

**A Kúria
mint felülvizsgálati bíróság
ítélete**

Az ügy száma:	Kfv.II.38.123/2019/4.
A tanács tagjai:	Dr. Tóth Kincső a tanács elnöke Dr. Kalas Tibor előadó bíró Dr. Márton Gizella 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:	tankönyvvé nyilvánítás meghosszabbítása iránti kérelmet visszautasító végzés felülvizsgálata
A felülvizsgálati kérelmet benyújtó fél:	a felperes
A felülvizsgálni kért jogerős határozat:	Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 26.K.31.934/2018/11. számú ítélete

Rendelkező rész

A Kúria

- a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 26.K.31.934/2018/11. 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 - külön felhívásra - 210.000 (kétszáz tízezer) forint felülvizsgálati illetéket.

Az ítélet ellen további felülvizsgálatnak helye nincs.

Indokolás

A felülvizsgálat alapjául szolgáló tényállás

- [1] Az alperes 2013. december 12-én kelt, TKV/6193-1112013. számú, továbbá a 2013. március 26-án kelt, TKV/4137-11/2013. számú, valamint a 2013. szeptember 3-án kelt, TKV/5821-11/2013. számú határozataiban a felperes „Irodalmi szöveggyűjtemény 11.” című, KN-0031/2. kiadói kódú, továbbá az „Irodalmi szöveggyűjtemény 9.” című, KN-0011/2. kiadói kódú, valamint az „Irodalmi szöveggyűjtemény 10.” című, KN-0021/2. kiadói kódú kiadványai 2018. augusztus 31-ig terjedő, öt

évi határozott időtartamra tankönyvvé nyilvánította.

- [2] A felperes 2018. április 26-án mindhárom kiadványa tankönyvvé nyilvánításának meghosszabbítására irányuló kérelmeket nyújtott be alpereshez a tankönyvvé, pedagógus kézikönyvvé nyilvánítás, a tankönyvtámogatás, valamint az iskolai tankönyvellátás rendjéről szóló 17/2014. (III. 12.) EMMI rendelet (a továbbiakban: EMMI r.) 16. § (3) bekezdésére hivatkozással. Az alperes e kérelmeket a 2018. május 4-én kelt TKV/3300-2/2018. számú, valamint a TKV/3303-2/2018, számú, továbbá a TKV/3305-2/2018., számú végzéseivel - azonos tartalommal és indokolással - visszautasította. Indokolása szerint a 2014. január 1-jén hatályba lépett, a nemzeti köznevelés tankönyvellátásáról szóló 2013. évi CCXXXII. törvény (a továbbiakban: Ntt.) 1. § (4) bekezdése meghatározza a tankönyvellátás szereplőit. Főszabályként csak az Ntt.-ben meghatározott módon és szereplők által lehet részt venni a tankönyvellátásban. Az Ntt. 7. § (2) bekezdése kivételként határozza meg azt az esetet, amikor az állami tankönyvfejlesztésért és kiadásért felelős szervtől eltérő szereplő is be tudja adni kérelmét. Mivel a felperes nem állami tankönyvfejlesztésért és kiadásért felelős szerv, és az Emberi Erőforrások Minisztériuma nyilvános felhívást sem tett közzé, amelyre más szervezetek is benyújthatnák kiadványaikat, a tankönyvek engedélyének meghosszabbítására nincs lehetőség. A kérelem tárgyává tett tankönyv 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 a védirat

- [3] A felperes keresettel támadta az alperes végzését kérve annak hatályon kívül helyezését és az alperes új eljárás lefolytatására kötelezését. Álláspontja szerint az alperesi végzések jogszabálysértőek, mert az EMMI r. 16. § (1) bekezdésében foglalt jogát - vagyis a felperes gondozásában kiadott tankönyv engedélyének meghosszabbítására vonatkozó jogát - alperes megvonta azáltal, hogy a jogszerűen előterjesztett meghosszabbítási kérelmét visszautasította. Előadta, hogy az EMMI r. a tankönyvvé nyilvánítás meghosszabbítására vonatkozóan - a kérelem benyújtására nyitva álló határidőn kívül - semmilyen megszorítást vagy korlátozást nem tartalmaz, kizárólag egy szakértő bevonását kívánja meg, annak ellenőrzése végett, hogy a meghosszabbításra irányuló kérelem valóban ugyanarra a könyvre vonatkozik-e, mint amely korábban engedélyezésre került. Az érvényes engedély hatályának változatlan tartalommal történő meghosszabbítása nem jelent új engedélyt, új tankönyvvé nyilvánítást. Az Ntt. rendelkezései egyáltalán nem befolyásolják és nem korlátozzák azt a jogszerű lehetőséget, hogy az állami feladat megvalósításában magánkiadók is közreműködhessenek, mégpedig az EMMI r. szabályai szerint. Az alperesi végzések annak okán is törvénysértőek, hogy az alperes nem tett eleget a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 72. § (2) bekezdésében meghatározott indokolási kötelezettségének.
- [4] Az alperes védiratában a felperes kereseteinek elutasítását kérte, fenntartva a végzésében foglaltakat.
- [5] Az alperes kiemelte, hogy az EMMI r. mint végrehajtási rendelet nem állhat önmagában, hiszen funkciója szerint kapcsolódnia szükséges egy - a jogokat és kötelezettségeket megállapító - törvényhez. A felperesre nézve az EMMI r. jogot (különösen a hosszabbítási kedvezményt) nem keletkeztet, mivel felperes a hivatkozott tankönyvvé nyilvánítási engedélyt nem az Ntt. hatálya alatt kapta, hanem a korábbi, már hatályon kívül helyezett Tpr. alapján.

