

4. FEJEZET

KÖZPÉNZ, NEM KÖZPÉNZ? HAZAI ÉS EURÓPAI UNIÓS JOGGYAKORLAT PÉLDÁI

Varga Judit – Bartha Ildikó

Hazánkban az Alkotmánybíróság, valamint a Fővárosi Ítéltábla is vizsgálta a különböző pénzügyi források közpénz jellegét vitató, azzal összefüggő eseteket. Az Európai Unió Bíróságállami támogatások jogszerűségét vizsgáló döntései is szintén relevánsak számunkra a fogalom értelmezése szempontjából. A továbbiakban eme a hazai bírósági döntéseknek a téma szempontjából releváns részeinek ismertetésére térünk ki, majd az Európai Bíróság kapcsolódó ítélezési gyakorlatát vizsgáljuk.

1 Magánjogi jogalanyak (alapító által) juttatott vagyon elveszíti közvagyon jellegét, vagy mégsem?

Az Országgyűlés 2016. március 1-én elfogadta a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény (továbbiakban MNB tv.) módosításáról szóló törvényt, melynek három bekezdését a köztársasági elnök alkotmányossági szempontból aggályosnak talált, s éppen ezért azok alaptörvény-ellenességének megállapítását kérte az Alkotmánybíróságtól.

Az elfogadott törvény kifogásolt rendelkezései egyrészt beiktatták volna az MNB tv-be, hogy „Az MNB többségi vagy kizárólagos tulajdonában álló gazdasági társaságnál az MNB alapvető feladatával kapcsolatba keletkezett, keletkezett vagy rögzített adat megismerésére a [MNB tv.] 137. § (2) bekezdésében foglaltakat megfelelően kell alkalmazni.”¹³⁴E rendelkezés alapján a továbbiakban már nem csupán az MNB meghatározott szerveinek döntését megalapozó adatok lennének keletkezésüktől fogva 30 évig a nyilvánosságtól elzárva, hanem az MNB többségi, illetve kizárólagos tulajdonában álló gazdasági társaságok által keletkezett, keletkeztetett, valamint

¹³⁴Az Országgyűlés által 2016. március 1-jén elfogadott, a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény módosításáról szóló törvény (T/9380. számú törvényjavaslat) 4. §. (4) bek.
[http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/0e2be7972d40ca0dc1257f710051f921/\\$FILE/I_494_0_2016_torveny.002.pdf/I_494_0_2016_torveny.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/0e2be7972d40ca0dc1257f710051f921/$FILE/I_494_0_2016_torveny.002.pdf/I_494_0_2016_torveny.pdf) (2017.07.03.)

rögzített adatok is. Az MNB tv-t módosító T/9380. számú törvényjavaslat 4.§ (7) bekezdése a következő rendelkezést is törvénybe iktatta volna: „Az MNB által létrehozott alapítvány vonatkozásában csak az alapítói jogok gyakorlására vonatkozó adat – ideértve az alapító okiratot, az alapítványi cél megvalósításához szükséges, az alapító okiratban vállalt vagyoni juttatás teljesítésére vonatkozó adatot – nyilvános, az alapítvány által kezelt egyéb adat kizárólag az egyesületi jogról, a közhasznú jogállásról, valamint *civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény* (a továbbiakban: Ectv.) közhasznú szervezetekre vonatkozó *rendelkezései szerint ismerhető meg az Ectv. 29. § (4) bekezdésének, 29. § (6) bekezdésének második fordulat és a 37. §-ának alkalmazása kivételével.*” A jogalkotó a törvényjavaslat 4. §-hoz fűzött indokolásában kimondta, hogy az alapítvány olyan vagyontömeg, melyet meghatározott célra rendelnek, és jogi személyiséggel rendelkezik. Az alapító legfőbb kötelezettsége az alapítvány működéséhez szükséges vagyon juttatása, melyet követően az alapítót tulajdonosi jogok nem illetik meg, ahogy az alapítvány részére juttatott vagyont sem követelheti vissza. Ez a jogalkotó olvasatában azt jelenti, hogy az alapítvány, mint jogi személy és az őt létrehozó alapító a gazdasági társaságok létrehozatalához képest jobban függetlenedik egymástól. Indokolásában azonban a jogalkotó azt is kimondta, hogy a gazdasági társaság alapításánál is a tulajdonos által a gazdasági társaság részére juttatott vagyon a tulajdonos saját vagyonát csökkenti és a társaság tulajdonává lesz, mely felett a tulajdonos különböző társasági jogi eszközök révén befolyást tud gyakorolni. Szemben az alapítványokkal, melyek esetén az alapítást követően az alapítót a juttatott vagyon felett semmilyen jogosultság nem illeti meg, így az alapítvány gazdálkodásának ellenőrzésére sem jogosult. Alapítvány esetén a vagyon oly mértékben elkülönül az alapítótól, hogy az elveszíti közvagyon jellegét, s mivel egy újonnan létrejövő jogi személy tulajdonába kerül, melyre a magánjog szabályai vonatkoznak, ezért a korábbi közvagyon köztulajdoni minőségét is elveszíti.

