

# Egyetemi modellváltás és információszabadság<sup>1</sup>

SCHIFFER ANDRÁS<sup>2</sup>

*Az egyetemi modellváltás, a közfeladatot ellátó közérdekű vagyongazdálkodó alapítványok életre hívása heves vitákat váltott ki nemcsak itthon, hanem Magyarország és az Európai Unió közötti kapcsolatokban is. Az aggodalmak a modellváltott egyetemek és a fenntartásukra közpénzből, a nemzeti vagyon terhére létrehozott új típusú alapítványok jövőbeni átláthatósága körül sűrűsödnek. Érdeemes ezért megvizsgálni, hogy az Alaptörvényben egy államszervezeti pillérrel is megtámasztott információszabadság mint alkotmányos alapjog, miként érvényesülhet a jövőben a fenntartó közfeladatot ellátó közérdekű vagyongazdálkodó alapítványok és a modellváltó egyetemek működése során. Azt egyértelműen megállapíthatjuk: a közfeladatot ellátó közérdekű vagyongazdálkodó alapítványok és a modellváltó egyetemek feladatorientált és vagyonszemponturn megközelítésből egyaránt közfeladatot ellátó szervnek minősülnek. A közfeladatot ellátó közérdekű vagyongazdálkodó alapítványokról szóló törvény, a köztulajdonban álló gazdasági társaságok takarékosabb működéséről szóló törvény, a felsőoktatás szektorális szabályozása és az Infotv. 1. mellékletének vizsgálata során azonban feltárhatók olyan egyenetlenségek és hiányosságok, amelyek az aggodalmakat alátámaszthatják.*

**Kulcsszavak:** információszabadság, közfeladatot ellátó közérdekű vagyongazdálkodó alapítványok (KEKVA), felsőoktatási intézmények, közfeladatot ellátó szerv, átláthatóság, egyetemi modellváltás, közpénz, nemzeti vagyon (köztulajdon), közbeszerzés, elektronikus közzététel

## *University Model Change and Freedom of Information*

*The change in the university model, the creation of public trusts with a public service mission, has provoked heated debates not only in Hungary, but also in relations between Hungary and the European Union. Concerns are growing about the future transparency of the model universities and the new type of foundations set up to maintain them from public funds at*

1 Jelen cikk tartalmában kapcsolódik a KÖFOP-2.2.6-VEKOP-18-2019-00001 sz. „Az információszabadság hazai gyakorlatának feltérképezése és hatékonyságának növelése” című kiemelt projekt keretében (kedvezményezett: Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság) az EX ANTE Tanácsadó Iroda Kft.- HBH Stratégia és Fejlesztés Kft. Konzorciuma megbízásából végzett szakértői munkához.

2 Ügyvéd, e-mail: [andras.schiffer@gmail.com](mailto:andras.schiffer@gmail.com)

*the expense of national assets. It is therefore worth examining how the freedom of information, as a fundamental constitutional right, which is also supported by a pillar of state organisation in the Fundamental Law, can be applied in the future in the operation of public trusts and model universities that perform a public function. It is clear that public trusts with a public-service mission and model universities are public bodies with a public-service mission from both a mission-oriented and a property perspective. However, an examination of the law on public trusts with a public purpose, the law on the more economical operation of public enterprises, the sectoral regulation of higher education and Annex 1 to the Infotv reveals some inconsistencies and gaps that may underpin concerns.*

**Keywords:** freedom of information, public trusts with a public service mission, higher education institutions, public body with a public service mission, transparency, university model change, public money, national property, public procurement, electronic publication

## Bevezető

A magyar felsőoktatási szektor jelentékeny hányada a közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványokról szóló 2021. évi IX. törvény (KEKVA tv.) 2021. május 1-jei hatálybalépését követő hónapokban költségvetési szervi jogállásból alapítványi fenntartású intézménnyé alakult át.<sup>3</sup> A KEKVA tv. hatálybalépésével, majd pedig 1. mellékletének 2021-es kiegészítéseivel<sup>4</sup> az addig központi költségvetési szervként működő felsőoktatási intézmények döntő többsége kifejezetten erre a célra rendelt, közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványok (KEKVA) fenntartásába került (modellváltás). Azt szeretnénk megvizsgálni, hogy a modellváltást követően, az új jogszabályi környezet milyen problémákat vet fel az érintett felsőoktatási intézmények és fenntartóik transzparenciáját, tehát az információs szabadság-szabályozás hatályát, az abból fakadó kötelezettségek érvényesülését illetően.

Az információs szabadság-szabályozás kódexe az információs önrendelkezési jogról és az információs szabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (Infotv.), kulcsfogalma pedig a közfeladatot ellátó szerv.<sup>5</sup> A közfeladatot ellátó szervet a kezelésében levő közérdekű és közérdekből nyilvános adatok tekintetében terheli a hozzá intézett adatigénylések teljesítésére vonatkozó,<sup>6</sup> továbbá általános tájékoztatási és elektronikus

3 Lásd: <https://bit.ly/3kdE8nx>

4 2021. évi XLVIII. törvény, 2021. évi CXLVII. törvény, 2021. évi CXLVIII. törvény.

5 Infotv. 26. § (1) bekezdés.

6 Infotv. 26. § (1) bekezdés.

közzétételi kötelezettség.<sup>7</sup> Azt is mondhatjuk: az információszabadság-szabályozás szervei hatálya alá a közfeladatot ellátó szervek tartoznak. Az Alaptörvény (és ennek alapján további törvények) azonban ezt a szervei hatályt két szempont mentén áttöri: közpénzügyi és környezetügyi irányból. Az Infotv. – az alaptörvénnyel összhangban – két helyen töri át közpénzügyi szempontból a szervei hatályt, tehát két olyan körre ró egyedi átláthatósági kötelezettségeket, amelyeket egyebekben nem tekint közfeladatot ellátó szervnek: a kötelező közszolgáltatók és egyetemes szolgáltatók, valamint a közpénzügyi kapcsolatok esetében.<sup>8</sup> A környezeti információszabadságra vonatkozó szabályozást elsődlegesen nem az Infotv., hanem a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.), az Aarhusi Egyezmény kihirdetéséről szóló 2001. évi LXXXI. törvény és a 311/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet tartalmazza.

Az információszabadság-szabályozásnak léteznek szektorális szabályai is. A modellváltó felsőoktatási intézmények esetében kiemelt jelentősége a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (Kbt.) és a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (Nftv.) szektorális átláthatósági rendelkezéseinek van, de kitérünk az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény (ÁSZ tv.), továbbá a közpénzekből nyújtott támogatások átláthatóságáról szóló 2007. évi CLXXXI. törvény (Knyt.), valamint a köztulajdonban álló gazdasági társaságok takarékosabb működéséről szóló 2009. évi CXXII. törvény (Taktv.) és az egyetemi modellváltás összefüggéseire is.

## **Keletkezéstörténet és alaptörvényi alapok**

A magyar jogrendszerben az alapítvány alaptípusát, a tartós célra létrehozott alapítványt a 2013. évi V. törvény (Ptk.) 3:378–3:404. § szabályozza.<sup>9</sup> A vagyonkezelő alapítványi alaptípust a vagyonkezelő alapítványokról szóló 2019. évi XIII. törvény (Vat.) létesítette. A vagyonkezelői alapítvány elhatároló ismérve a kedvezményezettként megjelölt személy, illetve személyek javára történő vagyoni juttatás.<sup>10</sup> A Vat. a *lex specialis derogat legi generali* alapján viszonyul a Ptk. alapítványi szabályozásához.<sup>11</sup> A Vat. 4. § a vagyonkezelő alapítvány alfajaként vezette be a közérdekű vagyonkezelő alapítványt. A felsőoktatás szabályozására vonatkozó és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2020. évi CXLVIII. törvény 97. § egy új, 8/A alcím beiktatásával 2021. január 1-jei hatállyal létrehozta a közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítvány intézményét: a közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványok felsorolását a Vat. 1. melléklete tartalmazta, így értelemszerűen az egyes közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványok létesítéséről a törvényalkotó határozott.

