

**A Kúria
mint felülvizsgálati bíróság
ítélete**

Az ügy száma: Kfv.VI.38.380/2018/5.

A tanács tagjai: Dr. Sperka Kálmán s.k. a tanács elnöke, Dr. Vitál-Eigner Beáta s.k. előadó bíró, Dr. Sugár Tamás s.k. bíró

A felperes: felperes neve

A felperes képviselője: Dr. ... ügyvéd

Az alperes: alperes neve

Az alperes képviselője: Dr. ... kamarai jogtanácsos

A per tárgya: oktatási ügyben hozott közigazgatási végzés bírósági felülvizsgálata

A felülvizsgálati kérelmet benyújtó fél: a felperes

A felülvizsgálati kérelem száma: 15.

Az elsőfokú bíróság neve, határozatának kelte és száma: Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2018. október 26-án kelt 10.K.31.930/2018/11. számú ítélete

Rendelkező rész

A Kúria a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 10.K.31.930/2018/11. számú ítéletét hatályában fenntartja. Kötelezi a felperest, hogy 15 napon belül fizessen meg az alperesnek 20.000.- (húszezer) forint felülvizsgálati eljárási költséget.

Kötelezi a felperest, hogy fizessen meg az államnak felhívásra 70.000.- (hetvenezer) forint felülvizsgálati eljárási illetéket.

Az ítélet ellen felülvizsgálatnak helye nincs.

I n d o k o l á s

A felülvizsgálat alapjául szolgáló tényállás

- [1] Az alperes a 2013. május 10-én hozott TKV/4584-15/2013. számú határozatában a „Középiskolai földrajz atlasz” című kiadványt CR-0032 kiadói kód alatt 2018. augusztus 31-ig terjedő időtartamra a tankönyvpiac rendjéről szóló 2001. évi XXXVII. törvény (a továbbiakban: Tpr.) alapján tankönyvvé nyilvánította.
- [2] Az alperes 2018. május 7. napján kelt TKV/3328-2/2018. számú végzésével (a továbbiakban: végzés) az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 46. § (1) bekezdés a) pontja alapján visszautasította a felperesnek a tankönyvvé nyilvánítás meghosszabbítása iránti kérelmet. Az alperes végzésében kifejtette, hogy a tankönyvellátásban főszabályként a nemzeti köznevelés tankönyvellátásáról szóló 2013. évi CCXXXII. törvény (a továbbiakban: Ntt.) 1. § (4) bekezdése, 7. § (2) bekezdése szerint meghatározott szereplők által lehet részt venni. A felperes nem állami tankönyvfejlesztésért és kiadásért felelős szerv, és az Emberi Erőforrások Minisztériuma olyan nyilvános felhívást sem tett közzé, melyre más szervezetek is benyújthatnák kiadványaikat, ezért az engedély meghosszabbítására nem volt lehetőség. Hangsúlyozta, hogy a tankönyv forgalmazására az Ntt. 7. § (4) bekezdése alapján, a Tpr. szerint kiadott engedélyben foglalt határidőig van lehetőség.

A kereseti kérelem

- [3] A végzés ellen a felperes keresetet terjesztett elő, melyben kérte a végzés megsemmisítését, az alperes új eljárás folytatására kötelezését. Érvelése szerint a tankönyvvé, pedagógus-kézikönyvvé nyilvánítás, a tankönyvtámogatás, valamint az iskolai tankönyvellátás rendjéről szóló 17/2014. III.12.) EMMI rendelet (a továbbiakban: Rendelet) 16. § (1) bekezdése – amelyen a felperesi kérelem alapult – semmilyen megszorítást vagy korlátozást nem tartalmaz, sem a meghosszabbítani kért engedély kiadásának időpontja szerint, sem a szerint, hogy az milyen jogszabály alapján került kiadásra. Az Ntt. a tankönyvengedélyek meghosszabbítását nem tiltja és nem korlátozza. Az érvényes engedély hatályának változatlan tartalommal történő meghosszabbítása nem jelent új engedélyt, a tankönyvnek az oktatásban történő felhasználása változatlanul a korábbi határozat alapján történik.

