói döntési jogosítványt a fenntartói irányításba tartozó törvényességi ellenőrzés keretében helyezte el. Ennek indoka nemcsak az, hogy az első fokú döntés meghozatalára nem közigazgatási szervek, hanem a nevelési-oktatási intézmények kaptak jogosultságot, hanem az is, hogy a fenntartók egyre gyarapodó része nem állami szerv, illetőleg nem helyi önkormányzat.

A másodfokon eljáró jegyző, főjegyző (Kt. 104. § (3) bekezdés) által hozott döntés – hasonlóan a más fenntartó által hozott döntéshez – a fenntartói irányítási jogkörben hozott intézkedés és nem államigazgatási ügyben kiadott határozat. A felülbírálati kérelmeket a fel nem sorolt ügyekben az iskolaszék, óvodaszék, kollégiumban a kollégiumi szék, illetőleg, ha ilyen nem működik, a nevelőtestület tagjaiból álló legalább háromtagú bizottság jogosult elbírálni és hozni másodfokú döntést.

A különböző helyekre telepített másodfokú döntéshozói jogosítvány nem azonos érvényű. Az iskolaszék (óvodaszék, kollégiumi szék), illetőleg a nevelőtestület tagjaiból álló bizottság a nevelési-oktatási intézmény vezetői, illetőleg alkalmazottai által hozott döntéseket, intézkedéseket nem változtathatja meg. A vizsgálat eredményeképpen lehetsége van a felülbírálati kérelem elutasítására, a döntés elmulasztójának döntéshozatalra utasítására, illetőleg a hozott döntés, intézkedés megsemmisítésére és a döntéshozót új döntés, intézkedés meghozatalára történő utasításra. Ennek a megoldásnak a lényege, hogy az iskolaszék (óvodaszék, kollégiumi szék), illetőleg a nevelőtestület tagjaiból álló bizottság a nevelési-oktatási intézmény első fokú döntéshozatali jogkörét még akkor sem vonhatja el, ha egyébként megállapítja, hogy a döntés, intézkedés, illetőleg azok elmaradása egyéni érdeksérelemmel jár, ezért indokoltnak, szükségesnek tartja azok felülvizsgálatát, illetőleg a döntés meghozatalát. A fenntartói másodfokú döntéshozatalnál a döntési, intézkedési jog korlátlan, mivel az eljárás eredményeképpen a döntés, intézkedés jogszabálysértés és egyéni érdeksérelem esetén is megváltoztatható, illetve megsemmisíthető és a nevelési-oktatási intézmény új döntés meghozatalára utasítható. Ezekben az ügyekben tehát a gyermek, tanuló érdekében lehetségeset kapott a másodfokú döntés meghozója arra is, hogy „elvonja” a nevelési-oktatási intézmény első fokú döntéshozatali jogát, mivel a sérelmesnek tartott ügyet nem kell visszaadnia a döntéshozó nevelési-oktatási intézménynek.

Az ismertetett eljárási szabályok mellett további előírásokat, eljárási kérdéseket a közoktatásról szóló törvény a másodfokú eljárásra nem határoz meg. Nem részletezi, hogy milyen módon kell megállapítani a tényállást, hogyan kell lefolytatni a bizonyítási eljárást, milyen módon kell számitani a határidőket, meddig és hogyan lehet pótolni a mulasztást. A részletes eljárási szabályok megállapítása mellett „segítségül hívja” az államigazgatási eljárási törvényt, amelyben található rendelkezések megtartásával kell meghozni a másodfokú döntést.

