

Fővárosi Ítéltábla
32.Pf.20.069/2019/5.

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám: 111 / 620 - 0 / 2019	
Érkezett: 2019 ÁPR 08.	
Példány: 1	Kezelőiroda:
Melléklet: 1 db	<i>ml</i>

A Fővárosi Ítéltábla [redacted]
[redacted]
[redacted] alperes ellen közérdekű adat kiadása iránt indított perében a Fővárosi Törvényszék 2018. december 13. napján kelt 2.P.22.693/2018/7. számú ítélete ellen a felperes részéről 8. sorszám alatt előterjesztett fellebbezés folytán – tárgyaláson kívül – meghozta a következő

v é g z é s t:

A Fővárosi Ítéltábla 2011. évi CLI. törvény 25. § (1) bekezdése alapján kezdeményezi az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (Info tv.) 27. § (3b) bekezdés alaptörvény-ellenességének megállapítását, mert az sérti az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésébe foglalt a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő alapjogot és a 39. cikk (2) bekezdése szerinti átláthatóság és a közélet tisztaságának elvét.

Ezzel egyidejűleg a másodfokú bíróság az eljárást az Alkotmánybíróság eljárásának befejezéséig felfüggeszti.

A végzés ellen fellebbezésnek nincs helye.

I n d o k o l á s

A felperes 2018. március 1-jén benyújtott keresetében kérte, hogy a bíróság kötelezze az alperest az [redacted]
[redacted]
[redacted] közötti szakasza, valamint csatlakozó építményei kivitelezési munkái elnevezésű projekt vonatkozásában:

- 1/ Az építési beruházás keretében beépített zúzott kő és dolomit, valamint a betonelemek közül az árokfenékelemek, szegélykövek, patkakövek pontos típusának és összes mennyisége megjelölésére.
- 2/ A projekt keretében beépített zúzott kő és dolomit, valamint a betonelemek közül az árokfenékelemek, szegélykövek, patkakövek kapcsán pedig tájékoztatása arról, hogy
 - a./ mely építőanyag eladóktól,
 - b./ milyen áron,
 - c./ milyen mennyiségbe szerezték be azokat.

Kérte a bíróságot, hogy kötelezze az alperest azoknak a dokumentumok kiadására, amelyek alátámasztják a beépített zúzott kő és dolomit, valamint a betonelemek közül árokfenékelemek, szegélykövek, patkakövek eladóinak történt kifizetéseket.

Arra hivatkozott, hogy a kért adatok közérdekből nyilvános adatok, mert közbeszerzési eljárás folytán egy uniós forrásból finanszírozott projekt keretében keletkeztek, melynek kezelője az alperes. Hivatkozott az az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (Info tv.) 27. § (3), (3a) és (3b) bekezdéseire. Az alperes a projekt beruházójával, a [redacted]
[redacted] megkötött szerződés teljesítése érdekében létesít magántulajdonú társaságokkal (az építőanyagok eladóival) jogviszonyt. Ezen magántulajdonú társaságok

részére történő kifizetések részét képezi az alperesi teljesítés beruházó felé számlázott ellenértékének, ezért ezek az adatok részévé válnak a közpénz felhasználó láncolatos vállalkozói struktúrájának és az alperes és a [REDACTED] között létrejött jogviszonnyal összefüggő adatnak minősül. Az Info tv. 27. § (3) bekezdése alapján közérdekből nyilvános adatként nem minősül üzleti titoknak az Európai Unió támogatás felhasználásával kapcsolatos adat.

Az elsőfokú bíróság a felperes keresetét elutasította. Megállapítása szerint az Info tv. 27. § (3a) bekezdése kettős feltételt rögzít, a felperes kérelme egyiknek sem felel meg.

A felperes fellebbezésében kérte, hogy a másodfokú bíróság az ítéletet változtassa meg akként, hogy a kereseti kérelemnek adjon helyt, vagy az ítéletet helyezze hatályon kívül és az elsőfokú bíróságot kötelezze új eljárás lefolytatására és új határozat hozatalára.

