



A költségtérítés szabályozása és gyakorlata

Jelen dokumentum

a KÖFOP-2.2.6-VEKOP-18-2019-00001 azonosító számú
„Az információszabadság hazai gyakorlatának feltérképezése és
hatékonyságának növelése”
című kiemelt projekt keretében készült.

Készítette:

EX ANTE Tanácsadó Iroda Kft.

HBH Stratégia és Fejlesztés Kft.

Megbízó:

Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság

Dátum:

2022. szeptember 29.

SZÉCHENYI 2020



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE

1 TECHNIKAI FEJEZETEK

1.1 Verziókövetés

Verziószám	Dátum	Megjegyzés
v1.0	2022. augusztus 2.	A dokumentum NAIH véleményezésre átadva
v1.1	2022. szeptember 13.	NAIH vélemények átvezetése
v1.2	2022. szeptember 27.	Szakmai lektorálás Nyelvi lektorálás
v1.3	2022. szeptember 29.	Szakmai és nyelvi lektorálás átvezetése (letisztított)

1.2 Tartalomjegyzék

1	TECHNIKAI FEJEZETEK.....	2
1.1	Verziókövetés	2
1.2	Tartalomjegyzék.....	2
2	VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ	4
3	A KÖLTSÉGTÉRÍTÉS SZABÁLYOZÁSA.....	6
3.1	A költségtérítésre vonatkozó tételesjogi rendelkezések.....	6
3.2	A szabályozás megfelelőségének értékelése	9
4	A KÖLTSÉGTÉRÍTÉS A NAIH ÉS A BÍRÓSÁGOK GYAKORLATÁBAN.....	12
4.1	Alapjogi megfontolások és rosszhiszeműség.....	12
4.2	Alapesetben ingyenesen.....	13
4.3	A felszámítható költségelemek	14
4.4	A munkaerő-ráfordítás aránytalansága és a jelentős terjedelem	19
4.5	A tájékoztatási kötelezettségre vonatkozó követelmények	21
5	JOGORVOSLAT A KÖLTSÉGTÉRÍTÉSSEL SZEMBEN.....	25
6	A KÖLTSÉGTÉRÍTÉS A TROMSØI EGYEZMÉNY SZEMSZÖGÉBŐL	26
7	A KÖLTSÉGTÉRÍTÉS ALKOTMÁNYOSSÁGA.....	27
9	KÖVETKEZTETÉSEK.....	30
10A	KÖLTSÉGTÉRÍTÉS SZABÁLYOZÁSA MÁS ORSZÁGOKBAN.....	32
10.1	Észtország	32
10.2	Finnország	32



10.3	Skócia	32
10.4	Svédország	33
10.5	Szerbia.....	33



2 VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ

Az információs szabadság joga nem más, mint jog az állam egészének ellenőrizhetőségére a közérdekű adatokhoz történő hozzáférés révén. A közérdekű adatok költségtérítés megfizetéséhez kötött kiadása szükségképpen korlátozza a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő jog érvényesülését, ha másként nem, akkor azáltal, hogy növeli az adatokhoz történő hozzájutáshoz szükséges időt. Az Alaptörvény által biztosított alapvető jogról lévén szó, a korlátozásnak ki kell állnia az alkotmányosság próbáját. Elemzésünkben azt vizsgáljuk, hogy a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő jog érvényesítéséért költségtérítés felszámítását lehetővé tévő szabályozás és annak gyakorlati alkalmazása ténylegesen teljesíti-e az alkotmányos követelményeket. Ismertetjük a jogszabályi rendelkezéseket, valamint a Nemzeti Adatvédelmi és Információs szabadság Hatóság (NAIH), a bíróságok és az Alkotmánybíróság vonatkozó gyakorlatát. Azt is megvizsgáljuk, hogy a közérdekűadat-igénylés teljesítéséért felszámítható költségtérítésre vonatkozó szabályozás és az annak mentén kialakult joggyakorlat megfelel-e Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek, majd erre is tekintettel külön megvizsgáljuk a költségtérítés alkotmányosságát. Végül öt európai ország esetében vázlatos áttekintést adunk a közérdekű adatok megismeréséért megállapítható költségtérítésre vonatkozó megoldásokról.

A költségtérítésre vonatkozó szabályozással kapcsolatban kiemelésre érdemesnek tartjuk, hogy a jogalkotó sem hatástanulmány készítésével, sem a közérdekűadat-igénylések teljesítésével összefüggésben az adatkezelőknél jelentkező munkaerőforrás-igényre vonatkozó számítások útján nem támasztotta alá, hogy a költségtérítésre irányuló szabályok 2015. évi átalakítása valóban szükséges és indokolt volt. A közérdekűadat-igénylések teljesítésével összefüggésben az adatkezelőknél felmerülő munkaerőköltség felmérése ugyanúgy elmaradt, ahogyan arra vonatkozó kimutatások sem készültek, vagy ha készültek is, nem kerültek nyilvánosságra, hogy a közérdekűadat-szolgáltatás valójában milyen mértékben akadályozza a közfeladatot ellátó szervek alaptevékenységének az elvégzését, feltéve persze, hogy bármiféle akadályozás felmerül egyáltalán. A vonatkozó jogszabályok nyilvánosan megismerhető indokolása teljes mértékben adós maradt bármely számszerűsíthető konkrétum megnevezésével. Ez alapján valószínűsíthető, hogy a jogalkotó a szükséges ténybeli ismeretek hiányában döntött a költségtérítés szabályozásáról, ami jelentősen megnehezíti a jogalkalmazó szervek munkáját. Utóbbiak ugyanis az Alaptörvény 28. cikke értelmében elsősorban a jogszabályokhoz fűzött jogalkotói indokolás alapján lennének kötelesek megállapítani a jogalkalmazás során zsinórmértékül szolgáló jogszabályi célt, illetve jogalkotói szándékot. A jelzett jogszabályi indokolásokban foglaltak azonban pusztán deklarációnak tekinthetők, ami semmi esetre sem könnyíti meg a jogalkalmazó szervek helyzetét.

A költségtérítés alkotmányossága körében kiemelésre érdemesnek tartjuk, hogy az Alkotmánybíróság nem tulajdonított jelentőséget annak a körülménynek, hogy a költségtérítés felszámítására vonatkozó lehetőség adott esetben a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő alapvető jog gyakorlásának a leküzdhetetlen akadályát képezheti. Annak sem szentel figyelmet az Alkotmánybíróság, hogy a jogorvoslati jog mégoly sikeres érvényesítése esetén is akár évek telhetnek el az adatigénylés tényleges teljesítéséig, ami az információs szabadság alapvető jogának a jóformán teljes kiüresedéséhez vezet. Az Alkotmánybíróság mindezt a Tromsøi Egyezményben foglalt rendelkezések és a költségtérítés felszámítására vonatkozó szabályok összhangjának a hiányából fakadó alkotmányossági kérdéseket sem vizsgálta meg.

A jogalkotóval és az Alkotmánybírósággal szemben a NAIH és a rendes bíróságok számos, az elemzésünkben is ismertetett döntésükben olyan követelményeket alakítottak ki, amelyek a gyakorlatban korlátok közé szorítják a költségtérítés felszámítását. A NAIH, valamint a rendes bíróságok gyakorlatát részletesen ismertetjük, azt kifejezetten progresszívnek tartjuk.

A NAIH által kidolgozott és a bírósági ítéletek által többszörösen megerősített feltételrendszert figyelembe véve az adatkezelők nincsenek egyszerű helyzetben akkor, ha a közérdekűadat-igénylés teljesítéséért, pontosabban a teljesítéssel összefüggő munkaerő-ráfordításért költségtérítést akarnak megállapítani. A szigorú feltételrendszer és az azt érvényre juttató következetes jogalkalmazói gyakorlat minden bizonnyal nem elhanyagolható mértékben hozzájárul ahhoz, hogy a költségtérítés felszámítása nem tekinthető általánosan elterjedt adatkezelői gyakorlatnak. Azonban mind a NAIH eljárása, mind a bíróság előtt indítható per az alapjogvédelem utólagos megoldásai közé tartoznak,



vagyis nem képesek megelőzni azt, hogy az adatkezelők költségtérítést állapítsanak meg. Ezáltal a jogvédelem e formái csak korlátozottan képesek az információs szabadság egyik legalapvetőbb tényezőjének, az időszerűségnek az érvényre juttatására. A közéleti információk akár napok alatt jelentősen veszítenek az aktualitásukból, ezért csekély vigaszt jelent az adatigénylőnek a mégoly bizonyos tudás is, miszerint, ha a költségtérítés falába ütközik, számíthat a NAIH és a bíróságok segítségére. Ez a segítség ugyanis adott esetben hónapokon vagy akár éveken át tartó eljárás formájában vehető csak igénybe.

A NAIH által megrendelt átfogó kutatás azt is megállapította, hogy az adatkezelők túlnyomó többsége soha, vagy csak nagyon ritkán állapít meg költségtérítést a közérdekűadat-igénylések teljesítéséért. Erre a körülményre is tekintettel azt feltételezzük, hogy a költségtérítés felszámításának a lehetősége nem a végzáló vagy zaklató, az alapvető jog gyakorlásának társadalmi rendeltetésével össze nem férő közérdekűadat-igénylések visszaszorítását szolgálja. Sokkalta valószínűbbnek tartjuk, hogy az adatkezelők a költségtérítést az őket a tárgyuknál, az igényelt adatok érzékeny mivoltánál fogva irritáló adatigénylések esetében számítják fel. Ez rosszhiszemű adatkezelői gyakorlat, ami összeegyeztethetetlen az információs szabadsághoz fűződő alapvető jog érvényre juttatása érdekében az adatkezelőket terhelő kötelezettség jóhiszemű teljesítésének az elvével.

Végezetül utalunk arra, hogy az elemzésünk lezárását követően a kormány törvényjavaslatot¹ terjesztett elő az Országgyűlésben, amely alapvetően megváltoztatja a közérdekűadat-igénylések teljesítésével összefüggő költségtérítés szabályait. E törvényjavaslat megvonná az adatkezelőtől annak a lehetőségét, hogy a közérdekűadat-igényléséhez szükséges munkaerő-forrás igénybevételéért költségtérítést állapítson meg. A dologi költségek felszámítása pedig a Tromsøi Egyezményben foglaltaknak megfelelő keretek között lenne lehetséges. Amennyiben a jelzett törvényjavaslat változatlan tartalommal hatályba lép, a közérdekűadat-igénylések teljesítésével összefüggő költségtérítés szabályozására és gyakorlatára vonatkozó jelen elemzés okafogyottá válik.

¹ Az európai uniós költségvetési források felhasználásának ellenőrzésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló T/1261. számú törvényjavaslat.



3 A KÖLTSÉGTÉRÍTÉS SZABÁLYOZÁSA

Az alábbiakban előbb a költségtérítésre vonatkozó tételesjogi szabályokat ismertetjük és elemezzük, majd bemutatjuk a szabályozás kialakulásának a folyamatát. Azt is értékeljük, hogy a költségtérítés szabályozása mennyiben felelt meg a jogalkotással szemben támasztott általános követelményeknek. Megvizsgáljuk, hogy a szabályozás a tárgyát képező élethelyzet szempontjából adekvátnak tekinthető-e, vagyis azt, hogy a költségtérítés megállapításának a bevezetésére szükség volt-e és a jogalkotó indokolt megoldást választott-e. Az értékelés érdekében a jogszabályi rendelkezéseken túl azok jogalkotói indokolását is a vizsgálat tárgyává tesszük.

3.1 A költségtérítésre vonatkozó tételesjogi rendelkezések

Az Infotörvény² már a hatályba lépésének pillanatában, vagyis 2012-ben megengedte a közfeladatot ellátó szervezeteknek, hogy az adatigénylés teljesítéséért a felmerült költségeik mértékéig költségtérítést állapítsanak meg.³ Az Infotörvény más jogszabályra bízta a költségtérítés részletszabályainak, így a figyelembe vehető költségelemeknek és a megállapítható költségek mértékének a meghatározását,⁴ azonban ezek a részletszabályok tulajdonképpen egészen 2016-ig nem készültek el. 2016 őszén, amikor a végrehajtási szabályokat konkretizáló kormányrendelet⁵ hatályba lépett, már egészen más feltételeket határozott meg az Infotörvény a költségtérítés felszámításával kapcsolatban.

Az Infotörvény eredeti rendelkezési a közérdekűadat-igénylésekkel összefüggésben kizárólag az adatokat tartalmazó dokumentumról vagy dokumentumrészről készülő másolat készítéséért, a másolat készítésével kapcsolatban felmerült költség mértékéig terjedően engedte meg költségtérítés felszámítását.⁶ Végrehajtási rendelet hiányában a NAIH joggyakorlata alakította ki a figyelembe vehető költségelemeket, ennek értelmében az adathordozó anyagköltségét és postaköltséget lehetett felszámolni, azonban például amortizációs költséget vagy munkadíjat nem.⁷

2015. október 1-jei hatállyal az Országgyűlés módosította az Infotörvényt,⁸ és az új, azóta is alkalmazandó rendelkezések már nemcsak dologi és technikai jellegű, például másolatkészítési költségek felszámítását teszik lehetővé, hanem arra is felhatalmazzák az adatkezelőt, hogy meghatározott feltételek együttes fennállása esetén az adatigénylés teljesítésével összefüggő munkaerő-ráfordítás költségének a megtérítését is igényelje. Emellett az adatkezelő változatlanul kérheti az adatigénylés teljesítésével összefüggő dologi költségeinek a megtérítését is. A 2015-ben bevezetett szabályozás értelmében az adatkezelő bizonyos esetekben az adatigénylés teljesítését megelőzően igényelheti az adatigényléssel összefüggő dologi költségein túl az alaptevékenységének ellátásához szükséges munkaerőforrás aránytalan mértékű igénybevitelével járó költségek megtérítését is.

Az adatigénylés teljesítését megelőzően megfizetendő költségtérítés felszámításának a feltételeit és az ezzel kapcsolatos tájékoztatási kötelezettséget az Infotörvény 29. § (4) bekezdése az alábbiak szerint határozza meg.

Az adatkezelő akkor igényelheti a költségtérítés előzetes megfizetését, ha

- 1) az adatigénylés teljesítése a közfeladatot ellátó szerv alaptevékenységének ellátásához szükséges munkaerőforrás aránytalan mértékű igénybevitelével jár, vagy
- 2) az a dokumentum vagy dokumentumrész, amelyről az adatigénylő másolatot igényelt, jelentős terjedelmű, illetve
- 3) a költségtérítés mértéke meghaladja a Költségrendeletben meghatározott összeget.

² Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXXII. törvényt az elemzés nyelvezetének egyszerűsítése érdekében Infotörvény elnevezéssel fogjuk használni.

³ Infotörvény 29. § (3) bekezdésének 2015. október 1-jét megelőzően hatályos szövege.

⁴ Infotörvény 29. § (5) bekezdésének 2015. október 1-jét megelőzően hatályos szövege.

⁵ A közérdekű adat iránti igény teljesítéséért megállapítható költségtérítés mértékéről szóló 301/2016. (IX. 30.) kormányrendelet (a továbbiakban: Költségrendelet).

⁶ 3299/2019. (XI. 18.) AB határozat [17]

⁷ NAIH/2015/2141/5/V.; NAIH/2015/4376/7/V.

⁸ Lásd az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény, továbbá egyes más törvények módosításáról szóló 2015. évi CXXIX. törvényt.



A költségtérítés megállapításáról az adatigénylőt az adatigénylés beérkezését követő 15 napon belül tájékoztatni kell, a tájékoztatásnak tartalmaznia kell:

- 1) arra vonatkozó érvelést, hogy az adatigénylés teljesítése a közfeladatot ellátó szerv alaptervékenységének ellátásához szükséges munkaerőforrás aránytalan mértékű igénybevételével jár;
- 2) annak részletes kimutatást magában foglaló alátámasztását, hogy a másolatként igényelt dokumentum vagy dokumentumrész jelentős terjedelmű, továbbá
- 3) a költségtérítés mértékéről (összegéről) szóló információt, valamint
- 4) az adatigénylés teljesítésének a másolatkészítést nem igénylő lehetőségeiről szóló tájékoztatást.

Az Infotörvény 29. § (5) bekezdése alapján a figyelembe vehető költségelemek az alábbiak:

- 1) az igényelt adatokat tartalmazó adathordozó költsége;
- 2) az igényelt adatokat tartalmazó adathordozó az igénylő részére történő kézbesítésének költsége, valamint
- 3) az adatigénylés teljesítésével összefüggő munkaerő-ráfordítás költsége (ez azonban csak akkor számítható fel, ha az adatigénylés teljesítése a közfeladatot ellátó szerv alaptervékenységének ellátásához szükséges munkaerőforrás aránytalan mértékű igénybevételével jár).

Ezeknek a költségelemeknek a megállapítható mértékét, valamint a költségtérítés felszámításának az egyes részletszabályait, úgyszintén a dologi költségek felső mértékét a Költségrendelet határozza meg. A másolatokért felszámítható legmagasabb összeg a lapmérettől és a másolat színes, avagy fekete-fehér voltától függ. A fekete-fehér A4-es méretű másolat készítésének költségeként oldalanként 12 Ft, A3-as méret esetén 24 Ft számítható fel, míg színes másolat esetén ez az összeg 130 Ft, illetve 260 Ft. Másolási költség felszámítására csak a tíz oldalt meghaladó terjedelmű irat esetén, a tizedik oldalt követő oldalak másolásáért van lehetőség. A Költségrendelet emellett 580 Ftban maximálja az adathordozó közvetlen önköltségét, valamint meghatározza a munkaerő-ráfordítás költsége felszámításának a szabályait is.