A bírói út lehetősége

A közoktatásról szóló törvény a jogorvoslat lehetőségét nem zárja le az eljárást megindító kérelem benyújtásával. Annak ellenére, hogy az óvoda, iskola, kollégium által hozott első fokú döntés, továbbá a fenntartó által hozott másodfokú döntés nem államigazgatási döntés, lehetővé teszi a törvényességi kérelem, továbbá a fenntartó által elbírált felülbírálati kérelem tárgyában hozott döntések bírósági felülvizsgálatát. A bírósági felülvizsgálatot csak *jogszabálysértés alapján* lehet kérni. Az óvodai, iskolai, kollégiumi ügyekben számos esetben az intézmény

vezetője mérlegelés alapján hozza meg döntését. A mérlegelési jogkörben hozott döntések nem alapulnak jogszabály rendelkezésein, ezért a felülbírálati kérelmek elbírálása tárgyában hozott másodfokú döntések bírósági megtámadására általában nincs lehetőség. Abhoz ugyanis, hogy a bírói út megnyíljon, pontosan meg kell jelölni, hogy melyik jogszabálynak melyik rendelkezését sérti meg a másodfokon hozott döntés. A felülbírálati kérelem tárgyában hozott döntések bírói úton való megtámadására akkor van lehetőség, ha eljárási szabályok megszegése alapján kéri. A törvényességi kérelem benyújtása jogszabálysértésre való hivatkozással történik, ezért ezeknél az ügyeknél a bírói eljárás megindításának az alapjául is szolgálhat az első fokú döntés megtámadására „felhasznált” jogszabálysértés.

Az intézményi döntések jogerőre emelkedése és végrehajthatósága

Az óvodák, iskolák, kollégiumok által hozott döntések jogerőre emelkedését a nevelési-oktatási intézmények működéséről szóló rendelet 36. §-ának (5) bekezdése szabályozza. Az első fokú döntés jogerőssé válik, ha az ismertetett határidőn belül nem nyújtanak be eljárást megindító kérelmet, illetőleg a kérelem benyújtásáról lemondanak. A másodfokú döntés a közléssel, tehát az érdekelték tudomására hozásával jogerőssé válik. A nevelési-oktatási intézmények által hozott döntések a jogerőre emelkedéssel végrehajthatóvá válnak a nevelési-oktatási intézmények működéséről szóló rendelet 36. §-ának (6) bekezdése alapján. Nem hajtható végre azonban a jogerős döntés abban az esetben, ha bírósági felülvizsgálatát kérték. Ez utóbbi esetben is elrendelhető azonban a másodfokú döntés azonnali végrehajtása, ha azt közérdek, illetve a nevelési-oktatási intézmény nyomós érdeke indokolja.

Abból, hogy a gyermekek, tanulók ügyében hozott intézményi döntések elleni jogorvoslat elbírálása nem tartozik az államigazgatási eljárási törvény hatálya alá, következik az is, hogy nem alkalmazható az államigazgatási ügyek eldöntésére megállapított rendszer sem. Első fokon az ügyekben az óvoda, iskola, kollégium jár el, másodfokon a fenntartó, illetőleg az iskolaszék, óvodaszék, kollégiumi szék vagy ezek hiányában a nevelőtestület tagjaiból álló bizottság. Az államigazgatási eljárási törvény jogorvoslati rendjét akkor sem lehet alkalmazni, ha a másodfokú döntés – a fenntartói irányítás jogkörében eljárva – a jegyző bírálja el. A jegyzői döntés semmiképpen nem tekinthető olyan első fokú államigazgatási döntésnek, amely ellen további jogorvoslati eljárásnak van helye az államigazgatási eljárási törvény VII. fejezete alapján. Mindebből következik, hogy ezekben az ügyekben a közigazgatási hivatalokhoz nem lehet fellebbezést benyújtani, illetőleg ezekben az ügyekben a közigazgatási hivatalok nem jogosultak határozatot hozni.

Jogorvoslat közösségi érdeksérelem esetén

A nevelési-oktatási intézményekben, annak részeként működik a szolgáltatást igénybe vevők érdekeit is kifejező, védő szervezetként az óvodaszék, iskolaszék, kollégiumi szék, diákönkormányzat. Ezeknek a szervezeteknek a sajátossága, hogy önálló jogi személyiséggel nem rendelkeznek, mivel szervezetileg nem különülnek el a jogi személyként működő óvodától, iskolától, kollégiumtól. A közoktatásról szóló törvény mégis fontos jogosítványokkal ruházza fel ezeket a szervezeteket, az intézmény működésével, döntéshozatalával, döntéseinek végrehajtásával és ellenőrzésével összefüggésben. Az iskolaszék (óvodaszék, kollégiumi szék), illetőleg a diákönkormányzat általános véleményezési és javaslattevő jogkörrel rendelkezik nem egy fontos kérdésben, például a szervezeti és működési szabályzat vagy a házirend elfogadásakor pedig jogszabályban meghatározott keretek között egyetér-

