



1054 Budapest, Alkotmány u. 5.

**Levélcím:** 1391 Budapest 62. Pf.: 211.

**Telefon:** (06-1) 472-8865

**Ügyszám:** VJ/59/2017.

**Iktatószám:** VJ/59-92/2017.

A Gazdasági Versenyhivatal eljáró versenytanácsa a Csákay és Társai Ügyvédi Iroda (1124 Budapest, Fodor u. 77.) által képviselt<sup>1</sup> **Könyvtárellátó Nonprofit Kft.** (1134 Budapest, Váci út 19.) eljárás alá vont vállalkozással szemben az üzletfelek megtévesztése tilalmának és az üzletfél választási szabadságát indokolatlanul korlátozó üzleti gyakorlat alkalmazása tilalmának feltételezett megsértése miatt indult versenyfelügyeleti eljárásban – tárgyalás tartása nélkül – meghozta az alábbi

### v é g z é s t .

Az eljáró versenytanács a versenyfelügyeleti eljárást megszünteti.

A végzéssel szemben a kézhezvételtől számított nyolc napon belül közigazgatási per indítható. A keresetlevelet a Gazdasági Versenyhivatalnál kell benyújtani, elektronikusan, amely azt az ügy irataival együtt továbbítja a közigazgatási perre hatáskörrel és illetékességgel rendelkező Fővárosi Törvényszéknek.

## INDOKOLÁS

### I.

#### A vizsgálat tárgya

1. A Gazdasági Versenyhivatal (a továbbiakban: GVH) a VJ/59/2017. számú végzésével 2017. december 1-jén versenyfelügyeleti eljárást indított a Könyvtárellátó Nonprofit Kft.-vel (a továbbiakban: KELLO vagy eljárás alá vont vállalkozás) szemben. A versenyfelügyeleti eljárás az eljárás alá vont által 2015 áprilisától kezdődően a 2015/16-os tankönyvrendelés kapcsán folytatott, a [www.kello.hu](http://www.kello.hu) honlapot érintő tájékoztatási gyakorlatra terjed ki a „NAT”<sup>2</sup> kalapos jelölés vonatkozásában.
2. A vizsgálatot elrendelő, a versenyfelügyeleti eljárást megindító végzés indokolása szerint:
  - a) A GVH a tankönyvek országos megrendelését, beszerzését és az iskoláknak történő eljuttatása megszervezését, valamint vételárának beszedését végző KELLO-val szemben a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Tpv.) 43/H. § (1) bekezdése szerinti bejelentés alapján B/1375/2015. számon bejelentéssel eljárást folytatott le.  
A bejelentés szerint a bejelentő 2015. április 14-én észlelte, hogy a KELLO honlapján ([www.kello.hu](http://www.kello.hu)), a „Tankönyvrendelés előkészítése pedagógusoknak” fül alatt közzétett tankönyvlistában ([www.kello.hu/tankonyvlista](http://www.kello.hu/tankonyvlista)) szűrési lehetőséget biztosító ún. „NAT” jelölőnégyzet bekapcsolását követően a Nat.-hoz illeszkedő, a hivatalos tankönyvjegyzékben szereplő kiadványai közül mindössze tizenegy, 2015. április 20-tól pedig mindössze tizenöt mellett jelent meg a keresési feltételnek való megfelelést jelző, „NAT” feliratú ún. magisztrális kalap (a továbbiakban: magisztrális kalap, kalapos jelölés). A bejelentés szerint ugyanis a KELLO a magisztrális kalapot nem a Nat.-nak megfelelő, hanem a

<sup>1</sup> VJ/59-2/2017.

<sup>2</sup> Nemzeti Alaptanterv, a továbbiakban: Nat., kivéve amennyiben a „NAT” megjelölés maga érintett.

tankönyvcsaládban (felmenő rendszerben) elérhető Nat. kompatibilis tankönyvek jelölésére használta.

E körben a bejelentő előadta, hogy álláspontja szerint a bejelentett annak a helyzetnek a kihasználásával alakította ki a sérelmezett honlapi gyakorlatát, hogy a jogszabályi környezet változása miatt a magánkiadóknak nem volt lehetőségük bizonyos évfolyamok kiadványait akkreditáltatni, így az egyébként a Nat. kompatibilis tankönyvek a magisztrális kalap szerinti feltételnek nem feleltek meg. A bejelentő álláspontja szerint a bejelentett célja az állami kiadó, az Oktatási Kutató és Fejlesztő Intézet (a továbbiakban: OFI) előnyösebb piaci helyzetbe hozása volt, a termékek kiválasztásának befolyásolása útján.

A bejelentő szerint a honlapi tájékoztatás megtévesztő, mivel az ott közzétett tankönyvlista nem egyezik meg a hivatalos tankönyvjegyzékkel, és annak alapján - a „NAT” betűszó pedagógusi körökben ismert jelentésére és arra is figyelemmel, hogy a jelölőnégyzet mellett és a keresési lista fejlécében is csak a „NAT” felirat szerepelt - a honlapot használó pedagógusok alappal gondolhatták, hogy csak a kilistázott, kalapos jelölésű kiadványok felelnek meg a Nat.-nak. Emiatt a bejelentő álláspontja szerint a pedagógusok nem választottak ki olyan kiadványokat, amelyeket helyes jelölés esetén kiválasztottak volna. A tankönyvlista kapcsán a bejelentő előadta továbbá, hogy megállapítása szerint abban olyan tankönyvek is kalapos jelölést kaptak, amelyek ilyen jelölést nem kaphattak volna.

A bejelentő álláspontja szerint a bejelentett magatartása a tankönyvrendelésben, tankönyvválasztásban részt vevők (szülő, tanuló, iskola, tankerületi vezetők) vonatkozásában a Tpvt. 8. § (1) bekezdése szerinti üzleti döntések tisztességtelen befolyásolását, illetve a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról szóló 2008. évi XLVII. törvény (Fttv.) szerinti fogyasztói döntések tisztességtelen befolyásolását veti fel.

- b) A GVH a B/1375-1/2015. számú végzésével a Tpvt. 43/H. § (7) bekezdés b) pontja alapján megállapította, hogy a bejelentésben foglalt, illetve a bejelentés alapján lefolytatott eljárásban beszerzett adatok alapján a versenyfelügyeleti eljárás megindításának feltételei nem állnak fenn. Végzésének indokolásában egyrészt rögzítette, hogy az Fttv. rendelkezéseinek feltételezett megsértése nem valószínűsíthető, mivel a fogyasztó (szülő és a tanuló) magatartása az oktatási intézmény döntéséhez igazodik, így termékválasztékának terjedelme korlátozott, mely által az Fttv. 2. § d) pontja szerinti kereskedelmi gyakorlat, illetve az Fttv. 1. § (1) bekezdése szerinti kereskedelmi ügylettel összefüggő, a 2. § h) pontja szerinti ügyleti döntés fogalmilag nem állapítható meg. Másrészt, a Tpvt. üzleti döntések tisztességtelen befolyásolását tiltó rendelkezések sérelme körében a GVH megállapította, hogy az eljárás alá vont tankönyvterjesztői tevékenysége nem nyereségorientált, piaci természetű tevékenység, következésképpen - piaci magatartás hiányában - a bejelentésben kifogásolt magatartás nem tartozik a Tpvt. tárgyi hatálya (Tpvt. 1. §) alá, így annak elbírálására a GVH nem jogosult, melyre figyelemmel a Tpvt. üzleti döntések tisztességtelen befolyásolását tiltó rendelkezések sem alkalmazhatók.
- c) A GVH fenti számú döntése ellen a bejelentő B/1375-3/2015. számon felülvizsgálattal élt a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságnál (továbbiakban: FKMB), amely a felülvizsgálati kérelemnek helyt adva, 38.Kpk.45.093/2016/4. számon a GVH B/1375-1/2015. számú végzését hatályon kívül helyezte és a vizsgálatot a vizsgálat harminc napon belül történő elrendelésére kötelezte. A bíróság álláspontja szerint az eljárás alá vont - bejelentő által kifogásolt - magatartása a Tpvt. tárgyi hatálya alá esik, ezért az üzleti döntések tisztességtelen befolyásolását tiltó rendelkezések sérelme valószínűsíthető. E körben a bíróság a Tpvt. 9. §-a<sup>3</sup> szerinti tényállást nevesítette.
- d) Az FKMB végzésének megfelelően a GVH 2016. június 15-én, VJ/54/2016. ügyszámon versenyfelügyeleti eljárást indított a KELLO-val szemben az üzletfelek megtévesztése

<sup>3</sup> A bírósági végzés tévesen a 10. §-ot említi, azonban a hivatkozott jogszabályhely szövege a Tpvt. 9. §-át fedi le.

tilalmának és az üzletfél választási szabadságát indokolatlanul korlátozó üzleti gyakorlat alkalmazása tilalmának feltételezett megsértése miatt.

A versenyfelügyeleti eljárás folyamatban léte alatt a bejelentő - a bejelentésében is kifogásoltakhoz kapcsolódóan - az annak alátámasztására hivatott listát nyújtott be (B/1375-12/2015 és B/1375-15/2015. számú adatszolgáltatás), hogy a bejelentett honlapján 2015 áprilisában az állami kiadó olyan tankönyvei is megkapták a kalapos jelölést, amelyek felmenő rendszerű megjelenése ekkor még nem volt biztosított (mivel engedélyezésük folyamatban volt). A bejelentő továbbá két OFI-s kiadvány kapcsán valószínűsítette, hogy azok a jelölés ellenére nem voltak Nat. kompatibilisek.

A vizsgálók a 2017. február 28-án kelt, VJ/54-29/2016. számú végzésükkel (az alábbiakban: megszüntető végzés) a versenyfelügyeleti eljárást a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 31. § (1) bekezdésének j) pontja (a továbbiakban: Ket.) alapján megszüntették. A végzés azon a fő megállapításon alapul, hogy a döntési rendszer bonyolultsága és összetettsége miatt nem tárható fel, hogy a pedagógusok a tájékoztatásokat (ide értve a honlapot is) milyen súlyozással vették figyelembe, önmagában a honlapnak a tájékoztatásban betöltött súlya nem ismerhető meg.

- e) A bejelentő az eljárást megszüntető végzés ellen fellebbezéssel élt. A fellebbezés nyomán a GVH eljáró versenytanácsa a 2017. május 26-án kelt VJ/54-34/2016. számú végzéssel (az alábbiakban: versenytanácsi végzés) az eljárást megszüntető végzést hatályon kívül helyezte és a vizsgálókat új eljárás lefolytatására utasította, az alábbiakra figyelemmel.

Az eljárás hatálya kapcsán a versenytanácsi végzés megállapította, hogy az eljárás mind a Tpvt. 8. §-a, mind pedig a 9. §-a alapján megindult, a megtámadott végzés azonban csak és kizárólag a Tpvt. 9. §-a szerinti jogsértés értékelésére terjed ki, így a végzés jogszabálysértő. Erre figyelemmel a versenytanácsi végzés rögzítette, hogy a megismételt eljárás keretében a vizsgálói döntésnek és a jogi értékelésnek ki kell terjednie a Tpvt. 8. §-a szerinti jogsértés vizsgálatára is. A versenytanácsi végzés a Tpvt. 82. § (2) bekezdése alapján jogorvoslati jogot biztosított.

- f) A versenytanácsi végzés ellen az eljárás alá vont VJ/54-35/2016. számon felülvizsgálattal élt az FKMB-nél, amely a 39.KpK.45.707/2017/4. számú végzésével a közigazgatási végzés bírósági felülvizsgálata iránt indított nemperes eljárást megszüntette, arra hivatkozással, hogy az elsőfokú végzést megsemmisítő és új eljárásra utasító végzéssel szemben bírósági felülvizgálatnak nincs helye.