A jogalkotó törvényjavaslathoz fűzött indokolásában látható, hogy nemcsak az alapítványok részére juttatott vagyon, hanem az állam – központi, illetve helyi önkormányzatok – által alapított gazdasági társaságok esetén is vallja, hogy a korábbi közvagyon, ahogy az alapítványba, illetve gazdasági társaságba investált közpénz is elveszti köztulajdoni mivoltát.

Az Alkotmánybíróság 8/2016. (IV. 6.) AB határozatban megállapította, hogy az MNB tekintettel az Alaptörvény 41. cikkére alkotmányos jogállású,

független szerv,¹³⁵ amely a versenyszférának nem része, s közfeladatot lát el, valamint közpénzzel gazdálkodik. Az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdése értelmében – mely a közpénzekkel való nyilvános gazdálkodásról és a közpénzek, valamint közvagyon átláthatóságáról rendelkezik és kimondja, hogy a közpénzekre és a nemzeti vagyongra vonatkozó adatok közérdekűek – az MNB a nyilvánosság előtt elszámolással tartozik, ahogy a közérdekű adatok megismerhetővé tételére is köteles. Az AB az MNB által alapított alapítványok kapcsán arra az álláspontra helyezkedett, hogy: a juttatott vagyon forrására, valamint arra tekintettel, hogy eme jogi személyek csak az MNB feladataival és elsődleges céljával¹³⁶ összhangban alapíthatók, így azok is közpénzzel gazdálkodnak és közfeladatot látnak el. Az AB megállapította, hogy „az MNB által alapított, és többségi vagy kizárólagos tulajdonában – tehát irányítása alatt – álló gazdasági társaságok, valamint az MNB által létrehozott alapítványok közpénzt kezelnek.”¹³⁷ Ezzel mintegy kimondta, hogy a közpénzzel történő gazdálkodás nem függ attól a kérdéstől, hogy milyen jogi formában működő szervezet kezeli a forrásokat. Vagyis közjogi és magánjogi jogalany egyaránt folytathat közpénzzel gazdálkodást. Ezt támasztja alá a 21/2013. (VII.19.) AB határozat „a közpénzekkel gazdálkodó minden szervezet” fordulattal, amikor kimondja, hogy „a közpénzekkel gazdálkodó minden szervezet köteles, az általuk kezelt közérdekű adatokhoz való hozzáférést [...] biztosítani.”¹³⁸ Mindez megerősíti az elméleti részben bemutatott álláspontom, mely szerint a pénz eredete – hogy az a központi vagy helyi költségvetésből származzon – és rendeltetése, azaz célja miatt – közfeladatot szolgáljon – válik közpénzzé. Az AB az ügy kapcsán megerősítette egy korábbi döntésének tartalmát is, melyben kimondta, hogy a közérdekű adatszolgáltatás kötelezettsége nem függ a közérdekű adatot birtokló szerv típusától, az adatszolgáltatási kötelezettséget már önmagában az a tény is megteremti, hogy egy szervezet közérdekű adatot birtokol.¹³⁹

Az AB megállapította továbbá, hogy a T/9380. számú törvényjavaslat korábban idézett 4.§. (7) bekezdése – azzal, hogy az MNB által létrehozott alapítványok vonatkozásában csak az alapítói jogok gyakorlására vonatkozó adatok nyilvánosságát garantálta volna, egyéb adatok kapcsán pedig az

¹³⁵ 2013. évi CXXXIX. törvény

¹³⁶ 2013. évi CXXXIX. törvény, 162. §. (2) bek.

¹³⁷ 8/2016. (IV. 6.) AB határozat Indokolás [29] pont

¹³⁸ 21/2013. (VII. 19.) AB határozat Indokolás [35] pont

¹³⁹ 3026/2015. (II.9.) AB határozat Indokolás [19] pont

Ectv. közhasznú szervezetekre alkalmazandó nyilvánosság-szabályok betartását írta elő (melyek közül is voltak kivételt jelentő előírások), – lényegesen korlátozta a megismerhető adatok körét és az azokhoz való hozzáférést. Ez pedig a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez fűződő alapjog¹⁴⁰ korlátozását jelenti, mely korlátozásnak az MNB alapítványok vonatkozásában az AB megítélése szerint nem állapítható meg alkotmányos szükségessége,¹⁴¹ így az alaptörvény-ellenes.