A másodfokú bíróság felülbírálati jogkörét a 2016. évi CXXX. törvény (Pp.) 369. § valamennyi rendelkezésében, kiemelten a (3) bekezdés c), e) és (4) bekezdés b) pontja alapján jelölte meg.

A Pp. 369. § (1) bekezdése alapján a másodfokú bíróság az elsőfokú eljárás szabályszerűségét vizsgálta.

Az Info tv. 26. § (1), (2) bekezdéseiben és a 27. § (3a) bekezdésében három olyan személy-, illetve szervezettípust határoz meg akik, vagy amelyek a közérdekű adatok és közérdekből nyilvános adatok közlésére kötelesek:

- az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy (a továbbiakban együtt: közfeladatot ellátó szerv) [Info tv. 26. § (3) bekezdés];
- állami, illetőleg helyi önkormányzati szervvel kötött szerződés alapján kötelezően igénybe veendő vagy más módon ki nem elégíthető szolgáltatást nyújtó szervek vagy személyek [Info tv. 26. § (3) bekezdés];
- 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 [Info tv. 27. § (3a) bekezdés].

A felperes a keresetét olyan alperesi gazdasági társasággal (jogi személlyel) szemben indította, mely az államháztartás alrendszerébe tartozó gazdasági társaság (jogi személy), és amelyet az Info tv. 27. § (3a) bekezdése alapján a közérdekből nyilvános adatokra vonatkozóan – erre irányuló kérelem esetén – tájékoztatási kötelezettség terhel.

Észlelte a másodfokú bíróság, hogy az Info tv. 27. § (3b) bekezdése úgy rendelkezik, amennyiben a (3a) bekezdés alapján tájékoztatásra kötelezett a tájékoztatást megtagadja, a tájékoztatást igénylő a tájékoztatásra kötelezett felett törvényességi felügyelet gyakorlására jogosult szerv eljárását kezdeményezheti.

Az alperes esetében a törvényességi felügyelet gyakorlására a cégbíróság jogosult, melynek eljárása nemperes eljárás.

Ugyanakkor az Info tv. 28. § (1) bekezdése szerint a közérdekű adat megismerése iránt szóban, írásban vagy elektronikus úton bárki igényt nyújthat be. A közérdekből nyilvános adatok megismerésére a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni. Az Info tv. 31. § (1) bekezdése szerint az igénylő a közérdekű adat megismerésére vonatkozó igény elutasítása vagy a teljesítésre nyitva álló, vagy az adatkezelő által az Info tv. 29. § (2) bekezdése szerint meghosszabbított

határidő eredménytelen eltelte esetén, valamint az adatigénylés teljesítéséért megállapított költségtérítés összegének felülvizsgálata érdekében bírósághoz fordulhat.

Az Info tv. további rendelkezéseiben az igény érvényesítésével kapcsolatos eljárást egyértelműen peres eljárásként szabályozza; a közérdekű adat megismerésére vonatkozó igény kötelezettjét pedig közfeladatot ellátó szervként jelöli.

Az alperes a bírósági jogérvényesítés körében alaki kifogást nem terjesztett elő, e körben anyagi védekezése sem volt.

A Pp. 176. § (1) bekezdés b) pontja szerint a bíróság – hiánypótlási felhívás kiadását mellőzve – a keresetlevelet visszautasítja, ha az igény elbírálása más hatóság – ideértve a büntető vagy szabálysértési ügyben eljáró bíróságot is – hatáskörébe tartozik vagy polgári nemperes bírósági eljárásban érvényesíthető. A Pp. 240. § (1) bekezdése szerint a bíróság az eljárást – annak bármely szakaszában – hivatalból megszünteti, ha a keresetlevelet már a 176. § (1) bekezdés a)-i) pontja és a 176. § (2) bekezdés a)-c) pontja alapján vissza kellett volna utasítani.