tési jogot gyakorolhat. Erre tekintettel ruházta fel a közoktatásról szóló törvény 84. §-ának (2) bekezdése a jogorvoslati jog gyakorlásának lehetőségével az iskolaszéket (óvodaszéket, kollégiumi széket), illetőleg a diákönkormányzatot. Abban az esetben ugyanis, ha jogaikat megsértik, tizenöt napon belül a fenntartóhoz törvényességi kérelmet nyújthatnak be. Miatán a törvényességi kérelem jogszabálysértésre épülhet, az iskolaszéknek (óvodaszéknek, kollégiumi széknek), illetőleg a diákönkormányzatnak pontosan meg kell határoznia, hogy melyik jogszabályban biztosított jogosítványait sértették meg. Nyilvánvaló a jogsértés abban az esetben, ha nem kérték ki, nem szerezték be az egyetértő nyilatkozatot minden olyan esetben, amikor annak beszerzését jogszabály írja elő. Ugyancsak egyértelműen jogszabálysértő a nevelési-oktatási intézmény eljárása, ha nem szerzi be az iskolaszék (óvodaszék, kollégiumi szék), illetve a diákönkormányzat véleményét azokban az ügyekben, amikor a döntéshozatalt megelőzően a véleménynyilvánítás lehetővé tétele kötelező. A közoktatásról szóló törvény 60. §-ának (5) bekezdése szerint az iskolaszék, 61. §-ának (4) bekezdése alapján pedig az óvodaszék, illetve a kollégiumi szék javaslattevő jogkörrel rendelkezik a nevelési-oktatási intézmény irányítását, a vezető személyét, az intézmény egészét vagy a gyermekek, tanulók nagyobb csoportját érintő kérdésben. A diákönkormányzatok hasonló jogosítványát a közoktatásról szóló törvény 63. §-ának (5) bekezdése akként határozza meg, hogy a diákönkormányzat javaslatlathat elhatározhatja a nevelési-oktatási intézmény működésével és a tanulókkal kapcsolatos valamennyi kérdésben. Miatán a közoktatásban intézkedésre jogosult személy vagy szervezet az iskolaszék (óvodaszék, kollégiumi szék), illetőleg a diákönkormányzat javaslatára harminc napon belül érdemi választ köteles adni (Kt. 83. § (8) bekezdés); helye van törvényességi kérelem benyújtására a fenntartóhoz abban az esetben, ha a nevelési-oktatási intézmény vezetője vagy más szervezete, például a nevelőtestület nem ad időben választ a javaslatra, illetőleg a javaslatra nem adnak érdemi választ.

A közösségi érdeksérelem esetén kezdeményezett jogorvoslati eljárásban a törvényességi kérelem benyújtásával sem fejeződik be a hibás döntések, illetőleg mulasztások orvoslásának lehetősége. A fenntartói döntés ellen jogszabálysértésre való hivatkozással lehetőség van arra, hogy az érdekelt a bírósághoz forduljon. Mivel azonban a fenntartói döntés köréből nem zárható ki a nevelési-oktatási intézményt fenntartó önkormányzat képviselő-testülete, közgyűlése, lehetővé kellett tenni a testületi határozatok megtámadását is, mellyel kapcsolatosan közvetlen bírói út igénybevétele nincs lehetőség. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 98. §-ának (2) bekezdése alapján ugyanis ezek a döntések, intézkedések a közigazgatási hivatalnál kezdeményezett törvényességi ellenőrzés keretében vizsgálhatók felül. Ezért a közoktatásról szóló törvény is ezt a fórumot jelöli meg az iskolaszék (óvodaszék, kollégiumi szék), illetőleg a diákönkormányzat részére abban az esetben, ha a fenntartóhoz benyújtott törvényességi kérelem nyomán hozott döntéssel nem értenek egyet (Kt. 84. § (2) bekezdés).