<sup>7</sup> Infotv. 32–33. §.

<sup>8</sup> Infotv. 26. § (3) bekezdés és 27. § (3)–(3a) bekezdés.

<sup>9</sup> Sándor 2020

<sup>10</sup> Vat. 2. § (2) bekezdés.

<sup>11</sup> Sándor 2020

A törvényben létrehozott, közfeladatot ellátó közérdekű vagyongazdálkodó alapítványok nagyobb részénél a jogalkotó úgy döntött, hogy az alapító okirat szerint egyetem – Nftv. 4. § (2) bekezdésben meghatározott – fenntartói jogát alapítói vagyoni juttatásként az alapítvány tulajdonába adja. A Hetedik Alaptörvény-módosítás az Alaptörvény 28. cikkébe iktatta, hogy a jogszabályok céljának megállapítása során annak indokolását is figyelembe kell venni, ezért érdemes felidézni a 2020. évi CXLVIII. törvény 97–98. §-ához fűzött előterjesztői indokolást, amely így szól:<sup>12</sup>

„A közérdekű vagyongazdálkodó alapítványok kiemelkedő társadalmi értékteremtő szerepet töltenek be, ezáltal stratégiai jelentőségű közfeladatot látnak el. A javaslattal egyértelművé válik, hogy a vagyongazdálkodó alapítvány, amely alapító okirata alapján (magánjogi aktus), bírói nyilvántartásba vétellel közérdekű vagyongazdálkodó alapítványnak minősül, csak egy további közjogi aktussal válhat emellett olyan, a közfeladatot ellátó közérdekű vagyongazdálkodó alapítványokról szóló törvény szerinti közfeladatot ellátó közérdekű vagyongazdálkodó alapítvánnyá, amelyre vonatkozóan az új 8/A. alcím speciális szabályokat határoz meg. Ez nem jelenti azt, hogy ezen alcím rendelkezései által ex lege közfeladatot ellátó közérdekű vagyongazdálkodó alapítvánnyá nem minősített közérdekű vagyongazdálkodó alapítvány ne láthatna el közfeladatot, és hogy más jogszabályoknak az ilyen szervezetekre vonatkozó rendelkezései ne volnának alkalmazandók a vonatkozásában, azonban esetükben a közfeladatot ellátó közérdekű vagyongazdálkodó alapítványokról szóló, javaslat szerinti új 8/A. alcím speciális rendelkezései nem lesznek irányadóak.”

A jogalkotó tehát a magánjogi aktushoz fűzött közjogi aktussal minősít közfeladatot ellátó közérdekű vagyongazdálkodó alapítvánnyá egyes közérdekű vagyongazdálkodó alapítványokat, azonban vizsgálódásunk tárgyát illetően egyértelműen fogalmaz: a közérdekű alapítvány is közfeladatot ellátó szerv, az ex lege közfeladatot ellátó közérdekű vagyongazdálkodó alapítvánnyá nem minősített közérdekű vagyongazdálkodó alapítvány is elláthat közfeladatokat, csak az új 8/A alcím nem vonatkozik rá. Az új alcím mindössze négy hónapot, 2021. január 1-jétől 2021. április 30-ig volt hatályban: a KEKVA tv. 33. § ugyanis május 1-jével hatályon kívül helyezte, mivel szabályozási funkcióját a KEKVA tv. vette át. Ahogyan a 33. §-hoz fűzött előterjesztői indokolás fogalmaz,<sup>13</sup> igazodik ahhoz az alapkoncepcióhoz, amely szerint a Vat. meghatározott szabályai e törvényben kapnak alaptörvényi védelmet. Hogyan alakul a Ptk., a Vat. és a KEKVA tv. egymáshoz való viszonya? A KEKVA tv. 2. § indokolása eligazítást nyújt:<sup>14</sup>

„Bár a Javaslát részletesen szabályozza e jogalanyok intézményi szabályait, meghatározza azt is, hogy eltérő rendelkezés hiányában, mögöttes szabályozásként a Ptk. alapítványra vonatkozó szabályai kerülhetnek alkalmazásra. A Ptk.-hoz

12 Végső előterjesztői indokolás a 2020. évi CXLVIII. törvényhez.

13 Végső előterjesztői indokolás a 2021. évi IX. törvényhez.

14 Végső előterjesztői indokolás a 2021. évi IX. törvényhez.

képest a vagyongazdálkodó alapítványokról szóló 2019. évi XIII. törvény (a továbbiakban: Vtv.) is lex specialisként van jelen a jogrendszerben. Emiatt hangsúlyozandó, hogy a 2. § (2) bekezdése szerinti szabályt akként kell érteni, hogy a Vtv. szabályait nem kell alkalmazni, hiszen valamennyi e törvény szerinti alapítványra vonatkozó lényeges rendelkezést e törvénynek kell tartalmaznia.”

A Ptk. tehát a KEKVA tv.-nek is háttérnormája, azonban az egyaránt a civiljogi kódexre támaszkodó Vtv. és KEKVA tv. egymással párhuzamos szabályozások.

A modellváltó felsőoktatás alaptörvényi kereteit egyfelől az Alaptörvény X. cikke adja meg. Az (1)–(2) bekezdés tartalmazza – többek között – a tanítás szabadságát, a tudományos autonómiát, a (3) bekezdésben pedig a következőket olvashatjuk: „A felsőoktatási intézmények a kutatás és a tanítás tartalmát, módszereit illetően önállóak, szervezeti rendjüket törvény szabályozza. Az állami felsőoktatási intézmények gazdálkodási rendjét törvény keretei között a Kormány határozza meg, gazdálkodásukat a Kormány felügyeli.” A Kilencedik Alaptörvény-módosítás biztosított alaptörvényi védelmet a KEKVA számára, amikor a 38. cikket a következő (6) bekezdéssel egészítette ki: „A közfeladatot ellátó közérdekű vagyongazdálkodó alapítvány létrehozásáról, működéséről, megszüntetéséről, valamint közfeladata ellátásáról sarkalatos törvény rendelkezik.”

Az információszabadság, a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog alapjogi megfogalmazását az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdés jelenti. A hatályos Alaptörvény azonban a transzparenciának nemcsak alapjogi, hanem államszervezeti pillért is biztosít. A közpénzügyi fejezetben elsőként a 37. cikk (1) bekezdésben nyer alkotmányos célként megfogalmazást – a közpénzek kezelésénél – az átláthatóság. A 38. cikk (1) bekezdés határozza meg a nemzeti vagyon fogalmát. A (4) bekezdés előírja: „Nemzeti vagyon átruházására vagy hasznosítására vonatkozó szerződés csak olyan szervezettel köthető, amelynek tulajdonosi szerkezete, felépítése, valamint az átruházott vagy hasznosításra átengedett nemzeti vagyon kezelésére vonatkozó tevékenysége átlátható.” Erre rímel a 39. cikk (1) bekezdés: „A központi költségvetésből csak olyan szervezet részére nyújtható támogatás, vagy teljesíthető szerződés alapján kifizetés, amelynek tulajdonosi szerkezete, felépítése, valamint a támogatás felhasználására irányuló tevékenysége átlátható.” A Kilencedik Alaptörvény-módosítás iktatta a 39. cikkbe a közpénz definícióját: „(3) Közpénz az állam bevétele, kiadása és követeleése.” Az átláthatóság államszervezeti pillérének a magvát a 39. cikk (2) bekezdésében találjuk: „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 vagyongazdálkodó adatok közérdekű adatok.”