A Költségrendelet értelmében a munkaerő-ráfordítás költsége kizárólag abban a mértékben vehető figyelembe, amennyivel az adatigénylés teljesítéséhez szükséges munkaerő-ráfordítás tartama meghaladja a 4 munkaórát. A Költségrendeletben és az Infotörvényben foglaltakra figyelemmel a munkaerő-ráfordítás költsége akkor számítható fel, ha az alábbiak együttesen fennállnak:

- 1) az adatigénylés teljesítése a közfeladatot ellátó szerv alaptervékenységének ellátásához szükséges munkaerőforrás
- 2) aránytalan mértékű igénybevételével jár, valamint
- 3) a munkaerő-ráfordítás tartama meghaladja a 4 munkaórát.

A Költségrendelet 4400 Ft-ban állapítja meg az egy munkaóráért a költségtérítés felszámításakor figyelembe vehető összeg felső határát, továbbá meghatározza a munkaerő-ráfordítás körében figyelembe vehető feladatokat és munkafázisokat. Ezek az igényelt adat

- 1) felkutatásához,
- 2) összesítéséhez,
- 3) rendszerezéséhez,
- 4) annak adathordozójáról másolat készítéséhez, illetve
- 5) az anonimizáláshoz

szükséges munka, feltéve, hogy e feladatok elvégzésének az időigénye meghaladja a 4 munkaórát.



A Költségrendelet akkor is lehetővé teszi költségtérítés felszámítását, ha az adatigény teljesítésére elektronikusan kerül sor. Erre azonban kizárólag akkor van mód, ha az igényelt adatot gyorsabb lenne szkennelni, vagy szkennelni és másolni, mint az elektronikus adatot előkeresni.

Összességében tehát a Költségrendelet alapján háromféle költségelem számítható fel: az (1) adathordozó, a (2) kézbesítés és a (3) munkaerő-ráfordítás költsége. Az adathordozó esetén a Költségrendelet oldalanként határozza meg a felszámítható költséget azzal, hogy a másolatoknak csak a 10 oldalt meghaladó része tekintetében számítható fel költség.

A költségtérítés felszámításának jogszabályi feltételeit az alábbiak szerint összegezzük:

- 1) Ha a közfeladatot ellátó szerv költségtérítést állapít meg az adatigénylés teljesítéséért, akkor ezzel elismeri azt, hogy a kiadni kért adat közérdekű, illetve közérdekből nyilvános adat, amely a birtokában (kezelésében) van, és az adat kiadásának, vagyis az adatigénylés teljesítésének nincsen akadálya. Ha ez nem így lenne, értelmetlen lenne a költségtérítés megállapítása, hiszen **a közfeladatot ellátó szerv nem számíthat fel költségeket olyan adat kiadásáért, amit nem is birtokol, vagy amely nem közérdekű, illetve közérdekből nyilvános adat, vagy amely bár a kezelésben áll és közérdekű, illetve közérdekből nyilvános is, de a kiadását meg kell tagadni.** Ha ugyanis az adatigénylés teljesítése akadályba ütközik, akkor a közfeladatot ellátó szerv meg kell tagadja az adatok kiadását, és erről indokolt értesítést kell küldjön az adatigénylőnek. Mindezekben az esetekben értelmezhetetlen a költségtérítés megállapítása.
- 2) A közfeladatot ellátó szerv kizárólag akkor állapíthat meg költségtérítést, ha meggyőződött arról, hogy az adatigénylés teljesítésének nincsen akadálya. Ebből következően törvénysértő és ezért nem megengedhető az a megoldás, ha a közfeladatot ellátó szerv a költségtérítést az adatigénylés teljesíthetőségének a megvizsgálása, vagy a kiadni kért adatok előzetes átvizsgálása, netán az adatok létezésének, fellelhetőségének a megállapítása, vagy a kiadhatóságuknak az eldöntése érdekében állapítja meg. A közfeladatot ellátó szerv nem állapíthat meg költségtérítést annak eldöntéséért, hogy teljesíteni fogja-e az adatigénylést. Vagyis **költségtérítés megállapítására nincsen törvényes lehetőség, ha annak megfizetését követően a közfeladatot ellátó szerv nem teljesíti magát az adatigénylést.**
- 3) A **költségtérítés megállapítása** és ezáltal az adatszolgáltatásnak fizetési kötelezettség teljesítésétől történő függővé tétele **nem kötelező, az minden esetben a közfeladatot ellátó szerv döntésén múlik.** E döntés meghozatalakor a közfeladatot ellátó szervnek arra is tekintettel kell lennie, hogy **az adatigénylések teljesítésekor az Alaptörvényben meghatározott alapvető jog érvényesülését kell elősegítse.** Az adatigénylő a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó alapvető jogát gyakorolja. **Az alapvető jogok érvényre juttatása a közfeladatot ellátó szervek részéről nem díjhoz kötött szolgáltatás, hanem alkotmányos kötelezettség.**
- 4) A technikai jellegű költségek, például az iratok másolása, szkennelése, az igényelt adatok adathordozóra másolása (mentése) esetén az adathordozó árának és más hasonló, inkább névleges összegű fizetési kötelezettségek előírásán túl **a közfeladatot ellátó szerv az adatigénylés teljesítésével összefüggő munkaráfordítás költségének a megtérítését is igényelheti.** Erre akkor van lehetősége a közfeladatot ellátó szervnek, ha az adatigénylés teljesítése az alaptevékenységének ellátásához szükséges munkaerőforrás aránytalan mértékű igénybevitelével jár.
- 5) Ha az adatigénylés teljesítéséhez szükséges munkaráfordítás nem haladja meg a 4 órát, akkor a közfeladatot ellátó szerv nem igényelheti az ezzel összefüggő költségei előzetes megtérítését. Ez a gyakorlatban, a kerekítési szabályokra figyelemmel azt jelenti, hogy az adatigénylés teljesítéséhez szükséges munkaráfordítás első 4,5 órája az adatigénylő számára mindenképpen ingyenes.
- 6) **A közfeladatot ellátó szerv** továbbá az adatigénylés teljesítésével együtt járó **költségeknek kizárólag az 5000 Ft-ot meghaladó része előre történő megfizetését várhatja el az adatigénylőtől.** Vagyis az adatigénylés teljesítésének a költsége, álljon az akár munkaerő-ráfordítási, akár dologi költségelemekből, ha 5000 Ft alatt marad, nem terhelhető az adatigénylés teljesítését megelőzően az adatigénylőre.



A költségtérítésre vonatkozó szabályozás külön érdekessége, hogy az Infotörvény módosítása már 2015. október 1-jétől kezdődően lehetővé tette az adatigénylés teljesítésével összefüggő munkaerő-ráfordítás költségei előzetes megfizetésének az adatkezelő által történő előírását, miközben a részletszabályokat megállapító Költségrendelet megalkotására csaknem egy évvel később került sor. Részletszabályok híján a NAIH-ra maradt a szükséges hézagpótló iránymutatások kidolgozásának a feladata. Olyan alapvető kérdésekben kellett dönteni, mint hogy kötelező-e a költségtérítés felszámítása, avagy el lehet-e tekinteni attól, valamint áfaköteles tevékenységről van-e szó. Szintén kérdésként merült fel, hogy mikor állapítható meg az adatigénylésről, hogy az jelentős terjedelmű és mely költségelemek tekinthetők másolási költségnek, illetve a másolásnak a nyomtatáson felül lehet-e költsége. Bizonytalanságot okozott az is, hogy az elektronikus úton előterjesztett és ugyanilyen módon teljesíthető adatigénylésnél fel lehet-e számítani költségtérítést. Mindezekről az alábbiakban lesz szó.

3.2 A szabályozás megfelelőségének értékelése

A jogalkotó sem hatástanulmány készítésével, sem a közérdekűadat-igénylések teljesítésével összefüggésben az adatkezelőknél jelentkező munkaerőforrás-igényre vonatkozó számítások útján nem támasztotta alá, hogy a költségtérítésre irányuló szabályok 2015. évi átalakítása valóban szükséges és indokolt volt. A közérdekűadat-igénylések teljesítésével összefüggésben az adatkezelőknél felmerülő munkaerőköltség felmérése ugyanúgy elmaradt, ahogyan arra vonatkozó kimutatások sem készültek, vagy ha készültek, nem kerültek nyilvánosságra, hogy a közérdekűadat-szolgáltatás valójában milyen mértékben akadályozza a közfeladatot ellátó szervek alaptevékenységének az elvégzését, feltéve persze, hogy bármiféle akadályozás felmerül egyáltalán. Az Infotörvénynek a közérdekűadat-igénylések teljesítésével összefüggő munkaerőköltség előzetes megfizetését lehetővé tévő módosításához fűzött miniszteri indokolás teljességgel adós maradt ezeknek a konkrétumoknak az ismertetésével. A szóban lévő törvényjavaslat⁹ fűzött miniszteri indokolás pusztán utal az Infotörvény „hatálybalépését követő jogalkalmazási tapasztalatokra” és saját célját egyebek mellett abban jelöli meg, hogy a „közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok megismerésére vonatkozó törvényi szabályokat továbbfejlessze”, valamint, hogy olyan „módosításokat hajtson végre, amelyek amellett, hogy az alapjogok védelmének garanciáit erősítik, az adatkezelők érdekeit is megfelelően figyelembe veszik”. A költségtérítés szabályait módosító rendelkezések részletes indokolása is meglehetősen szűkszavúra sikeredett, abból mindössze annyi derül ki, hogy a közelebről nem ismertetett „jogalkalmazási tapasztalatok” arra mutattak rá, hogy „egyes esetekben az Infotörvény rendelkezései nem kellően rugalmasak, és így az adatkezelők[re] olyan többletterheket rónak, amelyek mind az alapfeladataik ellátását, mind a közérdekű adatok megismerése iránti igények maradéktalan teljesítését akadályozhatják”.

Ez azért is gondot okoz, mert az Alaptörvény 28. cikke értelmében a „bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával [...] összhangban értelmezik”, és a „jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambuláját, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni”. A költségtérítéssel összefüggő jogszabályi indokolások vajmi kevés kapaszkodót nyújtanak a jogalkalmazást végző szervezeteknek, így a NAIH-nak és bíróságoknak.

Konkrétumok ugyan nem láttak napvilágot, de az Infotörvény jelzett módosítását az információszabadság társadalmi rendeltetésére vonatkozó több mint kétéves szakmai és közéleti diskurzus előzte meg. Ezt a diskurzust a visszaélésszerű adatigénylés fogalma határozta meg, amely ebben az időszakban tűnt fel az információszabadságról szóló közbeszédben. A visszaélésszerű adatigénylésre történő hivatkozás rendre az információszabadságot korlátozó jogszabályok alátámasztását szolgálta. A törvényalkotás területén a visszaélésszerű adatigénylés az Infotörvényt módosító 2013. évi XCI. törvény indokolásában fordult elő első alkalommal. Ez a törvényt módosítás iktatta be az Infotörvénybe a számlaszintű ellenőrzésre irányuló adatigénylés koncepcióját, valamint azt a rendelkezést, amely az adatkezelőt mentesítette az ilyen jellegű adatigénylése teljesítésére vonatkozó kötelezettség alól. Az e törvényhez fűzött miniszteri indokolás szerint „[m]ivel a külön törvényben ellenőrzésre feljogosított ellenőrző szervek (pl. ÁSZ, KEHI) törvényenél fogva kötelesek ellenőrizni a közfeladatot ellátó szervezetet, ezért az olyan visszaélésszerű, akár bizonylati szintű

⁹ Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény, továbbá egyes más törvények módosításáról szóló T/5404. számú törvényjavaslat (<https://www.parlament.hu/irom40/05404/05404.pdf>)



*adatigénylés, melynek keretében az igénylő általánosságban kér mindenféle adatot, amelynek teljesítése az adatkezelő működését jelentős mértékben és hosszú időre akadályozná, nem teljesíthető.*¹⁰ A visszaélészerű adatigénylés fogalma tehát nem a közérdekű adatok megismerésének költségtérítéshez kötésével összefüggésben jelentkezett, az azonban mégsem szakítható el teljes mértékben a költségtérítés szabályozásától. Az idézett miniszteri indokolás ugyanis az olyan adatigényléseket is visszaélészerűnek tekinti, amelyek az „adatkezelő működését jelentős mértékben és hosszú időre” akadályozzák. Bár a költségtérítés Infotörvényben foglalt szabályainak az átalakítására több mint két évvel később került csak sor, az adatkezelő részben a működésével kapcsolatba hozható okból, egészen pontosan az „alaptevékenységének ellátásához szükséges munkaerőforrás aránytalan mértékű igénybevételével” járó adatigénylések teljesítéséért számíthat fel költségtérítést. Vagyis a visszaélészerűség nem kapcsolódik közvetlenül a közérdekű adatok megismeréséért felszámítható költségtérítéshez, azonban megalapozó érvként az adatkezelő működésének az akadályozásával összefüggésben is felbukkant.

Miközben a jogalkotói érvelés és az Infotörvény költségtérítésre vonatkozó rendelkezése összekapcsolja a visszaélészerűséget és az adatigénylés teljesítésének a költségigényét, a bírói gyakorlat más úton halad. A Kúria joggyakorlat-elemző csoportjának összefoglaló véleménye (Összefoglaló Vélemény)¹¹ megállapította, hogy a polgári perekben a joggal való visszaélés problémája valóban felmerül a közérdekű adatok megismerésére irányuló igényekkel kapcsolatban.¹² Az Összefoglaló Vélemény elemzi a Fővárosi Ítéltábla egyik ítéletét, amely szerint az információszabadsággal kapcsolatban a visszaélészerűség akkor volna megállapítható, ha a joggyakorlás célja és az érvényesíteni kívánt jog rendeltetése között ellentét lenne kimutatható. A Fővárosi Ítéltábla megállapította, hogy „önmagában az igényelt adatok nagy mennyisége nem jelenti az adatigénylés visszaélészerűségét.”¹³ Az Összefoglaló Vélemény ismerteti a Kúria jogi álláspontját is, amely szerint a közérdekűadat-igénylés akkor visszaélészerű, ha az adatigénylő személyes motivációval, mintegy vélt konfliktus miatti retorzióként igényel speciális információkat, amelyeknek közérdekű adattartalmuk alig van.¹⁴ A Kúria más ügyben is megállapította, hogy a közérdekűadat-igénylés nem tekinthető joggal való visszaélésnek önmagában a kiadni kért adatok nagy mennyisége miatt, személyes motiváció vagy eltérő célzat hiányában.¹⁵

Vagyis miközben a jogalkotó megközelítésében a nagy mennyiségű adatra irányuló adatigénylés is lehet visszaélészerű, hiszen akadályozhatja az adatkezelő működését, addig a bíróságok értelmezésében az igényelt adatok mennyisége nem szolgál a visszaélészerűség megállapításának okául. A bíróságok és a NAIH gyakorlata alapján egyértelmű, hogy az adatigénylés kizárólag akkor tekinthető visszaélészerűnek, ha azt kifejezetten személyes konfliktus motiválja. Amint ebből is következik, minden alapot nélkülöz az adatkezelők által időről időre megfogalmazott azon érv, miszerint az adatigénylés teljesítéséért költségtérítés felszámítására azért van szükség, mert az adatigénylő visszaélészerűen él az alapjogával. Ahogyan a közérdekűadat-igénylés joga sem szolgálhat retorzió gyanánt, úgy a költségtérítés felszámítására sem kerülhet sor a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő jog gyakorlásának az akadályozása, valamint az adatigénylőknek az alapjog érvényesítésétől történő eltántorítása céljából.

A visszaélészerűség értékelése kapcsán arra is utalni kell, hogy a Kúria elfogadhatónak tartja a polgári jogi alapelveknek a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő alapvető jog gyakorlására vonatkoztatott érvényesítését, szemben az ezt a lehetőséget elvető Fővárosi Ítéltáblával. A 16/2013. számú polgári elvi határozat értelmében a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó igény valójában polgári jogi igény, ezért vonatkozik rá a polgári jog azon alapvető elve, miszerint az alanyi jog gyakorlása rendeltetészerű kell legyen.¹⁶ Ugyanakkor a Kúria hivatkozott elvi határozatánál lényegesen később született a Fővárosi Ítéltábla PJD 2020. 7. számú döntése, amely azt mondja ki,

¹⁰ Lásd az Infotörvény 30. §-ának a 2013. április 28-án benyújtott T/1094. számú törvényjavaslattal megállapítani javasolt (7) bekezdéséhez fűzött miniszteri indokolást.

¹¹ https://www.kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/a_joggal_valo_visszaeles_-_joggyakorlat_elemzo_csoport_vegso.pdf

¹² Összefoglaló Vélemény 85. o. Az Összefoglaló Vélemény ugyanakkor kiemeli, hogy a joggal való visszaélés elsősorban a tulajdonjogi, társasházi, lakásbérleti társasági jogi jogviszonyban, valamint a személyiségi jogi jogsértésekkel kapcsolatban fordul elő jellemzően.

¹³ A Fővárosi Ítéltábla 2.Pf.21.526/2014/8/II. számú ítéletét az Összefoglaló Vélemény 85. oldala ismerteti.

¹⁴ A Kúria Pfv.IV.21.274/2014/9. számú ítéletét az Összefoglaló Vélemény 86. oldala ismerteti

¹⁵ Pfv.IV.20.276/2016/5.

