

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3258/2022. (VI. 3.) AB HATÁROZATA

alkotmányjogi panasz elutasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a Kúria Pfv.IV.20.904/2021/5. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. A dr. Szegedi Zsolt ügyvéd által képviselt indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz. Az indítványozó – az Abtv. 27. § alapján – a Kúria Pfv.IV.20.904/2021/5. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól.
- [2] Az ügyben eljáró bíróságok által megállapítottak szerint az indítványozó mint felperes a 2018. június 4-én benyújtott keresetében az Alaptörvény 39. cikke, az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) 3. § 5. és 6. pontjai, a 27. § (3) és (3a) bekezdései, a 28–31. §-ai, a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 3:88. §-a alapján az európai uniós alpból, illetve közpénzből finanszírozott, összesen tíz beruházás tekintetében kérte közérdekű adatok kiadására kötelezni az alperes gazdasági társaságot mint az adatigényléssel érintett közbeszerzési pályázatok nyertesét, illetve mint a nyertes konzorciumok tagját. Kérte kiadni az alperes által beszerzett és/vagy beépített összes építőanyag, továbbá minden felhasznált materiális eszköz pontos típusát és összes mennyiségét; kérte kiadni, hogy a beszerzett és/vagy beépített egyes építőanyagokat és felhasznált materiális eszközöket az alperes mely eladóktól, milyen áron, milyen mennyiségben szerezte be; kérte továbbá azoknak a dokumentumoknak a kiadását is, amelyek alátámasztják az építőanyagoknak az eladók részére történő kifizetését.
- [3] Az elsőfokú bíróság 26.P.20.281/2020/9. számú ítéletével – megismételt eljárásban – a keresetet elutasította. Az Alaptörvény 39. cikk (2) és (3) bekezdései, az Infotv. 3. § 5–6. pontjai, az Infotv. 27. § (3) és (3a) bekezdéseinek az együttes értelmezéséből arra a megállapításra jutott, hogy az alperes nem közpénzekkel gazdálkodik, ezért nem köteles a nyilvánosság előtt a gazdálkodásáról elszámolni. Kiemelte, hogy az alperes részére az európai uniós forrásokból elnyert közbeszerzési pályázatokon juttatott összegek nem tekinthetők az állam bevételének, kiadásának vagy követelésének, emiatt nem minősülnek közpénznek. A felperes által kért adatok nem merítik ki az Alaptörvény 39. cikk (3) bekezdésében írtakat, ezért az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdésének végrehajtási szabályaként felfogható Infotv. rendelkezései nem alkalmazhatók, az alperes jogszerűen tagadta meg a közérdekű adatigénylés teljesítését.
- [4] A felperes fellebbezése alapján eljáró másodfokú bíróság Pf.III.20.050/2021/3. számú ítéletével az elsőfokú bíróság ítéletét a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) 383. § (2) bekezdése alapján megváltoztatta, és kötelezte az alperest tíz megnevezett projektben mint a nyertes konzorcium tagját vagy mint a nyertes ajánlattevőt arra, hogy adja ki a felperes részére az egyes projektek keretében az általa beszerzett és/vagy beépített összes építőanyag, továbbá minden felhasznált materiális eszköz pontos típusát és összes mennyiségét. Kötelezte arra is, hogy az egyes projektek keretében az általa beszerzett és/vagy beépített egyes építőanyagokat és felhasznált materiális eszközöket sorolja fel akként, hogy mely építőanyag-eladóktól, milyen áron, milyen mennyiségben szerezte be azokat; kötelezte az alperest arra, hogy adja ki továbbá mindazon dokumentumokat a megadott határidőben a felperes részére, amelyek alátámasztják az építőanyagok eladóinak történő kifizetéseket.
- [5] A Kúria a jogerős ítéletet – a másodfokú eljárási költség és illeték viselésére is kiterjedően – hatályon kívül helyezte, és az elsőfokú bíróság ítéletét helybenhagyta.