Az állami alapítványrendeletek és az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdés összefüggéséről a legfontosabb elvi tételeket a jegybanki alapítványrendeletek kapcsán hozott 8/2016. (IV. 6.) AB határozat tartalmazza:

„[30] Az Alkotmánybíróság jelen ügyben is megerősíti: »Figyelembe véve [...] azt, hogy az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdése szerint a nyilvánosság előtti elszámolásra a 'közpénzekkel gazdálkodó minden szervezet' köteles, az általuk kezelt közérdekű adatokhoz való hozzáférést – különösen erre irányuló igény esetén – a közfeladatot ellátó szerveken kívüli szervezetnek is biztosítania kell« {21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [35]}. »Az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdéséből – különösen annak utolsó mondatából – tehát egyértelműen következik, hogy a közérdekű adatszolgáltatás kötelezettsége nem függvénye annak, hogy 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.« {3026/2015. (II. 9.) AB határozat, Indokolás [19]}”

A KEKVA tv. hatálybalépését követően az Állami Számvevőszék tudományos portálja határozott követelményeket támasztott az új alapítványtípus irányába:<sup>15</sup> „Fontos kiemelni, hogy a modellváltást követően, az egyetemeket fenntartó, újonnan létrejövő alapítványok is kötelesek a rájuk bízott vagyonnal az átláthatóság és a közélet tisztaságának elve szerint gazdálkodni, illetve a részükre ingyenesen juttatott vagyont kizárólag felsőoktatási célokra fordítani.” A KEKVA tv.-nyel szemben országgyűlési képviselők az Alkotmánybíróság utólagos normakontrollját kérték.<sup>16</sup> Az indítványhoz csatolt *amicus curiae*<sup>17</sup> azzal érvel, hogy a KEKVA tv. 11. § (3) bekezdésben felhívott piaci magánbefektető elve sérti az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdésében foglaltakat.

### Közfeladatot ellátó szerv-e a KEKVA?

Az Infotv. 26. § (1) bekezdés – „az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szervnek vagy személynek” meghatározás – értelmezése során kifejecesedett bírói gyakorlat két ágon tekinti tetten érhetőnek a közfeladatot ellátó szervi minőséget: feladatorientált (abból indul ki, hogy az adott feladat közfeladat, az igényelt adat a szerv közfeladatához kapcsolódik); illetve vagyonszempontú (függetlenül attól, hogy az adott szerv közfeladatot lát-e el, annak okán, hogy nemzeti vagyont kezel, amellyel el kell számolnia, megalapozott a transzparencia követelménye)<sup>18</sup> megközelítésből.

A KEKVA tv. keletkezése előtt meghozott 8/2016. (IV. 6.) AB határozat ebben a kérdésben is maradandó cölöpöket vert le. Az érvelés az alapító közfeladatot ellátó szervi jellegéből indul ki:

<sup>15</sup> Lásd: [www.penzugyiszemle.hu/hu/hirek/megujul-a-hazai-felsooktatás](http://www.penzugyiszemle.hu/hu/hirek/megujul-a-hazai-felsooktatás)

<sup>16</sup> Ügyszám: II/02280/2021.

<sup>17</sup> Lásd: [https://transparency.hu/wp-content/uploads/2021/07/II-02280-2021\\_amicus\\_curiae\\_kekva\\_Transparency\\_International\\_Magyarország.pdf](https://transparency.hu/wp-content/uploads/2021/07/II-02280-2021_amicus_curiae_kekva_Transparency_International_Magyarország.pdf)

<sup>18</sup> Lásd 2017.EI.II.J.GY.P.3. szám.

„[16] Az MNB – az ország pénzügyi rendszerét irányító és ellenőrző, kizárólagos állami tulajdonban álló, részvénytársasági formában működő szervezetként – vitathatatlanul közfeladatot lát el, és közpénzzel gazdálkodik. [...] [18] Mind ezen szabályok együttes értelmezése alapján egyértelmű, hogy az MNB jogszabályban meghatározott közfeladatot ellátó szerv, közpénzzel gazdálkodik, az átláthatóság és a közélet tisztasága érdekében a nyilvánosság előtt elszámolással tartozik, az általa kezelt közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismerhetővé tételére köteles. (Ezen főszabály alól tehet a törvény – az Alaptörvénnyel összhangban – kivételt.)”

A következő lépésben a testület azt vizsgálta, közpénznek minősül-e a jegybanki alapítvány induló vagyona, illetve a jegybank részéről később nyújtott támogatás:

„[19] 3.2. Az MNBtv. 162. § (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy »az MNB feladataival és elsődleges céljával összhangban, a többségi tulajdonában álló gazdasági társaságot alapíthat vagy alapítványt hozhat létre«. Amennyiben az állami tulajdonban álló MNB gazdasági társaságot vagy alapítványt hoz létre, akkor az alapítás során nyújtott vagyoni hozzájárulás, illetve az alapítványnak juttatott, a működéshez szükséges vagyon (induló vagyon és később nyújtott támogatás) forrása szükségképpen közpénz.”

Az előzetes normakontroll alá került törvényjavaslat előterjesztője azzal érvelt, hogy az alapító által juttatott vagyon elveszíti közvagyonjellegét.<sup>19</sup> Az Alkotmánybíróság ezt a feltételezést határozottan cáfolta:

„[27] Az Alkotmánybíróság ezzel szemben arra az álláspontra helyezkedett, hogy az MNB alapítványai 1) a juttatott vagyon forrására (mely az MNB-től származó közpénz), illetve arra tekintettel, hogy 2) alapításukra kizárólag »az MNB feladataival és elsődleges céljával összhangban« [MNBtv. 162. § (2) bekezdés] kerülhet sor, kétséget kizáróan közpénzzel gazdálkodnak és közfeladatot látnak el. A közpénzzel történő gazdálkodás független attól a kérdéstől, hogy az alapítványi vagyon felhasználására az alapítónak jogi értelemben véve van-e közvetlen befolyása. [28] Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza: amennyiben a kizárólag közpénzből gazdálkodó MNB-alapítvány nem közfeladatot látna el, úgy annak alapítása eleve nem állna összhangban az MNBtv. 162. § (2) bekezdésével. Továbbá, ha az alapító és az alapítvány polgári jogi elkülönülésére – az alapítvány működésének relatív önállóságára – tekintettel arra a következtetésre lehetne jutni, hogy az alapítványnak juttatott vagyon »elveszíti közpénz jellegét«, akkor az MNB-nek a közérdekű adatok megismerhetőségének a biztosítására és a működésének átláthatóságára vonatkozó, az Alaptörvényből és az annak végrehaj-

<sup>19</sup> Lásd: [www.parlament.hu/irom40/09380/09380.pdf](http://www.parlament.hu/irom40/09380/09380.pdf)

tására alkotott Infotv.-ből fakadó kötelezettségei nem érvényesülhetnének. Egy alapítvány létesítése viszont nem állhat ellentétben az Alaptörvénnyel és nem korlátozhat/sérthet törvényt/alapjogot.”

Az Alkotmánybíróság következtetésével egybecsengett a Kúriának nagyjából ugyanakkor, az Erzsébet-utalványok forgalmazását végző gazdasági társaság közfeladatot ellátó szervi státuszával kapcsolatban hozott döntése: „a közfeladatot ellátó alapítvány által létrehozott és annak kizárólagos tulajdonát képező gazdasági társaság átruházott közfeladata során közérdekű adatot kezel, amelynek kiadására köteles.”<sup>20</sup>

A KEKVA ugyan már az elnevezésében hordozza a közfeladatot ellátó szervi jelleget, azonban az előterjesztő általános indokolása<sup>21</sup> nem hagy kétséget afelől, hogy a KEKVA tv. kifejezetten közfeladatok ellátására létrejött jogalanyok működését szabályozza:

„A 21. század harmadik évtizedének elejére az ellátandó közfeladatok sokszínűsége és dinamikus változása az állam szerepvállalásának újragondolására készítet, a közösségi célok leghatékonyabb elérését szem előtt tartva. Ennek szellemében a törvényhozó olyan új jogintézmény szabályrendszerét alakítja ki, amely egyszerre képes igazodni a társadalmi, gazdasági és kulturális élet gyors változásaihoz, valamint biztosítja a közfeladat-ellátás kívánt szintjét. Ez utóbbi keretében az állam a közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványok magánjogi autonómiájának és az Alaptörvényben biztosított alapjogok – különös tekintettel a tudományos kutatás és művészeti alkotás szabadságára – szabad gyakorlásának tiszteletben tartása és védelme mellett a rendelkezésére álló eszközökkel támogatja a közfeladat-ellátás ezen korszerű és unikális formáját.”