Az elsőfokú ítélet

- [4] A közigazgatási és munkaügyi bíróság jogerős ítéletében a keresetet elutasította. Az indokolásban felhívta az Ntt. 1. § (1), (2), (4) bekezdéseit, 2. § (1) bekezdését, 7. § (4) bekezdését; a Rendelet 13. § (1), 16. § (1) bekezdéseit; az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 16. § (1) bekezdését, 81. § (1) bekezdését és a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 85. § (1), (2) bekezdéseit.

- [5] A bíróság álláspontja szerint az Ntt. 1. § (1) bekezdésének helyes értelmezéséből az következik, hogy az a)-tól a g) pontig terjedő felsorolás tartalmazza azt, hogy az Ntt.-t milyen ügyekben kell alkalmazni (tárgyi hatály), míg a g) pont szerkesztésileg nem, de tartalmilag elkülönülő második fordulata jelöli azokat a személyeket, akik ténylegesen vesznek részt ezen feladatok ellátásában. Azt, hogy az Ntt. 1. § (1) bekezdésében megfogalmazott személyi körbe mely szereplők tartoznak bele, az Ntt. 1. § (2) bekezdésétől a (4) bekezdéséig terjedő rész nevesíti.
- A fentiekre figyelemmel 2014. január 1-jét követően a tankönyvellátás állami feladat, abban főszabályként állami szereplők vehetnek részt. Magánkiadó, mint jelen ügy felperese kizárólag a miniszter által kiírt pályáztatási eljárás keretében vonható be a folyamatba az Ntt. 7. § (2) bekezdése szerinti eljárás keretében. Jelen ügyben erre nem került sor, mert pályázatot nem írtak ki. Az alperes helytállónan rögzítette, hogy a tankönyvellátás Ntt.-ben meghatározott szereplői közé a felperes nem sorolható.
- [6] A bíróság nem értett egyet azzal a felperesi érveléssel, hogy az Ntt. 7. § (4) bekezdése szerint meghatározott határidőben a meghosszabbított határidő is beleértendő. A Tpr. alapján kiadott engedélyben megjelölt időtartam objektív határidő, abból az következik, hogy az eredeti engedélyben meghatározott határidő leteltét követően a tankönyv tovább nem forgalmazható, az engedély meghosszabbítására nincs lehetőség. A meghosszabbítás lehetőségét az Ntt. 7. § (4) bekezdése kategorikusan kizárja, a korábbi engedéllyel meghatározott idő elteltével az lejár.
- [7] Az alperes jogszerűen állapította meg, hogy nem kellett és nem is lehetett a tankönyvengedély meghosszabbításáról szóló döntést hoznia.
- [8] A bíróság rámutatott, a Rendeletet kizárólag származékos jogalkotói hatáskörben lehet meghozni, ahogy az a jelen esetben is történt az Ntt. 5. §-ára alapítottnan. A Rendelet 13. § (1) és 16. § (1) bekezdése azon személyekre vonatkozik, akik körét az Ntt. határozza meg. A tankönyvellátás Ntt.-ben rögzített szereplői közé a felperes nem sorolható, így a Rendelet 16. § (1) bekezdésére alapítottnan nem kérheti a Tpr. hatálya alatt kiadott engedély meghosszabbítását.
- [9] Az elsőfokú bíróság szerint az alperes végzése tartalmazza az alapjául szolgáló tényeket és a döntés meghozatalának jogszabályi alapját, nem sérült az Ákr. 81. § (1) bekezdése.