- [6] 2. A panasz a Kúriának ezt az ítéletét, az abban megjelenő jogértelmezést támadja; hivatkozik arra, hogy az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdése szerint mindenkinek joga van személyes adatai védelméhez, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez. A panasz azzal érvel, hogy az indítványozónak az Alaptörvény szerinti információszabadsághoz való alapvető jogát a Kúria Pfv.IV.20.904/2021/5. számú határozata sérti.
- [7] 2.1. A panasz szerint „[a] bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség a következő. Ha a Kúria az Infotv. rendelkezéseit indítványozónak az Alaptörvény VI. cikkében biztosított információszabadságával, valamint az alapjogok korlátozásának igazolási feltételeit rögzítő I. cikk (3) bekezdéssel összhangban értelmezte volna, nem hozhatta volna meg az indítványozó számára kedvezőtlen ítéletet, amelynek következtében az igényelt adatokhoz nem férhet hozzá. A Kúria ráadásul az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdésének a közpénzek átláthatóságának követelményével ellentétes, szűkítő jogértelmezését választotta, mellyel ellehetetlenítette a felülvizsgálat keretében hozott kúriai döntés a közérdekű adatok kiadásának jogalapját, indokolatlanul szűkítette indítványozónak az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésében lefektetett alapvető jogát.”
- [8] A panasz szerint „[a] Kúria elmulasztotta felismerni, hogy az Indítványozó által igényelt adatokat az Indítványozó az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdéséből és az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdéséből következően közérdekű adatokként megismerni jogosult. A Kúria annak ellenére nem alkalmazta az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseit, hogy döntésében elismerte: az adatigénylések tárgya közbeszerzési eljárások keretében, uniós források bevonásával megvalósult kivitelezés. Alapvető alkotmányjogi jelentősége van indítványozó álláspontja szerint annak, hogy az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésének vonatkozásában az Alkotmánybíróság az európai uniós forrásokból származó, egyedi döntés alapján nyújtott, pályázati úton vagy pályázati rendszeren kívül az államháztartáson kívüli természetes személyek, jogi személyek és jogi személyiséggel nem rendelkező egyéb szervezetek számára odaítélt, természetben vagy pénzben juttatott támogatásokról állapítsa meg, hogy azokra – közpénz jellegükre tekintettel – kiterjed a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő, Alaptörvényben biztosított alapvető jog.” Az „[i]ndítványozó az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésében deklarált közérdekű adatok megismeréséhez való jogában esett sérelmének orvoslását kéri az Alkotmánybíróságtól, figyelemmel az Alkotmánybíróság 3/2018. (IV. 20.) AB határozatára is, mely korábban megállapította, hogy »alkotmánybírósági hatáskör lenne, ha az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdése alapján a „közpénzekre és a nemzeti vagyonra vonatkozó adatok” fogalmát kellene értelmezni, vagyis azt, hogy az Alaptörvény e körben milyen adatokat minősít közérdekű adatnak.« {3/2018. (IV. 20.) AB határozat, Indokolás [36]}. Jelen indítvány ugyanakkor azt az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést veti fel, hogy egy bizonyos adatkör tekintetében hogyan értelmezendő az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdésének közpénzfogalma az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésében garantált információszabadság tükrében, utóbbi joggal összhangban, melynek korlátozására kizárólag az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében lefektetett szükségességi-arányossági teszt irányadó.”
- [9] 2.2. A panasz – alkotmánybírósági határozatokat felidézve – további részletes kifejtést tartalmaz az alkotmányos közpénz-fogalom horizontális terjedelmének alaptörvény-ellenes bírói értelmezését, és ennek jelentőségét illetően az információszabadság mint alapjog terjedelmére nézve.
- [10] A panasz szerint a kúriai döntés által „[a] hatályba helyezett elsőfokú döntés az alkotmányos közpénzfogalom horizontális terjedelmét önkényesen, alaptörvény-ellenes csonkítja az európai uniós források önkényes kivonásával a fogalom alól. Az európai uniós forrásokkal való gazdálkodás megismerhetősége is közérdek, ahogyan a közbeszerzések átláthatósága is az. Indítványozó európai uniós forrásokból zajló közbeszerzési eljárások iránti adatigénylésének bírói útját ellehetetlenítő hatályos elsőfokú döntés” önkényesen korlátozza az indítványozó információszabadsághoz fűződő alapvető jogát.”
- [11] 2.3. Az alkotmányjogi panasz – szintén az alkotmánybírósági gyakorlat részletes ismertetése mellett – kifejti, hogy az uniós forrás speciális közpénz; az Európai Uniótól származó forrás az állam bevétele, tehát az Alaptörvény 39. cikkének (3) bekezdése alapján is közpénz. Az Európai Unió pályázati forrásait a tagállamok közfeladatok megvalósítására vehetik igénybe (pl. oktatási intézmények fejlesztése, úthálózat javítása), így tartalmi szempontból is – közfeladat megvalósítására felhasználható pénz – közpénznek minősül a kizárólag közfeladat megvalósítására fordítható összeg. Az Európai Unió pályázati forrásainak fedezetét az Európai Unió közbevételei adják. Ezek a pályázati források alkotmányos közpénzügyi szempontból mind forrásukat, fedezetüket, mind pedig felhasználási céljaikat tekintve a nemzeti, tagállami közpénzekkel azonos sajátosságokat mutatnak.

