

Eötvös Lóránd Tudományegyetem
Állam- és Jogtudományi Kar
Jogi Továbbképző Intézet

S Z A K D O L G O Z A T

A bíróságok szerepe az információszabadság érvényesülésében, a bírósági gyakorlat összefoglaló ismertetése; egyes kiemelt bírósági ügyek részletesen

Dr. Sziklay Júlia

konzulens

Főosztályvezető

NAIH Információszabadság Főosztály

dr. Gregorits Erik

Adatbiztonsági és adatvédelmi szakjogász
képzés

Levelező tagozat

2022

Tartalomjegyzék

Bevezető.....	4
I. Fejezet	8
Az információszabadság érvényesítésére irányuló perek eljárásjogi keretei	8
1. A perek típusai és helyük az eljárásjog rendszerében	8
2. Hatáskör és illetékesség	9
2.1. Az országos illetékességű közfeladatot ellátó szerv meghatározása.....	10
2.2. A kizárólagosan illetékes bíróság kizártsága	11
3. Perindítási határidő.....	13
3.1. A határidő jellege.....	13
3.2. A határidő számítása.....	14
4. Az előzetes adatigénylési aktus, mint perelőfeltétel.....	18
5. A peres felek személye	19
6. A kereseti kérelem és az ellenkérelem sajátosságai	22
6.1. A kereseti kérelem határozottsága	22
6.2. A kereseti kérelem és az előzetes adatigénylés viszonya	25
6.3. Az ellenkérelem és az előzetes eljárás viszonya, valamint ennek jelentősége (különös tekintettel a költségtérítési szükségletre).....	27
7. A perbeli bizonyításról	30
II. Fejezet.....	36
Az információszabadság anyagi jogi kérdései a bírói gyakorlatban	36
1. A jogviszony, illetve az igényérvényesítés jellege	36
2. Az adatigénylés kapcsán vizsgálható körülmények	40
2.1. A célhoz kötöttség kérdése	41
2.2. A joggyakorlás rendeltetésszerűségéről	43
3. Adatgyűjtési és/vagy adatelőállítási kötelezettség?	49
4. A közérdekből nyilvános adatok egyes kérdései	57
4.1. A közfeladatot ellátó személyekkel kapcsolatos joggyakorlat	57
4.2. Az Infotv. 27. § (3) bekezdése és (3a) bekezdése szerinti adatkiadásról.....	64
III. Fejezet	72
Egyedi normakontroll kezdeményezése	72
1. Az egyedi normakontroll funkciójáról általában	72
2. A Fővárosi Ítéltábla 32.Pf.20.069/2019. számú ügyében történt egyedi normakontroll	

iránti eljárás kezdeményezéséről.....	73
3. Az Alkotmánybíróság döntése.....	75
4. Az Alkotmánybíróság döntésének hatása	78
IV. Fejezet.....	83
Összegzés	83
Felhasznált irodalom jegyzéke	86
Felhasznált jogszabályok jegyzéke	94

Bevezető

A nyílt, áttetsző és ellenőrizhető közhatalmi tevékenység, mint ahogy általában az állami szervek és a végrehajtó hatalom nyilvánosság előtti működése a demokratizmus egyik alapköve, a jogállami államberendezkedés garanciája. A nyilvánosság próbája nélkül az állam a polgáraitól „elidegenedett gépezetté”, működése kiszámíthatatlanná, előreláthatatlanná, kifejezetten veszélyessé válna, hiszen az állam működésének átláthatatlansága fokozott veszélyt jelent az alkotmányos szabadságjogokra.¹ Az információszabadság ezért pontosan azt a méltányolható társadalmi igényt hivatott érvényre juttatni, amely szerint az állami szervek működésének mindenkor átláthatónak, ellenőrizhetőnek kell lennie a polgárai számára.²

Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság az információszabadságot már működése kezdetén a közérdekű, valamint a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez és terjesztéséhez fűződő, a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 61. § (1) bekezdésében – majd pedig az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésében – nevesített fundamentumként értelmezte.³ Amíg ugyanis a rendszerváltás folyamata előtt az állampolgároknak nem volt lehetősége az állami szervek, személyek tevékenységének ellenőrzésére és az ezzel kapcsolatos véleményük kifejtésére, addig a pártállami idők után már a nyilvánosság lett a főszabály azáltal, hogy a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jogot alkotmányos szinten is elismerték.⁴ Kijelenthető tehát, hogy az információszabadság jogterülete a magyar alkotmányos fejlődés egyik legkiemelkedőbb értéke, s egyúttal a jogállami rendszert megalapozó – szimbolikus időpontban (október 23.) elfogadott – 1989. évi XXXI. törvénnyel lefektetett alapjogi vívmánya.⁵

A rendszerváltással beköszöntött jogállami fordulat – s az ezzel járó jogalkotási lendület –

¹ 34/1994. (VI.24.) AB határozat, ABH 1994, 177, 192.; 8/2016. (IV. 16.) AB határozat [43] bekezdés

² dr. Buzás Péter – dr. Majsa Dóra – dr. Révész Balázs – dr. Tarczi-Ábrahám Dominika – dr. Végh Viktória: *Információszabadság és nyílt kormányzás* (szerkesztette: dr. Végh Viktória). Nemzeti Közszerkesztési Egyetem, Budapest, 2021. 6. o.

³ 32/1992. (V. 29.) AB határozat, ABH 1992, 182, 183–184.; 34/1994. (VI.24.) AB határozat, ABH 1994, 177, 185.; 21/2013. (VII. 19.) AB határozat [30]-[31] bekezdés

⁴ Révész Balázs – Buzás Péter: *Átláthatóság a közpénzügyekben*, Dialóg Campus Kiadás, Budapest, 2018. 7. o.

⁵ Péterfalvi Attila – Révész Balázs – Szalai András: A közigazgatás adatkezelő tevékenysége. In Temesi Iván szerk.: *A közigazgatás funkciói és működése*. Nemzeti Közszerkesztési Egyetem, Budapest, 2013. 266. o.

további gyümölcse az információszabadság generális részletszabályait kodifikáló külön törvény volt, amelyet az Országgyűlés 1992. október 27. napján fogadott el.⁶ A jogszabály európai szinten is unikálisnak mondható, hiszen a kontinensen ekkor került megalkotásra az információszabadságjogokat átfogó első olyan törvény, amely – *omnibus* jellegű normatív struktúrát követve – a személyes adatok védelmét és az információszabadságot együtt (egymásra tekintettel) szabályozta, emellett pedig e két alapjog védelmét egy közös védnökre, a szakosított parlamenti ombudsmanra (az adatvédelmi biztosra) bízta.⁷

Ezen közös szabályozási modellt az Avtv.-t váltó, az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvényben (a továbbiakban: Infotv.) is fenntartotta, azzal, hogy a 2012. január 1. napján hatályba lépett Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdése⁸ értelmében – alkotmányos szintre emelve ezzel az említett alapjogok ellenőrzésére hivatott szerv függetlenségét – a személyes adatok védelméhez és a közérdekű adatok megismeréséhez való jog érvényesülését országgyűlési biztos helyett immár az ezen – e tekintetben sarkalatos – törvénnyel létrehozott, független hatóság ellenőrzi (a Nemzeti Adatvédelem és Információszabadság Hatóság, a továbbiakban: NAIH).

Az információszabadság területén ugyanakkor – egy speciális ágazat kivételével⁹ – a NAIH továbbra is „csupán” – közigazgatási hatósági eljárásnak nem minősülő¹⁰ – vizsgálati jogkörrel és ezáltal alapvetően ombudsmani típusú eszköztárral rendelkezik, amelyek

⁶ A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.)

⁷ Dr. Sziklay Júlia: *Az információs jogok kialakulása, fejlődése és társadalmi hatása* (doktori értekezés). Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskolája, 2011. 72. o., <http://ajk.pte.hu/files/file/doktori-iskola/sziklay-julia/sziklay-julia-vedes-ertekezes.pdf>;

Majtényi László – Bayer Judit: *Információs jog – Általános rész* (egyetemi jegyzet). Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2016, 54. o., <https://jogikar.uni-miskolc.hu/files/7186/informacios-es-mediajog-1-tk.pdf>

⁸ A hivatkozott rendelkezést az Alaptörvény jelenleg hatályos szövege – a hetedik módosítás folytán – már a VI. cikk (4) bekezdésében rögzíti.

⁹ Az Infotv. 62. § (1) bekezdése szerint ha valószínűsíthető, hogy a nemzeti minősített adat minősítése jogellenes, a Hatóság titokfelüyeleti hatósági eljárást indíthat. Ha pedig az ennek során hozott határozatot a minősítő a törvényi határidőn belül nem támadja meg keresettel bíróságon, a nemzeti minősített adat minősítése a határozat közlésétől számított hatvanegyedik napon a határozatban foglaltak szerint *ipso iure* megszűnik, illetve minősítési szintje vagy érvényességi ideje a határozatban foglaltak szerint megváltozik [Infotv. 63. § (2) bekezdés].

¹⁰ Infotv. 52. § (2) bekezdés

kikényszerítésére nincs kötelező jogi eszköze¹¹ és ezen ügyekben nincs szankcionálási, illetve bírságkiszabási lehetősége sem.¹²

Ebből következően a bíróságokra – úgy az Avtv. alkalmazása idején, mint az Infotv. hatálybalépését követően – mindig is kiemelt szerep hárult:¹³ a bírósághoz való fordulás lehetősége és ezáltal az adatigénylés bírói úton történő kikényszeríthetősége az információs szabadság olyan garanciája, amelynek hiányában az alapjog kiüresedne,¹⁴ s ezáltal az Infotv.-ben szabályozott – közvetlenül az Alaptörvényből levezethető – adatkiadási kötelezettség egyenesen *lex imperfecta* lenne.¹⁵

A hatékony bírói jogvédelem biztosítása éppen ezért az információs szabadság immanens eleme, mivel magában foglalja azt a követelményt, hogy az alapvető jog gyakorlására visszavezethető adatigény megalapozottságáról döntő – lényegében közvetlenül egy alapjog védelmében eljáró – bírói fórum adott esetben az adatigény teljesítését is ki tudja kényszeríteni: kötelező döntésével az adatkezelőt az adat kiadására tudja rábírní.¹⁶

A fentiekre, valamint az információs szabadsághoz fűződő jog napjainkban egyre fokozódó jelentőségére és ezzel összefüggésben a közérdekű adatkiadás iránti perek növekvő tendenciájára,¹⁷ továbbá az információs szabadság területén európai mérföldkönek számító Avtv. harmincadik jubileumára tekintettel időszerű számot vetni a magyar bíróságok információs szabadság érvényesülése körében kifejtett gyakorlatáról, aminek körében jelen

¹¹ Felszólítás, ajánlás, jelentés (Infotv. 56. §, 57. §, 59. §). Ha azonban a NAIH a felszólításában foglaltakat ki szeretné kényszeríteni, úgy maga is kénytelen bírósághoz fordulni [Infotv. 64. § (1) bekezdés].

¹² A NAIH ügyfélértékelője a vizsgálati eljárásról (<https://www.naih.hu/kozerdeku-vagy-kozerdekbol-nyilvanos-adatok-megismeresevel-kapcsolatosan-fordulok-a-hatosaghoz>)

¹³ A bíróság ilyen értelemben privilegizált – úgy az Alaptörvény 25. cikk (1)-(2) bekezdéséből, mint a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) 2. § (1) bekezdéséből levezethető – státusát jól mutatja az is, hogy ha az ügy már bíróság elé került, úgy a NAIH vizsgálati eljárást sem folytathat [Infotv. 53. § (3) bekezdés a) pont].

¹⁴ Az Avtv. 20. §-ának indokolása; 4/2021. (I.22.) AB határozat [41]

¹⁵ 7/2020. (V.13.) AB határozat [36]

¹⁶ 7/2020. (V.13.) AB határozat [34]

¹⁷ A közérdekű adatok kiadásával kapcsolatos perek bírósági gyakorlata tárgykörére felállított kúriai joggyakorlat-elemző csoport összefoglaló véleménye (a továbbiakban: Összefoglaló vélemény), 2018. [11] bekezdés; https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_velemeney_adatvedelem.pdf

dolgozat elsősorban a felsőbbbíróági – vagyis az ítéltáblai, valamint a kúriai – határozatokra kíván fókuszálni, hiszen az alsóbb fokú bíróságok (járásbíróóságok/kerületi bíróságok, törvényszékek) döntéseihez is ezen fórumok judikatúrája szolgál iránymutatásul és egyszersmind zsinórmértékül. A kúriai határozatok egyébként is különös súllyal bírnak: a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) 346. § (5) bekezdésének a 2019. évi CXXVII. törvény 185. §-ával 2020. április 1-jei hatállyal végrehajtott – a Kúria előtt előterjeszhető jogegységi panasz intézményével¹⁸ összefüggésben korlátozott precedensrendszert bevezető – módosítását követően a Kúriának a 2012. január 1. után hozott és a Bírósági Határozatok Gyűjteményében¹⁹ közzétett határozatai ugyanis már nem pusztán egyszerű eseti döntéseknek, hanem a jogkérdések megítélése során olyan kötelező erővel felruházott határozatoknak minősülnek, amelyeket a bíróságoknak – az egységes és az Alaptörvénnyel összhangban álló, kiszámítható és koherens joggyakorlat biztosítása érdekében – főszabály szerint követniük kell.²⁰

Jelen munka tárgya többretegű: a bíróság előtti igényérvényesítés alaki kereteit ugyanis az eljárásjog rendje határozza meg, s már önmagában ezen területen számos – a hatékony jogérvényesülés szempontjából nagyon is jelentős – jogértelmezési kérdés merült fel a közérdekű adatkiadási perekben. Emellett az információszabadság anyagi jogi rendelkezései – vagyis az Avtv., majd az Infvtv. e tekintetben releváns és érdemi szabályozása – a relatíve tömör és lényegre törő tartalmuk ellenére (vagy éppen ezért) az elmúlt időszakban ugyancsak komoly jogalkalmazási kihívások elé állították a hazai bíróságokat. Az előbbiekhöz tapad, de sajátosságaira tekintettel mégis különállóként kezelendő a perbíróóság által kezdeményezhető alkotmányos normakontroll, amelyet a dolgozat egy konkrét eset bemutatásán keresztül taglal.

¹⁸ Bsz. III. fejezet 12/A. cím

¹⁹ <https://birosag.hu/birosagi-hatarozatok-gyujtemenye>

²⁰ A 2019. évi CXXVII. törvény általános, valamint 185. §-ához fűzött – az Alaptörvény 28. cikke értelmében a bíróságok részéről kötelezően figyelembe veendő – indokolása szerint „*a jogállam fogalmi eleme a jogbiztonság, amely kiszámítható és koherens joggyakorlatot is feltételez. A Kúria az Alaptörvény 25. cikkében meghatározottak szerint biztosítja a bíróságok jogalkalmazásának egységét. A széttartó, kiszámíthatatlan joggyakorlat sérti a jogbiztonságot és a peres felek tisztességes eljáráshoz való jogát. A Javaslat értelmében a bíróságok kötelesek a Kúria jogértelmezését követni.*”

I. Fejezet

Az információszabadság érvényesítésére irányuló perek eljárásjogi keretei

1. A perek típusai és helyük az eljárásjog rendszerében

Azt, hogy pontosan mely esetekben lehet egyáltalán bírósághoz fordulni és hogy ezen igény milyen típusú eljárásban bírálendő el, közvetlenül az Infotv. 31. §-a határozza meg: ennek (1) bekezdése értelmében bírósági eljárás indítására a közérdekű adat megismerésére vonatkozó igény elutasítása vagy a teljesítésre nyitva álló 15 napos,²¹ illetve az adatkezelő által a 29. § (2) bekezdése szerint legfeljebb további 15 nappal meghosszabbított határidő eredménytelen eltelte esetén; valamint az adatigénylés teljesítéséért megállapított költségtérítés összegének felülvizsgálata érdekében van lehetőség. A bírósági eljárás jellegét ehhez képest a 31. § (3) bekezdése rögzíti azáltal, hogy kifejezetten a perindítás terminológiáját használja, kétséget sem hagyva afelől, hogy – fenntartva az Avtv.-nek már a kezdetek kezdetén lefektetett eljárásjogi megoldását²² – kifejezetten perről (azaz peres eljárásról) van szó.

Az Infotv. 31. §-a a közérdekből nyilvános adatok megismeréséről nem tesz említést, azonban a 28. § (1) bekezdés második fordulatában foglalt – a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó törvényi rendelkezésekre utaló – kitétel folytán a bírósági igényérvényesítés lehetősége e körben is adott, még hozzá ugyanolyan feltételekkel, mint a közérdekű adatok tekintetében.

Habár első ránézésre evidenciának tűnhet, mégis említésre méltó körülmény (jogalkotási hiátus?), hogy egyetlen jogszabály – az Avtv., majd pedig az Infotv., de még a Pp., illetve a jogforrási hierarchiában alacsonyabb szintű bírósági ügyviteli szabályozás²³ – sem tér ki arra az alapkérdésre, hogy végső soron milyen – pontosabban mely ügyszakba tartozó – perben kerül(het) sor az igény elbírálására. A következetes és állandó – immár több évtizedes – joggyakorlat tükrében egyértelműen megállapítható azonban, hogy a kereset polgári

²¹ Infotv. 29. § (1) bekezdés

²² Lásd: Avtv. 29. §

²³ A bírósági ügyvitel szabályairól szóló 14/2002. (VIII.1.) IM rendelet (a továbbiakban: Bűsz.), a bíróságok egységes iratkezelési szabályzatáról szóló 17/2014. (XII. 23.) OBH utasítás (a továbbiakban: Beisz.)

ügyszakra tartozik és ezáltal annak tárgyában polgári bíróság jár el polgári peres eljárásban²⁴ (tehát – függetlenül attól, hogy kizárólag közfeladatot ellátó szervek állhatnak alperesi pozícióban²⁵ – sohasem közigazgatási perben). Ebből következően a peres eljárásban – az Infotv. speciális eljárásjogi rendelkezései által nem szabályozott körben – a Pp. rendelkezéseit kell alkalmazni.

Minderre figyelemmel kétfajta polgári pertípust különböztethetünk meg:

- egyrészt az adatkiadási pert, amely alatt a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok kiadása iránti kereset elbírálása egyaránt értendő és amire az adatkezelő kifejezett elutasítása vagy pedig az adatigénylés – kifejezett elutasítást egyébként nélkülöző – eredménytelensége vezethet (ez utóbbi ugyanakkor meglehetősen szubjektív kategória, hiszen az adatkezelő hallgatása mellett az is ide sorolandó, ha válaszol a törvényi határidőn belül, de azt az adatigénylő valamely oknál fogva nem tartja kielégítőnek);
- másrészt az adatigénylés teljesítéséért az Infotv. 29. § (3) és/vagy (4) bekezdése alapján előzetesen megállapított költségtérítés összegének bírósági felülvizsgálatára hivatott eljárást.

Lényeges, hogy a kétféle peres eljárás – amint azt a Fővárosi Ítéltábla is kimondta a 32.Pf.20.950/2018/4. számú ítéletének indokolásában – élesen elkülönül egymástól és ezért kizárólag abban az esetben kapcsolható össze, ha az adatkezelő költségtérítést állapít meg és azt a felperes teljesíti is, az adatkezelő azonban csak részben tesz eleget az adatigénylésnek.²⁶

2. Hatáskör és illetékesség

Az Infotv. 31. § (5) bekezdése nemcsak speciális hatásköri, hanem kizárólagos illetékességi rendelkezést is tartalmaz, hiszen annak kimondása mellett, miszerint a per – az országos illetékességű közfeladatot ellátó szerv ellen indult eljárás kivételével – a járásbíróság

²⁴ Vess össze: Összefoglaló vélemény [9] bekezdés

²⁵ A perelhető alperesek személyi köréről lásd még jelen fejezet 5. pontját, illetve a III. fejezetet.

²⁶ Bővebben ennek magyarázatáról és az ennek ellenére tapasztalható jogalkalmazási különbségekről a jelen fejezet 6.3. pontjában lesz szó.

hatáskörébe tartozik, deklarálja azt is, hogy arra a törvényszék székhelyén lévő járásbíróság (a továbbiakban: „székhelyi” járásbíróság), Budapesten pedig a Pesti Központi Kerületi Bíróság (a továbbiakban: PKKB) az illetékes. Ehhez képest az országos illetékességű közfeladatot ellátó szerv ellen indított perek első fokon a törvényszék hatáskörébe tartoznak, aminek Infotv.-beli kifejezett rögzítése – a járásbíróság alóli kivételen túlmenően – azért vált feleslegessé,²⁷ mert a Pp. 2018. január 1-jei hatálybalépése óta eleve a törvényszéki elsőfokú eljárás az alapvető hatásköri modell.²⁸

Az illetékességet – azaz, hogy mihez igazodóan kell meghatározni azt a törvényszéket, amelyik vagy az amelyik területén lévő járásbíróság majd eljár – mindazonáltal az alperesi közfeladatot ellátó szerv székhelye alapítja meg: ez ugyan egyébként is általános perjogi főszabály lenne,²⁹ azonban e tekintetben azért lényeges ezt imperatív módon rögzíteni az Infotv. 31. § (5) bekezdésében, mert ezen rendelkezés specialitása – s egyértelműen szűkítő megfogalmazása – folytán nem merülhet fel a Pp. 25. § (4) bekezdésében második fordulatában foglalt azon – lényegében vagylagos – illetékességi szabály alkalmazása, amely a székhely mellett a jogvitában érintett ügyben eljáró, az alperes képviselőjére hivatott szerv, illetve szervezeti egység működési helyét is releváns illetékességi okként nevesíti. A perben ezért kizárólag az alperesi székhelyhez igazodhat az bíróság illetékességének meghatározása.

2.1. Az országos illetékességű közfeladatot ellátó szerv meghatározása

A következőket – az azonos szabályozásra tekintettel már az Avtv. idején is kialakult³⁰ – bírói gyakorlat az országos illetékességű szervként való minősítést – s ezáltal a per törvényszékre való utalását – illetően határozottan a funkcionális megközelítés talaján áll és ezért a törvényszéki hatáskörbe tartozó pereket nem feltétlenül a közigazgatási (korábban: államigazgatási) szervekkel szemben indított eljárásokra korlátozza.

A hatáskörrel rendelkező perbíróság meghatározása szempontjából ugyanis annak van

²⁷ A polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény hatálybalépésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2017. évi CXXX. törvény 91. – az Infotv. 31. § (5) bekezdését módosító – §-ához fűzött indokolás.

²⁸ Pp. 20. § (1) bekezdés

²⁹ Pp. 25. § (4) bekezdés első fordulat

³⁰ Legfelsőbb Bíróság Pfv.IV.22.044/2004/9., Győri Ítéletábrla Pf.I.20.181/2019/5.

jelentősége, hogy az adott adatkezelő – tekintet nélkül a jogállására – az egész országra kiterjedően végzi-e tevékenységét vagy sem: így például éppúgy országos illetékességűnek számít a Magyarország hivatalos lapját³¹ megjelentető lapkiadó vállalat vagy az egyetem, amely az ország minden területéről vesz fel hallgatókat.³² Ennek – véleményem szerint helyeselhető – oka pedig az, hogy a jogszabály (Infotv. 26-31. §) valamennyi közfeladatot ellátó szerv, illetve személy adatkiadási kötelezettségéről rendelkezik, s így a kérdés megítélésénél azt kell vizsgálni, hogy az érintett adatkezelő szerv tevékenysége – függetlenül attól, hogy közigazgatási szerv-e vagy sem – milyen területi körre terjed ki.³³

2.2. A kizárólagosan illetékes bíróság kizártsága

A „*nemo iudex in propria causa*” évezredes jogelvének megfelelően az eljárási törvények hagyományosan objektív (azaz abszolút) kizárási okként kezelték az eljáró bíróság érintettségét. Ennek megfelelően a Pp. 14. § (1) bekezdés a) pontja is kimondja, hogy a perben nem járhat el bíróként az a járásbíróság, törvényszék, illetve ítélőtábla sem, amely egyúttal peres fél, vagy amelynek jogaira, illetve kötelezettségeire a per eredménye egyébként kihatással lehet. Miután a közfeladatot ellátó járásbíróságokkal, illetve törvényszékekkel szemben is rendszeresen nyújtanak be információszabadsággal kapcsolatos kereseteket,³⁴ a gyakorlatban többféle konstelláció is felmerül.

Amennyiben az Infotv. 31. § (5) bekezdése szerint egyébként eljárni köteles „székhelyi” járásbíróság (illetve Budapesten a PKKB) az alperes, úgy a Pp. 14. § (1) bekezdés a) pontja szerinti kizárási ok teljesen egyértelműen fennáll. Az eljárási akadályhoz abban az esetben sem férhet kétség, ha történetesen törvényszéket perelnek a székhelyén lévő járásbíróság előtt: a Pp. 14. § (2) bekezdése szerint ugyanis az (1) bekezdésben meghatározott kizárási okok arra a jogi személyiséggel nem rendelkező bíróságra is vonatkoznak, amelynek bírái fölött a perben érintett bíróság elnöke gyakorolja az általános munkáltatói jogokat.³⁵

³¹ Ez a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 25. § (1) bekezdése értelmében a Magyar Közlöny.

³² Összefoglaló vélemény [46] bekezdés

³³ Kúria Pfv.IV.21.841/2015/3., Fővárosi Ítélőtábla 32.Pf.20.402/2017/5.

³⁴ Olyannyira, hogy annak az Összefoglaló vélemény egy külön alpontot (3.4.) is szentelt.

³⁵ A Bszi. 18. § (3) bekezdése értelmében a járásbíróság (kerületi bíróság) nem jogi személy, hanem a területén lévő törvényszék szervezeti egysége, s ezért a bírái feletti munkáltatói jogkört is ezen törvényszék elnöke gyakorolja a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény (Bjt.) 99. § (1) bekezdés d) pontja szerint.

Jogértelmezési kérdést vet fel viszont, ha egy másik „társ” – azaz ugyanazon törvényszék alá tartozó – járásbírószágot perelnek a vele „szomszédos” és kizárólagosan illetékes „székhelyi” járásbírószágon,³⁶ ezt ugyanis a Pp. látszólag nem rendezi. A megoldás azonban a Pp. 14. § (1) bekezdés a) pontjából és (2) bekezdéséből szintén levezethető a BDT2015.3262 számon közzétett eseti döntésben foglaltakra is figyelemmel.³⁷ Ebben az esetben a keresetet egy olyan bíróság bírálná el, amely az alperesi bírósággal azonos jogállású szervezeti egysége a törvényszéknek, ebből következően pedig ugyanazon törvényszéki elnök gyakorolja a munkáltatói jogokat úgy a perbíróság bírái (s így az eljáró bíró), mint a perben érintett alperesi bíróság bírái felett. Ezzel a Pp. 14. § (2) bekezdésében foglalt kizárási feltétel – a Pp. 14. § (1) bekezdés a) pontjára utalással – attól függetlenül megvalósul, hogy egyébként nem maga a törvényszék közvetlenül az alperes, hanem csupán annak egy másik – a perbíróságéhoz hasonló – szervezeti egysége. Mindemellett a Pp. 14. § (1) bekezdés a) pontjának további fordulata („jogaira, kötelezettségeire a per eredménye kihatással lehet”) a törvényszékre akár közvetlenül is értelmezhető (legalább a perköltségviselés tekintetében), ami a Pp. 14. § (2) bekezdésének alkalmazását önmagában is megalapozná. Ha tehát az adott perben a törvényszék vagy annak valamely szervezeti egysége félként vesz részt, úgy ugyanez a törvényszék, valamint a területén működő valamennyi járásbírószágot egyaránt ki van zárva az ügy elintézéséből.

A fenti esetekben az iratokat fel kell terjeszteni az eljáró bíróság kijelölése végett az illetékes ítéletábrához,³⁸ amely – holott az illetékességi területe alá tartozó bármely, kizárási okkal nem érintett járásbírószágot szóba jöhetne – tipikusan egy másik törvényszék „székhelyi” járásbírószága elé szokta utalni a pert azon egyszerű – ám egyáltalán nem elhanyagolható – oknál fogva, hogy a járásbírószágot szinten – az Infotv. 31. § (5) bekezdése folytán – alapvetően ezeken a fórumokon ítélik az információs szabadság érvényesítése körében jártas „szakbírák”.

³⁶ Pl.: a Budapesti II. és III. Kerületi Bíróságot a PKKB előtt.

³⁷ Ezen határozat még a 2017. december 31-ig hatályban volt korábbi polgári perrendtartás (1952. évi III. törvény, a továbbiakban: régi Pp.) alapján született és voltaképpen ennek okfejtését emelte törvényerőre a Pp. 14. § (2) bekezdése [Magyarázat a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvényhez (szerkesztette: Wopera Zsuzsa), a 14. §-hoz fűzött magyarázat, Wolters Kluwer Hungary Kft., Budapest 2017.]

³⁸ Pp. 31. § (2) bekezdés b) pont

3. Perindítási határidő

3.1. A határidő jellege

Az 1/2017. Polgári jogegységi határozat értelmében a Pp. alkalmazása körében is megfelelően irányadó 4/2003. Polgári jogegységi határozatra figyelemmel a külön jogszabályban meghatározott perindítási határidők olyan anyagi jogi – és nem eljárásjogi – határidők, amelyek számítására nem lehet alkalmazni azon eljárásjogi rendelkezést, miszerint a határidő elmulasztásának következményeit kizárja az, ha a bíróságnak címzett beadványt legkésőbb a határidő utolsó napján a bíróság címére ajánlott küldeményként postára adták. Miután tehát a keresetlevélnek az anyagi jogi határidő utolsó napján a bírósághoz meg kell érkeznie, a keresetindítás határidejét a fél elmulasztja akkor is, ha a keresetlevelet a határidő utolsó napján ajánlott küldeményként postára adja (a 4/2003. Polgári jogegységi határozat indokolásának VI.2. pontja).

Ezen anyagi jogi határidő ugyanakkor két – de a második csoport megbontása miatt valójában háromféle – kategóriát ölel fel a 4/2003. Polgári jogegységi határozat kötelező érvényű³⁹ felosztása szerint:

- jogvesztő határidő (amelynél a jogszabály az általa előírt keresetindítási határidő elmulasztásához kifejezetten a jogvesztés következményét rendeli);
- jogvesztéssel nem járó elévülési típusú határidő, s ezen belül
 - o igazolási kérelemmel kimenthető határidő (amelynél a jogszabály az általa előírt keresetindítási határidő elmulasztását igazolási kérelemmel kimenthetővé teszi);
 - o igazolási kérelemmel ki nem menthető határidő (amelynél a jogszabály az általa előírt keresetindítási határidő elmulasztásához sem a jogvesztés következményét nem fűzi, sem igazolási kérelemmel nem teszi azt kimenthetővé – az elévülés esetleges nyugvására vagy megszakadására viszont lehet hivatkozni).