¹⁶ EH 2013.11.P16



hogy a „polgári jogelvekből és a Ptk. rendelkezéseiből a személyes adatok körére nem vonható le következtetés. Az Infotörvény 26. és 28. §-ai alapján benyújtott közérdekű adat megismerése iránti igény bíróság előtti érvényesítése az Infotörvény 31. § (1) bekezdése alapján nem polgári jogi, hanem par excellence alapjogi igényérvényesítés. Az igény érvényesítése az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésének végrehajtását szolgáló Infotörvény alapján valósul meg, az alanyi jog polgári jogi normára nem vezethető vissza.¹⁷

¹⁷ Fővárosi Ítéltábla 32.Pf.21.233/2018/4-II.



4 A KÖLTSÉGTÉRÍTÉS A NAIH ÉS A BÍRÓSÁGOK GYAKORLATÁBAN

A NAIH és a bíróságok joggyakorlata alapvető jelentőséggel bír a költségtérítésre vonatkozó, számos tekintetben meglehetősen szűkszavú jogszabályi rendelkezések okozta jogbizonytalanság feloldásában. Különösen fontos volt e két jogalkalmazó szerv gyakorlata a Költségrendelet elfogadását megelőző időszakban, amikor még nem állt rendelkezésre az Infotörvény költségtérítésre vonatkozó előírásait konkretizáló végrehajtási szabályanyag.

A joggyakorlat áttekintése alapján megállapítható, hogy különösen az alábbi kérdések okoztak értelmezési nehézséget:

- 1) Vizsgálhatja-e a közfeladatot ellátó szerv, hogy az adatigénylő milyen célból kéri az adatok kiadását?
- 2) Az adatkezelőnek minden esetben fel kell-e számítania az adatigénylés teljesítésének költségeit, amennyiben a költségek ténylegesen felmerülnek?
- 3) Milyen költségelemek számíthatók fel, valamint azok fennállását milyen részletességgel szükséges igazolni?
- 4) Mit jelent és milyen körülmények figyelembevételével állapítható meg a munkaerőforrás aránytalan mértékű igénybevétele?
- 5) Mikor tekinthető jelentős terjedelműnek a dokumentum, amelyről az igénylő másolatot kért?
- 6) A költségtérítés felszámításáról szóló tájékoztatás esetén jogvesztőnek tekinthető-e a 15 napos határidő?
- 7) Pontosan mit kell tartalmaznia a költségtérítésről szóló tájékoztatásnak?

Az alábbiakban részletesen ismertetjük az ezekre a dilemmákra a NAIH, illetve a bíróságok joggyakorlata által kialakított válaszokat.

4.1 Alapjogi megfontolások és rosszhiszeműség

A NAIH az adatigénylésért felszámítható költségtérítéssel kapcsolatos joggyakorlatában a közérdekű adatokhoz való hozzáférés jogának alapjogi jellegéből indult ki, és kísérletet tett arra, hogy eloszlassa a visszaélésszerű adatigénylés kérdése körül kialakult félreértéseket. Így az információs szabadság alapjogi jellegét tekintette kiindulópontnak a NAIH abban a jelentésében, amelyet a Bánhorváti Közös Önkormányzati Hivatal túlzó költségtérítési gyakorlatával kapcsolatban adott ki.¹⁸ Ebben az esetben az adatkezelő 20 958 Ft összegű költségtérítést számított fel az adatok kiadásáért. A költségtérítés megállapítását az önkormányzat egyrészt a dolgozók összlétszámára alapozta, másrészt hivatkozott egyes adatigénylők folyamatos, visszaélésszerű adatigénylésére is a költségtérítés felszámításának indokaként.

A rosszhiszemű adatigényléssel kapcsolatban a NAIH rámutatott arra, hogy „*az információs szabadság az állampolgárok Alaptörvényben biztosított alapjoga, ezért a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismerése, illetve a közérdekű adatok terjesztése esetén a célhoz kötöttség fogalma nem merülhet fel.*” Kiemelte, hogy a közfeladatot ellátó szervek nem vizsgálhatják az adatigénylés, valamint az adatok felhasználásának célját, továbbá az adatkezelő nem feltételezheti az adatigénylő rosszhiszeműségét.

A jelentés kifejti azt is, hogy bár az adatigénylés időszakában már hatályba lépett az Infotörvény 2015-ös módosítása, azonban a Költségrendeletet még nem fogadta el a kormány. Erre tekintettel a NAIH arra az álláspontra helyezkedett, hogy az Infotörvény végrehajtási rendeletének a megalkotásáig a munkaerőforrás igénybevételeért nem lehet költségtérítést felszámítani. Ezt az álláspontot az is indokolja, hogy a csak később kiadott Költségrendeletben meghatározott 4400 Ft / munkaóra felső mérték hiányában a közfeladatot ellátó szervek a munkaerőforrás költségének felszámítása címén tetszésük szerint bármekkora összeget el kérhettek volna az adatigénylés teljesítéséért, ezzel ellehetetlenítve az állampolgárok információs szabadsághoz való alapjogát.

¹⁸ NAIH/2017/2094/3/V. Ezzel egyező érvelést tartalmaz a NAIH/2017/2296/3/V. számú jelentése.



Egy 2018-ban kiadott jelentésében,¹⁹ amelyben az adatigénylő a Szegedi Szabadtéri Nonprofit Kft.-től igényelte azon szerződések tételes listáját, amelyekben az adatkezelő szerződést kötő félként részt vett, a NAIH részletesen elemezte a rosszhiszeműség kérdését. Az adatigénylő kérelme a 2010-től a kérelem kézhezvételéig terjedő időintervallumra vonatkozott, az adatokat elektronikus úton kérte kiadni. Az adatkezelő az igénylést nem teljesítette, ellenben arról tájékoztatta az adatigénylőt, hogy az adatok összeállításához három fő munkavállaló 20 napi tevékenységére van szükség, amelynek költsége 891 540 Ft + ÁFA összeget tesz ki. Az adatkezelő azt is kifejtette, hogy álláspontja szerint az adatigénylő az alapjogát visszaélészerűen gyakorolja.

A NAIH az esetről kiadott jelentésében elvi élel szögezte le, hogy *„sem a közfeladatot ellátó szervek, sem pedig a közpénzzel gazdálkodó szervek nem vizsgálhatják az adatigénylés, továbbá az adatok felhasználásának célját, sem a közérdekű, sem pedig a közérdekből nyilvános személyes adatok esetében. Az adatkezelő nem feltételezhet rosszhiszeműséget az adatigénylő részéről, valamint ez nem lehet kihatással az adatigénylés teljesítésére. A közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismerése az állampolgárok Alaptörvényben biztosított alapjoga – ezáltal fogalmilag kizárt annak visszaélészerű használata.”*

Ami a költségtérítés megállapítását illeti, a NAIH az Infotörvény 29.§ (5) bekezdés c) pontjából indult ki, amely kimondja, hogy az adatigénylés teljesítésével összefüggő munkaerő-ráfordítás költsége csak akkor vehető figyelembe, *„ha az adatigénylés teljesítése a közfeladatot ellátó szerv alaptévékenységének ellátásához szükséges munkaerőforrás aránytalan mértékű igénybevételével jár.”* Leszögezte, hogy bár az adatigénylés teljesítése nyilvánvalóan munkaerő-ráfordítást követel, ez azonban természetes velejárója az alapjog biztosításának. Ezért a munkaerő-ráfordításért önmagában nem számítható fel költségtérítés, hiszen az nem felel meg az alapvető jog arányos korlátozása alkotmányos mércéjének, ezért a NAIH a megállapított költségtérítés mértékét nem tartotta elfogadhatónak.

A NAIH jelentéseiből egyértelműen következik, hogy a költségtérítés felszámítása mindenképpen korlátozza az alapvető jog érvényesülését. Az alapvető jog arányos korlátozása alkotmányos követelményére figyelemmel az adatkezelőnek úgy kell megállapítania a költségtérítés mértékét, hogy az alapjogkorlátozás ne legyen aránytalan. Az adatkezelő továbbá nem vizsgálhatja az adatigénylő szándékát, így esetleges „rosszhiszeműségét” sem, így ez nem is lehet kihatással az adatigénylés teljesítésére.

A költségtérítés felszámíthatóságával kapcsolatos álláspontját a NAIH a 2015. évi tevékenységéről kiadott beszámolójában így foglalta össze: *„az új költségtérítési szabályokat megszorítóan kell értelmezni és csak kivételesen kerülhet sor arra, hogy a közfeladatot ellátó szerv az alaptévékenységének ellátásához szükséges munkaerőforrás aránytalan mértékű igénybevételére hivatkozva felszámítsa a munkaerő-ráfordítás költségét. Ugyanakkor a Hatóság elismeri azt, hogy a közfeladatot ellátó szervek esetében közfeladataik ellátásához éppúgy közérdek fűződik, mint a közérdekű adatokra vonatkozó adatigény teljesítéséhez és ezen érdekek kiegyensúlyozása törvényi szabályozás útján lehetséges.”²⁰*

4.2 Alapesetben ingyenesen

A NAIH egy a Nyíregyházi Városüzemeltető Nonprofit Kft.-hez kötődő eset kapcsán kiadott jelentésben²¹ arra mutatott rá, hogy az adatkezelőnek alapesetben a normál napi működés keretében, ingyenesen kell az igényelt adatokat az állampolgárok rendelkezésére bocsátania. Az adatkezelő ugyanis az információszabadság alapjogának a kötelezettje, ezért kötelessége az alapjog érvényesülésének a biztosítása, és tevékenységébe, munkaszervezésébe be kell illesztenie az adatigénylések teljesítését, ki kell jelölnie azokat a munkavállalókat, akiknek munkakörébe tartozik az ilyen feladatok ellátása. *„Önmagában azon indokolás, hogy munkaerő-befektetéssel jár az adatigénylés teljesítése, nem felel meg az alapjog arányos korlátozhatósága alkotmányos mércéjének.”* – szögezte le a NAIH. A NAIH megállapította azt is, hogy az adatkezelőnek részletesen bizonyítania kell a munkaerőforrás aránytalan mértékű igénybevételt az adatigénylőnek küldött tájékoztatásban.

¹⁹ NAIH/2018/634/2/V,

²⁰ A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság Beszámolója a 2015. évi tevékenységéről (B/8388), 76-77. o.

²¹ NAIH/2017/2296/3/V.



A XIII. Kerületi Közszolgáltató Zrt. ügyében kibocsátott jelentésében²² is azt hangsúlyozta a NAIH, hogy az Infotörvény nem teszi kötelezővé költségtérítés felszámítását, az csupán lehetőség. A NAIH ebben a jelentésben akként összegzi az álláspontját, hogy az „*információszabadság érvényesülését az szolgálja jobban, ha a közfeladatot ellátó szerv – amikor csak lehet – eltekint a költségtérítés megállapításától és/vagy az ezzel kapcsolatos igénye érvényesítésétől.*”

A Fővárosi Ítéltábla egy a Pénzügyminisztérium által megállapított költségtérítés ügyében hozott ítéletében több ponton megerősítette a NAIH joggyakorlatát.²³ Az ítélet kimondja, hogy az adatigénylés teljesítésével összefüggésben a munkaerő-ráfordítás költségeinek előzetes megtérítése csak abban az esetben kérhető, ha az adatigénylés teljesítése az alaptevékenység ellátásához szükséges munkaerőforrás aránytalan mértékű igénybevételével jár. A bíróság az adatkezelő költségtérítés iránti igényének az elbírálásakor figyelemmel van az adatkezelő szervezeti jellegére, alaptevékenységére és létszámára is. A konkrét esetben a Pénzügyminisztérium „létszáma az adatigényléskor meghaladta a 2000 főt.” A bíróság a NAIH-hoz hasonlóan szögezte le: „*[a] közfeladatot ellátó szervezetnek készen kell állniuk arra, hogy bármely tevékenységüket illetően érkezhet hozzájuk közérdekű, illetve közérdekből nyilvános adatok megismerésére vonatkozó adatigénylés.*” Az adatkezelő tájékoztatása szerint az adatigénylés teljesítéséhez 11 fő bevonására volt szükség, amely az első fokon eljáró bíróság szerint ekkora apparátus esetén nem minősül a munkaerőforrás aránytalan mértékű igénybevételének. Az elsőfokú döntést az adatkezelő arra hivatkozva fellebbezte meg, hogy „a felsorolt munkatársak a Pénzügyminisztérium Regionális Fejlesztési Programokért Felelős Helyettes Államtitkárságának a munkatársai, akiknek nem tartozik munkakörébe semmiféle közérdekűadat-igénylés teljesítésével összefüggő feladat, mely a jellegéből fakadóan kizárólag rendkívüli munkaidő-ráfordítással oldható meg.” Továbbá, az „alperes alapító okirat szerinti alaptevékenysége kormányzati igazgatási tevékenység és nem adatkezelés.” A Fővárosi Ítéltábla azonban rámutatott, hogy az alperes Pénzügyminisztériumnak az Alaptörvényből fakadó kötelezettsége a közérdekűadat-igénylések teljesítése. Főszabály szerint normál napi működése keretében, ingyenesen kell az adatigénylők rendelkezésére bocsátania a közérdekű adatokat. Megállapította továbbá a bíróság, hogy a „közfeladatot ellátó szerv alaptevékenységének ellátásához szükséges munkaerőforrás aránytalan igénybevételének megítélésekor elsősorban a kiadni kért adatok szempontjából kell vizsgálni. A per tárgyát az adatok képezik, ezek jellegét, terjedelmét, tárolását stb. kell értékelni és ehhez lehet viszonyítani azt, hogy a kimutatásban szereplő személyek száma és az időráfordítás mértéke milyen aránytalansági tényezőt jelent az alaptevékenység ellátásához képest.”

4.3 A felszámítható költségelemek

A felszámítható költségelemek kérdésését részletesen tárgyalta a NAIH a Miskolc Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatala által másolatok kiadása tárgyában megállapított költségtérítés ügyében kiadott jelentésében.²⁴ Az adatigénylés benyújtásakor a Költségrendelet még nem volt hatályban, így annak rendelkezései a konkrét ügyre nem voltak alkalmazhatók. A jelentésből megismerhetők a NAIH által a Költségrendelet hatályba lépését megelőzően benyújtott adatigénylések vonatkozásában kialakított joggyakorlat legfontosabb elvei.

A NAIH egyebek mellett arra hívta fel a figyelmet, hogy másolási költség címén kizárólag a másoláshoz szorosan kapcsolódó anyagköltség vehető figyelembe és az esetleges anonimizálás költsége is ebbe számít bele. Ebből következően „a másolat készítésének fogalmilag kizárt, hogy a nyomtatáson felül költsége legyen.” A NAIH nem találta elfogadhatónak az adatkezelő adatigénylések teljesítésének rendjére vonatkozó szabályzatában foglalt azon rendelkezést, amely szerint a másolatok készítéséért a hordozó papír költségén felül 150 Ft pluszköltséget állapított meg oldalanként az alábbiak szerint:

„A másolat készítésének költsége oldalanként 150 Ft + áfa, ezen felül

- A másolat A4-es nyomtatása papírlapú adathordozóra: + 15 Ft/oldal+ áfa
- A másolat A3-as nyomtatása papírlapú adathordozóra: + 20 Ft/oldal + áfa

²² NAIH/2015/1410/4/V.

²³ Fővárosi Ítéltábla 32.Pf.20.742/2019/6-II.

²⁴ NAIH – 1660 – 11/2013/V.



– A másolat CD-re/DVD-re történő rögzítése esetén adathordozóként + 300, - Ft + áfa²⁵

A NAIH arra is felhívta a figyelmet, hogy a költség fogalma szűken értelmezendő, valamint amennyiben az igénylő elektronikus úton igényli az adatok továbbítását, abban az esetben nem állapítható meg költségtérítés. Hangsúlyozta, hogy mivel nem szolgáltatás nyújtásáról van szó, így nem tartozik áfakörbe a közérdekű adatok kiadása, tehát a költségtérítéshez kapcsolódóan adófizetési kötelezettség megállapítására nincsen lehetőség. Mindezekre figyelemmel a másolás költsége csakis alacsonyabb lehet, mint a piaci ár, hiszen abba nem számítható bele a munkadíj, az áfa, az energiaköltség, sem az amortizációs elemek.

További kérdésként merült fel, hogy mikor tekinthető jelentős terjedelműnek az adatigénylés. Ezzel kapcsolatban a NAIH úgy foglalt állást, hogy 100 oldal terjedelmű dokumentum egy megyeszékhely vagy megyei jogú város önkormányzata esetében semmiképp nem jelentős terjedelmű.

Mivel a költségtérítés felszámíthatósága Infotörvényben foglalt szabályainak a hatályba lépésétől kezdve gondot okozott, kérdés, hogy az adatkezelő kérhet-e az adatigénylés teljesítéséért áfat, a 2015. évre vonatkozó beszámolójában.²⁶ A NAIH utalt a Nemzetgazdasági Minisztérium Adóügyekért Felelős Államtitkárságának az állásfoglalására, amely leszögezte, hogy *„mivel az adatigénylés teljesítése közhatalmi tevékenységnek minősül az áfa törvény alapján, kivételként kell kezelni az adatigénylések költségtérítéséért felszámított díjat az áfa kötelezettség alól.”*²⁷

Szintén a költség fogalmának értelmezésére tér ki a XIII. Kerületi Közszolgáltató Zrt. ügyében született és már hivatkozott NAIH jelentés. Ebben az esetben az adatigénylő a KiMitTud rendszeren keresztül összesen 85 oldalnyi iratanyag kiadását kérte, amelyet az adatkezelő jelentős terjedelműnek talált, ezért az adatkiadásért oldalanként bruttó 38 Ft-ot számított fel költségtérítésként. A NAIH vizsgálata során az adatkezelő azt az álláspontot képviselte, hogy egyéb jogszabályi rendelkezések hiányában az adatkezelő feladata annak megállapítása, hogy mi tekinthető jelentős terjedelműnek. Azt is állította, hogy közfeladatai ellátása során eleget kell tennie a rá vonatkozó áfas számla kiadási kötelezettségnek, valamint a közérdekű adatok kiadása nem tekinthető adómentes tevékenységnek az áfa törvény előírásai szerint.