A 2. § indokolása<sup>22</sup> ezt az okfejtést azzal pontosítja, hogy közfeladatot ellátó magánjogi jogalanyokról van szó: „E körben egyértelművé teszi, hogy e törvény a közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványok szabályait tartalmazza, egy olyan sajátos, jogi személyiséggel rendelkező magánjogi jogalanyét, amely – amiként erre az 1. § (2) bekezdése is utal – alapítványi formában ugyan, de kifejezetten e törvény által meghatározott közfeladatot lát el.” Az 5. § indokolásánál,<sup>23</sup> a közérdekű cél mindenekelőtt az alapítvány közfeladata fordulattal („Az e törvény hatálya alá tartozó alapítvány legfontosabb jellemzője, hogy csak közérdekű célra alapítható és ilyen célnak mindenekelőtt annak a közfeladatnak az ellátása tekintendő, amelyet a törvény 1. melléklete az alapítvány közfeladatának minősít.”) azonban már tetten érhető egyfajta „billégés” a KEKVA közfeladatot ellátó szervi minősége és a közfeladatok közé nem sorolható

20 Lásd 2017.EI.II.J.GY.P.3. szám, [100] Pfv.IV.21.567/2016/3. – Erzsébet Utalványforgalmazó és Gazdasági Szolgáltató Zrt. alperes.

21 Végső előterjesztői indokolás a 2021. évi IX. törvényhez.

22 Végső előterjesztői indokolás a 2021. évi IX. törvényhez.

23 Végső előterjesztői indokolás a 2021. évi IX. törvényhez.



egyéb tevékenységei között. Az Állami Számvevőszék online folyóirata mindenesetre úgy fogalmaz,<sup>24</sup> hogy a fenntartóváltást követően az alapítványok a mindenkori kormányzattól független, magánjogi formában biztosítják a felsőoktatási, tehetséggondozási, kutatási és egyéb közfeladatok ellátását, tehát a KEKVA valamennyi tevékenységét a közfeladat alá sorolja.

A KEKVA megjelenése óta eltelt idő rövid időben, ha az Infotv. 26. § (1) bekezdést értelmezve nem is, de a Ptk. 2:44. §, a közszereplői minőség megítélése kapcsán már született ítélet a KEKVA státuszát illetően, jöllehet ez a döntés – igaz, a KEKVA tv. hatálybalépése előtt indult perben – kizárólag a vagyonszempontrú megközelítést alkalmazta:

„A felperes egy közcélú vagyongkezelő alapítvány, amely az elmúlt időszakban jelentős állami, azaz közvagyonból részesedett. A bíróság álláspontja szerint minden akár magánszemély, akár jogi személy, közszereplőnek tekintendő, aki a közpénzeknek, továbbá a közvagyon tulajdonjogában, kezelésében, használatában, hasznosításában, birtoklásában bármilyen módon érintett. Ebben a vonatkozásban a felperes is egyértelműen közszereplőnek tekintendő.”<sup>25</sup>

Talán az első, KEKVA-t érintő közérdekű adatigénylési jogvita 2021 őszén látott napvilágot.<sup>26</sup> A 2020. évi XXXVII. törvény 3. § (4) bekezdés a később a KEKVA tv. hatálya alá került Soproni Egyetemért Alapítvány tulajdonába adta az addig állami tulajdonban álló Tanulmányi Erdőgazdaság Zrt. (TAEG) társasági részesedéseit (tehát hasonló reláció keletkezett, mint amit az Erzsébet Utalványforgalmazó és Gazdasági Szolgáltató Zrt. esetében vizsgált az eljáró bíróság). A TAEG 2021. augusztus elején nyitotta meg az Erdő Háza Ökoturisztikai Látogatóközpontot és Vadasparkot, amelyre fedezetet az „Alpokaljai kalandozás a Sopron-Fertő térségében” fantázianevű projektre (egy GINOP-program részeként) a kormánytól kapott 477,6 millió forint jelentette, amelynek 85%-a európai uniós támogatás, 15%-a pedig magyar közpénz. Az *Átlát*-szó újságírója 2021. szeptember 9-én közérdekű adatigénylést intézett a TAEG-hez, amelyben kikérte a projekt műszaki leírását, továbbá megkérdezte, hogy a látogatóközpont kivitelezése során/miatt milyen és mennyi fát vágtak ki, és mennyit ültettek, illetve hány állat él a vadasparkban, és hogyan kerültek oda (befogás, nevelés, egyéb). Arra is rákérdezett emellett, hogy mekkora árbevételre és fenntartási költségre számítanak az Erdő Háza projekt kapcsán, készült-e előzetes hatástanulmány a projekt megkezdése előtt. Kérte, ha készült hatástanulmány, szíveskedjenek elküldeni részére. A TAEG azzal az indokolással tagadta meg az adatigénylés teljesítését, hogy a tulajdonosa egy KEKVA, így nem minősülnek közfeladatot ellátó szervnek, úgy mond rájuk „nem vonatkozik” az Infotv.<sup>27</sup> Az adatigénylő újságíró ekkor panaszt tett

24 Lásd: [www.penzugyiszemle.hu/hu/hirek/megujul-a-hazai-felsooktatas](http://www.penzugyiszemle.hu/hu/hirek/megujul-a-hazai-felsooktatas)

25 Fővárosi Törvényszék 19.P.23.507/2020/13.

26 Lásd: [https://kimittud.hu/request/erdo\\_haza\\_projekt\\_muszaki\\_adatok](https://kimittud.hu/request/erdo_haza_projekt_muszaki_adatok)

27 Erdélyi 2022a

a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóságnál (NAIH) az adatigénylés megtagadása miatt. A NAIH-2564-6/2022 ügyiratszámom 2022. június 14. napján kelt állásfoglalása nyomán a TAEG végül teljesítette az adatigénylést.<sup>28</sup> A NAIH megállapítása<sup>29</sup> a szervei hatály környezetügyi és közpénzügyi áttörésével operált. Egyfelől megállapította, hogy az adatigénylés egy olyan beruházásra vonatkozott, amely a 314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet 3. § (1) a) pontja alapján előzetesvizsgálat-köteles tevékenység. A rendelet alapján a környezethasználó az ilyen tevékenységek esetén tehát előzetes vizsgálat iránti kérelmet köteles benyújtani a környezetvédelmi hatósághoz. Az előzetes vizsgálatra vonatkozó kérelemhez csatolni kell a megfelelő előzetes vizsgálati dokumentációt. A kérelmet és mellékleteit a környezetvédelmi hatóság a Korm. rendelet 3. § (2) bekezdése alapján elektronikus úton közzéteszi. Az adatigénylő által kért és a Hatóság részére megküldött előzetes vizsgálati dokumentációt és kérelmet a rendelet tehát nyilvánosnak minősíti. Az előzetes vizsgálati dokumentáció a nyilvánosság környezeti információkhoz való hozzáféréseinek rendjéről szóló 311/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet 2. § c) pontja alapján környezeti információkat tartalmaz. A környezeti információkat pedig a Kvt. 12. § (2) bekezdése alapján mindenkinek joga van – mint közérdekű adatokat – megismerni. A Kvt. 12. § (9) bekezdése szerint nemcsak a közfeladatot ellátó szervek, hanem a környezethasználók is kötelesek az adatigénylők részére tájékoztatást nyújtani: „A környezethasználó köteles az általa okozott környezetterheléssel, környezet igénybevétellel, valamint környezetveszélyeztetéssel összefüggő adatokról kérelemre bárkinek tájékoztatást adni.”<sup>30</sup> A NAIH megállapítása másfelől azt vette alapul, hogy az adatigénylés tárgyát képező beruházás közpénzből valósult meg. Az Infotv. 27. § (3) bekezdés lefekteti:

„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.”