## II.

### Az eljárás alá vont vállalkozás

3. A KELLO jogelődje az 1952-ben létrejött Állami Könyvterjesztő Vállalat, illetve annak Könyvtárellátó Főosztálya. Önálló állami vállalként 1991 óta működik, és 1994-ben alakult át közhasznú társasággá. Az eljárás alá vont KELLO néven 2007 óta tevékenykedik, s állami céggént az Emberi Erőforrások Minisztériuma (a továbbiakban: EMMI, minisztérium) Köznevelésért Felelős Államtitkárságának szakmai felügyelete alatt áll,<sup>4</sup> amely - a Magyar Nemzeti Vagyongazdálkodási Zrt. nevében és megbízásából - a tulajdonosi és vagyongazdálkodási jogokat is gyakorolja felette.<sup>5</sup> A KELLO alapvető célkitűzése oktatási és kulturális tevékenység végzése.<sup>6</sup>
4. Az eljárás alá vont a 2017-es üzleti évben átlagosan 194 főt foglalkoztatott, 2017. évi nettó árbevétele: 13.011.512.000 Ft,<sup>7</sup> amely 41.953.672,54 € összegnek feleltethető meg.<sup>8</sup>

<sup>4</sup> VJ/59-82/2017. (honlap mentés).

<sup>5</sup> VJ/54-5/2016.

<sup>6</sup> VJ/59-82/2017. (honlap mentés).

<sup>7</sup> VJ/59-26/2017.

<sup>8</sup> Az összeg az alábbi forrás alapulvételével került meghatározásra:

<https://www.mnb.hu/letoltes/hu0301-arfolyam.xls>

5. A fentiekre figyelemmel a KELLO összes foglalkoztatotti létszáma a kis- és középvállalkozásokról, fejlődésük támogatásáról szóló 2004. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: KKV tv.) 3. § (1) bekezdésének a) pontja szerinti 250 főnél kevesebb; s a 2017. évi nettó árbevétele a KKV tv. 3. § (1) bekezdésének b) pontja szerinti 50 millió eurónál alacsonyabb. Így a KELLO a vonatkozó jogszabály értelmében KKV-nak minősül.

### III.

#### A tankönyvrendelés jellemzői

##### III.1. A KELLO szerepe a tankönyvrendelésben

6. A 2013/2014-es tanévtől bevezetett állami tankönyvforgalmazás új rendszere szerint az állam az országos tankönyvellátást a KELLO-n keresztül biztosítja. A nemzeti köznevelés tankönyvellátásáról szóló 2013. évi CCXXXIII. törvény (a továbbiakban: Nkt.) 2. § (2) bekezdése szerint a tankönyvek országos megrendelése, beszerzése és az iskolák számára történő eljuttatásának megszervezése, a tankönyvek vételárának beszedése (a továbbiakban: tankönyvellátás) állami feladat, amelyet az állam a Kormány rendeletében kijelölt nonprofit gazdasági társaság útján látja el.
7. A tankönyvvé, pedagógus-kézikönyvvé nyilvánítás, a tankönyvtámogatás, valamint az iskolai tankönyvellátás rendjéről szóló 17/2014. III.12 EMMI rendelet (a továbbiakban: 17/2014. EMMI rendelet) 27. § (1) bekezdése szerint a tankönyvek országos megrendelése, beszerzése és az iskoláknak történő eljuttatásának megszervezése, valamint a tankönyvek vételárának beszedése az a nemzeti köznevelés tankönyvellátásról szóló 2013. évi CCXXXII. törvény (a továbbiakban: Ntt.) 1. § (2) bekezdése értelmében állami közérdekű feladat, amelyet az Nkt. egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról, valamint a tankönyvellátásban közreműködők kijelöléséről szóló 501/2013. (XII. 29.) Korm. rendelet 1. § b) pontjában kijelölt szerv, a KELLO lát el.
8. A 17/2014. EMMI rendelet 28. § (1) bekezdése kimondja, hogy a KELLO-t a tankönyvterjesztési feladata ellátása ellenértékéeként a tankönyv kiadójától a feladata ellátásának költségeit fedező díjazás illeti meg, amelynek mértéke az adott kiadótól terjesztésre átvett tankönyvek iskolai terjesztési árának a 20%-a. A (2) bekezdés szerint a KELLO a tankönyvterjesztéssel összefüggésben felmerült kiadásai és a feladata ellátásának költségei levonását követően fennmaradó összeget az iskolai tanulólétszámok arányában átadja - a) a központ által fenntartott iskolák esetében a központ bevonásával; b) a nem a központ által fenntartott iskolák esetében közvetlenül - az iskoláknak az iskola könyvtári állományának a Nat.-ban meghatározott célok teljesítését támogató könyvtári dokumentumokkal történő fejlesztésére.

##### III.2. A Nat.

9. Az iskolai nevelés-oktatás tartalmi egységét, az iskolák közötti átjárhatóságot a Nat. biztosítja. A 2012-ben kiadott és jelenleg is érvényes Nat. első alkalommal a 2013/2014. tanévben került bevezetésre.<sup>9</sup> A Nat.-ban foglaltak érvényesülését a kerettantervek biztosítják. A Nat. érvényesülését biztosító kerettantervek 2012 decemberében jelentek meg.<sup>10</sup>
10. A Nat.-ot nem valamennyi évfolyamra, hanem felmenő rendszerben kezdték el bevezetni a közoktatásban.<sup>11</sup> A felmenő rendszer a tanulmányi és vizsgakövetelmények bevezetésének fokozatos ütemezését jelenti, melynek értelmében a változást az érintett legalacsonyabb iskolai évfolyamon kezdve, fokozatosan kell bevezetni.<sup>12</sup> Ez egyfajta gyakorlati jogbiztonsági garanciaként szolgál, melynek jelentősége abban áll, hogy a tanulók a már megkezdett tanulmányaikat azokkal a követelményekkel fejezhessék be, amelyekkel az adott évfolyamot indították.<sup>13</sup>

<sup>9</sup> A 110/2012. (VI. 4.) Korm. rendelet 10. § (1) bekezdése alapján.

<sup>10</sup> VJ/59-81/2017.

<sup>11</sup> A 110/2012. (VI. 4.) Korm. rendelet 10. § (1) bekezdése; VJ/54-5/2016.

<sup>12</sup> Nkt. 4. § 8. pontja.

<sup>13</sup> Az alapvető jogok biztosának az AJB-2263/2014. számú ügyben készített Jelentésében szereplő megállapítás.

11. A felmenő rendszerű bevezetés révén a Nat. a 2013/2014. tanévben még csak az 1., 5. és 9. évfolyamra, majd az ezt követő években a megjelölt évfolyamokat eggyel követő évfolyamokra volt érvényes - vagyis a 2014/15. tanévben már a 2., 6. és 10. évfolyamra, a 2015/2016. tanévben pedig a 3., 7. és 11. évfolyamra.<sup>14</sup>
12. A fentieknek megfelelően a 2015/2016. tanévben a Nat. az 1-3., 5-7 és 9-11. évfolyamokat, illetve ezen évfolyamok tankönyveit érintette (a 4., 8. és 12. évfolyamra még nem vonatkozott).

### **III.3. Tankönyvrendelés a vizsgált időszakban**

13. Az Ntt. 3. § (11) bekezdése alapján az iskolák a rendelkezésükre álló keretösszegeken belül azokat a tankönyveket rendelhették meg az érintett tankönyvrendelési időszakban, melyek szerepeltek az Oktatási Hivatal által kiadott hivatalos tankönyvjegyzéken.
14. Az Ntt. 3. § (10) bekezdése szerint az iskolai tankönyvrendelést - a fenntartó egyetértésével - az iskola igazgatója készíti el, a szakmai munkaközösség véleményének beszerzését követően, az Nkt. 63. § (1) bekezdés c) pontjának figyelembevételével. A tankönyvrendelés alapján kell meghatározni, hogy a tankönyv vásárlására rendelkezésre álló összeget mely tankönyvek vásárlására fordítják.
15. A (11) bekezdés értelmében az iskola a tankönyvjegyzékről a Nat. szerinti kerettantervi tantárgyhoz, a szakképzési kerettantervi tantárgyhoz, a tanított modulhoz, témakörhöz, az (1) bekezdés szerint fejlesztett tankönyvvé nyilvánított könyvek közül választ. A (12) bekezdés szerint az iskolai tankönyvrendelést az iskola - jogszabályban meghatározottak szerint, elektronikus formában - megküldi a KELLO-nak.
16. Az Nkt. hivatkozott 63. § (1) bekezdés c) pontja szerint a pedagógust munkakörével összefüggésben megilleti az a jog, hogy a helyi tanterv alapján, a szakmai munkaközösség véleményének kikérésével megválassza az alkalmazott tankönyveket, tanulmányi segédleteket, taneszközöket, ruházati és más felszereléseket.
17. Az Ntt. 3. §-ához fűzött törvényi indoklás kifejti, hogy a tankönyvrendelés során - főszabály szerint - az iskolai oktatás adott évfolyamához csak a tankönyvjegyzéken szereplő legfeljebb kettő tankönyv közül lehet rendelni. A miniszter nyilvános pályázatot is hirdethet abból a célból, hogy a köznevelés tankönyvellátását segítse, bevonva a kiadással üzletszerűen foglalkozó kiadókat. Fontos szabályként beépítésre kerül az az új elem, ami a fenntartó egyetértéséhez köti az iskola tankönyvválasztását. Ezzel garantálható, hogy az iskola, továbbá a fenntartója között az állami támogatás igénylése és felhasználása vonatkozásában együttműködés és közös felelősségvállalás jöhessen létre. Ezzel a fenntartó, mint az iskola működésének finanszírozója jogot kap arra, hogy segítsen költségvetési szempontból optimalizálni az iskola tankönyv-választását.
18. A tankönyvvé, pedagógus-kézikönyvvé nyilvánítás, a tankönyvtámogatás, valamint az iskolai tankönyvellátás rendjéről szóló 17/2014. EMMI rendelet 29. § (5) bekezdése szerint az iskola igazgatója a Nat. felmenő rendszerű bevezetésével érintett iskolai évfolyamokon bármely tantárgyhoz, műveltségi területhez csak olyan tankönyvet rendelhet az iskolai tankönyvrendelés keretei között, amelyiknek a tankönyvvé nyilvánítása a kerettantervi rendelet kihirdetését követően történt, feltéve, hogy az adott tantárgyhoz, műveltségi területhez a kerettantervi rendelet alapján került kiadásra vagy jóváhagyásra kerettanterv, továbbá szerepel ilyen tankönyv a hivatalos tankönyvjegyzéken.
19. A 17/2014 EMMI rendelet 29. § (1) bekezdése szerint az iskolai tankönyvrendelést az iskola a fenntartója egyetértésének beszerzését követően közvetlenül a KELLO által működtetett elektronikus információs rendszer alkalmazásával a KELLO-nak küldi meg.
20. A rendelkezésre álló információk alapján annak a körülménynek a figyelembevétele, hogy egy tankönyvnek van-e a tankönyvcsalád (Nat.-tal érintett) felsőbb évfolyamaira is engedélyezett folytatása, azaz több évfolyamra felmenő/kiterjedő sorozat tagja-e, nem jogszabály alapján előírt, kötelezően figyelembe veendő szempont volt.
21. A tankönyvrendelés 2015/16-os menetrendjének leglényegesebb állomásai az alábbiak voltak:<sup>15</sup>

<sup>14</sup> A 110/2012. (VI. 4.) Korm. rendelet 10. § (1) bekezdése; VJ/54-5/2016.

<sup>15</sup> VJ/59-52/2017., 2. melléklet.