A NAIH – még mindig a Költségrendelet hatályba lépését megelőzően – kifejtette, hogy másolatok készítése esetén kizárólag az anyagköltség vehető figyelembe, valamint azt is hangsúlyozta, hogy kis terjedelmű másolatok esetén lehetőség szerint el kell tekinteni a költségtérítés felszámításától. Az áfára vonatkozó érvelésre válaszul megerősítette, hogy az adatkezelő nem szolgáltatást nyújt, hanem az Alaptörvényben meghatározott kötelezettségét teljesíti. A konkrét ügyben az adatkezelő nem gazdasági tevékenysége körében, üzletszerűen értékesíti az adatokat, az Infotörvény pedig mindössze annak a lehetőségét teremti meg, hogy az adatkezelő felszámítsa a felmerülő költségeit. A NAIH azt is ismételtelen kifejtette, hogy amennyiben az adatigénylés elektronikus adatokra vonatkozik, akkor nem állapítható meg költségtérítés.

Bár a Költségrendelet hatályba lépését követően született meg a Kultúra 2008 Művészeti Szolgáltató Nonprofit Kft. költségtérítési gyakorlatával összefüggő jelentés,²⁸ azonban maga az adatigénylés ebben az esetben is megelőzte a Költségrendeletet, így annak rendelkezései a konkrét esetben nem voltak alkalmazhatóak. Ebben az ügyben a NAIH az adatigénylés teljesítésének kiszervezése kapcsán elvi jelentőségű megállapításokat tett. Az adatigénylő azokat a szerződéseket kérte elektronikus formában, amelyeket az adatkezelő 2010. január 1. után kötött. Az adatkezelő válaszelevelében arról tájékoztatta az adatigénylőt, hogy 350 000 Ft + áfa összegű költségtérítést számít fel. Ennek hatására a kérelmező immár csupán betekintést kért, valamint adatigénylését úgy pontosította, hogy kizárólag a megbízási szerződéseket és a vállalkozási szerződéseket szeretné megismerni. Listába foglaltan kérte továbbá kiadni ezen szerződések tárgyát, az adatkezelővel szerződő partnerek neveit, a szerződések értékét, valamint a teljesítés kezdő és végdátumát.

Az adatkezelő a válaszelevelében arról tájékoztatta az adatigénylőt, hogy ilyen listát nem kezel, valamint, hogy a szerződések összegyűjtését, kiválogatását a könyvelőcégehez kívánja kiszervezni,

²⁵ Az adatkezelői szabályzat rendelkezését a NAIH jelentése idézi.

²⁶ A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság Beszámolója a 2015. évi tevékenységéről (B/8388), 57. o.

²⁷ A költségtérítés áfa mentessége tárgyában lásd a „közérdekűadat-igénylés kapcsán fizetendő költségtérítés áfa rendszerbeli megítélése” címet viselő 2016/25. számú adózási kérdésben kifejtetteket, továbbá a Nemzeti Adó- és Vámhivatal vezetőjének 2020. év október hónap 23. napján kelt állásfoglalását (iktatószám: 2507553321, ügyszám: 2506935391).

²⁸ NAIH/2017/1162/2/V.



amelynek alaptervékenységéhez képest ez aránytalan mértékű többletfeladatot jelent, és a könyvelőcég 350 000 Ft + áfa összegért vállalta a feladat elvégzését. A személyes betekintéstől függetlenül ezeket a feladatokat el kell végezni, tehát az nem csökkenti az előkészítés költségeit.

A NAIH az ügyben kiadott jelentésében megerősítette számos korábbi megállapítását, nevezetesen: a költségterítésről szóló tájékoztatásnak kellően részletesnek kell lennie, másolási költség alatt kizárólag anyagköltség vehető figyelembe (beleértve az anonimizálás költségét), munkadíj, amortizáció és energiaköltség nem számítható fel, illetve kisterjedelmű másolat esetén lehetőség szerint el kell tekinteni költségterítés felszámolásától. A NAIH azt is újfent hangsúlyozta, hogy a közérdekű adatok megismerése nem tartozikafakörbe, hiszen ezekben az esetekben az adatkezelő nem szolgáltatást nyújt, hanem az Alaptörvényből eredő kötelezettségének tesz eleget.

A NAIH rámutatott arra is, hogy csak olyan költségelemek voltak felszámíthatók, amelyek *„az igényelt adat rendelkezésre bocsátásával közvetlen kapcsolatban állnak és ténylegesen felmerülnek.”* A közreműködő cég költségei nem tekinthetők ilyenek, ugyanis ebben az esetben nem a közfeladatot ellátó szerv alaptervékenységének ellátáshoz szükséges munkaerőforrás igénybevételéről van szó. A NAIH felhívta a figyelmet az Infotörvény költségterítéssel összefüggő módosítása indokolásának azon megállapítására, miszerint *„kis terjedelmű, könnyen hozzáférhető, elektronikus úton szolgáltatható adatok tekintetében e költségelem nem vehető figyelembe.”*²⁹ Kiemelte azt is, hogy nincsen akadálya annak, hogy az adatkezelő a költségterítés felszámításától eltekintsen, vagy azt alacsonyabb mértékben állapítsa meg. Továbbá amennyiben az adatigénylést elektronikus úton teljesítik, úgy adathordozó költsége értelemszerűen nem számítható fel.

A NAIH kitért arra is, hogy az elektronikus közzétételi kötelezettség teljesítése törvényi kötelezettség, amely a konkrét esetben vonatkozott az adatigénylő által kért szerződési listára. Az adatigénylés ezen részét az adatkezelőnek a vonatkozó link megküldésével kellett volna teljesítenie, amelyért költségterítés nem számítható fel.

Azzal összefüggésben, hogy az adatkezelő külső könyvelő céget kívánt az adatigénylés teljesítésébe bevonnai, s ennek költségeit az adatigénylőre áthárítani, a NAIH kifejtette, hogy a törvényi előírás szerint költségterítés felszámítására akkor van lehetőség, ha az a közfeladatot ellátó szerv alaptervékenységének ellátáshoz szükséges munkaerőforrás aránytalan mértékű igénybevételével jár. Az adatigénylésnek az adatkezelő által felkért könyvelő cég által történő teljesítés nyilvánvalóan nem tekinthető ilyennek, hiszen ez a megoldás nem jár a közfeladatot ellátó szerv munkaerőforrásának aránytalan terhelésével, ezért ilyen esetben ez a költség nem számítható fel.

Az igényelt szerződéslistával összefüggésben az adatkezelő előadta, hogy ezeket az adatokat nem kezeli, a NAIH azonban rámutatott, hogy a lista létrehozása jogszabályi kötelezettsége az adatkezelőnek, tehát azt mindenképpen el kell készítenie. Ezért természetesen költségterítés nem számítható fel.

Az adatigénylés elektronikus teljesítésével összefüggésben a NAIH azt hangsúlyozta, hogy az időközben hatályba lépett Költségrendelet rendelkezései szerint amennyiben elektronikus formában rendelkezésre nem álló adatot igényelnek, vagy a másolat készítéséhez szükséges időtartam rövidebb az elektronikus formában rendelkezésre bocsátásához szükséges időtartamnál, a másolat elkészítéséhez szükséges időtartam figyelembe vehető a költségterítés felszámításánál. Ez a gyakorlatban annyit jelent, hogy elektronikus teljesítés esetén akkor számítható fel költségterítés, ha az adatot gyorsabb volna szkennelni, vagy szkennelni és másolni, mint az elektronikus adatot előkeresni.

Szintén 2017-ben adta ki a NAIH azt a jelentést,³⁰ amelyben kifejtette, hogy az Infotörvény 2015. évi módosításának hatályba lépése és a Költségrendelet elfogadása közötti átmeneti időszakban benyújtott adatigénylések tekintetében nem volt mód a munkaerőforrás igénybevételéért költségterítést felszámítani. A NAIH által az átmeneti időszakra vonatkozóan kialakított joggyakorlat értelmében a digitalizálás során nem merülhetett fel olyan körülmény, ami költségterítés felszámítását

²⁹ Lásd az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény, továbbá egyes más törvények módosításáról szóló T/5404. számú törvényjavaslat 5. §-ához fűzött részletes indokolást (<https://www.parlament.hu/irom40/05404/05404.pdf>). Az indokolásból idézett megállapítás a NAIH számos más jelentésében is megtalálható, lásd például: NAIH/2017/1891/12/V. számú jelentést, valamint a NAIH/2017/2478/5/V. számú jelentést.

³⁰ NAIH/2017/2296/3/V.



indokolhatná. Szkennelésért másolási költséget tehát a NAIH gyakorlata alapján a Költségrendelet hatályba lépéséig nem lehetett felszámítani.

A NAIH 2016. évre vonatkozó beszámolója³¹ részletesen tárgyalja a 2016. év végén hatályba lépett Költségrendeletet. A költségtérítés felszámítása szempontjából a Költségrendelet 2016. október 15-i hatálybalépését követően benyújtott adatigénylésekre a Költségrendeletet kell alkalmazni, a 2015. október 1. és 2016. október 15. között benyújtott adatigénylésekre azonban a NAIH által kialakított elvek voltak irányadók. A NAIH által kialakított elvek közül az egyik legfontosabb az, hogy költségtérítés felszámítása nem kötelező. Ennek az elvnek az érvényességét nem érinti a Költségrendelet hatályba lépése, vagyis a költségtérítés felszámítása változatlanul nem kötelező.

Hangsúlyozandó, hogy amennyiben az adatkezelő úgy dönt, hogy nem él a költségtérítés felszámításának a lehetőségével, utólag nem állapíthat meg költségtérítést, valamint az előzetesen kalkulált és a ténylegesen felmerült költségek különbözetének megfizetése sem követelhető az adatigénylőtől.

A NAIH kiemelte, hogy a munkaerő-ráfordítás költsége nem az adatigénylés teljesítésének ellenértéke, hiszen nem szolgáltatás nyújtásáról, hanem az adatkezelő alkotmányos kötelezettségének teljesítéséről van szó. Ezért a munkaerő-ráfordítás költsége csak akkor számítható fel, ha az adatigénylés teljesítése az adatkezelő alaptevékenysége ellátásához szükséges munkaerőforrás aránytalan mértékű igénybevételével jár. Ebből az is következik, hogy amennyiben az adatkezelő bizonyos tevékenységét kiszervezi, és külső céget vesz igénybe az adatigénylés teljesítéséhez, annak költsége nem számítható fel, hiszen ez nem jár az adatkezelő saját munkaerőforrásának aránytalan mértékű igénybevételével.

A NAIH a 2017. évre vonatkozó beszámolójában³² fejtette ki a költségtérítés előre történő megfizetésének a lehetőségével összefüggő álláspontját. Leszögezte, hogy erre mindössze két esetben van mód:

- 1) ha az adatigénylés teljesítése a közfeladatot ellátó szerv alaptevékenységének ellátásához szükséges munkaerőforrás aránytalan mértékű igénybevételével jár, vagy
- 2) az a dokumentum vagy dokumentumrész, amelyről az igénylő másolatot igényelt, jelentős terjedelmű,

mindkét esetben feltéve, hogy a költségtérítés mértéke meghaladja a Költségrendeletben meghatározott 5000 Ft-os összeget.

A NAIH álláspontja az, hogy minden olyan esetben, amikor az adatkezelő az Infotörvény 29. § (4) bekezdése alapján élni kíván a költségtérítés előre történő megfizetése kikötésének a lehetőségével, köteles az adatigénylés beérkezését követő 15 napon belül tájékoztatni az adatigénylőt, s ennek a határidőnek a túllépése esetén az adatkezelő köteles az adatigénylés költségtérítés nélkül történő teljesítésére. A 15 napos tájékoztatási határidő független attól, hogy az adatkezelő meghosszabbította-e az adatigénylés teljesítésére nyitva álló határidőt.

A NAIH 2017-es beszámolójában fejtette ki azt is, hogy a Költségrendelet alapján megnyílt a lehetőség az elektronikus formában igényelt adat esetén is a munkaerő-ráfordítás tartamának figyelembevételére, feltéve, hogy az adat elektronikus formában nem áll rendelkezésre, azaz szkennelni kell, vagy szkennelni és / vagy másolni gyorsabb volna, mint az elektronikus adatot előkeresni.

A bíróságok ítélkezési gyakorlata ebben a körben is visszaigazolta a NAIH joggyakorlatát. A Fővárosi Ítéltábla 2019 novemberében hozott, az alperes minisztériumtól kikért 118 db, összesen 2261 oldal terjedelmű szerződés kiadása tárgyában hozott ítéletet.³³ Mivel a szerződések személyes adatokat is tartalmaztak, amelyeknek anonimizálása szükséges volt, a minisztérium költségtérítést számított fel. Az alperes leírta a munkafolyamatot és hivatkozott arra, hogy az abba bevont dolgozóinak más feladatokat is el kellett látniuk a közfeladatot ellátó szerv alaptevékenysége körében. Az első fokon eljáró törvényszék azonban úgy találta, hogy a minisztérium nem bizonyította az aránytalan munkaterhet, csupán a munkaórák becsült számát adta meg egy táblázatban, amiből nem derült ki,

³¹ A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság Beszámolója a 2016. évi tevékenységéről (B/13846), 86-89. o.

³² A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság Beszámolója a 2017. évi tevékenységéről (B/19656), 113-119. o.

³³ 2.Pf.20.741/2019/6.



hogyan és mit végzett el az adatkiadás során. Továbbá, elmaradt annak bizonyítása, hogy ezeket a feladatokat miért nem tudják a munkatársak rendes munkaidejükben elvégezni.

Az Ítéltábla rámutatott: nem bírnak jelentőséggel az adatkezelő belső szervezeti felépítését meghatározó belső szabályzatai, hiszen ezek értékelése a perekben ahhoz vezetne, hogy az adatkezelők saját belső szabályzataikkal, működési rendjükkel, szervezeti felépítésük kialakításával el tudnák lehetetleníteni az Alaptörvényben biztosított alapjog érvényesülését. Az Ítéltábla nyomatékosan értékelte azt is, hogy a minisztérium Magyarország egyik állami feladatot ellátó legmagasabb szintű szerve, valamint, hogy munkavállalóinak száma elérte a 2200 főt.

Ehhez hasonlóan ítélte meg a Fővárosi Ítéltábla azt a különösen nagyszámú, 5 000 000 Ft feletti költségtérítéssel kapcsolatos ügyet³⁴, amelyben az adatigénylő a Magyar Államkincstártól a parlamenti képviselőjelöltek állami kampánytámogatása felhasználásáról benyújtott elszámolást és az ahhoz csatolt, az összes kifizetést igazoló bizonylatokat, valamint a pártlistát állító pártoknak járó költségvetési kampánytámogatás felhasználásáról benyújtott összesített elszámolást és az ahhoz csatolt, az összes kifizetést igazoló bizonylatokat, továbbá egyéb adatokat kért a 2018. évi országgyűlési választások vonatkozásában. Az ügy során az adatkezelő azzal érvelt, hogy a kiadni kért iratokon, vagyis számlákon személyes adatok szerepelnek, amelyek kitakarása aránytalan munkaterhet jelentene a mintegy 5800 alkalmazottat foglalkoztató államkincstár számára. Ezt az állítását az önköltségszámítási szabályzatával, valamint egy táblázatos kimutatással támasztotta alá.

Az elsőfokú bíróság a szabályzat kapcsán rámutatott, hogy az semmilyen konkrétumot nem tartalmazott a perbeli esetre vonatkozóan. A bíróság álláspontja szerint ezek a bizonyítékok nem elégségesek a mérlegelés elvégzéséhez, ugyanis „nem állt rendelkezésre adat arra vonatkozóan, hogy milyen mennyiségű, illetve mértékű adatok kiadása szükséges, illetve mekkora munkaerő-ráfordítás kell az egyes személyes adatok kitakarásához, és ez ténylegesen milyen munkafolyamatot jelent.”

A fellebbező alperes egyebek mellett úgy érvelt, hogy olyan normatív kötelesség nem terheli, amely szerint a költségtérítés mértékére vonatkozó számítás módszertanát indokolnia kellene. Előadta azt is, hogy mintegy 8000 oldalt kell áttekintenie és anonimizálnia, valamint az anonimizálás az eredeti dokumentumokon nem történhet, tehát azokat le kell másolnia, ezt követően a személyes adatokat felismerhetetlenné tenni, majd a dokumentumokat szkennelni, s ez a folyamat így összességében már a munkaerő aránytalan igénybevételéhez vezet.

Azonban az Ítéltábla egyetértett az első fokon eljáró törvényszékkal abban, hogy az önköltségszámítási szabályzat nem támasztja alá az alperes költségigényét. Mivel a költségigény megalapozottságát az alperes nem tudta igazolni, végül nem lehetett a kiadni kívánt adatokért költségtérítést felszámolni.

Az imént ismertetett döntéshez hasonlóan szintén a bizonyítás egyes kérdéseivel foglalkozik a Fővárosi Ítéltábla azon ítélete,³⁵ amely az Emberi Erőforrások Minisztériuma által felszámított költségtérítés megalapozottságát vizsgálta. Az alapügyben eljáró elsőfokú bíróság tájékoztatta az alperest, hogy a költségtérítés mértékének bizonyítása az ő érdekkörébe tartozik. Az alperes azonban csupán olyan dokumentumokat csatolt, amelyek tényelőadást tartalmaztak, de nem minősültek okirati bizonyítéknak. Mindezek miatt a bíróság a költségtérítés felszámítását mellőzte. A másodfokon eljáró Ítéltábla rámutatott, hogy a költségtérítés felszámításával kapcsolatos jogvitákban a bíróságnak értékelnie kell az adatkezelő tevékenységi körét, az ezt a tevékenységet biztosító dolgozói létszámot, valamint figyelembe kell vennie az adat mennyiségét és az adatok közléséhez szükséges munkaerő-ráfordítást. Elvi élel állapította meg, hogy „az adatigénylés teljesítése vonatkozásában nem bír jelentőséggel az adatkezelő belső szervezeti felépítése, belső szabályzata, ugyanis ezek értékelése az adatkiadás iránti perekben ahhoz vezethetne, hogy az adatkezelőnek ténylegesen lehetősége nyíljon arra, hogy saját működési szabályzatának rendelkezéseivel, szervezeti felépítésének megválasztásával az Alaptörvényben biztosított közérdekű adatok megismeréshez való jogot korlátozza.”

A minisztérium a teljes dolgozói létszámról nem nyilatkozott, ennek hiányában azonban nem mérlegelhető, hogy az adatigénylés teljesítése a munkaerőforrás aránytalan mértékű igénybevételét

³⁴ Pf.20268/2020/10.

³⁵ 2.Pf.20.032/2020/4.



okozza-e. A Fővárosi ítéltábla arra is felhívta a figyelmet, hogy nyomatékosan kell értékelni azt, hogy az adatkezelő ebben az esetben Magyarország állami feladatokat ellátó egyik legmagasabb szintű szerve.³⁶

Nem csupán a konkrét ügy szempontjából bír jelentőséggel az a szintén a bizonyításhoz kapcsolódó tétel, amely szerint „amennyiben az adatkezelő alperes kellőképpen részletes, áttekinthető és megfelelően indokolt összegzésben kimutatja azt, hogy milyen munkafolyamatokból tevődik össze az adatigénylés teljesítése, azok milyen mértékű munkaerő-ráfordítást igényelnek, és ez milyen költségekkel jár, akkor a bíróság a mérlegelési tevékenysége körében ezen tényelőadást is értékelheti és felhasználhatja a tényállás megállapításához. A mérlegelést esetről esetre kell elvégezni, és nem kizárt az, hogy a bíróság adott esetben akár bizonyítási eszközök rendelkezésre bocsátása nélkül is abba a helyzetbe kerüljön, hogy határozni tud a költségtérítés és annak összege felszámításának megalapozottsága tekintetében.”

4.4 A munkaerő-ráfordítás aránytalansága és a jelentős terjedelem

A jogalkalmazók számára nehézséget okozott annak megállapítása, hogy az adatigénylés teljesítése mikor okozza a munkaerőforrás aránytalan mértékű igénybevételét, valamint, hogy az adatigénylés mikor vonatkozik jelentős terjedelmű adatra. A HIPAVILON Magyar Szellemi Tulajdon Ügynökség Nonprofit Kft.-hez az Átlátszó.hu által benyújtott közérdekűadat-igénylés esetében is kérdésessé vált, hogy minek alapján állapítható meg, hogy az adatigénylés jelentős terjedelmű adatra vonatkozik. A HIPAVILON 100 százalékban állami tulajdonú magánpiaci szereplő, amelytől 153 oldalnyi dokumentumot kért ki az adatigénylő. A NAIH végül arra alapozta az álláspontját, hogy az adatkezelő közel 400 000 000 Ft összbevéttel rendelkezik, ezért az igényelt 153 oldal az esetében nem minősülhet jelentős terjedelmű adatigénylésnek.³⁷

A munkaerőforrás aránytalan mértékű igénybevételének problémája volt a központi eleme a Nemzetgazdasági Minisztériumhoz egy újságíró által benyújtott adatigénylés kapcsán megállapított költségtérítéssel összefüggésben kiadott jelentésnek is.³⁸ Az NGM 30 591 Ft költségtérítést számított fel, amelyet a számviteli politika önköltség számítási szabályzata alapján állapított meg, dologi költségelemet vagy áfát ez az összeg nem tartalmazott. A NAIH az eljárása során figyelembe vette, hogy az NGM létszáma 2100 fő volt az adatigénylés időszakában és nem fogadta el a minisztérium érvelését, miszerint nem a szervezet munkavállalóinak összlétszámára, hanem az adatigénylés teljesítésének elkészítésében közreműködő tisztviselőket foglalkoztató szervezeti egységnek a létszámára tekintettel állapítható meg az aránytalan mértékű igénybevétel. A NAIH arra a következtetésre jutott, hogy egy „2100 fős minisztérium esetében ... az adatigénylés összeállítása hét fő bevonásával nyilvánvalóan nem minősül aránytalan mértékű igénybevételnek a költségtérítés mértékének meghatározása során.”

A Nemzetgazdasági Minisztérium ügyében kibocsátott jelentésben felmerült az a kérdés is, hogy mikor minősül aránytalanoknak a munkaerő-ráfordítás időigénye. A NAIH leszögezte: nem pusztán attól, hogy az meghaladja a 4 órát. Kifejtette, hogy az adatigénylés teljesítése bizonyos mértékű munkaerő-ráfordítást mindenképpen igényel, a közfeladatot ellátó szervezeteknek azonban készen kell állniuk arra, hogy tevékenységüket illetően érkezhessen hozzájuk adatigénylés.

A Nemzeti Infrastruktúra Fejlesztő Zrt. (NIF) által megállapított túlzott mértékű költségtérítés ügyében kiadott jelentésében,³⁹ amely esetben az adatigénylő 19 darab, 2007 és 2014 között épült autópályaszakasz megvalósíthatósági tanulmányait kérte kiadni, a NAIH részletes útmutatást adott a munkaerőforrás aránytalan mértékű igénybevételének a megállapítására.

Első lépésként kifejtette, ahhoz, hogy a költségtérítést fel lehessen számítani, három feltételnek együttesen kell teljesülnie, nevezetesen annak, hogy az adatigénylés teljesítése (1) az alaptevékenység ellátásához szükséges munkaerőforrás (2) aránytalan mértékű igénybevételével jár, valamint (3) a szükséges munkaerő-ráfordítás tartama meghaladja a 4 órát. Az adatkezelő NIF arról tájékoztatta a NAIH-ot, hogy 474 főt foglalkoztat és 11 db szkennelésre alkalmas géppel rendelkezik.

³⁶ 2.Pf.20.032/2020/4. [18]

³⁷ NAIH/2015/4376/7/V.

³⁸ NAIH/2017/1891/12/V.

³⁹ NAIH 2019/507/3.



Ezt figyelembe véve a NAIH arra a következtetésre jutott, hogy ekkora létszámmal és infrastruktúrával rendelkező szervezet esetén nem is merülhet fel, hogy az adatigénylés teljesítése a munkaerőforrás aránytalan mértékű igénybevételét jelenti. A NAIH ismételten aláhúzta: *„alap esetben a normál napi működés keretében, ingyenesen kell az igényelt adatokat az állampolgárok rendelkezésére bocsátani.”*

A 2017. évre vonatkozó beszámolójában a NAIH szempontrendszert is kidolgozott annak megállapítására, hogy mi minősül a munkaerőforrás aránytalan mértékű igénybevételének. Ennek eldöntése érdekében az adatkezelő az alábbiakat kell mérlegelje:

- 1) hány fő dolgozik az adatkezelő szervnél;
- 2) az adatigénylés teljesítésében részt vevő munkavállalók munkaköre;
- 3) ez a munkakör hogyan viszonyul az adatkezelő alaptevékenységéhez;
- 4) mely alaptevékenységét nem tudná vagy nem tudta ellátni az adatkezelő az adatigénylés miatt;
- 5) miért vélik úgy, hogy a munkaerőforrás igénybevétele aránytalan mértékű;
- 6) miért vélik úgy, hogy az igényelt adatok jelentős terjedelműek;
- 7) az adatkezelő rendelkezésére álló technikai feltételek, pl. szkennelésre és másolásra, nyomtatásra alkalmas gépek száma, valamint ezek igénybevétele;
- 8) az adatigénylő által igényelt adatok az igényelt formában állnak-e rendelkezésre;
- 9) az igényelt adatok szerepelnek a közzétételi listában (Infotörvény 1. sz. melléklete), tehát az adatokat a szervnek elektronikus formában már közzé kellett volna tennie.

A 2018. évre vonatkozó beszámolójában a NAIH tovább részletezte, hogy milyen feltételek fennállását kell vizsgálni abban az esetben, ha a munkaerőforrás aránytalan mértékű igénybevételének megállapítása kérdéses. Ismét hangsúlyozta, hogy az aránytalanság önmagában nem állapítható meg amiatt, hogy a munkaerő-ráfordítás meghaladja a 4 órát, ehhez a két további feltételnek – (1) az alaptevékenység ellátásához szükséges munkaerőforrás; (2) aránytalan mértékű igénybevétele – is teljesülnie kell. Vizsgálni kell továbbá az adatokhoz való hozzáférés módját, valamint azt is, hogy az igényelt adatok az igényelt formában állnak-e az adatkezelő rendelkezésére. További vizsgálandó körülmény, hogy az adatok adatbázisba rendezése milyen módon lehetséges.

A 2019. évre vonatkozó beszámolójában a NAIH arra hívta fel a figyelmet, hogy 5000 Ft-ot el nem érő összegű költségterítés felszámításakor nem köthető az adatigénylés teljesítése a költségterítés előzetes megfizetéséhez.⁴⁰

A 2021. évi tevékenységét ismertető beszámolójában a NAIH rámutatott, hogy ha egy szervezeti egység számára aránytalan terhet jelent az adatigénylések teljesítése, azt elsősorban átszervezésekkel kell megoldani. (NAIH-5797/2021) Egy másik esetben ismét az a helytelen jogértelmezés vezetett a költségterítés megállapításához, miszerint az adatigénylés teljesítése önmagában attól a munkaerőforrás aránytalan igénybevételeivel jár, hogy a teljesítéséhez szükséges idő meghaladja a 4 munkaórát. A NAIH ismételten felhívta arra a figyelmet, hogy ez a körülmény önmagában nem eredményezi az adatigénylés teljesítéséhez szükséges munkaerő-ráfordítás aránytalanságát. Azt is leszögezte, hogy akkor „aránytalan a munkaerőforrás igénybevétele, ha az jelentősen megnehezíti vagy ellehetetleníti a közfeladatot ellátó szerv alaptevékenységének az ellátását.” (NAIH-4508/2021)⁴¹

Az aránytalan mértékű munkaerő-ráfordítás kérdéseivel foglalkozik a Fővárosi Ítéltáblának az a döntése,⁴² amely a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium által kezelt közérdekű adatok kiadásáért felszámítható költségterítése ügyében született. Az esetben az adatigénylő a Minisztérium és a Századvég Politikai Iskola Alapítvány, valamint az Sz.G. Zrt. vállalkozó között 4,85 milliárd forint keretösszegű együttműködési keretmegállapodáshoz tartozó dokumentumokat kívánta megismerni.

⁴⁰ A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság Beszámolója a 2019. évi tevékenységéről (B/8988), 106. o.

⁴¹ A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság Beszámolója a 2021. évi tevékenységéről (B/18074), 149-150. o.

⁴² Pf.20518/2019/6.



Az alperes minisztérium azt közölte az adatigénylővel, hogy az adatok mennyiségére tekintettel csak betekintést tud biztosítani, és azt is csak 233 200 Ft összegű költségtérítés előzetes megfizetése fejében. A költségtérítési igényt mind az első fokon eljáró törvényszék, mind a Fővárosi Ítéltábla alaptalannak találta. A törvényszék álláspontja szerint az igényelt dokumentumok elektronikus adathordozón rendelkezésre állnak, és átmásolásuk nem jelentheti az alperes számára az alaptevékenységének ellátásához szükséges munkaerőforrás aránytalan mértékű igénybevételét. Az adatkezelő hivatkozott arra is, hogy a dokumentumok anonimizálása munkaerőforrása aránytalan mértékű igénybevételével jár, ezt az érvelést sem fogadta el a törvényszék, ugyanis a bíróság álláspontja szerint a tanulmányok, a közvélemény kutatások, elemzések, prezentációk, összesítők és táblázatok nem tartalmazhatnak személyes adatot. Emiatt azok adatvédelmi szempontú áttekintését sem találta indokoltnak, kivéve az interjúkat tartalmazó kutatások átnézését, amely azonban nem jelent jelentős többletmunkát. Vagyis az elsőfokú bíróság úgy találta, hogy az adatkezelő nem igazolta az általa igényelt 233 200 Ft összegű költségtérítés megalapozottságát, ugyanis nem mutatta ki, hogy valójában hány oldalnyi dokumentum átvizsgálása szükséges, sem azt, hogy a védett adatok kitarakása milyen terjedelmű dokumentumot érint, és azt mely munkatársa végzi, hány órában. Ezeket túl a törvényszék aláhúzta azt is: „az alperes tevékenységével összefüggésben számtalan esetben került már sor közérdekűadat-igénylésre, ezért az alperesnél a tevékenység ellátása a munkarendjébe beépített kell legyen.” Az alperes minisztérium a döntés ellen fellebbezett, azt azonban az ítéltábla nem tartotta megalapozottnak. Vagyis ebben az esetben a bíróság alapvetően a munkaerő-ráfordítás aránytalanságának a megítélése körében a NAIH által kialakított követelményekkel összhangban álló döntést hozott.

Ezzel ellentétben a kúriai gyakorlat alapján elképzelhető olyan nagy mennyiségű dokumentumra vonatkozó adatigénylés, amelynek esetén az adatigénylő már alappal számolhat a költségtérítés lehetőségével. Egy esetben az adatigénylő azt kérte az adatkezelőtől, hogy a 2010. január 1.-je és 2016. július közötti időszakra vonatkozóan adja ki mindazokat a szerződéseket, amelyekben az adatkezelő szerződő félként részt vett. A Kúria megállapította, hogy „jelen esetben az alperes önmagában nem vitatott előadása szerint hat és fél év, 750 szerződéséről, összesen 18.750 oldal terjedelemben van szó. Az a felperes, aki bármilyen okból ilyen nagy mennyiségű iratot kíván megismerni, alappal számolhat azzal, hogy ennek külön költségei lesznek. A felperes nem terjesztett elő kereseti kérelmet a megindult eljárásban a költségtérítés összegének bírósági megállapítása iránt. Miután pedig az adatkiadás költségtérítésre vonatkozó előfeltételét a felperes nem teljesítette, az alperes jogszerűen tagadta meg a kért adatok kiadását.”⁴³ A bírósági érvelés szerint ekkora iratanyag feldolgozása fizikailag is olyan jelentős munkaterhet jelent, amely értelemszerűen jelentősen túllép a munkaerőforrás arányos mértékű igénybevételén. Érvelésével a Kúria tehát nem hagyta el a NAIH joggyakorlata által kijelölt nyomvonalat, hanem pusztán megállapította, hogy létezik akkora iratterjedelem, amely esetében az adatkezelő alappal hivatkozhat a munkaerőforrás aránytalan igénybevételére.

4.5 A tájékoztatási kötelezettségre vonatkozó követelmények

A tájékoztatás részletességének követelményére ugyancsak kitért a NAIH a Nemzetgazdasági Minisztérium⁴⁴ költségtérítés felszámítási gyakorlatáról kiadott, korábban már tárgyalt jelentésében. Hangsúlyozta, hogy a költségtérítésről szóló tájékoztatásnak kellően részletesnek kell lennie annak érdekében, hogy az adatigénylő megértse, hogy miért és mekkora összegű költségtérítést kell megfizetnie, valamint el tudja dönteni, hogy kíván-e a rendelkezésére álló jogorvoslat lehetőségével élni. A költségtérítést tehát úgy kell kalkulálni, egyes költségelemekre lebontani és összegezni, hogy „az egy esetleges bírósági eljárás során is alkalmas legyen annak megállapítására, hogy az valós és megalapozott.”

A költségtérítéssel kapcsolatos tájékoztatási kötelezettséget érinti a NAIH által a Heves Megyei Vállalkozás- és Területfejlesztési Alapítvány ügyében kiadott jelentés is.⁴⁵ Az ebben foglaltak szerint amennyiben az adatkezelő költségtérítés megfizetésétől kívánja függővé tenni az adatigénylés teljesítését, akkor erről 15 napon belül köteles tájékoztatni az adatigénylőt. Előzetes költségtérítés

⁴³ Pfv.IV.21.157/2018/4. [23]

⁴⁴ NAIH/2019/944/3. Az eljárás során az NGM jogutódja a Pénzügyminisztérium lett.

⁴⁵ NAIH 2020/1340/11.



ezen a határidőn túl nem számítható fel, valamint az adatigénylés nem utasítható el az elkésetten megállapított költségterítés megfizetésének elmaradására való hivatkozással.

A NAIH által a Nemzeti Infrastruktúra Fejlesztő Zrt.-re vonatkozó, már tárgyalat ügyben⁴⁶ kiadott jelentés is részletezte, hogy milyen formában kell az adatkezelőnek tájékoztatnia az adatigénylőt a költségterítésről. Nem elegendő csupán a térítendő összeg közlése, szükséges az is, hogy az adatkezelő minden olyan indokot ismertessen és minden olyan költségelemet feltüntessen, amely a költségterítés mértékének (összegének) a megalapozottságát alátámasztja, ugyanis egy esetleges bírósági eljárásban ezek alapján bizonyítható, hogy a költségterítés helytállóan került felszámításra. Ilyen közlés hiányában nem lehet jogosan igényt tartani a költségterítésre a NAIH gyakorlata szerint.