³⁹ A jogegységi határozat a Bszi. 24. § (1) bekezdése és 42. § (1) bekezdése értelmében a bíróságokra kötelező.

A jogvesztő és az igazolási kérelemmel kimenthető perindítási határidők megtartását a bíróságnak – perakadály mivoltuknál fogva – hivatalból kell vizsgálnia, mivel azok elmulasztásának következménye a keresetlevél Pp. 176. § (1) bekezdés i) pontja szerinti kötelező visszautasítása. Ehhez képest csak az elévülési jellegű keresetindítási határidők második típusa az, aminek elmulasztása esetén a keresetlevél – a késedelemtől függetlenül – befogadható, sőt, a késedelem következményét a bíróság eleve csak az alperes kifejezett elévülési kifogása alapján vonhatja le érdemi döntése keretében.⁴⁰

A perindítás tekintetében az Avtv., majd pedig az Infotv. egyaránt 30 napos – a kifejtettek szerint anyagi jogi – határidőt rögzített, illetve rögzít, a jogvesztés kimondása nélkül.⁴¹ Ebből következően elévülési jellegű határidőről volt és van szó azzal a lényeges eltéréssel, hogy az Infotv.-be bekerült az igazolási kérelemmel való kimenthetőség, aminek folytán többé már nem tartható fent az Avtv. alkalmazásában kialakult – az elkészettséget alapos elévülési kifogás esetén a kereset ítéleti elutasításával szankcionáló – és a 4/2003. Polgári jogegységi határozat iránymutatásainak egyébként megfelelt bírói gyakorlat.⁴²

Jelenleg tehát a perindítási határidő megtartása már a keresetlevél perfelvételre való alkalmasságának (azaz befogadhatóságának) hivatalból vizsgálandó kelléke és ezért az elkészetten beérkezett keresetlevél a beadvány visszautasítását vonja maga után akkor, ha a felperes a benyújtással egyidejűleg nem élt igazolási kérelemmel a mulasztása kimentése végett vagy ha az igazolási kérelem alaptalannak bizonyul.

3.2. A határidő számítása

Az Infotv. 31. § (3) bekezdése rögzíti, hogy a pert az igény elutasításának közlésétől, a határidő eredménytelen elteltétől, illetve a költségtérítés megfizetésére vonatkozó határidő lejártától számított harminc napon belül kell megindítani. Az Infotv. ugyanakkor – bővítve ezzel az adatigénylők mozgásterét – lehetőséget ad a NAIH-vizsgálat kezdeményezése érdekében történő hatósági bejelentésre is,⁴³ ezen bejelentés hatósági elintézésének ideje pedig lényegében nem számít bele a perindítási határidőbe azáltal, hogy ekkor a pert a

⁴⁰ A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 6:23. § (4) bekezdés

⁴¹ Avtv. 21. § (3) bekezdés, Infotv. 31. § (3) bekezdés

⁴² BDT2009.2144, BDT2010.2208

⁴³ Infotv. 52. § (1) bekezdés

bejelentés érdemi vizsgálatának elutasításáról, a vizsgálat megszüntetéséről, az Infotv. 55. § (1) bekezdés b) pontja szerinti lezárásáról szóló vagy az 58. § (3) bekezdése szerinti értesítés kézhezvételét követő harminc napon belül lehet megindítani.⁴⁴

A perindítási határidő kezdőnapja – vagyis az a nap, amikor a határidő megkezdésére okot adó cselekmény történt vagy feltétel megvalósult⁴⁵ – a határidőbe szintén nem számít bele, ha pedig a határidő utolsó napja munkaszüneti nap, akkor a határidő csak a következő munkanapon jár le. Ennek alapjaként – lévén anyagi jogi határidőről van szó – a joggyakorlat következetesen a Ptk. 8:3. §-át – és nem az ezzel tartalmilag egyébként azonos Pp. 146. § (3) és (5) bekezdését – hívja fel.⁴⁶

Töretlen a bírói gyakorlat abban is,⁴⁷ hogy az adatkérésre elkésetten – az Infotv. 29. § (1)-(2) bekezdésében meghatározott határidőn túl – érkező elutasító válasz a perindítási határidőt nem nyitja meg újra: az Infotv. 31. § (1) és (3) bekezdése nem a felperes választására bízta, hogy mely eseménytől – a határidő elteltétől vagy az elutasítástól – számíthatja a határidőt; a felek határidőhöz kötött jogcselekményei által következnek be azok a feltételek, amelyek az időmúlással együtt a keresetindítási határidőt megnyitják. Az igénylő ezért az elutasítás közlésétől számított 30 napon belül akkor indíthat pert, ha az adatkezelő e döntését az értesítésre megszabott törvényi határidő eltelte előtt vagy a határidő utolsó napján közli az igénylővel, a rá irányadó törvényi határidőn belüli hallgatás esetén pedig a keresetindításra nyitva álló határidő az adatkezelői teljesítésre megszabott határidő elteltével megkezdődik és azt az ezt követő esetleges elutasító válasz sem hosszabbítja meg. Mindettől függetlenül az adatigénylő igazolási kérelmet minden további nélkül előterjeszthet és annak bírói

⁴⁴ Erre figyelemmel a perindítás akár több, mint egy évvel is eltolódhat, hiszen csak a vizsgálati eljárást megindító bejelentésre – az igény elutasításának közlésétől, a határidő eredménytelen elteltétől, illetve a költségterítés megfizetésére vonatkozó határidő lejártától számított – egy éves határidő áll rendelkezésére az adatigénylőnek [Infotv. 52. § (1a) bekezdés].

⁴⁵ Az Infotv. 31. § (3) bekezdésére figyelemmel ez négyféle időpont lehet az adott esettől függően: 1. amely napon az igény elutasítását közölték az adatigénylővel, 2. hallgatás esetén az adatkezelőre irányadó adatszolgáltatási határidő utolsó napja, 3. a költségterítés adatigénylőre vonatkozó határidejének utolsó napja, 4. a hatósági bejelentés érdemi vizsgálatának elutasításáról, a vizsgálat megszüntetéséről, az 55. § (1) bekezdés b) pontja szerinti lezárásáról szóló vagy az 58. § (3) bekezdése szerinti értesítés kézhezvételének napja.

⁴⁶ Összefoglaló vélemény [41] bekezdés

⁴⁷ BDT2018.3897, Összefoglaló vélemény [43] bekezdés

mérlegelése során a méltányos elbírálás elvére⁴⁸ is figyelemmel – főleg ha jogban járatlan egyszeri adatigénylőről van szó, aki nincs tisztában az Infotv. 31. § (3) bekezdésével – talán még akceptálható is lesz az a körülmény, ha adott esetben az elkésett elutasító válaszban foglalt jogorvoslati tájékoztatásban írt határidőt vette alapul.

Komoly jogalkalmazási dilemmával szembesültek ugyanakkor a bíróságok annak kapcsán, hogy az adatigénylők a perindítási határidőből való „kicsúszásukat” nem a határidőn túli keresetlevél benyújtásával és az ezzel egyidejű igazolási kérelemmel kívánták korrigálni, hanem a perindítási határidő „felélesztése” (de legalábbis újraindítása) végett „nemes egyszerűséggel” újból benyújtották az ugyanazon adatkörre vonatkozó adatigénylésüket az adatigénylést korábban már elutasító adatkezelőhöz.⁴⁹

Első ízben a Kúria azt mondta ki a Pfv.I.21.782/2014/3. számú – a keresetlevelet elkésettség miatt idézés kibocsátása nélkül elutasító jogerős végzést hatályában fenntartó – határozatában, hogy amennyiben az adatkezelő a kérelemben szereplő adatok vonatkozásában a kérelmet elutasítja, a kérelem újabb előterjesztésével nem nyílik meg ismét a perindítási határidő.

A Kúria egy másik tanácsa a Pfv.IV.20.086/2016/4. számú – a keresetlevél elkésettségének utólagos észlelése miatti jogerős, a Pfv.I.21.782/2014/3. számú határozatra kifejezetten hivatkozó permegszüntető végzést hatályon kívül helyező, BH2016.336 számon külön közzé is tett – határozatában ugyanakkor kiemelte, hogy az Infotv. nem tartalmaz tiltó rendelkezést arra vonatkozóan, hogy a közérdekű adat kiadása iránti kérelem elutasítását követően ugyanaz az igénylő azonos adatkezelőhöz címzett, azonos adatkörre vonatkozó, ismételt adatigénylést ne terjeszthetne elő. Az ugyanazon adatkörre vonatkozó közérdekű adatmegismerési igény ismételt előterjesztése esetén ezért a perindítási határidő számítása attól függ, hogy a korábbi kérelem elutasítását követően az igénylő a jogorvoslati jogát kimerítette-e: amennyiben az igénylő a korábbi kérelem elutasítását követően az adatkezelő ellen pert indított – függetlenül attól, hogy az adatigény a perben érdemben elbírálásra került-e –, az azonos adatkörre vonatkozó, korábban elutasított kérelemben szereplő közérdekű adatok kiadása iránt ismételt előterjesztett adatmegismerési igény olyan új kérelemnek minősül, amelynek

⁴⁸ Pp. 153. § (3) bekezdés

⁴⁹ A probléma és annak jogértelmezési kérdése teljesen azonos módon fennáll akkor is, ha az adatkezelő pusztán csak hallgatott volna, hiszen a már kifejtettek szerint ez a teljesítésre nyitva álló határidő eredménytelen elteltét jelenti, ami ugyanúgy perindítási ok és ez esetben határidő alapját képező körülmény.

megtagadása esetén az igénylő ismét bírósághoz fordulhat az Infotv. 31. § (3) bekezdése alapján. A határozat indokolása hangsúlyozta, hogy a Pfv.I.21.782/2014/3. számú ügy tényállása eltérő volt, mivel ott az adatigénylő meg sem kísérelt az első elutasítást követően bírósághoz fordulni (azaz nem indított pert), hanem közvetlenül az adatkezelőhöz fordult ismételtén. Ehhez képest jelen ügyben a korábbi adatkezelői elutasításokat követően a felperes – ugyan eredménytelenül (mivel kétszer is idézés kibocsátása nélkül utasították vissza a keresetlevelet elkésettség miatt), de – minden esetben pert indított az adatkezelő ellen, és ezáltal kimerítette a jogorvoslati jogát a korábbi igények tekintetében.

A BDT2018.3897 számú – a keresetlevelet elkésettség miatt idézés kibocsátása nélkül elutasító elsőfokú végzést helybenhagyó – döntés indokolásában a Fővárosi Ítéltábla szintén megjegyezte, hogy a felperes részéről nincs akadálya újabb közérdekű adatok kiadása iránti kérelem előterjesztésének. Az már azonban a határozat indokolásából nem derül ki, hogy ezt az eljáró tanács – a BH2016.336 számú eseti döntés szerinti elgondolás mentén – csak a bírósági jogorvoslati jogot a perindítással „kimerítő” adatigénylőkre avagy egyébként a perindítással nem élő személyekre is érvényesnek tartja-e.

Megítélésem szerint a BH2016.336 számú döntés indokolása nem kellően meggyőző és következtelen is, mivel – az Infotv. e tekintetben releváns rendelkezése és esetleges további érvek kifejtése hiányában – indokolatlanul tulajdonít döntő jelentőséget annak, hogy történt-e perindítás a korábbi – egyaránt azonos adatkörre irányuló – adatigénylés kapcsán vagy sem.

Az kétségtelen, hogy az Infotv. kifejezetten nem tiltja meg az ismételt adatigénylést,⁵⁰ ettől függetlenül azonban nézetem szerint közömbös az a körülmény, hogy a korábbi adatigénylés tekintetében fordultak-e bírósághoz vagy sem. A probléma sokkal egyszerűbben is kezelhető lenne, még hozzá a perindítási határidő jellegéből megközelítve: jogvesztő-e a perindítási határidő vagy sem? A 3.1. pontban kifejtettek szerint nem (soha nem is volt az). Innen nézve tehát egyáltalán nem (azon adatigénylők esetében sem, akik az első próbálkozásukat követően nem fordultak bírósághoz) lehetne a perindítási határidőt az ismételt adatigénylés ellenére továbbra is az eredeti adatigényléshez kötő – s ezzel a keresetlevelet nyilvánvalóan

⁵⁰ Önmagában a tiltás hiánya szintén nem lehet nyomós érv, az Infotv. kógens jellegű szabályozására tekintettel ugyanis valójában az a lényeges, hogy egyébként mit enged jogszabály. Az ismételt adatigénylés azonban nyilvánvalóan megengedett arra figyelemmel, hogy arra az Infotv. 2015. október 1-től hatályos 29. § (1a) bekezdése külön is kitér.

elkésettség miatti visszautasításra ítéelő, hatását tekintve pedig egyértelműen jogvesztéssel felérő – következtetésre jutni. Ehhez képest az már az ügy érdemére tartozó jogértelmezési kérdés, hogy az egy éven belül benyújtott ismételt és azonos adatigénylés tárgyában indított kereset érdemben mennyire lehet majd eredményes a bíróság előtt, hiszen annak az adatigénylő az Infotv. 29. § (1a) bekezdése értelmében nem volt köteles eleget tenni.⁵¹

4. Az előzetes adatigénylési aktus, mint perelőfeltétel

Az Avtv., majd az Infotv. által lefektetett struktúrában az adatigényléssel először a közfeladatot ellátó szervhez kell fordulni, perindításra pedig csak az adatkezelő mikénti reakciójától függően kerülhet sor.⁵²

Amennyiben az adatigénylő ennek ellenére közvetlenül – azaz előzetes adatigénylés nélkül – indít pert az adatok kiadása iránt, úgy az előzetes adatigénylés mellőzését a bírói gyakorlat a régi Pp. alapján folyt eljárásokban nem perakadálynak, hanem érdemi kérdésnek tekintette.⁵³ Ez abból a prózai okból következett, hogy a régi Pp.-nek a keresetlevelet idézés kibocsátása nélkül elutasítani rendelő 130. §-a nem tartalmazott erre alkalmazható esetkört. Történtek ugyan kísérletek a Pp. 130. § (1) bekezdés c) pontjának⁵⁴ adaptálására, ezt azonban a felsőbbbírói gyakorlat elvetette: a BH2013.97 számon közzétett döntésben a Kúria azt mondta ki, hogy a közérdekű adatok kiadása iránti kérelem adatkezelőhöz való benyújtása – függetlenül attól, hogy annak a törvényi szabályozás okán egyébként valóban meg kell előznie a pert – nem minősül hatósági eljárásnak, és ezért annak elmulasztása miatt nem alkalmazható a régi Pp. 130. § (1) bekezdés c) pontja, aminek folytán a megelőző eljárás

⁵¹ A Fővárosi Ítéeltábla BDT2020.4199 számon közzétett eseti döntése szerint azonban ez sem lehet akadály, mivel az Infotv. 29. § (1a) bekezdése kizárólag azokra az egy éven belüli azonos adatigénylésekre alkalmazandó, amelyet az „adatgazdák” már teljesítettek, azaz a kért adatot kiadták az adatigénylőknek. Ezzel szemben a korábbi, egyébként nem teljesített adatkérés egy éven belüli megismétlése esetében nem áll fenn olyan alkotmányos érdek, ami a nyilvánosság korlátozását kényszerítően indokolná: így az Infotv. szűkítő – a 21/2013. (VII. 19.) AB határozattal ellentétes – értelmezése valósulna meg azáltal, ha ugyanazon adatkérő a korábban még meg nem kapott adatokat ne kérhetné ismételtlen egy éven belül.

⁵² Vessd össze: jelen fejezet 1. pontja, Avtv. 20-21. §, Infotv. 28. § (1) bekezdés, 31. § (1) bekezdés.

⁵³ Fővárosi Ítéeltábla 8.Pf.20.896/2014/5.

⁵⁴ Ezen rendelkezés szerint a keresetlevelet akkor is idézés kibocsátása nélkül kellett elutasítani, ha megállapítható volt, hogy a pert más hatósági eljárásnak kellett megelőznie.

elmulasztása érdemi kérdés és ezért a keresetet ítélettel kell elutasítani.⁵⁵ A határozat indokolása szerint az Avtv. 20. §-ában szabályozott cselekménysor a hatósági tevékenységtől független polgári jogviszony, amely az adat igénylője és az adat kezelője között az adatigényléssel keletkezik: ez önmagában abból is következik, hogy közérdekű adatot nem csak hatósági jogkört gyakorló, hanem bármilyen más közfeladatot ellátó szerv is kezelhet.⁵⁶

Mindez azonban alapvetően megváltozott a Pp. hatálybalépésével: a Pp. 176. § (1) bekezdés c) pontja szerinti – az előzetes eljárás lefolytatásnak hiányával kapcsolatos – visszautasítási ok ugyanis kiegészült a hatósági eljárás mellett a törvényben a perindításhoz előírt egyéb előzetes eljárás feltüntetésével. Ha tehát törvény a perindítás feltételül nem előzetes hatósági eljárás lefolytatását szabja, hanem más kötelezően lefolytatandó eljárást ír elő, az ennek mellőzésével kezdeményezett keresetlevél befogadásának sincs helye.⁵⁷

A bírói gyakorlat a megváltozott eljárásjogi környezethez gyorsan akklimatizálódott és az előzetes adatigénylés elmulasztását ennek megfelelően immár a keresetlevél visszautasításával szankcionálja.⁵⁸ Ezen eljárásjogi változás az információszabadság érvényesülésére egyértelműen jótékony „mellékhatást” fejt ki: amíg ugyanis az előzetes eljárás hiánya már önmagában – az igény érdemi vizsgálata nélkül – a kereset elutasításával volt szankcionálandó és ezért annak anyagi jogerőhatása – ugyanazon adatkör tekintetében – igen nagy valószínűséggel kizár(hat)ta az igény újbóli peresíthetőségét, addig a keresetlevél visszautasításához ilyen joghatás nem fűződik.

5. A peres felek személye

A peres felek személye és pozíciója az Infotv. kógens szabályozása folytán – ahogy egyébként az már az Avtv.-ben is volt – kötött: felperesnek a 31. § (1) bekezdése az

⁵⁵ Ez történt például a felperes által előzetesen nem kért döntés-előkészítő iratok kiadása iránti, a Debreceni Törvényszék 10.G.40.162/2015/9. számú – e tekintetben a Debreceni Ítéltábla Gf.I.30.126/2016/5. számú (a Kúria Pfv.IV.21.503/2016/6. számú határozatával hatályában fenntartott) másodfokú döntésével helybenhagyott – ítéletével elbíralt igénnyel.

⁵⁶ Vessd össze: jelen fejezet 2.1. pont.

⁵⁷ A Pp. 176. §-ához fűzött jogalkotói indokolás.

⁵⁸ Fővárosi Ítéltábla 8.Pf.20.351/2021/5.

adatigénylőt jelöli ki, míg az alperes az igényt elutasító – közfeladatot ellátó⁵⁹ – szerv lehet, hiszen a (3) bekezdés értelmében ez ellen kell megindítani a pert.

A megfelelő személyek perbenállása perelőfeltétel (annak hiánya tehát perakadály): a bíróságnak hiánypótlási felhívás kiadását mellőzve kell visszautasítani a keresetlevelet akkor, ha a pert nem jogszabályban erre feljogosított személy indítja; amennyiben pedig a felperes a pert nem a jogszabályban meghatározott személy ellen indította meg, úgy a keresetlevelet a megfelelő alperes perbeállítására irányuló hiánypótlási felhívás nemteljesítése esetén kötelező visszautasítani.⁶⁰

A hatályos szabályozás [Infotv. 31. § (4) bekezdés] – a korábbival egyezően – általános jelleggel rögzíti, hogy a perben fél lehet az is, akinek nincs perbeli jogképessége.⁶¹ Ezen rendelkezés elsősorban az adatkezelők perelhetősége szempontjából bír gyakorlati jelentőséggel, hiszen adatkezelő jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet is lehet,⁶² aminek folytán alperesi oldalon éppúgy találkozni egy egyetemi karral⁶³ vagy a közigazgatáson belüli – egyébként valamely jogi személy szervezeti egységként működő – közfeladatot ellátó szervvel, de akár járásbírósággal is.⁶⁴

Az alperesi paletta tehát meglehetősen széles, azonban mégsem végtelen, mivel a pereskedés nem válhat parttalaná. Ezzel összefüggésben a Kúria több friss döntésében is – egyezően az alsóbb fokú bíróságokkal – arra jutott,⁶⁵ hogy amennyiben az előzetes adatigénylés címzettje egyáltalán nem rendelkezik önálló entitással, úgy – az Infotv. 31. § (4) bekezdésétől függetlenül – adatkezelőnek sem minősülhet, mivel valójában nem képes közérdekű vagy közérdekből nyilvános adatok kezelésére. Az Infotv. 31. §-ának a 3. § 5. és 9. pontjaival,

⁵⁹ Lásd még: III. Fejezet.

⁶⁰ Pp. 176. § (1) bekezdés g) pont, (2) bekezdés b) pont

⁶¹ A Pp. 33. §-ának főszabálya szerint annak van perbeli jogképessége (és ezáltal a perben fél az lehet), akit a polgári jog szabályai szerint jogok illelhetnek és kötelezettségek terhelhetnek. A perbeli jogképesség tehát alapvetően a polgári anyagi jogi jogképességhez igazodik: így a perbeli jogképesség megilleti mindazokat a jogalanyokat, amelyeket a Ptk. vagy más anyagi jogi jogszabály szerint jogok illelhetnek, és kötelezettségek terhelhetnek (a Pp. 33-35. §-ához fűzött jogalkotói indokolás).

⁶² Vessd össze: Avtv. 2. § 8. pont, Infotv. 3. § 9. pont.

⁶³ BDT2002.730

⁶⁴ Vessd össze: jelen fejezet 2.2 pontja.

⁶⁵ Pfv.IV.20.257/2022/10., Pfv.IV.20.258/2022/11.

továbbá a 26. § (1) bekezdésével egybevetett, az Alaptörvény 28. cikkének megfelelő értelmezése alapján az felel meg a közjónak és a józan észnek, ha a közérdekű adatkiadás iránti per csak olyan – perbeli jogképességgel egyébként nem feltétlenül bíró – féllel szemben indítható meg, amely önálló szervezeti felépítéssel rendelkezik, elkülönült és közfeladatnak minősülő tevékenységet végez: adatkezelői mivolta folytán perelhető szervezet alatt tehát meghatározott közfeladatot ellátó, általában egy jogi személy szervezet keretein belül működő, de önálló jogi személyiséggel nem rendelkező szerv értendő. Ezzel szemben az az alperes, amely nem tekinthető közfeladatot ellátó szervnek, nem gazdálkodik közpénzzel, valamint közérdekű és közérdekből nyilvános adatok kezelését sem látja el, önálló jogalanyként azok kiadására sem kötelezhető és ezért nem vonatkozik rá az Infotv. 31. § (4) bekezdése szerinti – a perbeli jogképesség alóli – kivétel sem.

Mindez azért figyelemreméltó, mert a Kúria nem pusztán formális, hanem funkcionális szempontból vizsgálta az Infotv. 31. § (3) bekezdése szerinti alperesi passzív perbeli legitimációt.⁶⁶ Ehhez elengedhetetlen az adott – jogképességgel egyébként sem rendelkező – alperesekre vonatkozó jellemzők és jellegadó sajátosságok egyenként és összességükben történő értékelése, amire általában csak az alperes perbebocsátkozását követően – az alperesi ellenkérelemben foglaltakra figyelemmel, az abban előadott működési sajátosságok alapulvételével – nyílik reális lehetőség, szükség (felperesi vitatás) esetén akár széleskörű – az alperesként megjelölt szervezet mikénti működésére és létezésére vonatkozó – bizonyítás lefolytatásával. Nemleges következtetés esetén pedig az alperes perelhetőségének (helyesebben perképességének) hiányában – ahogyan arra a konkrét esetekben is sor került – az eljárás megszüntetésének van helye, méghozzá a Pp. 240. § (1) bekezdés – a fenti jogi megoldás révén egyenesen a Pp. 176. § (1) bekezdés e) pontjára visszautaló⁶⁷ – a) pontja alapján.

⁶⁶ Megjegyzendő, hogy a Legfelsőbb Bíróság korábban már alkalmazott hasonló megközelítést, amikor kimondta, fogalmilag kizárt az, hogy pusztán egyes közjogi, illetve államigazgatási tisztségek (pl.: a Miniszter, a Jegyző) adatkezelők és ezáltal alperesek lehessenek, ezeknél azonban a konklúzió valójában további bizonyításra nem szoruló jogkérdéseken alapult (Pfv.IV.21.336/2007/6., Pfv.IV.20.674/2009/4., Pfv.IV.21.798/2011/3.).

⁶⁷ A Pp. 176. § (1) bekezdés e) pontja értelmében hiánypótlási felhívás kiadását mellőzve kell visszautasítani a keresetlevelet akkor is, ha a keresetlevélben megjelölt félnek – legyen az tehát akár felperes, akár alperes – nincs perbeli jogképessége. A Pp. 240. § (1) bekezdés a) pontja szerint pedig az eljárást hivatalból meg kell szüntetni akkor, ha a keresetlevelet már a Pp. 176. § (1) a)-i) pontja alapján vissza kellett volna utasítani.

6. A kereseti kérelem és az ellenkérelem sajátosságai

A polgári perben a felek szabadon rendelkeznek perbe vitt jogaikkal, a bíróság pedig – törvény eltérő rendelkezése hiányában – a felek által előterjesztett kérelmekhez és jognyilatkozatokhoz kötve van. Ennek megfelelően az érdemi döntés nem terjedhet túl a kereseti kérelmen és az ellenkérelmen, továbbá – törvény eltérő rendelkezése hiányában – nem terjedhet ki olyan jogra sem, amelyet a fél a perben nem állított.⁶⁸ A kérelemhez és az érvényesített joghoz kötöttség ezért az alperesi védekezés tekintetében is teljes körűen érvényesül: a jogvitát a bíróság nemcsak a kereseti kérelem, hanem az ellenkérelem és az annak keretén belül esetlegesen felhozott anyagi jogi kifogás korlátai között dönti el, aminek folytán a keresettel szemben csak olyan védekezést és anyagi jogi kifogást vizsgálhat, amire az alperes konkrétan hivatkozott az ellenkérelemben, s amire tekintettel az alperesi védekezés ezen tartalmi elemein túlterjeszkedve nem hozhat az alperesre kedvezőbb határozatot.⁶⁹ Miután a perbeli jogvita elbírálásának kereteit a kereseti kérelem és ellenkérelem adják meg, az előzetes eljárásban a felek között folyt levelezésben írtak e tekintetben – kifejezett perbeli hivatkozás hiányában – nem vehetők figyelembe és ezáltal nem lehetnek irányadóak.⁷⁰

Mindezen – a magánautonómiából következő perbeli önrendelkezés és a kérelemhez kötöttség ezzel összefüggő alapelvét deklaráló – eljárásjogi sajátosságokra tekintettel az igényérvényesítés kimenetelét illetően – az Infotv. speciális rendelkezése hiányában – a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok kiadása, illetve a költségtérítés felülvizsgálata iránti perekben is alapvető jelentősége van annak, hogy mit és milyen tartalommal (mely ténybeli vagy jogi alapon) kérnek, illetve kérhetnek a felek a bíróságtól.

6.1. A kereseti kérelem határozottsága

⁶⁸ Pp. 2. §, 342. § (1) és (3) bekezdés. Alperesi jogállításnak a polgári perben az anyagi jogi kifogás minősül, amely a Pp. 7. § (1) bekezdés 1. pontja értelmében a keresettel érvényesített jog érvényesíthetőségét kizáró, megszüntető vagy gátló anyagi jogi rendelkezésre történő olyan hivatkozás, amit jogi képviselővel való eljárás esetén a Pp. 199. § (2) bekezdés ba) pontja szerint az alperesnek az annak jogalapjára – vagyis az alanyi jogot közvetlenül keletkeztető tényeket meghatározó és annak alapján az anyagi jogi kifogás feljogosító anyagi jogi jogszabályi rendelkezésre [Pp. 7. § (1) bekezdés 8. pont] – való kifejezett hivatkozás útján lehet csak előadnia.

⁶⁹ BH2005.34, Kúria Pfv.II.21.444/2019/11.

⁷⁰ Fővárosi Ítéletábrla 2.Pf.20.105/2018/5.

A kérelemhez kötöttség alapelvéből következően a keresetlevél perfelvételre való alkalmasságának (azaz befogadhatóságának) előfeltétele az is, hogy a felperes a polgári peres eljárást megindító keresetlevélben a bíróság döntésére irányuló határozott kereseti kérelmet terjesszen elő, amely kritérium – a Pp. XV. Fejezetének eltérő rendelkezése hiányában – a jogi képviselő nélkül eljáró félre is egyaránt vonatkozik.⁷¹

A kereseti kérelem (*petitum*) akkor határozott, ha abban a felperes kétséget kizáróan, további értelmezést nem igénylő módon meghatározza, hogy az alperessel szemben milyen tartalmú jogvédelmet – ideértve a megállapítást, marasztalást vagy jogalakítást is – kér és ennek érdekében milyen tartalmú ítéleti rendelkezést, döntést kíván a bíróságtól. A kereseti kérelmet úgy kell a felperesnek előterjeszteni, hogy a kereset alapossága esetén annak megfelelő ítéleti rendelkező rész vagy bírósági meghagyás legyen hozható. A kereseti kérelem határozottsága tehát magában foglalja annak egyértelműségét és adott esetben végrehajthatóságát is.⁷² Az egyértelműség az anyagi jogi rendelkezésekre vetítve értelmezhető: a kereseti kérelem alapján nem lehet bizonytalan az, hogy a kérelem milyen jogkövetkezmény kiváltását célozza.⁷³

Az információszabadság érvényesülését célzó perekre vetítve mindez a következetes bírói gyakorlatban azt jelenti, hogy a felperesnek nemcsak az előzetes adatigénylésben, hanem a keresetlevél kötelező tartalmi elemét képező *petitumban* is kellően konkrétan és egyértelműen – a keresetnek adott esetben helyt adó ítélet későbbi végrehajthatóságához is alkalmas módon – fel kell tüntetnie, hogy mely adatok megismerésére tart igényt,⁷⁴ illetve amennyiben költségtérítés felülvizsgálata miatt perelnek, úgy a kereseti kérelemben – annak a kereseti tényelőadás körében történő tételes számszaki levezetése mellett, hogy az alperes által közölt költségigény hol és miben téves – pontosan meg kell határozni a költségtérítés felperes szerint helyes mértékét és a költségtérítés ezen összegre történő leszállítását kell kérni.⁷⁵ Az adatkiadási kérelem határozottságát ugyanakkor a Fővárosi Ítéltábla BDT2020.4226 számon

⁷¹ Pp. 170. § (2) bekezdés a) pont, 245. §

⁷² A Pp. 170. §-ához fűzött indokolás.; Kúria Pfv.IV.20.491/2019/12.