A felülvizsgálati kérelem és ellenkérelem

- [10] A jogerős ítélet ellen a felperes terjesztett elő felülvizsgálati kérelmet annak az alperesi végzésre is kiterjedő hatályon kívül helyezése és az alperes új eljárásra kötelezése iránt.
- [11] Előadta, hogy a társaság fő tevékenységként évtizedek óta tankönyvkiadással foglalkozik, így egyértelműen közreműködője a tankönyvellátásnak. Az ítélet sérti a Rendelet 16. § (1) bekezdését. A bírósági okfejtéssel szemben a felperes alanya az

Ntt.-nek és a Rendeletnek. Sem az Ntt. 1. § (2), (4) bekezdésében foglaltak, sem pedig a 7. § (4) bekezdésében írtak a fentiekkel nem ellentétesek, mert sem szemantikai, sem nyelvtani, sem logikai értelmezés alapján nem lehet arra a következtetésre jutni, hogy a tankönyvellátás megszervezésének állami monopolizálása tilalmassá tenné, hogy a szervezési feladatot magántulajdoni cégek kiadói közreműködésével bonyolítsák. A Tpr. hatálya alatt kiadott tankönyvengedély érvényességi ideje alatt a jogszerűen meghosszabbított engedélyt is érteni kell, mert az engedély érvényességének időtartama csupán „eszközzadat”. Az engedély alapvető feltételeit nem változtatja meg, az engedély változatlanul a Tpr. alapján kiadottnak minősül.

- [12] A támadott ítélet téves, részben megengedhetetlenül jogkiterjesztő, részben megengedhetetlenül megszorító jogszabályértelmezésen alapul.
- [13] Az alperes felülvizsgálati ellenkérelmében a jogerős ítélet hatályában fenntartását indítványozta, fenntartva a végzésében foglaltakat.
- [14] A Kúria a Kfv.VI.38.380/2018/2. számú végzésében a felülvizsgálati kérelmet befogadta.

A Kúria döntése és jogi indokai

- [15] A felülvizsgálati kérelem alaptalan.
- [16] A Kp. 120. § (5) bekezdésére figyelemmel a felülvizsgálati eljárásban bizonyítás felvételének nincs helye, a Kúria a felülvizsgálati kérelem elbírálása során a jogerős határozat meghozatalakor rendelkezésre álló iratok és bizonyítékok alapján dönt.
- [17] A Kúria jelen ügyben eljáró tanácsa - mivel az előtte elfekvő ügy a Kfv.VI.38.315/2018/10. számú ítélettel lezárt mintapertől sem jogi, sem ténybeli szempontból nem különbözik - eljárását a mintaper eredménye szerint folytatta le.
- [18] A Kúria utal arra, hogy a Kúria másik tanácsa Kfv.III.37.043/2019/9. számú végzésében megállapította, hogy az Ákr. hatálybalépését követően sem törvényi, sem kormányrendeleti szinten a tankönyvvé nyilvánítási eljárásokban nem került kijelölésre másodfokú, a fellebbezés elbírálására jogosult hatóság, a miniszter másodfokú hatásköre egyetlen jogszabályból sem levezethető.
- [19] A Kúria jelen ügyben eljáró tanácsa tényként kezeli a másik tanács fenti végzésében foglaltakat, amelyből az következik, hogy az alperes jogszerűen járt el, amikor a keresettel támadott végzésében rögzítette, hogy döntése ellen közigazgatási per indítható.
- [20] A pert nem a Kp. egyszerűsített perre vonatkozó szabályai szerint, hanem az általános rendelkezések alkalmazásával kellett elbírálni. Az alperes végzése ugyanis nem minősül járulékos közigazgatási cselekménynek, mert az a felperes kérelmére indult eljárást lezárta. Ezért a Kp. 124. § (2) bekezdés c) pontja nem

alkalmazható, így nem volt alap egyszerűsített per lefolytatására.

[21] A Kúria nézete szerint az Ntt. preambulának, általános és részletes indokolásának elemzése alapján a jogalkotó szándéka egy, addig piaci elveken működő rendszernek az állami felelősségvállalás elve alapján működő rendszerrel történő felváltása volt.