Az uniós források tagállami kezelésével – pályázati úton – megbízott személy vagy szervezet tehát közpénzt kezel, így közérdekű jellegükre való tekintettel ezen adatok megismerése indítványozó információszabadságának alapjogi terjedelmébe tartozik.

- [12] 2.4. A panasz érvelést tartalmaz az alkotmányos közpénz-fogalom vertikális terjedelmének az alaptörvényellenes bírói értelmezéséről is és ennek jelentőségéről az információszabadság mint alapjog terjedelmére nézve.
- [13] A panasz szerint „[á]ltalános és aggasztó jelenség (ún. tévhit), hogy a közpénzek a közfeladatok megvalósításához vezető szövevényes útjaik homályában elveszthetnék közpénz-jellegüket. A közpénzek átláthatóságáról szóló törvényi rendelkezések pont azt a célt szolgálják, hogy ne lehessen a közpénzek útjait szem elől téveszteni. Ezért garanciális jellege van a közpénzek útjai megismerhetőségének a kiindulási ponttól a felhasználásig: csak az út teljes terjedelmében vizsgálható ugyanis, hogy átláthatóan történt-e a közfeladat megvalósítása (akár állami, akár uniós forrás legyen az a közpénz.) A közpénz alkotmányos funkciója a meghatározott közfeladatok véghezvitele, így a közpénz útja minden esetben a közpénz allokálásával (akár a központi költségvetést, akár egy uniós pályázatot tekintünk) kezdődik, és a közfeladat megvalósításával fejeződik be. Azonban a közpénz közpénz-jellege a közfeladat megvalósultakor sem tűnik el: az átláthatóság egyik biztosítéka, hogy követhető legyen a közpénz útja, a másik pedig, hogy megismerhető legyen az erre vonatkozó közérdekű adat akkor is, miután a közfeladat megvalósult, ezzel garantálva az átlátható és fenntartható gazdálkodást [Alaptörvény N) cikk (1) bekezdés]. Az információszabadság mint alanyi alapjog széles terjedelme e további, az átláthatóságot szolgáló alaptörvényi rendelkezésekkel együtt értelmezendő.” A panasz azzal is érvel, hogy „[t]évesen következtet a kúriai döntés az Infotv. 27. § (3a) bekezdéséből arra, hogy az abban meghatározott körön túl már ne lenne érvényesíthető – és érvényesítendő – a közpénzek átláthatóságának követelménye. A tájékoztatási kötelezettség teljesítésének személyi körét határozza meg a bekezdés, nem pedig a teljesítés alapjának tárgyi, tartalmi körét.” A kúriai döntés „az Infotv. rendelkezéseire hivatkozva a közpénzek átláthatóságát csak egy bizonyos »szint« eléréséig tartja biztosítandónak, nem számolva azzal, hogy a »szint« után a közpénzekkel való gazdálkodás jelentős része történik. Ez az értelmezés ellentétes az Alkotmánybíróság által kidolgozott közpénzek átláthatóságát érvényesítő közérdekű adatok megismeréséhez való joggal. Nem túlzás azt állítani, hogy a kúriai döntés a közpénzzel való gazdálkodás és az ezekhez kapcsolódó információszabadság, mint alapjog jéghegyének csak a csúcsát védené – a valódi közpénzmozgás átláthatatlanságának utat engedve, kizárva azt az információszabadság terjedelméből.”
- [14] 2.5. A panasz utal arra, hogy ha az európai uniós források nem minősülnek közpénznek, akkor azok felhasználásának közérdekű – és így a köz érdekében transzparenciát követelő – jellege az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdése szerinti információszabadsághoz való alapvető jog alapján közvetlenül megállapítható.
- [15] A szükségtelen és aránytalan alapjog-korlátozás körében azzal is érvel, hogy „[a] kúriai döntés az Alaptörvény-nél alacsonyabb szintű jogi normát, az Infotv. rendelkezéseit az Alaptörvény olvasatával ellentétesen alkalmazva állapította meg, hogy »az alperes által az államháztartás alrendszerébe tartozó személlyel kötött szerződés teljesítése érdekében létrejött szerződésekre és az egyéb tevékenységekre létrejött szerződéses jogviszonyokban keletkezett adatok nem vonhatók az Infotv. 27. § (3a) bekezdésében előírt, tájékoztatási kötelezettséggel érintett jogviszonyokra vonatkozó adatok körébe, emiatt nem terjed ki rájuk az alperes adatszolgáltatási kötelezettsége.«”
- [16] A panasz szerint „[a] bírói döntés nem jelölt meg olyan alapvető jogot vagy alkotmányos értéket, mely esetén mérlegelhető lenne az információszabadsághoz fűződő jog korlátozása, az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése értelmében ez alapvető feltétel alapvető jog – jelen esetben az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdése szerinti alapvető jog – korlátozása esetén.”
- [17] A panasz szerint továbbá „[a]z információszabadságot ellehetetlenítő döntés [...] akkor sem illeszkedik az alkotmányosan elfogadható alapjog-korlátozás keretei közé, ha lenne alkotmányosan igazolható legitim cél. A korlátozás az arányosság követelményének sem felel meg, mert a Kúria döntése – tekintettel arra a tényre, hogy a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény 2021. január 1. napján hatályba lépett 41/B. §-a alapján a Kúria határozata kötelező – általános jelleggel kötelezővé tenné az uniós források átláthatóságát ellehetetlenítő bírói értelmezést, mellyel az információszabadsághoz fűződő alapjogot az uniós források vonatkozásában teljes mértékben kiüresíti.”