⁷³ A Pp. 170. § (1) bekezdés a) pontját is módosító 2020. évi CXIX. törvény (Pp. novella) 11-12. §-ához fűzött indokolás

⁷⁴ Legfelsőbb Bíróság Pfv.IV.22.096/2007/5., Pfv.IV.21.941/2010/5., Pfv.IV.21.679/2011/4., Kúria Pfv.IV.20.491/2019/12.

⁷⁵ Kúria Pfv.IV.20.840/2018/4., Pfv.IV.21.157/2018/4., Pfv.IV.20.877/2018/4.; Fővárosi Ítéltábla 8.Pf.20.118/2020/6.

közzétett eseti döntése értelmében – amennyiben abból egyébként egyértelműen kitűnik, hogy milyen jellegű adatok kiadására irányul – az a körülmény már nem érintheti, ha megfogalmazása eltér a közfeladatot ellátó szervezet belső működési rendjében használt fogalmaktól, az eljárási rendjének definícióitól (azaz ha nem teljesen szabatos). Az adatmegismerési igény előterjesztésekor a lényegében információs deficitben lévő kérelmező nem minden esetben rendelkezik ugyanis pontos információkkal az adatkezelő szervezeti felépítéséről, működési rendjéről, a kezelt adatok rendszerezési módjáról, így a kérelmének megfogalmazása eltérhet a közfeladatot ellátó szervezet belső működési rendjében használt fogalmaktól. Amennyiben azonban az adatigénylés alapján kellőképpen egyértelmű, hogy milyen jellegű adatok megismerését kívánja az igénylő, akkor az alperesnek az esetlegesen nem teljesen pontosan megfogalmazott, de egyértelműen azonosítható adatok vonatkozásában is teljesítenie kellett volna az adatigénylést. A közérdekű adatok megismeréséhez való alapvető jog érvényesülését egyedül az adatigénylések ilyenén értelmezése biztosítja.

A kereseti kérelem határozottsága elméletben nem kellene, hogy gondot jelentsen a keresetlevél befogadhatósága során az Infotv. 28. § (3) bekezdése szerinti pontosíttatási kötelezettségre figyelemmel. Azonban – különösen, ha teljes adatkezelői hallgatással állunk szemben – még ennek az adatkezelő részéről adott esetben jogsértő elmulasztása vagy nem megfelelő teljesítése sem menti fel a felperest azon – a Pp. 170. § (2) bekezdés a) pontján alapuló – perjogi kötelezettsége alól, hogy határozott kereseti kérelmet terjesszen elő.⁷⁶ Amennyiben a kereseti kérelem nem határozott – és a keresetlevél vizsgálata alapján nem áll fenn más, közvetlenül visszautasítással szankcionálandó perakadály –, úgy a bíróságnak a Pp. 176. § (2) bekezdés e) pontjára és 248. § (1) bekezdésére figyelemmel először hiánypótlási felhívást kell kiadnia, s majd csak ennek eredménytelensége – azaz a hiánypótlásnak a meghatározott határidőn belüli nemteljesítése – esetén kerülhet sor a keresetlevél visszautasítására.⁷⁷

⁷⁶ dr. Palotás Gergely Péter: A bíróságok szerepe az információszabadság biztosításában – 1. pont, In Péterfalvi Attila szerk.: *Szemelvények az információs jogokról – a rendszerváltástól napjainkig*. Patrocínium Kiadó, Budapest, 2021., 234-264. o.

⁷⁷ A Pp. 176. § (2) bekezdés e) pontjának a Pp. novellával történő módosítása óta immár a professzionális pervitelre köteles jogi képviselővel előterjesztett keresetlevél sem lehet azonnal visszautasítani tartalmi hiány okán, hanem egységesen hiánypótlási felhívást kell kiadni valamennyi – jogi képviselővel vagy anélkül eljáró – felperes tekintetében, amely közvetett módon szintén az információszabadság érvényesülésének irányába hat azáltal, hogy a felperes nem kényszerül vissza azonnal a keresetlevél ismételt benyújtásának „startvonalára”.

6.2. A kereseti kérelem és az előzetes adatigénylés viszonya

Az adatigénylés előzetes – mégpedig az Avtv., majd az Infotv. által kötelezően előírt – eljárási jellegére és a perindítási okok ezzel összefüggő taxatív törvényi meghatározására figyelemmel⁷⁸ a perindítást megelőző eljárás tartalma fokozott jelentőséggel bír a kereset elbírálhatósága szempontjából: a bíróságnak ugyanis alapvetően arról kell döntenie és azt lehet érdemben vizsgálnia, hogy az adatszolgáltatás megtagadása az előzetes kérelemhez képest jogszerű volt-e az alperes részéről vagy sem.⁷⁹ Ebből következően az előzetes adatigénylés terjedelme egyúttal determinálja a közérdekű adat közzétételére kötelezés iránti perben érvényesíthető igény – és ezáltal a perbeli döntés kereteit – is. Az adatkérés tágabb értelmezése éppen ezért nem engedhető meg: a felperes annál többet a bírósági eljárásban sem kérhet, mint amit az előzetes adatigénylésében megismerni kívánt.⁸⁰

A felperes tehát – legalábbis joghatályosan – a kereseti kérelmének meghatározása, a kiadni kért adatok megjelölése során az állandó bírói gyakorlat szerint nem térhet el az adatigénylésétől. Az eltérést azonban – a BDT2020.4226 számú döntésben kifejtettekre is figyelemmel – megszorítóan kell értelmezni és ezért ez alatt nem pusztán megfogalmazásbeli (stiláris) változtatások (pontosítások), hanem az értendő, ha az előzetes adatigénylésben foglaltakon túli vagy más adatok kiadására irányul a felperes keresete. Ebből következően – értelemszerűen – annak sincs akadálya, hogy a felperes az előzetes adatigényléshez képest nem eltérő, hanem csupán szűkített tartalmú kereseti kérelmet terjesszen elő.⁸¹

Amennyiben a felperes mindezek ellenére az előzetes adatigénylést követően indított keresetében gyökeresen mást kér kiadni, mint amiről a korábbi az adatigénylése szólt, vagy pedig azon felül mást is kiadni kér, úgy ezen igénye (illetve igényének ezen része) a bíróság előtt nem foghat helyt: a már kifejtettek szerint „*nem azt kell ugyanis vizsgálni, hogy a felperes később a kérelmét miként változtatta meg. Arról kell a perben is döntenie, hogy a felperes által eredetileg benyújtott kérelem megtagadása jogszerűen történt-e vagy sem. Ehhez képest a kérelem utóbb a peres eljárás során történt módosítása, pontosítása nem jöhet*

⁷⁸ Vessd össze: I. fejezet 1., 4. pontjai.

⁷⁹ Kúria Pfv.IV.20.679/2016/5., Fővárosi Ítéltábla 2.Pf.20.300/2020/4.

⁸⁰ Fővárosi Ítéltábla 8.Pf.20.785/2009/3.

⁸¹ Fővárosi Ítéltábla 8.Pf.21.194/2015/4., BDT2019.4073 indokolás [37] bekezdés.

*számításba.*⁸² Ha a felperesi pontosítás folytán az adatkiadási igény új adatokat, tényeket is tartalmaz, az olyan keresetváltoztatásnak minősül, amely – az előzetes kérelem tartalmára tekintettel – a közérdekű adat kiadása iránti perben nem megengedett.⁸³

Megjegyzendő, hogy a fenti esetekben a bíróságok érdemben – azonban a kifejtettek miatt valójában érdemi vizsgálat nélkül – bíralták és utasították el az előzetes adatigénylésen túlmutató felperesi igényeket. Álláspontom szerint azonban – legalábbis a Pp. hatálybalépését követően indult perekben – ilyen esetben – az előzetes eljárás teljes vagy részbeni elmulasztása okán – keresetlevél hiánypótlási felhívás mellőzésével történő visszautasításának van helye a már kifejtettek és a Pp. 176. § (1) bekezdés c) pontja alapján. Ha pedig az előzetes adatigénylés tartalmára, mint viszonyítási pontra csak a perindítás hatályainak beállta követően – az alperesi védekezés alapján – derül fény (mert például a felperes nem csatolta az adatigénylést és a kereseti tényelődása körében – rosszhiszemű módon – mást közölt az előzetes adatigénylés tartalmát illetően), akkor a Pp. 176. § (1) bekezdés c) pontjára visszautalással kell megszüntetni az eljárást a Pp. 240. § (1) bekezdés a) pontja alapján. Ugyanez áll arra a helyzetre is, ha a kereseti kérelem tartalmazza ugyan az eredeti adatigénylést is, azonban új – az előzetes kérelemben még nem szerepeltetett és ezért az előzetes eljárás kereteit meghaladó – elemekkel kibővítetten. A keresetlevél ugyanis egységes egészként bírálendő el és ezért a Pp. 176. § (3) bekezdésére figyelemmel már akkor is vissza kell utasítani azt, ha csak annak egy része tekintetében áll fenn visszautasítási – jelen esetben a Pp. 176. § (1) bekezdés c) pontja szerinti – ok. Előfordulhat az is, hogy a keresetlevél tekintetében még nem állt fenn a Pp. 176. § (1) bekezdés c) pontja szerinti visszautasítási ok, mivel a kereseti kérelem teljes mértékben paralel az előzetes adatigényléssel és ehhez képest csak az eljárás folyamán történik a korábbi adatigénylést kibővítő vagy azt akár teljes mértékben felcserélő keresetváltoztatás.⁸⁴

Ebben az esetben – miután az előzetes eljárás hiánya miatt a módosított kereset már a Pp. 176. § (1) bekezdés c) pontja szerinti visszautasítási okkal lesz érintett – a keresetváltoztatást tartalmazó felperesi nyilatkozatot kell hivatalból visszautasítani a Pp. 185. § (3) bekezdése

⁸² Kúria Pfv.IV.20.679/2016/5.

⁸³ Fővárosi Ítéltábla 2.Pf.20.300/2020/4.

⁸⁴ A Pp. 7. § (1) bekezdés 12. b) pontja szerint keresetváltoztatásnak minősül az is, ha a felperes az eredeti kereseti kérelméhez képest a *petitum*, illetve annak valamely tartalmát megváltoztatja, vagy további kérelmet terjeszt elő.

értelmében.⁸⁵

6.3. Az ellenkérelem és az előzetes eljárás viszonya, valamint ennek jelentősége (különös tekintettel a költségtérítési szükségletre)

A tipikusan a kereset elutasítására irányuló alperesi védekezés előadására hivatott perfelvételi irat – figyelemmel arra is, hogy a perben alperesi beszámítás előterjesztése fogalmilag kizárt⁸⁶ – az írásbeli ellenkérelem, aminek tartalmát illetően sokkal szélesebb mozgástér áll rendelkezésre az igényérvényesítő felperes imént taglalt kötöttségeihez képest. Számos eseti döntés kimondta már ugyanis, hogy az írásbeli ellenkérelemben az alperes – adott esetben teljesen új alapokra helyezve a megtagadás irányát – lényegében teljes mértékben eltérhet az előzetes eljárásban adott válaszában foglaltaktól,⁸⁷ ha pedig a hallgatást választotta [ami az Infotv. 31. § (1) bekezdésének a határidő „eredménytelen elteltére” vonatkozó fordulatára tekintettel legitim eshetőség], annak sincs semmilyen akadálya, hogy csak a perben hozzon fel bármiféle megtagadási okot.⁸⁸ Mindezt a bírói gyakorlat már az Avtv. idején is azon törvényi rendelkezésből vezette le, amely szerint a perben az adatkezelőnek elsősorban a megtagadás – abszolút értelemben vett – jogszerűségét kell „bizonyítania”,⁸⁹ s ezáltal – a peres eljárásban előterjesztett írásbeli ellenkérelemben előadott konkrét érvek és hivatkozások által szabott perjogi keretein belül⁹⁰ – a bíróságnak is a megtagadás jogszerűségét kell majd vizsgálnia⁹¹ az előzetes eljárásban e körben felhozottaktól vagy éppenséggel fel nem hozottaktól függetlenül.⁹²

Annak kapcsán, hogy az arról addig hallgató közfeladatot ellátó szerv (az alperes) a perbeli

⁸⁵ Amely – ellentétben a keresetlevél visszautasításával vagy az eljárás megszüntetésével [Pp. 177. § (1) bekezdés, 240. § (6) bekezdés] – még csak nem is fellebbezhető végzés lesz a fellebbezési jog e körben való törvényi kimondása hiányában [Pp. 365. § (2) bekezdés b) pont], azonban azt a bíróságnak ez esetben is indokolnia kell a Pp. 185. § (3) bekezdése szerint.

⁸⁶ A beszámítással érvényesített ellenkövetelés kizárólag felperesi pénzköveteléssel szembeállítható (Pp. 209. §).

⁸⁷ EBH2008.1872, BH2009.81, Kúria Pfv.IV.20.268/2017/5., Pfv.IV.20.840/2018/4., Pfv.IV.20.877/2018/4., Fővárosi Ítéltábla 2.Pf.20.906/2014/4.,

⁸⁸ Fővárosi Ítéltábla 8.Pf.21.342/2014/5.

⁸⁹ Vesd össze: Avtv. 21. § (2) bekezdés, Infotv. 31. § (2) bekezdés.

⁹⁰ Kúria Pfv.IV.20.911/2018/4., Fővárosi Ítéltábla 2.Pf.20.105/2018/2.

⁹¹ Kúria Pfv.IV.20.679/2016/5., Fővárosi Ítéltábla 2.Pf.20.300/2020/4.

⁹² Fővárosi Ítéltábla 2.Pf.20.105/2018/5.

védekezés keretében hivatkozhat-e alappal a költségtérítés szabályaira és ezáltal kötheti-e az adatkiadást az újonnan felmerülő költségtérítés felperesi megfizetéséhez, a fővárosi ítéletábrai és a kúriai joggyakorlat szembenállása figyelhető meg.

A kérdésben a Fővárosi Ítéletábrla egyik tanácsa először akként foglalt állást, hogy ha az adatigénylést követő törvényi határidőn belül⁹³ az adatkezelő nem kért költségtérítést, akkor azt a perben már nem érvényesítheti a védekezés szintjén sem. Ezt a 8.Pf.20.679/2016/3. számú határozat – az Infotv. 29. § (3) bekezdésére utalással – arra hivatkozással mondta ki, hogy a költségtérítés előzetes ismerete nélkül az azzal csak a perben szembesülő adatigénylő nem kerülhetett abba a helyzetbe, hogy ezen költségelemet is figyelembe véve megalapozott döntést tudjon hozni az igénye (kérelme) mikénti fenntartásáról. A határozat felülvizsgálati eljárásában eljáró Kúria ugyanakkor ezt elvetette Pfv.IV.20.175/2017/5. számú ítéletében, mivel jogértelmezése szerint az Infotv. 29. § (3) és (4) bekezdése csak *„a közérdekű adat kiadása iránti per megindítása előtti előzetes eljárásra vonatkozik, nem a peres eljárásra és az abban vizsgálendő 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. Ez nem következik a jogszabály szövegéből.”*

A Kúria – illetve annak ugyanazon tanácsa – ezen álláspontját a későbbiekben is következetesen fenntartotta.⁹⁴

A Kúria Pfv.IV.20.175/2017/5. számú felülbírálatában foglalt érvelését pedig a továbbiakban már a kérdést első ízben vizsgáló ítéletábrlai tanács – revideálva saját korábbi álláspontját – is felhasználta.⁹⁵

A Fővárosi Ítéletábrla egy másik tanácsa azonban – részben új aspektusból kiindulva – kitarzott az eredeti irány mellett a 32.Pf.20.950/2018/4. számú ítéletében. A határozat jogi indokolása a kérdést onnan közelítette meg, hogy a közérdekű adatok kiadására vonatkozó

⁹³ Infotv. 29. § (4) bekezdés

⁹⁴ Pfv.IV.20.840/2018/4.

⁹⁵ Fővárosi Ítéletábrla 8.Pf.20.622/2017/5., 8.Pf.20.792/2017/11.

kérelmek elintézését az Infotv. két szakaszra bontja és ezáltal „a második, bírósági szakaszra kizárólag a törvény 31. § (1) bekezdésében meghatározott esetekben kerülhet sor, azt minden esetben meg kell előznie az adatkezelő és az adatigénylő közötti közvetlen párbeszéd, amelynek szabályait az Infotv. 29. § tartalmazza. A bírósági eljárás kereteit ezen megelőző eljárás menete jelöli ki, figyelemmel az Infotv. 31. § (1) bekezdésében meghatározott per típusaira.”⁹⁶ Az indokolás szerint ezért a költségtérítési igény támasztása olyan nyilatkozat, „amely kizárólag a bírósági utat megelőző szakaszban tehető meg. A peres eljárás során az Infotv. 29. § (3)-(6) bekezdéseiben szabályozott eljárás nem folytatható, annak mellőzésével pedig a bíróságnak a költségtérítés felülvizsgálatára irányuló döntése nem kérhető. A felperes ugyanis nem kényszeríthető arra, hogy keresetet módosítson és a költségtérítés felülvizsgálatát kérje a bíróságtól anélkül, hogy az Infotv. 29. § (3), (3a) és (4) bekezdésben biztosított jogaival élhetett volna.”

Miután a fenti határozat – felülvizsgálati kérelem hiányában – nem került a Kúria elé, annak okfejtését sem vizsgálhatta eleddig a legfőbb bírói fórum és ezáltal annak kúriai cáfolata sem áll rendelkezésre. Ennek hiányában sokkal inkább akceptálhatónak és emellett az információszabadság érvényesülését is jobban elősegítőnek vélem a 32.Pf. tanács álláspontját, amely a helyzet fonákságára az indokolásában valójában perjogi szempontból világít rá: hogyan alakulhat az eljárás további menete akkor, ha az alperes csak a perben „dobja be” védekezésésként a költségtérítés kérdését? Ha ezt a felperes vitássá teszi, akkor – figyelemmel arra, hogy azt egyébként maga a Kúria is csak további kifejezett felperesi kereseti kérelem (és ezáltal a perjogi fogalmak szerinti keresetváltogatás) alapján tartaná vizsgálhatónak⁹⁷ – a kérdés bírósági eljárásban való vizsgálatára és ezzel kapcsolatban további bizonyításra csak a költségtérítés összegének leszállítására irányuló – az alperesi igény helytelenségére tételes levezetéssel rámutató – kereseti kérelem és kereset – s ezáltal a Pp. 7. § (1) bekezdés 12. b) pontja szerinti keresetváltogatás – előterjesztése alapján kerülhet sor, ami abból is következik, hogy a költségtérítés tárgykörében kifejezetten kereset előterjesztését várja el az Infotv. 31. § (1) bekezdésének főszabálya. A polgári perben azonban a bíróság a már ismertetett rendelkezési elv és kérelemhez kötöttség szerint mindig a felek hatályos kérelmei keretein belül járhat csak el és ezért még a közrehatási kötelezettsége alapján gyakorolandó

⁹⁶ Vesd össze: I. fejezet 1. pont.

⁹⁷ Kúria Pfv.IV.20.840/2018/4., Pfv.IV.20.877/2018/4.

anyagi pervezetés sem terjedhet odáig, hogy a felperest keresetváltóztatásra ösztökélje.⁹⁸ Ha pedig ez így van, a felperes sem szankcionálható oly módon, hogy ha a bíróság felhívására nem terjeszt elő kereseti kérelmet a költségtérítés felülvizsgálata érdekében, akkor – amint az történt a Pfv.IV.20.840/2018. számú, valamint a Pfv.IV.20.877/2018/4. kúriai ügyek alapeljárásában – már önmagában ennek hiánya az adatkiadás iránti keresete elutasításához vezet.

Az utóbbi ítélőtáblai álláspont megalapozottságát támasztja az is alá, hogy az Alaptörvény 28. cikke értelmében „*a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. A jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambulát, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni.*” Az Infotv. 29-31. §-hoz fűzött – tehát a bírósági igényérvényesítést is magában foglaló törvényi rendelkezésekkel összevont és ezáltal arra is kiterjedő – indokolása pedig imperatív módon mondja ki, hogy a költségtérítés várható összegét az igénylővel előzetesen kell közölni.

7. A perbeli bizonyításról

Hagyományos eljárásjogi alapvetés, hogy – törvény eltérő rendelkezése hiányában – a per eldöntéséhez szükséges tényeket általában annak a félnek kell bizonyítania, akinek érdekében áll, hogy azokat a bíróság valóban fogadja el, továbbá a bizonyítás elmaradásának vagy sikertelenségének a következményeit is ez a fél viseli.⁹⁹

Az Infotv. 31. § (2) bekezdése – a költségtérítésre való utalást leszámítva lényegében az Avtv. 21. § (2) bekezdésének korábbi szabályával egyezően – kifejezetten is kimondja, hogy a megtagadás jogszerűségét és a megtagadás indokait, illetve az adatigénylés teljesítéséért megállapított költségtérítés összegének megalapozottságát az adatkezelőnek kell bizonyítania. Ezen rendelkezés érdemben – elvi szinten – valójában nem is tér el a perjogi főszabálytól, hiszen a megtagadást eredményező vagy legalábbis az adatigénylés teljesítését akadályozó

⁹⁸ Pp. 237. § (5) bekezdés. Az ezen szakaszhoz fűzött jogalkotói indokolás is világosan rögzíti: „*a bíróság anyagi pervezetése nem terjed ki arra, hogy a felet arról tájékoztassa, ha az előadott tények a fél által kérelmében, ellenkérelmében nem hivatkozott jog alkalmazását vetik fel, különösen, ha az a kérelem, ellenkérelem, illetve érvényesített jog megváltoztatását kívánná meg.*”

⁹⁹ régi Pp. 164. § (1) bekezdés, Pp. 265. § (1) bekezdés

körülményt (költségtérítés) illetően ugyanúgy az abban érdekelt (arra hivatkozó) félre – az adatkezelőre – telepíti a bizonyítás szükségességét. Eljárásjogi szempontból a rendelkezés megfogalmazása ugyanakkor kissé szokatlan, mivel a perbeli bizonyítás tárgya sohasem jogkérdés, hanem ténykérdés lehet,¹⁰⁰ a bíróság pedig majd a bizonyítás egyéb peradatokkal egybevetett eredményeképp megállapított tényállást fogja anyagi jogilag minősíteni és értékelni a döntésével.

Éppen ezért az Infotv. 31. § (2) bekezdésének gyakorlati alkalmazásában a bizonyítás tárgyát valójában a megtagadás jogszerűsége (vagyis az Infotv.-ben rögzített megtagadási okok), továbbá a költségtérítés összege ténybeli alapjaként felhozott konkrét körülmények képezhetik, de csak akkor, ha a már kifejtettek szerint azok bármelyikére az alperes a perbeli védekezés keretében kifejezetten hivatkozik és azokat egyébként a másik fél kifejezetten vitássá teszi.¹⁰¹ A polgári perben a bizonyítás lefolytatására ugyanis főszabály szerint szigorúan a peres fél indítványára – méghozzá kizárólag az indítványban konkrétan megjelölt tényeket érintően¹⁰² – kerülhet sor,¹⁰³ hivatalból (azaz indítvány nélkül vagy akár az indítványban meg nem jelölt tényekre vonatkozóan) bizonyítás csak akkor rendelhető el, ha azt törvény kifejezetten megengedi. Az információszabadság érvényesítésével kapcsolatos perek azonban – az Infotv. ilyen rendelkezése hiányában – nem tartoznak azon polgári eljárások közé, ahol törvény lehetővé tenné a hivatalbóli bizonyítást: a bíróságnak tehát – erre irányuló eljárásjogi felhatalmazás hiányában – még az információszabadság érvényesülésének alaptörvényi célját szem előtt tartva sem lehet feladata az, hogy a kért adat után bármilyen „nyomozást” folytasson, hivatalból bizonyítást fogatosítsa.¹⁰⁴

¹⁰⁰ régi Pp. 163. § (1) bekezdés, Pp. 276. § (1) bekezdés

¹⁰¹ A bíróságnak ugyanis a jogvita elbírálása szempontjából szükségtelen bizonyítás lefolytatását mellőznie kell, márpedig – már amennyiben a bíróságnak kételye nem merül fel annak valóságát illetően – szükségtelen a bizonyítás akkor, ha egyébként egy adott tény fennálltáról a felek egyező előadást tesznek vagy az egyik fél által állított tény az ellenérdekű fél beismeri avagy azt kifejezett bírói felhívás ellenére sem vonja kétségbe, illetve, ha az részéről – a perjogi vélelmek folytán [Pp. 203. § (2) bekezdés, 190. § (2) bekezdés a) pont] – nem vitatottnak tekintendő [Pp. 265. § (5) bekezdés, 266. § (1) bekezdés].

¹⁰² A Kúria álláspontja szerint nem mulasztottak például az eljáró bíróságok akkor, amikor nem teljesítették a felperes túlzottan általános tanúbizonyítási indítványát, tekintettel arra, hogy „*tanúbizonyítást csak határozott, konkrét tényekre, körülményekre nézve lehet lefolytatni*” (Pfv.IV.21.083/2015/3.).

¹⁰³ Pp. 276. § (1) bekezdés, 275. §

¹⁰⁴ Kúria Pfv.IV.22.026/2015/4. [18]

Az Infotv. 31. § (2) bekezdése alapján az alperesre háruló bizonyítás bírói gyakorlatát akként lehet jellemezni, hogy a bíróságok nemcsak ítéleti szintű – azaz minden észszerű kételyt kizáró – bizonyosságot eredményező bizonyítást várnak el, hanem – teljesen logikusan – már a bizonyítás alapját képező tények tekintetében is kellően konkrét, egzakt perfelvételi nyilatkozatot követelnek meg az arra hivatkozó adatkezelőtől, amely különösen az üzleti titokkal, a döntéselőkészítéssel és a költségtérítéssel kapcsolatos perbeli hivatkozások elbírálása körében került felszínre.

Így például a Fővárosi Ítéltábla 8.Pf.20.733/2016/10. számú – a Kúria Pfv.IV.20.183/2017/8. számú határozatával hatályában fenntartott – ítélete szerint az Infotv. 31. § (2) bekezdésére figyelemmel az alperesnek pontosan közölnie kell azt is, hogy *„a kért adat milyen okból minősül üzleti titoknak. Ha az alperes nem jelöli meg a védendő érdeket, csak általánosságban hivatkozik üzleti titokra, akkor védekezése bizonyítatlan marad.”* Az üzleti titokkal összefüggésben tehát az alperesnek – formális és ezért csak az általánosság szintjén maradó védekezés helyett – mindenképp azt szükséges a konkrét adatok tükrében állítania és a bíróság előtt követhetően bizonyítania az Infotv. 27. § (3) bekezdése alapján, hogy *„a kért közérdekű adatok közül valamely körülhatárolható adat megismerése milyen okból veszélyezteti az alperes üzleti tevékenységének folytatását. Amennyiben az alperes az ehhez szükséges tényeket előadja és bizonyítja, akkor kerül csak a bíróság abba a helyzetbe, hogy mérlegelni tudja, miszerint az alperes által előadott veszélyek szükséges és arányos korlátozásnak tekinthetőek-e a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő joggal szemben.”*¹⁰⁵

Az elvi tartalmat illetően ezzel egyezően mondta ki a bíróság azt is, hogy önmagában nem elegendő a kereset tárgyát képező irat döntést megalapozó jellegére hivatkozni, hanem a döntést is konkrétan meg kell jelölni és az iratokat a bíróságnak a megtagadás megalapozottságának elbírálása céljából be is kell mutatni, mint ahogy egyébként az Infotv. 27. § (6) bekezdése szerinti veszélyeztetés mérlegelését is csak a konkrét, megismerni kívánt iratok alapján – azok birtokában – tudja elvégezni a bíróság.

Az adatkezelő által előadott megtagadási okok megalapozottságának, okszerűségének az érdemi felülvizsgálata – s ekként az önkényes adatkezelői döntés kizárása – ezért ez esetekben

¹⁰⁵ Fővárosi Ítéltábla 32.Pf.20.295/2017/4. Lásd még 2.Pf.20.368/2018/3.; Kúria Pfv.IV.21.190/2018/6.

sem lehetséges az iratok tartalmának bírói ismerete nélkül.¹⁰⁶ Mindemellett a költségtérítési igényvel kapcsolatos perekben is következetesek a bíróságok abban, hogy az alperesi hivatkozás nem maradhat az általánosság szintjén, ekkor ugyanis úgy a költségtérítés alapját, mint annakösszességét kell konkrétan levezetni és egyúttal bizonyítani.¹⁰⁷

A közérdekű adatkadási perekben rendre elő szokott kerülni ugyanakkor azon alperesi védekezés is, miszerint a kiadni kért adatok egyáltalán nem léteznek vagy azok nem az alperes birtokában/rendelkezése alatt vannak, s ezáltal azokat az alperes nem kezeli. Lényegében ez az egyetlen eset, amikor a fenti bizonyítási teher megfordul, ennek pedig az oka, hogy a szinte teljesen egyöntetű felsőbbbírói gyakorlat szerint a perben nemleges tény bizonyításának nincs helye, s ezért – függetlenül attól, hogy az adatigénylő tipikusan információ deficitben leledzik az alperesi működést illetően (is) – a felperes érdekében áll (őt terheli) az alperesi tényállítás ellenkezőjének bizonyítása, vagyis az, hogy a kért adatok léteznek és emellett azok az alperes kezelésében is vannak.¹⁰⁸ Ezen felperesi bizonyítás mindazonáltal előkérdése és egyben előfeltétele is az Infotv. 31. § (2) bekezdése alkalmazhatóságának: ez esetben tehát az alperes oldalán szükségessé váló bizonyítás foganatosítását meg kell, hogy előzze az alperes adatkezelői minőségére irányuló eredményes

¹⁰⁶ 3069/2019. (IV. 10.) AB határozat [49], 3177/2022. (IV. 22.) AB határozat [44]; Kúria Pfv.IV.20.667/2020/5.; Fővárosi Ítéltábla 8.Pf.20.085/2015/3., 32.Pf.21.084/2019/9. E körben kiemelendő a régi Pp. 119. § (2) bekezdésével bevezetett, majd a Pp. 163. § (3) bekezdésével is fenntartott azon iratmegismerési rendelkezés, amely szerint ha a per tárgyát annak eldöntése képezi, hogy az okirat tartalma közérdekű adatnak minősül-e, az eljárás során ezt az okiratot – a bíróság, a jegyzőkönyvvezető, illetve a leíróra és az iratot benyújtó perbeli személy kivételével – megismerni nem lehet, és az az eljárás jogerős befejezése után is csak a per eldöntéséhez képest tekinthető meg, illetve másolható le. Ez tehát a peres feleket megillető általános periratmegismerési főszabály [rég Pp. 119. § (1) bekezdés, 3. § (6) bekezdés; Pp. 163. § (1) bekezdés, 110. § (2) bekezdés] alóli kivételt jelent, aminek az az oka, hogy ha a felperes ennek keretében megismerné az adatkezelő alperes által a bizonyítási érdekének teljesítése kapcsán csatolt iratot, azzal a per „idő” – azaz a bíróság érdemi döntése – előtt okafogyottá válna, hiszen a felperes már önmagában ezáltal birtokába kerülne az általa követelt adatot tartalmazó iratnak. A közérdekű adat kiadása iránti perben a megismerni kívánt iratok bizonyítékként történő benyújtása tehát „nem jelenti egyben azt is, hogy a felperes iratbetekintés útján azokat minden további nélkül megismerhetné” {3069/2019. (IV. 10.) AB határozat [52]}. Ha viszont az alperes ennek ellenére sem csatolja az érintett iratokat, azt a bírói gyakorlat az alperes terhére értékeli (Kúria Pfv.IV.20.667/2020/5.).

