

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG

Ügyszám: III/ 0 0 6 7 9 - 0 / 2025

Érkezett: 2025 MÁRC 0 4.

Erkezés módja

 POSTÁN @ EGYÉB:

Példány: 1 Melléklet: 2 Kezelőiroda: [Signature]

Fővárosi Törvényszék

Az ügy száma:

A felperes:

A felperes képviselői:

Az alperes:

Az alperes képviselője:

A per tárgya:

105.K.703.094/2024/9.

Országos Bírósági Hivatal

Balsai Ügyvédi Iroda

- dr. ifj. Balsai István ügyvéd)

Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság

dr. Fischer Róbert kamarai jogtanácsos

adatvédelmi közigazgatási jogvita (NAIH-6984-5/2024.)

V é g z é s

A bíróság indítványozza az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b) pontja és az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (Abtv.) 25. § (1) bekezdése alapján annak Alkotmánybíróság általi megállapítását, hogy az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (Infotv.) 2022. november 29. és 2024. december 31. napja között hatályos 37/C. § (1) bekezdése ellentétes az Alaptörvény B. cikk (1) bekezdésével, valamint a jogszabályi rendelkezés megsemmisítését az Alaptörvény 24. cikk (3) bekezdés a) pontja alapján, továbbá annak alkalmazhatóságának kizárását a Fővárosi Törvényszék előtt 105.K.703.094/2024. számon folyamatban lévő perben.

Másodlagosan a bíróság indítványozza, hogy az Alkotmánybíróság az Infotv. 2022. november 29. és 2024. december 31. napja között hatályos 37/C. § (1) bekezdése alkalmazhatóságát zárja ki a Fővárosi Törvényszék előtt 105.K.703.094/2024. számon folyamatban lévő perben.

A végzés ellen fellebbezésnek nincs helye.

I n d o k o l á s

- [1] A felperes az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 7. § (1) bekezdése szerinti költségvetési szerv, amely a Központi Információs Közzététel-nyilvántartás felületén (a továbbiakban: felület) közzétételre kötelezett szervnek minősül. A felperes 2024. április 5. és április 12. között hat olyan szerződést (a továbbiakban: szerződések) kötött, melyeknek az elektronikus közbeszerzési rendszerben (a továbbiakban: EKR) való közzététele érdekében 2024. április 28-áig adatszolgáltatást nem teljesített, azt 2023. május 17-én teljesítette.
- [2] Az alperes 2024. május 8-án a felperessel szemben átláthatósági hatósági eljárást indított az Infotv. 63/A. § (1) bekezdése alapján. A felperes az eljárás során úgy nyilatkozott, hogy a(z akkor) utolsó, 2024. április 24-i adatszolgáltatásával a 2024. március hónapban megkötött szerződéseinek közzétételét teljesítette.
- [3] Az alperes a perbeli jogvita tárgyát képező NAIH-6984-5/2024. számú határozatában megállapította, hogy a felperes megsértette az Infotv. 37/C. § (1) bekezdését és a 75/D. §-át, valamint a központi információs közzététel-nyilvántartás részletszabályairól szóló 499/2022. (XII. 8.) Korm. rendelet 5. § (2)-(3) bekezdéseit azzal, hogy határidőben nem teljesítette adatszolgáltatási és közzétételi kötelezettségét a felületen, az utólagos adatszolgáltatásával azonban a jogsértő állapotot megszüntette. Indokolása szerint az Infotv. 37/C. § (1) bekezdés szerinti adatszolgáltatási kötelezettséget nem érinti a 37. § (1) bekezdésében előírt általános közzétételi kötelezettség, különös tekintettel a 37. § (4a) bekezdésre. A felületen az Infotv. 37/C. § szerint teljesítendő adatszolgáltatás határidőjének számítása is eltér az általános

közzétételi kötelezettség határidőjének számításától; a felületen közzétételre kötelezett felperes adatszolgáltatási és közzétételi kötelezettsége a szerződések Infotv. 37/C. § (3) bekezdés p) pontjában meghatározott adatai tekintetében 2024. április 28-án már fennállt. Megállapította, hogy a közpénzfelhasználás átláthatóságát szolgáló jogalkotói célt az adatszolgáltatások kiszámítható, előrelátható objektív határidőben – így minden év február 28-án, április 28-án, június 28-án, augusztus 28-án, október 28-án és december 28-án – történő teljesítése szolgálja. Ezek az időpontok akként határozhatóak meg, hogy az Infotv. 37/C. §-a 2022. november 29-től hatályos, a 75/D. § szerint pedig a közzétételre kötelezettek a 37/C. § (2) bekezdése szerinti adatokat a felületen folyamatosan, de első alkalommal legkésőbb 2023. február 28-ig teszik közzé, vagyis ezt követően minden második hónap 28. napjáig a két hónapos időszakban keletkezett szerződések adatait kell közzétenni.