II.

[18] 1. Az Alaptörvény indítványban felhívott szabálya szerint:

„VI. cikk (3) Mindenkinek joga van személyes adatai védelméhez, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez.”

„39. cikk (2) A közpénzekkel gazdálkodó minden szervezet köteles a nyilvánosság előtt elszámolni a közpénzekre vonatkozó gazdálkodásával. A közpénzeket és a nemzeti vagyont az átláthatóság és a közélet tisztaságának elve szerint kell kezelni. A közpénzekre és a nemzeti vagyonra vonatkozó adatok közérdekű adatok.
(3) Közpénz az állam bevétele, kiadása és követelése.”

[19] 2. Az Infotv. 27. § (3a) bekezdése szerint:

„Az a természetes személy, jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, aki vagy amely az államháztartás alrendszerébe tartozó valamely személlyel pénzügyi vagy üzleti kapcsolatot létesít, köteles e jogviszonnyal összefüggő és a (3) bekezdés alapján közérdekből nyilvános adatra vonatkozóan – erre irányuló igény esetén – bárki számára tájékoztatást adni. A tájékoztatási kötelezettség a közérdekből nyilvános adatok nyilvánosságra hozatalával vagy a korábban már elektronikus formában nyilvánosságra hozott adatot tartalmazó nyilvános forrás megjelölésével is teljesíthető.”

III.