¹⁰⁷ Kúria Pfv.IV.20.901/2020/12., Fővárosi Ítéltábla 8.Pf.20.135/2018/3., 32.Pf.20.742/2019/6.

¹⁰⁸ BDT2008.1849; Kúria Pfv.IV.20.130/2015/4., Pfv.IV.20.663/2015/4., Pfv.IV.20.421/2021/7.; Fővárosi Ítéltábla 2.Pf.21.275/2008/3., 2.Pf.20.906/2014/4., 8.Pf.21.489/2015/3., 8.Pf.21.226/2016/7., 8.Pf.20.439/2017/7., 8.Pf.21.176/2017/7., 8.Pf.20.270/2022/3.

felperesi bizonyítás.¹⁰⁹ Olyan adatok vonatkozásában ugyanis, amelyekkel az alperes nem rendelkezik, az információs szabadság korlátozását lehetővé tevő okok fennállásának vizsgálata eleve – logikailag – értelmezhetetlen és ezáltal szükségtelen.¹¹⁰ A perben vizsgálandó kérdések és ezáltal a bizonyítás logikai sorrendje tehát – amint azt nemrégiben a Fővárosi Ítéltábla is összefoglalta a 2.Pf.20.330/2021/5. számú határozata indokolásában – a következő: *„A közérdekű adatok megismeréséhez való alapjogi igény alapján a bírói felülvizsgálat érdemben elsődlegesen annak megállapítására irányul, hogy az igényelt adatok közérdekű (közérdekből nyilvános) adatoknak minősülnek-e. Igenlő válasz esetén a bírói felülvizsgálat másodlagosan arra kérhető, hogy az adatigényt elutasító közfeladatot ellátó szerv ténylegesen kezeli-e az adatigényben megjelölt közérdekű adatokat. Harmadsorban – amennyiben a közfeladatot ellátó szerv a közérdekű adatokat ténylegesen kezeli – a bíróság általi vizsgálat tárgyát az képezheti, hogy az adatigény teljesítését az adatkezelő jogszerűen tagadta-e meg.”*

A felsőbb bíróságok a felperesi oldal tekintetében sem fogadják el a pusztán általánosításra apelláló hivatkozásokat és ezért az ítéleti bizonyosság szintjét ugyanúgy megkövetelik: az alperes tagadása esetén ugyanis önmagában annak feltételezése vagy – a bizonyosság szintjét el nem érő – valószínűsítése,¹¹¹ hogy a kért közérdekű adatoknak (még hozzá az alperesnél) létezniük kell, konkrét tényalap nélkül nem teszi lehetővé az alperes adatkiadásra kötelezését.¹¹² Az első pillantásra nehézkesnek tűnő felperesi bizonyítás mikéntjét illetően a bírói gyakorlat azonban voltaképpen megelégszik a tényleges alperesi működés és szervezeti felépítés oly mértékű feltárásával, amely alapján a konkrét adatok létezése és kezelése (azaz az alperes adatkezelői minősége) kérdésében megnyugtatóan állást lehet majd foglalni.¹¹³ E

¹⁰⁹ Kúria Pfv.IV.21.461/2021/12.

¹¹⁰ BDT2020.4226

¹¹¹ Amely kategória a polgári eljárásjogban pusztán annyit jelent, hogy egy adott tény inkább hihető, mint nem [Dr. Kapa Mátyás – Dr. Szabó Imre – Dr. Udvarny Sándor: A Polgári Perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény magyarázata (szerkesztette: Dr. Szabó Imre). Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Budapest, 2006, 711. o.]

¹¹² Kúria Pfv.IV.20.862/2016/4., Pfv.IV.20.834/2020/5.; Fővárosi Ítéltábla 8.Pf.21.176/2017/7.

¹¹³ A Fővárosi Ítéltábla a 8.Pf.21.194/2015/4. számú ítéletében ezzel kapcsolatban kifejtette: *„olyan esetben, amikor az alperes azzal védekezik, hogy nem adatkezelő, a rá vonatkozó szabályok előírásai alapján kell állást foglalni abban a kérdésben, hogy keletkeznek-e nála a kért adatok.”* Az indokolás ezt követő mondata – habár valójában csak egy elméleti esélyről van (lehet) ekkor már csak szó – ugyanakkor némileg szembe megy a nemleges bizonyítás tilalmával: *„Igenlő válasz esetén az alperes bizonyíthatja, hogy a jogszabályi, illetve egyéb belső szabályozás szerinti kötelezettsége ellenére - valamely okból - mégsem rendelkezik a kért adattal.”*

körben releváns bizonyítási eszközként vehető igénybe a felperes részéről az okirati bizonyítás (pl.: az alperes működésére irányadó szabályozók, nyilvánosan is elérhető levelezések, közlemények csatolása vagy beszerzésük iránti indítvány), de akár az alperesnél feladatot teljesítő dolgozók, alkalmazottak, tisztviselők tanúkénti meghallgatása is szóba jöhet,¹¹⁴ az erre irányuló indítványnak való helyt adás viszont mindig az adott eset összes körülményének – a bizonyításra való elvi alkalmasság aspektusához viszonyított – bírói mérlegelésétől függ.¹¹⁵

¹¹⁴ Kúria Pfv.IV.20.530/2018/6.; Fővárosi Ítéltábla 8.Pf.21.099/2019/4.

¹¹⁵ Kúria Pfv.IV.20.862/2016/4.

II. Fejezet

Az információszabadság anyagi jogi kérdései a bírói gyakorlatban

1. A jogviszony, illetve az igényérvényesítés jellege

A Ptk. 1:1. §-a szerint e törvény a mellérendeltség és egyenjogúság elve szerint szabályozza a személyek alapvető vagyoni és személyi viszonyait. Az 1:2. § (2) bekezdése kimondja azt is, hogy a polgári jogi viszonyokra vonatkozó jogszabályokat e törvénnyel összhangban kell értelmezni.

Ezen rendelkezések összevetése alapján egyértelműen kijelenthető, hogy polgári jogi jogviszonyok a Ptk.-n kívül szabályozottan is fennállhatnak: önmagában még attól tehát, hogy egy adott jogviszonyt a Ptk. nem – helyesebben nem a Ptk. – nevesít, az ugyanúgy minősülhet a civilisztika területére tartozónak. A Ptk. 1:2. § (2) bekezdésében foglalt tételből természetesen nem következik az sem, „*hogy egyes polgári jogi viszonyokra egy törvény nem adhat a Ptk.-tól eltérő szabályozást. Az idézett rendelkezés azt biztosítja, hogy a polgári jogi viszonyokra külön jogszabályokban meghatározott normák értelmezése és alkalmazása ne kerülhessen szembe a Ptk. céljával (BH2001.184). A Ptk. alapelveinek a törvénykönyvön kívül a külön törvényekben is érvényesülniük kell, és ezt a követelményt a polgári jogi viszonyokra vonatkozó jogszabályok értelmezésével is szükséges biztosítani.*”¹¹⁶

Innentől fogva pedig – témánkat tekintve – a kérdés „csupán” az, hogy az információszabadsággal kapcsolatos igényhelyzet egyúttal polgári jogviszonyként (is) értékelhető-e, aminek gyakorlati jelentőségét elsősorban – de nem kizárólagosan – a polgári jogi alapelvek (s így a Ptk. alapelveinek) ettől függő – a Ptk. 1:2. § (2) bekezdése folytán való – alkalmazhatósága adja.

A bevezetőben már kifejtettek szerint nem lehet kétséges, hogy az információszabadsághoz fűződő igény alkotmányos – az Alaptörvényben biztosított – alapjog, mint ahogy az is jogi tény, hogy az adatigénylés menetét és az azt követő, bíróság előtti igényérvényesítés lehetőségét – sőt, az előző fejezetben már elemzett bizonyos eljárásjogi részletszabályokat –

¹¹⁶ Nagykommentár a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvényhez (szerkesztette: Vékás Lajos – Gárdos Péter), az 1:2. §-hoz fűzött magyarázat, Wolters Kluwer Hungary Kft., Budapest 2022.

az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésének végrehajtását szolgáló¹¹⁷ Infotv. rendelkezései teremtik meg. Ezt figyelembe véve (és egyébként el is ismerve) jutott mégis arra a sommás – az akkor hatályos korábbi Polgári Törvénykönyv¹¹⁸ alkalmazhatóságát illetően valójában az a régi Ptk. 1. § (1) bekezdésének a Ptk. 1:2. § (2) bekezdésével hasonlatos utaló rendelkezésén nyugvó, azonban részletes jogi levezetést nélkülöző – megállapításra a Kúria a Pfv.IV.20.137/2013/6. számú – EBH2013.P.16. számon külön elvi döntésként közzétett – ítéletében, hogy *„az Avtv., illetve az Infotv. által alkotmányos, illetve az Alaptörvényben biztosított alapjogként, tehát alanyi jogként igényelhető adatmegismerésre vonatkozó igény is polgári jogi igény, amelyet az adatigénylő polgári jogi igényként, annak megtagadása esetén polgári perben érvényesíthet az adatigénylést megtagadó adatkezelővel szemben. Ezért a Ptk.-nak az alapelvei az adatigényléssel kapcsolatban keletkezett polgári jogviszonyokban is érvényesülnek és alkalmazandóak.”*

A Kúria BH2013.97 számú határozatának indokolása – habár nem elvi éllel, de egy nagyon is lényeges eljárásjogi aspektussal összefüggésben¹¹⁹ – szintén kifejezetten tartalmazza, hogy az Avtv. 20. §-ában szabályozott cselekménysor a hatósági tevékenységtől független polgári jogviszony, amely az adat igénylője és az adat kezelője között az adatigényléssel keletkezik.

Ezt követően azonban az előbbiekkal merőben ellentétes – kúriai felülvizsgálat alá nem került – döntés került közzétételre PJD2020.7 számon, amelyet a Fővárosi Ítéltábla a 32.Pf.21.233/2018. számú ügyben hozott.¹²⁰ Az ítélet indokolása szerint *„az Infotv. 26. §, 28. §-ai alapján benyújtott közérdekű adat megismerése iránti igény bíróság előtti érvényesítése az Infotv. 31. § (1) bekezdése alapján, nem polgári jogi, hanem par excellence alapjogi igényérvényesítés, ”* miután *„az alanyi jog polgári jogi normára nem vezethető vissza ”*.

¹¹⁷ 7/2020. (V. 13.) AB határozat indokolás [13] bekezdés, Fővárosi Ítéltábla 32.Pf.21.233/2018/4.

¹¹⁸ A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: régi Ptk.)

¹¹⁹ Vesd össze: I. fejezet 4. pont.

¹²⁰ Ugyan a határozat meghozatala idején (2019. január 18.) még nem volt hatályban a bevezetőben ismertetett korlátozott precedensrendszer, ezen döntés mégis ékes példája lehetne annak, hogy a Kúria már akkor is ismert – ráadásul elvi jelentőségüként közzétett – EBH2013.P.16. számú határozatában foglalt jogi állásfoglalástól – függetlenül attól, hogy arra az ítéltábla a konkrét ügyben még az említés szintjén sem tért ki az indokolásában – a bíróságok eltérhetnek akkor, ha azt egyébként kellőképpen megindokolják: pontosan ezért van csak korlátozott – és nem abszolút – precedenshatása a 2012. január 1. után jogkérdésekben hozott és a Bírósági Határozatok Gyűjteményében közzétett határozatoknak. Az eltérő határozatoknak mindazonáltal egy esetleges jogegységi panasz (Bsz. 41/A-41/D. §) próbáját is ki kell majd állniuk.

Az EBH2013.P.16. és a PJD2020.7. szám alatti határozat élesen szembenálló elvi konklúzióját némileg talán árnyalja, hogy teljesen más – eltérő polgári jogi intézményekkel összefüggő – tényállás mellett születtek: amíg a kúriai ügyben a joggal való visszaélés alábbiakban külön is taglalt esetére alkalmazandó polgári jogi generálklauzula alkalmazhatósága volt „napirenden”, addig az ítélőtáblai határozat alapjául szolgáló ügyben a személyes adatok védelmével kapcsolatos Ptk.-rendeletek képezték a konkrét jogkérdés tárgyát. A PJD2020.7. szám alatti döntés ugyanakkor nem egyedülálló, mivel ezt megelőzően – de már az EBH2013.P.16. számú határozat közzététele után – a Fővárosi Ítélőtábla egy másik – immár kifejezetten a joggal való visszaélés kérdésével is foglalkozó – ítéletében szintén leszögezte, hogy „*az információszabadsággal kapcsolatosan érvényesített igényeket azonban nem a polgári jog mellérendelő eszközrendszerével kell megítélni, hanem az állam és az állampolgár közjogi, alapjogi viszonylatai alapján kell értékelni.*”¹²¹

Az EBH2013.P.16. számú határozatban foglaltak ellen szólhat, hogy – miként arra az Összefoglaló Vélemény első melléklete is kitért¹²² – a NAIH egyáltalán nem osztotta annak jogértelmezését annak okán, hogy a hatóság jogi álláspontja szerint az adatigénylő és a közfeladatot ellátó szerv között – az alapjog-gyakorlás folytán – nem jöhet létre polgári jogviszony.¹²³

Az ítélőtáblai döntésekkel szemben ugyanakkor felvethető, hogy a polgári jogi jogviszony létét, illetve a polgári jogi igényérvényesítést teljes mértékben elvető álláspontja következetes alkalmazása mentén *ad absurdum* már a polgári bíróság (a polgári ügyszak) információszabadsággal kapcsolatos – az adatkezelő ellen az Infotv. 31. § (1) bekezdése alapján indított – perekben való ítélkezési jogköre (lényegében az ítélőtábla polgári tanácsának saját eljárása) is okkal lenne megkérdőjelezhető (hiszen az I. fejezet 1. pontjában már írtak szerint ezt a kérdést egyetlen jogszabály sem rendezi *expressis verbis*). Az

¹²¹ Fővárosi Ítélőtábla 2.Pf.20.624/2015/3.

¹²² Összefoglaló Vélemény Első melléklet IX.1. pont

¹²³ Lásd e körben a NAIH-2309-11/2013/V. számú – az EBH2013.P.16. számú határozaton alapuló adatkezelői elutasítás miatt indított vizsgálati eljárással összefüggő – jelentésben (https://www.naih.hu/files/Infoszab-NAIH-2309-11_2013_V_jelentes.pdf), valamint a NAIH elnökének az Igazságügyi Minisztériumnak – az EBH2013.P.16. számú határozat nyomán tervezett törvénymódosítás tárgyában – küldött NAIH/2015/1509/8/J számú levelében (<https://www.naih.hu/files/NAIH-1509-8-2015-J-150513.PDF>) foglaltakat, amelyek részletes ismertetése meghaladná a dolgozat kifejezetten bírósági jogalkalmazásra fókuszáló kereteit.

Alaptörvény mindemellett nemcsak az információszabadsághoz fűződő, hanem számos egyéb alapjogot is deklarálnak, aminek részletszabályait már a Ptk. rögzíti (pl.: a közfeladatot ellátó szervek által ugyanúgy tiszteletben tartandó személyiségi jogokat vagy a tulajdonhoz való jogot¹²⁴).

Emellett nem hagyható figyelmen kívül az sem, hogy maga a kúriai Összefoglaló Vélemény is evidenciaként kezeli a Ptk. szubszidiárius jellegű alkalmazhatóságát, aminek hiányában például a keresetindítási határidővel kapcsolatos alapvető – az I. fejezet 3. pontja alatt már taglalt – kérdések (annak számítása, illetve elévülési jellege) is tisztázatlanok lennének, illetve lettek volna.¹²⁵

Véleményem szerint ezért – figyelemmel arra is, hogy polgári jogviszonyt nem kizárólag a Ptk. szabályozhat és ezért nem kizárólag a Ptk. tárgyi hatályához¹²⁶ viszonyítottan beszélhetünk polgári jogviszonyokról, illetve, hogy az Alaptörvényben foglalt (de további jogszabály által rendezett) alapjog is minősülhet polgári jogviszonynak, emellett pedig a Ptk. egyéb kiegészítő szabályainak alkalmazásával kapcsolatban felvetett ellentmondások is csak így oldhatók fel – egyfajta „aranyközéputként” – semmiképp sem elvitatva, hogy közvetlenül alapjogi igényérvényesítésről van szó – a fenti indokolásbeli kiegészítésekkel meg lehet és meg is kell teremteni az alapjogi és a polgári jogi jogviszony szimbiózisát (vagyis, hogy az alapjogi és a polgári jogi jelleg nem egymást kizáró, hanem egymás melletti) és ezáltal tartható az EBH2013.P.16. számú – a korlátozott precedensjellegétől jogegységi panasz eljárásban kimondott eltérő értelmezés¹²⁷ hiányában mindez idáig meg nem fosztott – elvi határozattal kijelölt irány, amelyet valójában már a jogalkotó is akceptált,¹²⁸ és aminek

¹²⁴ Vö.: Alaptörvény II. cikk, VI. cikk (1)-(2) bekezdés - Ptk. 2:42. §, Alaptörvény V. cikk - Ptk. 5:13. §, 5:36.

¹²⁵ Összefoglaló Vélemény [9] és [41] bekezdés

¹²⁶ A Ptk. tárgyi hatályát rögzítő 1:1. §-a szerint a törvény a mellérendeltség és egyenjogúság elve szerint szabályozza a személyek alapvető vagyoni és személyi viszonyait.

¹²⁷ Bszi. 41/D. § (1) bekezdés a) pont

¹²⁸ Az Infotv. 29. §-át módosító 2015. évi CXXIX. törvény 5. §-ához fűzött jogalkotói indoklás ugyanis ezzel zárul: *„A törvény a fentiek megállapításával tekintettel van a Kúriának a 16/2013. számú polgári elvi határozatban közzétett joggyakorlatára is, amely szerint a közérdekű vagy közérdekből nyilvános adat kiadására irányuló, illetve a költségtérítés mértékével kapcsolatos perben a Polgári Törvénykönyv alapvető rendelkezései - így különösen a joggal való visszaélés tilalma - általános jelleggel alkalmazandók. A törvényben foglalt szabályok azt célozzák, hogy ezen alapelvek alkalmazására az Infotv.-nek az Alaptörvényből fakadó céljával és a jogviszony jellegzetességeivel összhangban, egyértelmű részletszabályok révén kerüljön sor.”*

tekintetében egyébként a NAIH is „engedett” már valamelyest a korábbi álláspontjából.¹²⁹

2. Az adatigénylés kapcsán vizsgálható körülmények

„Az Alaptörvény értelmében az adatnyilvánosság a közérdekű adatokra vonatkozik, de az Alaptörvény – a 39. cikk (2) bekezdését kivéve – nem határozza meg, hogy mely adatok tartoznak ebbe a körbe.”¹³⁰

A közérdekű adat fogalmát ehhez képest az Infotv. 3. § 5. pontja – illetve korábban az Avtv. 2. § 4. pontja – adja meg, mint ahogy a törvény a közérdekből nyilvános – a közérdekű adat fogalmán definícióján szükségszerűen kívül eső – adat tekintetében is tartalmaz saját meghatározásokat¹³¹ azzal, hogy emellett akár más törvény is elrendelheti közérdekből valamely – közérdekűnek egyébként nem minősülő – adat hozzáférhetővé tételét vagy nyilvánosságra hozatalát.¹³²

Az Alkotmánybíróság további megállapítása szerint ugyanakkor ezen meghatározások voltaképpen csak a „kiindulópontot” jelenthetik, mivel a nyilvánossággal érintett adatkört *„az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésének alkotmányos rendeltetésével, valamint a demokratikus társadalomban betöltött funkciójával összhangban, az Infotv. vonatkozó rendelkezései alapulvételeivel szokásos behatárolni. Tehát adatigénylés esetében az Infotv. 3. § 5. és 6.*

¹²⁹ E körben lásd a NAIH/2020/3433/2. számú – kifejezetten az EBH2013.P.16. számú határozat szerinti jogértelmezés adatkezelők általi alkalmazhatóságára irányuló megkeresésre adott – állásfoglalásában (<https://naih.hu/dontesek-infoszab-allasfoglalások?download=289:allasfoglalas-visszaelesszeru-adatigenylesrol>) kifejtetteket, amiben már nincs kimondva *expressis verbis* a polgári jogi jogviszony hiánya, emellett pedig szerepelnek a következő megállapítások is: *„a joggal való visszaélés fennállását minden egyes adatigénylés esetében önállóan kell vizsgálniuk és mérlegelniük az elutasításhoz fűződő közérdek (a Ptk. alapelvébe ütköző törvénytörtő joggyakorlás kiküszöbölésének) elsőbbségét. ... az ítélet egyetlen adatigénylést és annak a személyben rejlő, illetve tárgyi körülményeit tette vizsgálat tárgyává, és abból levezetve állapította meg a joggal való visszaélést és alkalmazta annak jogkövetkezményeit, nem pedig sorozatosan, tendenciózan benyújtott adatigénylések esetére állapította meg a jogellenes joggyakorlást. E körülmény azonban alapvetően nem zárja ki a Kúriai döntéshez hasonló jogkövetkezmények bíróság által történő megállapítását, amennyiben az ott leírt motiváció és magatartás (joggal való visszaélés) bizonyíthatóvá válik. Ennek megállapítása azonban nem a Hatóság, hanem a bíróság hatáskörébe tartozó kérdés...”*

¹³⁰ 13/2019. (IV. 8.) AB határozat indokolás [40] bekezdés

¹³¹ Infotv. 26. § (2)-(3) bekezdés, 27. § (3) bekezdés; korábban: Avtv. 19. § (4)-(5) bekezdés

¹³² Infotv. 3. § 6. pont; korábban: Avtv. 2. § 5. pont

*pontjának értelmezésére és megfelelő alkalmazására van szükség. Ez jogalkalmazói tevékenység.*¹³³ Éppen ezért bírósági hatáskörbe tartozik annak megítélése is, hogy egy-egy konkrét információ közérdekű vagy közérdekből nyilvános adatnak minősül-e.¹³⁴

Az elvileg pont a további értelmezési nehézségeket elkerülni – de legalábbis feloldani – hivatott törvényi értelmező rendelkezések megléte ellenére ezért a gyakorlatban bőven találni olyan – az alábbi alpontokban ismertetendő – eseteket (kérdésköröket), amelyek a pusztán „mechanikus” jogalkalmazáson túlmutató komplexebb – az Alkotmánybíróság idézett határozatában foglalt szempontok mentén történő – vizsgálatra és értékelésre szorultak.

2.1. A célhoz kötöttség kérdése

A Fővárosi Bíróság (jelenlegi nevén: Fővárosi Törvényszék) másodfokú tanácsa előtt 1.Gf.75.268/2006. számon folyamatban volt ügyben mondta ki a bíróság: *„a közérdekű adat alaptermészete, hogy nyilvános és csak meghatározott, törvényben szabályozott esetekben tagadható meg a nyilvánosságra hozatala. Törvényi rendelkezés hiányában nincs jogi relevanciája annak a kérdésnek, hogy az adatkérő a közérdekű adatokat milyen célra kívánja felhasználni, az adatok megismerése milyen okból áll érdekében, ezért sem az adatközlés iránt megkeresett szerv, sem a bíróság nem vizsgálhatja azt, hogy az adatkérő milyen célból kívánja megismerni a kért adatot, és milyen módon kíván élni a közérdekű adat terjesztésére vonatkozó, Alkotmányban biztosított jogával.”* A BDT2008.1878 számon közzétett eseti döntés alapját képező tényállás szerint az adatkérő a fővárosban működő közterületi kamerás megfigyelőrendszerek adatbázisának – adatkérőként közölt – összeállítására és internetes nyilvánosságra hozatalára véget kérte ki a rendőrségtől egyebek mellett a kamerák pontos helyének listáját, amire vonatkozóan a keresetet az elsőfokú bíróság azzal az indokkal (is) utasította el, hogy az adatbázis létrehozatalával és internetes közzétételével eltér az Avtv. céljától. Ezzel szemben a másodfokú bíróság arra mutatott rá, hogy *„a közérdekű adatok megismerésének célját tekintve az Avtv. nem tartalmaz korlátozó rendelkezést. A közérdekű adat alaptermészete, hogy nyilvános és csak meghatározott, törvényben szabályozott esetekben tagadható meg a nyilvánosságra hozatala. Az Avtv. nem írja elő, hogy az adatkérőnek igazolnia kell az adatok felhasználásának célját és azt, hogy az*

¹³³ 13/2019. (IV. 8.) AB határozat indokolás [40] bekezdés

¹³⁴ 7/2020. (V. 13.) AB határozat indokolás [18] bekezdés

általára kért adatok megismerése mely okból áll az érdekében. Jelentősége annak van, hogy közérdekű adat szolgáltatását kéri-e.”¹³⁵

Ezzel egyezően a Kúria több határozatában¹³⁶ is kihangsúlyozta azt, hogy „a közérdekű adat és a közérdekből nyilvános adat kiadásának kötelezettségét az információhoz jutás közérdekű jellege alapozza meg. A közérdekű adat megismerése iránti igény teljesítésének ezért nem törvényi feltétele az igénylés céljának a megjelölése és ezáltal a közérdekű adatok megismerhetőségét attól függetlenül kell biztosítani, hogy azt az igénylő milyen célból kéri.”

A Fővárosi Ítéltábla – kiemelve azt is, hogy még akár a teljesen privát célzat sem feltétlenül befolyásolja az adatok kiadásának kötelezettségét – a 2.Pf.20.977/2014/3. számú ítéletében szintén részletesen elemezte a kérdést és ugyancsak rámutatott arra, hogy a „közérdekű adatigénylés nem függhet jogos érdektől, az adatkezelő közfeladatot ellátó szerv nem vizsgálhatja azt, hogy a kiadni kért adatokat az igénylő milyen célból kéri. Az adatkérés teljesítésének nem lehet feltétele sem az, hogy közérdekű célból éljen az adatigénylő az adatkérés lehetőségével, sem az, hogy egyáltalán bármilyen célja legyen az adatigényléssel. Ezért a közérdekű adat kiadása iránti perekben eljáró bíróságnak nem kell vizsgálat tárgyává tennie az adatigénylés célját, és nem kell meghatároznia azt, hogy a felperes az Infotv. preambulumban, illetve az 1. §-ában meghatározott céllal összefüggésben, közérdekből kívánja-e gyakorolni az Alaptörvényben biztosított jogát. Az alperes fellebbezésében foglalt állásponttal ellentétben az adatigénylési jogosultságot önmagában az érdeklődés, de az esetleges magáncél is megalapozhatja.”

A közérdekből nyilvános adatok tekintetében hasonlóan irreleváns az is, ha az így megszerzendő személyes adatok kapcsán az adatigénylő részéről egyébként tartani lehet az Infotv. 26. § (2) bekezdésében is említett célhoz kötött adatkezelés¹³⁷ adatvédelmi alapelveinek esetleges megsértésétől, amivel szemben a személyiségi jogok és ezen belül a személyes

¹³⁵ Ehhez annyit még talán érdemes hozzátenni, hogy az egyébként közérdekűnek minősülő adatok internetes közzététele – akár rendszerezett adatbázis formájában – a közérdekű adatok terjesztését valósítja meg, amely az Alkotmányban nevesített alapjog volt már a határozat meghozatala idején is.

¹³⁶ BH2015.190, Pfv.IV.21.428/2014/3., Pfv.IV.21.767/2019/6.

¹³⁷ A természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló általános adatvédelmi rendelet (GDPR) 5. cikk (1) bekezdés b) pont; Infotv. 4. § (1) bekezdés; Ptk. 2:43. § e) pont

adatok védelmére hivatott külön jogintézmények biztosít(hat)nak jogorvoslati lehetőséget.¹³⁸

2.2. A joggyakorlás rendeltetésszerűségéről

Az előző alpontban ismertetettek szerint az adatigénylőtől egyáltalán nem követelhető meg az adatigénylés céljának közlése, mint ahogy általában az egyébként – vagyis az adatkezelő ez iránti nyilatkoztatása hiányában – sem vizsgálendő. Ezen „tiltott” adatkezelői és bírói vizsgálat alatt azonban alapvetően az értendő, amikor azt feszegetik, hogy a felperes az igényelt adatokat mégis milyen célokra kívánja – már ha kívánja-e egyáltalán bármire is (hiszen adatigényléssel pusztán kíváncsiságból is legitim módon lehet élni¹³⁹) – felhasználni.

Teljesen más megítélés alá kell eszen ugyanakkor az a szituáció (már amennyiben arra az alperes kifejezetten hivatkozik a perbeli védekezése során¹⁴⁰), amikor az adatigénylés motivációja – az adatkezelő és az adatigénylő közötti korábbi kapcsolat sajátosságaira, az adatigénylések intenzitására és számára, a kérdések/kérelmek és az igényelt információk jellegére, valamint az alanyi jog ebből következő formális gyakorlására figyelemmel – egyértelműen visszaélészerű, mivel az adott eset konkrét (és egyben a perben feltárható) körülményeinek¹⁴¹ egyenkénti és összességében történő értékelése alapján megalapozottan feltehető, hogy az nem szolgál mást, mint az adatigénylő közfeladatot ellátó szervvel szembeni, személyes érdeke által vezérelt retorzióját.

Sajnálatos módon ugyanis a gyakorlatban egyre többször előfordul, hogy az adatigénylés valódi – az adatigénylő részéről természetesen ki nem mondott (sokkal inkább mélyen elhallgatott) – célja lényegében a közfeladatot ellátó szervekkel szembeni „kifárasztás” vagy „túlterhelés”, de akár a közfeladatot ellátó szerv nevében eljáró döntéshozó személyére irányuló, rendkívül specifikus kérdések formájában jelentkező megtorlás, aminek során különböző hivatalokat, de akár bíróságokat is folyamatosan – az információszabadság alkotmányos funkciója szempontjából teljes mértékben indifferens, sok esetben egyenesen abszurd tartalmú – adatigénylésekkel „bombáznak”, ezek mögött pedig az áll, hogy az

¹³⁸ BH2015.190, Kúria Pfv.IV.21.428/2014/3., Pfv.IV.20.170/2020/7., Pfv.IV.20.969/2021/6.