- [4] A felperes a keresetében elsődlegesen a határozat megsemmisítését kéri. Álláspontja szerint az alperes jogszabály értelmezése téves.
- [5] Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország független, demokratikus jogállam.
- [6] Az Infotv. 37/C. §-ának az indítvánnyal érintett időállapotban hatályos rendelkezése:
(1) A közpénzek felhasználásának átláthatósága érdekében az államháztartásról szóló törvény szerinti költségvetési szervek – a nemzetbiztonsági szolgálatok kivételével – (a továbbiakban: a felületen közzétételre kötelezettek) a (2) bekezdésben meghatározott adatokat a Kormány rendeletében kijelölt szerv által üzemeltetett és a 33. § (1) bekezdésében foglalt követelményeknek megfelelően bárki számára hozzáférhető – a gépi olvashatóságot, a csoportos letöltést, az adatok csoportosítását, kereshetőségét, kivonatolását és összehasonlíthatóságát is lehetővé tevő – Központi Információs Közadat-nyilvántartás felületén (a továbbiakban: felület) kéthavi rendszerességgel, a közzétételt követő legalább tíz évig elérhető módon, a (3) bekezdés szerinti bontásban közzéteszik.
- [7] Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés szerinti jogállamisági klauzulából levezethető normavilágosság követelményével összefüggésben a 3293/2019. (XI. 18.) AB határozat [21] bekezdésében rögzítette, hogy a szabályozás mindaddig nem sérti a normavilágosság elvét, amíg nem minősül a jogalkalmazó számára értelmezhetetlennek, illetőleg nem nyílik lehetőség a túlzottan általános megfogalmazás miatt szubjektív, önkényes jogalkalmazásra {3/2016. (II. 22.) AB határozat, Indokolás [11]}. Azaz „[a]lkotmánysértésnek csak az minősül, ha a sérelmezett jogszabály tartalma olyan mértékben homályos, vagy rendelkezései annyira ellentmondásosak, hogy a tisztázatlanság feloldására a jogszabály-értelmezés már nem elegendő” {1263/B/1993. AB határozat, ABH 1994, 672-674; 3047/2013. (II. 28.) AB határozat, Indokolás [18]}.
- [8] Az Alkotmánybíróság gyakorlatában tehát valamely jogszabály nem csak akkor minősülhet normavilágosság követelményébe ütközőnek, ha az az önkényes jogalkalmazásra alapot adhat, hanem akkor is, ha az adott rendelkezések tartalma oly mértékben homályos, hogy a tisztázatlanság feloldásához a jogszabályértelmezés sem elegendő. Amennyiben nincs olyan észszerű, az Alaptörvény 28. cikkének is megfelelő indok, ami miatt ugyanannak a jogi normának különböző eredményre vezető értelmezése közül kiválasztható a jogszerű, akkor a norma megnyitja a lehetőséget az önkényes jogalkalmazásra is.
- [9] Az Infotv. 37/C.§ (1) bekezdését az Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóságról és a kondicionalitási eljárás eredményes lezárása érdekében az Európai Bizottság kérésére elfogadott egyes törvények módosításáról szóló 2022. évi XLIV. törvény (a továbbiakban:

Módtv2.) iktatta be 2022. november 29-i hatállyal az Európai Bizottsággal való megegyezés érdekében az Infotv. módosításáról szóló 2022. évi XL. törvény (a továbbiakban: Módtv.) 4.§-ával teljesen megegyező tartalommal. Ennek oka a Módtv2. 42. §-ához fűzött indokolás szerint az, hogy „Figyelemmel arra, hogy a Módtv. által az Infotv.-ben elvégzett módosítások a Javaslat benyújtásakor még nem léptek hatályba, a Javaslat a 24/B. alcím szövegének újbóli megállapításával éri el a fentiekben részletezett célokat, ekként az adatköröket érintő, a fentiekben részletezett módosítások kivételével a Javaslat által megállapítandó szöveg egyébként megegyezik a Módtv. által megállapított szöveggel.”