- [20] Az Abtv. 56. § (1) bekezdésében előírtak szerint az Alkotmánybíróságnak elsődlegesen az alkotmányjogi panasz befogadhatóságáról szükséges döntenie. Az Alkotmánybíróság ezért tanácsban eljárva mindenekelőtt azt vizsgálta meg, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel-e a törvényben előírt befogadhatósági feltételeknek.
- [21] Az alkotmányjogi panasz határidőben érkezett, mivel az indítványozónak a támadott bírósági döntést, a Kúria ítéletét 2021. október 19. napján kézbesítették, az alkotmányjogi panaszát pedig 2021. december 17-én terjesztette elő.
- [22] Az indítványozó alkotmányjogi panaszában megjelöli az Alkotmánybíróság hatáskörét és az indítványozó jogosultságát megalapozó törvényi rendelkezést, az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezéseit, a támadott bírói döntést, továbbá az alaptörvény-ellenességre vonatkozó okfejtést, valamint kifejezett kérelmet a bírói döntés megsemmisítésére. Az indítványozó jogorvoslati lehetőségeit kimerítette, valamint jogosultsága és érintettsége az Abtv. 27. § (2) bekezdés a) pontja alapján megállapítható, mivel saját egyedi ügyével összefüggésben terjesztette elő alkotmányjogi panaszát.
- [23] Az Abtv. 29. §-a a befogadhatóság feltételeként határozza meg, hogy az alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet tartalmazzon, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vessen fel. E befogadhatósági feltételek vagylagos jellegűek, így fennállásukat az Alkotmánybíróság külön-külön vizsgálja [3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [30]].
- [24] Az Alkotmánybíróság a panaszt a tartalma szerint bírálta el.
- [25] A panasz a tartalma alapján azt az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést veti fel, hogy a kúriai döntésben megjelent jogértelmezés a közpénz fogalmát illetően, továbbá az Infotv. 27. § (3a) bekezdése mikénti alkalmazását és értelmezését illetően a konkrét esetben az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésével és a 39. cikk (3) bekezdésével – amely szerint „közpénz az állam bevétele, kiadása és követelése” – összhangban áll-e.
- [26] Ezért az Alkotmánybíróság a panaszt – az Ügyrend 31. § (6) bekezdése alapján, amely szerint az előadó alkotmánybíró a panasz befogadásáról szóló döntés helyett a panasz érdemi elbírálását tartalmazó határozat-tervezetet terjeszthet a testület elé – érdemben bírálta el.

IV.