28 Erdélyi 2022b

29 Lásd: <https://naih.hu/dontesek-infoszab-allasfoglalasok/file/569-elozetes-vizsgalati-dokumentacionyilvanossaga>

30 Lásd: <https://naih.hu/dontesek-infoszab-allasfoglalasok/file/569-elozetes-vizsgalati-dokumentacionyilvanossaga>

A megállapítás felidézte ugyanezen § (3a) bekezdését is: „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.” Bár a GINOP 7.1.2 -15 kódszámú felhívás alapján benyújtott pályázati dokumentáció és a támogatási szerződés nem állt a NAIH rendelkezésére, mégis feltételezhető volt, hogy a támogatott pályázat finanszírozta a beruházást. A NAIH arra hívta fel a továbbiakban a TAEG figyelmét, hogy az Infotv. 27. § (3)–(3a) bekezdései alapján a közpénzek felhasználásával kapcsolatos adatokról – így a beruházás kérézett paramétereiről – az államháztartás alrendszerébe tartozó valamely személlyel pénzügyi vagy üzleti kapcsolatot létesítő jogi személyek is kötelesek tájékoztatni az adatigénylőket.

A NAIH 2022. január 21-én tette közzé tájékoztatóját a modellváltó egyetemek közérdekű adatokkal kapcsolatos kötelezettségei tárgyában. A NAIH ebben egyértelműen úgy foglalt állást, hogy a modellváltó egyetemek és fenntartóik vagyonszemponthú és feladatorientált megközelítésből egyaránt közfeladatot ellátó szervnek minősülnek:

„Az ismertetett jogszabályhelyek alapján megállapítható, hogy a modellváltó egyetemek egyrészt közpénzből alapított és fenntartott, másrészt a továbbiakban is egyértelműen közfeladatot ellátó szervnek minősülnek. Fenntartóik a Magyar Állam által – a KEKVA tv. felhatalmazása szerint – alapított közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványok. Az alapítvány is közpénzből alapított, közpénzzel gazdálkodó és közfeladatot is ellátó, így az Infotv. hatálya alá tartozó szervezet.”

## **A modellváltó egyetem és fenntartója „egylényegűsége” átláthatósági szempontból**

Tekintettel arra, hogy az Nftv. 5. § (1) bekezdése és a KEKVA tv. 22. § alapján a felsőoktatási intézmény önálló jogalany, azt a kérdést is tisztáznunk kell, hogy a modellváltó egyetem milyen alapon osztja a fenntartó KEKVA közfeladatot ellátó szervei „sorsát”. Miért lehet közvetlenül a modellváltó egyetemtől mint adatkezelőtől közérdekű, illetve közérdekből nyilvános adatokat igényelni, rajta elektronikus közzétételi kötelezettséget közvetlenül számon kérni?

A KEKVA tv. három passzusából vezethető le a fenntartó KEKVA és a modellváltó egyetem „átláthatósági egylényegűsége”: a 12. § (13) bekezdésből, a 16. § (2) bekezdésből és – leginkább – a 22. § (1) bekezdésből. A 12. § (13) bekezdés ennyit tartalmaz: „Amennyiben az alapítvány 1. mellékletben meghatározott közfeladatát az ott meghatározott jogi személy útján látja el, úgy e jogi személy részére biztosított vagyonjutta-

tásra is e § rendelkezéseit kell alkalmazni.” A 16. § (2) bekezdés kimondja, ha a KEKVA az 1. melléklet szerinti közfeladatát közvetve vagy közvetlenül tulajdonában álló jogi személy útján látja el, akkor e jogi személy fenntartása és működésének biztosítása is közfeladatnak minősül. Itt érdemes felidézni, hogy *A közfeladatot ellátó közérdekű vagyongazdálkodó alapítványok és közfeladataik* címet viselő 1. melléklet szerkesztése során a jogalkotó az A oszlopban megnevezett KEKVA-hoz a B oszlopban rendeli hozzá *A közfeladatot ellátó közérdekű vagyongazdálkodó alapítvány közfeladata* alcímmel, némi egyedi, de nem alapvető eltérésekkel: a modellváltó egyetem 1. alapítói, tulajdonosi, fenntartói jogainak gyakorlását, működési feltételei, intézményfejlesztési céljai megvalósításának biztosítását; 2. útján *a)* felsőoktatási tevékenység folytatását, *b)* további, az *a)* pontba nem sorolt, a felsőoktatási intézmény képzési tevékenységéhez kapcsolódó oktatást, *c)* a felsőoktatási intézmény alaptevékenységéből származó szellemi értékek közösségi célú megismertetésével és gazdasági hasznosításával hozzájárulást a térsége társadalmi és gazdasági fejlődéséhez; 3. a magyar felsőoktatás gazdasági, társadalmi és nemzetközi kapcsolatainak fejlesztése, érdekében *a)* oktatási, tudományos kutatási, hallgatói, tanulói, oktatói, kutatói, tanári támogatási program működtetését, *b)* rászorultsági alapú támogatás biztosítását, *c)* tehetséggondozó programok működésének támogatását. A 22. § (1) bekezdés pedig így rendelkezik: „Ha az alapítvány közfeladataként felsőoktatási tevékenység is meghatározásra került, akkor azt az alapítvány felsőoktatási intézménye útján látja el. Ebben az esetben az 1. melléklet szerinti – államilag elismert, egyetemenként működő – felsőoktatási intézmény fenntartója és tulajdonosa az alapítvány.” A 22. § (1) bekezdés előterjesztői indokolása<sup>31</sup> egyértelmű válasszal szolgál az „egylényegűségi” kérdésre:

„A felsőoktatási alaptevékenység – ami az oktatás mellett a tudományos kutatás, a művészeti alkotótevékenység – körébe tartozó tevékenységet – ha az alapítvány közfeladataként felsőoktatási tevékenység is meghatározásra került – csak felsőoktatási intézmény folytathat. Az alapítvány így a fenntartásában és tulajdonában lévő felsőoktatási intézmény útján láthatja el a felsőoktatási közfeladatot; az alapítvány által fenntartott, tulajdonolt felsőoktatási intézmény államilag elismert egyetem. Az alapítvány és annak felsőoktatási intézménye a közfeladat-ellátás szempontjából két elkülönülő, de célját tekintve egységes szervezetként létezik. Az alapítvány mint a közfeladat-ellátás kötelezettje és jogosítottja nem valósíthatja meg a felsőoktatási közfeladatot a felsőoktatási intézmény hiányában, míg a felsőoktatási intézmény vagyont meghaladó kötelezettségeiért – az Nftv. 95. § (6) bekezdése szerint – a fenntartó kezesként a vagyona erejéig felel [...]”

31 Végső előterjesztői indokolás a 2021. évi IX. törvényhez.

A modellváltó egyetem esetében tehát vagyonszempontú és feladatorientált megközelítésből éppúgy egyaránt tetten érhető a közfeladatot ellátó szervi minőség, ahogyan a fenntartó KEKVA esetében.

Felvethető továbbá, hogy az Nftv. 6. §-ban szabályozott állami elismerés, feladatorientált megközelítésből – a fenntartó személyétől függetlenül – önmagában is keletkeztethet közfeladatot ellátó szervi státuszt a felsőoktatási intézmény esetében.

### **A KEKVA tv. 17. § (1) bekezdése körüli problémák**

Fentebb tisztáztuk, hogy a KEKVA közfeladatot ellátó szerv, azonban ebből még korántsem vezethetők le nyílegyenesen minden egyes tevékenységére átláthatósági kötelezettségek. Miről van szó?