- 2015. március 16.: az eljárás alá vont megnyitotta a tankönyvrendeles.kello.hu weboldalt (rendelési felületet) az intézményi- és diákadatok áttöltéséhez és rögzítéséhez;
  - 2015. április 1.: az eljárás alá vont feltöltötte az Oktatási Hivatal által közzétett hivatalos tankönyvjegyzéknek megfelelő tankönyvjegyzéket a rendelési felületre;
  - 2015. április 1 - 30.: a tankönyvfelelősök leadták az alaprendeléseket;
  - 2015. május 15. - június 30.: a tankönyvfelelősök módosíthatták az alaprendelésüket;
  - 2015. augusztus 3 - 25.: az eljárás alá vont kiszállította az alaprendelés során megrendelt tankönyveket,
  - 2015. augusztus 25. - szeptember 8.: lehetőség a pótrendelésre, illetve a visszárunak a rendelési felületen történő jelzésére;
  - 2015. szeptember 14 - 30.: az eljárás alá vont kiszállította a pótrendeléseket, illetve elszállította a visszárukat az iskolákból;
  - 2015. szeptember 9. - 2016. április 30.: évközi rendelés időszaka.
22. A jelen eljárásban a 2015. április 1. és 30. közötti úgynevezett alaprendelési időszak a releváns, mivel az iskolai tankönyvrendelés összeállítása, leadása és véglegesítése ezen időszakban zajlott, és ezt követően a rendelést már csak a darabszám tekintetében, számszakilag lehetett módosítani.<sup>16</sup> Így az üzleti döntés befolyásolásának kérdése is ezen időszak tekintetében merülhet fel.
23. Az alaprendelési időszakban a pedagógus kiválasztotta a tankönyveket (az esetleges szülői nyilatkozatok beszerzése mellett), amelyeket aztán a tankönyvfelelősök rendelhetek meg, ugyanis a KELLO honlapján a tankönyvrendelési felülethez való hozzáférési jogosultsággal kizárólag a tankönyvfelelősök rendelkezhetnek. A tankönyvrendelést iskolai szinten az iskola igazgatója hagyta jóvá. A szülői visszajelzések beszerzését, illetve az annak alapján szükségessé vált módosítások elvégzését követően a tankönyvfelelősök „befejezett” státuszúra állították az alaprendelést.<sup>17</sup> Abban az esetben, ha állami fenntartású volt az iskola, a rendelés a fenntartó, a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ (jelenlegi elnevezése: Klebelsberg Központ; a továbbiakban: KLIK) egyetértésével válhatott véglegessé.<sup>18</sup> A fenntartói egyetértési jogot átruházott hatáskörben a tankerületi igazgatók gyakorolták.<sup>19</sup> A jóváhagyásnak az alaprendelési időszak határidején belül, az eljárás alá vont honlapjának rendelési felületén kellett megtörténnie (a „Jóváhagyás” gombra kattintással).<sup>20</sup> A tanúként meghallgatott tankerületi igazgatók vallomásainak tanúsága szerint a tankerületi igazgatók munkáját egyes tankerületekben tanügyigazgatási referens (a továbbiakban röviden: referens) segítette.

#### IV. Az érintett piac

##### **IV.1. Előzmények, a 2013/14-es tanév tankönyvpiaci alakulása**

24. A tankönyvpiacon jelentős változások történtek. Az önkormányzati fenntartású egyes köznevelési intézmények 2013. január 1-jével állami fenntartásba kerültek a KLIK-be olvadással. Ezzel együtt az állam a tankönyvek előállításában, fejlesztésében az OFI, valamint a tankönyvek engedélyezésében és a tankönyvfejlesztési stratégia alakításában közreműködő Nemzeti Tankönyvtanácson keresztül, és terjesztésében is - a KELLO-n keresztül - nagyobb szerepet vállalt. E folyamat során 2012-ben a tankönyvterjesztésre a KELLO-t választotta ki

<sup>16</sup> Tanúvallomások; VJ/59-40/2017., 3. pont.

<sup>17</sup> A tankönyvrendelés menete a fentiekben ismertetettekben túl oktatási intézményenként is szabályozott. A rendelési folyamatot minden oktatási intézményen belül a szervezeti és működési szabályzat melléklete (iskolai tankönyvellátás) rögzíti. VJ/54-8/2016.

<sup>18</sup> VJ/59-52/2017., KLIK/07/502-2/2015. sz. irat „2. Tankönyvrendelés” része.

<sup>19</sup> VJ/54-30/2016., „Előzmények”.

<sup>20</sup> VJ/59-52/2017., KLIK/07/502-2/2015. sz. irat „2. Tankönyvrendelés” része.

#### **IV.2. A piac kínálati oldala**

25. A vizsgálat megállapítása szerint a versenyfelügyeleti eljárásban közvetlenül érintett piac a köznevelési tankönyvek piaca, a piac kínálati oldalán a tankönyvkiadók azonosíthatók.

#### **IV.3. A piac keresleti oldala**

26. A piac keresleti oldala többszereplős, több fél is azonosítható. Első sorban az alap- illetve középfokú nevelés-oktatási feladatokat ellátó köznevelési intézmények, az iskolák választják ki a tankönyveket.
27. Az iskola nem egyedül dönt a tankönyvrendelés során, hanem a rendelését a fenntartónak kell jóváhagynia az Ntt. 3. § (10) bekezdése szerint. Az állami fenntartású intézmények felett a fenntartói jogokat a KLIK gyakorolja. A KLIK a tankönyvpiac keresleti oldalán álló szereplőként azonosítható, mert a vizsgált időszakban egyrészt jogszabályból fakadó egyetértési jogot gyakorolt a tankerületi igazgatókon keresztül a leadott rendelések tekintetében, másrészt meghatározott tanulói kör esetében finanszírozta is a tankönyvek megvásárlását. A vizsgált időszakban ugyanis a térítésmentes évfolyamok (1-3.) tanulói és a rászorultság alapján ingyenes tankönyvellátásban részesülő tanulók esetében a számlákat iskolafenntartóként a KLIK egyenlítette ki (ellentétben a fizetős tanulókkal, akik esetében a vételárat a szülő fizette ki).<sup>21</sup>
28. A keresleti oldal speciális szereplőjeként azonosította a vizsgálat a KELLO-t is. A KELLO speciális volta abból fakad, hogy az állami tankönyvellátásban úgynevezett közreműködő szervezetként<sup>22</sup> a piac keresleti és kínálati oldalának résztvevőit kötötte össze a vizsgálat időszakban azáltal, hogy a tankönyveket a kiadóktól, illetve tankönyvforgalmazóktól megvásárolta, és azokat – tankönyvterjesztési szerződés alapján – a köznevelési intézményeknek értékesítette.<sup>23</sup>

#### **IV.4. A vizsgálatral érintett termékkör**

29. A vizsgálat a versenyfelügyeleti eljárásban közvetlenül érintett termékként a 2015/16-os tankönyvrendelési időszak NAT-tal érintett évfolyamain (1-3., 5-7. és 9-11. évfolyam) engedélyezett – a hivatalos tankönyvlistán szereplő – köznevelési tankönyvek körét határozta meg, a helyi vagy sajátos nevelési igényű, nemzetiségi, szakképzési, emelt, 6-, 8 osztályos gimnáziumi kerettantervekhez készült tankönyvek kivételével.

### **V.**

#### **A vizsgált kereskedelmi gyakorlat**

30. A jelen eljárásban vizsgált üzleti kommunikáció az eljárás alá vont honlapja ([www.kello.hu](http://www.kello.hu)). A vizsgált időszak a 2015. április 1. és 30. közötti alaprendelési időszak.
31. Az eljárás alá vont honlapja a vizsgált időszakban egy nyilvánosan elérhető felületről és egy jelszóval védett tankönyvrendelési felületről állt.
32. A honlap nyilvánosan elérhető felülete a tankönyvrendeléssel kapcsolatos, az iskoláknak, a kiadóknak és a könyvtáraknak szóló információkat tartalmazott.<sup>24</sup>
33. A honlap egyik – nyilvánosan elérhető – aloldala a „*Tankönyvrendelés előkészítése pedagógusoknak*” menüpont. A rendelkezésre álló információk alapján a hivatkozott menüpont alatt a tankönyvjegyzéken szereplő valamennyi tankönyv megjelent, melyek között különböző szempontok (tantárgy, évfolyam stb.) szerinti szűrés lefolytatására volt lehetőség<sup>25</sup>.

<sup>21</sup> VJ/59-3/2017.

<sup>22</sup> Lásd: a nemzeti köznevelés tankönyvellátásáról szóló 2013. évi CCXXXII. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról, valamint a tankönyvellátásban közreműködők kijelöléséről szóló 501/2013. (XII. 29) Korm. rendelet „2. Az állami tankönyvellátásban közreműködő szervezetek” része.

<sup>23</sup> VJ/54-30/2016., 3. o.


<sup>24</sup> VJ/54-5/2016., 2. o.; VJ/54-25/2016.

<sup>25</sup> VJ/54-21/2016., 5. pont.

34. A „Tankönyvrendelés előkészítése pedagógusoknak” aloldalon a KELLO a korábbi gyakorlatához képest egy újfajta jelölést vezetett be, a magisztrális kalapot. A következőkben az ezzel kapcsolatos eljárás alá vonti gyakorlat kerül vizsgálatra.

### V.1. A magyarázó szöveg a „Tankönyvrendelés előkészítése pedagógusoknak” aloldal tetején

35. A magisztrális kalap mellett az 2015. április 1. és 20. közötti időszakban<sup>26</sup> az alábbi magyarázó szöveg szerepelt:

**FIGYELEM!** A tankönyvlistában  jelöltük azon könyveket, melyek tankönyvcsaládjának a későbbiekben is biztosított az eddigi és a leendő NAT-os évfolyamokon való megjelenése. A helyi vagy sni, nemzetiségi, szakképzési, emelt, 6-, 8 osztályos gimnáziumi kerettantervek tantárgyai esetében, ahol nem találhatóak ilyen jellel ellátott tankönyvek, ott a listában levők közül bármelyik választása indokolt lehet.




#### TANKÖNYVRENDELÉS ELŐKÉSZÍTÉSE PEDAGÓGUSOKNAK 2015/2016

Kedves Pedagógus Kollégák!

Ezen új fejlesztésű, mindenki által hozzáférhető felületünkön a tankönyvek kiválasztásának és listázásának munkáját szeretnénk az Önök számára megkönnyíteni.

A 2015. 03. 31-én megjelent hivatalos tankönyvjegyzéket tartalmazó tankönyvlistában Önök kiválaszthatják a megrendelendő tankönyveket, majd exportálhatják excel fájlba, s már küldhetik is a tankönyvfelelősnek megrendelésre.

**FIGYELEM!** A tankönyvlistában  jelöltük azon könyveket, melyek tankönyvcsaládjának a későbbiekben is biztosított az eddigi és a leendő NAT-os évfolyamokon való megjelenése. A helyi vagy sni, nemzetiségi, szakképzési, emelt, 6-, 8 osztályos gimnáziumi kerettantervek tantárgyai esetében, ahol nem találhatóak ilyen jellel ellátott tankönyvek, ott a listában levők közül bármelyik választása indokolt lehet.

**Keresés** - a kereső mezőbe írjuk be a kívánt szöveget, majd nyomjuk meg az ENTER billentyűt. A keresés a könyv címében, szerzőjében és raktári számában történik.


**Szűrés** - a kívánt érték beállítása után automatikusan megtörténik a szűrés, pl. Tantárgy: Magyar irodalom.

**Letöltés** - a sorok elején található jelölő segítségével választhatjuk ki a könyveket, majd az **EXCEL EXPORT** gomb megnyomásával excel (.xlsx) fájlként menthetjük azokat.