- [10] A perben felmerül a Módtv2. 43. §-ával beiktatott és szintén 2022. november 29. napjától hatályos Infotv. 75/D. §-a is, ami szerint a felület üzemeltetője legkésőbb 2022. december 31-ig a felületet létrehozza, valamint közzéteszi a felületen történő közzétételhez szükséges adatlapot. A felületen közzétételre kötelezettek a 37/C. § (2) bekezdése szerinti adatokat a felületen folyamatosan, de első alkalommal legkésőbb 2023. február 28-ig teszik közzé.
- [11] A [3] bekezdésben kifejtettek értelmében az alperes az Infotv. záró rendelkezései között található 75/D. § alapján jutott arra a következtetésre, hogy a 37/C. § (1) bekezdésében szereplő „kéthavi rendszerességgel” az első, 2023. február 28-ig folyamatosan teljesítendő közzétételtől indulva a naptári év február/április/június/augusztus/október/december 28. napjait jelenti. Megjegyzendő, hogy a határozat (37) bekezdése szerint a kötelezettek az adatszolgáltatást „első alkalommal legkésőbb 2023. február 28-ig teszik közzé, vagyis ezt követően minden alkalommal a második hónap 28. napjáig az abban a két hónapos időszakban keletkezett szerződések adatait kell közzétenni.”, míg a (38) bekezdés azt tartalmazza, hogy a kötelezettséget „...minden év február 28-án, április 28-án, június 28-án, augusztus 28-án, október 28-án és december 28-án teljesítik a költségvetési szervek.” Az alperes a határozatban tehát a „kéthavi rendszerességgel” kifejezést kétféleképpen is értelmezte. Ezzel szemben a felperes által kifejtett értelmezésben a Módtv2. hatálybalépésének napja (2022. november 29.) a lényeges, melyből az következne, hogy a megelőző eljárásban – az alperes felhívásának időpontjában – a szerződések közzétételével a felperes nem volt késedelemben.
- [12] A bíróság álláspontja szerint az Infotv. 37/C. § (1) bekezdése és a 75/D. §-a között nincs közvetlen logikai kapcsolat, vagyis az első közzétételre vonatkozó időszak utolsó napja (2023. február 28.) egyértelmű utaló szabály nélkül nem determinálja az Infotv. 37/C. §-ában rögzített „kéthavi rendszeresség” alatt értendő időablak(ok) kezdő napját (napjait), hiszen a „folyamatosan, de legkésőbb” azt jelenti, hogy az első kéthavi rendszerességű adatszolgáltatás már 2023. február 28-a előtt – a releváns törvényi rendelkezések 2022. november 29-i hatálybalépésre tekintettel ténylegesen 2023. január 29-e és február 28-a között – bármely napon teljesíthető volt (a felületnek ekkor már működnie is kellett). Ez pedig azt a jogszabály szövegéből és jogalkotói indokolásból meg nem válaszolható kérdést is maga után vonja, hogy a közzétételi kötelezettség 2023. február 28-a előtti teljesítése esetén a „kéthavi rendszerességnek” melyik nap a fordulónapja. A bíróság szerint – eltekintve attól, hogy az Infotv. 37/C. § (1) bekezdése és a 75/D. § között nincsen kapcsolat – a sérelmezett jogszabályi rendelkezés a normavilágosság követelményét már azért sem teljesíti, mert az alperes a fentiek szerint maga is kétféleképpen értelmezte a „kéthavi rendszerességet”.
- [13] Az alperes nyilatkozata szerint abban az esetben, amikor a naptári év páros hónapjainak 28. napja munkaszüneti napra esik, a közzétételi kötelezettséget e nappal bezárólag, a munkaszüneti napot megelőző utolsó munkanapig kell teljesíteni. Ez alapján szintén belátható, hogy az indítvánnyal érintett jogszabályhely nem felel meg a normavilágosság

követelményének, mert az alperes nyilatkozatát követő értelmezésben a rendszeresség egyrészt nem „kéthavi” (hanem annál akár napokkal rövidebb, míg a következő időszak akár napokkal hosszabb), másrészt – az alperes által fent hivatkozott kettős értelmezéshez kapcsolatosan – további kérdésként merül fel, hogy a munkaszüneti napot megelőző munkanapon (ld. a határozat (38) bekezdésben kifejtett álláspont) vagy e munkanapig (ld. határozat (37) bekezdésben kifejtett álláspont) kell-e a közzétételt teljesíteni.