A köztársasági elnök T/9380. számú törvényjavaslat 5. §. (3) bekezdésének alkotmányossági vizsgálatát is kérte, mely a T/9380. számú törvényjavaslat 4. §. (4) és (7) bekezdésében foglalt módosításokat a módosítások hatálybalépését megelőzően benyújtott közérdekű adatigénylésekre, valamint a hatálybalépéskor folyamatban lévő eljárásokra, és a hatálybalépést megelőzően keletkezett adatokra is alkalmazni kívánta volna. A T/9380. számú törvényjavaslat 5. §. (3) bekezdésével összefüggésben az AB megállapította, hogy a szabályozás visszaható hatályú, hátrányos tartalmú jogalkotásnak minősül, hiszen a közérdekű adatok megismerésének jogosultsága, mint alapjog, már az adat keletkezésétől fogva fennáll, s addig él, még azt jogszabály nem korlátozza. Mivel a nyilvánosság elől a közérdekű adatok feltétel nélküli elzárása, valamint ezeknek az adatoknak nem közérdekű adatként való kezelése nem tesz eleget az alapjog-korlátozással szemben támasztott alaptörvényi követelményeknek,¹⁴² ezért az alapjog sérelme megállapítható, ahogy a visszaható hatályú jogalkotás tilalmának sérelme is.¹⁴³ A T/9380. számú törvényjavaslat 5. §. (3) bekezdésének tartalma így alaptörvény-ellenes.

A köztársasági elnök alkotmányossági aggályai eme ügyben a közérdekből nyilvános adatok hozzáférhetőségét akadályozó jogi előírások törvénybe iktatása miatt merültek fel. A probléma vizsgálata során azonban az AB az alapítványokhoz – mint állami tulajdonban lévő gazdasági társaság (MNB Zrt.) által alapított magánjogi jogalanyokhoz – kerülő pénzügyi források jellegét is görcső alá vette. Az Alkotmánybíróság 8/2016. (IV. 6.) AB határozatával kimondta, hogy közpénzzel magánjogi és közjogi személy egyaránt gazdálkodhat, valamint a pénz közpénz jellege nem szűnik meg azzal, hogy azt magánjogi jogalany működéséhez, feladatainak ellátásához rendelik hozzá, feltéve, ha előbbi jogalanyra bízott, illetve általa

¹⁴⁰Magyarország Alaptörvénye, VI. cikk. (2) bek.

¹⁴¹ Alapjog elfogadható korlátozásáról, a szükségességi tesztéről lásd 11/2014. (IV. 4.) AB határozat.

¹⁴²Magyarország Alaptörvénye, I. cikk. (3) bek.

¹⁴³ 8/2016. (IV. 6.) AB határozat Indokolás [63–65] pont

felvállalt közfeladatok ellátását szolgálja.

2 Az adókedvezmény közpénz jellegű állami támogatás

A Fővárosi Ítéltábla 2.Pf.20.180/2017/7/I. számú ítéletének indokolásában mondta ki, hogy *„minden olyan kedvezmény, amit az állam a költségvetés terhére nyújt [...] közpénz jellegű állami támogatásnak minősül.”*¹⁴⁴

A fenti ítélet alapjául szolgáló jogvita közérdekű adat kiadása iránt a Transparency International Magyarország Alapítvány, mint felperes és az Emberi Erőforrás Minisztérium, mint I. rendű alperes, valamint a Nemzetgazdasági Minisztérium, mint II. rendű alperesek között merült fel. A felperes az I. rendű alperestől kérte az összes támogatási igazolás, valamint a 107/2011. (VI. 30.) Kormányrendelet¹⁴⁵ alapján készült a sportpolitikáért felelős miniszterrel közölt igazolás másolatának megküldését. A felperes támogatási igazolások és a Kormányrendelet szerinti igazolások olyan formában való megküldéséért folyamodott, melyből megállapítható, hogy mely támogatásban részesülő szervezetek mely támogatási időszakban az egyes támogatásokból mekkora összegű támogatásban részesültek. A II. rendű alperestől pedig a látvány-csapatsport sportági szakszövetségei, valamint a fenti Kormányrendelet által meghatározott ellenőrző szervezetek által az államháztartásért felelős miniszter és az adópolitikáért felelős miniszter részére az igazolásokról szolgáltatott adatok másolatának kiadását kérte, olyan formában, hogy abból kiolvasható legyen, mely támogatott mely támogatási időszakban az egyes támogatásokból mekkora összegű támogatásokban részesült. A felperes keresetét az első fokon eljáró Fővárosi Törvényszék 65.P.24.277/2016/7. számú ítéletében elutasította. Az elsőfokú bíróság ítéletével szemben azonban a felperes fellebbezést terjesztette elő, így került az ügy a Fővárosi Ítéltábla elé, mely plénum a jogvita eldöntése során a közpénz fogalmát is vizsgálta érintőlegesen, s ezzel hozzájárult e definíció tartalmának finomításához is. A bíróság a társasági adóról szóló törvényben (továbbiakban Tao.) rögzített kedvezmények kapcsán kimondta, hogy minden olyan kedvezmény, amit az állam a költségvetés terhére nyújt közpénz jellegű állami támogatásnak minősül. A társasági adókedvezmény érvényesítése során ugyanis a kedvezményt igénylő az államtól olyan

¹⁴⁴ Fővárosi Ítéltábla 2.Pf.20.180/2017/7/I. ügy ítéletének indokolása 7. o.