A fenti rendelkezés alapján, mivel az Info tv. 27. § (3b) bekezdés úgy rendelkezik, hogy a (3a) bekezdés szerinti tájékoztatás megtagadása esetén törvényességi felügyeleti eljárás kezdeményezhető (tehát a megtagadás esetére a kontradiktórius bírói út nem biztosított), másrészt az Info tv. 31. § (3) bekezdése alapján a közérdekű adatigény elutasítása (megtagadása, részbeni elutasítása, válasz nélkül hagyása) esetén a pert a közfeladatot ellátó szerv [lásd: Info tv. 26. § (1) bekezdés] ellen kell megindítani. Az érintett per alperese nem közfeladatot ellátó szerv, a közérdekű adatokkal kapcsolatosan tájékoztatás nyújtására kötelesek másik csoportjába tartozó jogalany.

Ebből következően a felperesnek az Info tv. 27. § (3a) bekezdésre alapított kereseti igényére irányuló pert, a (3b) bekezdés alkalmazásával, a Pp. 176. § (1) bekezdésének b) pontja és 240. § (1) bekezdésének (1) bekezdése alapján meg kell szüntetni.

Ezt a jogkövetkezményt alkalmazta és erősítette meg a Székesfehérvári Törvényszék a 48.P.20.228/2018/4. számú és a Győri Ítéltábla a Pkf.I.25.611/2018/2. számú végzésében.

Az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdése szerint mindenkinek joga van személyes adatai védelméhez, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez. A 39. cikk (2) bekezdése szerint 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.

Az Info tv. 27. § (3) bekezdése szerint, közérdekből nyilvános adatként nem minősül üzleti titoknak 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. A nyilvánosságra hozatal azonban nem eredményezheti az olyan adatokhoz – így különösen a védett ismerethez – való hozzáférést, amelyek megismerése az üzleti tevékenység végzése szempontjából aránytalan sérelmet okozna, feltéve hogy ez nem akadályozza meg a közérdekből nyilvános adat megismerésének lehetőségét. A (3a) bekezdés 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.

Az Alkotmánybíróság 3/2018. (IV. 20.) AB határozatában utalva a 3026/2015. (II. 9.) AB határozatban kifejtettekre azt rögzítette, hogy az Alaptörvény „A közpénzek” című fejezetében „fokozott védelmet biztosít a közpénzeknek és a nemzeti vagyonnak, valamint garanciákat rögzít az ezekkel való felelős és átlátható gazdálkodás érdekében”. A közpénzekkel való gazdálkodást érintő egyik fontos garanciális előírás pedig éppen az, hogy: „[a] közpénzeket és a nemzeti vagyont az átláthatóság és a közélet tisztaságának elve szerint kell kezelni.” Ennek az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdése szerinti követelménynek a végrehajtási szabályaként fogható fel – egyebek mellett – az Infotv. 27. § (3a) bekezdése, ami tájékoztatásadásra kötelez minden természetes személyt, jogi személyt vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetet, aki vagy amely az államháztartás alrendszerébe tartozó valamely személlyel pénzügyi vagy üzleti kapcsolatot létesít, vagyis olyan kapcsolatot, ami érinti a közpénzekkel való gazdálkodást {3/2018. (IV. 20.) AB határozat [44], [45]}.

A 3026/2015. (II. 9.) AB határozatban úgy foglalt állást, hogy az Info tv. 31. §-a pedig – a 28. § (1) bekezdése alkalmazásával – teljes körű bírói jogvédelmet biztosít a közérdekből nyilvános adat igénylőjének is arra az esetre, ha igényét elutasították, vagy a teljesítésre nyitva álló, vagy az adatkezelő által meghosszabbított határidő eredménytelenül telt el {3026/2015. (II. 9.) AB határozat [29]}.

Az AB határozatokból az a következtetés vonható le, hogy az Info tv. 27. § (3a) bekezdésre alapított igény az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdés és a 39. cikk (2) bekezdés szerinti közérdekű adatok megismeréséhez való jog gyakorlásának körébe tartozik. Az alapjog lényegi tartalma a bíróság előtti hatékony jogérvényesítés lehetősége. Az Info tv. 31. § (1) bekezdésében biztosított bírósági út szükségessége a 3026/2015. (II. 9.) AB határozatból is következtethető. Az Info tv. 31. § (1)-(7) bekezdéseiben a perbeli legitimációt, az adat megismertetésére való kötelezés lehetőségét, bírósági végrehajtást, az adatkérőre kedvező bizonyítási szabályokat és a bírósági döntés elleni jogorvoslat lehetőségét is biztosítja az adatkérő számára.

