

**A Kúria
mint felülvizsgálati bíróság
ítélete**

Az ügy száma:	Kfv.II.38.071/2019/4.
A tanács tagjai:	Dr. Tóth Kincső a tanács elnöke Dr. Márton Gizella előadó bíró Dr. Kalas Tibor bíró
A felperes:	Felperes (cím)
A felperes képviselője:	Dr. Boglutz István ügyvéd (cím)
Az alperes:	Oktatási Hivatal (1055 Budapest, Szalay utca 10-14.)
Az alperes képviselője:	Dr. ... kamarai jogtanácsos
A per tárgya:	oktatási ügyben hozott közigazgatási végzés bírósági felülvizsgálata
A felülvizsgálati kérelmet benyújtó fél:	a felperes
A felülvizsgálni kért határozat:	Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 10.K.31.957/2018/13. számú ítélete

Rendelkező rész

A Kúria

- a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 10.K.31.957/2018/13. számú ítéletét hatályában fenntartja;
- kötelezi a felperest, hogy 15 napon belül fizessen meg az alperesnek 20.000 (húszezer) forint felülvizsgálati eljárási költséget;
- kötelezi továbbá a felperest, hogy fizessen meg az államnak - külön felhívásra - 70.000 (hetvenezer) forint felülvizsgálati illetéket.

Az ítélet ellen további felülvizsgálatnak helye nincs.

I n d o k o l á s

A felülvizsgálat alapjául szolgáló tényállás

- [1] Az alperes a 2013. április 23-án kelt TKV/4039-22/2013. és a 2013. március 28-án kelt TKV/4040-15/2013. számú határozataival a felperes ... című, ... kiadói kódú és az ... című, ... kiadó kódú kiadványait 2018. augusztus 31-ig tankönyvvé nyilvánította.

- [2] A felperes 2018. április 25-én a fenti kiadványok tankönyvvé nyilvánításának meghosszabbítása iránt nyújtott be kérelmeket az alperesnél, amely a kérelmeket a 2018. május 4-én kelt TKV/3295-5/2018. és a TKV/3296-2/2018. számú végzésével - az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 46. § (1) bekezdés a) pontja alapján - visszautasította. A végzések indokolása szerint a 2014. január 1-jén hatályba lépett, a nemzeti köznevelés tankönyvellátásáról szóló 2013. évi CCXXXII. törvény (a továbbiakban: Ntt.) 1. § (4) bekezdésében meghatározza a tankönyvellátás szereplőit. Csak az Ntt. 1. § (4) bekezdésében szereplők, és csak az ott szabályozott módon vehetnek részt a tankönyvellátásban. Mivel a felperes nem tartozik az Ntt.-ben meghatározott szervezetek közé és az Ntt. 7. § (2) bekezdésében foglalt nyilvános felhívás sem került közzétételre, a felperes nem felel meg az Ntt.-ben rögzített törvényi feltételnek, ezért a tankönyvengedélye meghosszabbítására nincs lehetőség. A kérelem tárgyává tett kiadványok forgalmazására az Ntt. 7. § (4) bekezdése alapján a tankönyvpiac rendjéről szóló 2001. évi XXXVII. törvény (a továbbiakban: Tpr.) szerinti engedélyben foglalt határidőig van lehetőség. Ezt követően az Ntt. hatálya alatt kizárólag az ott meghatározott szervezetek, az abban írt rendnek megfelelően jogosultak a kérelem benyújtására.