¹⁴⁵ 107/2011. (VI. 30.) Korm. rendelet a látvány-csapatsport támogatását biztosító támogatási igazolás kiállításáról, felhasználásáról, a támogatás elszámolásának és ellenőrzésének, valamint visszafizetésének szabályairól

fizetendő közterhét mérséklő redukcióban részesül, amely ebben a formában állami támogatásnak tekinthető, mely biztosítása során az állam adóbevételektől esik el. Ezzel a Fővárosi Ítéltábla egyben kimondta, hogy nemcsak az állam direkt módon, a költségvetésből eszközölt kifizetései tekinthetők közpénznek, hanem azok az állam által nyújtott adókedvezmények, valamint adómentességek is, amelyek beszedéséről az állam lemond, ezzel csökkentve a költségvetési bevételeket.

Az Ítéltábla megítélése szerint a felperes által kiadni kívánt adatok közpénz felhasználását érintik, mely adatok az alperesi közfeladatot ellátó szervek kezelésében vannak, azok közfeladat-ellátásával összefüggésben keletkeznek. A sportszervezetek részére az egyes adózó támogatók által nyújtott támogatás, tekintettel a látvány-csapatsportok támogatásának adókedvezményére, közvetett állami támogatásnak minősül. A sportszervezet támogatásáért cserébe a társasági adóalany adókedvezmény formájában részesül az államtól olyan kedvezményben, mely közpénzjelleggel bír. Ide kapcsolódóan kiemelte, hogy *„a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatokhoz való hozzáférés joga egyben azt is jelenti, hogy a nyilvánossággal számolnia kell annak, aki állami támogatást vesz igénybe, közpénzt használ fel a tevékenysége, gazdálkodása során.”*¹⁴⁶ Az Ítéltábla döntésének indokolásában rögzíti – hivatkozva az információs önrendelkezési jogról és információszabadság szóló törvény¹⁴⁷ 27.§. (2) bek. e) pontjára, az adózás rendjéről szóló törvény 54.§. (1) bekezdés b) pontjára¹⁴⁸ és az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésére –, hogy meggyőződése szerint a sportszervezetek részére juttatott támogatások és a társasági adóalanyok által igénybe vett közvetett állami támogatás felhasználásának megismeréséhez fűződő jog erősebb, mint a támogatók adóitkainak megőrzéséhez fűződő joga. Vagyis az adatszolgáltatás megtagadásának alapjául az adótitok nem szolgálhat.¹⁴⁹

3 A közpénzzel (közvagyonnal) gazdálkodó gazdasági társaságok, adatszolgáltatási kötelezettsége

A vizsgált téma szempontjából elkerülhetetlen, hogy szót ejtsek azon gazdasági társaságokról, amelyek közpénzzel, illetve közvagyonnal gazdálkodnak, vagy maguk is a nemzeti vagyon részét képezve részben

¹⁴⁶ Fővárosi Ítéltábla 2.Pf.20.180/2017/7/I. ügy ítéletének indokolása 9. o.

¹⁴⁷ 2011. évi CXII. törvény

¹⁴⁸ 2003. évi XCII. törvény

¹⁴⁹ Fővárosi Ítéltábla 2.Pf.20.180/2017/7/I. ügy ítéletének indokolása 9. o.

vagy egészben állami (önkormányzati) tulajdonban állnak. Ezeket a jogalanyokat is megilleti az üzleti titkok, üzleti érdekek védelméhez való jog. Ugyanakkor e jogosítvánnyal szemben találjuk az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdésének rendelkezését, mely a közpénzek és nemzeti vagyon átláthatóságának követelményét írja elő, s azt, hogy a közpénzek és a nemzeti vagyonra vonatkozó adatok közérdekű adatok. Az Alkotmánybíróság 21/2013. (VII.19.) AB határozatában kimondta, hogy a közpénzekre és a nemzeti vagyonra vonatkozó információk közérdekű adattá minősítésének célja az átláthatóság és a közélet tisztaságának biztosítása. Ezért is írja elő az Alaptörvény idézett cikke, hogy „*a közpénzekkel gazdálkodó minden szervezet köteles a nyilvánosság előtt elszámolni a közpénzre vonatkozó gazdálkodásával.*”¹⁵⁰ A 25/2014. (VII. 22.) AB határozat pedig az állami vagyonról szóló törvény¹⁵¹ rendelkezéseit megerősítve rögzítette, hogy „*az állami vagyonnal gazdálkodó vagy azzal rendelkező szerv vagy személy a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvény szerint közfeladatot ellátó szervnek vagy személynek minősül.*”¹⁵² A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény a helyi önkormányzatok vagyonáról kijelenti, hogy azok önkormányzati feladatok és célok ellátását szolgálják,¹⁵³ s lévén ezek is nemzeti vagyon részei, szintén célhoz rendelték:¹⁵⁴ közfeladatok ellátását szolgálják. Eme állami, illetve önkormányzati tulajdonban lévő gazdálkodó szervezetek kötelesek törvényben meghatározott módon, önállóan és felelősen gazdálkodni a törvényesség, a célszerűség és az eredményesség követelményeinek megfelelően.¹⁵⁵