A NAIH a 2016. évi tevékenységét ismertető beszámolójában arra is felhívta a figyelmet, hogy az adatkezelők tájékoztatási kötelezettsége nem merül ki a költségelemek után elszámolt térítési összeg közlésében.⁴⁷

A tájékoztatási kötelezettséget érintő álláspontját a 2017. évre vonatkozó beszámolójában tovább részletezte a NAIH. Kiemelte, hogy „*az információszabadság megfelelő érvényesülése megköveteli a költségterítés megállapításával kapcsolatos eljárás átláthatóságát. A transzparenciát leginkább a közérdeklődő-adat-igénylés teljesítéséért megállapított költségterítéssel kapcsolatos tájékoztatás intézménye szolgálja.*” Arra is rámutatott, hogy bár az Infotörvény 29. § (3) bekezdése az „összeg” kifejezést használja, a 29. § (4) bekezdése a költségterítés mértékéről rendelkezik. A NAIH álláspontja szerint az összeg puszta közlése visszaélésekre adhatna lehetőséget, hiszen önmagában annak alapján nem ítéltető meg a költségterítés megállapításának jogszerűsége. A NAIH szerint tehát részletes tájékoztatásban kell közölni az adatigénylővel a költségterítés megállapítását, amelynek tartalmaznia kell:

- 1) azt a ténybeli és jogi indokot, amelynek alapján a költségterítés megállapítására sor kerül;
- 2) munkaerő-ráfordítás esetében azt, hogy hány fő dolgozó hány munkaórát számoltak el, valamint azt, hogy a munkakörökhöz kapcsolódó személyi bontásban munkaóránként mekkora összeget vettek figyelembe;
- 3) a munkafolyamatokat, amelyek szükségesek az adatigénylés teljesítéséhez;
- 4) jelentős terjedelmű másolat esetén az iratmennyiséget;
- 5) valamint közölni kell az adatigénylővel az igénylés teljesítésének másolat készítését nem igénylő lehetőségeit.

Arra is kitért a NAIH, hogy az adatkezelőnek a költséget előzetesen kell kalkulálnia, azonban utólagos költségkalkulációt is kell készítenie, hiszen a költségterítés összegének mindenkor az adatok kiadásával közvetlenül, ténylegesen felmerült költségelemekre kell korlátozódnia, tehát eltérés mutatkozhat a kalkulált és a tényleges költség között. Ennek „*eredményéről, valamint az azt alátámasztó számításokról, igazolásokról, munkaidő-kimutatásokról és egyéb dokumentumokról tájékoztatni kell az adatigénylőt.*” A NAIH felhívja a figyelmet arra, hogy nincsen lehetőség a különbséget utólagos megtérítését kérni, azonban, ha az előzetesen megfizetett költségterítés meghaladja a ténylegesen felmerült költséget, az adatkezelő köteles a különbséget az adatigénylőnek visszafizetni. A számításra abban az esetben is szükség lehet, ha jogvitában kell igazolnia az adatkezelőnek, hogy az egyes költségelemek miből tevődtek össze.

A NAIH a 2018. évi tevékenységére vonatkozó beszámolójában a költségterítés felszámításáról adott tájékoztatás határidejével kapcsolatos jogértelmezési nehézségekre hívta fel a figyelmet. Az Infotörvény rendelkezése nem egyértelmű abban a tekintetben, hogy a költségterítésről szóló tájékoztatásra vonatkozó 15 napos határidő jogvesztő jellegű-e. Ez bizonytalanságot okoz mind a NAIH, mind a bíróságok gyakorlatában, ugyanis amikor az adatkezelő elutasítja az adatigénylés teljesítését, akkor értelemszerűen nem dönt a költségterítésről. A NAIH akként foglalt állást, hogy „*amennyiben a jogvita lezárásakor akár a NAIH, akár az eljáró bíróság döntésében megállapítja, hogy az adatkezelő jogi álláspontja helytelen volt, és ezért a kért adatot ki kell adni, a költségterítés megállapítására szolgáló 15 napos határidő a hatósági döntésről szóló tudomásszerzéstől újra indul.*”

⁴⁶ NAIH 2019/507/3.

⁴⁷ A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság Beszámolója a 2016. évi tevékenységéről (B/13846) 86-89. o.



A NAIH arra is felhívta a figyelmet, hogy a 15 napos tájékoztatási határidő nem függ attól, hogy az adatkezelő meghosszabbította-e az adatigénylés teljesítésének a határidejét, vagy sem.⁴⁸ Vagyis az adatkezelő a költségtérítés felszámításról abban az esetben is köteles az adatigénylés kézhezvételétől számított 15 napon belül tájékoztatást adni az adatigénylőnek, ha az adatigénylés teljesítésére nyitva álló határidőt egyébként további 15 nappal meghosszabbítja.

A NAIH 2021. évi tevékenységére vonatkozó beszámolójában ismerteti azt az esetet, amikor egy település jegyzője abban kérte a NAIH állásfoglalását, hogy amennyiben egy adatigénylőtől napi rendszerességgel érkeznek adatigénylések azonos témakörben, úgy – a költségtérítésre tekintettel – azok összesíthetőek-e a munkaórák számának vonatkozásában. A NAIH jogértelmezése szerint „kivételesen, amennyiben a 15 napon belül benyújtott adatigénylések esetén az adatigénylő személye, illetve az adatigénylés tárgya azonos, esetlegesen csak minimális eltérések vannak a tárgyban, úgy elképzelhető az a jogos érdek, amely alapján az adatkezelő összevonja az igényléseket azok adminisztratív hatékonyságának növelése érdekében.”⁴⁹ A NAIH hangsúlyozta, hogy a feltételek együttes fennállásának hiányában nincs mód az igénylések összevonására.

A bírósági joggyakorlatban is felmerült az a kérdés, hogy az adatkezelő számára a költségtérítés megállapításának az adatigénylővel történő közlésére rendelkezésre álló 15 napos határidő elmulasztása jogvesztéssel jár-e.⁵⁰ Egy konkrét esetben az adatkezelő a törvényi határidőn túl, azaz az adatigény beérkezésétől számított 16. napon válaszelevelében úgy tájékoztatta az adatigénylőt, hogy mivel az adatok kiadása a munkaerőforrása aránytalan mértékű igénybevételével jár, ezért 34 420 Ft költségtérítést számít fel, amelynek megfizetésétől számított 15 napon belül teljesíteni fogja az adatigénylést.

Az elsőfokú bíróság eljárása során az adatkezelő elismerte az egy napos csúszást, ám úgy érvelt, hogy az nem eredményezhet jogvesztést. Azt is előadta, hogy az Infotörvény „semmilyen jogkövetkezményt nem fűz a költségtérítés iránti igény közlésére nyitva álló határidő elmulasztásához, a költségigény ezért az adatkiadás teljesítése során bármikor felmerülhet.” Érvelését az első fokon eljáró bíróság nem fogadta el, ehelyett úgy foglalt állást, hogy „költségtérítés felszámítására csak az Infotörvény 29. § (4) bekezdésében rögzített feltételek fennállása esetén van mód, amelyről az igénylőt 15 napon belül tájékoztatni kell, és e határidő eltelte után költségtérítés felszámítására az Infotörvény ilyen tartalmú kifejezett tiltó rendelkezése hiányában sincs lehetőség.”

A fellebbezési eljárás során az ítéltábla helyesnek találta a törvényszék döntését: „[a] törvényszék helyesen állapította meg ítéletében, hogy költségtérítés felszámítására csak az Infotörvény 29. § (4) bekezdésében rögzített feltételek fennállása esetén van mód, amelyről az igénylőt 15 napon belül tájékoztatni kell”.

Szintén a költségigény elkésett közlése volt az egyik részkérdése a Fővárosi Ítéltábla 2021 júniusában hozott döntésének.⁵¹ Ebben az ügyben az adatigénylő elektronikus úton kért az adatkezelőtől a Honvédkórház érintő egyes adatokat, így különösen a kórház személyi állományának alakulásával, illetve költségvetésével kapcsolatos információkat. Az adatkezelő úgy találta, hogy az adatigénylés teljesítése az alaptevékenysége ellátásához szükséges munkaerő aránytalan mértékű igénybevételével jár, ezért 127 980 Ft összegben költségtérítést számított fel a munkaerő-ráfordítás költségeként. Az adatkezelő az igénylés beérkezését követő 16. napon tájékoztatta a felperest, hogy az adatigénylést a költségtérítés megfizetését követően 15 napon belül fogja teljesíteni. Az ügyben indult peres eljárásban az elsőfokú bíróság azt hangsúlyozta, hogy a költségigény közlésével az alperes adatkezelő elkésett, ezért nem számíthat fel költségtérítést. Emellett a törvényszék nem találta megalapozottnak a költségigényt azért sem, mivel az adatkezelő 3800 fő létszámmal bír, ehhez képest az adatigénylés teljesítésében közreműködő 9 fő dolgozó nem minősül a munkaerőforrás aránytalan igénybevételének.

Az alperes fellebbezése folytán eljáró ítéltábla újfent leszögezte, hogy a 15 napos közlési határidő elmulasztása után költségtérítés felszámítására az Infotörvény kifejezett tiltó rendelkezése hiányában sincs mód. A 15 napos válaszadási határidő elmulasztása tehát jogvesztést eredményez a költségtérítés felszámíthatósága tekintetében. Ehhez a Fővárosi Ítéltábla azt is hozzátette, hogy a

⁴⁸ A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság Beszámolója a 2018. évi tevékenységéről (B/4542), 119-124. o.

⁴⁹ A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság Beszámolója a 2021. évi tevékenységéről (B/18074), 139. o.

⁵⁰ Pf.20687/2020/4.

⁵¹ 8.Pf.20.397/2021/4.



határidő kögens jellegéből adódóan nem biztosított a kimentés lehetősége sem. Az ítéltábla egyetértett a törvényszékkal abban is, hogy az alperes akkor sem volna jogosult költségtérítésre, ha ezt az igényét határidőben közölte volna az adatigénylővel.

Megváltozik azonban a helyzet, ha az adatkezelő közfeladatot ellátó szerv megtagadja az adatok kiadását, majd az adatigénylő pert indít ellene, és a bíróság az adatkezelőt a közérdekű vagy közérdekből nyilvános adat kiadására kötelezi. Ebben az esetben a költségtérítés felszámítható. Ezt a Kúria így indokolta: „[a]z Infotörvény fenti rendelkezése a közérdekű adat kiadása iránti per megindítása előtti előzetes eljárásra vonatkozik, nem a peres eljárásra és az abban vizsgálandó kérdésekre. Az a körülmény, hogy az adatkezelő jogi álláspontja folytán a kért adatok kiadását a pert megelőzően megtagadja, nem eredményezheti azt, hogy ha az adatigénylő által az adatkiadás iránt indított perben a bíróság kötelezi az adatkezelőt az adatok kiadására, azzal összefüggésben tényleges költségei megtérítésére többé nem tarthat igényt. Mindazonáltal az adatkezelőt ezekben az esetekben bizonyítási kötelezettség terheli a költségigény tekintetében.”⁵²

A tájékoztatási kötelezettség körében tárgyalható az a kérdés is, hogy az adatkezelő közfeladatot ellátó szervnek milyen részletességű tájékoztatást kell az adatigénylő rendelkezésére bocsátania figyelemmel arra a NAIH által kialakított követelményre, hogy a tájékoztatásnak egy esetleges bírósági eljárás során alkalmasnak kell lennie a költségigény alátámasztására.

A Nemzeti Földalapkezelő Szervezet mint adatkezelő 436 561 Ft költségtérítés megfizetéséhez kötötte az adatigénylés teljesítését, amelyet az adatigénylő vitatott, és bírósághoz fordult, keresetben kérve az adatkezelőt az adatok költségtérítés nélküli kiadására kötelezését. A jogeset jól példázza a költségigénnyel élő adatkezelő bizonyítási kötelezettségét. Az alperes Nemzeti Földalapkezelő Szervezet előadta, hogy az adatok kigyűjtése szerződésenként hozzávetőleg harminc percet vesz igénybe, ami 372 szerződés esetében összesen 11 160 perc, vagyis 186 óra. „Ez három ügyintéző kapacitását figyelembe véve személyenként 62 órányi munkavégzést jelentene, ami a megjelölt 436 561 Ft bérköltséget igényelné.” Az első fokon eljáró törvényszék az alperes ellen döntött, mivel álláspontja szerint „az alperesnek azt is igazolnia kellett volna, hogy hány szerződést érintenek a kiadni kért adatok, illetve, hogy az egyes szerződésekből milyen tevékenység folytán nyerhetők ki azok, és ez a tevékenység valóban szerződésenként harminc percet igényel.” Hasonlóan vélekedett a másodfokon eljáró Ítéltábla is, hivatkozva arra, hogy az adatkezelő által csatolt iratokon az ügyintézők havi illetménye semmilyen módon nincs alátámasztva és azt sem bizonyította az alperes, hogy az egyes szerződések áttekintéséhez, feldolgozásához valóban harminc perc tartamú munka szükséges. Nem nyilatkozott az adatkezelő arról sem, hogy az alaptevékenysége ellátásához hány munkavállalóval rendelkezik, így nem lehetett megállapítani, hogy a kért szerződések áttekintésével kapcsolatos munkaerő-ráfordítás aránytalan mértékű igénybevételt jelent-e. Végül a Kúria is az adatkezelő ellen döntött, mert az alperes az érdemi bizonyítási kötelezettségének nem tett eleget.⁵³

A közfeladatot ellátó adatkezelő bizonyítási kötelezettsége mellett érdemes megemlíteni, hogy amennyiben a költségtérítés mértékét vitatja, abban az esetben az adatigénylőnek is van kötelezettsége: „amennyiben az adatkezelő által felszámított költség nagyságát az adatigénylő vitatja, akkor erre nézve az adatigénylőnek kell peres eljárást kezdeményezni, vagy a már megindult peres eljárás kapcsán erre nézve kereseti kérelmet előterjeszteni.” Ennek hiányában az adatkezelő jogszerűen tagadhatja meg az adatok kiadását.⁵⁴

⁵² Pfv.IV.20.175/2017/5. [25] – [26]

⁵³ Pfv.IV.20.901/2020/12.

⁵⁴ Pfv.IV.20.840/2018/4., Pfv.IV.20.877/2018/4.



5 JOGORVOSLAT A KÖLTSÉGTÉRÍTÉSSEL SZEMBEN

Az Infotörvény a költségtérítés felszámítása esetére külön jogorvoslati lehetőséget biztosít. Az adatigénylő egyrészt kezdeményezheti a NAIH eljárását, másrészt bírósághoz fordulhat és kérheti, hogy a bíróság peres eljárásban vizsgálja felül a felszámított költségtérítés összegét.

A NAIH hatósági eljárásban kivizsgálja és orvosolja az információs szabadsággal összefüggő alapvető jog érvényesülésében mutatkozó sérelmeket. Mivel a költségtérítés felszámítása korlátozza a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó alapvető jogot, az ilyen ügyek is egyértelműen a NAIH hatáskörébe tartoznak. A korábban ismertetett és hivatkozott példák is igazolják, hogy a NAIH a kezdetek óta kifejezetten aktív szerepet játszik a közérdekű adat-igénylés teljesítéséért megállapított költségtérítés megengedhetőségére és szabályosságára vonatkozó követelményeknek mind a meghatározásában, mind pedig ezen követelmények gyakorlati érvényesülésének a biztosítása terén. A NAIH eljárását az adatigénylés teljesítéséért megállapított költségtérítés megfizetésére nyitva álló határidő elteltét követő egy éven belül lehet kezdeményezni. Eljárásában a NAIH kivizsgálja, hogy a költségtérítés felszámítására a jelen tanulmányban ismertetett szabályok megtartásával került-e sor. Amennyiben nem, úgy megállapítja, hogy a költségtérítés felszámítása törvénytörően történt.

A NAIH a költségtérítés megállapítása körében az adatkezelőt terhelő tájékoztatási kötelezettség jelentőségére is felhívta a figyelmet. Rámutatott arra, hogy az Infotörvény értelmében az adatigénylő nem csak a költségtérítés összegét, hanem annak megalapozottságát is vitathatja akár a bíróság, akár a NAIH előtt, anélkül, hogy az Infotörvény 29. § (3a) bekezdése alapján nyilatkozna a költségtérítés címén vele közölt összeg elfogadásáról. Ha az adatigénylő nem fogadja el a megállapított költségtérítést, vagy nem nyilatkozik, az adatigénylési eljárás lezárul; ha pedig elfogadja a költségtérítést, akkor köteles a megállapított összeg megfizetésére a közfeladatot ellátó szerv által megállapított határidőn belül. A költségtérítési megállapítás teljes körű és minden szükséges kérdésre, így a jogorvoslati lehetőségekre is kiterjedő tájékoztatást kell tartalmazzon. Bár az Infotörvény 30. § (3) bekezdése csak az adatigénylés teljesítésének az elutasítása esetén teszi kimondottan kötelezővé az érintettet megillető jogorvoslati lehetőségekről történő tájékoztatást. Tekintettel azonban arra, hogy a költségtérítés megállapítása korlátozza a közérdekű adatok megismeréséhez való jogot, továbbá ennek alkalmazása esetére az Infotörvény önálló jogorvoslati lehetőséget biztosít, a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő alapvető jog érvényesülése megkívánja, hogy az adatigénylő tájékoztatást kapjon mind az általa igénybe vehető jogorvoslati lehetőségről, mind arról a körülményről, hogy az adatigénylés teljesítéséért megállapított költségtérítés összege megalapozottságának bizonyítási kötelezettsége a közfeladatot ellátó szervet terheli.⁵⁵

A költségtérítés megállapítása miatt a bíróságon indítható per kezdeményezése érdekében az adatigénylőnek a megállapított költségtérítés megfizetésére vonatkozó határidő lejártától számított 30 napon belül kell keresetet benyújtania a bíróságon. Ha az adatigénylő javára dönt, akkor a bíróság ítéletében vagy maga állapítja meg a költségtérítés összegét, vagy arra kötelezi az adatkezelőt, hogy a költségtérítés megállapítása érdekében folytasson le új eljárást. Külön kiemelésre érdemes, hogy a költségtérítés megállapítása miatt indított per az információs szabadság-perек egyetlen olyan típusa, amelyben a bíróság új eljárás lefolytatására kötelezheti az adatkezelőt.