[22] Az Ntt. 1. §-a az általános rendelkezéseket, a 2. §-a az állami tankönyvellátásban közreműködő szervezeteket, a 3. §-a a tankönyvvé nyilvánítási eljárást, a tankönyvjegyzéket, a tankönyvrendelést és a tankönyvellátás alapvető szabályait, a 4. §-a az állami pénzügyi felelősségvállalás szabályait, míg az 5-7. §-ai a záró rendelkezéseket tartalmazzák

A Rendelet megalkotására az Ntt. 5. § (3) és (4) bekezdésében kapott felhatalmazás alapján került sor. Annak 13-15. §-ai a tankönyvvé, pedagógus-kézikönyvvé nyilvánítás megszűnését, megszüntetését, míg 15. §-a a tankönyvvé, pedagógus-kézikönyvvé nyilvánítás meghosszabbítását szabályozza.

[23] Az Ntt. 1. § (1) bekezdése határozza meg, hogy rendelkezéseit Magyarország területén mely iskolákban kell alkalmazni, ezek közé tartoznak az általános iskolák. Az 1. § (2) bekezdése szerint a köznevelés tankönyvellátásának és a pedagóguskézikönyv-ellátásának a megszervezése állami feladat. Az 1. § (3) bekezdése értelmében a tankönyvellátás és a pedagóguskézikönyv-ellátás rendszerének működtetéséért az oktatásért felelős miniszter (a továbbiakban: miniszter) felelős. Az 1. § (4) bekezdése alapján az állam az (1) bekezdésben meghatározott feladatot - a Kormány rendeletében meghatározott testület közreműködésével - a) az állami tankönyvfejlesztésért és kiadásért felelős szerv működtetésével, továbbá b) a miniszter által kiírt tankönyvfejlesztési pályázat eredményeinek hasznosításával, c) a miniszter által kezdeményezett kísérleti tankönyvfejlesztés eredményeinek a köznevelésben történő hasznosításával látja el.

[24] A Kúria hangsúlyozza, az Ntt. 1. § (1) bekezdése egyfelől a jogszabály területi hatályát rögzíti, másfelől egy feladat kiosztást tartalmaz. Az alperes és az elsőfokú bíróság jogszabálysértéstől mentesen állapították meg, hogy az Ntt. 1. § (2), (3), (4) bekezdései az 1. § (1) bekezdésében rögzítette feladat elvégzésére jogosult, egyben köteles szerveket sorolják fel, vagyis megjelölik az Ntt. személyi hatályát.

A felperesi előadással szemben az alperes soha nem állította, hogy az Ntt. 1. § (1) bekezdése a társaságra kiterjed.

[25] Az Ntt. 7. § (2) bekezdése kimondja, ha az 1. § (4) bekezdésében meghatározottak alapján a tankönyvellátás előre láthatóan nem biztosítható megfelelő színvonalon, valamely iskolai évfolyam, műveltségi terület, tantárgy vonatkozásában a miniszter a tankönyvvé nyilvánítási eljárásban a Kormány által rendeletben kijelölt testület véleményének kikérésével köznevelési célú a tankönyvfejlesztésre nyilvános felhívást tesz közzé. A nyilvános felhívás eredményeképpen elkészített könyveket - kérelemre, az e törvény felhatalmazása alapján kiadott kormányrendeletben

meghatározott, a tankönyvvé nyilvánításra vonatkozó tartalmi és formai követelmények teljesülése esetén - az alperes neve tankönyvvé nyilvánítja.