- [14] A bíróság álláspontja szerint nincs olyan, a jogszabályértelmezés módszereivel kialakítható észszerű érv, ami kizárólag egyféle jogértelmezést tenne lehetővé, vagyis olyan értelmezési módszer (vagy azok kombinációja), amivel az egyik vagy másik értelmezés helyessége vagy téves volta egyértelműen kizárható lenne. Az egyértelmű, hogy a „kéthavi rendszerességgel” kifejezés két hónapot felölelő időszakokat, vagyis egymáshoz közvetlenül illeszkedő időablakokat jelent. Ugyanakkor sem a jogi norma szövegéből, sem más értelmezést segítő forrásból (különösen ideértve a jogszabály megalkotására irányuló javaslat indokolását) nem megállapítható, hogy az időablakok mikor kezdődnek (különösképp az nem, hogy az első mikor kezdődik, hiszen az összes többi ahhoz igazodik). Nem megállapítható, hogy e kezdő nap változhat-e esetről esetre attól függően, hogy (1.) a közzétételre kötelezett szervet mikor alapítják, vagy hogy (2.) az Infotv. 37/C. § (1) bekezdésének hatályba lépését követő első, 2023. február 28-áig teljesített kéthavi rendszerességű közzétételre mikor került sor, vagy akár attól, hogy (3.) a közzététellel érintett szerződés mikor jött létre. Homályos tehát, hogy a „kéthavi rendszerességgel” egy, a naptári év konkrét napjaival minden esetben befejeződő, vagy pedig egy relatív, a közzétételre kötelezett szerveknél egyedileg megállapítandó időintervallumokat (időablakokat) jelent-e. Az alperes a határozatban az előbbi álláspontot képviseli (azon belül kétféle értelmezést is adva), addig a felperes az utóbbi értelmezést tartja helyesnek. A bíróság szerint a teljesen eltérő eredményre vezető megközelítések egyikét sem támasztja alá több vagy kevesebb jogi normatív alapra visszavezethető érv (értve ezek alatt a közpénzek átláthatóságához fűződő kiemelt célt is). Ennek oka a normatartalom olyan mérvű homályossága és túlzó általánosítása, ami az indítvánnyal érintett jogszabályi rendelkezés megsemmisítése vagy jelen perben való alkalmazhatóságának kimondása nélkül önkényes jogalkalmazáshoz vezethet. Kötelezettség teljesítésének határideje azonban nem tehető önkényes jogalkalmazói meghatározás függvényévé, annál is inkább, mert pl. a perbeli jogvitával érintett határidő elmulasztása az Infotv. 63/B. § (3) bekezdése alapján ötvenmillió forintig terjedő bírság szankciót is maga után vonhat.
- [15] A jogalkotó 2025. január 1-jei hatállyal módosította ugyan az Infotv. 37/C. § (1) bekezdését akként, hogy a közzétételre kötelezettek a kéthavi rendszerességgel megtett adatszolgáltatások alkalmával a soron következő adatszolgáltatás határnapját megelőző 30. napig keletkezett adatokat teszik közzé, azonban e módosítás a bíróság előtt fekvő ügyben alkalmazandó jogot egyrészt továbbra sem teszi a jogértelmezés módszereivel értelmezhetővé, másrészt a módosítás közvetve alátámasztja azt is, hogy a norma korábbi szövegét a jogalkotó sem tartotta pontosnak.
- [16] Mindezek alapján a bíróság álláspontja szerint az Infotv. 37/C. § (1) bekezdés 2022. november 29. és 2024. december 31. napja között hatályos „kéthavi rendszerességgel” fordulata sérti a normavilágosság követelményét, ezáltal pedig az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését.
- [17] Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b) pontja értelmében az Alkotmánybíróság bírói kezdeményezésre soron kívül, de legkésőbb kilencven napon belül felülvizsgálja az egyedi ügyben alkalmazandó jogszabálynak az Alaptörvénnyel való összhangját. Ugyanezen cikk (3)

bekezdés a) pontja alapján az Alkotmánybíróság a (2) bekezdés b), c) és e) pontjában foglalt hatáskörében megsemmisíti az Alaptörvénnyel ellentétes jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést.

- [18] Arra az esetre, ha a megsemmisítésre irányuló kérelmet az Alkotmánybíróság nem tartaná megalapozottnak, mert úgy ítélné meg, hogy lehetőség van a sérelmezett norma alaptörvénykonform értelmezésére, a bíróság kéri, hogy az Alkotmánybíróság hivatalból alkotmányos követelményt állapítson meg.
- [19] A bíróság az eljárást 2025. január 14. napján a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény 34. § b) pontja szerint alkalmazandó polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (Pp.) 126. § (1) bekezdés b) pontja és 131. § (1) bekezdése alapján – az Abtv. 25. § (1) bekezdésének megfelelően – felfüggesztette.
- [20] A végzés elleni fellebbezés lehetőségét a Pp. 128. § (5) bekezdése zárja ki.

Budapest, 2025. február 24.

dr. Huber Gábor s. k.
a tanács elnöke

dr. Nagy Péter s. k.
előadó bíró

dr. Litauszki Tibor s. k.
bíró

A kiadmány hitelül:

