

## EGY SZÉP TÖRTÉNET VÉGE? A MAGYAR CAFETERIA-SZABÁLYOZÁS ÉS A NEMZETKÖZI JOG

*Szemesi Sándor<sup>1</sup>*

A személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény (Szja törvény) 71. §-a lehetővé teszi a munkáltatók számára, hogy a munkabérenél előnyösebb adózási feltételek mellett béren kívüli juttatásokban részesítsék a munkavállalóikat. A magyar kormány azonban 2011-ben jelentősen módosította a béren kívüli juttatások rendszerét, bevezetve a Széchenyi Pihenő Kártyát (SZÉP Kártya) és az Erzsébet utalványokat, melyek 2012. január 1-jén hatályba is léptek. A módosítást megelőzően a magyar jogrendszerben nem voltak speciális feltételek az utalványok kibocsátására, illetőleg formájára vonatkozóan, így a cafeteria juttatások piacát lényegében három francia tulajdonú vállalkozás, az Edenred, a Le ChequeDéjeuner és a Sodexo uralta. Az Európai Bizottság a SZÉP Kártya és az Erzsébet utalványok szabályozása miatt kötelezettségszegési eljárást indított Magyarország ellen (C-179/14. sz. ügy), az ügyben 2015. szeptemberében jelent meg a főtanácsnoki vélemény.<sup>2</sup> Ezzel párhuzamosan a három, az Erzsébet utalványok bevezetésével hátrányosan érintett vállalkozás külön-külön nyújtott be keresetet Magyarország ellen a washingtoni székhelyű Beruházási Viták Rendezésének Nemzetközi Központja (ICSID) előtt.

A Széchenyi Pihenő Kártya ötletét 2010 tavaszán a Széchenyi Klub Gazdaságfejlesztő Társaság vetette fel. A kártya célja a „béren kívüli juttatások” kategórián belül az egészségmegőrzéshez, az egészséges életmódhoz, és általában az életminőség javításához kapcsolódó szolgáltatások elérhetőségének bővítése volt, együttesen a turizmus gazdaságfejlesztési szerepének erősítésével és a gazdasági növekedés hazai forrásainak bővítésével. Az Szja törvény előírásai szerint a juttatás 450.000 forint összegig kedvezményesen adózik, a munkáltatónak a támogatás értékének 1,19-szerese után kell 16 százalékos mértékű személyi jövedelemadót és 14 százalékos eho-tfizetnie, azaz összesen a juttatás mértéke 35,7 százalékanak megfelelő közterhet kell megfizetni<sup>3</sup> (miközben a bérjövdelem után fizetendő közteher mértéke 51,17 százalék). A SZÉP Kártya szálláshely alszámlájára legfeljebb 225 ezer, a vendéglátás alszámlájára legfeljebb 150 ezer, míg a szabadidő alszámlájára legfeljebb 75 ezer forint támogatás használható fel.

Aligha vitatható, hogy a Széchenyi Pihenő Kártya kibocsátásának fent említett céljai teljes mértékben kiállják a jogszerűség próbáját – az ördög azonban, mint immáron annyiszor, a részletekben, ezúttal a kibocsátásra jogosultak körének meghatározásában lakozik. SZÉP kártya kibocsátására ugyanis csak olyan szolgáltatók jogosultak, melyek ügyfelek számára nyitva álló helyiséget tartanak fenn minden 35 ezer főnél több lakosú magyarországi településen, az utolsó lezárt üzleti évükben legalább 100 ezer darab saját kibocsátású

<sup>1</sup> A tanulmány a Magyar Tudományos Akadémia és a Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar közös, MTA–DE Közzolgálatási Kutatócsoportjának a Területi közzolgálatások szabályozásai című projektje keretében készült. A projekt leírására l.: Horváth M.T.: Szempontok a területi közzolgálatások regulációs változásainak vizsgálatához. In: HMT (szerk.): *Kilengések. Közzolgálatási változások*. Budapest: Dialog Campus, 2013. 9–25. old.

<sup>2</sup> *Szemesi Sándor*, habil. egyetemi docens, DE-ÁJK

<sup>3</sup> <http://www.kozjavak.hu/hu/yves-bot-fotanacsnok-inditvanya-magyar-szep-kartya-es-az-erzsebet-utalvany-ugyeben> (letöltés: 2016. február 22.)

<sup>3</sup> [https://www.nav.gov.hu/nav/ado/szja/Tajekoztato\\_az\\_un\\_ca20150110.html](https://www.nav.gov.hu/nav/ado/szja/Tajekoztato_az_un_ca20150110.html) (letöltés: 2016. február 22.)

készpénz-helyettesítő fizetési eszközzel rendelkeznek, és legalább 2 év tapasztalatuk van a béren kívüli juttatások igénybevételére szolgáló elektronikus utalványkártyák kibocsátásában, és az általuk kibocsátott ilyen utalványkártyák száma meghaladta a 25 ezer darabok a legutolsó lezárt üzleti év adatai alapján. A mögöttes szabályozás alapján pedig az is egyértelmű, hogy külföldi vállalkozás magyarországi fióktelepe nem jogosult SZÉP Kártya kibocsátására. Mindez gyakorlatilag azt jelenti, hogy csak olyan gazdasági társaság végezheti a SZÉP Kártya kibocsátását, amely hasonló kártyák kibocsátásában tapasztalattal bír, és emellett országos lefedettsége révén képes a teljes lakosság kiszolgálására. Ténylegesen ma Magyarországon SZÉP Kártyát az OTP Pénztárszolgáltató Zrt (OTP Bank), az MKB Nyugdíjpénztárt és Egészségpénztárt Kiszolgáló Kft. (MKB Bank) és a K&H Csoportszolgáltató Központ Kft. (K&H Bank) bocsát ki. Tekintettel arra, hogy a kártya kibocsátásához és használatához kapcsolódó díjakról és jutalékokról is jogszabály rendelkezik, és 2015 novemberi állapot szerint az OTP Bank kártyáját fogadja el egyértelműen a legtöbb elfogadóhely,<sup>4</sup> míg a K&H Bank és az MKB Bank kártyáit nagyjából 18 ezer helyen fogadják el.<sup>5</sup>

A SZÉP Kártya szabályozásának gyenge pontját véleményem szerint egyértelműen nem a Kártyával előmozdítani kívánt célok, hanem a kibocsátók körének korlátozása jelenti, mellyel kapcsolatosan legalábbis felmerülhet a belső piaci szolgáltatásokról szóló 2006/123/EK irányelvszerűsége. Az a magyar jogalkotói törekvés ugyanis, miszerint a SZÉP Kártya kibocsátóinak, „Magyarország gazdasági és társadalmi életébe szervesen be kell ágyazódniuk”, a magyar kormány álláspontja szerint a szolgáltatást egyértelműen a letelepedés szabadsága körében helyezi el. Ennek indoka a fogyasztók, a szolgáltatást igénybe vevő személyek és a hitelezők védelme, mint nyomasztó közérdek.

Alaposabban megvizsgálva a magyar érvelést, két alapvető jogi ellenvetés is felhozható azzal szemben. Egyrészt, a letelepedés és a szolgáltatásnyújtás szabadsága közötti elhatárolás alapja, hogy amennyiben az adott gazdasági szereplő le van telepedve abban a tagállamban, ahol a szolgáltatást kínálja, akkor az EUMSZ 49. cikke szerinti letelepedés szabadságáról beszélünk, míg ha a gazdasági szereplő nincs letelepedve a tagállamban, akkor az EUMSZ 56. cikke szerinti szolgáltatásnyújtás szabadságával él (lásd például: DuomoGpa és társai ítélet, 30. pont). Véleményem szerint a SZÉP Kártya működésének elvételéből aligha következik az, hogy a SZÉP Kártyához kapcsolódó szolgáltatásokat határon át nyúló szolgáltatásként (és ekként a letelepedés szabadsága mellett a szolgáltatásnyújtás szabadsága alá is tartozó módon) ne lehessen nyújtani, hiszen ezen cafeteria-elemnél nem elsősorban a SZÉP Kártyát kibocsátó vállalkozás, hanem az elfogadóhelyek fontosak a magánszemélyek számára. Önmagában a „*gazdasági és társadalmi életbe történő beágyazódás*” viszont aligha lehet alkalmas a fogyasztók védelme mint közérdek igazolására: pusztán attól, hogy egy pénzügyi intézmény Magyarországon működik, még korántsem garantálható sem a működésének hatékonysága, sem pedig az, hogy a működés során a felelős gazdálkodás követelménye folyamatosan érvényesül. A minden 35 ezer főnél nagyobb településen működtetett ügyfélszolgálati iroda előírása ugyanakkor gyakorlatilag az országos lefedettséget és ekként a külföldi szolgáltatók kizorítását célozza – mint a SZÉP Kártyát jelenleg nyújtó szolgáltatók listája is mutatja, gyakorlatilag teljes sikerrel. Miután azonban a SZÉP Kártyát a munkáltatóknak kell igényelniük (és nem pedig a munkavállalóknak), ezért az országos lefedettség követelménye sem tűnik racionálisan indokolhatónak.

<sup>4</sup> Az OTP Bank honlapja nem közöl egyértelmű információt, de legalább 19122 elfogadóhellyel állnak szerződésben.

<sup>5</sup> K&H Bank: 18524, MKB Bank: 17811 elfogadóhely.

Mindezen érvek alapján véleményem szerint nehezen képzelhető el olyan helyzet, hogy az Európai Unió Bírósága végül a magyar kormánynak adjon igazat, és a SZÉP Kártya kibocsátására vonatkozó szabályozást az uniós joggal összeegyeztethetőnek fogadja majd el. Más kérdés, hogy a kötelezettségszegés megállapításának milyen további következményei lehetnek majd, hiszen a SZÉP Kártya bevezetése óta eltelt időben a munkáltatók döntő többsége (ezen belül pedig az átlagosnál több munkavállalót foglalkoztató, legnagyobb magyarországi vállalkozások szinte mindegyike) már szerződést kötött valamelyik, a SZÉP Kártya kibocsátására jelenleg jogosult pénzüszintézzel, ekként meglehetősen nehezen képzelhető el kifejezett kormányzati intézkedés nélkül egy új szereplő piacra lépése, már csak azért is, mert a SZÉP Kártya kibocsátására vonatkozó feltételek is jogszabályon alapulnak, így egy új vállalkozás abban sem tud a már piacon levőkhöz képest kedvezőbb ajánlatot tenni.

Az Erzsébet utalványok bevezetése időben lényegében egybeesik a SZÉP Kártya bevezetésével, azonban az Erzsébet utalványokkal szemben felmerülő problémák egészen más természetűek, mint a SZÉP Kártya esetében már ismertett aggályok. Az Erzsébet utalvány a Magyar Nemzeti Üdülési Alapítvány által kibocsátott utalvány, mely egyaránt felhasználható fogyasztásra kész étel vásárlására, melegkonyhás vendéglátóhelyi szolgáltatások igénybevételére, meghatározott termékek vagy szolgáltatások igénybevételére, gyermekek neveléséhez szükséges termékek vásárlására, illetve szociális célból, törvényben meghatározott termékek vásárlására vagy szolgáltatások igénybevételére. Az Erzsébet utalvány rendszere az Erzsébet programhoz kapcsolódik, mely program jogállását a 2012. évi CIII. törvény<sup>6</sup> szabályozza. A program célja, hogy *„a meglévő keretek között jelentősen csökkentese azon szociálisan rászorulókat, különösen gyermekek számát, akik részére nem biztosított a napi többszöri étkezés, az életkoruknak megfelelő egészséges táplálék, a tudás megszerzéséhez szükséges egészségi állapot, a regenerációhoz szükséges aktív kikapcsolódás lehetősége”*. A program fő forrását az Erzsébet utalványok kibocsátásával, forgalmazásával a Magyar Nemzeti Üdülési Alapítványnál keletkezett bevétel képezi.

Az Erzsébet utalványokkal a fő jogi problémát az jelenti, hogy a jogalkotó döntése értelmében a fogyasztásra kész étel vásárlásához tett munkaadói hozzájárulás (minden megkezdett hónap esetében a havi 8 ezer forintot meg nem haladó rész erejéig) csak akkor minősül béren kívüli juttatásnak és ezáltal csak akkor részesül a munkabérhez képest kedvezőbb adózásban, ha a vásárlás az Erzsébet utalványokkal történik. Ez a korlátozás gyakorlatilag kiszorította a piacról az ott jelen levő három külföldi vállalkozást (Edenred, Le ChequeDéjeuner és Sodexo). Az Erzsébet utalványok jogi helyzete tehát nem egyszerűen csak az uniós jog és a magyar jog összhangjának vizsgálatát igényli (mint a SZÉP Kártya esetében), hanem külön is vizsgálendő az érintett külföldi vállalkozások működésének ellehetetlenítése.

Az Erzsébet utalványok uniós joggal való összhangjának vizsgálata során a kulcskérdés az, hogy az Erzsébet utalványok kibocsátása tekinthető-e az EUMSZ hatálya alá tartozó gazdasági tevékenységnek vagy sem. A kérdés azért jelentős, mert az uniós jog sérelme csak akkor hívható fel, ha az uniós jog hatálya alá tartozó (gazdasági) tevékenységről van szó. Az Európai Bizottság álláspontja szerint egyértelműen gazdasági tevékenységről van szó, melyet igazol, hogy a múltban ezt a tevékenységet Magyarországon is gazdasági társaságok végezték, és az Európai Unió más tagállamaiban jelenleg is azok végzik. A magyar kormány álláspontja szerint ugyanakkor az Erzsébet utalványok kibocsátása nem gazdasági tevékenység, mivel az nem piaci feltételek között történik, és nem is célja a nyereségszerzés – a program haszna kizárólag szociális célokra használható fel. Álláspontom szerint (összhangban az ügyben nemrégiben megjelent főtanácsnoki indítvánnyal) különbséget kell tenni a főtevékenység (Erzsébet utalványok kibocsátása, melynek során semmiféle szociális szempont nem

<sup>6</sup> 2012. évi CIII. törvény az Erzsébet-programról.

érvényesül, bármely munkavállaló számára biztosítható ugyanis az utalvány) és az abból befolyó összegek (kétségekívül szociális célokra történő) felhasználása között. A szerencsejátékok vonatkozásában maga az Európai Unió Bírósága is így foglalt állást a Schindler ügyben<sup>7</sup> 1994-ben: „*noha a ... törvény előírja, hogy a lottójátékból származó bevételek csupán meghatározott, különösen közérdekű célokra fordíthatók, a nyereség felhasználására vonatkozó szabályok nem változtatnak a szóban forgó tevékenység jellegén, és nem fosztják meg gazdasági jellegétől*”.

Álláspontom szerint, amennyiben a jogalkotó lehetővé tenné (mint ahogy történt az a múltban is), hogy azonos adózási feltételekkel a munkáltatók szabadon választhassanak a különböző étkezési utalványok között, adott esetben akár azzal a többletinformációval rendelkezve, hogy az Erzsébet utalványok választása esetén a kibocsátó a nyereségét vitathatatlanul szociális célokra használja fel, az Erzsébet program teljes mértékben összhangban volna az Európai Unió jogával. Abban az esetben azonban, ha egyértelmű adójogi különbségtétel áll fenn a nemzeti jogrendszerben egy bizonyos utalványtípus számára, egy ésszerűen viselkedő gazdasági szereplő számára nincs reális választási lehetőség. Külön érdekesség, hogy a magyar kormány az Erzsébet utalványok eltérő (kedvezőbb) adózását az adórendszer koherenciájával próbálja indokolni, ám meglátásom szerint éppen a koherencia ellen hat, ha ugyanazt a szolgáltatást két különböző adókulcs terheli attól függően, hogy ki a szolgáltatás nyújtója.