Vagyis, mind a közpénzzel, illetve közvagyonnal gazdálkodó, mind az állami, vagy önkormányzat tulajdonában álló gazdasági társaságok kezelnek közérdekű adatot, mely adatokhoz való hozzáférést, különösen igény esetén, biztosítaniuk kell.¹⁵⁶ Előbbi kötelezettség a közvetett állami (önkormányzati) tulajdonban lévő gazdasági társaságokat is terheli.¹⁵⁷ A közérdekű adatszolgáltatás kötelezettsége független attól, hogy a közérdekű adatot birtokló szervezet milyen formában működik, milyen tulajdonban áll,

¹⁵⁰ Magyarország Alaptörvénye, 39. cikk (2) bek.

¹⁵¹ 2007. évi CVI. törvény, 5. §.

¹⁵² NAIH/2016/1911/V. ajánlás, 3.o.

¹⁵³ 2011. évi CLXXXIX. törvény, 106.§. (2) bek.

¹⁵⁴ 2011. évi CXCVI. törvény, 7. §. (1) bek.

¹⁵⁵ Magyarország Alaptörvénye, 38. cikk (5) bek.

¹⁵⁶ 21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [35] pont; 25/2014. (VII. 22.) AB határozat, Indokolás [30] pont

¹⁵⁷ 25/2014. (VII. 22.) AB határozat, Indokolás [45–46] pont

milyen típusú tevékenységet folytat. Az adatszolgáltatási kötelezettséget az a tény önmagában megteremti, hogy a szervezet közérdekű adatot birtokol.¹⁵⁸

Kérdés, hogy vajon az üzleti titok képezheti-e a közérdekű adatok nyilvánosságának korlátját? Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság több határozatában rögzítette, hogy egy demokratikus társadalomban a közérdekű adatok nyilvánossága a főszabály, melyhez képest a közérdekű adatok korlátozása csak kivételesen fordulhat elő.¹⁵⁹ Az Alkotmánybíróság előbbi álláspontját a 2013. évi XCI. törvény¹⁶⁰ emelte a jogrendszerbe. Azóta az Infotv. 27. §. (3) bekezdése értelmében nem minősül üzleti titoknak közérdekből nyilvános adatként „a központi és a helyi önkormányzati költségvetés, illetve az európai uniós támogatás felhasználásával, költségvetést érintő juttatással, kedvezményel, az állami és önkormányzati vagyon kezelésével, birtoklásával, használatával, hasznosításával, az azzal való rendelkezéssel, annak megterhelésével, az ilyen vagyont érintő bármilyen jog megszerzésével kapcsolatos adat, valamint az az adat, amelynek megismerését vagy nyilvánosságra hozatalát külön törvény közérdekből elrendeli.” Mindez azonban nem eredményezheti azt, hogy a nyilvánosságra hozatal révén olyan adatokhoz nyerjenek mások hozzáférést, melyek megismerése az üzleti tevékenység végzése szempontjából aránytalan sérelemmel járna. Feltéve, ha ez a közérdekből nyilvános adat megismerésének lehetőségét nem akadályozza meg.¹⁶¹ Azaz, az előbbi adatok sem képeznek kivételt az adatnyilvánosság alól, amennyiben kiadásuk megtagadása akadályát képezné közérdekből nyilvános adatok megismerésének.¹⁶² Az Infotv. előírása szerint az adatkezelőnek kell bizonyítania azt, hogy a tőle kért adatok megtagadása jogszerű – azzal üzleti tevékenységét olyan hátrány érné, mely méltánytalan, számára aránytalan sérelmet okozna –, továbbá köteles a megtagadásról hozott döntését indokolni.¹⁶³ A Kúria korábban hozott határozata értelmében tehát nem lehet közérdekű adatszolgáltatás kötelezettsége alól pusztán az üzleti titokra hivatkozással mentesülni.¹⁶⁴ A bírói gyakorlat és az Infotv. vonatkozó bekezdése egymással összhangban

¹⁵⁸ 3026/2015. (II. 9.) AB határozat, Indokolás [19] pont

¹⁵⁹ Lásd 32/1992. (V. 29.) AB határozat; 12/2004. AB határozat; 7/2016. (IV. 6.) AB határozat

¹⁶⁰ 2013. évi XCI. törvény

¹⁶¹ 2011. évi CXII. törvény, 27. §. (3) bek.