A bíróságnak arra is lehetősége van, hogy teljes egészében eltörölje a költségtérítést. Ilyen esetben a bíróság ítélete, formailag, 0 Ft összegben állapítja meg a költségtérítés mértékét és keresetében az alperesnek is ezt kell kérnie. Vagyis hivatalosan nem a költségtérítés eltörlésére, hanem annak 0 Ft összegben történő megállapítására irányuló keresetet kell benyújtani a bíróságra.

A közérdekű adat-igénylés teljesítéséért megállapított költségtérítés miatt igénybe vehető jogorvoslati lehetőségek további részleteit az Átláthatósági Kézikönyv ismerteti.

⁵⁵ A TASZ átfogó adatigénylési-ügyét a NAIH 2020. évi tevékenységéről készült beszámoló 138-141. oldala ismerteti, a NAIH ebben az ügyben NAIH/2020/1405 számon folytatott vizsgálatot.



6 A KÖLTSÉGTÉRÍTÉS A TROMSØI EGYEZMÉNY SZEMSZÖGÉBŐL

Érdeemes megvizsgálni az Infotörvény és a Költségrendelet költségtérítés felszámítására vonatkozó szabályainak az összhangját a Tromsøi Egyezményben⁵⁶ foglalt rendelkezésekkel. A Tromsøi Egyezmény 7. cikkének 2. pontja értelmében „[a] közérdekű adatot tartalmazó irat másolatáért az igénylőtől díj kérhető, amelynek észszerűnek kell lennie, és amely nem haladhatja meg a másolás és a kézbesítés tényleges költségét. A díjak mértékét közzé kell tenni.” Ennek a rendelkezésnek a fényében legalábbis kérdéses, hogy az Infotörvény és a Költségrendelet azon előírásai, amelyek lehetővé teszik az adatkezelő számára a közérdekűadat-igénylés teljesítésével összefüggő munkaerő-ráfordítás költségeinek a felszámítását és bizonyos feltételek esetén az ilyen költségek előre történő megfizetésétől teszik függővé az adatigénylés teljesítését, valóban összeegyeztethetőek-e a Tromsøi Egyezménnyel. Ennél kisebb jelentőségű dilemmát idéz elő az, hogy a Költségrendelet lehetővé teszi költségtérítés felszámítását elektronikus adatszolgáltatás esetén is.

Kérdés persze, hogy a Tromsøi Egyezmény alkalmazható-e egyáltalán Magyarországon. A Kúria egyik eseti döntésében úgy foglalt állást, hogy a Tromsøi Egyezményhez való csatlakozással a részes államok a jogalkotásra vonatkozóan vállalnak kötelezettséget, ezért a Tromsøi Egyezmény rendelkezései nem szolgálhatnak közvetlenül egyedi ügy elbírálásának az alapjául.⁵⁷

A Kúria következtetése azonban ellentétes az Alaptörvény Q) cikk (2) és (3) bekezdésében foglaltakkal, miszerint Magyarország egyrészt biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját, másrészt elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, harmadrészt a nemzetközi jog más forrásait jogszabályban történő kihirdetés útján teszi a magyar jogrendszer részévé. A magyar alkotmányos gyakorlat a többségi szakirodalmi álláspontok szerint a nemzetközi jog és a belső jog különállóságát (dualizmusát) fogadja el kiindulópontnak. Ez nagyon egyszerűen fogalmazva annyit tesz, hogy az alkotmányos gyakorlat határozottan különbséget tesz a nemzetközi szerződés és az azt kihirdető belső jogszabály között. Ezt az is mutatja, hogy az Alkotmánybíróság hatásköre kiterjed a nemzetközi szerződést kihirdető belső jogi norma megsemmisítésére, miközben magának a nemzetközi szerződésnek az alkotmányosságának a vizsgálata kívül esik az Alkotmánybíróság hatáskörén. Lényeges azonban, hogy ennek nincsen hatása Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségvállalásaira, ezért Magyarország mint „a nemzetközi szerződésben részes fél nem hivatkozhat belső jogának rendelkezéseire annak igazolásául, hogy elmulasztotta a szerződés teljesítését.”⁵⁸ Vagyis mivel Magyarország ratifikálta a Tromsøi Egyezményt, nem hivatkozhat arra, hogy annak rendelkezései azért nem érvényesülnek a magyar jogban, mert a jogalkotó elmulasztotta ennek feltételeit megteremteni. Ráadásul a Tromsøi Egyezmény Magyarországon 2020. december 1-jén hatályba lépett.⁵⁹ Erre figyelemmel megállapítható, hogy az Infotörvény és a Költségrendelet számos rendelkezése ellentétben áll Magyarország nemzetközi szerződésben vállalt kötelezettségeivel.

Elddig a költségtérítésre vonatkozó jogszabályi rendelkezések alkotmányosságát már két határozatában is vizsgáló Alkotmánybíróság sem észlelte a költségtérítésre vonatkozó szabályozásnak a Tromsøi Egyezményből fakadó aggályait.

⁵⁶ Az Európa Tanács közérdekű adatot tartalmazó iratokhoz való hozzáférésről szóló Egyezménye (CETS 205), Magyarországon történő kihirdetéséről a 2009. évi CXXXI. törvény gondoskodott. A továbbiakban Tromsøi Egyezmény elnevezéssel illetjük.

⁵⁷ Pfv. IV. 21. 438/2016/6. Lásd különösen az ítélet indokolásának [15] bekezdését.

⁵⁸ Molnár Tamás: A nemzetközi jog és a magyar jog viszonya in JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter, JAKAB András) <http://ijoten.hu/szocikk/a-nemzetkozi-jog-es-a-magyar-jog-viszonya> (2018). [23]

⁵⁹ A Tromsøi Egyezmény 16. cikk 3. pontja értelmében „[a]z Egyezmény az azt követő harmadik hónap eltelté utáni hónap első napján lép hatályba, amikor az Európa Tanács tíz tagállama a 2. bekezdés rendelkezéseinek megfelelően elismeri az Egyezmény kötelező hatályát.” A hatálybalépés időpontjára lásd: <https://www.coe.int/en/web/access-to-official-documents>.



7 A KÖLTSÉGTÉRÍTÉS ALKOTMÁNYOSSÁGA

Mind a Költségrendelet előírásai, mind a közérdekűadat-igénylések teljesítésével összefüggésben felszámítható költségekre vonatkozó előírások kiállták az alkotmánybíróági vizsgálat próbáját. Figyelemmel arra, hogy a közérdekű adatok megismerhetősége az Alaptörvényben biztosított alapjog, érdemes a költségtérítésre vonatkozó alkotmánybíróági gyakorlatot az Alkotmánybíróóság információszabadsággal kapcsolatos általános joggyakorlatának a részeként ismertetni.

Az információszabadság egyrészt bírósági úton is kikényszeríthető egyéni jogot jelent arra, hogy a polgár információkat kapjon a közhatalmat gyakorló, valamint közpénzekből gazdálkodó szervezetek működéséről. Másrészt az állam intézményes kötelezettsége, hogy a közhatalmi szervezetek biztosítsák az információkhoz való hozzájutás lehetőségét.⁶⁰

Az Alkotmánybíróóság a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jogot az Alkotmánybíróóság már a kezdetektől fogva kiterjesztően értelmezte, döntéseivel szélesítette a közérdekű adatok körét, valamint megfordította a bizonyítási terhet abban az esetben, ha az adatkezelő megtagadja az adatok kiadását.⁶¹ Az Alkotmánybíróóság alakította ki továbbá azokat a követelményeket, amelyeknek a nyilvánosság-korlátozás során feltétlenül érvényesülniük kell.

A 30/1992. (V. 26.) AB határozatban a testület a véleménynyilvánítás szabadságából vezette le az információszabadságot.⁶² Ezzel a megközelítéssel az Alkotmánybíróóság tulajdonképpen a vélemény szabadság eszközeként, előfeltételeként értelmezte az információszabadságot, azt egyféle általános tájékozódási jogként definiálva. Az információszabadság korlátozhatóságának feltételeit illetően az Alkotmánybíróóság a 32/1992 (V. 29.) AB határozatban⁶³ kifejtette, hogy az információszabadságot korlátozó törvényi rendelkezések alkotmányosságának vizsgálata során az általános alapjogkorlátozási tesztet, azaz a szükségességi-arányossági tesztet kell alkalmazni, és a hozzáféréshez nem az egyénnek kell az érdekeltiségét igazolnia, hanem a közfeladatot ellátó szervnek kell igazolnia az információ kiadásának esetleges megtagadását.

A 34/1994. (VI. 24.) AB határozatban⁶⁴ az Alkotmánybíróóság részletesen kitért az alapjogkorlátozással szemben támasztott követelményekre, valamint rámutatott, hogy az információszabadság korlátozását szükségessé teheti a személyes adatok védelméhez való jog érvényesítésének igénye, azonban ebben az esetben is a korlátozásoknak meg kell felelniük az alapjogi korlátozásokkal szemben támasztott általános követelményeknek. Az adatvédelem és az információszabadság adott esetben tehát egymással konkuráló alapjogoknak tekinthetők. Az Alkotmánybíróóság határozatában megerősítette, hogy egyes titokkategóriák is alkotmányosan korlátozhatják a közérdekű adatok megismerésének jogát.

A 12/2004 (IV. 7.) AB határozat⁶⁵ tovább pontosította az információszabadságot korlátozó rendelkezésekkel kapcsolatos elvárásokat. A döntés-előkészítéssel kapcsolatos adatok nyilvánosság-korlátozásának lehetőségeivel kapcsolatban arra mutatott rá az Alkotmánybíróóság, hogy „az információszabadságot korlátozó törvényeket is megszorítóan kell értelmezni, mert az információszabadság, a közhatalom gyakorlásának nyilvánossága, az állam és a végrehajtó hatalom tevékenységének átláthatósága, ellenőrizhetősége feltétele a bírálat jogának, a kritika szabadságának.”⁶⁶

Az Alaptörvény elfogadását követő első nagy jelentőségű alkotmánybíróági határozat az információszabadság tárgykörében 2013-ban született. A 21/2013. (VII. 19.) AB határozat egyebek mellett leszögezte, hogy alaptörvény-ellenesek az olyan rendelkezések, amelyek diszkrecionális jogkört biztosítanak az adatkezelőknek a közérdekű adatokhoz való hozzáférés megtagadására.

⁶⁰ Kerekes Zsuzsa: Törvényen innen és túl. Az információszabadság az Alkotmánybíróóság első tíz évének gyakorlatában. Fundamentum 1993/3. sz. 42. o.

⁶¹ SÓLYOM László: Adatvédelem és információszabadság. In: Uő: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Osiris, Budapest 2001. 468.

⁶² 30/1992. (V. 26.) AB határozat III. 2.1

⁶³ 30/1992 (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 182.

⁶⁴ 34/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 177.

⁶⁵ 12/2004 (IV. 7.) AB határozat, ABH 2004, 217.

⁶⁶ 12/2004 (IV. 7.) AB határozat, ABH 2004, 224.



A költségtérítés alkotmányosságának alkotmánybíróági vizsgálatára 2019-ben került sor. Az Alkotmánybíróság a 3299/2019. (XI. 18.) AB határozatban fejtette ki, hogy mely esetekben számítható fel költségtérítés az adatigénylés teljesítéséért és megvizsgálta a költségtérítés összecszerúségének a kérdését is. Az Alkotmánybíróság szerint a munkaerő-ráfordítás költségeként felszámítható 4400 Ft-os óradíj megfelel a központi költségvetési szerveknél teljes munkaidőben alkalmazásban álló köztisztviselőkre számított, egy munkaóra-ra vonatkozó bruttó kereseti adatoknak. Azt is kiemelte, hogy az adatkezelő köteles részletes indokolást az adatigénylő rendelkezésére bocsátani, amelyben a NAIH gyakorlata alapján meg kell jelölnie, hogy „hány fő, hány munkaórát számoltak el, és munkakörhöz kapcsolódó személyenkénti bontásban munkaóránként mekkora összeget vettek figyelembe.” Hangsúlyozta továbbá, hogy a költségekről az adatigénylőt minden esetben előre tájékoztatni kell és az összeg felülvizsgálata érdekében az adatigénylő bírósághoz fordulhat, a bírósági eljárásban pedig az adatkezelőnek kell igazolnia annak megalapozottságát, valamint azt, hogy miből tevődött össze a felszámított összeg.⁶⁷

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság arra az álláspontra helyezkedett, hogy a Költségrendelet nem ellentétes az Alaptörvénnyel, sőt, tulajdonképpen az alapjog megvalósulásának garanciáját jelenti, hiszen azt biztosítja, hogy a felszámított költség ne lépje át a Költségrendeletben meghatározott összeghatárt. Az Alkotmánybíróság kiemelte, hogy a: *„támadott rendelkezés tehát ebben az összefüggésben nem az információszabadság korlátja, hanem bizonyos értelemben – a felső korlát bevezetésével – a közérdekű és közérdekből nyilvános adatokhoz való hozzájutást segíti.”*⁶⁸

Az Alkotmánybíróság – az egyébként alapvetően nem a költségtérítés alkotmányosságát vizsgáló – 13/2019 (IV. 8.) AB határozatában további szempontokat határozott meg a költségtérítésre vonatkozó jogszabályok alkalmazásához. Kiemelte, hogy „bár a transzparencia biztosítása adott esetben idővel, munkaerőforrás igénybevételével és költséggel járhat, ugyanakkor ez valójában a demokratikus és hatékony működés egyik biztosítéka.”⁶⁹ Azzal kapcsolatban, hogy az adatigénylés jelentős terjedelmű, vagy nagyszámú adatra vonatkozik, illetve hogy összegyűjtése munkaigényes, az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy ez nem az adatigénylés elutasításának az oka, hanem csupán „az adatigénylés [teljesítésének a] módját, valamint a költségszámítást befolyásoló tényező.”⁷⁰ Ugyanakkor arra is rámutatott, hogy az adatnyilvánosság korlátozása elfogadható, amennyiben azt valamely másik alkotmányos érték kényszerítően indokolja, márpedig „az állami szervek zavartalan működésének, a feladat-ellátás feltételeinek a biztosítása ilyen alkotmányos érték lehet.” Az Alkotmánybíróság arra is felhívta a figyelmet, hogy a számottevő, vagy ésszerűtlen munkateherre való hivatkozás nem válhat önkényessé vagy üressé.⁷¹

Az Alkotmánybíróság mintha szándékosan nem akarta volna észlelni azt a körülményt, hogy a költségtérítés felszámítására vonatkozó lehetőség adott esetben a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő alapvető jog gyakorlásának a leküzdhetetlen akadályát képezheti. Az Alkotmánybíróság azon megközelítése pedig, miszerint a költségtérítésre vonatkozó szabályozás valójában nem korlátozza, hanem éppen ellenkezőleg, előmozdítja a közérdekű adatok megismerhetőségére vonatkozó jog gyakorlati érvényesülését, hiszen megállapítja a költségtérítés maximális mértékét, legjobb esetben is vitatható. Egyrészt azért, mert a felső mérték nem a költségtérítés abszolút értelemben vett összegére, hanem az adatigényléshez szükséges munkaerő-ráfordítás egységára vonatkozik. Az elszámolható munkaórák felső korlátjának a hiányában ugyanakkor nincsen elvi, azaz jogszabályi akadálya az akár kiugróan magas összegű költségtérítés megállapításának. Amint azt több példa is igazolja, a gyakorlatban igenis előfordulnak kifejezetten nagyszámú költségtérítések, ezek közül több esetet ismertettünk is. Másrészt az Alkotmánybíróság azt a józan ész szabályai szerint könnyen felismerhető törvényszerűséget is figyelmen kívül hagyta, miszerint az ármaximálást megvalósító szabályozás önmagában is árdrágító hatású, hiszen mindössze a felső mérték meghaladásának a tilalmát írja elő, miközben nem kötelez a felső mértéknél alacsonyabb összeg kirovására. Vagyis az Alkotmánybíróság figyelmen kívül hagyta azt a tényt, hogy a Költségrendelet ugyan 4400 Ft-ban maximálja az egy munkaóraért felszámítható költség összegét, de sem a munkaórák számát nem maximálja, sem azt nem várja el kötelezően az adatkezelőtől, hogy az előírt maximumnál kisebb összegben számítsa fel a munkaerő-ráfordítás óránkénti költségét.

⁶⁷ 3299/2019. (XI. 18.) AB határozat [19] – [26]

⁶⁸ 3299/2019. (XI. 18.) AB határozat [34]

⁶⁹ 13/2019 (IV. 8.) AB határozat Indokolás [32]

⁷⁰ 13/2019 (IV. 8.) AB határozat Indokolás [54]

⁷¹ 13/2019 (IV. 8.) AB határozat Indokolás [57]



Annak sem szentel figyelmet az Alkotmánybíróság, hogy a jogorvoslati jog mégoly sikeres érvényesítése esetén is akár évek telhetnek el az adatigénylés tényleges teljesítéséig, ami az információszabadság alapvető jogának a jóformán teljes kiüresedéséhez vezet. Az Alkotmánybíróság mindeközül a Tromsøi Egyezményben foglalt rendelkezések és a költségtérítés felszámítására vonatkozó szabályok összhangjának a hiányából fakadó alkotmányossági kérdéseket sem vizsgálta meg.