- [26] A felülvizsgálati bíróság rámutat, az Ntt. 1. § (2)-(4) bekezdéseiben nem szereplő szervezet - így a felperes is - kizárólag az Ntt. 7. § (2) bekezdésében foglaltak szerint vehet részt a tankönyvellátásban, vagyis amennyiben a miniszter az adott iskolai évfolyam, műveltségi terület és tantárgy vonatkozásában a tankönyvfejlesztésre nyilvános felhívást tesz közzé és az arra benyújtott könyvet az alperes neve tankönyvvé nyilvánítja. Jelen esetben - a felperes által sem vitatottan - a miniszter nyilvános felhívást nem tett közzé, ezért a fentiekre figyelemmel a felperes sem az Ntt. 1. §-a, sem 7. § (4) bekezdése alapján nem működhet közre a tankönyvellátásban.
- [27] Az Ntt. 7. § (4) bekezdése értelmében e törvény hatályába lépése nem érinti a Tpr., valamint annak végrehajtási rendelete alapján lefolytatott tankönyvvé nyilvánítás érvényességét. A Tpr. alapján tankönyvvé nyilvánított és a tankönyvjegyzékre felvett tankönyvek a 3. § (11) bekezdésében meghatározott feltétel teljesüléséig, de legfeljebb az engedélyben meghatározott időtartamig tankönyvként forgalmazható. E tankönyvek tekintetében a 3. § (4) bekezdésében foglalt korlátozás nem alkalmazható. A 3. § (11) bekezdése rögzíti, az iskolai tankönyvjegyzékről a Nat. szerinti kerettantervi tantárgyhoz, a szakképzési kerettantervi tantárgyhoz, a tanított modulhoz, témakörhöz, az (1) bekezdés szerint fejlesztett tankönyvvé nyilvánított könyvek közül választ.
- [28] Az Ntt. 7. § (4) bekezdése egyértelműen meghatározza a Tpr. alapján tankönyvvé nyilvánított tankönyvek akkenti felhasználásának határidejét, amely legfeljebb az engedélyben meghatározott időtartamig terjedhet. A korábban írtaknak megfelelően a felperes eljárással érintett tankönyvét az alperes 2018. augusztus 31-ig nyilvánította tankönyvvé, ezért az csak addig volt forgalmazható tankönyvként.
- [29] Az Ntt. 7. § (4) bekezdése nem gördít akadályt a Tpr. alapján tankönyvvé nyilvánított kiadványok tankönyvvé nyilvánításának meghosszabbítása elé. Ez a jogszabályhely a kifejtetteknek megfelelően egyértelmű és kógens rendelkezést tartalmaz, amikor a Tpr. alapján tankönyvvé nyilvánított kiadványok tankönyvként való forgalmazhatóságát legfeljebb az engedélyben meghatározott időtartamig engedélyezi. Ez azt jelenti, hogy nincs jogszabályi lehetőség a Tpr. alapulvételével kiadott engedélyek meghosszabbítására. A Tpr. szerinti engedély meghosszabbítása iránti kérelem benyújtását a jogalkotói szándék és az Ntt. normaszövege határozottan kizárja.
- [30] A Rendelet 1. § (1) bekezdése alapján a Rendelet hatálya kiterjed az Ntt. 1. § (1) bekezdésében meghatározott természetes és jogi személyekre. Az 1. § (2) bekezdése kimondja, könyvet az Ntt.-ben és az e rendeletben meghatározott részletes szabályok szerint lehet tankönyvvé, pedagógus-kézikönyvvé nyilvánítani.

A Rendelet 16. § (1) bekezdése értelmében a tankönyvvé, pedagógus-kézikönyvvé nyilvánítás legfeljebb három alkalommal meghosszabbítható. Az e rendeletben foglaltakat a tankönyvvé, pedagógus-kézikönyvvé nyilvánítás meghosszabbítása során azzal az eltéréssel kell alkalmazni, hogy az eljárást a tankönyvvé, pedagógus-kézikönyvvé nyilvánítás határidejének lejártát megelőző legalább százhusz nappal korábban kell kezdeményezni. A kérelemhez a tankönyvet, pedagógus-kézikönyvet egy példányban kell megküldeni a hivatalnak.