¹³⁹ Fővárosi Ítéltábla 2.Pf.20.977/2014/3.; Összefoglaló Vélemény Első melléklet V.1. pont

¹⁴⁰ Kúria Pfv.IV.20.276/2016/5. [21] bekezdés; vö. II.6. pont

¹⁴¹ Amely tekintetében – felperesi vitás esetén – a bizonyítási érdek és ezáltal bizonyítás terhe természetesen az arra hivatkozó alperesre hárul [Pp. 265. § (1) bekezdés].

adatigénylő ezzel a sajátos eszközzel – illetve ebben a sajátos formában – kíván egyfajta elégtételt venni a közfeladatot ellátó szerv által neki okozott vélt vagy valós (de leginkább vélt) sérelmén (tipikusan: valamely korábbi ügyében hozott, számára kedvezőtlen, további jogorvoslással nem támadható olyan döntésen, amelyet nem hajlandó elfogadni, azonban annak jogereje/véglegessé válása és akár annak végrehajtása miatt mégis kénytelen tudomásul venni).

Ez esetben ugyanis arról van szó valójában, hogy az igényelt adatokat a felperes nemhogy „sem mire” nem kívánja felhasználni, hanem igazából még csak a pusztán kíváncsiság sem – sokkal inkább a retorziós szándék – hajtja az adatigénylés közvetlen tárgyát illetően, ami egyértelműen kimeríti a formális – kifejezetten ártó szándékú és a rossz értelemben véve „öncélú” – joggyakorlást. Ezt a fajta – talán nem túlzás állítani – rosszhiszeműséget a bírói gyakorlat külön kategóriaként kísérelte meg kezelni az információszabadság alkotmányos rendeltetésével, valamint a demokratikus társadalomban betöltött funkciójával összhangban.

„Joggal való visszaélés akkor állapítható meg, ha egy jog gyakorlása ugyan nem ütközik semmilyen más konkrét tilalomba, azonban a joggyakorlás jogellenessége azért mutatható ki, mert a jog gyakorlásának e módja nem felel meg rendeltetésének.”¹⁴²

Az EBH2013.P.16. számú kúriai határozat ezzel összefüggésben mondta ki, hogy „a közérdekű adat, illetve a közérdekből nyilvános adat kiadása iránti perben is érvényesülniük kell a Ptk. alapelveinek, aminek folytán joggal való visszaélésnek minősül a személyes motivációval, mintegy vélt konfliktus miatti retorzióként igényelni speciális információkat, amelyeknek érdemi közérdekű adattartalmuk alig van. Az ilyen motivációjú, személyes érdek által vezérelt joggyakorlás nem felel meg az alanyi jog társadalmi rendeltetésének.” Az ügy alapjául szolgáló tényállás szerint a felperesek e körben egy olyan bírói eljárásnak időszerűségére, továbbá a meghozott határozataira vonatkozó számadatok kiadását kérték, aki korábban a felperesek egy konkrét ügyében járt el és hozott a felperesek kérelmét elutasító döntést. A másodfokú bíróság e tekintetben – megváltoztatva a keresetnek teljes mértékben helyt adó elsőfokú ítéletet – a kereseti kérelmet elutasította arra hivatkozással, hogy a felperesek nyilatkozataiból is kitűnően az érintett bírói tevékenységére vonatkozó ezen adatok megismerését nem a közfeladatot ellátó szerv (a bírói szolgálati helye szerinti bíróság)

¹⁴² BH2018.347

működésével összefüggésben igényelték, hanem céljuk az ügyükben eljáró bírósági szakmai tevékenységének megismerése, azonban az ezen igényükkel érvényesíteni kívánt érdek nem egyeztethető össze az Infotv. céljának deklarációjával, az nem járul hozzá a közügyek átláthatóságához.

Ezen jogerős döntést a felülvizsgálat során eljáró Kúria az arra való rámutatással tartotta fenn hatályában, hogy ugyan „*általában helytálló az a felfogás, miszerint az adatigénylés indoka közömbös és az adatigénylő nem köteles számot adni arról, hogy mely okból kívánja a közérdekű vagy közérdekből nyilvános adat kiadását, ettől függetlenül azonban az alanyi jog gyakorlása nem ütközhet a Ptk. 5. §-ába,*¹⁴³ azaz a jog gyakorlása rendeltetésszerű kell legyen.” A perben a felperesek előadásából kivehető volt azonban, hogy „*az adatigényléssel érintett bírósági tárgyalta az ügyeket, amelyben nem az általuk igényelt döntést hozta. Lényegében elő is adták, hogy erre tekintettel kérik a bírónőre is kiterjedő adatigénylés közlését. Beadványukban, gúnyos felhanggal, azzal indokolják kérelmüket: kíváncsiak, hogy más ügyben is hasonló buzgalommal járt-e el a bírónő. Egyértelműen megállapítható tehát, hogy a felperesek nem közérdekből, nem a közérdek érvényesülése céljából, hanem a konkrét ügyüket tárgyaló bírónővel keletkezett vélt konfliktusuk miatt, mintegy retorzióként kérték a rendkívül egyedi és a bíróság tevékenységére vonatkozóan érdemi információval alig-alig szolgáló speciális adatok kigyűjtését és kiadását. Kifejezetten személyes érintettség, ezen belül személyes sértettségük miatt kívánták az alanyi jogukat gyakorolni, amely nem fér össze az adatmegismerés Alaptörvényben, illetve az Infotv.-ben biztosított rendeltetésével.*”

Ezen ügyben a bíróság – az eset konkrét körülményeire tekintettel, az előzményeket a tényállás releváns részévé téve – már önmagában egy egyszeri adatigénylést alapul véve is megállapíthatónak tartotta a joggal való visszaélés célzatát.

Ehhez képest még akár súlyosabb esetnek is minősíthető és ezért arra álláspontom szerint – amennyiben a perben az előzményi cselekmények bizonyítást nyernek és a bírói mérlegelés eredményeképp megalapozott következtetés vonható a felperes ebből eredő egyedüli és rosszhiszemű motiváltságára – ugyanígy alkalmazható a visszaélésszerű joggyakorlás bírósági megtagadása akkor, ha a per tárgyát képező adatigénylés a felperes tendenciózusan –

¹⁴³ Amely alatt természetesen a határozat 2013. évi meghozatalkor akkor hatályos régi Ptk. 5. §-a értendő.

különösen az 1 éven belül¹⁴⁴ – benyújtott, kivétel nélkül visszaélészerű adatigényléseinek sorába illeszkedik.¹⁴⁵

A határozat indokolásának „közérdekű adattartalma alig van” kitételére tekintettel mindazonáltal további két megállapítás is tehető.

Ad 1. A visszaélészerű (rendeltetésellenes) joggyakorlás miatt a Kúria még úgy is jogszerűnek találta a megtagadást, hogy egyébként az adatigénylés közvetlen tárgyát képező adatok – ahogyan azt az ügyben eljáró elsőfokú bíróság meg is állapította – formálisan kimerítették a közérdekből nyilvános adat Infotv. 26. § (2) bekezdése szerinti fogalmát.

Ad 2. Az eset összes körülményével – különösen az adatigényléssel érintett bíró által az adatigénylőkre hozott hátrányos döntés tényével – összefüggésben mérlegelhető volt és ezáltal azon aspektus is a rendeltetésellenes joggyakorlás mellett szólt, hogy specifikus – az információszabadság alkotmányos funkcióját (a közügyek átláthatóságát) tekintve eleve vitatható értékű adatok képezték az igénylés tárgyát. Véleményem szerint ez nem áll ellentétben azon korábbi – egyébként ugyanezen tanács által hozott – döntésben tett – az adatigénylés célhoz kötöttsége kapcsán az előző alpontban már ismertetett elvi és törvényi alapon nyugvó – megállapítással szemben sem, miszerint a közérdekű adatnak általában nem fogalmi eleme az, hogy egyébként közérdeklődésre számot tart-e¹⁴⁶ és ezáltal önmagában erre hivatkozással nem lehet megtagadni a törvényi fogalomnak egyébként megfelelő adat kiadását. Nagyon lényeges – mondhatni jellegadó – különbség ugyanis, hogy amíg utóbbi esetben nem volt (fel sem merült) egyéb – visszaélésre utaló – többlettényállási elem, addig az elvi döntés alapját képező ügyben konkrétan feltárható volt az adatigénylők személyes motivációja is és ezzel összefüggésben került további tényezőként értékelésre a közérdekű

¹⁴⁴ Az Infotv. 28. (2) bekezdése szerint ugyanis „ha törvény másként nem rendelkezik, az adatigénylő személyes adatai csak annyiban kezelhetők, amennyiben az az igény teljesítéséhez, az igénynek a 29. § (1a) bekezdésében meghatározott szempont alapján való vizsgálatához, illetve az igény teljesítéséért megállapított költségtérítés megfizetéséhez szükséges. A 29. § (1a) bekezdésében meghatározott idő elteltét, illetve a költségek megfizetését követően az igénylő személyes adatait haladéktalanul törölni kell.” Ebből következően az adatigénylő személyéhez egy éven túli adatigénylést nem – vagy csak személyes adatkezelési szempontból vitatható módon – lehetne társítani.

¹⁴⁵ Megjegyzendő, hogy ezen eshetőséget a bírósági eljárást illetően maga a NAIH sem zárta ki – sőt, kifejezetten említette is – a NAIH/2020/3433/2. számú állásfoglalásában.

¹⁴⁶ BH2012.122

adattartalom szinte elenyésző volta.

Egy további ügyben az alsóbb fokú bíróságok szintén hivatkoztak a joggal való visszaélésre, amelyet a felperes a felülvizsgálati kérelmében kifejezetten sérelmezett. Erre reflektálva erősítette meg a Kúria a Pfv.IV.21.274/2014/9. számú határozatában az EBH2013.P.16. számú döntését a már idézett elvi tartalom indokolásbeli ismételt rögzítésével.

Ezt követően – ennek ellenére – emelte ki a Fővárosi Ítéltábla a 2.Pf.20.624/2015/3. számú ítélete indokolásában azt, hogy – miután az információszabadság, mint alapjog gyakorlása nem vonatkoztatható a tisztán magánjogi jogelvekre – *„az adatigénylés benyújtásakor hatályos Ptk. 5. § (1) és (2) bekezdései által szabályozott joggal való visszaélés tilalma kifejezetten a magánjogi jogviszonyokra alkalmazható rendelkezés. A joggal való visszaélés tilalmát Ptk. a bevezető rendelkezések között tárgyalja, mint olyan kötelezettséget, ami minden a Ptk.-val szabályozott magánjogi jogviszonnyal kapcsolatosan érvényesül.”* Ezen jogi érvelése álláspontom szerint ott „sántít”, hogy – az 1. pontban már kifejtettek szerint – nem kizárólag a Polgári Törvénykönyv szabályozhat magánjogi jogviszonyt, emellett pedig a Polgári Törvénykönyv bevezető rendelkezéseiben foglalt alapelvek – a régi Ptk. 1. § (1) bekezdésének a Ptk. 1:2. § (2) bekezdésével hasonló utaló (kiterjesztő) rendelkezése folytán – már a régi Ptk. alkalmazásában sem csak a Polgári Törvénykönyvben szabályozott magánjogi jogviszonyokkal kapcsolatosan érvényesülhettek.

A joggal való visszaélés tilalmára való hivatkozás mindazonáltal még akkor is legitim lenne, ha a precedensértékű kúriai jogértelmezés ellenére a polgári jogviszony mégsem volna megállapítható az információszabadság területén és ezáltal a Ptk. alkalmazhatósága sem állhatna meg.

Az Alkotmánybíróság ugyanis a 31/1998. (VI. 25.) AB határozat számú határozatában a joggal való visszaélés kapcsán elvi élel mondta ki, hogy *„(...) a demokratikus jogállamokban – így hazánkban is – a joggal való visszaélés tilalmának érvénye nem szorítkozik egyetlen jogágra, hanem e tilalom – az egyes jogágak sajátosságaitól függő formában – az egész jogrendszerben érvényre jut. (...) megfelelően érvényesül a joggal való visszaélés tilalma a közjogban is, ahol e tilalom egyaránt irányadó (...) az ügyfelek magatartására”* is.

Ezzel összefüggésben a joggyakorlatban találni olyan – méghozzá friss – döntést is, amelyben

a Kúria – immár a joggal való visszaélésre és a polgári jogi alapelvekre való kifejezett hivatkozás nélkül¹⁴⁷ – a jogerős ítéletet hatályon kívül helyező és az elsőfokú határozatot megváltoztató BH2022.16 számon közzétett ítéletével szintén arra hivatkozással utasította el a keresetet, hogy *„a felperesnek az ellenőrzések során az ellenőrzést végző szerv részére rendelkezésre bocsátott, saját magára vonatkozó »iratok« kiadása iránti igénye nem szolgálja és nem is szolgálhatja a közügyek átláthatóságát, ezért nem felel meg a közérdekű adat megismerésére vonatkozó kérelemmel szemben támasztott követelménynek, nem minősíthető közérdekű adat megismerése iránti igénynek. Az ellenőrzést végző szervezettel szemben támasztott ilyen igény a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő alapjog társadalmi rendeltetésével nem egyeztethető össze.*” Ebben az ügyben ugyanis az volt megállapítható, hogy a felperes közérdekű adatkiadás keretében kívánt olyan – a korábbi saját ellenőrzésével kapcsolatban keletkezett – számvevőszéki iratbetekintést gyakorolni, amelyet egyébként az ágazati törvény nem tesz lehetővé. A határozat indokolása szerint azonban *„önmagával szemben, az általa ismert adatokon keresztül az Infotv. szerinti cél nem értelmezhető, hiszen nyilvánvalóan ismert a felperes előtt, hogyan használta fel a működéséhez biztosított közpénzt és más támogatást. A perben érvényesített igény a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő alapjog társadalmi rendeltetésével nem egyeztethető össze.*”

Az adatigénylés rendeltetésellenes joggyakorlás okán történő megtagadására mindazonáltal csak *ultima ratio*-ként – szubszidiárius jelleggel – kerülhet sor. Ezt jól példázza a BH2016.305 számú kúriai döntéshez kapcsolódó *ratio decidendi*, amely szerint *„az Alaptörvényben biztosított és az Infotv. rendelkezésein keresztül érvényesülő közérdekű adatok megismeréséhez való alapjog – függetlenül attól, hogy az igényelt adat a közfeladat ellátása során keletkezett – nem lehet a gazdasági élet szereplői között keletkezett elszámolási vita eszköze.*” Az adatigénylés ez esetben valójában egy – az adatigénylő és a közfeladatot ellátó szerv közti – elszámolási vita rendezésének eszköze volt, ami akár a rendeltetésellenes joggyakorlást is kimerítené. Miután azonban a konkrét esetben az adatigénylés az Infotv.-ben

¹⁴⁷ Önmagában ennek elhagyásából ugyanakkor még nem vonható egyértelmű következtetés arra, hogy a Kúria esetlegesen szakított vagy szakítani akart volna a polgári jogviszonyként való minősítés és a joggal való visszaélés Ptk.-ban foglalt – ezen alapuló – törvényi tényállásának EBH2013.P.16. számú döntésében már kimondott alkalmazhatóságával. A Ptk. 1:5. §-ára alapítandó döntésnek akár eljárásjogi akadálya is lehetett azáltal, hogy a jogi képviselővel eljáró alperes a perbeli védekezésében – habár maga is hivatkozott a rendeltetésellenes joggyakorlásra – kifejezetten nem tüntette fel ezen anyagi jogi kifogást (vö. az I. fejezet 6. pontjában kifejtettek).

tételesen meghatározott korlátba – a számlaszintű részletességű adatigénylői ellenőrzés tilalmába¹⁴⁸ – ütközött, a keresetet a bíróság – az alapelvi szintű törvényhelyek felhívása nélkül – közvetlenül ezen jogszabályi rendelkezésre figyelemmel és hivatkozással utasította el. A Pfv.IV.21.274/2014/9. számú ügyben ugyancsak leszögezte a Kúria, hogy a joggal való visszaélés motívumának a per eldöntése szempontjából érdemi jelentősége nem volt, mivel a kereset elutasításának alapvető indoka azon – az alábbiakban részletesebben is taglalandó – körülmény volt, hogy a kiadni kért adattal az igényelt formában az alperes nem rendelkezett és annak előállítására sem kötelezhető, az azzal járó, külön bizonyítás nélkül is elfogadható nehézségek miatt.

3. Adatkigyűjtési és/vagy adatelőállítási kötelezettség?

Az Infotv. 26. § (1) bekezdésének – az Avtv. 19. § (3) bekezdésével – egyező rendelkezése szerint a közfeladatot ellátó szervnek lehetővé kell tennie, hogy a kezelésében lévő közérdekű adatot és közérdekből nyilvános adatot – az e törvényben meghatározott kivételekkel – erre irányuló igény alapján bárki megismerhesse. Ebből – valamint a közérdekű adat Infotv. 3. § 5. pontja szerinti meghatározásból is – következően tehát a hangsúly a „kezelésen” van, ami pusztán a birtoklást és fellelhetőséget (egyszóval a fizikai rendelkezésre állást) jelenti és amely az adatkiadási kötelezettséget – egyéb törvényi korlát hiányában – önmagában megalapozza: ahhoz nem szükséges, hogy a közfeladatot ellátó szerv egyúttal döntési jogkörrel is bírjon az adatok sorsát illetően,¹⁴⁹ azaz, hogy meghatározza az adatkezelés célját.¹⁵⁰

¹⁴⁸ Infotv. 30. § (7) bekezdés

¹⁴⁹ Fővárosi Ítéltábla 2.Pf.21.357/2015/4.

¹⁵⁰ Fővárosi Ítéltábla 32.Pf.21.466/2017/5. Ez tehát – ahogyan azt az Alkotmánybíróság a 6/2016. (III. 11.) AB határozatban kifejtette – azt jelenti (vagy éppenséggel abból is következik), hogy az Infotv. 3. § 9. pontja szerinti „adatkezelő” fogalom részeként az adatkezelési cél meghatározására utalás – a szabályozási környezetet is figyelembe véve – csak a személyes adatok kezelésére irányadó, azaz nem az információszabadság, hanem kizárólag az adatvédelem területén alkalmazandó és alkalmazható [függetlenül attól, hogy az „adatkezelő” megjelölést egyébként az Infotv. III. fejezete is számos helyen – például: 28. § (3) bekezdés, 29. § (3a) bekezdés, 30. § (3) bekezdés, 31. § (1) és (3) bekezdés – használja]. Ezért „az adatkezelési cél meghatározásától nem lehet függővé tenni a közérdekű adatigénylések teljesítését, azt pusztán az adat birtoklása megalapozza” (Fővárosi Ítéltábla 8.Pf.21.102/2016/3.). Minderre tekintettel megállapítható az is, hogy a cél nemcsak adatigénylői oldalon irreleváns (vö. III.2.1.), hanem az adatigénylés címzettjei tekintetében is.

Ennek kapcsán azonban nem hagyható figyelmen kívül a közérdekű adat Infotv. 3. § 5. pontja szerinti meghatározásában foglalt *„bármilyen módon vagy formában rögzített információ vagy ismeret, függetlenül kezelésének módjától, önálló vagy gyűjteményes jellegétől”* ismérve sem. Ez utóbbira tekintettel az egyre összetettebb és specifikusabb formában, illetve tartalommal jelentkező adatigénylések teljesíthetőségének sarkalatos és egyben kurrens jogalkalmazási kérdésévé vált az is, hogy mettől meddig terjedhet az adatkezelés köre és kategóriája, másképp fogalmazva: hol lehet a – vagy van-e egyáltalán – határ e téren?

Az első lényeges határozatként e tekintetben a – talán nem véletlenül – mindjárt elvi jelentőségüként is közzétett EBH2008.1872 számú legfelsőbb bírósági döntés hozható fel, ahol az ügyben az alperes a perbeli védekezés egyik – felperes által sem cáfolt – elemeként arra is hivatkozott, hogy a kért formában összegyűjtött, rendszerezett adatokkal nem rendelkezik, az évente több ezerre tehető adatforgalom miatt a kért iratnyilvántartás pedig csak jelentős létszámú munkatárs munkaidejének igénybevételével lenne elkészíthető. A Legfelsőbb Bíróság ezzel kapcsolatban arra mutatott rá, hogy *„ha a kért adat nincs rögzített információk formájában az adatkezelő birtokában, az adatkezelő annak előállítására csak akkor kötelezhető, ha az számottevő nehézséget nem jelent.”* A határozat indokolása ezt – hivatkozva az adatvédelmi biztos egy akkori állásfoglalására is – abból vezette le, miszerint *„az Avtv. 2. § 4. pontjából és a 19. § (3) bekezdésből az következik, hogy az adatkezelő (az Avtv. kizáró rendelkezése hiányában) csak a (bármilyen módon) rögzített és a ténylegesen kezelésében (birtokában) lévő információt, ismeretet, azaz adatot köteles kiadni. Ha a kért adatot nem állították elő, az adatkezelő az adatkérést nem tudja teljesíteni, mert nyilvánvaló, hogy az adatkezelő csak a létező és az általa kezelt adat közzétételére köteles. Abban az esetben azonban, ha a kiadni kért, egyébként közérdekűnek minősülő adat előállítása számottevő nehézséget az adatkezelő számára nem jelent, esetenként, az észszerűség szempontjainak érvényesítése mellett kötelezhető annak előállítására és kiadására is.”*

Az adatelőállítás „számottevő nehézségének” közfeladatot ellátó szervek oldalán akceptált körülménye képezte a hulladékszállítás díjszámításának ellenőrzése céljából előterjesztett keresetek elutasításának okát a Legfelsőbb Bíróság a Pfv.IV.21.941/2010/5. és a Pfv.IV.22.144/2011/7. számú – egymással összefüggő ügyekben hozott – döntéseiben is, mivel a bíróság megítélése szerint *„a felperes által megjelölt díj- és költségtáblázatokban szereplő valamennyi adatot részletező és az összefüggések megértését magyarázó dokumentum elkészítése olyan adat-előállításra vonatkozó igény, amely azon túlmenően, hogy*

konkrét tartalmi meghatározottság hiányában nem teljesíthető, az adatkezelő számára nyilvánvalóan számottevő nehézséget is jelent.”

Az Infotv. alkalmazásában az adatelőállítás kérdését illetően első figyelemre méltó kúriai döntésként a Pfv.IV.20.389/2013/4. számú ítélet említhető, amely ügyben az adatigénylő a Köztársasági Elnöki Hivatal rendelkezésére álló kegyelmi határozatok közül 12 évre visszamenően – konkrétan megjelölt bűncselekménytípusok vonatkozásában – kérte közölni a szabadságvesztés büntetéssel sújtott elítéltek vonatkozásában meghozott kegyelmi döntések statisztikai adatait. A keresetet elutasító jogerős döntést hatályában fenntartó ezen határozat indokolásában a Kúria megállapította, hogy *„az alperes kizárólag a döntések összesített számáról rendelkezik statisztikai adatokkal. Ezek az adatok azonban nem tartalmazznak olyan kimutatást, amely a kegyelmi döntéseket bűncselekménytípusok szerint csoportosítaná. Az alperesnek nem áll rendelkezésére olyan statisztikai adatsor, amely a felperes által megjelölt bűncselekménytípusok tekintetében évente összegzi a különböző tartalmú kegyelmi határozatokat. Miután a keresetben megjelölt összesített statisztikai számok előállítása új információ, adat készítését jelenti, erre vonatkozó jogszabályi kötelezettség az adatkezelő alperest nem terheli, ezért az Infotv. alapján annak elkészítésére és kiadására nem kötelezhető.”* Ehhez kapcsolódóan a jogerős – eredménytelen felülvizsgálati kérelemmel támadott – 8.Pf.21.781/2012/6. számú ítéletet hozó Fővárosi Ítéltábla indokolásából kiemelendő az a rész is, amiben a másodfokú bíróság az Infotv. 30. § (2) bekezdésének irrelevanciájára mutatott rá: *„Tévesen állította a fellebbezés, hogy az Infotv. 30. §-ának (2) bekezdéséből is az következik, hogy a közérdekű adat kiadásának nem képezheti akadályát önmagában az, hogy az alperes az adatot a kért formában nem kezeli. Az Infotv. 30. §-ának (2) bekezdése szerint az adatigénylésnek közérthető formában és - amennyiben ezt az adatot kezelő közfeladatot ellátó szerv aránytalan nehézség nélkül teljesíteni képes - az igénylő által kívánt technikai eszközzel, illetve módon kell eleget tenni. E jogszabályi rendelkezés a törvény szövegében »A közérdekű adat megismerése iránti igény« címet viselő 21. fejezetben került elhelyezésre, amely fejezet a kérelem tartalmi követelményeit és az adatkiadás módját szabályozza. Az adat kiadására vonatkozó igény teljesítése az adat létét feltételezi, míg az alperes a korábban kifejtettek szerint a felperes által kért adattal az adott formában nem rendelkezik, ezért ez a szabály a perbeli esetben nem alkalmazható.”* Érdekesség, hogy az alapkérdést a táblabíróság uniós jogi nexusban is vizsgálta, mivel az indokolásban annak megjegyzése is megjelent, hogy a közszféra információinak további felhasználásáról szóló 2003/98/EK irányelv rendelkezéseiből szintén az adatelőállítási kötelezettség hiányára lehetett

következtetni.

Egyes kereseti kérelmek szintén a számottevő nehézség mércéjéhez viszonyított jellegükhöz képest álltak meg vagy éppen buktak el a Kúria Pfv.IV.21.083/2015/3. számú ítéletével elbírált ügyben. Itt a felperes fenntartott keresete részben az alperesi kiadványok lektori véleményeinek a kiadására, részben pedig annak közlésére irányult, hogy 2012. január 1-jétől kezdődően az alperes mely tanszékein, kik voltak azok az oktatói munkakörben alkalmazott személyek, akik pályázat nélkül nyerték el állásukat. A Kúria a lektori vélemények kapcsán ugyancsak rámutatott arra, hogy azok felkutatása *„külön nyilvántartás hiányában, a közölt mértékű terhet jelentene az alperes apparátusa számára. A bírói gyakorlat értelmében, ha a kért adat nincs rögzített információ formájában az adatkezelő birtokában, az adatkezelő annak előállítására csak akkor kötelezhető, ha számottevő nehézséget nem jelent.”* A Kúria döntése szerint ezért az alperes nem volt kötelezhető arra, hogy a lektori véleményt adókkal külön levelezést folytasson, őket külön megkeresse pusztán ennek érdekében. Alaposnak találta viszont a bíróság a pályázat nélkül foglalkoztatott oktatók személyének megjelölésére vonatkozó felperesi igényt: *„a Kúria álláspontja szerint ugyanis ennek előállítása, az erre vonatkozó adatsor felállítása semmiképpen sem igényel rendkívüli erőfeszítést, hiszen ez egyetlen körlevéllel és az arra adott tanszéki válaszokkal beszerezhető és könnyen összesíthető adat.”*

A Fővárosi Ítéletábla a 8.Pf.20.565/2014/7. számú határozatában is hangsúlyozta továbbá, hogy a bírói gyakorlat szerint akkor nem kötelezhető az alperes a kért formában egyébként nem létező adatsor előállítására, az adatok összegyűjtésére és rendszerezésére, ha az számottevő nehézséget eredményez. Márpedig *„az alperes által a szervezeti felépítésére vonatkozóan előadottak és a csatolt ábrák alapján elfogadható volt az az állítása, hogy bár az egyes személyek adatait külön-külön kezelik különböző szervezeti egységei, de azokból a kérelem szerinti összesítéssel az alperes nem rendelkezik, és annak összeállítása, ami a 2013. szeptemberi állapot szerint a 609 budapesti köztisztviselőknél a Kttv. 179. §-ában felsorolt adatait személyenkénti bontásban tartalmazza, számára jelentős munkaterhet jelentene.”*

A Kúria Pfv.IV.21.274/2014/9. számú határozatának indokolásában mindemellett már felfedezhető a közfeladatot ellátó szerv működésének (alaptevékenysége folytatásának) – az adatigénylés rendkívüli munkateherrel való teljesíthetősége miatti – veszélyeztetésére való célzás is. Ezen ügyben az adatigénylés – egyébként személyes motiváltságra is

visszavezethetően¹⁵¹ – annak közlésére irányult, hogy – az alperesnél folyt saját korábbi peres ügyében történetekhez hasonlóan – az alperesi bíróság a fellebbezést hivatalból elutasító végzéseiben valamennyi ügyben alkalmazta-e a jogorvoslati záradékban a határozat elleni nyilvánvalóan alaptalan fellebbezés pénzbírságban testet öltő – a régi Pp. 237. § második fordulata szerint alkalmazható – szankciójának lehetőségére utaló formulát, ha pedig nem, akkor azon ügyszámok tételes kiadását kérték a 2012. évre és 2013. a május 15-ig tartó időszakra vonatkozóan, amelyekben szerepelt ez a figyelmeztetés. A Kúria ennek kapcsán – a kért információk közérdekű adatnak való minősülése és azok alperes általi kezelésének rögzítése mellett – kiemelte, hogy *„a bíróságok adatszolgáltatási rendszerében nem jelentenek külön gyűjtött adatokat, nincs olyan belső külön nyilvántartás, amely az igényelt formában rögzítené a végzések tartalmát. Arról, hogy ilyen tartalmú bírósági nyilvántartás nem létezik, az eljáró bíróságoknak hivatalból van tudomása, erre nézve külön bizonyítás lefolytatása szükségtelen.”* Ezen túlmenően külön bizonyítás nélkül is elfogadta a Kúria azt, *„hogy közel másfél éves időtartamra egy nagy ügyforgalmú, megyei törvényszéken annak az adatnak a kigyűjtése, hogy hány esetben utasítottak el fellebbezést hivatalból és ezek közül hány esetben alkalmazták a Pp. 237. § II. fordulatában alkalmazott figyelmeztetést, nem valósítható meg másként, minthogy az alperes alkalmazottai egyenként vizsgálják meg az egyes iratokat. Külön bizonyítás lefolytatása nélkül is megállapítható, hogy ez rendkívül időigényes, számos személy munkaidejét komolyan igénybe vevő tevékenység lenne. Az is külön bizonyítás nélkül belátható ehhez képest, hogy e tevékenység számottevően elvonná az alperes munkavállalóit hivatali tevékenységüktől.”*

Az adatigénylés teljesítéséhez – s az ehhez adott esetben szükséges kigyűjtési tevékenységekhez – társuló „számottevő” munkateher megítélését illetően új helyzetet teremtett az Infotv. 29. §-ának 2015. október 1-jei hatállyal történt módosítása,¹⁵² aminek folytán a határidőhosszabbítás és a költségtérítés megállapításának törvényi oka egyaránt kibővült *„a közfeladatot ellátó szerv alaptevékenységének ellátásához szükséges munkaerőforrás aránytalan mértékű igénybevételével”*.

Erre tekintettel a Kúria először a Pfv.IV.20.551/2017/4. számú határozata indokolásában – meglehetősen sommásan – e körben annak okán tartotta fenn hatályában a jogerős ítéletet,

¹⁵¹ Vesd össze jelen fejezet 2.2. pontjával.

¹⁵² Lásd a 2015. évi CXXIX. törvény 5. §-t (közlönyállapot).

mert a felperes „adatigénye az alperes által vezetett nyilvántartásra vonatkozó információ nyújtására irányult, olyan számadatok közlésére, amelyek a nyilvántartásban kigyűjtésre alkalmas, rögzített formában szerepelnek. Önmagában azon az alapon, hogy a nyilvántartásban akár egymástól függetlenül rögzített adatokat egyfajta csoportosításban kéri az adatigénylő, a megismerési igény teljesítése – az Infotv. 29. § (2) bekezdésében foglaltakra is figyelemmel – nem tagadható meg.”

A Fővárosi Ítéltábla ugyanakkor a megváltozott szabályozást követően is tartotta magát ahhoz, hogy a költségtérítés lehetőségéből továbbra sem következik olyan szintű adatkigyűjtési kötelezettség, amely már adatelőállítást jelentene.

Ahogy arra a 2.Pf.20.532/2018/5. számú ítélet indokolása mindenekelőtt rámutatott, „abban az esetben, ha az adatkiadás iránti kérelemben megjelölt szempontok szerinti adatgyűjtés az egyszerű matematikai, informatikai műveleteken, sztenderd eljárásokon túlmutat, az igénylő által meghatározott rendszer szerinti lekérdezés, a meglévő adatok adatigénylő által megadott szempontok szerinti csoportosításban való leválogatása sztenderd ügyintézői műveletekkel, saját hatáskörben, az informatikai rendszer által lehetővé tett keretek között nem biztosítható, az adatkezelőnek az adatok kigyűjtésére nincs jogszabályi kötelezettsége, még elektronikus adatkezelés, illetve a munkaerő aránytalan mértékű igénybevétele esetére felszámítható költségtérítés adatigénylő általi megfizetésének esetében sem. Ez minden esetben egyedi mérlegelést igényel: akkor, amikor a megadott szempontú adatkiadás nem jelent aránytalan erőfeszítést, számottevő nehézséget, az adatkezelőtől elvárható, hogy az adatgyűjtést, adatfeldolgozást az igény teljesíthetősége érdekében elvégezze. A perbeli esetben ugyanakkor az volt megállapítható, hogy – bár az alperesnél rendelkezésre állnak az alapadatok – az adatkiadás felperes által megadott szempontok szerinti teljesítéséhez olyan jellegű és költségű informatikai fejlesztés szükséges, amelynek megvalósítására – kizárólag a felperesi igény »kielégítése« érdekében – az alperes nem kötelezhető. A beszerzett szakértői vélemény is alátámasztotta, hogy a felperesi adatigénylés teljesítéséhez szükséges informatikai fejlesztés költsége a 2 millió forintot meghaladja, a fent kifejtettek alapján az alperes így a kért adatok kiadására nem kötelezhető.”

A táblabíróság kiemelte azt is, hogy „a felperesi igény teljesítésének elmaradása független a

301/2017. Korm.rendelet¹⁵³ alapján maximálisan felszámítható költségek összegétől. A megtagadásra nem amiatt kerülhet sor, mert az alperes a Korm.rendelet alapján felszámítható maximális költségen felüli, jóval magasabb költséget tud igazolni,” hiszen „a költségtérítés mértékét szabályozó rendelet eleve abból indul ki, hogy a kért adatok kiadása a meglévő informatikai rendszerből, a meglévő programok alkalmazásával, további költséges informatikai fejlesztés nélkül, a saját munkaerőforrás igénybevételével teljesíthető.”

Ezt követően hozta meg az Alkotmánybíróság az aránytalan munkateherrel járó adatigénylések kérdését elemző 13/2019. (IV. 8.) AB határozatát, az abban foglaltakra¹⁵⁴ pedig immár a Kúria ítélkezési gyakorlata is rendre tekintettel van.

A Pfv.IV.21.767/2019/6. számú ítélet indokolása ezen AB határozatot idézve rögzítette, hogy „az egyébként kezelt adatok kikeresésétől el kell különíteni azt az esetet, amikor az adatigénylés nem egy konkrét, egyszerűen vagy többletmunkával kikereshető, a közfeladathoz kapcsolódó adatra vagy adatsorra irányul, hanem arra, hogy az adatkezelő a rögzítetteken kívül új adatokat szerezzen be, gyűjtsön, vagy az általa egyébként kezelt adatok összevetése útján új, minőségileg más adatot (statisztikát, kimutatást), az adatokat magyarázó anyagot állítson elő, vagy az adatokból következtetést vonjon le. Ilyen esetben nem érvényesül fő szabályként az adat-nyilvánosság elve. Az AB határozat indokolása a bírói gyakorlattal

¹⁵³ E helyütt feltehetően elírás tartalmaz az indokolás, a 301/2017. (XII.28.) Korm. rendelet ugyanis – azáltal, hogy a szálláshely-szolgáltatás részletes szabályairól szól – teljesen irreleváns, a táblabíróság által megjelölni kívánt jogszabály e körben nyilvánvalóan a közérdekű adat iránti igény teljesítéséért megállapítható költségtérítés mértékéről szóló 301/2016. (IX. 30.) Korm.rendelet kell legyen.

¹⁵⁴ Ezen AB határozat indokolásának [54]-[57] bekezdéseiben foglaltakat rövidebben összefoglalva: az Alkotmánybíróság szerint a munkaerőforrás aránytalan mértékű igénybevétele nem elutasítási ok, csak az adatigénylés teljesítésének módját, valamint a költségszámítást befolyásoló tényező. Amennyiben „az adatigénylés létező és kezelt (rögzített) adatok kigyűjtésére, meghatározott szempont szerinti kiválogatására vonatkozik, a kérelem alapvetően nem tagadható meg. A kérelmet a rögzítés formájától és attól függetlenül, hogy az adatot esetleg az adatkezelő nyilvántartásainak és/vagy az adatkezelő által tárolt iratoknak az áttekintése útján ki kell keresni, főszabály szerint teljesíteni kell.” A közérdekű adatok nyilvánosságának korlátozása „akkor fogadható el alkotmányosan indokoltnak, ha azt más alapjog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme kényszerítően indokolja, illetve elkerülhetetlenül szükségessé teszi. Az állami szervek zavartalan működésének, a feladat-ellátás feltételeinek a biztosítása ilyen alkotmányos érték lehet,” de csak végső – szélsőséges – esetben és e körben sem „önmagában a kérelemmel érintett, átvizsgálandó dokumentumok száma vagy terjedelme a döntő szempont: a munkateher nagysága alapvetően a dokumentumok átvizsgálásának jellegétől, a vizsgálat részletességétől függ.”

összhangban egyértelműen tartalmazza, hogy az adatkezelő kizárólag a létező és ténylegesen a kezelésében lévő közérdekű vagy közérdekből nyilvános adatokat köteles kiadni, az Alaptörvényből adat-előállítási kötelezettség nem következik. Az Alkotmánybíróság kifejtette azt is, hogy annak megítélésénél, hogy az adatigénylés nem egyébként rögzített adat kiadására, hanem valóban új, a kezelt adatoktól minőségileg eltérő adat(ok) előállítására irányul-e, nagy gondossággal kell eljárni.” A konkrét ügyet illetően ezért a Kúria arra jutott, hogy „a perbeli adatigénylés nem egy konkrét, egyszerűen vagy többletmunkával kikereshető, a közfeladathoz kapcsolódó adatra, vagy adatsorra irányul, hanem arra, hogy az adatkezelő által egyébként kezelt adatok összevetése útján új, minőségileg más adatot állítson elő az adatokat kezelő alperes. Nem merült fel a perben bármilyen adat arra nézve, hogy az alperes rendelkezne olyan számítógépes (elektronikus) nyilvántartással, amelyben az adatok kigyűjtése egyszerű számítástechnikai vagy matematikai műveletekkel végrehajthatók lennének. A jelen esetben az összes körülmény mérlegelésével az volt megállapítható, hogy az alperes kötelezése a többszörös művelet-sorozat elvégzésére, ténylegesen egy addig nem létező, külön jogszabály által nem előírt, minőségileg új adatsor létrehozásának kötelezettségét jelentené.”

Amíg az előző ügyben a kereset – a jogerős ítéletet hatályon kívül helyező és az elsőfokú ítéletet megváltoztató felülvizsgálati döntés folytán – az idézett indokok mentén elutasításra került, addig a Pfv.IV.21.410/2021/7. számú határozatával a Kúria – a 13/2019. (IV. 8.) AB határozatban foglaltak elhatárolási szempontokra is hivatkozással – a keresetnek helyt adó jogerős ítéletet hatályában fenntartotta. Ebben az esetben ugyanis a peradatokból azt lehetett megállapítani, hogy „a konkrét adatigény nem tekinthető olyan meghatározott szempontok szerinti szűrt, új adatsor létrehozására, amely minőségileg új adatnak minősülne. Az adatigény teljesítése egy meghatározott időpontban a létező és kezelt adatokból egyes adatok kigyűjtésére vonatkozik. Az elvégzendő munka mennyisége pedig önmagában az adatkiadási kötelezettséget nem érinti.” A Kúria kiemelte továbbá, hogy „arra a kivételes esetre, hogy az elvégzendő munka mennyisége az alperes közfeladatainak ellátását veszélyeztetné, az alperes sem hivatkozott. Az alperes nem kért a munka elvégzésére határidő-hosszabbítást, illetve költségtérítést sem. Ilyen körülmények között a rendkívüli munkateherre való hivatkozás jogszerű megtagadási ok nem lehet.”

A fentiekre tekintettel összességében rögzíthető, hogy – különösen a 13/2019. (IV. 8.) AB határozat iránymutatása óta – mindig az adott eset összes körülményének gondos

mérlegelésével kell állást foglalni abban, hogy az adatigénylés nem egy egyébként létező és a közfeladatot ellátó szervnél rögzített adat kiadására, hanem valóban új, a kezelt adatoktól minőségileg eltérő adat(ok) előállítására irányul-e. Ennek megfelelően a felsőbb bírósági gyakorlat esetről esetre vizsgálja és ítéli meg azt, hogy az adatigénylés teljesítése a már ismertetett kereteken belül marad-e, aminek kapcsán fenntartja, hogy adatelőállítási kötelezettség – függetlenül a költségtérítési igény, valamint a határidőhosszabbítás egyébként is jogszabályban limitált lehetőségétől – továbbra sem állhat fenn. Ez pedig egyáltalán nem mondható *contra legem* gyakorlatnak, hiszen maga az Infotv. 29. §-t módosító jogalkotói indokolás¹⁵⁵ is világosan leszögezte már: „*a szabályozás ezen kiegészítése nem érinti azon adatvédelmi jogalkalmazási gyakorlat helytállóságát, amely szerint a közfeladatot ellátó szerv nem köteles – kizárólag az adatigény teljesítése érdekében – új, minőségileg más adatot előállítani, hanem az e körbe nem eső, tehát teljesíthető, de jelentős munkaerő-ráfordítással járó adatigénylésekre vonatkozik.*”

4. A közérdekből nyilvános adatok egyes kérdései

A közérdekből nyilvános adatkör sajátossága, hogy annak egzakt „ismertetőjele” – azon túlmenően, hogy a közérdekű adat fogalmán kívül kell essen – nincs, hiszen az Infotv. 3. § 6. pontja – valamint a korábban az Avtv. 2. § 5. pontja is – szerint bármely olyan információ vagy ismeret azzá válhat, aminek nyilvánosságra hozatalát, megismerhetőségét vagy hozzáférhetővé tételét törvény közérdekből elrendeli. E tekintetben az információs szabadság talán leginkább dinamikus – a mindenkori jogpolitikától és az ahhoz igazodó jogalkotástól is nagyban függő, sok esetben jogilag egyébként védett adatokkal is kollízióba kerülő – részterületével állunk szemben, amely a jogalkalmazásnak is bőséges jogalkalmazási kérdéseket tartogatott, illetve tartogat – minden egyes újabb jogalkotásnál – mindmáig.

4.1. A közfeladatot ellátó személyekkel kapcsolatos joggyakorlat

Az Infotv. 26. § (2) bekezdése minősíti közérdekből nyilvános adattá a közfeladatot ellátó szerv feladat- és hatáskörében eljáró személy nevét, feladatkörét, munkakörét, vezetői megbízását, továbbá a közfeladat ellátásával összefüggő egyéb személyes adatát, valamint azokat a személyes adatait is, amelyek megismerhetőségét törvény előírja.

¹⁵⁵ Az Infotv. 29. §-át módosító 2015. évi CXXIX. törvény 5. §-ához fűzött jogalkotói indokolás

Ehhez hasonlóan már az Avtv. 19. § (4) bekezdése is kimondta, hogy ha törvény másként nem rendelkezik, közérdekből nyilvános adat a 19. § (1) bekezdésben meghatározott szervek feladat- és hatáskörében eljáró személy feladatkörével összefüggő személyes adata, továbbá egyéb, közfeladatot ellátó személy e feladatkörével összefüggő személyes adata.

Ezen törvényhelyek alkalmazásának értelemszerű előkérdéseként¹⁵⁶ merül fel az érintett személyi kör azonosítása, amivel összefüggésben – a rendőrség ellen az általuk adott évben kirendelt védők neve és a kirendelésük pontos száma kiadása iránt folyt perben – a Legfelsőbb Bíróság a BH2011.69 számon közzétett ítéletében kimondta például, hogy a kirendelt védő nem minősül egyéb közfeladatot ellátó személynek, ezért a nyomozó hatóság adatkezelőként sem volt kötelezhető az Avtv. 19. § (4) bekezdése alapján a keresettel követelt – közérdekből nyilvánosnak állított – adatok kiadására. A határozat indokolása rámutatott arra: *„kizárólag az Avtv. rendelkezései szerint lehet eldönteni, hogy az adott személy közfeladatot ellátó személynek minősül-e. A közfeladatot ellátó személynek pedig – amennyiben nem minősül az Avtv. 19. § (1) bekezdésében meghatározott szervnek – kizárólag az tekinthető, aki önálló feladat- és hatáskörrel rendelkezik.”* A Legfelsőbb Bíróság rögzítette továbbá, hogy az alperes a rá bízott közfeladatot – a védelemhez való jog biztosításának alkotmányos előírását – a védő kirendelésével teljesítette, a kirendelést követően pedig *„bár közcélú is szolgál, a védő tevékenysége magán-tevékenység. A védő nem tekinthető egyéb közfeladatot ellátó személynek, ugyanis a védőnek nincs jogszabályban meghatározott feladat- és hatásköre. Az, hogy a különböző eljárási jogszabályok a büntetőeljárás során a védelmet ellátó személy számára jogokat és kötelezettségeket állapítanak meg, külön jogszabályban meghatározott feladat- és hatáskörnek nyilvánvalóan nem tekinthető.”*¹⁵⁷

Már az Infotv. hatálya alatt került mérlegre a sportági szakszövetség keretein belül – megbízási jogviszony alapján – működő játékvezetők státusza, aminek kapcsán a Fővárosi Ítéltábla álláspontja – miután a sportról szóló 2004. évi I. törvény (a továbbiakban: Stv.) 22. §-ában felsoroltak között nem talált a játékvezetőkkel kapcsolatba hozható feladatot – az volt, hogy azok nem minősülnek a közfeladatot ellátó szerv feladat- és hatáskörében eljáró személyeknek, még akkor sem, ha egyébként *„a teendők ellátása során az alperes testülete*

¹⁵⁶ Fővárosi Ítéltábla 2.Pf.20.147/2021/6. indokolás [30] bekezdés

¹⁵⁷ Hozzá kell azt is tenni ugyanakkor, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága a felperes kérelmére indított 18030/11. számú eljárásában elmarasztalta a Magyar Államot ezen ítélet miatt, mivel az sérti az Emberi Jogok Európai Egyezményének az információs szabadsághoz fűződő jogot is védő 10. cikkét.

által megalkotott, jogszabálynak nem minősülő, de a sportág keretein belül kötelező erővel bíró szabályzatok érvényre juttatásán keresztül vezetik a mérkőzéseket.”¹⁵⁸ Ehhez képest a felülvizsgálati eljárás során a Kúria mégis helyt adott a keresetnek, mivel indokolása szerint a másodfokú bíróság tévesen jutott arra a következtetésre, hogy a játékvezetők nem tekinthetők az alperes feladatkörében eljáró személyeknek. A Kúria kiemelte, hogy „az adott sportág rendeltetésszerű működésének biztosítása és versenyrendszerének kialakítása az Stv. 22. § (1) bekezdés a) és b) pontjai alapján az alperes feladata. Ennek szükségképpen része a játékvezetők verseny szervezésével, lebonyolításával kapcsolatos feladatainak ellátása. Az alperes egyes szabályzataiban rögzített feladatok tételes átvizsgálása nélkül is megállapítható, hogy a játékvezetők az alperes feladatkörében eljárva végzik a versenyekkel összefüggésben ellátott feladataikat.”

Egymással egyezően foglalt viszont állást a Fővárosi Ítéltábla és a Kúria a parlamenti szakértői belépők kapcsán a belépésre jogosított és a belépőt kérelmező személyek/szervezetek nevének közlésére irányuló adatkérésről, amelyet a Fővárosi Ítéltábla 8.Pf.20.622/2015/3. számú másodfokú ítélete – e körben megváltoztatva a keresetnek teljes egészében (így e körben is) helyt adó elsőfokú határozatot – elutasított. A felülvizsgálat során eljáró Kúria a jogerős határozatot a Pfv.IV.20.543/2016/4. számú ítéletével hatályában fenntartotta azon indoknál fogva, miszerint „az országgyűlési képviselők, európai parlamenti képviselők, az Országgyűlés bizottságai, a képviselőcsoportok, illetve az Országgyűlés alelnökei, mint közfeladatot ellátó szervek, illetve személyek részéről a közfeladatuk ellátásához valamely speciális szakértelmet igénylő kérdésben igénybe vett szakértői tevékenység önmagában nem minősül közfeladatnak. Ebből következően a szakértők nem tekinthetők az Országgyűlés feladat- és hatáskörében eljáró személyek. A felülvizsgálati érveléssel szemben, az Infotv. 26. § (2) bekezdésének alkalmazását az sem alapozza meg, hogy a szakértő az adott esetben a nyilvánosság számára nem nyitva álló helyre való belépésre jogosult. Önmagában ugyanis abból, hogy az Országgyűlés Irodaházába és az Országgyűlés Hivatalának elhelyezésére szolgáló épületekbe való belépésre csak jogosultság esetén van lehetőség, a belépésre jogosult személy által végzett tevékenység közfeladat jellege még nem következik.”

Ettől függetlenül azonban egy másik ügyben – ahol arra kérdeztek rá, hogy egy konkrét

¹⁵⁸ 8.Pf.20.185/2014/5.

személy egy kétségkívül közfeladatot ellátó szerv (az Állami Számvevőszék) alkalmazásában áll vagy állt-e – a Kúria – egyetértve a Fővárosi Ítéltábla 2.Pf.20.135/2013/3. számú ítéletében kifejtettekkel – világossá tette: „az Infotv. 26. § (2) bekezdése nem értelmezhető olyan leszűkítéssel, hogy a közfeladatot ellátó szervezetnél csak az minősülne a szervezet feladat- és hatáskörében eljáró személynek, akinek a tevékenysége a külvilág felé megnyilvánul (külső ellenőrzés, kapcsolattartás, nyilatkozatok).”¹⁵⁹ Éppen ezért tehát – ahogyan arra a Kúria indokolása rámutatott – nem csupán a különböző döntéseket, határozatokat, a külvilágnak szóló leveleket aláíró személyek végezhetnek érdemi munkát, hanem a döntéseket előkészítő apparátus tagjai is, akik ugyanúgy a közfeladatot ellátó szerv feladat- és hatáskörében eljáró személyeknek minősülnek.

Az Infotv. 26. § (2) bekezdése – közérdekből áttörve a személyes adatok védelmét – a közfeladatot ellátó szerv feladat- és hatáskörében eljáró (rövidebben: közfeladatot ellátó) személyre vonatkozó számos információt és ismeretet közérdekből nyilvánossá minősít. A már idézett törvényi rendelkezés felosztása szerint ezen nyilvános adatok három csoportra oszthatók: az elsőbe az ezen jogszabályhely által konkrétan megjelölt adatok tartoznak (tehát az eljáró személy neve, feladatköre, munkaköre, vezetői megbízása); a második csoportba az egyéb olyan személyes adatok, amelyek a közfeladat ellátásával összefüggnek; míg a harmadikba az adott személyre a közfeladatánál fogva kiterjedő speciális – ágazati – státustörvényben meghatározott adatok. Erre tekintettel nyomatékosan rögzítendő, hogy a második csoport teljesen független a harmadiktól, vagyis azt nem az ágazati státustörvény szabályai töltik ki tartalommal, másképpen fogalmazva: önmagában az még nem az adatkiadást kizáró ok, hogy ha az ágazati státustörvény egyes személyes adatokat nem minősít közérdekből nyilvánossá. A harmadik csoportba tartozó adatokat meghatározó külön törvény *lex specialis*-ként tehát nem korlátozza (nem írhatja felül) az Infotv. 26. § (2) bekezdés második fordulatát (de egyébként az első fordulatot sem), az ugyanis *sui generis* jogalapját jelenti az adatkiadásnak.¹⁶⁰ Ebből a triászból pedig további jogalkalmazási kérdést értelemszerűen „a közfeladat ellátásával összefüggő egyéb személyes adat” – konkrétan meg nem határozott, hanem csupán ily módon körülírt és ezért bírói mérlegeléstől függő – körének, illetve magának az összefüggés fennállásának a megítélése jelent.

¹⁵⁹ Pfv.IV.21.145/2013/5.

¹⁶⁰ Kúria Pfv.IV.20.170/2020/7.; Fővárosi Ítéltábla 2.Pf.22.372/2013/4., 2.Pf.20.726/2020/6., 8.Pf.21.048/2015/3.

A töretlen felsőbbíróági gyakorlat szerint ennek során esetről esetre az vizsgálandó, hogy a kiadni kért adat szorosan kapcsolódik-e a közfeladat ellátásához (az adatkezelő tevékenységéhez vagy a közpénzek felhasználásához), vagyis a tárgyánál fogva érinti-e az alperes működését.¹⁶¹

A Kúria Pfv.IV.21.428/2014/3. számú döntése nyomán ide tartozik ezért például a közfeladatot ellátó szerv vezetőinek iskolai végzettsége [hiszen az a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Kttv.) 129. § (2) bekezdése szerint a kinevezés előfeltétele], de a Fővárosi Ítéltábla 8.Pf.21.048/2015/3. számú ítélete értelmében a konkrét munkakört tekintve (külképviseleti vezető és külgazdasági attasé) ezen szakmai vezetők önéletrajzainak a névre, állampolgárságra, végzettségre, szakképzettségre és nyelvismeretre vonatkozó részei is, amely adatkört a táblabíróság az ezen posztok betölthetőségéhez szükséges követelményeket előíró ágazati jogszabályok tartalmának mélyreható vizsgálata alapján jelölte ki. Szintén a kinevezési feltételekhez viszonyítottan találta a bíróság közérdekből nyilvános adatnak annak név szerinti felsorolását, hogy az államtitkárságon foglalkoztatott kormánytisztviselők pályázat útján töltik-e be a munkakörüket,¹⁶² aminek kapcsán a Kúria azt emelte ki a Pfv.IV.20.170/2020/7. számú ítélete indokolásában, hogy *„mivel a Kttv. 45. § (1) bekezdése lehetőséget ad arra, hogy jogszabály vagy az államigazgatási szerv döntése alapján bizonyos kormánytisztviselői munkaköröket pályázati eljárás alapján töltsenek be, és ebben az esetben kinevezést adni csak olyan személynek lehet, aki a pályázaton részt vett és a feltételeknek megfelelt, a pályázatokra vonatkozó adat az alperes közfeladat ellátásával összefüggő olyan személyes adat, amiből közvetlen és lényegi következtetés vonható le az alperes mint közfeladatot ellátó szervezet mikénti működéséről.”*

A játékvezetőkkel foglalkozó – imént már ismertetett – határozatában a Kúria megállapította továbbá, hogy az e tevékenységükért a megbízási szerződésükben kiadni kért mellékletben meghatározott díjazás a közfeladat ellátásával összefüggő egyéb személyes adatnak

¹⁶¹ Kúria Pfv.IV.21.428/2014/3., 8.Pf.21.048/2015/3., 8.Pf.20.773/2019/5., 8.Pf.20.556/2020/5.; Szegedi Ítéltábla Pf.I.20.119/2017/5.

¹⁶² A Fővárosi Törvényszék 17.P.21.019/2017/5. számú – a Fővárosi Ítéltábla 8.Pf.20.773/2019/5. számú (a Kúria Pfv.IV.20.170/2020/7. számú határozatával hatályában fenntartott) másodfokú döntésével helybenhagyott – ítélete.

tekinthető.¹⁶³

Ezzel szemben a bírói gyakorlat szerint a közfeladat ellátásával való összefüggésen már túlmutat a vezető tisztséget betöltő személy – a képesítési követelményt jelentőt iskolai végzettség megszerzése során készített – szakdolgozata tartalma, továbbá maga az iskolai végzettségre vonatkozó ismeret is, ez utóbbi viszont a már ismertettekre is figyelemmel csak akkor, ha az adott tisztség betöltésének ilyen jogszabályi feltétele nincs.¹⁶⁴

Egységes és következetes felsőbbírási gyakorlat figyelhető meg tekintetben, hogy a különböző állami pályázatokat elbíráló bizottságok, szakmai grémiumok tagjai nevének nyilvánossága nemcsak általában, hanem már egy-egy konkrét pályázati döntés kapcsán sem¹⁶⁵ korlátozható a döntés-előkészítés Infotv. 27. § (5)-(6) bekezdésében foglalt szabályaira való hivatkozással. Ennek oka pedig az, hogy a pályáztatási és szerződés-kötési tevékenységre vonatkozó objektív követelményekre (szakmaiság, jogszerűség és következetesség), mint mindenkor alapvetésre figyelemmel a bírálók nevének nyilvánossága nem vezethet a közfeladatot ellátó testület működésének befolyásolásához: *„önmagában az a tény, hogy bizonyos személyek vagy körök vitatják az alperesi eljárásokat, nem veszélyezteti az alperes szerint is következetes döntés-előkészítő álláspont szabad kifejtését,”*¹⁶⁶ mivel a bizottsági tagoknak *„nyilvánvalóan és kizárólag szakmai döntéseket kell hozniuk, az adott jogszabályi keretek között, amit nem befolyásolhat az, hogy utólagosan a nevük eshetőlegesen nyilvánosságra kerülhet.”*¹⁶⁷ *„A bizottság tagjainak javaslataikat a pályázatok tartalma alapján kell meghozniuk, a döntés ilyen értelemben nem lehet személyfüggő.”*¹⁶⁸

¹⁶³ Ezen túlmenően az ítéletben (e körben a Fővárosi Ítéletábrával megegyezően) a Kúria azt – a BDT2016.3523 számú döntésben már kimondott törvényi axiómát – is megerősítette, hogy egy adat közérdekű adat és személyes adat egyidejűleg nem lehet. Ebből pedig azt a további következtetést is levonták, hogy *„ezért a személyes adatokat tartalmazó információ a beazonosításra alkalmas adatok felismerhetetlenné tételét követően sem válik közérdekű adattá”*, amire tekintettel – függetlenül attól, hogy a megbízási szerződések igényelt mellékletit anonim módon kérte kiadni a felperes – a keresetet nem az Infotv. 3. § 5) pontja alapján, hanem – az anonimizálástól függetlenül – továbbra is az Infotv. 26. § (2) bekezdése szerint kellett elbírálni.

¹⁶⁴ Összefoglaló Vélemény Első melléklet IV. pont, és [80] bekezdés

¹⁶⁵ Kúria Pfv.IV.20.718/2016/5.; Fővárosi Ítéletábr. 8.Pf.20.893/2021/5.

¹⁶⁶ Fővárosi Ítéletábr. 2.Pf.20.207/2013/4.

¹⁶⁷ Kúria Pfv.IV.20.718/2018/12.

¹⁶⁸ Kúria Pfv.IV.21.210/2014/7.