Keresés  Tantárgy  Évfolyam  Egyház   NAT

<input type="checkbox"/>	Raktári szám	Cím	Szerző	Tantárgy	Ár	NAT	Évfolyamtól	Évfolyamig	Egyház
<input type="checkbox"/>	AI-009	HÓNAPRÓL HÓNAPRA Meixner-módszerű olvasókönyv	Damó Eszter, Csorba József	Magyar nyelv és irodalom, Beszédjavító - Magyar nyelv és irodalom, Enyhe értelmi fogytékosok - Anyanyelv, Szövegértés- szövegalkotás A kompetenciaterület programcsomagja	1680 Ft		4	4	
				Magyar nyelv és irodalom, Beszédjavító -					

36. A kalapos jelölés magyarázatát a KELLO 2015. április 20-tól<sup>27</sup> megváltoztatta, a 2015. április 30-ig bizonyosan olvasható szöveg az alábbi volt.

„A tankönyvlistában a Nat bármely műveltségi területéhez fejlesztett tankönyvek közül  jelöltük azon könyveket, melyek az új kerettantervre érvényesek és e kiadványok minden, a Nat és a kerettantervi szabályozásban érintett évfolyamon engedélyezett könyvvel rendelkeznek. A helyi vagy sni, nemzetiségi, szakképzési, emelt, 6-, 8 osztályos gimnáziumi kerettantervek tantárgyai esetében, ahol nem találhatóak ilyen jellel ellátott tankönyvek, ott a listában levők közül bármelyik választása indokolt lehet.”

### V.2. A kurzor „szövegbuboréka”







37. A „Tankönyvrendelés előkészítése pedagógusoknak” aloldalon görgetve a felhasználó adott tankönyv sora mellett láthatta, hogy az kapott-e kalapos jelölést vagy sem. A kalapra állítva a kurzort a következő szöveg volt olvasható:

<sup>26</sup> VJ/59-81/2017. (B/1375/2015.), 8. o.

<sup>27</sup> VJ/59-81/2017. (B/1375/2015.), 8. o.



„Tájékoztató azon tankönyvekről, amelyeknek az ellátása a NAT-tal érintett összes évfolyamon biztosított.”

<input type="checkbox"/>	AP-012104	Első technikakönyvem 1.	Török Márton Ibolya	Technika és életvitel	600 Ft		1	1	
<input type="checkbox"/>	AP-012207	A képzetet világa 1.	Horváth Katalin - Imrehné Sebestyén Margit	Vizuális kultúra	720 Ft		1	1	
<input type="checkbox"/>	AP-011801	Az én világom 1.	Fenyődi Andrea - Pénezsné Börzsei Anita	Erkölcstan	600 Ft		1	1	
<input type="checkbox"/>	AP-050515	Szövegértést fejlesztő gyakorlatok 5.	Széplaki Erzsébet	Magyar nyelv és irodalom	520 Ft		5	5	
<input type="checkbox"/>	AP-052405	My English Book Class 5	Cs. Marton Livia	Angol	1110 Ft		5	5	
<input type="checkbox"/>	AP-052406	My English Workbook Class 5	Cs. Marton Livia	Angol	790 Ft		5	5	
<input type="checkbox"/>	AP-050308	Helyesírási gyakorlófüzet 5.	Dörnyei László	Magyar nyelv	600 Ft		5	5	

Tájékoztató azon tankönyvekről, amelyeknek az ellátása a NAT-tal évfolyamon biztosított.

### V.3. A „Tankönyvrendelés” fül

38. Az iskolai tankönyvrendelés leadására a honlap „Tankönyvrendelés” fül alatt elérhető online rendelési felülete (tankonyvrendeles.kello.hu) szolgált.<sup>28</sup> Ez az online rendelési felület a „Tankönyvrendelés előkészítése pedagógusoknak” menüpont alatti tartalomtól elkülönült, s arra kizárólag az iskolai tankönyvrendelést leadó, felhasználónévvel és jelszóval rendelkező tankönyvfelelősök, illetve a tankerületi igazgatók léphettek be.<sup>29</sup> A rendelkezésre álló információk alapján a tankerületi igazgatók a rendelési felület fenntartói jogosultsággal elérhető nézetét használták.<sup>30</sup>
39. A tankönyvrendelési felületről az eljárás alá vont nem tudott archivált mentéseket benyújtani technikai akadályokra hivatkozva, és azok nyilvános forrásból sem voltak feltárhatók a rendelési felület jelszóval védett, dinamikus jellege miatt. Az eljárás alá vont azt állította<sup>31</sup>, hogy ezen a felületen nem szerepelt a kalapos jelölés. Egy tanú vallomásaiban<sup>32</sup> szerepelt, hogy a jelszóval védett felületen látott kalapos jelölést, más tanúvallomások azonban nem erősítették ezt meg. A piaci szereplők nem láthatták ezt az oldalt, ezért erről nem szerezhettek információt.
40. Az, hogy ennek az aloldalnak mekkora szerepe volt abban, hogy a megrendelni kívánt tankönyvet itt keresse ki a megrendelő, nem sikerült a vizsgálatnak feltárnia. Az azonban bizonyos, hogy az eljárás alá vont létrehozott egy exportálási funkciót, melynek az volt a jelentősége, hogy a megrendelő a nyilvános felületen - akár az ott szereplő szűrési feltételek segítségével - kiválaszthatta a megrendelendő könyveket, amelyeket közvetlenül exportálhatott egy excel fájlba, és ezzel gyakorlatilag készen is volt a rendelés feladásával. Így lényegében nem kellett a „Tankönyvrendelés” oldalon újra kikeresgélnie a megrendelendő könyveket. Az exportált fájlban a következő kép<sup>33</sup> szerepelt:

<sup>28</sup> VJ/54-5/2016., 2. o.

<sup>29</sup> VJ/54-5/2016., 2. o.

<sup>30</sup> VJ/59-3/2017., 2. o.

<sup>31</sup> VJ/54-8/2016.

<sup>32</sup> VJ/59-52/2017.

<sup>33</sup> VJ/59-81/2017. (B/1375/2015.), F/10. melléklet.

Raktári szám	Cím	Szerző	Tantárgy	Ár	NAT	Évfolyamtól
AP-010121	Az én-ábécém 1.	Esztergyósné Földesi Katalin	Magyar nyelv és irodalom	950	I	I
AP-010122	Első olvasókönyvem 1.	Esztergyósné Jenő	Magyar nyelv és irodalom	950	I	I
AP-010201	Gyöngybetűk munkafüzet 1.	Csájiné Knécsics Anikó - Esztergyósné	Magyar nyelv és irodalom	480	I	I
AP-010910	A mi világunk 1.	Dr. Mester Miklósné	Környezetismeret	720	I	I
AP-010911	A mi világunk környezetismeret munkafüzet	Dr. Mester Miklósné	Környezetismeret	480	I	I
AP-012005	Első daloskönyvem 1.	Süle Ferenc	Ének-zene	600	I	I
AP-012104	Első technikakönyvem 1.	Török Márton Ibolya	Technika és életvitel	600	I	I
AP-012207	A képzelet világa 1.	Horváth Katalin - Imrehné Seber	Vizuális kultúra	720	I	I
AP-011801	Az én világom 1.	Fenyődi Andrea - Pézenesné Börz	Erkölcstan	600	I	I
AP-050515	Szövegértést fejlesztő gyakorlatok 5.	Széplaki Erzsébet	Magyar nyelv és irodalom	520	I	5
AP-052405	My English Book Class 5	Cs. Marton Livia	Angol	1110	I	5
AP-052406	My English Workbook Class 5	Cs. Marton Livia	Angol	790	I	5
AP-010806	Az én matematikám 1.	Kuruczné Borbély Márta	Matematika	880	I	I
AP-050305	Nyelvtan 5.	Széplaki Erzsébet	Magyar nyelv	950	I	5
AP-050513	Irodalom 5.	Radóczné Bálint Ildikó - Virágh C	Magyar irodalom	870	I	5
AP-052507	Wir lernen Deutsch 5 Lehrbuch	Angeli Éva	Német	1110	I	5
AP-052508	Wir lernen Deutsch 5 Arbeitsheft	Angeli Éva	Német	710	I	5
AP-052104	Technika és életvitel 5.	Gion János - Kovács Sándorné	Technika és életvitel	710	I	5
AP-052203	A képzelet világa 5.	Imrehné Sebestyén Margit	Vizuális kultúra	790	I	5
AP-050809	Matematika 5.	Csahóczy Erzsébet - Csatár Katalin	Matematika	790	I	5
AP-092203	A képzelet világa 9.	Imrehné Sebestyén Margit	Rajz és vizuális kultúra	1030	I	9
AP-051007	Természetismeret 5.	Horváth Katalin	Természetismeret			

41. A „NAT” oszlopban kalap nem, csak egy „I” betű volt látható.
42. Megjegyezhető, hogy meghallgatott tankerületi igazgatók közül volt, aki egy „Eltérésjegyzéket” említett, melynek a döntése során nem tulajdonított jelentőséget.<sup>34</sup> Észlelte ugyanis, hogy a rendelések ellenőrzése során a rendszer feldobott egy „Eltérésjegyzéket”, ami miatt a hivatalos tankönyvlistán is ellenőrizte a megrendelni tervezett könyveket, és ha azok a hivatalos tankönyvjegyzéken szerepeltek, akkor engedélyezte. Becsatolt egy ilyen - eltérésjegyzékes - rendszerüzenetet, melyen kalapos jelölés nem látható, csak a tankönyv adatai és a megrendelés száma szerepel rajta.
43. Az „Eltérésjegyzék” részleteit az idő múlására való tekintettel a vizsgálat nem tudta feltárni, de figyelemmel a tanú által becsatolt iratra, azon kalapos jelölés vagy más, a rendelhető könyvek körére vonatkozó jelölés nem szerepelt.

#### **V.4. A KELLO által küldött tájékoztató**

44. A KELLO 2015. március 31-én megküldött egy tájékoztató levél-tervezetet többek között a minisztériumnak (miniszteri biztosnak, helyettes államtitkárságra) és a KLIK elnökének, melyet a címzett miniszteri biztos 2015. április 1-jén elfogadott, azon változtatást nem javasolt, a KLIK elnöke 2015. április 15-én kelt levelében szintén.<sup>35</sup>
45. A tájékoztató levelet a tankerületi igazgatók megkapták, akiknek aztán továbbítani kellett az illetékességi területükhöz tartozó intézmények, iskolák vezetőinek.
46. A tájékoztató „VI. Egyéb információk, kérések” pontjában ez szerepelt:

*„felhívjuk szíves figyelmüket a fődalon található Tankönyvlista 2015/16 fülre, ahol mindenki átnézheti az aktuális évre szóló tankönyvek listáját. Ebben a listában adunk információt arról, hogy az adott tankönyvnek a Nemzeti Alap Tanterv szempontjából van-e minden évfolyamra szóló megfelelője[...]*

*a rendeletek, törvények értelmezésével kapcsolatban, kérje fenntartója segítségét, szükség esetén, természetesen mi is szívesen segítünk”.*

#### **V.5. Egyéb, nem a KELLO által kiadott tájékoztatások**

47. Az Oktatási Hivatal jogszabályi kötelezettségéből kifolyólag a 2015/16-os tanév hivatalos tankönyvjegyzékét<sup>36</sup> 2015. március 31-én tette közzé.<sup>37</sup> Ez a Hivatal nyilvános weboldalán megtalálható.

<sup>34</sup> VJ/59-38/2017.

<sup>35</sup> VJ/59-18/2017.

<sup>36</sup> Lásd a [https://www.oktatas.hu/koznevelés/tankonyv/jegyzek\\_es\\_rendeles/tankonyvjegyzek\\_2015\\_2016](https://www.oktatas.hu/koznevelés/tankonyv/jegyzek_es_rendeles/tankonyvjegyzek_2015_2016) oldalon.