Amíg azonban a SZÉP Kártya esetében „csak” a szolgáltatás nyújtásának diszkriminatív jellegű korlátozásáról beszélhetünk, mely megakadályozza a piacra lépést, addig az Erzsébet utalványok bevezetése kifejezetten hátrányosan érintett három, ugyanezen a piacon tevékenykedő vállalkozást, az Edenredet, a Le ChequeDéjeunert és a Sodexot. Miután ebben az esetben a három említett vállalkozás már működő befektetése lehetetlenült el a magyar jogalkotás eredményeként, a vállalkozások külön-külön a washingtoni székhelyű Beruházási Viták Rendezésének Nemzetközi Központjához (ICSID) is fordultak, az 1986. évi, Magyarország és Franciaország között megkötött kétoldalú beruházásvédelmi egyezmény megsértését állítva, mindhárom ügyben jelenleg (2015 novemberében) még a tárgyalás előkészítése zajlik. Bár az ICSID eljárását tipikusan kisajátítás vagy államosítás esetén szokták a befektetők kezdeményezni, véleményem szerint itt mégsem erről van szó: a beruházásvédelmi egyezmény 3. cikke ugyanis előírja az igazságos és méltányos elbánást, kizárva minden olyan indokolatlan vagy megkülönböztető intézkedést, mely megakadályozhatná a vállalkozások irányítását, fenntartását, használatát, élvezetét vagy felszámolását, míg a 4. cikk értelmében minden szerződő fél a másik szerződő fél beruházóit köteles ugyanolyan elbánásban részesíteni, mint saját beruházóit. Véleményem szerint egy olyan szabályozás, mely a már létező cafeteria-elemekkel azonos adózási feltételekkel egy új elemet vezet be a piacra, lehetővé téve a munkáltatók számára az ezek között történő választást, akkor is jogszerűnek tekinthető, ha hatását tekintve a hazai munkáltatók egy tekintélyes része végül az Erzsébet utalványt választja. Az a jogi szabályozás ugyanakkor, amely az adózási környezet kedvezőtlen megváltoztatásával gyakorlatilag nem kínál valós választási lehetőséget az ésszerű gazdálkodás keretein belül, és egyértelműen preferál egy hazai szolgáltatót a külföldi tulajdonúakkal szemben, aligha értékelhető másként, mint az említett beruházásvédelmi egyezmény megsértésének. Ebből a szempontból, amennyiben az Európai Bíróság kötelezettségzegést megállapító ítélete megszületik, az legalábbis nem fogja erősíteni a magyar kormány pozícióit az ICSID előtt folyamatban levő három perben.

<sup>7</sup><http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?jsessionid=9ea7d0f130d5d526ddcbe9ed43cf9dd7e124da0d749c.e34KaxiLc3eQc40LaxqMbN4Oc38Oe0?text=&docid=98573&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=180586> (letöltés: 2016. február 21.)

És bár az eljárások – **valószínűsíthetően** évek múlva történő – lezárását követően az érintett három vállalkozás aligha tér már vissza a teljesen megváltozott körülmények között éveken át működő magyar piacra, de az azért sejthető, hogy a történet vége valószínűleg legfeljebb az ICSID előtt a képviseletet ellátó ügyvédi irodák számára lehet SZÉP: a ChequeDejeuner és a Sodexo elleni pereket vivő ügyvédi iroda 768,6 millió, míg az Edenred elleni perbeli képviseletet ellátó ügyvédi iroda 446,7 millió forint keretösszegekről szóló szerződéseket kötött a Nemzeti Fejlesztési Minisztériummal.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> <http://www.kormany.hu/download/7/c9/30000/megb%C3%ADz%C3%A1s%2020141231.pdf> (letöltés: 2016. február 21.)