Az elsőfokú ítélet

- [6] A bíróság a keresetet elutasította. Kifejtette, hogy a felperes nem tekinthető az Ntt. 7. § (4) bekezdésének a) pontjában meghatározott konkrét szervnek, illetőleg nem tartozik a b-c) pontokban felsorolt esetkörök alkalmazási körébe. Az alperes okszerűen és megalapozottan állapította meg, hogy a tankönyvellátás Ntt. 1. § (4) bekezdésében főszabályként meghatározott szereplői közé felperes nem sorolható. Az Ntt. 7. § (2) bekezdésében foglalt kivételszabály szintén nem alkalmazható jelen esetben.
- [7] A bíróság álláspontja szerint az Ntt. 1. § (1) bekezdése egy állami feladatmeghatározást tartalmaz, az Ntt. tényleges személyi hatálya az 1. § (2)-(4) bekezdéseiben nyert szabályozást. Az alperes keresettel támadott végzésében helytállóan értelmezte az Ntt. 1. § (4) bekezdését, okszerűen és megalapozottan állapította meg, hogy a tankönyvellátás főszabályként meghatározott szereplői közé nem sorolható a felperes. Magánkiadó tankönyvellátásba történő bevonására csak kivételes esetben, az Ntt. 7. § (2) bekezdésének megfelelő pályáztatás útján van lehetőség, azonban a perbeli esetben ilyen pályázati eljárás lefolytatására nem került sor, a kérelem elutasításának jogalapja nem ez volt.
- [8] Az Ntt. és az EMMI r. viszonyát illetően a bíróság kiemelte, hogy az EMMI r-nek mind a 13. § (1) bekezdése, mind a 16. § (1) bekezdése azon jogalanyokra vonatkozik, amelyek körét az Ntt. határozza meg. Jogszabályszerűen állapította meg tehát az alperes, hogy az Ntt. 7. § (4) bekezdésében foglalt átmeneti szabályok figyelembevételével - amelyek a korábbi szabályozás alapján keletkezett és fennálló jogviszonyokat rendezik - nem kellett és nem is lehetett tankönyvengedély meghosszabbításáról rendelkező döntést hoznia alperesnek.
- [9] A bíróság szerint az alperes az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 81. § (1) bekezdése (a felperes által hivatkozott Ket. 72. §) szerinti indokolási kötelezettségének eleget tett, végzése tartalmazza a döntés alapjául szolgáló tényeket és a döntés meghozatalának jogszabályi alapját.

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 eljárás lefolytatására kötelezése iránt.
- [11] A felperes szerint a bíróság jogszabályértelmezése téves és megszorító, a felperes nem vitathatóan évtizedek óta és ma is jogi személyiségű közreműködője a tankönyvellátásnak, tehát az Ntt. 1. § (1) bekezdés és ezáltal az EMMI r. 1. § (1) bekezdése alapján minden kétséget kizáróan alanya a rendeletnek és így a rendelet 16. § (1) bekezdésében meghatározott meghosszabbítási jognak is. Sem az Ntt. 1. § (2) és (4) bekezdései, sem pedig az Ntt. 7. § (4) bekezdése nem ellentétes e megállapítással, mert sem szemantikai, sem nyelvtani, sem logikai értelmezés alapján nem lehet arra a szövegértelmezésre jutni, hogy a tankönyvellátás megszervezésének állami monopolizálása tilalmassá tenné, hogy a szervezési feladatot magántulajdonú cégek kiadói közreműködésével bonyolítsák. A Tpr. alapján kiadott tankönyvengedély érvényességi ideje alatt a jogszerűen meghosszabbított engedélyt is érteni kell.
- [12] Az alperes felülvizsgálati ellenkérelmében a jogerős ítélet hatályában fenntartását indítványozta. Az alperes szerint a felülvizsgálati kérelme nem tesz eleget a Kp. 3. § (3) bekezdésében, valamint 115. § (1) bekezdésében foglaltaknak, miszerint egyrészt a bizonyítás a feleket terheli (jelen ügyben a felperest), másrészt a felülvizsgálati kérelem jogszabálysértés megjelölésével terjeszthető elő. Emiatt nem lett volna helye a felülvizsgálati kérelem befogadásának sem, mivel a Kp. 118. § (1)

bekezdésének a)-d) pontjaiban foglalt egyes feltételek fennálltát az ügy érdemére kiható jogszabálysértés vizsgálatával szükséges megállapítani.