<sup>37</sup> VJ/59-81/2017. (B/1375/2015.) 7. o.

48. A köznevelési államtitkár a 2015. április 8-án tartott sajtótájékoztatón<sup>38</sup> azt a bejelentést tette, hogy a KELLO honlapján azok a könyvek kaptak jelölést, amelyek a Nat.-tal kompatibilisek.
49. A KLIK által adott tájékoztató szerint a minisztérium 2015. április 13-án küldött számára egy, a minisztérium által összeállított tájékoztató levelet abból a célból, hogy azt továbbítsa a címzettek részére. A tájékoztató levél címzettjei vélhetően az iskolai igazgatók voltak. A tájékoztató a keltezés szerint 2015. április 10-i, és aláírója a KLIK elnöke. Ezt a levelet - több másik hasonló tárgyú tájékoztató levéllel együtt - a KLIK 2015. április 15-én küldte tovább a tankerület igazgatók részére.<sup>39</sup>
50. A tájékoztató tartalma:
3. A tankönyvrendelés szempontja” című részében (a kiemelés az eljáró versenytanácstól származik):
- „A rendelési idő alatt a jogszabálynak megfelelően a tankönyvjegyzék és az abból generált rendelési felület még frissül, a végső rendelések előtt célszerű azt áttekinteni.*
- Az igazgató felelőssége, hogy az intézmény tanulói számára a rendelést a jogszabályi feltételeknek megfelelően állítsák össze.*
- Fontos szempontok:**
- *a Nat-nak, hatályos kerettantervnek való megfelelés,*
  - *a tartós tankönyvi ellátás biztosítása érdekében olyan könyv rendelése, amelynek a sorozata az 51/2012. évi kerettantervi rendeletnek megfelelően a felsőbb új kerettanterv szempontjából belépő új évfolyamokon is biztosított,*
  - *tanulói létszámnak megfelelő, a könyvtári állomány figyelembevételével megállapított mennyiségű tankönyvet rendelni az intézmény.*
- A könnyebb eligazodás és rendelés megkönnyítése érdekében a KELLO felületén, Tankönyvrendelés előkészítése pedagógusoknak cím alatt piktogram jelöli azokat a könyveket, amelyek tankönyvvé nyilvánítása már az új kerettantervre érvényes, és a kiadvány minden, a Nat és a kerettantervi szabályozásban érintett évfolyamon engedélyezett tankönyvvé rendelkezik. Itt a pedagógusok kiválaszthatják a megrendelendő tankönyveket, majd exportálhatják a választásukat Excel fájlba, s már küldhetik is a tankönyvfelelősöknek megrendelésre.**
- Felhívjuk figyelmét, hogy a helyi tantervnek megfelelő tantárgy esetében vagy az SNI tanulók tanítására alkalmazott, illetve a nemzetiségi, szakképzési, emelt tantervű, hat- és nyolcosztályos gimnáziumi kerettantervek tantárgyai esetében, ahol nem találhatóak a Nat piktogrammal ellátott tankönyvek, ott a listában lévők közül bármelyik választása indokolt lehet.”.**
- A 4. ponttól: *„Az államilag ingyenes tankönyvek - a munkafüzetek és munkatankönyvek kivételével – tartós tankönyvként kezelendők, tehát azokat az iskolai könyvtári állományba nyilvántartásba kell venni [...]”*
51. A KLIK elnöke a GVH részére azt a tájékoztatót<sup>40</sup> adta, hogy az alaprendelési időszakban két alkalommal küldött ki tájékoztató levelet. Az első alkalomra 2015. április 15-én, a másodikra április 23-án került sor.
52. A KLIK a tankerületi igazgatókat a tankerületi értekezleten szóban, 2015. április 15-én és április 23-án elektronikus úton továbbított hivatalos levélben tájékoztatta a KELLO honlapján alkalmazott „NAT” feliratú kalapos jelölés funkciójáról, egyben utalt arra is, hogy a KELLO megyei roadshow-k keretében is tájékoztatta az iskolák tankönyvfelelőseit. A tankerületi igazgatók feladata volt, hogy a tájékoztatókat továbbítsák az illetékességi területükhöz tartozó oktatási intézmények, járási tankerületek vezetőinek.

<sup>38</sup> VJ/59-81/2017. (B/1375/2015.) 7. o., F/8. melléklet.

<sup>39</sup> Lásd a VJ/59-52/2017. sz. jegyzőkönyvet.

<sup>40</sup> VJ/59-18/2017.

53. A KLIK 2015. április 15-én kelt levelében több tankönyvellátáshoz kapcsolódó tájékoztatót is csatolt.
54. A tájékoztató 2. Tankönyvrendelés” részében az alábbiak szerepeltek (a kiemelés az eljáró versenytanácstól származik):

*„Az igazgatók és a tankönyvfelelősök részére a KELLO külön tájékoztatót készített a rendelés hatékonyabb lebonyolítása érdekében [...] A rendelési idő alatt a tankönyvjegyzék és az abból generált rendelési felület még frissül, a végső rendelések előtt célszerű azt áttekinteni.*

*A rendelés jóváhagyása előtt a tankerületnek ellenőriznie kell, hogy:*

- **az iskola a rendelést a jogszabályi feltételeknek megfelelően állította-e össze**
  - Nat-nak, hatályos kerettanterveknek való megfelelés,
  - **a tartós tankönyvi ellátás biztosítása érdekében olyan könyvet kíván rendelni az intézmény, amelynek a sorozata az 51/2012. évi kerettantervi rendeletnek megfelelően a felsőbb új kerettanterv szempontjából belépő évfolyamokon is biztosított;**
  - az intézmény a számára meghatározott támogatási keretet nem lépte túl;
  - (...)

**A könnyebb eligazodás és rendelés megkönnyítése érdekében a KELLO felületén, Tankönyvrendelés előkészítése pedagógusoknak cím alatt piktogram jelöli azokat a könyveket, amelyek tankönyvvé nyilvánítása már az új kerettantervre érvényes, és a kiadvány minden, a Nat és kerettantervi szabályozásban érintett évfolyamon engedélyezett könyvvel rendelkezik. A felület ezen része lehetőséget biztosít az Ön számára is arra, hogy a Nat piktogrammal ellátott tankönyveket kijelölve majd Excel fájlban exportálva ellenőrizze, hogy az intézmények a jogszabályoknak megfelelően jártak-e el a tankönyvválasztás során.**

**Felhívjuk figyelmét, hogy a helyi tantervnek megfelelő tantárgy esetében vagy az SNI tanulók tanítására alkalmazott, illetve a nemzetiségi, szakképzési, emelt tantervű, hat- és nyolcosztályos gimnáziumi kerettantervek tantárgyai esetében, ahol nem találhatóak a Nat piktogrammal ellátott tankönyvek, ott a listában lévők közül bármelyik választása indokolt lehet.”**


A 3. pont a tartós tankönyvek rendszeréről szól:


*„Az államilag ingyenes tankönyvek, a munkafüzetes és munkatankönyvek kivételével – tartós tankönyvként kezelendők, [...]”.*

55. A KLIK által április 23-án küldött tájékoztató levél a tankönyvrendelés menetének legfontosabb pontjait foglalta össze, segítve a tankerületi igazgatók munkáját, akik az oktatási intézmények által leadott megrendelés jóváhagyására voltak jogosultak.

56. Az „Összefoglaló tájékoztató a KLIK által fenntartott iskolák 2015/2016-os tanév tankönyvrendelésének legfontosabb feltételeiről az alaprendeléshez kapcsolódóan” című tájékoztató 4. pontjában az alábbiak szerepeltek (a kiemelés az eljáró versenytanácstól származik):

**„A KELLO „Tankönyvrendelés előkészítése pedagógusoknak” tankönyvlista jelölését vegyék figyelembe a rendelés során, ezzel csökkenthető a következő évek tankönyvváltása. A szöveg pontos értelmezésére figyeljenek. A jelmagyarázat az alábbi:**

**A tankönyvlistában a NAT bármely műveltségi területéhez fejlesztett tankönyvek közül  jelölik azon könyveket, melyek az új kerettantervre érvényesek, és e kiadványok minden, a Nat és a kerettantervi szabályozásban érintett évfolyamon engedélyezett könyvvel rendelkeznek.**

*Nem kaptak  jelölést a helyi vagy sni, nemzetiségi, szakképzési, emelt, 6-, 8 osztályos gimnáziumi kerettantervekhez készült tankönyvek. Ezen kerettantervi tantárgyakhoz a 17/2014. (III. 12.) EMMI rendelet 30. § (5) bekezdésének figyelembevételével a listában lévő tankönyvek közül bármelyik rendelése indokolt lehet”*

#### **V.6. A KLIK tankerületi igazgatóinak tanúvallomásai**

57. Jelenleg 58 tankerületi igazgató található<sup>41</sup>, melyből 6 személy meghallgatására került sor.
58. Egy tanú úgy nyilatkozott<sup>42</sup>, hogy az ő feladata a rendelés pénzügyi részének ellenőrzése volt. A szakmai részt, a Nat.-nak való megfelelést nem ő ellenőrizte, de nem tudja feltételezni, hogy a kollégája egyesével átnézte volna a rendelést azt keresve, hogy melyiken van kalap, melyiken nincs. Számára az volt a legfontosabb szempont, hogy az iskola beleférjen a költségkeretébe.
59. Egy másik tanú<sup>43</sup> előadta, hogy szintén a pénzügyi keret ellenőrzését végezte leginkább. A jogszabályi megfeleléséért az intézmény vezetője felelt. Ezen a Nat.-nak, kerettantervnek, a felmenő rendszernek (azaz felmenő rendszerben biztosított legyen a tankönyvcsalád) és könyvtári állománynak való megfelelést értett. A kalapos jelölésről hallott, de nem emlékszik rá pontosan. Előadta, hogy ő utasítást nem adott az iskolák számára, hogy azt vegyék figyelembe. Hallott arról is, hogy nem minden esetben voltak megfelelőek a jelölések, így ez ajánlás volt. Egy tankönyvfelelőstől kapott ugyanis olyan jelzést, hogy a jelölt könyvek nem voltak mind megfelelően jelölve. Nem nézte a rendelés jóváhagyásakor, hogy van-e kalap a könyv mellett vagy sem, számára ez nem volt szempont. Jóváhagyott nem kalapos jelölésű tankönyvet is, de hozzátette, hogy nem vizsgálta, hogy volt-e kalap adott könyv mellett.
60. Egy tanú úgy nyilatkozott<sup>44</sup>, hogy azt ellenőrizte, hogy a rendelés megfelel-e a jogszabályoknak. A kalapos jelölés rémlik neki, de számára az volt az ellenőrzési szempont, hogy olyan tankönyvet rendeljenek, ami rajta van a tankönyvjegyzéken, azaz a jogszabályoknak megfeleljen a rendelés. Saját tapasztalata szerint az a jó, ha a gyerekek felmenő rendszerben tanulhatnak ugyanabból a tankönyvcsaládból, de ő erre nézve csak ajánlást adhat az iskolák számára. A KLIK adott ki tájékoztatókat, amiket mindig továbbított az iskolák felé.
61. Egy tanú előadta<sup>45</sup>, hogy tudott a kalapos jelölésről, amiről KLIK tájékoztató és miniszteri biztosi levél is szólt. A kalapos jelölés számára nem volt szempont, mert az intézményvezető felel a szakmai munkáért. Számára az volt szempont a jóváhagyásnál, hogy betartsák a statisztikai létszámot és a keretösszeget.
62. Egy tanú előadta<sup>46</sup>, hogy a kalapos jelölésről tudott, számára az volt lényeges, hogy a kalappal jelölt könyv megfelelt a Nat.-nak, kerettantervnek. Erről úgy tudja, útmutató is készült. A kalapot hasznosnak tartotta, mert segítette az iskolákat a rendelésben. Hozzátette, hogy minden kerettanterv felmenő rendszerben van bevezetve, vagyis valószínűleg az első évben nem csinálják meg az összes évfolyam könyvét, így lehetséges, hogy a rendeléskor a kalappal jelölt könyvnek nem volt felmenő rendszerű sorozata, de a rendelést nem befolyásolta, hogy a sorozatnak „nem volt vége”. Tehát számára a kalap azt jelentette, hogy adott tankönyv vagy sorozatban rendelkezésre áll, vagy majd rendelkezésre fog állni. A központi iránymutatás lényege, hogy kalappal volt jelölve az a könyv, ami az új kerettantervnek megfelel. Megjegyezte, hogy volt olyan tantárgy, ahol nem volt a kerettantervnek megfelelő tankönyv, és ekkor az iskolák mást rendeltek, amit ő jóváhagyott. A rendelés ellenőrzése során ha a Nat. szerinti volt adott évfolyam, akkor megnézték, hogy kalapos jelölésű könyvet választottak-e, és ha igen, akkor jóváhagyta, ha pedig nem, akkor megnézték, hogy van-e egyáltalán kalapos jelölésű az adott tantárgyhoz, és ha nem létezett, akkor jóváhagyták a nem kalapos jelölésű könyv rendelését.