- [27] Az indítvány nem megalapozott.
- [28] 1. Az Alaptörvény VI. cikkében védett közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jogot az Alkotmánybíróság kezdettől fogva információszabadságként fogta fel, melyet az Alaptörvény hatálybalépése utáni határozatában is megerősített {lásd: 2/2014. (I. 21.) AB határozat, Indokolás [24]}. „Az információszabadság alapján a közérdekű adatok (hozzáférés biztosítása, illetve részben közzétételük nyomán) nyilvánosak, azokat bárki megismerheti és terjesztheti” {2/2014. (I. 21.) AB határozat, Indokolás [25]}. A közérdekű adatokra főszabályként a nyilvánosság-elv vonatkozik. Ennek érvényesüléséhez szükséges, hogy az arra köteles adatkezelő a közérdekű adatok megismerését – proaktív módon, illetve adatigénylés alapján – biztosítsa. A kötelezettek az alapjog céljára figyelemmel általában az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint egyéb közfeladatot ellátó szervek és személyek. Nem tartoznak általánosságban ebbe az alanyi körbe a gazdasági szervezetek, hacsak nem közfeladatot látnak el.
- [29] Az Alkotmánybíróság a 13/2013. (VI. 17.) AB határozat indokolásának [28]–[34] bekezdésében foglaltak alapján a 8/2016. (IV. 6.) AB határozatában megerősítette azt a korábbi határozataiban tett elvi jelentőségű megállapítását is, miszerint „[l]ényeges szerepe van az információszabadságnak a véleménynyilvánításhoz való jog biztosítását, valamint azon keresztül az állam demokratikus működésének kialakítását illetően. [Ezért] a közérdekű adatok nyilvánossága és megismerhetősége »gyakran előkérdése és feltétele a szabad véleménynyilvánításhoz való jog gyakorolhatóságának«” [34/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 177, 185]. Leszögezte továbbá: „A közérdekű információkhoz való szabad hozzáférés lehetővé teszi a választott népképviselői testületek, a végrehajtó hatalom, a közigazgatás jogszerűségének és hatékonyságának ellenőrzését, serkenti azok demokratikus működését. A közügyek bonyolultsága miatt a közhatalmi döntéshozatalra, az ügyek intézésre gyakorolt állampolgári ellenőrzés és befolyás csak akkor lehet hatékony, ha az illetékes szervek felfedik a szükséges információkat” [32/1992. (V. 29.) AB határozat, ABH 1992, 182, 183–184]. Hangsúlyozta a testület azt is, hogy az alanyi jogon biztosított információszabadság joga azért kiemelkedően jelentős, mert „[a] nyílt, áttetsző és ellenőrizhető közhatalmi tevékenység, általában az állami szervek és a végrehajtó hatalom nyilvánosság előtti működése a demokratizmus egyik alapköve, a jogállami államberendezkedés garanciája. A nyilvánosság próbája nélkül az állam polgáraitól elidegenedett gépezetté, működése kiszámíthatatlanná, előreláthatatlanná, kifejezetten veszélyessé válik, mert az állam működésének átláthatatlansága fokozott veszélyt jelent az alkotmányos szabadságjogokra [34/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 177, 192].” {21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [31]}
- [30] Valamely adat nyilvánosságához, „bizalmas” volta feloldásához a pusztán információs érdek önmagában nem elég, hanem annak az állam működése átláthatóságához kell tapadnia. Ugyanakkor a közpénzekkel gazdálkodás átláthatóvá tétele, az adatok megismerhetősége, valamely támogatás összegével elszámolás kötelezettsége nem azonos az adatok közérdekű adatigénylésre bizásával, hanem ettől függetlenül is meg kell valósulnia.
- [31] A 7/2016. (IV. 6.) AB határozatában kiemelte a testület, hogy az Infotv. 3. § 5. pontja értelmében közérdekű adatnak minősül: az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő és tevékenységére vonatkozó vagy közfeladatának ellátásával összefüggésben keletkezett, a személyes adat fogalma alá nem eső, bármilyen módon vagy formában rögzített információ vagy ismeret, függetlenül kezelésének módjától, önálló vagy gyűjteményes jellegétől, így különösen a hatáskörre, illetékességre, szervezeti felépítésre, szakmai tevékenységre, annak eredményességére is kiterjedő értékelésre, a birtokolt adatfajtákra és a működést szabályozó jogszabályokra, valamint a gazdálkodásra, a megkötött szerződésekre vonatkozó adat. A 8/2016. (IV. 6.) AB határozat pedig rögzítette, hogy az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdése szerint mindenkinek joga van a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez. A közérdekű adatok körét a törvény preambuluma szerint kifejezetten „az Alaptörvény végrehajtására, az Alaptörvény VI. cikke alapján” megalkotott Infotv. 3. § 5. pontja határozza meg, általános jelleggel. Az Infotv. 27. §-a értelmében ugyanakkor a közérdekű vagy közérdekből nyilvános adat megismerése is korlátozható. A törvény felsorolja azokat a kivételeket, amelyek esetében szükséges, vagy az adatfajta, illetve az egyedi eset körülményeinek mérlegelése alapján szükséges lehet a közérdekű adatok megismerhetőségének korlátozása. A minősített adatokhoz való hozzáférés szabályait a minősített adat védelméről szóló törvény tartalmazza, a szabályszerűen minősített adatok megismerhetőségére a törvény hatálya nem terjed ki. A törvény lehetővé teszi, hogy egyes speciális célokra tekintettel a jogalkotó törvényi szinten korlátozhatta a közérdekű

adatok megismerhetőségét. Személyes adatok, ezek között gazdálkodó egymás közötti szerződésai egyes adatai ezzel szemben akkor lehetnek közérdekből nyilvánosak, ha ezt törvény elrendeli.