¹⁶² Pfv.IV.21.454/2013/3. számú határozat

¹⁶³ 2011. évi CXII. törvény, 31. §. (2) bek.

¹⁶⁴ Pfv.IV.20.343/2014/5. számú határozat

áll. Ez utóbbi 30. §. (5) bekezdése úgy rendelkezik, hogy, ha az adatkezelőt mérlegelési jog illeti meg a közérdekű adat megismerése iránti igény teljesítésének megtagadása kapcsán, akkor szűken kell értelmezni a megtagadás alapját, ami szerint „a közérdekű adat megismerésére irányuló igény teljesítése kizárólag abban az esetben tagadható meg, ha a megtagadás *alapjául szolgáló közérdek nagyobb súlyú a közérdekű adat megismerésére irányuló igény teljesítéséhez fűződő közérdeknél.*”

Azaz, főszabály szerint mind a közpénzzel (közvagyonnal) gazdálkodó, mind az állami (önkormányzati) tulajdonban (közvetett tulajdonban) álló gazdasági társaságokat terheli adatszolgáltatási kötelezettség az általuk kezelt közérdekű adatok tekintetében, mely kötelezettség alól kivételesen – a korábban ismertetett jogszabályi feltételek fennállása esetén – mentesülnek. Önmagában az üzleti titkokra hivatkozás nem elégséges indok az adatszolgáltatási kötelezettségek teljesítésének megtagadásához.

4. Közpénz (állami forrás) fogalom az uniós jogban

Amint erre már két korábbi fejezeteiben is utaltunk, a közpénz fogalma az európai uniós szabályozás kontextusában is felmerül az állami támogatásokra vonatkozó rendelkezésekkel összefüggésben, mivel adott esetben kérdéses lehet, hogy mikor minősül egy támogatás (az EUMSZ 107. cikke szerint) "állami forrásból" származónak. A kérdést az adóintézkedések kapcsán az előző fejezet már érintette; az alábbiakban részletesen is vizsgáljuk az uniós jog által tiltott közpénz-juttatás definiálásának határeseit.

A Sloman Neptun ügyben¹⁶⁵ vitatott tagállami intézkedést egy német nyugdíjbiztosítási törvényben szereplő – a tengeri balesetbiztosítással kapcsolatos előírásokat módosító – rendelkezés jelentette, mely szerint a tengerészek azon munkabéréte, amelynek alapját képező munkaszerződés nem tartozik a német jog hatálya alá, az átlagmunkabéreket terhelő szociális biztonsági járulékok mértékének meghatározásakor nem kell figyelembe venni. Az Internationales Seeschiffahrtsregisterben (Nemzetközi Hajórajstrom, a továbbiakban: ISR) bejegyzett hajókra vonatkozó törvényi rendelkezések értelmében a Németországi Szövetségi Köztársaságban lakóhellyel vagy állandó tartózkodási hellyel nem rendelkező tagjaival kötött munkaszerződések nem tartoznak a német jog hatálya alá.

¹⁶⁵ C-72/91. és C-73/91. sz. Firma Sloman Neptun Schiffahrts AG v Seebetriebsrat Bodo Ziesemer der Sloman Neptun Schiffahrts AG ítélet.

Az alapügyben eljáró tagállami bíróság előzetes döntéshozatal céljából az Európai Bírósághoz fordult, azt kérdezve, hogy a vitatott rendszer az EUMSZ. 107. cikkének (1) bekezdése értelmében állami támogatásnak minősül-e. A Bíróság hangsúlyozta, hogy az állam által nyújtott és az állami forrásokból nyújtott támogatások közötti különbségtétel célja, hogy a fogalom ne csak közvetlenül az állam által nyújtott támogatásokra, hanem az állam által kijelölt vagy létrehozott köz- vagy magánszervezetek által nyújtott támogatásokra is vonatkozzon.¹⁶⁶ Mindazonáltal úgy vélte, hogy a tagállami intézkedés következményei – azzal, hogy a tengeri közlekedési vállalkozások javára kívánja módosítani az e vállalkozások és alkalmazottaik közötti szerződéses viszonyok keretét – a tagállami általános adórendszer szerves részét képezik, és ennél fogva nem jelentenek az érintett vállalkozásoknak nyújtott különleges előnyt.¹⁶⁷ A jogeset rámutat arra, hogy az adóintézkedéseknél sok esetben meglehetősen távolinak mondható az állam és az előnyt biztosító intézkedés közötti kapcsolat. Éppen ezért problémát jelenthet az állam és a vállalkozásnak juttatott előny közötti összefüggés megítélése, vagyis az, hogy az adott előny valóban állami forrásból származik-e.