A törvényességi ellenőrzés

A közoktatásról szóló törvény eljárási szabályai alapján csupán a nevelési-oktatási intézmények által hozott döntések felülvizsgálatára kerülhet sor, és csak akkor, ha azt az érdekelt kezdeményezik. A hibás döntések felülvizsgálatának lehetősége azonban nem fejeződik be az eljárást megindító kérelem benyújtásával igénybe vehető jogorvoslatlathat.

A közoktatásról szóló törvénynek a fenntartói irányítást meghatározó 102. §-a (2) bekezdésének c) pontja szerint ugyanis a fenntartó jogosult – és természetesen egyben köteles is – ellenőrizni a közoktatási intézmény működésének törvényességét. A törvényességi ellenőrzés kiterjed valamennyi közoktatási intézményre, beleértve az óvodát, iskolát és kollégiumot, a pedagógiai szakmai szolgáltatásokat nyújtó intézményeket és a pedagógiai szakszolgálat intézményeit is. A törvényességi ellenőrzés magában foglalja a közoktatási intézmény által hozott döntések jogszerűségének vizsgálatát is. A felülvizsgálati ellenőrzésre sor kerülhet a fenntartó elhatározása, döntése alapján, de nem kizárt az sem, hogy az kezdeményezésre induljon meg. A kezdeményezőkre köre nem meghatározott, tehát bárki kérheti, indítványozhatja a fenntartónál az ellenőrzés megkezdését, lefolytatását.

A törvényességi ellenőrzés lényege, hogy a döntéshozatal jogszerűségének vizsgálatára nyújt lehetőséget, tehát célszerűségi kérdéseket vagy egyéni érdeksérelmeket nem vizsgálhat, illetőleg nem orvosolhat. A törvényességi ellenőrzés megkezdésére, lefolytatására, befejezésére a közoktatásról szóló törvény nem állapít meg határidőt. Ezért nincs akadálya annak sem, hogy a szülő, illetőleg a tanuló abban az esetben, ha nem nyújtotta be időben a törvényességi kérelmet, a megszabott határidő eltelte után a fenntartónál törvényességi ellenőrzés lefolytatását kezdeményezze. Természetesen a fenntartót ebben az esetben nem terheli eljárás- és döntéshozatali kötelezettség.

A közoktatási intézmény szolgáltatásait igénybe vevők a törvényességi ellenőrzés kezdeményezésével kereshetnek védelmet azokban az esetekben is, amikor az eljárási szabályok nem teszik lehetővé az eljárást megindító kérelem benyújtását. Miután eljárást megindító kérelmet csupán a nevelési-oktatási intézmények által hozott döntéseknél, intézkedéseknél, illetőleg mulasztásoknál lehet benyújtani, a többi közoktatási intézmény által hozott döntések, intézkedések, illetőleg elkövetett mulasztások esetén csupán a törvényességi ellenőrzés kezdeményezésének lehetőségével lehet élni.

A törvényességi ellenőrzés keretében lefolytatott vizsgálat nemcsak abban korlátozott, hogy nem terjedhet ki a célszerűségi kérdésekre, és nem vizsgálhatja az egyéni érdeksérelmeket sem, hanem korlátozott lehetőségeket biztosít a fenntartónak azért is, mivel ellentétben a törvényességi kérelem elbírálásával kapcsolatos eljárásra, ebben az esetben nem illeti meg a jogszabálysértő döntés megváltoztatásának a joga. Abban az esetben, ha a törvényességi ellenőrzés alapján megállapítja, hogy a közoktatási intézmény intézkedése, döntése jogszabálysértő, arra van lehetősége, hogy felhívja a közoktatási intézmény vezetőjét a jogszabálysértés orvoslására, ha pedig felhívása nem vezet eredményre, megsemmisítheti a jogszabálysértő döntést, intézkedést és új döntés, illetőleg az elmulasztott intézkedés meghozatalára utasíthatja az intézmény vezetőjét.