Az Info tv. 27. § (3a) és (3b) bekezdés alapján azonosított perbeli alperes, mint gazdálkodó szervezet felett a törvényességi felügyeletet a cégbíróság látja el. A cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról szóló 2006. évi V. törvény (Ctv.) 74-78. § alapján a törvényességi felügyeleti eljárás nem peres eljárás, melynek során kérelmezőként csak a Ctv. 77. § (1) bekezdésben taxatív felsoroltak terjeszthetnek elő kérelmet az eljárás lefolytatására, és az eljárásra csak a Ctv. 76. § (1) bekezdésben felsorolt okokból kerülhet sor. [A cégbíróságnak az Info tv. 27. § (3b) bekezdésére alapított törvényességi felügyeleti eljárására vonatkozó gyakorlat nem ismeretes.]

Amennyiben a (3b) bekezdés szerint a bíróságnak a pert meg kell szüntetnie, az adatkérőnek a közérdekű adatok megismeréséhez való joga sérül, mivel a cégbírósági eljárást kezdeményezheti, de a kontradiktórius bírósági eljárás adta tényleges alapjogi jogérvényesítés nem adott számára.

Az Alaptörvény 28. cikke úgy rendelkezik, hogy a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. A jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambuluma, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.

Az Info tv. 27. § (3), (3a) és (3b) bekezdéseit a 2013. évi XCI. törvény törvény iktatta a jogszabályba, figyelemmel arra, hogy ezek a rendelkezések a Polgári törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (1959-es Ptk.) hatályon kívül helyezésekor, a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Ptk.) rendelkezései között már nem szerepelnek. Ezek a rendelkezések az 1959-es Ptk. 81. § (3) és (4) bekezdéseinek szabályait – szövegezésben némileg eltérő, de lényegében azonos tartalommal – ültették át az Info tv-be. Ez a szabályozás a közpénzek felhasználásával, a köztulajdon használatának nyilvánosságával, átláthatóbbá tételével és ellenőrzésének bővítésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2003. évi XXIV. törvény rendelkezése nyomán került az 1959-es Ptk-ba. A törvény miniszteri indokolása a T/1819. számú törvényjavaslat szövegével megegyező.

Sem ez az indokolás, sem pedig az Info tv-t módosító 2013. évi XCI. törvény miniszteri indoklása, sem pedig az ezen törvény megalkotását megelőző T/10904. képviselői önálló indítvány nem tartalmaz indokolást az 1959-es Ptk. 81. § (4) bekezdése, illetve az Info tv. 27. § (3b) bekezdése tekintetében.

A törvényességi felügyeletet gyakorló szervnek, az információszabadság alapjogának érvényesülésében szánt szerep jogalkotói célja, az Alaptörvény által elsődlegesen előírt módon nem állapítható meg.

Az 1959-es Ptk. 81. § (4) bekezdésének és az akkor hatályos, a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (Avtv.) III. fejezete szabályainak (közérdekű adatok nyilvánossága) elkülönüléséből alappal lehet arra következtetni, hogy a jogalkotó célja szerint az üzleti szférában tevékenykedő, de közérdekből nyilvános adatokat is kezelő jogalany esetében, az adatok megismerésének kikényszerítése más eszközökkel történjék, mint a közfeladatot ellátó szervek esetében.

Az 1959-es Ptk. szabályozási rendszerének Info. tv-be korpóralásának célja egyrészt az újonnan hatályba lépett Ptk. magánjogi alapú egységességnek megteremtése, másrészt az információszabadsággal kapcsolatos szabályok becsatornázása. A szabályozásnak a speciális jogforrásban való fenntartása azonban tovább erősíti annak igazolását, hogy az Info tv. 27. § (3a) bekezdése szerint tájékoztatásra kötelezettel szemben, kizárólag a 27. § (3b) bekezdés szerinti módon kényszeríthető ki a tájékoztatás megadása.