9 KÖVETKEZTETÉSEK

A közérdekű adatok kiadásáért felszámítható költségtérítés a gyakorlatban az információszabadság és ezen belül a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő alapvető jog érvényesülésének a korlátjaként jelenik meg. Az Alaptörvény elfogadását megelőző alkotmányos diskurzusban nem lelni nyomát annak, hogy a közérdekű adatok kiadásával összefüggésben okszerűen és óhatatlanul felmerülő költségek viselése komoly problémaként merült volna fel. Az információszabadság jogának „hőskorában” az információszabadság és a személyes adatok védelmének alapjogi kollíziója, illetve ennek feloldása jelentette az egyik legnagyobb kihívást. Az Alkotmánybíróság gyakorlatából is kitűnik, hogy ebben az időszakban az olyan, alapvető jelentőségű tételek kidolgozása volt napirenden, mint az adatelv érvényesítése az iratellátással szemben, továbbá a különféle titokkategóriák által történő jogkorlátozás alkotmányosságának a kialakítása. Szintén nagy jelentőségű kérdésként merült fel a döntéselőkészítő adatok nyilvánosságának szabályozása és gyakorlata. Ehhez hasonlóan komoly jogvitát váltott ki a közérdekű adatokat kezelő, közpénzből gazdálkodó, de részben vagy egészen magánpiacon (is) tevékenykedő szervezetek adatszolgáltatási, adatkiadási kötelezettsége.

A költségtérítés problematikája tulajdonképpen a visszaélészerű adatigénylés gondolatából „nőtte ki magát”. Az erre vonatkozó jogi diskurzusnak számos eleme nem is az alkotmányjog területéről, hanem a polgári jogból eredeztethető, és ezek áttemelése az alapjogi dogmatikába ellentmondásokkal terhelt. A jelen tanulmány is bemutatta mindazokat az érveket, amelyekből következően legalábbis vitatható a visszaélészerű adatigénylésnek, illetve az alapvető jog visszaélészerű gyakorlásának a koncepciója. Az eleve vitatható koncepcióra több megoldási kísérlettel is reagált a jogalkotó. A visszaélészerű adatigénylés problémája elsőként a közfeladatot ellátó szerv gazdálkodásának számlaszintű, illetve átfogó, tételes ellenőrzésére irányuló adatmegismerést tilalmazó szabályozás formájában jelent meg az Infotörvényben. Második körben a jogalkotó az adatkezelők által az adatigénylés teljesítéséhez igénybe vett munkaerőforrás költsége feltételekhez kötött felszámításának a lehetővé tételével reagált a visszaélészerű adatigénylés jelenségére. Mivel a visszaélészerű adatigénylés mint jelenség koncepcionálisan megkérdőjelezhető, az erre a jelenségre adott jogalkotói válaszok érvényessége és megengedhetősége nem kevésbé kérdéses.

Az Infotörvény rendelkezései értelmében költségtérítés akkor számítható fel, ha az adatigénylés teljesítése a közfeladatot ellátó szerv alaptevékenységének ellátásához szükséges munkaerőforrás aránytalan mértékű igénybevételével jár, vagy az a dokumentum vagy dokumentumrész, amelyről az igénylő másolatot igényelt, jelentős terjedelmű, illetve a költségtérítés mértéke meghaladja a Költségrendeletben meghatározott összeget. A NAIH és a bíróságok joggyakorlata egyaránt azt mutatja, hogy a költségtérítés felszámítására vonatkozó jogi szabályozás ellentmondásos volta értelmezési nehézségeket idézett elő, amelyeket a jogalkalmazó szervezeteknek kellett megoldaniuk. A gyakorlatban különösen annak eldöntése okozott komoly gondot, hogy mely feltételek fennállása esetén állapítható meg, hogy az igényelt adatmennyiség jelentős terjedelmű, illetve az adatigénylés teljesítéséhez a munkaerőforrás aránytalan mértékű igénybevétele szükséges. A tisztázás megtörtént, az ehhez szükséges feladatokat, amint azt a jelen elemzésben is bemutattuk, a NAIH és a bíróságok elvégezték.

Amint azonban az Átláthatósági Kézikönyv is kifejti, a költségtérítés felszámítása továbbra is számos tekintetben problematikusnak tekinthető. Nem vitás, hogy a közfeladatot ellátó szervek alaprendeltetése a hatáskörükbe utalt közfeladatok ellátása, amelynek teljesüléséhez nyomós közérdek fűződik. Ugyanakkor a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok megismerésére vonatkozó alapvető jog érvényesüléséhez is hasonlóan nyomós közérdek fűződik. A kétféle közérdek konfliktusa az esetek túlnyomó többségében látszólagos, vagyis a közfeladatot ellátó szervek alaprendeltetése semmiféle veszélybe nem kerül azáltal, hogy adatigényléseket is teljesítenek. Ehhez képest a költségtérítés felszámítására adott felhatalmazás révén a közfeladatot ellátó szervek olyan eszköz birtokába kerültek, amellyel, hacsak nem járnak el kiemelt körültekintéssel, könnyen alááshatják az információszabadsághoz fűződő alapvető jog érvényesülését.

Az sem hagyható figyelmen kívül, hogy a jogalkotó sem hatástanulmány készítésével, sem a közérdekűadat-igénylések teljesítésével összefüggésben az adatkezelőknél jelentkező munkaerőforrás-igényre vonatkozó számítások útján nem támasztotta alá, hogy a költségtérítésre irányuló szabályok 2015. évi átalakítása valóban szükséges és indokolt lett volna. A közérdekűadat-igénylések teljesítésével összefüggésben az adatkezelőknél felmerülő munkaerőköltség felmérése



ugyanúgy elmaradt, ahogyan arra vonatkozó kimutatások sem készültek, vagy ha készültek, nem kerültek nyilvánosságra, hogy a közérdekűadat-szolgáltatás valójában milyen mértékben akadályozza a közfeladatot ellátó szervek alaptevékenységének az elvégzését, feltéve persze, hogy bármiféle akadályozás felmerül egyáltalán. Mindez azt támasztja alá, hogy a költségtérítés szabályozására, pontosabban a közérdekűadat-igénylések teljesítésével összefüggésben óhatatlanul felmerülő munkaerőigény költségének az adatigénylőre történő előzetes „kiterhelésének” a lehetővé tételére a ténybeli alapok ismerete nélkül, vagy legalábbis e tények nyilvánosságra hozatalának az elmaradása mellett került sor. Emiatt a költségtérítésre vonatkozó szabályozás semmiképpen nem tekinthető megalapozottnak.

Nemcsak a jogalkotót terheli azonban e mulasztásért felelősség, hiszen az Alkotmánybíróság sem észlelte azt a nyilvánvaló körülményt, hogy a költségtérítés felszámítására vonatkozó lehetőség adott esetben a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő alapvető jog gyakorlásának a leküzdhetetlen akadályát képezheti. Az is elkerülte az Alkotmánybíróság figyelmét, hogy a költségtérítés megállapítása esetén igénybevehető jogorvoslat, még ha sikerre is vezet, akár évekig tartó eljárást tesz szükségessé, ami az információs szabadság alapvető jogának a jóformán teljes kiüresedéséhez vezet. Az Alkotmánybíróság mindeztidáig a Tromsøi Egyezményben foglalt rendelkezések és a költségtérítés felszámítására vonatkozó szabályok összhangjának a hiányából fakadó alkotmányossági kérdéseket sem vizsgálta meg.

A jogalkotóval és az Alkotmánybírósággal szemben a NAIH és a rendes bíróságok számos, a jelen elemzésben is ismertetett döntésükben olyan követelményeket alakítottak ki, amelyek a gyakorlatban korlátok közé szorítják a költségtérítés felszámítását. A jogalkotóhoz és az Alkotmánybírósághoz viszonyítva a NAIH és a rendes bíróságok gyakorlatát progresszívnek tekintjük. Az adatkezelők egyáltalán nincsenek egyszerű helyzetben akkor, ha a közérdekűadat-igénylés teljesítéséért, pontosabban a teljesítéssel összefüggő munkaerő-ráfordításért pénzt akarnak kérni. A NAIH által kimunkált és a bíróságok által megerősített joggyakorlat értelmében kifejezetten szigorú feltételeknek kell ugyanis megfelelniük. Ez a jogvédelem annyiban azonban mindenképpen pusztán formalitás, hogy az információs szabadság időszerűségét semmi esetre sem tudja biztosítani. Ha másra nem is, arra feltétlenül alkalmas a költségtérítés felszámítása, hogy huzamos időre, akár évekre obstruálja a megismerni óhajtott adatok hozzáférhetőségét. Márpedig az alavult és ezáltal elévült adat megismerése annak ellenére sem tekinthető az információs szabadság érvényesülésének, ha arra a NAIH vagy a bíróságok eljárásának köszönhetően végül ingyenesen kerül sor.

Azt is fontos hangsúlyozni, hogy a NAIH által megrendelt átfogó kutatás megállapításai szerint az adatkezelők túlnyomó többsége soha, vagy csak nagyon ritkán állapít meg költségtérítést a közérdekűadat-igénylések teljesítéséért. Ez a tény is azt igazolja, hogy a költségtérítésre vonatkozó szabályozás alapjául nem szolgált semmilyen valós társadalmi igény vagy intézményi szükséghelyzet. A költségtérítés felszámításának a lehetősége minden valószínűség szerint nem a vegzáló vagy zaklató, az alapvető jog gyakorlásának társadalmi rendeltetésével össze nem férő közérdekűadat-igénylések visszaszorítása érdekében igénybe vehető eszközként funkcionál. Ehhez hasonló mértékben valószínűsíthető, hogy az adatkezelők alaptevékenységének az ellátásában és a költségvetésük kíméletében sem játszik komolyabb szerepet a közérdekűadat-igénylések teljesítéséért megállapítható költségtérítés. A bizonyossággal határos mértékben valószínűsíthető ugyanakkor, hogy az adatkezelők a költségtérítést az őket a tárgyuknál, az igényelt adatok érzékeny mivoltánál fogva irritáló adatigénylések teljesítésének a megnehezítésére alkalmazzák. Ez a rosszhiszemű adatkezelői gyakorlat az, ami összeegyeztethetetlen az információs szabadsághoz fűződő alapvető jog gyakorlásának társadalmi rendeltetésével.



10 A KÖLTSÉGTÉRÍTÉS SZABÁLYOZÁSA MÁS ORSZÁGOKBAN

Az alábbiakban vázlatos áttekintést adunk öt európai országnak a közérdekű adatok megismeréséért felszámítható költségekre vonatkozó szabályozásáról. Az öt ország közül három (Észtország, Finnország és Svédország) tagja az Európai Uniónak, egy ország (Szerbia) európai uniós tagjelölt státuszt élvez, míg az ötödik (Skócia) a „Brexit” következtében már nem tagja az Európai Uniónak.

10.1 Észtország

Az észtországi információszabadság törvény értelmében alapesetben, illetve törvény eltérő rendelkezése hiányában az adatkezelő állja az adatkiadás költségeit. A nyomtatás 20 oldalig terjedően ingyenes, a 21. oldaltól kezdve pedig 0,19 eurót kell fizetni minden oldal nyomtatásáért. A fizetési kötelezettség alól mentesíteni lehet az adatigénylőt méltányosságból (például, ha az igénylő pénzügyi helyzete ezt indokolja), illetve abban az esetben, ha az adatot kutatási célra használják fel, vagy ha az adatokat személyes szabadságjogokkal összefüggésben adják ki.

10.2 Finnország

A finnországi információszabadság törvény értelmében a dokumentum kiadása ingyenes, ha 1) a dokumentumra vonatkozó információkat szóban adják meg; 2) ha a dokumentumot a hatóság olvasásra, illetve másolásra átadja a kérelmezőnek; 3) ha az elektronikusan tárolt dokumentumot elektronikus úton (e-mailben) juttatják el a kérelmezőnek; 4) ha a kért dokumentum kiállítása a hatóság tanácsadással, konzultációval vagy tájékoztatással kapcsolatos kötelezettségének hatálya alá tartozik. Ezekben az esetekben akkor lehet mégis kivételesen díjat felszámolni, ha olyan dokumentumot kérnek, amely nem azonosítható vagy nem található meg a hatóság nyilvántartásában. Ebben az esetben, illetve minden más esetben, amely nem esik az ingyenességre vonatkozó felsorolás körébe, csak a hatóság felmerülő költségeinek megfelelő díjat lehet felszámolni, mégpedig egy oldalra, vagy más egységre vonatkozó árat kell előre meghatározni és közzétenni. A bírósági gyakorlat szerint a kereskedelmi fénymásolási szolgáltatásokat nyújtó cégek árait irányadónak lehet tekinteni.⁷²

10.3 Skócia

A skóciai információszabadság törvény értelmében az adatkezelő az adatigénylés teljesítését az ezzel összefüggő költségei megtérítéséhez kötheti, a felszámítható költségekről és a költségtérítés szabályairól a skóciai kormány két rendelete rendelkezik.⁷³ A két rendeletből megállapítható, hogy az adatkezelőnek a maga egészében viselnie kell az adatigénylés teljesítésének a költségét, ha az nem haladja meg a 100 fontot. Az adatkezelő az adatigénylés teljesítése költségének 10-%át terhelheti az adatigénylőre, ha a költség 100 és 600 font közé esik. Amennyiben az adatigénylés teljesítésének költsége több mint 600 font, az adatkezelő megtagadhatja az adatigénylés teljesítését vagy azt a költség 600 fontot meghaladó részének előlegezéséhez kötheti. Az adatkezelő köteles külön költségértesítési felhívást küldeni az adatigénylőnek. Az adatigénylő a költségtérítéssel összefüggésben panasszal fordulhat az adatkezelőhöz. Ha nem él panasszal, három hónapon belül meg kell fizetnie a költségeket, melynek elmaradása esetén az adatkezelő mentesül az adatigénylés teljesítésének kötelezettsége alól. Az adatkezelő az igényelt információ feltárásával, előállításával, valamint az igénylőnek történő átadásával akár közvetlenül, akár közvetve összefüggő valamennyi költséget felszámíthatja az adatigénylőnek. Nem számítható fel költség az adatigénylő jogosultságának, valamint annak a megállapításáért, hogy az adatkezelő az igényelt adat birtokában van-e. Munkaerő-ráfordításként óránként és személyenként legfeljebb 15 font számítható fel.⁷⁴

⁷² Vaasan Administrative Court 493 / 20.8.2008 / Vaasa HAO 00097/07/2205, idézi: Koski, Aleksu – Kuutti, Heikki (2016): Läpinäkyvyys kunnan toiminnassa – tietopyyntöihin vastaaminen [Az önkormányzatok tevékenységének átláthatósága – információ kiadására vonatkozó kérelmekre való válaszadás], Otavan Kirjapaino Oy, Keuruu <https://bit.ly/3cLsY2U>

⁷³ A költségtérítési szabályokat a 2004. évi 376. számú kormányrendelet (<https://bit.ly/3wvsTZ9>) és a 2004. évi 467. számú kormányrendelet (<https://bit.ly/35t7gfS>) határozza meg.

⁷⁴ A 2004. évi 376. számú kormányrendelet és a 2004. évi 467. számú kormányrendelet közös 3. szakasza.



10.4 Svédország

A svédországi információszabadság-szabályozás értelmében mindenkinek joga van térítésmentesen a helyszínen megtekinteni az adott dokumentumot, másolatot azonban csak térítés ellenében igényelhet. A költségtérítésre vonatkozó jogszabály⁷⁵ szerint az első 9 oldal ingyenes, a 10. oldal 50 svéd koronába kerül, a 11. és minden további oldalért pedig oldalanként 2 svéd koronát kell fizetni. Hanganyag leiratáért 125 svéd koronát kell fizetni minden megkezdett negyedóra munkaidőért, míg a hanganyag másolata szalagonként 120 koronába kerül; videószalag másolatáért szalagonként 600 koronát kell fizetni. Az adatkezelő indokolt esetben elengedheti a díjfizetési kötelezettséget. Ha a kérelmező nem ért egyet a hatóság által kiszabott díjjal, 30 napon belül írásos határozatot kérhet az adatkezelőtől, amelynek felülvizsgálatát az adóhatóságtól kérheti. Az adóhatóság határozata jogerős.

10.5 Szerbia

A szerbiai információszabadság törvény értelmében az adatkezelő igényelheti az adatok előállításával és kiadásával összefüggő költségei megtérítését, ám az információszabadság törvény mentesíti az újságírókat és a civil szervezeteket a költségek megfizetésének kötelezettsége alól. A felszámítható költségnemeket és azok összegét szabályozó kormányrendelet⁷⁶ kizárólag technikai jellegű költségek (fénymásolás, adathordozóra másolás) névleges összegben történő felszámítására ad lehetőséget. Az elérhető információk alapján az állapítható meg, hogy az adatkezelők Szerbiában nem érdekeltek a költségek felszámításában, mivel a költségekből származó bevételeket be kell fizetniük az állam központi költségvetésébe.

⁷⁵ Avgiftsförordning (1992:191) <https://bit.ly/3vwKkqE>

Lásd még: <https://bit.ly/3cOvJR7>

⁷⁶ A Biztos hivatalának honlapján szerb nyelven elérhető kormányrendelet (<https://bit.ly/2T6xnqe>) szövegét fordítóprogram segítségével tanulmányoztuk.