A kereseti kérelem és az alperes védirata

- [3] A felperes keresetet nyújtott be mindkét alperesi határozat felülvizsgálata iránt, amelyben kérte azoknak a hatályon kívül helyezését és az alperes új eljárásra kötelezését. Álláspontja szerint a tankönyvvé, pedagógus-kézikönyvvé nyilvánítás, a tankönyvtámogatás, valamint az iskolai tankönyvellátás rendjéről szóló 17/2014. (III. 12.) EMMI rendelet (a továbbiakban: EMMI rendelet) 1. § (1) bekezdése és abban felhívott Ntt. 1. § (1) bekezdése alapján az EMMI rendelet hatálya alá tartozik. A tankönyvvé nyilvánítás meghosszabbításának feltételein túlmenően az EMMI rendelet semmiféle korlátozást, vagy tiltó rendelkezést nem tartalmaz, hasonlóképpen nem található ilyenfajta tilalom más jogszabályokban sem, ezért a kérelme nem lett volna elutasítható. Álláspontja szerint mindkét kérelme az EMMI rendelet 16. § (1) bekezdésébe ütközően került elutasításra. Az Ntt. 7. § (4) bekezdése sem zárja ki a tankönyv engedély meghosszabbítását. Egyik vonatkozó jogszabály sem tiltja a korábbi törvény hatálya alatt kiadott tankönyv engedélyének meghosszabbítását, és az egyéb körülményeiben sem állt be olyan változás, amely a korábbi tankönyvvé nyilvánítási eljárást meghaladottá tenné, ezért, a lényegében indokolás nélküli visszautasítás jogszabálysértő.
- [4] Az alperes védiratában a keresetek elutasítását kérte.

Az elsőfokú ítélet

- [5] Az elsőfokú bíróság a pereket egyesítette.
- [6] A bíróság ítéletében a keresetet elutasította. Kifejtette, hogy a felperesre a 2014. január 1-jétől hatályba lépett Ntt. rendelkezéseit kellett alkalmazni és azt kellett vizsgálni a per tárgyává tett végzések alapján, hogy a felperes jogosult volt-e tankönyv engedélyei meghosszabbításának kérelmezésére. Az Ntt. 1. § és 7. § (4) bekezdését idézve arra a következtetésre jutott, hogy a felperes nem tartozik az Ntt. személyi hatálya alá, mert az 1. §-ban nevesített személyi körbe nem tartozik bele, továbbá pályáztatási eljárás sem került kiírásra, ezért a tankönyvellátás Ntt.-ben felsorolt szereplői közé nem tartozó felperes nem kérhette a tankönyv engedélyei meghosszabbítását az Ntt. alapján. A bíróság megvizsgálta továbbá, hogy a felperes az általa hivatkozott EMMI rendelet alapján kérhette-e a tankönyv engedélyei meghosszabbítását. Rámutatott, hogy az EMMI rendelet 1. § (1) bekezdése értelmében a rendelet hatálya az Ntt. 1. § (1) bekezdésében

meghatározott körre terjed ki, ezért az EMMI rendelet hivatkozott 16. § (1) bekezdése is csak azon személyekre vonatkozik, amelyeknek körét az Ntt. határozza meg. Mindebből következően az EMMI rendelet 16. § (1) bekezdése sem teremt alapot a Tpr. hatálya alatt kiadott engedélyek meghosszabbítására. A bíróság hangsúlyozta, hogy a Tpr. 2013. december 31-ével történő hatályon kívül helyezésével a 2014. január 1-jétől hatályba lépett Ntt. a 7. § (4) bekezdésében azt biztosította, hogy a Tpr. hatálya alatt tankönyvvé nyilvánított kiadványok az engedélyben foglalt időpontig forgalmazhatóak, de ez nem értelmezhető úgy, hogy az engedély meghosszabbításával ugyanaz a korábbi engedély marad fenn. A korábbi engedély a határidő lejártával megszűnik, annak meghosszabbítására az Ntt. 7. § (4) bekezdése nem ad lehetőséget.

- [7] Mindebből következően megállapította, hogy az Ntt. hatálya alá nem tartozó kiadók tankönyvvé nyilvánítás iránti új engedélyt nem nyújthatnak be, és a Tpr. hatálya alatt engedélyezett tankönyveiket legkésőbb a korábbi engedélyben szereplő objektív határidő lejártáig forgalmazhatják. Nincs jogszabályi lehetőség arra, hogy a magánkiadók az engedély meghosszabbítása iránti kérelmet terjesszenek elő, ezért az alperes jogszerűen rendelkezett a kérelmek visszautasításáról, a végzéseit megfelelően indokolva hozta meg a döntéseit.