Igen érdekes kérdést vetett fel továbbá a Fővárosi Ítéltábla által 2.Pf.20.147/2021/6. számon elbírált ügy, amelyben a kereset egy konkrét – sajtónyilvánosságot is kapott – minisztériumi tájékoztatóval összefüggésben az azt készítő személyek nevének, beosztásának és munkakörének a kiadására irányult. E tekintetben a Fővárosi Ítéltábla – megváltoztatva az elsőfokú ítéletet – azt vezette le a keresetet elutasító határozata indokolásában, hogy bár a tájékoztató készítői valóban közfeladatot láttak el,¹⁶⁹ a „*felperes igénye nem önmagában az alperes feladat- és hatáskörében eljáró személy nevének, beosztásának, munkakörének megismerésére vonatkozott, hanem valójában egy másik információra. Nevezetesen arra, hogy egy konkrét munkadokumentumot mely személy készítette, hagyta jóvá. Ezen információ a tájékoztató készítőjére, a jóváhagyójára vonatkozó információ, az érintett személyes adata. Mindebből az következik, hogy ténylegesen a felperes az első csoportba, hanem a második csoportba tartozó személyes adatokat kívánta megismerni. (...) Amennyiben azonban az igénylő nem az Infotv. 26. § (2) bekezdésében, vagy annak alapján más törvényben konkrétan meghatározott személyes adatot kíván megismerni, akkor a bíróságoknak szükséges mérlegelnie, hogy ezen kiadni kért egyéb személyes adat védelméhez fűződő érintetti alapjog háttérbe szorítja-e az adatigénylő információszabadsághoz való alapjogát.*” Ezen indokolás tehát arra jutott, hogy ha nem általában, hanem egy konkrét cselekményt érintően kérik ki a közfeladatot ellátó személyes személyes adatát, akkor – függetlenül attól, hogy egyébként magát az adatfajtát az Infotv. 26. § (1) bekezdés első fordulata foglalja magában (és ezáltal további mérlegelésnek nem lenne helye a kiadhatóságot illetően) – az a második csoportba tartozik és ez esetben nem pusztán a közfeladat ellátásával való összefüggést kell vizsgálni (aminek kapcsán igenlő volt az ítéltábla álláspontja), hanem még alapjogi érdekmérlegelést is el kell végezni. Ez utóbbi eredményeként pedig a másodfokú ítélet indokolása azt mondta ki, hogy „*az egyént megillető, a személyes adatok védelméhez való alapjog azon esetekben korlátozható, amikor azt a többség, a társadalom érdekei indokolják, a nyilvánosságot megalapozó közérdeknek szükségesnek, indokoltnak kell lennie. A bíróságnak a mérlegelése során ugyanakkor nem csupán azt kell szem előtt tartani, hogy az érintett a magánszférája ne sérüljön indokolatlan mértékben, az egyén ne váljon kiszolgáltatottá, hanem azt is, hogy az adatvédelem ne akadályozza szükségtelen módon a közsféra átláthatóságát. A perbeli*

¹⁶⁹ Aminek kapcsán az indokolás kiemelte még: „*A feladat- és hatáskörében eljáró személyi kör meghatározása során nem bír jelentőséggel az, hogy az alperes ezen összeállítást jogszabályi kötelezettség alapján, vagy saját elhatározásából készítette, mint ahogyan az sem, hogy az elkészült dokumentum bír-e bármilyen kötőerővel a címzettek számára. A perbeli tájékoztató készítői annak összeállítása során közfeladatot láttak el, a munkakörük, megbízásuk alapján, a felettesük, megbízójuk utasítását teljesítették.*”

információ, nevezetesen az, hogy ki készítette a kérdéses tájékoztatót, kizárólag azt tudja biztosítani, hogy megismerhetővé váljon az elkészült dokumentumnak a készítője, tehát lehetséges legyen egy adott személy munkájának az értékelése, véleményezése. Az ilyen jellegű következtetések, legyenek azok akár dicséretesek, vagy bírálatok, a készítőnek nem csak a jövőbeli közfeladatának ellátása, de a munkáján kívüli magánélete vonatkozásában is erőteljes hatások kiváltásra lehetnek alkalmasak, mely következményekkel pedig nem minden közfeladatot ellátó személynek kell számolnia a munkájának, megbízatásának elvállalása során. A perben nem merült fel arra vonatkozó adat, hogy a kiadni kért személyes adatok külön jelentőséggel bírnának az érintett személyek köztevékenységét, annak megítélését illetően, melynek okán a nyilvánosság iránti közérdek lenne az erősebb.”

A felülvizsgálati eljárásban ugyanakkor a Kúria mindezekkel szemben – a jogerős ítélet hatályon kívül helyezve és az elsőfokú ítéletet helybenhagyva – amellett érvelt a Pfv.IV.20.969/2021/6. számú ítélet indokolásában, hogy „*az Infotv. 26. § (2) bekezdésének második fordulatában az »egyéb« kifejezés olyan további, az első fordulatban nem nevesített személyes adatra vonatkozik, amely az adatkezelő közfeladatának ellátásával függ össze. A felperes a minisztériumi tájékoztató készítőinek, illetve jóváhagyóinak nevét, beosztását, munkakörét kívánta megismerni, amely egyértelműen az Infotv. 26. § (2) bekezdésének első fordulatát meríti ki.*” A Kúria tehát – az indokolása további részében megjegyezve azt is, hogy az ítélet tábla valójában (közvetetten) az adatigénylés céljához meg nem engedhetően¹⁷⁰ kapcsolva állapította meg, hogy a kért adat azért minősül „egyéb” személyes adatnak, mert egy konkrét dokumentumot készítő személyek nevére, beosztására, munkakörére vonatkozik – egyértelműen elvetette a Fővárosi Ítélet tábla által alkalmazott megkülönböztetést, lényegében azt kimondva, hogy ha egy adatfajta az Infotv. 26. § (2) bekezdésének első (vagy akár harmadik), a törvény által konkrétan nevesített csoportjába illik bele, akkor semmilyen módon nem lehet azt a második csoportba sorolni és további mérlegelés alá vonni.

4.2. Az Infotv. 27. § (3) bekezdése és (3a) bekezdése szerinti adatkiadásról

„A nyilvánosság, a közpénzek felhasználásának átláthatósága érdekében az Alaptörvény 38. cikke, a közpénzekkel való gazdálkodás átláthatóságának követelményét, valamint a 39. cikk (2) bekezdése a közpénzekre és a nemzeti vagyponra vonatkozó adatok

¹⁷⁰ Lásd a jelen fejezet 2.1. pontjában kifejtetteket.

*közérdekű adattá minősítését alkotmányos rangra emelte. Az Alaptörvény, amely minden, a közpénzekre és a nemzeti vagyonra vonatkozó adatot közérdekű adattá minősített, a nyilvánosságot, az átláthatóságot tette főszabállyá.*¹⁷¹

Ezzel is összefüggésben vált szükségessé a 2013. évi XCI. törvénnyel – 2014. március 15-ei hatállyal – beiktatni az Infotv. 27. §-ába az úgynevezett – addig a régi Ptk. 81. § (3)-(4) bekezdéseiben foglalt, a közpénzekkel kapcsolatos adatokat közérdekből nyilvánossá tevő és ezáltal az üzleti titok védelme alól kivevő, emellett pedig az államháztartás valamely alrendszerével pénzügyi, illetve üzleti kapcsolatot létesít kapcsolatba kerülő piaci szegmens számára tájékoztatási kötelezettséget előíró – „üvegseb-szabályokat”, amelyeket a Ptk. koncepcionális okból – lévén, hogy a közérdekből nyilvános adatok szabályozása elsősorban az információszabadságot átfogó külön törvényre tartozik – már nem „vitt tovább”.

A 2013. évi XCI. törvénnyel történt módosítás azonban jóval több volt pusztán jogtechnikai cselekménynél: addig ugyanis – függetlenül attól, hogy a régi Ptk. üvegseb szabályai már 2003. június 9. óta hatályban voltak – eredménnyel nem lehetett érvényesíteni az államháztartás valamely alrendszerével pénzügyi, illetve üzleti kapcsolatot létesítő „külső” – közfeladatot ellátónak egyébként nem minősülő – szervezetekkel szemben az ennek keretében kapott közpénzekkel – ezen belül különösen a mikénti felhasználással – kapcsolatos igényt. Az addig irányadó – EBH2012.P.6. számon elvi éllel közzétett – kúriai gyakorlat szerint ugyanis *„az az alperes, aki átruházott állami, önkormányzati feladatot nem lát el, illetve nem minősül jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szervnek, nem tartozik az Avtv. 19. § (1) bekezdésében meghatározott személyi körbe, amely közérdekű adat kiadására kötelezhető [Avtv. 19. § (1) és (3) bekezdések].”*

Ezen döntés kapcsán megjegyzendő, hogy a határozat indokolása a közérdekű adat fogalmi körében és ahhoz viszonyítottan¹⁷² vizsgálta a kérdést, holott az ügy felperese által is hivatkozott régi Ptk. 81. § (3) bekezdése szerinti adatkört a (4) bekezdése közérdekből nyilvános adatnak minősítette. A döntés ugyanakkor a régi Ptk. 81. § (3) bekezdésére úgyszintén hivatkozó alkotmányjogi panasz próbáját is kiállta, mivel az Alkotmánybíróság a

¹⁷¹ Részlet a 2013. évi XCI. törvény általános indokolásából

¹⁷² *„Az Avtv. 19. § (1) és (3) bekezdése értelmében az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kötelezhető a feladatkörébe tartozó ügyekben az Avtv. 2. § 4. pontjában meghatározott közérdekű adatok közlésére”*

3026/2015. (II. 9.) AB határozatának indokolásában a kúriai jogértelmezést akceptálva megerősítette, hogy „a jogalkotó az Avtv. 19. § (1) bekezdésének megalkotásakor egy taxáción alapuló, kógens, eltérést, mérlegelést és méltánylást nem engedő, zárt és pontos szabályozást hozott létre a közérdekű adatok kiadására kötelezett személyi körre nézve”, amibe a konkrét alperes (a Margit-híd felújítását végző konzorcium) nem tartozott bele, s aminek okán „az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdése, 39. cikk (2) bekezdése és az Avtv. 19. cikk (2) bekezdése nem állt összhangban egymással.”¹⁷³ A helyzetet az AB határozat indokolásából kiolvashatóan önmagában az sem oldotta meg, hogy az Infotv. 27. § (3) bekezdésének eredeti – 2014. március 14-ig hatályos – szövege¹⁷⁴ már tartalmazott a régi Ptk.-ra történő visszautalást, az ugyanis csak az Infotv. 2014. március 15-től hatályos módosításával vált – legalábbis időlegesen¹⁷⁵ – rendezetté.¹⁷⁶

Az Infotv. 27. § (3) bekezdése ekkortól tehát a következőre módosult:

„Közérdekből nyilvános adatként nem minősül üzleti titoknak a központi és a helyi önkormányzati költségvetés, illetve az európai uniós támogatás felhasználásával, költségvetést érintő juttatással, kedvezményel, az állami és önkormányzati vagyon kezelésével, birtoklásával, használatával, hasznosításával, az azzal való rendelkezéssel, annak megterhelésével, az ilyen vagyont érintő bármilyen jog megszerzésével kapcsolatos adat, valamint az az adat, amelynek megismerését vagy nyilvánosságra hozatalát külön törvény közérdekből elrendeli. A nyilvánosságra hozatal azonban nem eredményezheti az olyan adatokhoz – így különösen a védett ismerethez – való hozzáférést, amelyek megismerése az üzleti tevékenység végzése szempontjából aránytalan sérelmet okozna, feltéve hogy ez nem akadályozza meg a közérdekből nyilvános adat megismerésének lehetőségét.”

Az Infotv. 27. §-a ekkor egészült ki az alábbi bekezdésekkel is (amelyek – az előbbivel együtt – jelenleg is hatályban vannak):

„(3a) Az a természetes személy, jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező

¹⁷³ 3026/2015. (II. 9.) AB határozat indokolás [27] és [29] bekezdés

¹⁷⁴ „Az üzleti titok megismerésére a Polgári Törvénykönyvben foglaltak az irányadók.”

¹⁷⁵ E körben lásd a III. fejezetet

¹⁷⁶ 3026/2015. (II. 9.) AB határozat indokolás [29] bekezdés harmadik mondat

szervezet, aki vagy amely az államháztartás alrendszerébe tartozó valamely személlyel pénzügyi vagy üzleti kapcsolatot létesít, köteles e jogviszonnyal összefüggő és a (3) bekezdés alapján közérdekből nyilvános adatra vonatkozóan - erre irányuló igény esetén - bárki számára tájékoztatást adni. A tájékoztatási kötelezettség a közérdekből nyilvános adatok nyilvánosságra hozatalával vagy a korábban már elektronikus formában nyilvánosságra hozott adatot tartalmazó nyilvános forrás megjelölésével is teljesíthető.

(3b) Ha a (3a) bekezdés alapján tájékoztatásra kötelezett a tájékoztatást megtagadja, a tájékoztatást igénylő a tájékoztatásra kötelezett felett törvényességi felügyelet gyakorlására jogosult szerv eljárását kezdeményezheti.”

Ezen új – legalábbis az Infotv.-ben nívumként megjelenő – rendelkezések alkalmazásában pedig – már amíg egyáltalán bele lehetett menni a nem közfeladatot ellátó szervezetekkel kapcsolatos ügyek érdemi vizsgálatába¹⁷⁷ – az merült fel alapvető jogértelmezési kérdésként, hogy a csupán a fővállalkozóval szerződő – és ezért az államháztartás alrendszerével közvetlenül nem kapcsolatba kerülő – alvállalkozókkal, beszállítókkal kötött alvállalkozói megállapodások tekintetében – a fővállalkozóhoz kerülő közpénz további sorsát illetően – fennáll-e adatkiadási (tájékoztatási) kötelezettség vagy sem.

Az első ilyen jelentősebb ügyben valamennyi bírói fórum úgy találta, hogy nem. Ennek indokaként a Fővárosi Ítéltábla azt fejtette ki a Fővárosi Törvényszék 25.P.22.231/2018/6. számú ítéletét helybenhagyó, 8.Pf.20.031/2019/5. számú másodfokú határozatában, hogy az Infotv. 27. § (3) és (3a) bekezdéseiben rögzített *feltételek* „*egymással konjunktív viszonyban állnak, azaz a tájékoztatás-adási kötelezettség csak azon jogviszonnyal összefüggésben áll fenn, amely az államháztartás alrendszerébe tartozó valamely személlyel létrejött pénzügyi vagy üzleti kapcsolatra vonatkozik, mely jogviszony a perbeli esetben az alperes és a NIF Zrt. között megkötött szerződésben testesül meg, és az e szerződés alapján az alperes által a beszállítókkal és az alvállalkozókkal kötött szerződések nem vonhatók e körbe.*” Az Infotv. 27. § (3a) bekezdése szempontjából ugyanis – miként arra az elsőfokú ítélet indokolása is rámutatott – „*a jogviszony fogalmának volt döntő jelentősége, a projektek megvalósítása keretében harmadik személyekkel kötött szerződések pedig – mint kötelelemkeletkeztető tények [Ptk. 6:2. § (1) bekezdés] – új kötelemekeket hoztak létre, melyek egyben új polgári jogi*

¹⁷⁷ Ennek kapcsán szintén lásd a III. fejezetet.

jogviszonyoknak voltak tekintendők.” A jogerős határozatot hatályában fenntartó Kúria a Pfv.IV.21.057/2019/5. számú ítélete indokolásában mindezeket megerősítve újfent rögzítette: „jelentőséget kell tulajdonítani annak az Infotv. 27. § (3a) bekezdése alapján, hogy a szerződéses kapcsolatoknak mely szintjére terjed ki az adatszolgáltatási kötelezettség. A Kúria egyetértett a jogerős ítélet azon értelmezésével – amely összhangban áll a kialakult bírói gyakorlattal is –, hogy az államháztartás alrendszerével az alperes” a közfeladatot ellátó szervvel „kötött szerződéssel került kapcsolatba, ez az alvállalkozókra, illetve a beszállítókra és a velük kötött szerződésekre kiterjesztően nem alkalmazható, még akkor sem, ha az államháztartás alrendszerébe tartozó személy részben, vagy egészben a kifizetést európai uniós forrásból teljesítheti. Helyesen ítélte meg a jogerős ítélet azt, hogy az alperes és az alvállalkozók között, illetve a beszállítókkal létrejött szerződésekre nem terjed ki az adatszolgáltatási kötelezettség, így ezen okból jogszerűen került sor a kereset elutasítására.”¹⁷⁸

A Kúria mindezeket a Pfv.IV.21.250/2019. szám alatti ügyben is fenntartotta, aminek kapcsán rögzítendő, hogy az alsóbb fokú bíróságok (Zalaegerszegi Törvényszék, Pécsi Ítéltábla) ettől eltérő – egymással viszont egyező – álláspontra helyezkedtek. A másodfokon eljáró Pécsi Ítéltábla a BDT2019.4073 számon külön is közzétett határozatában azt hangsúlyozta: „az Infotv. 3. § 6. pontja értelmében közérdekből nyilvános adat a közpénzekre vonatkozó gazdálkodás adata, hiszen annak megismerhetőségét az Alaptörvény fenti rendelkezése¹⁷⁹ közérdekből elrendelte”, s ezért álláspontja szerint az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdéséből és a 39. cikk (2) bekezdéséből, valamint az Infotv. 28. § (1) bekezdéséből „egyértelműen kitűnik, hogy annak a szervezetnek, személynek, aki az államháztartás alrendszerébe tartozó valamely személlyel pénzügyi vagy üzleti kapcsolatot létesít, a közpénzfelhasználás átláthatóságának alaptörvényi követelményére figyelemmel nagyobb nyilvánossággal kell számolnia a jogviszonnal összefüggő adatokra vonatkozóan, mintha nem közpénzekből kifizetendő üzleti tevékenységre kötne szerződést. A közpénzekre vonatkozó gazdálkodással való nyilvánosság előtti elszámolás körébe beletartozik, hogy mely alvállalkozókat és milyen díjért vett igénybe.” Ezzel szemben a Kúria a Pfv.IV.21.250/2019/6. számú – a jogerős ítéletet hatályon kívül helyező, az elsőfokú ítéletet pedig megváltoztató és a keresetet elutasító –

¹⁷⁸ Ez esetben pedig, ahogyan azt a Kúria az indokolása további részében megjegyezte – lévén már a kereset jogalapja sem áll fenn – a további elutasítási indokok, így az adat hiánya, illetve az üzleti titok megvalósulásának elemzése is szükségtelen.

¹⁷⁹ Ami az indokolás szerint a 39. cikk (2) bekezdés.

ítélete indokolásában – visszautalva a Pfv.IV.21.057/2019/5. számú határozatban már kifejtettekre is – hangsúlyozta, hogy a másodfokú bíróság tévesen tekintette az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdését és 39. cikk (2) bekezdését az Infotv. 3. § 6. pontja szerinti olyan törvénynek, amely a közérdekből nyilvános adat megismerhetőségét elrendelné, mivel „*a közpénzekkel gazdálkodó szervezetek – Alaptörvényben deklarált – nyilvánosság előtti elszámolási kötelezettségére vonatkozó részletes szabályokat az Infotv. tartalmazza. Az Infotv. 27. § (3a) bekezdése értelmében az a természetes személy, jogi személy, vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, aki vagy amely az államháztartás alrendszerébe tartozó valamely személlyel pénzügyi vagy üzleti kapcsolatot létesít, köteles a jogviszonnyal összefüggő és a (3) bekezdés alapján közérdekből nyilvános adatra vonatkozóan - erre irányuló igény esetén - bárki számára tájékoztatást adni. Ezen rendelkezésből az következik, hogy a közérdekből nyilvános adat tekintetében a tájékoztatásadási kötelezettség csak az olyan jogviszonnyal összefüggésben áll fenn, amely az államháztartás alrendszerébe tartozó valamely személlyel létrejött pénzügyi vagy üzleti kapcsolatra vonatkozik.*”

Ezekhez hasonló ügyben adott helyt a Győri Ítéletábrla a keresetnek a Pf.III.20.050/2021/3. számú ítéletével, mivel indokolása szerint „*az Alaptörvény 39. § (2) bekezdésében írt, a közpénzekkel és a nemzeti vagyonnal való elszámolás végrehajtása céljából az Info tv. 27., 28., 31. §-ában foglalt kötelezettségek tehát nemcsak a közpénzekre, mint közérdekű adatokra, hanem a közérdekből nyilvános adatokra is vonatkoznak*” és ezért az alperes, mint közbeszerzési eljárásban nyertes ajánlattévő által eszközölt anyagbeszerzések adatai az Infotv. 27. § (3a) bekezdése értelmében – amely a kötelezetti kört illetően a 26. §-ban írtaknál szélesebb alanyi kört ölel fel – közérdekből nyilvánosak. A Kúria azonban továbbra is tartja, illetve tartotta magát a Pfv.IV.21.250/2019/6., illetve a Pfv.IV.21.057/2019/5. számú ítéleteiben kifejtett jogértelmezéshez és ezért a Pfv.IV.20.904/2021/5. számú határozatában a másodfokú ítéletet hatályon kívül helyezve a keresetet elutasító elsőfokú határozatot¹⁸⁰ hagyta helyben. A döntés indokolása rögzítette, hogy az adatmegismerési igény nem az alperessel, mint fővállalkozóval szerződő ajánlatkérőkkel kötött szerződéssel kapcsolatos adat kiadására, hanem az alperes által a beruházásokhoz beszerzett és/vagy beépített összes építőanyag, továbbá minden felhasznált materiális eszköz pontos típusára és arra vonatkozott, hogy a beszerzett és/vagy beépített egyes építőanyagokat és felhasznált materiális eszközöket mely eladóktól, milyen áron, milyen mennyiségben szerezte be, ideértve az eladók részére történő

¹⁸⁰ Székesfehérvári Törvényszék 26.P.20.281/2020/9.

kifizetéseket is. Ezek kiadása viszont – a közérdekű vagy közérdekből nyilvános jelleg hiánya miatt – továbbra sem követelhető, még az Infotv. 27. § (3) bekezdése alapján sem. A Kúria megítélése szerint ezért „*a másodfokú bíróság tévesen tekintette a felperes megismerés iránti igényében megjelölt adatokat az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdése és az Infotv. 3. § 6. pontja alapján közérdekből nyilvános adatoknak. (...) Az Infotv. 27. (3a) bekezdéséből az következik, hogy a közérdekből nyilvános adat tekintetében a tájékoztatási kötelezettség csak az olyan jogviszonnyal összefüggésben áll fenn, amely az államháztartás alrendszerébe tartozó valamely személlyel létrejött pénzügyi vagy üzleti kapcsolatra vonatkozik. (...) A Kúria nem kíván eltérni attól a jogértelmezéstől, hogy az Infotv. 27. § (3a) bekezdése alapján jelentőséget kell tulajdonítani annak, hogy a szerződéses kapcsolatoknak mely szintjére terjed ki az adatszolgáltatási kötelezettség; az alperesnek az államháztartás alrendszerébe tartozó személlyel való kapcsolata az alperes alvállalkozóira, illetve a velük kötött szerződésekre kiterjesztően nem alkalmazható, még akkor sem, ha az államháztartás alrendszerébe tartozó személy részben vagy egészben a kifizetést európai uniós forrásból teljesítheti.*”

Az Infotv. 27. § (3) bekezdése és (3a) bekezdésének az alvállalkozói jogviszonyokra való alkalmazhatatlanságát illetően töretlen és határozott kúriai joggyakorlatot – s ezen belül konkrétan a Pfv.IV.21.250/2019/6. számú döntést – a közelmúltban érte ugyan jogirodalmi kritika,¹⁸¹ ez azonban „eltörpül” amellet, hogy a Pfv.IV.20.904/2021/5. számú ítélettel szembeni alkotmányjogi panasz tárgyában eljáró Alkotmánybíróság öttagú tanácsa egyöntetűen alkotmányosnak találta a Kúria jogértelmezését. Az Alaptörvény kilencedik módosítása folytán a 39. cikkbe 2020. december 23-ai hatállyal beiktatott közpénz-

¹⁸¹ Dudás Gábor: A nyertes ajánlattevők közérdekű adatigénylésre történő adatszolgáltatási kötelezettsége, *Közbeszerzési Jog* (online szakfolyóirat) 2022/2., Wolters Kluwer Kft. Ezen elemzés amellet foglal állást, hogy a BDT2019.4073 számú ítélet az Alkotmánybíróságnak az információszabadság tartalmát értelmező korábbi döntéseire {21/2013. (VII. 19.) AB határozat [35]; 3026/2015. (II. 9.) AB határozat [19]; 3/2018. (IV. 20.) AB határozat [33]; 7/2020. (V. 13.) AB határozat [25]} figyelemmel elvi szempontból nem kifogásolható módon hívta fel az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdését. Mindemellet a szerző álláspontja szerint az Infotv. 27. § (3a) bekezdését is túlságosan szűken értelmezte a Kúria, aminek döntése az Infotv.-hez képest különös jogszabályként alkalmazandó közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (Kbt.) nyilvánossággal kapcsolatos rendelkezéseivel [3. § 2. pont, 44. § (3) bekezdés, 76. §, 80. § (3) bekezdés] is ellentétes. Ettől függetlenül ugyanakkor a tanulmány maga is belátja és rögzíti, hogy a 3258/2022. (VI. 3.) – az Alaptörvény és az Infotv. 27. § (3a) bekezdésével kapcsolatban megfogalmazott aggályait tételesen cáfoló – AB határozat fényében korántsem jelenthető ki teljes egyértelműséggel a kúriai gyakorlat helytelensége.

fogalomra¹⁸² figyelemmel a 3258/2022. (VI. 3.) AB határozat indokolása ugyanis rámutatott arra, hogy annak „központi elemévé az állam bevétele, kiadása, követelése vált. Az Alaptörvény az állam bevételét, kiadását egyértelműen az állami bevételeknek és a kiadásoknak a kimutatásához, a bevételek beszedéséhez, a kiadások teljesítéséhez, vagyis a költségvetéshez köti: lásd a 36. cikk (2) bekezdés, (3) bekezdés, (7) bekezdés rendelkezéseit. A kiadások (szükséglet) és a bevételek (fedezet) az Alaptörvény szóhasználatában a költségvetés alaki szerkezetéhez és tagozódásához tartozik. Jelen ügyben az adatigényléssel érintett adatkörrel a Kúria az Alaptörvénnyel összhangban állapította meg, hogy az adatkörre vonatkozó adatok nem minősülnek önmagában az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdése szerinti közérdekű adatoknak.”¹⁸³ Ettől független – már az Infotv. alkalmazására tartozó – kérdés, hogy „valamely uniós forrásból finanszírozott projekt megvalósítása során kötött egyes szerződések adatai mikor, mennyiben és milyen törvényi feltételek fennállása mellett minősülhetnek közérdekű adatnak és milyen esetben nem korlátozható az adat nyilvánosságra hozatala.”¹⁸⁴ E tekintetben pedig az Alkotmánybíróság megállapította,¹⁸⁵ hogy „az a jogértelmezés, amely szerint az olyan jogalanyoknál, akik nem tartoznak az Infotv. személyi hatálya alá, szerződéses adataik közérdekből nyilvános volta nem állapítható meg, nem áll ellentétben az Infotv.-vel; az Infotv. mondott rendelkezésének az értelmezése az Infotv. értelmezési keretein belül marad, az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésével a kúriai döntés nem ellentétes. (...) Az átláthatóság elve szerinti kezelést nem feltétlenül az biztosítja, hogy ha a támogatott gazdálkodónak nyilvánosságra kell hoznia, hogy melyik más gazdálkodónak milyen kifizetést teljesített, milyen más gazdálkodókkal, milyen tartalmú szerződést kötött. Önmagában annak a nyilvánossága, hogy valamely gazdálkodó kinek és mekkora összegű kifizetést teljesített részben európai uniós forrásból finanszírozott építés teljesítése során, nem következik az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdéséből, így az adatok nem nyilvános voltának ezen adatkörre történő meghagyása a kúriai ítélet szerint, nem korlátozza aránytalanul az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdését. (...) Az Alaptörvény 39. cikk (3) bekezdésének értelmezett tartalmára figyelemmel a Kúria az Alaptörvénnyel összhangban állapította meg, hogy nincs olyan szabály, amely az adott esetben gazdálkodó szervek egymás közötti szerződéseinek adatait közérdekké vagy közérdekből nyilvános adattá nyilvánítaná.”

¹⁸² Alaptörvény 39. cikk (3) bekezdés

¹⁸³ [37]-[38] bekezdés

¹⁸⁴ [38] bekezdés

¹⁸⁵ [40] bekezdés

III. Fejezet

Egyedi normakontroll kezdeményezése

1. Az egyedi normakontroll funkciójáról általában

Ahogy az az I. és a II. fejezetekben is „tetten érhető” volt, a bíróságok az ügyek elbírálásakor óhatatlanul adódó jogalkalmazási problémák megoldása kapcsán – a jogszabályi korlátok,¹⁸⁶ továbbá a korlátozott precedensrendszer keretei között – széleskörű jogértelmezési szabadságot élveznek, amely a bírói függetlenség Alaptörvényben is deklarált eszményéből¹⁸⁷ eredeztethető. A jogrendszerünkben létezik ugyanakkor egy olyan szegmens, amiben a bírói jogkör egyfajta katalizátor szerepben ölt testet: ez nem más, mint az Alkotmánybíróság egyedi normakontroll eljárása iránti – az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. §-án alapuló – kezdeményezés. Ezen jogintézmény hátterében az áll, hogy a bíróságoknak nincs jogszabályi lehetőségük arra, hogy az Alaptörvénybe ütköző normák alkalmazását az eléjük került ügyekben közvetlenül mellőzzék, mivel ennek kimondása már az Alkotmánybíróság privilégiuma.¹⁸⁸

Az Abtv. 25. § (1) bekezdése éppen ezért teszi a bíróság számára lehetővé – s egyben kötelezővé – bírói kezdeményezés előterjesztését akkor, ha az előtte folyamatban lévő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kellene alkalmaznia, amelynek alaptörvény-ellenességét észleli vagy amelynek alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság már megállapította. Az egyedi normakontrollra irányuló bírói kezdeményezés – különösen, ha olyan jogszabályról van szó, aminek alaptörvény-ellenességét még nem mondta ki a taláros testület – mindazonáltal ugyanúgy a bírói függetlenség egyik sarkalatos eleme, erről ugyanis a bíró kizárólag a saját – az Alaptörvény és az alkalmazandó alacsonyabb rendű norma előbbihez viszonyított értelmezésén alapuló – meggyőződése alapján dönt, arra tehát még jogorvoslati úton sem kötelezhető.¹⁸⁹

Amennyiben viszont a bíróság az előtte lévő ügyben alkalmazandó jogszabály, jogszabályi rendelkezés, közjogi szervezetszabályozó eszköz vagy jogegységi határozat alaptörvény-

¹⁸⁶ Bszi. 2. § (2) bekezdés, 3. §

¹⁸⁷ Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdés, Bszi. 3. §

¹⁸⁸ BH2017.310, BH2010.194, KGD2010.184

¹⁸⁹ BH2014.317

ellenességének megállapítására irányuló eljárás kezdeményezéséről határoz,¹⁹⁰ egyúttal – lévén ennek elbírálása a perbeli jogvita abszolút előkérdését képezi – a peres eljárást is kötelező felfüggeszteni az Alkotmánybíróság eljárásának befejezéséig.¹⁹¹

Mindez az információszabadság érvényesítésével kapcsolatos perekben még inkább figyelemre méltó, hiszen itt – a II. fejezet 1. pontjában már kifejtettek szerint – eleve alapjogi bíráskodás zajlik, amire tekintettel az alkotmányossági aspektusok (aggályok) fokozottabban kerülnek előtérbe. Az információszabadság érvényesülése érdekében is igénybe vehető alkotmánybírósági normakontroll kezdeményezésére vonatkozó bírói jogkör gyakorlati megvalósulását jelen dolgozat a továbbiakban – nem utolsósorban a II. fejezet 4.2. pontjával is összefüggésben – kifejezetten az Infotv. 27. § (3a) bekezdésére koncentráltan vizsgálja.