[31] A Kúria hangsúlyozza, a Rendelet hatálya - főszabály szerint - nem terjed ki a felperesre, figyelemmel annak 1. § (1) bekezdésére, amely visszautal az Ntt. 1. §-ára. A közigazgatási bíróság ítéletében helyesen fejtette ki, hogy egyfelől a Rendelet hatálya nem vonatkozik a felperesre, másfelől az Ntt. és a Rendelet együttes értelmezésével az állapítható meg, hogy utóbbi 16. §-a kizárólag az Ntt. hatálya alatt kiadott engedélyek meghosszabbítására vonatkozik, arra a felperes, mint a Tpr. hatálya alatt kiadott engedélyek jogosultja jogot nem alapíthat.

[32] Az Ntt. 7. § (4) bekezdésében felhívott „... engedélyben meghatározott időtartamig” fordulat alatt a tankönyvvé nyilvánítás meghosszabbítása tárgyában kiadott aktusban rögzített meghosszabbított időtartamot kell érteni. Ugyanis a korábban kifejtetteknek megfelelően még a Tpr. alapján tankönyvvé nyilvánított kiadványok tankönyvvé nyilvánításának meghosszabbítása fogalmilag kizárt.

[33] A Rendelet 40. § a) és b) pontjai szerint az adott tanévre vonatkozó tankönyvjegyzékre legfeljebb a tankönyvvé nyilvánítási engedélyben meghatározott időtartamra, az Ntt. 3. § (11) bekezdésében foglalt feltétel teljesüléséig át kell venni a kiadó kérésére azokat a tankönyveket, amelyeket a Tpr. alapján tankönyvvé nyilvánítottak és Ntt. hatályba lépését megelőzően tankönyvjegyzékbe vettek, feltéve, ha a tankönyv megfelel az adott tanévre vonatkozó árkorlátnak, valamint a kiadó az adott tanévi tankönyvjegyzékre vételhez szükséges igazgatási szolgáltatási díjat megfizette.

[34] A Kúria rámutat, a Rendelet 40. §-a is alátámasztja a fent leírtakat, mert a Tpr. szerint tankönyvvé nyilvánított és az Ntt. hatálybalépését megelőzően tankönyvjegyzékbe vett kiadványokat - egyéb feltételek fennállása esetén - legfeljebb a tankönyvvé nyilvánítási engedélyben meghatározott időtartamra engedi átvenni az adott tanévre vonatkozó tankönyvjegyzékre. Kizárólag ez a jogszabályhely vonatkozik a Rendeletben a Tpr. alapján tankönyvvé nyilvánított kiadványokra, mégpedig az Ntt.-nek megfelelő szabályozási tartalommal.

[35] Az alperes a felperes kérelmét az Ákr. 46. § (1) bekezdés a) pontjára alapítottnan jogszerűen utasította vissza, mert az a beadványból és az irányadó jogszabályhelyek összevetéséből kitűnően nyilvánvalóan nem jogosulttól származik.

[36] A Kúria a Kp. 121. § (2) bekezdésére tekintettel a jogerős ítéletet

hatályában fenntartotta.

Záró rész

- [37] A Kúria a felülvizsgálati kérelmet a Kp. 115. § (2) bekezdése szerint alkalmazandó Kp. 107. § (1) bekezdése szerint tárgyaláson kívül bírálta el.
- [38] A pervesztes felperes köteles az alperes részére felülvizsgálati eljárási költség megfizetésére a Kp. 35. § (1) bekezdése alapján alkalmazandó a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény 82. § (3) bekezdése alapján.
- [39] A felperes köteles megfizetni az állam javára az illetékes illetékhivatal külön felhívására a feljegyzett felülvizsgálati eljárási illetéket, amelynek összegét az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény 50. § (1) bekezdése határozza meg.
- [40] Az ítélet elleni felülvizsgálatot a Kp. 116. § d) pontja zárja ki.

Budapest, 2019. november 6.

Dr. Sperka Kálmán s.k. a tanács elnöke, Dr. Vitál-Eigner Beáta s.k.
előadó bíró, Dr. Sugár Tamás s.k. bíró

A kiadmány hiteléül:
tisztviselő