<sup>41</sup><http://kk.gov.hu/download/1/cd/71000/Tanker%C3%BCleti%20igazgat%C3%B3k%20%C3%A9s%20el%C3%A9rhet%C5%91s%C3%A9gek.pdf> (letöltve: 2018. november 29-én)

<sup>42</sup> VJ/59/38/2017.

<sup>43</sup> VJ/59-44/2017.

<sup>44</sup> VJ/59-45/2017.

<sup>45</sup> VJ/59-47/2017.

<sup>46</sup> VJ/59-49/2017.

63. Egy tanú előadta<sup>47</sup>, hogy a fenntartó feladata volt, hogy megfelelő legyen a rendelés, így azt figyelték, hogy a Nat.-nak, kerettantervi előírásoknak megfelelően rendeltek-e, normatívába belefértek-e, megfelelő számú könyvtári állomány és az első évfolyamosoknak megfelelő minőségű tankönyvek megvoltak-e. Egy ikon - a kalapos jelölés - látható volt a jelszavas tankönyvrendelési felületen, ami azt jelezte, hogy mely tankönyv felel meg a Nat. és a kerettantervi előírásoknak, és minden évfolyamra elérhetők. Erről volt miniszteri biztosi és KLIK elnöki tájékoztató levél is. Ő is küldött ki levelet arról, hogy milyen tankönyv rendelhető. A kalap értelmezése szerint azt jelentette, hogy a tankönyv a Nat.-nak és a kerettantervnek megfelelt. Számára szempont volt a jóváhagyás során, hogy kalapos jelölésű könyvet rendelt-e az intézmény.
64. Összegezve a tanúvallomásokot a tanúk úgy nyilatkoztak<sup>48</sup>, hogy az iskolák által leadott rendelések jóváhagyása során nem azt figyelték, hogy adott tankönyv kalappal volt-e megjelölve, hanem azt, hogy a hivatalos tankönyvjegyzéken rajta legyen, továbbá a pénzügyi keretbe „beleférjen” a rendelés.

## VI.

### Az eljárás alá vont álláspontja<sup>49</sup>

65. Az eljárás alá vont előadta, hogy a tevékenysége nem piaci magatartás, s így arra a Tpv. hatálya nem terjed ki. A vonatkozó jogszabályok alapján ugyanis megállapítható, hogy a KELLO a tankönyvellátás állami közérdekű feladatának ellátására az állam által jogszabályban kijelölt szerv; tevékenysége a jogszabályok által meghatározott; tankönyvellátási feladatával összefüggésben szerzett bevétele jogszabály által meghatározott mértékű, mellyel a vonatkozó jogszabályi rendelkezések alapján rendelkezik, s abból kizárólag költségeit fedezi. Ha a GVH a magatartását a Tpv. hatálya alá tartozónak ítélné, az eljárás alá vont előadta, hogy azzal álláspontja szerint - a Tpv. 8. §-ában, illetve 9. §-ában foglalt tilalmak tényállási elemeinek megvalósulása hiányában - nem valósított meg jogsértést, az alábbiakra figyelemmel.
66. Az eljárás alá vont előadta, hogy a „kalapos” szűrő bekapcsolásának eredményeként a tankönyvek közül azért csak néhány kapott kalapos jelölést, mert a szűrő nem a Nat.-tal való kompatibilitást, hanem a felmenő rendszerben rendelkezésre állást jelölte, és több tankönyv nem állt rendelkezésre felmenő rendszerben. E körben hangsúlyozta, hogy erre vonatkozóan az oldal közepén, a szűrő bekapcsolását biztosító jelölőnégyzet fölött, azaz hamarabb olvashatóan egyértelmű magyarázatot tett közzé, vagyis a felület tetején, jól látható helyen, a szűrés megkezdése előtt egyértelmű tájékoztatás szerepelt azt illetően, hogy a jelölés mit jelent. Ez kizárta azt, hogy a jelölést a Nat.-kompatibilitással azonosítsák a felhasználók. A szűrő mibenlétére vonatkozó tájékoztatás objektív és egyértelmű volt azt illetően, hogy a szűrő mely tankönyveket, milyen szempontok szerint szűr.
67. Az eljárás alá vont kiemelte, hogy a kalapos szűrő alapvetően nem a tankönyvfelelősöknek szólt. Ugyanakkor hangsúlyozta, hogy szakértelmük alapján kizárható, hogy az számukra a hozzá fűzött magyarázat alapján megtévesztő lehetett volna, oly módon, hogy azt az egyértelmű magyarázó szöveg ellenére úgy értelmezték volna, hogy a jelölés a Nat.-nak való megfelelést jelöli. A tankönyvpiac és a tankönyvrendelés folyamatának átalakulása ellenére a tankönyvfelelősök értenek feladataik szakmai elvárásaihoz, tisztában vannak a Nat.-nak való megfelelés és a felmenő rendszerű rendelkezésre állás közötti különbséggel, illetve a tankönyvellátásra vonatkozó jogszabályokkal, fogalmakkal. Hiszen többnyire ezek a személyek az iskolai könyvtárosok vagy a pedagógusok közül kerülnek kiválasztásra az iskola igazgatója által. A tankönyvfelelősök több éve foglalkoznak a tankönyvek kiválasztásával, minősítésével. Továbbá a tankönyvrendelés leadásakor a kalapos szűrő a tankönyvfelelősöket közvetlenül nem segítette, hiszen a rendelés egy másik felületen történt, ahol egyesével ki kellett keresniük a rendelendő könyveket a teljes tankönyvjegyzékből (ahol nem volt szűrő). E körben kiemelte, hogy a tankönyvfelelősök tisztában voltak azzal, hogy a rendelési felületen nincs kalapos szűkítés vagy jelölés.

<sup>47</sup> VJ/59-52/2017.

<sup>48</sup> VJ/59-44/2017., VJ/59- 45/2017., VJ/59-47/2017.

<sup>49</sup> VJ/54-5/2016. és VJ/54-8/2016.

68. Az eljárás alá vont álláspontja szerint a tankönyvrendelésre vonatkozó döntéshez kapcsolódó többszereplős együttműködésre figyelemmel is kizárható, hogy a „kalapos jelölés” megtévesztésre alkalmas lehetett volna a tankönyvrendelést befolyásoló módon. A „kalapos jelölés” vagy szűkítés ugyanis a felmenő rendszerű rendelkezésre állásra vonatkozott, és az, hogy ez egy iskola számára releváns lehet-e - vagyis olyan könyvet szeretnének-e rendelni, ami rendelkezésre áll, illetve rendelkezésre fog állni felmenő rendszerben - már önmagában belső egyeztetést és testületi döntést igényelt az iskola részéről. A megrendelendő könyvek listájának kialakításában tehát többen vettek részt, így a tévedés, félreértés, megtévesztés esélye eleve kizárt.
69. Az eljárás alá vont részletesen ismertette<sup>50</sup>, hogy a tankönyvnek a Nat. jövőbeni bevezetésével érintett évfolyamokon való rendelkezésre állására vonatkozó információt mire alapozta (azaz, hogy mi alapján volt teljes bizonyossággal tudható, hogy a kalapos könyvnek ezeken az évfolyamokon is lesz folytatása).
70. Az eljárás alá vont hangsúlyozta, hogy a kalapos szűrésen kívül más szűrőket is alkalmazott, és honlapján az opcionális szűrés beállítása nélkül látható volt a teljes hivatalos tankönyvjegyzék. E körben kiemelte, hogy maga a tankönyvrendelés nem a kalapos szűrés alapján történt és nem is az azt tartalmazó felületen. A kalapos szűrés tehát pusztán a terjedelmes tankönyvjegyzéket átláthatóbbá tevő, tájékoztató jellegű egyik segítség volt a több szűrési lehetőség közül.
71. Az eljárás alá vont előadta, hogy a tankönyvrendelési felületen a „kalapos jelölés” nem jelent, nem jelenhetett meg, mivel a KELLO köteles az Oktatási Hivatal által a részére elektronikus formában megküldött teljes tankönyvjegyzéknek a rendelési felületre történő feltöltéséről gondoskodni. Így a rendelési felületen a hivatalos tankönyvjegyzékről bármely könyvet rendelni lehetett annak kiadójától vagy egyéb szemponttól függetlenül.<sup>51</sup>
72. Az eljárás alá vont kiemelte, hogy az általa küldött tájékoztató 1/A. pontjában egyértelmű tájékoztatás szerepelt arra vonatkozóan, hogy diákonkénti rendelésnél „az összes tankönyv rendelhető”. Az eljárás alá vont előadta, hogy a 2015/16-os tanévben az iskolák valamennyi kiadó tankönyvét rendelték, azokat is, amelyek - mivel nem feleltek meg a szűréshez kapcsolódó magyarázatnak - nem kaptak kalapos jelölést.

## VII. Jogsabályi háttér

73. A Tptv. 1. § (1) bekezdése értelmében a Tptv. hatálya kiterjed a természetes és a jogi személynek, valamint - a VI. Fejezetben szabályozott magatartások kivételével - a külföldi székhelyű vállalkozás magyarországi fióktelepének (a továbbiakban együtt: vállalkozás) Magyarország területén tanúsított piaci magatartására, kivéve, ha törvény eltérően rendelkezik.
74. A Tptv. 8. § (1) bekezdése szerint tilos a gazdasági versenyben az üzletfeleket megtéveszteni. A (2) bekezdés szerint az üzletfelek megtévesztésének minősül a vállalkozásnak, illetve a vállalkozás érdekében vagy javára eljáró személynek az áru értékesítésével, szolgáltatásával vagy eladásösztönzésével közvetlen kapcsolatban álló olyan üzleti kommunikációja - ideértve bármely információközlést, annak megjelenési módjától, eszköztől függetlenül -, egyéb magatartása, tevékenysége vagy mulasztása (a továbbiakban együtt: üzleti gyakorlat), amely
- a) jelentős információ tekintetében valótlan tény tartalmaz, vagy valós tény - figyelemmel megjelenésének valamennyi körülményére - olyan módon jelenít meg, hogy megtéveszti vagy alkalmas arra, hogy megtéveszse azokat az üzletfeleket, akik felé irányul, vagy akik tudomására juthat, vagy
  - b) figyelembe véve valamennyi tényszerű körülményt, továbbá a kommunikáció eszközének korlátait - az adott helyzetben az üzletfél üzleti döntéséhez szükséges és ezért jelentős információt elhallgat, elrejt, vagy azt homályos, érthetetlen, félreérthető vagy időszerűtlen módon bocsátja rendelkezésre,

<sup>50</sup> VJ/54-5/2016. irat 12. pontja

<sup>51</sup> VJ/54-5/2016., 2. o.