A KEKVA tv. 5. § (1) bekezdése kimondja, hogy ilyen alapítvány csak közérdekű célra alapítható. A (2) bekezdés közérdekű célként definiálja ugyan az alapítvány által ellátott közfeladatokat („Közérdekű célnak minősül az alapítvány 1. mellékletben meghatározott közfeladata”), majd egy hosszú felsorolás következik

(„illetve a nevelési-oktatási, tehetséggondozási, felsőoktatási, alap- és alkalmazott kutatási, egészségügyi, karitatív, szociális, család-, gyermek- és ifjúságvédelmi, kulturális, amatőr- és ifjúsági sporttevékenységek, nemzeti kultúra megőrzése, a hagyományvédelem szempontjából értékkel bíró életmód megőrzésére irányuló tevékenységek, egyházak tevékenységének segítése, támogatása, a tudományos tevékenység, a környezetvédelem, klímavédelem, fenntarthatóság és körkörös gazdaság céljainak elérését támogató tevékenységek, örökségvédelem, az épített és természeti kultúra, környezet védelme, illetve ezek körébe tartozó építmények, területek kulturális célú látogathatóságának, megismerhetőségének biztosítása, nemzetstratégiai és társadalomvédelmi tevékenysége e bekezdés szerinti célok elérésére létrehozott civil szervezetek vagy nonprofit gazdasági társaságok finanszírozása, illetve támogatása vagy ilyen tevékenységet ellátó intézmények, jogi személyek fenntartása és működtetése”),

így adódik az egyszerű nyelvtani értelmezés, hogy a második fordulatban felsorolt tevékenységek ugyan közérdekű célt szolgálnak, de nem minősülnek közfeladatnak. Az 5. §-hoz fűzött előterjesztői indokolás úgy fogalmaz, hogy közérdekű célnak *mindenekelőtt* az 1. melléklet szerinti közfeladat minősül.<sup>32</sup> A KEKVA tv. *Az alapítvány által ellátott közfeladat* címet viselő III. fejezete – a 16–17. § – logikailag az 5. § (1)–(2) bekezdésekre épül. A 16. § (1) bekezdés tömören definiál: „Az alapítvány közfeladata az 1. mellékletben meghatározott közfeladat.” A KEKVA tv. 1. sz. mellékletében fel is sorolja az alapítvány közfeladatait, amelyek – az egyetemi modellváltás

<sup>32</sup> Végső előterjesztői indokolás a 2021. évi IX. törvényhez.

jegyében létrejött KEKVA esetében – a felsőoktatási intézmény fenntartása és működtetése körül sűrűsödnek.

Ezzel kapcsolatban a 17. § (1) bekezdése rendelkezik arról, hogy az alapítványok milyen cél szerinti tevékenységet végezhetnek. Ezek a következők: a) 1. sz. melléklet szerinti közfeladat ellátása; b) közérdekű cél megvalósítása; c) az a) és b) forrásának megteremtése érdekében tett tevékenység. A fentiekből az következik, hogy bizony vannak olyan tevékenységei is az alapítványnak, amelyek nem minősülnek közfeladatnak. Ilyen például a 17. § (1) bekezdés *b)* pontja szerinti és az 5. § (2) bekezdés második fordulatában szereplő, közfeladatnak nem minősülő közérdekű cél szerinti, továbbá a 17. § (1) bekezdés *c)* pontja szerinti vagyongyarapítási tevékenység, vagyis a vállalkozási tevékenység. Ha az *a)* pont szerinti közfeladattól elkülöníthetők a *b)*–*c)* pontok szerinti, közfeladatnak nem minősülő cél szerinti tevékenységek, úgy ezek transzparenciája kérdésessé válhat.

A felsőoktatási intézmény által folytatott vállalkozási tevékenység korlátozott transzparenciájával kapcsolatban ráadásul jóval az egyetemi modellváltás előtti időszkból van ismert joggyakorlat.<sup>33</sup> Az ügy alperese működése során nemcsak a jogszabályban előírt oktatási közfeladatait látta el, hanem vállalkozási tevékenységet is folytatott. A felperes adatigénye kizárólag az alperes ez utóbbi tevékenységére vonatkozott. Az adatmegismerési kérelem egyrészt arra irányult, hogy a szakértői, tanácsadási, illetve egyéb tevékenység tekintetében milyen kapcsolat mutatható ki az alperes Gépészmérnöki Kara, azon belül a megjelölt tanszék és egy konkrét gazdasági csoportosulás között. A felperes által kiadni kért adatok részben az alperes tevékenységére vonatkoztak, azonban a bíróság döntő jelentőséget tulajdonított annak, hogy a kért információk nem az intézmény közfeladatát, hanem az üzleti megfontolásból elvállalt vállalkozási, piaci tevékenységét érintik. Az alperes – az ítélet szerint – kizárólag a közvetlenül a közfeladatának ellátása során keletkezett adatok kiadására köteles, amely közfeladatot az alapító okiratban meghatározott oktatás és az azzal kapcsolatos alaptevékenységei testesítik meg. Ezt meghaladóan végezhető vállalkozási tevékenysége során keletkezett adatok nem a közfeladat ellátásával kapcsolatosak, így azok kiadását az alperes jogszerűen tagadta meg.<sup>34</sup>

A *b)* pont szerinti közérdekű cél megvalósítására vonatkozó transzparencia iránti igényt ugyanakkor nyomatékosítja a KEKVA intézményét átmenetileg a Vat. 8./A alcímébe iktató – s így a KEKVA tv. előképeinek tekinthető – 2020. évi CXLVIII. törvény 97–98. § már idézett előterjesztői indokolása.<sup>35</sup> Eszerint ugyanis a *ex lege* közfeladatot ellátó közérdekű vagyongazdálkodó alapítvánnyá nem minősített, tehát az *a)* pont szerinti közfeladatnak híján levő közérdekű vagyongazdálkodó alapítvány is elláthat közfeladatot, ami logikailag a *b)* pont szerinti célra irányítja a közfeladati fókusz.

33 Lásd 2017.El.II.J.GY.P.3. szám, [95].

34 2017.El.II.J.GY.P.3. szám, [95].

35 Végső előterjesztői indokolás a 2020. évi CXLVIII. törvényhez.

## Dilemmák a közpénzügyi transzparenciaszabályozás kapcsán

A KEKVA tv. hatályba lépését követően az Állami Számvevőszék online folyóirata sietett leszögezni:

„Az Állami Számvevőszékről szóló törvény alapján az ÁSZ ellenőrzi azokat a szervezeteket, amelyek az államháztartásból támogatásban – ide nem értve a személyi jövedelemadó meghatározott részének az adózó rendelkezése alapján történő átutalását – vagy ingyenes vagyonjuttatásban részesülnek. Ezen szervezetek gazdálkodási tevékenységének egésze ellenőrizhető. Tehát az ellenőrzést a felsőoktatási vagyongazdálkodási alapítványok mellett külön az általuk fenntartott egyetemeken is le lehet folytatni. Tehát míg a modellváltás előtti időszakban központ költségvetési szervként, a modellváltást követően, alapítványi fenntartású magánegyetemként lehet ezeket felsőoktatási intézményeket ellenőrizni. Az alapítványi fenntartású magánegyetemek esetében az államháztartásból származó források felhasználásának keretében az államháztartásból nyújtott támogatás és az államháztartásból meghatározott célra ingyenesen juttatott vagyon felhasználása, illetve a gazdálkodási tevékenység egésze is ellenőrizhető ugyanúgy, mint a fenntartó alapítványoknál.”

Ennek az álláspontnak vizsgálódásunk tárgyát illetően kettős jelentősége van. Egyfelől ez a megközelítés a fenntartó KEKVA és a modellváltó egyetem esetében egyaránt erősíti a közfeladatot ellátó szervi státusz vagyonszempontú megalapozását. Másfelől pedig az ÁSZ tv. 32. § (3) bekezdése előírja az Állami Számvevőszék ellenőrzési jelentéseinek nyilvánosságát.