A felülvizsgálati kérelem és ellenkérelem

- [8] A jogerős ítélet ellen a felperes terjesztett elő felülvizsgálati kérelmet, amelyben annak az alperesi végzésekre is kiterjedő hatályon kívül helyezését és az alperes új eljárásra kötelezését kérte. Előadta, hogy az Ntt. 1. § (1)-(4) bekezdései, 7. § (4) bekezdése, valamint az EMMI rendelet 1. § (1) bekezdése alapján a felperesre az EMMI rendelet hatálya kiterjed, az iskolai tankönyvellátásban közreműködő személy és az EMMI rendelet 16. § (1) bekezdése alapján jogszerűen kérhette a tankönyv engedélyei meghosszabbítását.
- [9] A felperes hangsúlyozta, az Ntt. 7. § (4) bekezdésének helyes értelmezése szerint a meghosszabbított engedély a változatlanul a Tpr. alapján kiadott engedély, ugyanaz az engedély marad. Az alapengedélybe beépül a meghosszabbítás tárgyában hozott hatósági aktusban rögzített időtartam, az érvényességi időtartam ugyanis csak „eszközzadatok”.
- [10] Az alperes felülvizsgálati ellenkérelmében a jogerős ítélet hatályban tartását indítványozta. Kiemelte, az EMMI rendelet nem bővítheti ki az Ntt. személyi hatályát, az Ntt. 1. § (1) bekezdése nem személyi hatályt, hanem feladatot jelöl ki. Az Ntt. 7. § (4) bekezdése átmeneti rendelkezéseket tartalmaz a Tpr. hatályon kívül helyezésével lezárt jogviszonyok körében oly módon, hogy az abban írt objektív határidővel véglegesen lezárja ezeket a jogviszonyokat.
- [11] Eljárási kifogásként előadta, hogy nem lett volna helye a felülvizsgálati kérelem befogadásának, mert az nem tartalmaz jogszabálysértés megjelölést.

A Kúria döntése és jogi indokai

- [12] A felülvizsgálati kérelem alaptalan.
- [13] A Kúria a Kfv.II.38.3334/2018/2. számú végzésével a felülvizsgálati kérelmet befogadta. Az alperes eljárási kifogására utalva hangsúlyozza, hogy a felülvizsgálati kérelem jogszabálysértésekre való hivatkozást tartalmaz, annak érdemi elbírálásának nem volt akadály.
- [14] A Kúria azonos tényállás mellett a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 33. § (1) bekezdésére figyelemmel a Kfv.VI.38.315/2018. számú mintaperben

8. sorszám alatt ítéletet hozott, azt a Kúria a feleknek megküldte. A mintaperben hozott ítéletben hozott döntést a Kúria jelen tanácsa is osztja, attól eltérni nem kíván.

- [15] Az elsőfokú bíróság a helyesen megállapított tényállásból helytálló jogi következtetést vont le. A jogerős ítéletben foglaltakkal a felülvizsgálati bíróság egyetért, a felülvizsgálati kérelem kapcsán a következőkre kíván rámutatni.
- [16] A 2014. január 1-jével hatályba lépett Ntt. új szabályokat alkotott, a Tpr.-től eltérő rendszert vezetett be. 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. Az EMMI 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.
- [17] 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.
- [18] 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 jogszabályszerűen állapították meg, hogy az Ntt. 1. § (2), (3), (4) bekezdései az 1. § (1) bekezdésében rögzített feladat elvégzésére jogosult, egyben köteles szerveket sorolják fel, vagyis megjelölik az Ntt. személyi hatályát. A felperes nem tartozik az Ntt. 1. § (2)-(4) bekezdéseiben meghatározott tankönyvpiaci szereplők közé.
- [19] 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 oktatási hivatal tankönyvvé nyilvánítja.
- [20] 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 oktatási hivatal 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.