Hasonlóan a *Slovan Neptun* ítéletben alkalmazott megközelítést, a Bíróság közvállalkozások erőforrásaival összefüggésben is elismerte, hogy az EUMSZ 107. cikke szerinti állami forrásnak minősülnek, mivel az állam meghatározhatja e források felhasználásának irányát. Sőt, az állami vállalatcsoporton belüli átruházás szintén állami támogatásnak minősülhet, ha a forrásokat az anyavállalatról a leányvállalatra ruházzák át (még akkor is, ha gazdasági szempontból ezek egyetlen vállalkozásnak minősülnek). A közvállalkozások által nyújtott támogatás az uniós állami támogatási jog meglehetősen nehéz esete. Pusztán az a tény, hogy egy intézkedést közvállalkozás hoz meg, önmagában még nem elegendő annak megállapításához, hogy az az államnak tudható be. Mivel azonban az állam és a közvállalkozások között szükségképpen szoros a kapcsolat, ténylegesen felmerülhet annak a veszélye, hogy az említett vállalkozások közvetítésével nem átlátható módon és az uniós állami támogatási szabályokat megsértve ítélnék oda állami támogatást. Ugyanakkor éppen az állam és a közvállalkozások közötti privilegizált kapcsolatok miatt főszabályként meglehetősen nehéz egy harmadik félnek egy konkrét esetben bizonyítani, hogy az ilyen vállalkozás által hozott intézkedéseket ténylegesen a

¹⁶⁶ C-72/91. sz. ítélet, 19. pont

¹⁶⁷ C-72/91. sz. ítélet, 21. pont

közigazgatási szervek utasításai alapján fogadták el.¹⁶⁸

Az állam és az előny közötti közvetett kapcsolat oly módon is megvalósulhat, hogy az adóteher csökkenésében megmutatkozó előny nem közvetlenül az intézkedés eredményeképpen, hanem annak „melléktermékeként”, mintegy szükségszerű velejárójaként jelentkeznek. A Bíróság a legtöbb esetben nem tekinti az ilyen előnyt állam által nyújtott támogatásnak. A közvetett módon nyújtott támogatásra szolgál példaként a Preussen Elektra ügy¹⁶⁹ is. A Bíróság megállapította, hogy kizárólag azok a kedvezmények tartoznak a 107. cikk (1) bekezdése alá, amelyeket közvetlenül vagy közvetve állami forrásból finanszíroznak. Az a megkülönböztetés, amelyet a rendelkezés tesz a tagállamok által nyújtott és az állami forrásból származó támogatások között, nem azt jelenti, hogy az állam által nyújtott minden kedvezmény – legyen az állami forrásból származó vagy nem állami forrásból származó – támogatásnak minősül. A Bíróság szerint a magán áramszolgáltató vállalatokra rótt azon kötelezettség, hogy megújuló energiát fix, minimum áron vásároljanak, nem jelent közvetlen vagy közvetett állami forrástranszfert, annak ellenére sem, hogy a pénzügyi teher valószínűleg negatív következményekkel jár a kötelezett vállalkozások gazdasági teljesítményére, és ezért az állami adóbevétel csökkenését eredményezi. Ez a következmény egy ilyen törvényi rendelkezés velejáró jellemzője.¹⁷⁰

Nem lehet állami támogatásnak tekinteni az olyan visszatérítéseket sem, amelyeket az állam a jogalap nélkül beszedett adók után juttat vissza az adófizetőknek. Az ilyen visszatérítésének állami forrásként való minősítésének kérdése merült fel a Denkavit-ügyben.¹⁷¹ Az Európai Bíróság értelmezése szerint az EUMSZ. 107. cikkében foglalt rendelkezés tehát nem alkalmazható olyan fizetési vagy visszatérítési kötelezettségekre, amelynek oka abban a körülményben rejlik, hogy ezeket az összegeket a kifizetőnek nem is kellett volna folyósítania. Ebből következik, hogy egy nemzeti adórendszer, amely lehetővé teszi egy adózó számára, hogy kifogásoljon egy adót, vagy annak visszatérítését követelje, nem jelent az EUMSZ. 107. cikke értelmében vett támogatást.¹⁷² A Bíróság ezzel egyértelműen elismerte, hogy a jogosulatlan befizetések visszatérítéséről való döntés

¹⁶⁸ Közlemény, 2016, 49. pont

¹⁶⁹ C-379/98. sz. Preussen Elektra AG v. Schlesweg AG and Land Schleswig-Holstein ítélet.

¹⁷⁰ Az eset ismertetése Várnay–Papp, 2016: 741–742.

¹⁷¹ C-61/79. sz. Amministrazione delle finanze dello Stato kontra Denkavit italiana Srl ítélet.

¹⁷² C-61/79. sz. Amministrazione delle finanze dello Stato kontra Denkavit italiana Srl. ítélet, 31. pont

tagállami hatáskörbe tartozik, s arra nem vonatkoznak az uniós versenyszabályok.