- [32] 2. Az indítvány többször visszatérő lényeges érvelése szerint a kúriai ítélet abból az okból alaptörvény-ellenes az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdése tükrében, mert ellentétes az Alaptörvény ama szabályával, amely szerint a „közpénzekre” vonatkozó adatok közérdekű adatok.
- [33] Az Országgyűlés 2020. december 15-én elfogadta az Alaptörvény kilencedik módosítását, amely az Alaptörvény 39. cikkét – 2020. december 23-ai hatállyal – az alábbi (3) bekezdéssel egészítette ki: „Közpénz az állam bevétele, kiadása és követelése.” Ezen rendelkezés alapján az indítványra tekintettel vizsgálendő kérdés, hogy az indítványozó adatigénylésével érintett adatkör – az egyes projektek keretében az alperes gazdasági társaság által beszerzett és/vagy beépített összes építőanyag, továbbá minden felhasznált materiális eszköz pontos típusa és összes mennyisége, a gazdasági társaság általa beszerzett és/vagy beépített egyes építőanyagok és felhasznált materiális eszközök, az építőanyag-eladók, az ár, a mennyiség, az eladók kifizetéséről szóló dokumentumok – beletartozik-e a közpénz alaptörvényi fogalmába.
- [34] Nagyon gyakran előfordul, hogy a jogalkotó nem bízta a fogalmak értelmezését a jogalkalmazóra, hanem a törvényekben értelmező rendelkezéseket szerepeltet, amelyek akár eltérőek is lehetnek az egyes jogterületek szerint. Arra is van példa, hogy az alkotmányozó magában az alkotmány-törvényben határoz meg valamely fogalmat, pl. a házasság intézménye, Alaptörvény L) cikk (1) bekezdés. A legutóbb az Alaptörvény kilencedik módosítása a „közpénz” fogalmát rögzítette; eszerint „Közpénz az állam bevétele, kiadása és követelése.” Valamely fogalomnak az Alaptörvényben meghatározása felülír minden más, korábbi alkotmánybírósági határozatban megjelent értelmezést arról, hogy a fogalom mit jelent. Hasonlóan: az Alaptörvény kilencedik módosítása felülírja az Alkotmánybíróság gyakorlatában eddig megjelent közpénz-értelmezéseket. Az Alaptörvény 39. § cikk (3) bekezdése szerint a „közpénz” fogalmánál nem a juttatott vagyon forrása, vagyis nem az eredete a döntő.
- [35] A közpénz kifejezés első alkalommal az előző, 1992-es államháztartási törvény preambulumban jelent meg olyan szövegkörnyezetben, amelyben az az állami feladatvállalás eszközét és a gazdálkodás tárgyát jelentette, de a törvény azt más helyen nem használta. Az Alaptörvényben „A közpénzek” cím alatt kilenc szakasz szerepel: az Alaptörvény a központi költségvetésről és a központi költségvetés végrehajtásáról, az államadósságfékről, a nemzeti vagyonról, a Magyar Nemzeti Bankról, az Állami Számvevőszékről és a Költségvetési Tanácsról szóló szabályokat tartalmaz. Az Alaptörvény a közpénzek fogalmát a költségvetés, annak végrehajtása, az államadósság (ezáltal a költségvetési hiány) szabályai közé ágyazta be.
- [36] Ezt erősítette meg az Alaptörvény kilencedik módosítása, amely szövegszerűen az állam bevételehez, kiadásához, követeléséhez köti a közpénz-fogalmat. Az állam bevételeiről, kiadásairól ezeknek a kimutatása szól, vagyis a költségvetés [36. cikk (2) bekezdés: az állami kiadásokat a központi költségvetés tartalmazza]. A jelen ügyben tehát az Alaptörvény által rögzített fogalommeghatározás a kiindulópont, és nem az alsóbb szintű tételes jog meghatározásaiból kell kiindulni. Az Alkotmánybíróság számára így az a megválaszolendő kérdés, hogy a költségvetési jogban mit jelent a bevétel, kiadás, követelés.
- [37] Minden fogalommeghatározás keretek közzé tereli az értelmezett fogalom tartalmának a feltárását. A meghatározatlan fogalom nyitott, ezzel szemben a fogalom jogi meghatározása kötötté teszi az értelmezését. A közpénz fogalmának a meghatározása is ezt teszi. A jogi fogalom elválhat a közbeszédben használt jelentéstartalomtól. A közpénz-fogalom központi elemévé az állam bevétele, kiadása, követelése vált. Az Alaptörvény az állam bevételeit, kiadását egyértelműen az állami bevételeknek és a kiadásoknak a kimutatásához, a bevételek beszédéséhez, a kiadások teljesítéséhez, vagyis a költségvetéshez köti: lásd a 36. cikk (2) bekezdés, (3) bekezdés, (7) bekezdés rendelkezéseit. A kiadások (szükséglet) és a bevételek (fedezet) az Alaptörvény szóhasználatában a költségvetés alaki szerkezetéhez és tagozódásához tartozik.
- [38] Jelen ügyben az adatigényléssel érintett adatkörrel a Kúria az Alaptörvénnyel összhangban állapította meg, hogy az adatkörre vonatkozó adatok nem minősülnek önmagában az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdése szerinti közérdekű adatoknak. Ettől független az a kérdés, hogy valamely uniós forrásból finanszírozott projekt megvalósítása során kötött egyes szerződések adatai mikor, mennyiben és milyen törvényi feltételek fennállása mellett minősülhetnek közérdekű adatnak és milyen esetben nem korlátozható az adat nyilvánosságra hozatala, az Infotv. alkalmazásával.