- [21] 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 forgalmazhatók. E tankönyvek tekintetében a 3. § (4) bekezdésében foglalt korlátozás nem alkalmazható.
- [22] Az Ntt. 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.
- [23] Az Ntt. 7. § (4) bekezdése egyértelműen meghatározza a Tpr. alapján tankönyvvé nyilvánított tankönyvek tankönyvkénti felhasználásának határidejét, amely legfeljebb az engedélyben meghatározott időtartamig terjedhet. A korábban írtaknak megfelelően a felperes eljárással érintett tankönyveit az alperes 2018. augusztus 31-ig nyilvánította tankönyvvé, ezért azok csak addig voltak forgalmazhatók tankönyvként.
- [24] A felülvizsgálati bíróság nem ért egyet a felperes azon érvelésével, hogy az Ntt. 7. § (4) bekezdése értelmében a Tpr. alapján tankönyvvé nyilvánított kiadványok tankönyvvé nyilvánítása meghosszabbítására lehetőség van. 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, sem a jogszabály akkénti értelmezésére, hogy az eredeti engedély marad fenn az érvényessége meghosszabbításával. Ez az értelmezés az Ntt. 7. § (4) bekezdésével ellentétes lenne. Az elsőfokú bíróság helytállóan jutott arra a következtetésre, hogy a Tpr. szerinti engedély meghosszabbítása iránti kérelem benyújtását a jogalkotói szándék és az Ntt. normaszövege határozottan kizárja.
- [25] Az elsőfokú bíróság vizsgálta az EMMI rendelet szerinti jogköröket is. Az EMMI 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.
- [26] Az EMMI 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.
- [27] A Kúria hangsúlyozza, az EMMI rendelet hatálya - fő szabály szerint - nem terjed ki a felperesre, figyelemmel annak 1. § (1) bekezdésére, amely visszautal az Ntt. 1. §-ára. Az elsőfokú bíróság ezért helyesen fejtette ki, hogy egyfelől az EMMI rendelet hatálya nem vonatkozik a felperesre, másfelől az Ntt. és az EMMI rendelet együttes értelmezésével az állapítható meg, hogy a rendelet 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.

- [28] Az Ntt. és az EMMI rendelet keretei között nem értelmezhető az a felperesi álláspont, hogy 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.
- [29] Az EMMI rendelet 40. § a-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.
- [30] A Kúria rámutat, az EMMI 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.
- [31] Mindezekre tekintettel helytállóan állapította meg a bíróság, hogy az alperes végzése törvényes volt, a felperes kérelmét az Ákr. 46. § (1) bekezdés a) pontjára alapítottan jogszerűen utasította vissza, mert az a beadványból és az irányadó jogszabályhelyek összevetéséből kitűnően, nyilvánvalóan nem jogosulttól származik.
- [32] A Kúria a Kp. 121. § (2) bekezdésére tekintettel a jogerős ítéletet hatályában fenntartotta.

A döntés elvi tartalma

- [33] *A Tpr. alapján tankönyvvé nyilvánított és a tankönyvjegyzékre felvett tankönyvek legfeljebb az engedélyben meghatározott időtartam alatt forgalmazhatók tankönyvként. Ezen kiadványok tankönyvvé nyilvánításának meghosszabbítására az Ntt. és az EMMI rendelet szabályaira figyelemmel nincs lehetőség.*

Záró rész

- [34] A Kúria a felülvizsgálati kérelmet a Kp. 115. § (2) bekezdése szerint alkalmazandó Kp. 107. § (1) bekezdése szerint tárgyaláson kívül bírálta el.
- [35] A pervesztes felperes a Kp. 35. § (1) bekezdése alapján alkalmazandó a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény 82. § (3) bekezdése alapján köteles az alperes részére felülvizsgálati eljárási költség megfizetésére, amelynek összegét a Kúria a felszámítottal egyezően állapította meg.
- [36] A felperes pervesztése folytán köteles megfizetni a tárgyi illetékfeljegyzési jog folytán le nem rótt felülvizsgálati eljárási illetéket is, amelynek összegét az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény 39. § (3) bekezdés d) pontja és 50. § (1) bekezdése határozza meg.

[37] Az ítélet ellen felülvizsgálatnak a Kp. 116. § d) pontja alapján nincs helye.

Budapest, 2019. november 27.

Dr. Tóth Kincső s.k. a tanács elnöke, Dr. Márton Gizella s.k. előadó bíró, Dr. Kalas Tibor s.k. bíró