- [13] Az alperes álláspontja szerint az EMMI r. 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.

A Kúria döntése és jogi indokai

- [14] A felülvizsgálati kérelem alaptalan.
- [15] A Kúria a Kfv.II.38.387/2018/2. számú végzésével a felülvizsgálati kérelmet a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 118. § (1) bekezdés a) pontja alkalmazásával befogadta, az alperesi ellenkérelem által a befogadhatóság feltételei fennállásának hiányával összefüggésben előadott érveket nem osztja.
- [16] A Kúria a jogerős ítéletet a Kp. 115. § (1) bekezdése és 115. § (2) bekezdése folytán alkalmazandó 108. § (1) bekezdése értelmében a felülvizsgálati kérelem keretei között, az abban konkrétan megjelölt jogszabálysértések körében vizsgálta felül. 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 a felülvizsgálati eljárási szakban a Kfv.VI.38.315/2018/10. számú, mintaperben hozott ítéletében állást foglalt a tankönyvvé nyilvánítás meghosszabbítása iránti kérelem visszautasítása kérdésében, attól a Kúria jelen ügyben eljáró tanácsa sem kíván eltérni.
- [18] A Kúria álláspontja szerint az elsőfokú bíróság a pontosan és törvényesen megállapított tényállásból helyes jogi következtetést vont le. A jogerős ítéletben foglaltakkal a felülvizsgálati bíróság egyetért, a felülvizsgálati kérelmet elbírálva az alábbiakat fejt ki.
- [19] Az Ntt. preambuluma és további rendelkezéseinek elemzése alapján a Kúria megállapítja, hogy a jogalkotó szándéka egy, addig piaci elveken működő rendszernek az állami felelősségvállalás elve alapján működő rendszerrel történő felváltása volt.
- [20] 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.
- [21] Az EMMI r. 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.
- [22] 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.

- [23] 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 jelölik meg az Ntt. személyi hatályát, vagyis az 1. § (1) bekezdésében rögzített feladat elvégzésére jogosult, egyben köteles szerveket. A felperes nem tartozik az Ntt. 1. § (2)-(4) bekezdéseiben meghatározott tankönyvpiaci szereplők közé.
- [24] 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.
- [25] A Kúria 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.
- [26] Az Ntt. 7. § (4) bekezdése értelmében az Ntt. 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.
- [27] Az Ntt. 7. § (4) bekezdése egyértelműen meghatározza a Tpr. alapján tankönyvvé nyilvánított tankönyvek akkénti 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.
- [28] A Kúria nem ért egyet a felperes azon érvelésével, hogy 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. 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.

- [29] Az EMMI r. 1. § (1) bekezdése alapján az EMMI r. hatálya az Ntt. 1. § (1) bekezdésében meghatározott természetes és jogi személyekre terjed ki. Az 1. § (2) bekezdése kimondja, könyvet az Ntt.-ben és az e rendeletben meghatározott részletes szabályok szerint lehet tankönyvvé, pedagógus-kézikönyvvé nyilvánítani. A Kúria hangsúlyozza, hogy az EMMI r. hatálya - főszabály szerint - nem terjed ki a felperesre, figyelemmel annak 1. § (1) bekezdésére, amely visszautal az Ntt. 1. §-ára.
- [30] Az EMMI r. 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.
- [31] A Kúria rámutat, az EMMI r. 40. §-a (átmeneti rendelkezése) 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.
- [32] Az alperes 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.
- [33] Mindezekre tekintettel a Kúria a jogerős ítéletet a Kp. 121. § (2) bekezdése alapján a jogerős ítéletet hatályában fenntartotta.

Záró rész

- [34] A Kúria a felülvizsgálati eljárás költségéről az alperes által benyújtott költségjegyzékben foglaltak alapján, azzal egyezően döntött.
- [35] A Kúria a felülvizsgálati kérelmet a Kp. 115. § (2) bekezdése folytán alkalmazandó Kp. 99. § (3) bekezdésére figyelemmel a Kp. 77. § (1) bekezdése alapján tárgyaláson kívül bírálta el.
- [36] A felperes pervesztése folytán köteles megfizetni - az illetékes illetékhivatal külön felhívására - 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, figyelembe véve, hogy az adott egyesített ügyben három hatósági határozat bírósági felülvizsgálatára került sor.
- [37] A Kúria végzése ellen a további jogorvoslatot a Kp. 116. § d) pontja kizárja.

Budapest, 2019. november 20.

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