A KEKVA tv. hatálybalépése idején a Kbt. 5. § (1) bekezdés *e*) pontja a közbeszerzési eljárás lefolytatására kötelezettek közé sorolta azt a jogképes szervezetet, amelyet nem ipari vagy kereskedelmi jellegű, kifejezetten közérdekű tevékenység folytatása céljából hoznak létre, vagy amely bármilyen mértékben ilyen tevékenységet lát el, feltéve, hogy e szervezet felett az *a*)–*e*) pontban meghatározott egy vagy több szervezet, az Országgyűlés vagy a Kormány közvetlenül vagy közvetetten meghatározó befolyást képes gyakorolni, vagy működését többségi részben egy vagy több ilyen szervezet (testület) finanszírozza. A kérdés úgy merült fel: a Kbt. 5. § (1) bekezdés *e*) pontja kiterjed-e a KEKVA-ra, illetve a modellváltó egyetemekre? A kérdéses törvényi hely kommentárja<sup>36</sup> az 5. § (1) bekezdés *e*) pontja szerinti ajánlatkérőket a joggyakorlatra és a közösségi jogra utalva közjogi intézményeknek (*body governed by public law*) nevezi. A kommentár felidézi,<sup>37</sup> hogy a Kbt. miniszteri indokolása szerint a törvény a korábbihoz képest pontosítja a közjogi szervezetekre vonatkozó meghatározást, és rögzíti, hogy a kifejezetten közérdekű célra létrehozott szervezetek minősülnek csak ajánlatkérőknek. Egyebekben a Kbt. 5. § (2) bekezdés a támogatásban részesülő

<sup>36</sup> Patay 2021

<sup>37</sup> Patay 2021

szervezeteket kötelezi közbeszerzési eljárás lefolytatására. A Közbeszerzési Hatóság ennek alapján foglalt úgy állást,<sup>38</sup> hogy az általános szabályok szerint a vagyonkezelő alapítványok és az általuk fenntartott felsőoktatási intézmények közjogi szervezetként ajánlatkérőknek minősülhetnek, a közjogi szervezetek nemcsak az uniós forrásból finanszírozott, hanem valamennyi beszerzésük tekintetében közbeszerzési eljárás lefolytatására kötelezettek, ennek hiányában pedig az érintett alapítványok és felsőoktatási intézmények – támogatásból megvalósuló beszerzések esetén – a támogatás okán is ajánlatkérő szervezeteknek minősülhetnek. A kérdés az Európai Bizottság és a magyar kormány közötti vitában kiéleződött. A Közbeszerzési Hatóság a sajtóhírekből megismert bizottsági álláspontra, a jogállamisági eljárás megindítását követően azzal reagált, hogy álláspontját továbbra is fenntartja, az alapítványok főszabály szerint közbeszerzésre kötelezettek.<sup>39</sup> A magyar jogalkotó végül engedett a bizottsági nyomásnak és a 2022. évi XXIX. törvény 13–14. §-okkal a Kbt. 5. § (1) bekezdést egy *f*) ponttal egészítette ki: „a közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványok és az általuk létesített vagy fenntartott jogi személyek.” Innentől tehát a fenntartó KEKVA és a modellváltó egyetem félreérthetetlenül a Kbt. 5. § (1) bekezdés hatálya alá tartozik. A módosító törvény miniszteri indokolása<sup>40</sup> mindenesetre megjegyzi:

„A jelenleg működő, közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványok ajánlatkérői minőségét illetően a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLIII. törvény (a továbbiakban: Kbt.) rendelkezései alapján eddig is levezethető volt, hogy ezen szervezetek, illetve az általuk fenntartott intézmények – anélkül, hogy a Kbt. rendelkezései között külön nevesítve lennének – a Kbt. 5. § (1) bekezdés *e*) pontja alapján ajánlatkérő szervezetnek minősülnek.”

A közpénzügyek transzparenciájáról rendelkezik két további törvény: a Knyt. és a Taktv. A fejlesztési támogatások átláthatóságát szabályozó Knyt. személyi hatályát [1. § (1) bekezdés] a 2019. évi LXVI. törvény 77. § egészítette ki egy *d*) ponttal, s így az kiterjed a 100%-os állami tulajdonban álló szervezet által létrehozott alapítványtól – tehát a KEKVA-tól – 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 támogatásokra is. A Knyt. nem vonatkozik magukra az államháztartás alrendszeréből kikerült modellváltó egyetemekre, jöllehet a közvetlenül a felsőoktatási intézménytől származó támogatások súlya eddig nem volt számottevő. Az uniós kritikák között ugyan nem szerepelt, azonban valós probléma, hogy a Taktv. 1. § *a*) pontja

38 Közbeszerzési Hatóság 2021

39 Közbeszerzési Hatóság 2022

40 Lásd: [www.parlament.hu/irom42/01202/01202.pdf](http://www.parlament.hu/irom42/01202/01202.pdf)



(„köztulajdonban álló gazdasági társaság: az a gazdasági társaság, amelyben a Magyar Állam, helyi önkormányzat, a helyi önkormányzat jogi személyiséggel rendelkező társulása, többcélú kistérségi társulás, fejlesztési tanács, nemzetiségi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat jogi személyiségű társulása, költségvetési szerv vagy közalapítvány külön-külön vagy együttesen számítva többségi befolyással rendelkezik”)

értelmében, ez a transzparenciaszabályozás nem terjed ki a KEKVA, illetve a modellváltó egyetemek többségi befolyásával működő gazdasági társaságokra. Ez a hiányosság a KEKVA tv. 17. § (1) bekezdés c) pontja alá tartozó vállalkozói tevékenység átláthatóságával kapcsolatos aggályokat növeli.

### **Változott-e a modellváltó egyetemek életének nyilvánossága?**

Az Nftv. több ponton is tartalmaz a felsőoktatási intézmények működésének átláthatóságát biztosító szabályokat. Az egyetemi modellváltással – az érintett intézmények vonatkozásában – azok a transzparencia-előírások váltak kérdésessé, amelyeket az Nftv. eleve az állami felsőoktatási intézmények számára fogalmazott meg. A modellváltó egyetemek viszont értelemszerűen kikerültek az állami felsőoktatási intézmények kategóriájából.

Ilyen szabály mindenekelőtt az Nftv. 13/B. §, amely az intézmény stratégiai döntéseinek megalapozása, valamint a gazdálkodási tevékenység szakmai támogatása és ellenőrzése céljából konzisztórium működését írja elő. A § (2) bekezdése szerint a konzisztórium tagok személyére a fenntartónak javaslatot tesznek a felsőoktatási intézmény gazdasági-társadalmi környezete meghatározó szervezetei és az érintett felsőoktatási intézmény, valamint a felsőoktatási intézmény hallgatói önkormányzata: a javasolt tagok névsorát és szakmai önéletrajzát nyilvánosságra kell hozni. Az Nftv. 24. § (7) bekezdése állami felsőoktatási intézmények esetében rendelkezik úgy, hogy a munkáltatói jogok gyakorlásának rendjét a rektor és a kancellár utasításban szabályozza, amely utasítást – az SZMSZ-el azonos módon – közzé kell tenni. Érdekesen alakul a szenátusi ülések nyilvánossága. Az állami felsőoktatási intézményben a szenátus ülései az intézmény alkalmazottai, hallgatói számára nyilvánosak.<sup>41</sup> Ehhez képest az Nftv. 96. § (5) bekezdése értelmében, a közhasznú szervezetként működő felsőoktatási intézmény működése nyilvános, a szenátus ülései pedig – ha törvény eltérően nem rendelkezik – a személyi kör korlátozása nélkül nyilvánosak (igaz, intézményi szabályzat személyiségi jogokra, üzleti titok, szellemi tulajdon védelme miatt emelhet korlátokat). A KEKVA tv. 5. § (4) bekezdésénél fogva a KEKVA, ha ezt kéri, közhasznú jogállásúnak minősül. Akár azt is gondolhatjuk: a modellváltó egyetemek szenátusi üléseinek nyilvánossága bővült a modellváltást követően. Csak hogy jelenleg nincsen egyértelmű kodifikációs válasz arra kérdésre, hogy a közhasznú

<sup>41</sup> Nftv. 12. § (7) bekezdés f) pontja.

jogállást szerzett KEKVA által fenntartott egyetem mitől válik közhasznú szervezetként működő felsőoktatási intézménnyé. S ha ezt a felvetést felesleges aggályoskodásként zárójelbe is tesszük, akkor is a „levegőben lóg” egy további kérdés: mi van, ha a fenntartó KEKVA nem kérelmezi a közhasznú jogállást? Ráadásul a szenátusi döntések nyilvánosságát illetően egyértelmű a visszalépés. Az Nftv. 12. § (7) bekezdés *i)* pontja szerint, csak az állami felsőoktatási intézményekben kell a szenátus üléseiről jegyzőkönyvet készíteni, a szenátus döntéseit határozatba foglalni és az SZMSZ-ben meghatározottak szerint nyilvánosságra hozni.