és ezáltal befolyásolja az üzletfelek vagy lehetséges üzletfelek gazdasági magatartását, vagy erre alkalmas.

75. A Tpv. 9. §-a szerint tilos az üzletfél választási szabadságát indokolatlanul korlátozó üzleti gyakorlat alkalmazása, így különösen olyan körülmények teremtése, amelyek jelentősen megnehezítik az áru, illetve az ajánlat valós megítélését, más áruval vagy más ajánlattal történő tárgyszerű összehasonlítását, ha ez befolyásolja az üzletfelek vagy lehetséges üzletfelek gazdasági magatartását, vagy erre alkalmas.
76. A Tpv. 10/A. § (1) bekezdése szerint a 8. § és a 9. § rendelkezéseit akkor kell alkalmazni, ha az üzleti gyakorlat kizárólag önálló foglalkozásával vagy gazdasági tevékenységével összefüggő célok érdekében eljáró személyt érint. A (2) bekezdés szerint az üzleti gyakorlat megítélése során az olyan üzletfél magatartását kell alapul venni, aki a gazdasági kapcsolatokban általában elvárhatóan tájékozott, és az adott helyzetben általában elvárható figyelmességgel és körültekintéssel jár el. A (3) bekezdés szerint annak megállapításánál, hogy a tájékoztatás megtévesztésre alkalmas-e, a használt kifejezéseknek az üzleti életben elfogadott általános jelentése az irányadó.
77. A Tpv. 44. §-ának (1) bekezdése értelmében a versenyfelügyeleti eljárásra – a Tpv. eltérő rendelkezése hiányában - a Ket. rendelkezéseit kell alkalmazni meghatározott kivételekkel. A Ket. 13. §-a (2) bekezdésének e) pontja alapján a Ket. rendelkezéseit a versenyfelügyeleti eljárásban csak akkor kell alkalmazni, ha a Tpv. vagy az Fttv. eltérő szabályokat nem állapít meg.
78. A Ket. 31. §-ának (1) bekezdés i) pontja alapján a hatóság az eljárást megszünteti, ha hivatalbóli eljárásban a tényállás a határozat meghozatalához szükséges mértékben nem volt tisztázható, és további eljárási cselekménytől sem várható eredmény.

## **VIII.**

### **A vizsgált magatartások értékelése**

#### **VIII.1. Hatáskör és illetékesség**

79. A GVH hatáskörével kapcsolatban az FKMB 38.Kpk.45.093/2016/4. sz. végzésében kimondta, hogy az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: EUB) a versenyjogban a vállalkozás fogalmát úgy határozza meg, mint amely minden gazdasági tevékenységet folytató jogszemélyre kiterjed, függetlenül azok jogállásától és finanszírozási formájától. Bár a KELLO nonprofit gazdálkodó szervezet, állami közérdekű feladat ellátásra kijelölt szerv, ami nyereséget nem realizál, de egyben minden Magyarországon megjelent tankönyv és könyv terjesztését vállalja, így mint terjesztő, kínáló jelen van a tankönyvpiacra. Hivatkozott többek között az EUB C-118/85. számú Bizottság kontra Olaszország ügyére. Végül rögzítette, hogy az „Európai Unió Bíróságának joggyakorlata értelmében a bejelentett által kifejtett magatartás a Tpv. 1. § szerinti piaci magatartásnak minősül, így más törvény tiltó rendelkezése hiányában a Tpv. hatálya alá tartozó és értékelendő tankönyvterjesztői tevékenységnek minősül.”
80. A GVH illetékessége a Tpv. 46. §-a alapján az ország egész területére kiterjed.

#### **VIII.2. Felelősség a kereskedelmi gyakorlatért**

81. A Tpv. 64/B.§ (2) bekezdés szerint a 8. §-ban foglalt rendelkezések megsértése miatt folytatott eljárásban a vizsgáló, illetve az eljáró versenytanács felhívására az üzleti gyakorlat alkalmazója köteles igazolni az üzleti gyakorlat részét képező tényállítás valóságát. Ha az üzleti gyakorlat alkalmazója nem tesz eleget ennek a kötelezettségnek, úgy kell tekinteni, hogy a tényállítás nem felelt meg a valóságnak. Erre a felhívásban az üzleti gyakorlat alkalmazóját figyelmeztetni kell.

#### **VIII.3. A vizsgált állítások értékelése**

82. A jelen eljárás tárgya annak elbírálása volt, hogy az eljárás alá vont által a 2015/16-os tankönyvrendelési időszakban alkalmazott kalapos jelölés a [www.kello.hu](http://www.kello.hu) honlapon megtévesztő volt-e a Tpv. 8. és 9. §-ai alapján.
83. Ennek kapcsán a GVH azt vizsgálta, hogy történt-e a KELLO részéről olyan információközlés,



- amely alapján az iskolák és a fenntartó (a KLIK tankerületi igazgatók, referensek) azt gondolhatták, hogy a kalapos jelölés a Nat.-nak való megfelelést jelenti, ezért kizárólag kalapos jelölésű tankönyv rendelhető, illetve az ilyen rendelés hagyható jóvá (Tpv. 8. §),
  - amely a kalapos jelöléshez kapcsolódóan a tankönyvek valós megítélését jelentősen megnehezítő körülményeket teremtett, ezáltal alkalmas lehetett arra, hogy az iskolákat, illetve a fenntartót arra ösztönözze, hogy kizárólag kalapos jelölésű tankönyveket rendeljenek, vagy kalapos jelölésű tankönyvek rendelését hagyják jóvá (Tpv. 9. §).
84. Ennek kapcsán a GVH lényegében azt vizsgálta, hogy a KELLO a kalapos jelölés jelentős információnak minősül-e és ennek tekintetében valótlan tényt közölt-e, vagy valós tényt megtévesztésre alkalmas módon jelenített-e meg (a Tpv. 8. § (2) bekezdés a) pontja), és/vagy
- adott helyzetben az üzletfél üzleti döntéséhez szükséges és ezért jelentős tény - a kalapos jelölést - homályosan, érthetetlenül, félreérthetően vagy időszerűtlenül bocsátott-e rendelkezésre (a Tpv. 8. § (2) bekezdés b) pontja), és/vagy
  - a kalapos jelölés bevezetésével olyan körülményeket teremtett, amelyek jelentősen megnehezítették a tankönyvrendelés során a tankönyvek megítélését, ha ez az üzletfelek gazdasági magatartásának (a megrendelésnek) a befolyásolására alkalmas volt, vagy azt megvalósította (Tpv. 9. §-a).
85. A Tpv. 8. §-ának (1) bekezdése és 9. §-a egyértelműen rögzíti, hogy a megtévesztés tilalma, illetve a választási szabadságot indokolatlanul korlátozó üzleti gyakorlat alkalmazásának tilalma az üzletfél vonatkozásában kerül kimondásra: tilos a gazdasági versenyben az *üzletfeleket* megtéveszteni, illetőleg tilos az *üzletfél* választási szabadságát indokolatlanul korlátozó üzleti gyakorlat alkalmazása<sup>52</sup>.
86. Az üzletfél fogalmát a Tpv. 2. §-a<sup>53</sup> általános értelemben definiálja, míg a Tpv. 10/A. §-a kifejezetten a Tpv. 8. és 9. §-a vonatkozásában.
87. A Tpv. 10/A. § szerinti üzletfél fogalma alapján az üzleti gyakorlat megítélése során az olyan üzletfél magatartását kell alapul venni, aki a gazdasági kapcsolatokban általában elvárhatóan tájékozott, és az általában elvárható figyelmességgel és körültekintéssel jár el
88. Az eljáró versenytanács a Tpv. 8. §-a alkalmazása kapcsán elvi értelemben megállapította, hogy „A Versenytanács valamely szakmai [...] kör megtéveszthetőségi mércéjét a laikus fogyasztókéhoz képest magasabbra helyezi<sup>54</sup>”.
89. Jelen ügyben a tankönyvfelelősök szakmai munkájuk során hoztak döntést arról, hogy mely tankönyveket választják ki, így vonatkozásukban ezen magasabb megtéveszthetőségi mércét kell alkalmaznia az eljáró versenytanácsnak.

#### **VIII.4. A kalapos jelölés – a kereskedelmi kommunikáció – értékelése**

90. Előljáróban fontos rögzíteni, hogy a jelen versenyfelügyeleti eljárás tárgyát kizárólag a KELLO kereskedelmi kommunikációja képezi, amely elsősorban, tekintettel arra, hogy itt valósult meg az üzleti gyakorlat a honlapi közléseket jelenti.

#### **VIII.5. A Tpv. 8. § kapcsán**

91. Az eljáró versenytanács megállapította, hogy honlapon (mind azon a felületen, ahol a tankönyvrendelés előkészítése, mind ahol maga a rendelés leadható volt) valamennyi az Oktatási Hivatal által összeállított, hivatalos tankönyvjegyzékben szereplő tankönyv szerepelt, az rendelhető volt.

<sup>52</sup> Kommentár a tisztességtelen piaci magatartás és versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvényhez GVH, Budapest 2014. 116. oldal 1. bekezdés.

<sup>53</sup> Tilos gazdasági tevékenységet tisztességtelenül - különösen a megrendelők, vevők, igénybevevők és felhasználók (a továbbiakban együtt: üzletfelek), illetve a versenytársak törvényes érdekeit sértő vagy veszélyeztető módon vagy az üzleti tisztesség követelményeibe ütközően - folytatni

<sup>54</sup> GVH Versenytanácsának Tpv. III. fejezetével kapcsolatos elvi jelentőségű döntései 2017. II.8.1. (Vj/30/2003.), [http://www.gvh.hu//data/cms1038267/VT\\_elvi\\_allasfoglalások\\_fttv\\_2018\\_03\\_22.pdf](http://www.gvh.hu//data/cms1038267/VT_elvi_allasfoglalások_fttv_2018_03_22.pdf)

92. Az eljáró versenytanács megállapította azt is, hogy azon a felületen, ahol ezen tankönyvek rendelésének előkészítése megvalósítható volt, opcionális jelleggel beállítható volt további szűrőként a kalapos jelölés is, ami az adott tankönyv NAT kompatibilis felmenőrendszerben létőségét jelölte.
93. Ekörben megjegyzi az eljáró versenytanács, hogy a fentebb kifejtett indokok<sup>55</sup> alapján nem állt rendelkezésére az iskolai tankönyvrendelés tényleges leadására (és nem annak előkészítésére) hívatott honlapi felület, a „Tankönyvrendelés” *aloldal*”, így erre tekintettel nem tudta megállapítani, hogy ezen a felületen, volt-e kalapos jelölés<sup>56</sup>.
94. Az eljáró versenytanács ezt követően azt vizsgálta, hogy a kalapos jelölés kapcsán milyen üzleti gyakorlatot folytatott a KELLO, ez a feltárt bizonyítékok alapján a honlapot és az eljárás alá vont által kiadott tájékoztató levelet érintette.
95. Az eljáró versenytanács megállapítása szerint a honlap a piktogram mellett elhelyezett szöveges magyarázatot<sup>57</sup> is figyelembe véve azt az üzenetet közvetítette, hogy a piktogram a hivatalos tankönyvjegyzéken szereplő – Nat.-tal kompatibilis, kerettantervnek megfelelő – *engedélyezett tankönyveknek azt a körét jelöli, melyek sorozatban érhetőek el.*
96. A kalapos jelölés kapcsán azt is megállapította az eljáró versenytanács, hogy KELLO a tankerületi igazgatónak kiküldött egy tájékoztatót<sup>58</sup>, azonban ez az eljáró versenytanács álláspontja szerint nem tartalmazott olyan információt, hogy kalapos jelöléssel ellátott tankönyvet kellene vásárolniuk az iskoláknak, csupán figyelemfelhívást tartalmazott arra vonatkozóan:

*„felhívjuk szíves figyelmüket a főoldalon található Tankönyvlista 2015/16 fülre, ahol mindenki átnézheti az aktuális évre szóló tankönyvek listáját. Ebben a listában adunk információt arról, hogy az adott tankönyvnek a Nemzeti Alap Tanterv szempontjából van-e minden évfolyamra szóló megfelelője[...]*

97. A fentiekre figyelemmel megállapítható, hogy az eljárás alá vont részéről a honlap nyilvános felületén, illetve a tájékoztató levélben a kalapos jelölés jelentésével kapcsolatos valótlan, illetve valós tény megtevesztésre alkalmas módon megjelenítő információközlés nem történt – s ily módon az eljárás alá vont nem keltette azt a látszatot, hogy a kalapos jelölés a NAT-nak való megfelelést igazol és így kizárólag ezen tankönyvek rendelhetőek.
98. Ennek kapcsán szükségesnek tartja megjegyezni az eljáró versenytanács, hogy a tankönyvfelelősöknek és a tankerületi igazgatónak, mint professzionális üzletfeleknek tisztában kellett lenniük azzal, hogy a jogszabályi előírás<sup>59</sup> alapján az Oktatási Hivatal által összeállított hivatalos tankönyvjegyzék alapján kell tankönyvet választaniuk, ami a gyakorlatban azt jelenti, hogy bármely tankönyvet választhattak, ami a hivatalos tankönyvjegyzék listáján szerepelt, ezek pedig elérhetőek voltak a KELLO honlapján.
99. Az is megjegyezendő, hogy tankönyvrendelési alapidőszak egy hónapig tartott, mialatt változott a KELLO honlapja (a kalapos jelölésre vonatkozóan), és a hivatalos tankönyvjegyzék is. Ennek alapján fokozott hangsúlyt nyert, hogy a szakmában jártas és a tankönyvrendelésben már tapasztalattal bíró tankönyvfelelősök (oktatási intézményi vezetők) felelőssége, hogy tájékozottan, nagy körültekintéssel járjanak el. A tájékozódás kapcsán pedig végig figyelemmel kell lennie arra, hogy a KELLO a teljes hivatalos tankönyvjegyzék közzétételére kötelezett, és a rendelkezésre álló információk alapján ennek a kötelezettségnek eleget is tett. A tankönyvválasztás során tehát a jogszabályi előírásnak<sup>60</sup> megfelelően végig a hivatalos tankönyvjegyzéket kellett követni, mely a tankönyvek rendelkezésre állásával kapcsolatos információkat is tartalmazza.

<sup>55</sup> Lásd jelen végzés V.4. alfejezetét.

<sup>56</sup> A KELLO előadása szerint nem volt.

<sup>57</sup> Lásd jelen végzés V.2. alfejezetét.

<sup>58</sup> Ezt részletesen lásd a jelen végzés V.1. alfejezetében.

<sup>59</sup> Ntt. 3. § (11) bekezdés és 17/2014. EMMI rendelet 29. § (5) bekezdés.

<sup>60</sup> Ntt. 3. § (11) bekezdés és 17/2014. EMMI rendelet 29. § (5) bekezdés.

100. Ettől függetlenül az eljáró versenytanács megvizsgálta azt is, hogy a vizsgálatlal érintett kalapos jelölés önmagában jelentős információ volt-e a tankönyvrendelésért felelősök választása esetében.
101. A beszerzett bizonyítékok (tanú meghallgatások<sup>61</sup>) alapján az rajzolódik ki, hogy az egyetértési jogot gyakorló, az állami fenntartású intézmények felett álló fenntartói képviselők (tankerületi igazgatók) a kalapos jelölésnek a tankönyvválasztás kapcsán túlnyomó részt jelentőséget nem tulajdonítottak. Előadásuk szerint ők pénzügyi ellenőrzést végeztek, a szakmai kiválasztás szempontjai az intézményvezetők kompetenciájába tartozott. Azonban azon tankerületi igazgató vonatkozásában, aki ennek jelentőséget tulajdonított az volt megállapítható, hogy az nem a KELLO, hanem a miniszteri biztosi és a KLIK Elnöki tájékoztatóra volt visszavezethető, amelyre pedig a tankönyvrendelési időszak közepén, 2015. április 15-én került sor.
102. Tekintettel arra, hogy a tankerületi igazgatók túlnyomó része (5 tanú, 83,4%) nem tulajdonított jelentőséget a kiválasztás során a kalapos jelölésnek, azonban volt olyan is, aki igen, így a jelen ügyben a rendelkezésre álló információk alapján nem volt egyértelműen feltárható, hogy a rendelés során az egyetértési jogot gyakorló tankerületi igazgatók döntési mechanizmusában mekkora szerepet játszott a kalapos jelölés, azonban még ha ez szerepet is játszott akkor is ez nem a KELLO üzleti gyakorlatának volt betudható.
103. Az eljáró versenytanács a Tpvt. 76. § (1) bekezdés j) pontja alapján határozattal mondhatja ki, hogy a versenyfelügyeleti eljárásban vizsgált magatartás nem jogsértő, ugyanakkor az ilyen tartalmú döntés annak határozati formát öltő, érdemi jellege miatt a jogsértés hiánya vonatkozásában teljes körű - a jogsértést megállapító határozatokkal egyező mértékű és kiterjedésű - bizonyítást igényel. Ezzel szemben a Ket. 31. § (1) bekezdés i) pontja alkalmazásának van helye minden olyan versenyfelügyeleti eljárásban, amelyben a vizsgálat során beszerzett bizonyítékok alapján nem állapítható meg a törvénysértés - illetve a Tpvt. 76. § (1) bekezdés j) pontjának alkalmazásához szükséges jogsértés hiánya sem - és az eljárás folytatásától sem várható eredmény.
104. Következésképpen az eljáró versenytanács szerint a Ket. 31. § (1) bekezdése i) pontja alapján a versenyfelügyeleti eljárás végzéssel történő megszüntetéséről kell döntenie minden olyan ügyben, amelyben a jogsértés, illetve annak hiánya a bizonyítékok elégtelensége miatt nem állapítható meg.
105. A fentiekre figyelemmel, a kalapos jelölés jelentőségének kérdésében felmerült, több tekintetben is fennálló bizonytalanság miatt, a feltárt bizonyítékok kapcsán nem állapítható meg teljes bizonyossággal, hogy a kalapos jelölés jelentős információ lett volna a tankönyvrendelésért felelős személyek (az oktatási intézmények) vagy a fenntartó részéről jóváhagyásra jogosult személyek vonatkozásában, és az sem állapítható meg, hogy a KELLO jelentős tényről közölt volna valótlan, illetve valós tény megtevesztésre alkalmas módon megjelenítő információt. Ezért az eljáró versenytanács a Ket. 31. § (1) bekezdés i) pontja alapján az eljárást megszünteti, mivel a tényállás a határozathozatalhoz szükséges mértékben nem volt tisztázható és tekintettel elsősorban az időmúlására és a már lefolytatott kiterjedt bizonyítási eljárásra az eljárás folytatásától sem várható eredmény.

#### **VIII.6. A Tpvt. 9. § kapcsán**

106. Tekintettel arra, hogy a kalapos jelölés kapcsán nem volt megállapítható, hogy a KELLO valótlan, illetve valós tény megtevesztésre alkalmas módon megjelenítő információt közölt volna és azt sem lehetett megállapítani, hogy a kalapos jelölés ténylegesen mekkora jelentőséggel bírt a tankönyvrendelés folyamatában érintett tankönyvfelelősök és fenntartók (tankerületi igazgatók) számára, ezért azt sem lehet egyértelműen megállapítani a rendelkezésre álló bizonyítékok alapján, hogy a kalapos jelölés alkalmas lett volna a tankönyvrendelés menetének befolyásolására, vagy befolyásolta volna azt, ezáltal megnehezítve a rendelést, jóváhagyást. Ezért az eljáró versenytanács arra a megállapításra jutott, hogy a fenti indokok alapján is, hogy a Ket. 31. § (1) bekezdésének i) pontja alapján az eljárás megszüntetése indokolt, mivel a tényállás a határozathozatalhoz szükséges mértékben nem volt tisztázható és tekintettel elsősorban az időmúlására és a már lefolytatott kiterjedt bizonyítási eljárásra az eljárás folytatásától sem várható eredmény.

---

<sup>61</sup> Ezt részletesen lásd a jelen végzés V.7. alfejezetében.

## IX. Egyéb kérdések

107. Az eljáró versenytanács döntését a Tpvt. 74. § (1) bekezdése alapján tárgyalás tartása nélkül hozta meg.
108. A végzés elleni jogorvoslati jogot a Tpvt. 82. §-a, illetve a Ket. 98. §-a (3) bekezdésének c) pontja biztosítja.
109. A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 157. §-ának (7) bekezdése szerint, ha jogszabály bírósági felülvizsgálatot tesz lehetővé, azon 2018. január 1-jétől közigazgatási pert kell érteni. A közigazgatási per szabályait a Kp. határozza meg.
110. A Kp. 29. §-ának (1) bekezdése az elektronikus kapcsolattartásra a polgári perrendtartás szabályait rendeli megfelelően alkalmazni. A polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény 608. §-ának (1) bekezdése szerint az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény (a továbbiakban: E-ügyintézési tv.) alapján elektronikus úton történő kapcsolattartásra kötelezett minden beadványt kizárólag elektronikusan - az E-ügyintézési tv.-ben és végrehajtási rendeleteiben meghatározott módon - nyújthat be a bírósághoz.
111. Az E-ügyintézési tv. 9. §-ának (1) bekezdése alapján elektronikus ügyintézésre köteles az államigazgatási szerv feladat- és hatáskörébe tartozó ügyben ügyfélként eljáró gazdálkodó szervezet és annak jogi képviselője.
112. A Kp. 39. §-ának (6) bekezdése szerint – ha törvény eltérően nem rendelkezik – a keresetlevél benyújtásának a közigazgatási cselekmény hatályosulására halasztó hatálya nincs. Ugyanakkor a Kp. 50. §-a szabályozza az azonnali jogvédelem iránti kérelmet az alábbiak szerint. Akinek jogát, jogos érdekét a közigazgatási tevékenység vagy az azzal előidézett helyzet fenntartása sérti, a közvetlenül fenyegető hátrány elhárítása, illetve a jogvitára okot adó állapot változatlan fenntartása érdekében a perre hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bíróságtól az eljárás során bármikor azonnali jogvédelmet kérhet. Azonnali jogvédelem keretében kérhető a halasztó hatály elrendelése is. A kérelem benyújtható a keresetlevéllel együtt is. Ha nem a keresetlevéllel együtt nyújtják be, a kérelmet a bírósághoz kell benyújtani. A kérelemben részletesen meg kell jelölni azokat az indokokat, amelyek az azonnali jogvédelem szükségességét megalapozzák, és az ezek igazolására szolgáló okiratokat csatolni kell. A kérelmet megalapozó tényeket valószínűsíteni kell.

Budapest, 2018. december 14.

dr. Kóhalmi Attila s.k.  
előadó versenytanácsstag

dr. Gál Gábor s.k.  
versenytanácsstag

dr. Grimm Krisztina s.k.  
versenytanácsstag