- [39] A Kúria az Infotv. alkalmazása során azt – az eljárásban vitássá tett jogértelmezési – kérdést döntötte el, hogy közérdekű adatok-e az érintett projektek megvalósulásában egyedül vagy másokkal együtt nyertes gazdálkodó szerv által a más gazdálkodókkal anyagok beszerzésére kötött szerződések egyes adatai.
- [40] 3. Az indítvány alapján az is alkotmányossági kérdés, hogy az indítványban felhívott, az Infotv. 27. § (3a) bekezdésének a kúriai döntésben megjelent értelmezése az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdését alaptörvény-ellenesen korlátozza-e. A Kúria lényeges megállapítása szerint ez a szabály az államháztartás alrendszerébe tartozó valamely személlyel pénzügyi vagy üzleti kapcsolatot létesítő jogalanyokról szól. Az a jogértelmezés, amely szerint az olyan jogalanyoknál, akik nem tartoznak az Infotv. személyi hatálya alá, szerződéses adataik közérdekből nyilvános volta nem állapítható meg, nem áll ellentétben az Infotv.-vel; az Infotv. mondott rendelkezésének az értelmezése az Infotv. értelmezési keretein belül marad, az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésével a kúriai döntés nem ellentétes. A közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog a közügyek szabad vitatásához, az állam átlátható működéséhez kapcsolódik. Az átláthatóság elve szerinti kezelést nem feltétlenül az biztosítja, hogy ha a támogatott gazdálkodónak nyilvánosságra kell hoznia, hogy melyik más gazdálkodónak milyen kifizetést teljesített, milyen más gazdálkodókkal, milyen tartalmú szerződést kötött. Önmagában annak a nyilvánossága, hogy valamely gazdálkodó kinek és mekkora összegű kifizetést teljesített részben európai uniós forrásból finanszírozott építés teljesítése során, nem következik az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdéséből, így az adatok nem nyilvános voltak ezen adatkörre történő meghagyása a kúriai ítélet szerint, nem korlátozza aránytalanul az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdését. Az Infotv. 26. §-a rögzíti azt a személyi kört (közfeladatot ellátó szerv), amelynek lehetővé kell tennie, hogy a kezelésében lévő közérdekű adatot és közérdekből nyilvános adatot erre irányuló igény alapján bárki megismerhesse. Ezen személyi kört az Alkotmánybíróság gyakorlata {21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [35]; 3026/2015. (II. 9.) AB határozat, Indokolás [19]} kitágítja mindenkire, aki közérdekű adatot kezel, „nem függvénye annak, hogy a közérdekű adatot birtokló szervezet milyen szervtípusba tartozik, milyen tulajdonban van, milyen tevékenységet folytat, a közérdekű adatszolgáltatásra irányuló kötelezettséget önmagában megteremti az a tény, hogy a szervezet közérdekű adatot birtokol”. Azonban – az Alaptörvény 39. cikk (3) bekezdésének értelmezett tartalmára figyelemmel – a Kúria az Alaptörvénnyel összhangban állapította meg, hogy nincs olyan szabály, amely az adott esetben gazdálkodó szervek egymás közötti szerződésai egyes adatait közérdekűvé vagy közérdekből nyilvános adattá nyilvánítaná.
- [41] 4. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a Kúria ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

Budapest, 2022. május 17.

Dr. Schanda Balázs s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Handó Tünde s. k.,
előadó alkotmánybíró helyett

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Márki Zoltán s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/5058/2021.