Az állami forrásnak nem feltétlenül szükséges tagállami (önkormányzati) költségvetésből vagy pénzügyi alapokból származnia. A Bizottság 2016-os, állami támogatások megítéléséről szóló közleménye és a Bíróság ítélezési gyakorlata értelmében az EUMSZ 107. cikk hatályának megítélése szempontjából a pénzügyi források eredete nem lényeges, feltéve, hogy a kedvezményezettnek történő közvetlen vagy közvetett átruházásokat megelőzően állami ellenőrzés alá kerülnek, és ezért a nemzeti hatóságok rendelkezésére állnak,¹⁷³ még akkor is, ha ennek során nem válnak a közigazgatási szerv tulajdonává.¹⁷⁴ Az állam által előírt adójellegű díjakból vagy kötelező járulékokból finanszírozott, valamint az állami szabályoknak megfelelően kezelt és szétosztott szubvenciók tehát még akkor is állami források átruházását jelentik, ha azok kezelését nem a közigazgatási szervek végzik.¹⁷⁵ Az uniós költségvetésből – így például a strukturális alapokból¹⁷⁶ – az Európai Beruházási Banktól vagy nemzetközi pénzügyintézetektől, például a Nemzetközi Valutaalaptól (IMF) származó forrásokat szintén állami forrásnak kell tekinteni, ha a nemzeti hatóságok szabadon dönthetnek e források felhasználásáról (különös tekintettel a kedvezményezettek kiválasztására). Ezzel szemben, ha az ilyen forrásokat közvetlenül az Unió vagy uniós szerv (Európai Beruházási Bank) ítéli oda, a nemzeti hatóságoknak pedig nincs mérlegelési jogkörük, azok nem minősülnek állami forrásnak. Ilyen például a „Horizont 2020” keretprogramból, a vállalkozások versenyképességét és a kis- és középvállalkozásokat segítő uniós programból [COSME] vagy a transeurópai közlekedési hálózat [TEN-T] alapjaiból közvetlen irányítás

¹⁷³ Lásd például C-206/06. sz. Essent Network Noord ítélet, 70. pont; C-83/98. P. sz. Franciaország kontra Ladbroke Racing Ltd és Bizottság ítélet, 50. pont.

¹⁷⁴ Lásd T-358/94. sz. Air France kontra Bizottság ítélet 65–67. pontját a Caisse des Dépôts et Consignations által nyújtott támogatásról, amelyet magánszemélyek bármikor kivethető önkéntes betéteiből finanszíroztak. Ez nem érintette azt a megállapítást, amely szerint ezek az összegek állami források voltak, mivel a Caisse a betétek és kivétek fennmaradó egyenlegét úgy tudta felhasználni, mintha azok folyamatosan a rendelkezésére álltak volna. Lásd még C-83/98. P. sz. Franciaország kontra Ladbroke Racing Ltd. és Bizottság ítélet, 50. pont.

¹⁷⁵ Lásd 173/73. sz. Olaszország kontra Bizottság ítélet, 16. pont; C-78/90–C-83/90. sz. Compagnie Commerciale de l'Ouest ítélet, 35. pont; C-206/06. sz. Essent Network Noord ítélet, 58–74. pont.

¹⁷⁶ Lásd például az Egyesült Királyság által a South Yorkshire Digital Region Broadband Project részére nyújtott N 157/06 állami támogatásról szóló, 2006. november 22-i bizottsági határozatot (HL C 80., 2007.4.13., 2. o.)

keretében odaítélt finanszírozás.¹⁷⁷

Felhasznált jogszabályok és határozatok jegyzéke

Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)

1991. évi XLI. törvény a koncesszióról

2003. évi XCII. törvény az adózás rendjéről

2007. évi CVI. törvény az állami vagyronról

2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról

2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól

2011. évi CXCVI. törvény a nemzeti vagyronról

2013. évi CXXXIX. törvény a Magyar Nemzeti Bankról

2013. évi XCI. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény módosításáról

T/9380. számú törvényjavaslat: a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény módosításáról szóló törvény

107/2011. (VI. 30.) Korm. rendelet a látvány-csapatsport támogatását biztosító támogatási igazolás kiállításáról, felhasználásáról, a támogatás elszámolásának és ellenőrzésének, valamint visszafizetésének szabályairól

32/1992. (V. 29.) AB határozat

12/2004. (IV. 7.) AB határozat

21/2013. (VII. 19.) AB határozat

11/2014. (IV. 4.) AB határozat

25/2014. (VII. 22.) AB határozat

3026/2015. (II. 9.) AB határozat

7/2016. (IV. 6.) AB határozat

8/2016. (IV. 6.) AB határozat

Pfv.IV.21.454/2013/3. számú határozat

Pfv.IV.20.343/2014/5. számú határozat

2.Pf.20.180/2017/7/I. számú határozat

NAIH/2016/1911/V. a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság ajánlása a nemzeti vagyonnal gazdálkodó vagy azzal rendelkező, piaci szereplő gazdasági társaságok üzleti adatainak nyilvánosságáról

¹⁷⁷ Közlemény 2016, 60. pont