Az Alaptörvény és az Info tv. rendelkezései azonban a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok megismerésére vonatkozó bírósági eljárások között, figyelemmel az alkotmányos garanciákra is, nem kívántak különbséget tenni. Ezt támasztja alá az Info tv. 26. § (4) bekezdése is. Ugyanakkor az Info tv. 27. § (3b) pontjában kötelezően előírt jogérvényesítés a rendes bírói út igénybe vételét kizárja. Ez a rendelkezés a 27. § (3a) pontjában meghatározott szervezetek, illetve természetes személy kezelésében lévő, a 27. § (3) bekezdésében meghatározott közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez fűződő alkotmányos alapjog érvényesülését gátolja, sérti az átláthatóság és a közélet tisztaságának elvét. Elzárja ugyanis a rendes bírósági úton történő jogérvényesítés lehetőségét, természetes személy esetében egyenesen kizárja a bírósághoz fordulás jogát.

Az Alkotmánybíróság 3192/2014. (VII. 15.) AB határozatban az Abtv. 25. § (1) bekezdésének értelmezésével kapcsolatban rámutatott arra, hogy az alkalmazandó norma megtámadásának lehetőségét a bíró számára azért biztosítja a jogalkotó, hogy megakadályozható legyen, hogy a bíróság a döntését alaptörvény-ellenes norma alkalmazásával legyen kénytelen meghozni. Ennek megfelelően minden olyan anyagi jogi rendelkezés bírói kezdeményezés tárgya lehet, melytől a bíróság előtt fekvő egyedi ügy érdemi eldöntése függ, de olyan eljárási jogi normák is megtámadhatók, melyek ugyan nem közvetlenül az ügyet befejező bírósági döntés alapját képezik, de alkalmazásra kerülve a felek eljárási helyzetét lényegesen befolyásolják {3192/2014. (VII. 15.) AB határozat [18]}.

Amennyiben a bíróságnak az Info tv. 27. § (3b) bekezdésében foglaltak miatt a pert meg kell szüntetnie a felperes a közérdekből nyilvános adat megismeréséhez fűződő alapjogát rendes bíróság előtt nem tudja érvényesíteni.

Az érintett perben az Info tv. 27. § (3b) bekezdése szerint igénybe vehető cégbírói törvényességi felügyeleti eljárás nem alkalmas az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésében foglalt alapjog hatékony érvényesítésére.

Az Info tv. a 27. § (3a) bekezdése szerinti jogalannyal szembeni jogérvényesítés esetén az adatigénylő a más közérdekű adatot kezelő szervvel szembeni ugyanolyan alapjogi jogérvényesítés esetére eltérő igényérvényesítéssel élhet. Az adatkérő az Info tv. 31. §-a szerinti bírósági eljárást, annak az alapjog érvényesülését lehetővé tevő garanciáit nem veheti igénybe, és ennek hiánya alkotmányos indok nélkül korlátozza a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő alapjog érvényesítését. Az Info tv. szabályozása szükségtelenül és indokolatlanul tesz különbséget a közérdekből nyilvános adatot kezelő 27. § (3a) bekezdésben meghatározott jogalany és az egyéb tájékoztatásra köteles szervek és személyek között az alapjog érvényesítésének módja tekintetében.

A Fővárosi Ítéltábla mindezek miatt a Pp. 131. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezte az Info tv. 27. § (3b) bekezdésének alaptörvényellenességének megállapítása érdekében ezért a peres eljárást eljárást a Pp. 127. § (1) bekezdés b) pontja alapján felfüggesztette.

A végzés ellen a Pp. 128. § (5) bekezdése alapján fellebbezésnek nincs helye.

Budapest, 2019. március 13.

dr. Kisbán Tamás s. k.
a tanács elnöke

dr. Kovaliczky Ágota s. k.
előadó bíró

dr. Istenes Attila s. k.
bíró

A kiadmány hitelül:
Varsányi Erzsébet
bírói ügyintéző