## Gyakorlati tapasztalatok a modellváltás első évéből

Nem sokkal azután, hogy az *Átlátszó* újságírója közérdekű adatkérésben érdeklődött az Erdő Háza projekt részletei iránt a Soproni Egyetemért Alapítvány tulajdonában levő TAEG-nél,<sup>42</sup> a K-Monitor közérdekű bejelentéssel fordult a NAIH-hoz, a KEKVA közzétételi gyakorlata tárgyában.<sup>43</sup>

A K-Monitor észrevételezte,<sup>44</sup> hogy a KEKVA tv. 1. mellékletében felsorolt 33 db KEKVA közül – 2021 novemberében – 19 db semmilyen módon, a további 14 db pedig hiányosan tett eleget közzétételi kötelezettségének.

A közérdekű bejelentés a továbbiakban hosszan részletezi, hogy az Infotv. általános közzétételi listáról szóló 1. mellékletének szövegezése (annak korszerűtlensége) mennyiben nehezíti meg a közzétételi kötelezettség teljesítését a KEKVA számára.<sup>45</sup>

Erre példa az Infotv. 1. melléklet I. részének 8. pontja, amely a 2006. évi LXV. törvény 1. § (1) bekezdéssel amúgy kivezetésre ítélt közalapítványok számára írja elő az alapító okiratuk közzétételi kötelezettségét. Az Infotv. 1. mellékletében ugyanakkor nincsen olyan rendelkezés, amely a KEKVA-t kötelezné alapító okirata közzétételére.

## Összegzés

Megállapíthattuk, hogy a fenntartó KEKVA és a modellváltó egyetemek feladatorientált és vagyonszemponturna megközelítésből egyaránt közfeladatot ellátó szervezeteknek minősülnek, azonban átláthatóságuk mégsem problémamentes. A modellváltó egyetemek és fenntartóik transzparenciaszabályozásával összefüggő aggályokat, változásokat három csoportba rendezhetjük.

- A KEKVA tv. 17. § (1) bekezdés szabályozási technikája legalábbis felveti azt az értelmezési lehetőséget, hogy a *b)* pont alatti közérdekű cél megvalósítása, valamint a *c)* pont alatti forrásteremtés érdekében tett tevékenység leválasztható a KEKVA közfeladatot ellátó szervei minőségéről, és így – legalábbis feladatorientált megközelítésből – a transzparenciakötelezettségek kizárólag az *a)* pont

42 Lásd: [https://kimittud.hu/request/erdo\\_haza\\_projekt\\_muszaki\\_adatok](https://kimittud.hu/request/erdo_haza_projekt_muszaki_adatok)

43 K-Blog 2021

44 Lásd: [https://m.blog.hu/k/k/image/infotorveny\\_kozzeteteli\\_lista\\_naih.pdf](https://m.blog.hu/k/k/image/infotorveny_kozzeteteli_lista_naih.pdf)

45 Lásd: [https://m.blog.hu/k/k/image/infotorveny\\_kozzeteteli\\_lista\\_naih.pdf](https://m.blog.hu/k/k/image/infotorveny_kozzeteteli_lista_naih.pdf)

alatti közfeladat-ellátási tevékenységgel összefüggésben terhelik a KEKVA-t. A forrásteremtési, vállalkozási tevékenység megvalósítható gazdasági társaság alapításával, társasági részesedés megszerzésével is. Erre friss példa a TAEG ügye.<sup>46</sup> A fenntartó KEKVA, illetve a modellváltó egyetemek vállalkozási (forrásteremtési) tevékenységei átláthatóságával kapcsolatos aggályokat éppen ezért növeli, hogy a Taktv. hatálya nem terjed ki a KEKVA, illetve a modellváltó egyetemek többségi befolyásával működő gazdasági társaságokra.

- Az Nftv. szektorális transzparenciaszabályait illetően mindenképpen visszalépés a modellváltó egyetemek tekintetében, hogy esetükben immáron nem kötelező az egyetemi polgárok önkormányzati szerveként is felfogható, kontrollfunkciót ellátó konzisztórium működése,<sup>47</sup> s nincsen előírás a munkáltatói jogok gyakorlásának rendjét szabályozó utasítás közzétételére,<sup>48</sup> valamint a szenátusi döntések nyilvánosságára sem.<sup>49</sup> A szenátusi ülések nyilvánossága ugyanakkor tágult:<sup>50</sup> feltéve, hogy a fenntartó KEKVA kérelmezi a közhasznú jogállást,<sup>51</sup> s így azt a KEKVA által fenntartott felsőoktatási intézményre is vonatkoztathatjuk.
- Az Infotv. 1. mellékletének szövegezése önmagában is nehezíti a KEKVA és a modellváltó egyetem közzétételi kötelezettségének teljesítését. Jelenleg nincsen tételes előírás az Infotv. 1. mellékletében arra, hogy a KEKVA az alapító okiratát (annak módosításait) elektronikusan közzétegye.

## Irodalomjegyzék

- Erdélyi Katalin (2022a): Titkolja egy 477 milliós beruházás részleteit a soproni erdőgazdaság. *Átlátszó.hu*, 2022. március 16. Online: <https://atlatzo.hu/kozadat/2022/03/16/titkolja-egy-477-millios-beruhazas-reszleteit-a-soproni-erdogazdasag/>
- Erdélyi Katalin(2022b): Titkolták, de kiderítettük az EU-s pénzből épült soproni vadaspark adatait. *Átlátszó.hu*, 2022. július 4. Online: <https://atlatzo.hu/kozadat/2022/07/04/titkoltak-de-kideritettuk-az-eu-s-penzbol-epult-soproni-vadaspark-adatait/>
- K-Blog (2021): *Mi történik az alapítványoknak kiszervezett közvagyonnal?* (2021. november 24.). Online: [https://k.blog.hu/2021/11/24/kekva\\_830](https://k.blog.hu/2021/11/24/kekva_830)
- Közbeszerzési Hatóság (2021): *Súlyos tévedés a jogállamiságról szóló jelentésben* (2021. július 22.). Online: <https://kozbeszerzes.hu/hirek/sulyos-tevedes-jogallamisagrol-szolo-jelentesben/>
- Közbeszerzési Hatóság (2022): *Jogállamisági mechanizmus: biztosított a verseny és az átláthatóság* (2022. május 5.). Online: <https://kozbeszerzes.hu/hirek/jogallamisagi-mechanizmus-biztosított-a-verseny-es-az-atlathatosag/>
- Patay Géza (szerk.) (2021): *A közbeszerzés joga. Kommentár a gyakorlat számára*. Budapest, HVG-ORAC.

46 Erdélyi 2022

47 Nftv. 13/B. §.

48 Nftv. 24. § (7) bekezdés.

49 Nftv. 12. § (7) bekezdés *i* pontja.

50 Nftv. 96. § (5) bekezdés.

51 KEKVA tv. 5. § (4) bekezdés.

Sándor István: *A vagyongazdálkodó alapítvány magyar szabályozása tekintettel egyes külföldi jogrendszerekre*. Előadás. Budapest, MKIK Jogi Szekció, 2020. március 12. Online: <https://bit.ly/3iFxVAE>

### ***Jogforrások***

2017.EI.II.J.GY.P.3. szám. Online: [https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglo\\_lo\\_velemen\\_y\\_adatvedelem.pdf](https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglo_lo_velemen_y_adatvedelem.pdf)

Végző előterjesztői indokolás a felsőoktatás szabályozására vonatkozó és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2020. évi CXLVIII. törvényhez

Végző előterjesztői indokolás a közfeladatot ellátó közérdekű vagyongazdálkodó alapítványokról szóló 2021. évi IX. törvényhez