2. A Fővárosi Ítéltábla 32.Pf.20.069/2019. számú ügyében történt egyedi normakontroll iránti eljárás kezdeményezéséről

Ezen ügyben egy gazdasági társasághoz fordultak közérdekű adatigényléssel egy európai uniós forrásból finanszírozott útépítési projekt részleteivel kapcsolatban. A projekt beruházója az állami tulajdonú – s ezáltal az államháztartás alrendszerébe tartozó – Nemzeti Infrastruktúra Fejlesztő Zrt. volt, az alperes pedig a vele megkötött szerződés teljesítése érdekében létesített jogviszonyt további, magántulajdonban álló cégekkel (az építőanyagok eladóival), az adatigénylés ez utóbbi szerződések adataira vonatkozott. Az elsőfokú bíróság a keresetet érdemben vizsgálta és azt arra hivatkozással utasította el, hogy a jogalapként megjelölt Infotv. 27. § (3a) bekezdése alapján – II. fejezet 4.2. pontjában már ismertetettek szerint – az igény csak az államháztartás alrendszerébe tartozó személyekkel létesített jogviszonyok adataira vonatkozóan érvényesíthető, az alperesi gazdasági társaság által a beszállítókkal és alvállalkozókkal kötött – újabb jogviszonyt létrehozó – szerződések viszont nem tartoznak ebbe a körbe.

A felperesi fellebbezés folytán eljáró Fővárosi Ítéltábla azonban – az elsőfokú ítélet és a fellebbezés érdemi vizsgálatát mellőzve – úgy találta, hogy a peres eljárás akadályozott, mivel az Infotv. 27. § (3b) bekezdése szerint a tájékoztatást igénylő kérelmező (azaz a felperes)

¹⁹⁰ Vesd össze: Pp. 131. § (1) bekezdés.

¹⁹¹ Ezt – az Abtv. 25. § (1) bekezdésén túlmenően – a Pp. 126. § (1) bekezdés b) pontja is kimondja.

megtagadás esetén csak a tájékoztatásra kötelezett gazdasági társaság felett törvényességi felügyelet gyakorlására jogosult szerv – a cégbíróság – eljárását kezdeményezheti, az Infotv. 31. §-a pedig – az ítéltábla indokolása szerint „ezzel összhangban” – úgy rendelkezik, hogy a közérdekű adatigény elutasítása esetében a közfeladatot ellátó szerv ellen lehet pert indítani, azonban a kérelmezett gazdasági társaság nem volt közfeladatot ellátó szerv. A közfeladatot ellátó szervnek nem minősülő alperes tehát valójában – erre irányuló törvényi szabályozás hiányában – nem perelhető (vele szemben legfeljebb csak törvényességi felügyeleti eljárás kezdeményezhető), aminek következtében a bíróságnak az Infotv. 27. § (3a) bekezdésére alapított igény érvényesítésére irányuló pert – minthogy a keresetlevelet a Pp. 176. § (1) bekezdés b) pontja szerint vissza kellett volna utasítani – a Pp. 240. § (1) bekezdése szerint annak ellenére is meg kellene szüntetnie, hogy az Infotv. 27. § (3a) bekezdésére alapított adatigénylés is a közérdekű adatok megismeréséhez való alkotmányos alapjog védelmi körébe tartozik, aminek lényegi tartalma a hatékony és teljes bíróság előtti jogérvényesítés lehetősége is. Ezt azonban csak az Infotv. 31. § (1)-(7) bekezdése garantálná az eljárást felfüggesztő és az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményező ítéltáblai végzés indokolása szerint, e rendelkezések ugyanis egyidejűleg biztosítják az adat megismertetésére való kötelezés lehetőségét, a bírósági végrehajtást, az adatkérőre vonatkozó kedvező bizonyítási szabályokat és a jogorvoslat lehetőségét is. Miután a törvényességi felügyeleti eljárás mindezt nem szavatolja, az Infotv. 31. § (1) bekezdése szerinti bírói út kizárása – az alapjog érvényesülését lehetővé tevő garanciák kikapcsolása – az ítéltábla megállapítása szerint azt jelenti, hogy az Infotv. 27. § (3b) bekezdése korlátozza a 27. § (3) bekezdése szerint közérdekből nyilvános adatok megismerhetőségét, az alapjog érvényesíthetőségét, amely sérti az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdését. A másodfokú bíróság ezért – hivatkozva arra is, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján eljárási norma is bírói kezdeményezés tárgya lehet {3192/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [18]} – az Alkotmánybírósághoz fordult az Infotv. 27. § (3b) bekezdés alaptörvény-ellenességének megállapítása végett.¹⁹²

Az alkotmánybírósági eljárás alapját képező jogkérdéssel – vagyis azzal, hogy a törvényességi felügyeleti eljárás Infotv. 27. § (3b) bekezdése szerinti megindításának lehetősége miként viszonyul az Infotv. 27. § (3) bekezdése által közérdekből nyilvánosnak meghatározott adatokat kezelő, azonban közfeladatot ellátó szervnek nem minősülő szervezetek, illetve személyek perelhetőségéhez – az ítéltábla döntését megelőzően egyébként már a

¹⁹² 7/2020. (V. 13.) AB határozat indokolás [2]-[3] bekezdés

Kúria is kifejezetten foglalkozott a Pfv.IV.20.083/2019/3. számú határozatában, amiben a fenti állásponttal ellentétes következtetésre jutott. A Kúria ugyanis – hatályon kívül helyezve a keresetlevelet a Pp. 176. § (1) bekezdés b) pontja szerint az iménti ítéletábrái levezetés mentén visszautasító korábbi jogerős (a Székesfehérvári Törvényszék által hozott és a Győri Ítéletábra részéről helybenhagyott) végzést – kimondta, hogy „*az Infotv. 27. § (3) bekezdése szerinti, az államháztartás alrendszerébe tartozó személlyel pénzügyi vagy üzleti kapcsolatot létesítő személy részéről a közérdekből nyilvános adatról való tájékoztatás megtagadása esetén az adatmegismerési igény – az Infotv. 28. § (1) bekezdése, valamint 31. § (1) bekezdése rendelkezései alapján – a bíróság előtt polgári peres eljárásban érvényesíthető, függetlenül attól, hogy az Infotv. 27. § (3b) bekezdése a cégtörvény hatálya alá tartozó (jogi) személy (gazdasági társaság) esetében a törvényességi felügyeleti eljárás kezdeményezését is lehetővé teszi.*”¹⁹³ A Kúria rendszertani és az Alkotmánybíróság egy korábbi döntésének [3026/2015. (II. 9.) AB határozat] indoklására is hivatkozó értelmezése szerint tehát az Infotv. 27. § (3b) bekezdése egyáltalán nem zárja ki a peres úton való – az Infotv. 28. § (1) bekezdésére figyelemmel a közérdekből nyilvános adatok tekintetében az Infotv. 31. §-a alapján egyaránt rendelkezésre álló – igényérvényesítést, hanem ezen felül – kiegészítő jelleggel – teremti meg és kínálja fel a tájékoztatást igénylő számára a törvényességi felügyeleti polgári nemperes eljárás kezdeményezésének alternatíváját.¹⁹⁴ Miután azonban ezen kúriai végzés a Bírósági Határozatok Gyűjteményében nem került közzétételre, a benne foglalt jogértelmezés még korlátozott precedensként sem kötötte a Fővárosi Ítéletábra 32.Pf. tanácsát az egyedi normakontroll kezdeményezése alapjául szolgáló jogi indokolás kialakítását illetően.

3. Az Alkotmánybíróság döntése

¹⁹³ dr. Palotás Gergely Péter: A bíróságok szerepe az információszabadság biztosításában – 2.5. pont, In Péterfalvi Attila szerk.: *Szemelvények az információs jogokról – a rendszerváltástól napjainkig*. Patrocínium Kiadó, Budapest, 2021., 234-264. o.

¹⁹⁴ Megjegyzendő, hogy lényegében ugyanezt a kúriai jogértelmezést osztotta a NAIH is az Alkotmánybíróság megkeresésére adott állásfoglalásában. A NAIH válasza szerint „*a vizsgált törvényhely csak lehetőséget biztosít a tájékoztatásra jogosultnak, hogy a kötelezett szerv felett törvényességi felügyeletet gyakorló szervhez forduljon [...], de ez semmilyen módon nem csorbíthatja azt az alkotmányos jogát, hogy a közérdekű adatokkal kapcsolatos tájékoztatási kötelezettség nem, vagy nem megfelelő teljesítése esetén jogsérelme kivizsgálása érdekében a Hatósághoz vagy közvetlenül a bírósághoz forduljon jogorvoslatot kérve*” {idézi a 7/2020. (V. 13.) AB határozat indoklás [5] bekezdése}.

A Fővárosi Ítéltábla kezdeményezése a konkrét ügy szempontjából nem vezetett a kívánt eredményre, mivel az Alkotmánybíróság a 7/2020. (V. 13.) számú határozatával az Infotv. 27. § (3b) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította. Az ítéltáblai „akció” ugyanakkor mégsem tekinthető haszталannak, hiszen az Alkotmánybíróság a kezdeményezés nyomán meghozott ezen határozatában – e tekintetben már hivatalból, az Abtv. 46. § (1) bekezdésében és (2) bekezdés c) pontjában foglalt jogkörében eljárva – az indítvány elutasításától függetlenül azt viszont megállapította, hogy az Országgyűlés az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdését és közpénzek átláthatóságáról szóló 39. cikk (2) bekezdését sértő, mulasztással előidézett alaptörvény-ellenességet valósított meg azáltal, hogy az Infotv. 27. § (3a) bekezdésébe foglalt tájékoztatási kötelezettség nem teljesülése esetére nem biztosított hatékony bírói jogvédelmet az adatigénylőnek. Az Alkotmánybíróság erre tekintettel felhívta az Országgyűlést, hogy ezen jogalkotói kötelezettségének 2020. december 31-ig tegyen eleget.

Az alkotmánybírósi határozat indokolása rámutatott arra, hogy „*az Infotv. 28. §-a a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok tekintetében egyaránt biztosítja az adatigénylés lehetőségét, a 31. § pedig az adatigény nem teljesítése esetében garantálja a bírósághoz fordulás lehetőségét. Az Infotv. 31. § (3) és (5) bekezdése azonban kifejezetten a »közfeladatot ellátó szervet« említi a per alpereseként. E fogalomhasználatot és a közérdekű adatigénylési per szabályait a jogalkotó nem igazította hozzá a régi Ptk.-ból az Infotv. 27. § (3)-(3a) bekezdésébe átemelt rendelkezésekhez. Következésképpen az Infotv. 27. § (3a) bekezdése szerint tájékoztatásra kötelezett személyekkel és szervezetekkel szemben – ha nem minősülnek közfeladatot ellátó szervnek – az Infotv. 28-31. §-ában foglalt általános rendelkezések alapján közérdekű adatigénylési per megindításának nincs helye. A Infotv. 27. § (3b) bekezdése csak a törvényességi felügyeletet gyakorló szervhez történő fordulást teszi lehetővé, amely viszont az adatigény teljesítésének elrendelésére nem jogosult [vesd össze például: a cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról szóló 2006. évi V. törvény 81. § (1) bekezdés]. Sőt: egyes, az adatigény teljesítésére egyébként köteles személyek (például: a természetes személyek) felett nincs is törvényességi felügyeletet gyakorló szerv. Az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdése és az Infotv. vonatkozó egyéb rendelkezései alapján az adatnyilvánosság biztosítása alkotmányosan nem csupán a közfeladatot ellátó szerveket terheli. Az Alaptörvény 39. cikke generális jelleggel írja elő a közpénzekkel való gazdálkodás transzparenciáját. Az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdése pedig garantálja a közérdekű adatok megismerését, és az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az információszabadság mint*

»alapjog érvényesülése érdekében biztosítani kell a nyilvánosságkorlátozás feletti érdemi és hatékony bírói jogorvoslati lehetőséget« {2/2014. (I. 21.) AB határozat, Indokolás [30]; 4/2015. (II. 13.) AB határozat, Indokolás [28]}.”¹⁹⁵ Az Alkotmányíróság e helyütt is kiemelte továbbá, hogy „a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog védelme – összhangban az Alaptörvény 39. cikkének a közpénzek nyilvánosságára vonatkozó egyértelmű szabályával – megköveteli, hogy az adatigény minden tájékoztatásra kötelezettet illetően bíróság előtt érvényesíthető és kikényszeríthető legyen”, ehhez viszonyítottan pedig megállapította, hogy „a törvényességi felügyeletet gyakorló szervhez fordulásnak az Infotv. 27. § (3b) bekezdésében foglalt lehetősége – tekintettel arra, hogy a törvényességi felügyelettel érintettek köre nem egyezik meg az Infotv. 27. § (3a) bekezdése szerint adatkiadásra kötelezettek körével, illetve, hogy a törvényességi felügyeleti eljárásban nincs helye az adat kiadására való kötelezésnek – nem tesz eleget ezen követelményeknek. Más jogérvényesítési lehetőség viszont jelenleg nem áll az adatigénylők rendelkezésére.”¹⁹⁶ Az alaptörvény-ellenességet ezért az Alkotmánybíróság megítélése szerint – miután a törvényességi felügyeletet gyakorló szerv eljárása kezdeményezésének lehetősége önmagában nem tekinthető alapjog-korlátozó előírásnak, másrészt pedig az Infotv. 28-31. §-ainak megfogalmazásából következően a 27. § (3b) bekezdésének megsemmisítése sem vezetne a közérdekű adatigénylési per előírásainak alkalmazhatóságára – nem az Infotv. 27. § (3b) bekezdése, hanem – függetlenül attól, hogy a pénzügyi vagy üzleti kapcsolat másik (az államháztartás alrendszerén kívüli) alanyának tájékoztatási kötelezettsége csak kiegészítő (egyúttal azonban végső biztosítéki) jellegű a közfeladatot ellátó szerv adatkiadási kötelezettségéhez képest (és emiatt az adatigénylésnek alapjogi nézőpontból elsődlegesen a közfeladatot ellátó szervek felé kell irányulnia),¹⁹⁷ illetve, hogy alkotmányosan egyébként elfogadható az igényérvényesítési rend differenciálása a közfeladatot ellátó szervek és az Infotv. 27. § (3)-(3a) bekezdésével érintett szervezetek/személyek között¹⁹⁸ – kifejezetten az adatkiadásra kötelezéssel járó eljárás megindítását lehetővé tevő szabályozási hiátus okozta.¹⁹⁹

¹⁹⁵ Indokolás [32]-[33] bekezdés

¹⁹⁶ Indokolás [36] bekezdés

¹⁹⁷ Indokolás [30] bekezdés

¹⁹⁸ Indokolás [35] bekezdés

¹⁹⁹ Indokolás [38] bekezdés

Az Alkotmánybíróság ezen döntése tehát voltaképpen osztotta a Fővárosi Ítéltábla azon jogi álláspontját, amely szerint az Infotv. 31. § (3) bekezdését – az Infotv. 28. § (1) bekezdésében foglalt utaló szabálytól függetlenül – szigorúan (szó szerint) kell értelmezni és alkalmazni, és ezért alperesként kizárólag közfeladatot ellátó szervek perelhetők, ha pedig az Infotv. 27. § (3a) bekezdése szerint tájékoztatásra kötelezett nem – még a funkcionális megközelítés mellett sem²⁰⁰ – éri el ezt a minőséget, akkor a perindítás a hatályos jogi szabályozás mellett nem lehet megengedett.²⁰¹

4. Az Alkotmánybíróság döntésének hatása

Az Alkotmánybíróság 7/2020. (V. 13.) számú határozatának meghozatalát követően a Fővárosi Ítéltábla az eljárási szabályoknak megfelelően²⁰² folytatta a másodfokú eljárást, aminek eredményeként – az alkotmánybírósági döntésben foglaltakra is figyelemmel – a Pp. 379. §-a szerint hozott jogerős végzésével az elsőfokú ítéletet hatályon kívül helyezte és az eljárást – a Pp. 176. § (1) bekezdés f) pontjára visszautalással – a Pp. 240. § (1) bekezdés a) pontja alapján hivatalból megszüntette. A határozat indokolása szerint *„a perbeli esetben az volt megállapítható, hogy az alperes nem közfeladatot ellátó szerv, ezért – bár a kezelésében lévő és közérdekűnek vagy közérdekből nyilvánosnak minősülő adatok tekintetében tájékoztatási kötelezettség terheli – jelenleg közérdekű adat megismerése iránti per az Infotv. rendelkezései alapján nem indítható.”*

A fennálló joghézagra és a kezdeményezés eredménytelenségére tekintettel érhetően csak a minimumra szorítókozó ítéltáblai indokolásból két körülmény ennek ellenére is kiemelhető:

²⁰⁰ Lásd az I. fejezet 5. pontját.

²⁰¹ Habár az alkotmánybírósági határozatok elemzése és kritikája jelen dolgozatnak nem tiszte, annyi – legalábbis a lábjegyzet szintjén – mindenképpen megjegyzendő, hogy az Alkotmánybíróság ezen következtetésével bizonyos szempontból változtatott azon korábbi – a 3026/2015. (II. 9.) AB határozat indokolásában foglalt – megállapításán, miszerint az Infotv. 27. §-ának 2014. március 15-től hatályos – a 2013. évi XCI. törvénnyel módosított, illetve beiktatott – (3) és (3a) bekezdéseivel *„az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdése és a 39. cikk (2) bekezdése érvényesüléséhez szükséges garanciák megteremtődtek a közpénzek felhasználása terén”*, illetve, hogy *„az Infotv. 31. §-a – a 28. § (1) bekezdése alkalmazásával – teljes körű bírói jogvédelmet biztosít a közérdekből nyilvános adat igénylőjének is arra az esetre, ha igényét elutasították, vagy a teljesítésre nyitva álló, vagy az adatkezelő által meghosszabbított határidő eredménytelenül telt el.”*

²⁰² Pp. 128. § (2) bekezdés d) pont

Ad 1. A keresetlevél – elsőfokú bíróság által elmulasztott – visszautasításának eljárásjogi alapját a másodfokú bíróság – szemben az alkotmánybírósági kezdeményezésében, de egyébként a Kúria Pfv.IV.20.083/2019/3. számú határozatának alapját képező székesfehérvári, illetve győri határozatokban foglaltakkal is – immár nem a Pp. 176. § (1) bekezdésnek – az alkotmánybírósági határozat indokolásában az indítvány indokai körében ismertetett – b), hanem annak f) pontjára alapította.²⁰³ Megítélésem szerint – legalábbis a konkrét esetben, ahol egy cég volt az alperes – helyesebb lett volna a b) pontnál maradni, hiszen az az ítéletábra szerint sem volt (nem is lehetett) kétséges, hogy a felperes az Infotv. 27. § (3b) pontja szerint a törvényességi felügyeleti eljárást kezdeményezhet, ami polgári nemperes eljárásnak minősül.²⁰⁴ Következésképpen a közérdekből nyilvános adat megismerése iránti igény – függetlenül attól, hogy végrehajtással kikényszeríthető döntés ott nem lesz hozható – bírósági úton éppenséggel érvényesíthető más típusú – polgári nemperes – eljárásban, ami a Pp. 176. § (1) bekezdés b) pontjának alkalmazását alapozza meg. Ehhez képest a Pp. 176. § (1) bekezdés f) pontjának alkalmazására csak akkor nyílik mód, ha jogszabály kifejezetten kizárja vagy tiltja valamely igény bírósági előtti érvényesítését,²⁰⁵ ilyen azonban – az Infotv. vagy bármely más jogszabály ezen rendelkezése hiányában – a konkrét esetben nem állt fenn.

Ad 2. Az indokolás „*bár a kezelésében lévő és közérdekűnek vagy közérdekből nyilvánosnak minősülő adatok tekintetében tájékoztatási kötelezettség terheli*” gondolatjeles közbevetéséből következően a másodfokú bíróság eljáró tanácsa egyébként – az uralkodó kúriai jogértelmezéssel szemben – az alvállalkozói jogviszonyokkal összefüggésben is megállapíthatónak tartotta volna a közérdekből nyilvános jelleget és ekként azok kiadásának kötelezettségét.

²⁰³ Amíg a Pp. 176. § (1) bekezdés b) pontja szerinti keresetlevél-visszautasítási ok az, ha az igény elbírálása más hatóság - ideértve a büntető vagy szabálysértési ügyben eljáró bíróságot is - hatáskörébe tartozik vagy polgári nemperes bírósági eljárásban érvényesíthető, addig az f) pont értelmében akkor kell visszautasítani a keresetlevelet, ha az igény – az elévülés esetét kivéve – bírósági úton nem érvényesíthető.

²⁰⁴ A cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról szóló 2006. évi V. törvény 72. § (2) bekezdése.

²⁰⁵ Az 1/2017. Polgári jogegységi határozat értelmében a Pp. alkalmazása körében is megfelelően irányadó PK 171. számú állásfoglalás I. pontjának indokolása; Nagykommentár a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvényhez (szerkesztette: Wopera Zsuzsa), a 176. §-hoz fűzött magyarázat, Wolters Kluwer Hungary Kft., Budapest 2022.

Az Országgyűlés sem az Alkotmánybíróság által megszabott határidőn belül, sem azon túl nem tett eddig eleget a további jogalkotásra irányuló kötelezettségének, amely – ha már az Infotv. 28. § (1) bekezdése szerinti utaló szabály az Alkotmánybíróság értelmezésében sem képes befolyásolni azt, hogy jelenleg csak közfeladatot ellátó szervek perelhetők – álláspontom szerint *de lege ferenda* legegyszerűbben talán – természetesen az Infotv. további rendelkezéseivel való koherencia megteremtésével együtt – az Infotv. 31. § (3) bekezdésében foglalt alperesi körnek a közfeladatot ellátó szerven túli szervekre és személyekre – tehát az Infotv. 27. § (3a) bekezdése szerint tájékoztatásra kötelezettekre – történő kibővítésével lenne realizálható.

Végezetül rögzíteni szükséges azt is, hogy a bírói gyakorlat a 7/2020. (V. 13.) számú határozatban foglaltak ellenére sem teljesen egységes az Infotv. 27. § (3a) bekezdésére alapított keresetet tartalmazó keresetlevél visszautasítandósága tekintetében. Amíg ugyanis a Fővárosi Ítéltábla az alkotmánybírósági eljárás miatti felfüggesztést követően az eljárást – ahogyan azt már az egyedi normakontroll iránti kezdeményezésében is kilátásba helyezte – megszüntette, addig a Kúria Pfv.IV.20.083/2019/3. számú hatályon kívül helyezése folytán megismételt másik (korábbi) ügyben a keresetet – már a 7/2020. (V. 13.) AB határozat 2020. május 13-ai közzétételét követően – valamennyi bírói fórum érdemben bírálta el, sőt, annak a 4.2. pontban már kifejtettek szerint a másodfokon eljáró Győri Ítéltábla még helyt is adott a Pf.III.20.050/2021/3. számú ítéletével. Az ezen jogerős ítélettel szembeni felülvizsgálati kérelemben az alperes ugyanakkor kifejezetten hivatkozott a 7/2020. (V. 13.) AB határozatban foglaltak megsértésére, s így arra, hogy az abban kifejtettek szerint az Infotv. 27. § (3a) bekezdése szerint tájékoztatásra kötelezett személyekkel és szervezetekkel szemben – ha egyébként nem minősülnek közfeladatot ellátó szervnek – az Infotv. 28-31. §-ában foglalt általános rendelkezések alapján közérdekű adatigénylési per megindításának nem is volt helye. Erre reflektálva – a 4.2. pontban már ismertetetteken túlmenően – a Kúria a következőket emelte ki a Pfv.IV.20.904/2021/5. számú ítélete indokolásában: „*a Pfv.IV.20.083/2019/3. számú határozatában csupán azt állapította meg, hogy a kereset érdemi elbírálásának nincs eljárásjogi akadálya, ezért tévesen utasította vissza a jogerős végzés a keresetlevelet a Pp. 176. § (1) bekezdés b) pontja alapján arra tekintettel, hogy az adatmegismerési igény teljesítésének megtagadása esetén csak törvényességi felügyeleti eljárás keretében, polgári nemperes eljárás kezdeményezhető. Nem foglalt állást azonban a Kúria abban a kérdésben, hogy az alperessel szemben érvényesíthető-e a perbeli kereset szerinti adatmegismerési igény teljesítése. Ennek azért van jelentősége, mert a felülvizsgálati*

kérelemben jogszabálysértésként megjelölt rendelkezéseknek [az Infotv. 27. § (3) és (3b) bekezdései, a 31. §-a], valamint az AB határozatban megállapított, mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség jogkövetkezményének az alkalmazása akkor merül fel, ha a felperes olyan közérdekből nyilvános adat kiadását kéri, amelynek a teljesítésére az alperes köteles.”

A Kúria ezen túlmenően – az alperesi kifogás alaptalanságának további érveként – utalt arra is, hogy az 7/2020. (V. 13.) AB határozatot követően az Alkotmánybíróság ismét áttekintette a közpénzekkel kapcsolatos információszabadság kérdését és a 4/2021. (I. 22.) AB határozat indokolásában – a 21/2013. (VII. 19.) AB határozat Indokolás [35] bekezdésére; a 29/2014. (IX. 30.) AB határozat Indokolás [38] bekezdésére; a 25/2014. (VII. 22.) AB határozat Indokolás [30] bekezdésére; valamint a 8/2016. (IV. 6.) AB határozat Indokolás [16]-[17] és [28] bekezdésére; a 3/2018. (IV. 20.) AB határozat Indokolás [44]-[47] bekezdésére; és a 7/2020. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [23], [29] és [33] bekezdésére hivatkozással – a kötelezetti kört illetően már újfent azt rögzítette, hogy *„az szélesebb a közfeladatot ellátó szervek vagy személyek csoportjánál, mivel ezekben az esetekben az adatszolgáltatási kötelezettség jogalapját az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdése, az Infotv. 26. § (3) bekezdése, 27. § (3) és (3a) bekezdései, valamint az Infotv. 3. § 6. pontja, illetve 27. § (3) bekezdése alapján egyéb törvényi rendelkezés képezi. Figyelembe véve azonban azt, hogy az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdése szerint a nyilvánosság előtti elszámolásra a »közpénzekkel gazdálkodó minden szervezet« köteles, az általuk kezelt közérdekű adatokhoz való hozzáférést – különösen erre irányuló igény esetén – a közfeladatot ellátó szerveken kívüli szervezetnek is biztosítania kell.”*²⁰⁶

A Pfv.IV.20.904/2021/5. számú határozat idézett indokolásából – annak a *„mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség jogkövetkezményének az alkalmazása akkor merül fel, ha a felperes olyan közérdekből nyilvános adat kiadását kéri, amelynek a teljesítésére az alperes köteles”* kitételéből – kiolvashatóan a Kúria csakis akkor tartja visszautasítandónak – még hozzá a Pp. 176. § (1) bekezdés b) pontja alapján – a keresetlevelet, ha az igényérvényesítés egyébként megalapozott lenne azáltal, hogy az az Infotv. 27. § (3)

²⁰⁶ Önmagában a 4/2021. (I. 22.) AB határozat indokolása ezen elemeinek idézésével úgy tűnhet, mintha az Alkotmánybíróság ezúttal a 7/2020. (V. 13.) AB határozatával ment volna szembe, ez azonban nincs így, mert a kötelezetti kör közfeladatot ellátó szerveken túli meghatározásán túlmenően az indokolás egyáltalán nem rögzít olyat, hogy az Infotv. 27. § (3a) bekezdése szerinti igény kapcsán egyébként adott lenne az adatkiadásra kötelezéssel járó eljárás formájában igénybe vehető – a 7/2020. (V. 13.) AB határozattal „hiányolt” – bírói jogvédelem intézménye.

bekezdése szerinti és az Infotv. 27. § (3a) bekezdése által meghatározott jogviszonyból származó adatok kiadására irányul, aminek megállapításához viszont nyilvánvalóan a kereset, valamint az abban megjelölt adatkör és/vagy az annak alapjául szolgáló pénzügyi/üzleti jogviszonyok rendszerének érdemi vizsgálata szükséges. Ez utóbbira tekintettel pedig álláspontom szerint ez a megközelítés és az ezen nyugvó megkülönböztetés nem feltétlenül helyes, hiszen ha egy adott személyi kör egyáltalán nem perelhető (márpedig az Alkotmánybíróság levezetéséből kitűnően – további különbségtétel hiányában – ez az uralkodó jogértelmezés), akkor – különösen a keresetlevél befogadhatóságáról döntő perindítási szakban – nincs lehetőség arra sem, hogy bármilyen tekintetben – akár csak abból a szempontból, hogy a kereset alapját képező szerződéses viszonyrendszer az Infotv. 27. § (3a) bekezdése alá tartozik-e vagy sem – sor kerüljön a kereset érdemi vizsgálatára (s ebben az értelemben egyfajta prejudikálásra).²⁰⁷ Álláspontom szerint ezért a 7/2020. (V. 13.) AB határozattal kinyilvánított – és még jelenleg is fennálló – alaptörvény-ellenes mulasztás orvoslásáig fennálló helyzetben – ahogyan az a 7/2020. (V. 13.) AB határozat idézett indokolásából, de egyébként már az alkotmánybírósági fellépést kezdeményező ítélőtáblai álláspontból is kitűnik – minden esetben²⁰⁸ a keresetlevél kényszerű visszautasításának van helye akkor, ha közfeladatot ellátónak egyébként nem minősülő entitásokkal szemben indítanak közérdekből nyilvános adat kiadása iránti pert.

²⁰⁷ Ezen megfontolásból vette ki a jogalkotó a visszautasítási okok köréből például az igény időelőttiességét is – vedd össze: a Pp. 176. §-ához fűzött indokolás.

²⁰⁸ Azaz már akkor is, ha a kereset nem alvállalkozói, hanem „fővállalkozói” szerződéssel kapcsolatos.

IV. Fejezet

Összegzés

Ahogy arra már az Alkotmánybíróság is rámutatott egy információszabadsággal kapcsolatos döntése indokolásában, a zárt szabályok bíróságok általi felülírása („kitágítása”) – függetlenül attól, hogy arra esetlegesen éppen az információszabadság érvényesülése miatt lenne szükség – már nem jogértelmezési, hanem *contra legem* jogalkalmazási – tulajdonképpen jogalkotási – tevékenységet valósítana meg, ami egyértelműen felveti a törvényeknek való alávetettség elvének a sérelmét, hiszen „*a jogállamiság elvéből, követelményéből az is következik, hogy a jogértelmezés nem válhat a jogalkalmazó szerv önkényes, szubjektív döntésének eszközévé. Ellenkező esetben sérülne a jogbiztonság követelménye, a jogalkalmazó szervek döntéseire vonatkozó kiszámíthatósági és előre láthatósági elvárás.*”²⁰⁹

A bírói gyakorlat információszabadság érvényesülése szemszögéből való értékelését illetően éppen ezért nem szabad elfeledni, hogy – az Infotv. sok esetben szükséztávé és ezért további jogértelmezést vagy mérlegelést igénylő szabályanyagára, valamint annak időről-időre eszközölt kisebb-nagyobb módosításaira is tekintettel – voltaképpen egy igen „vékony jégen” való ítélkezés zajlik, hiszen a jogérvényesítés jogállami színterét képező bíróságnak az információszabadság gyakorlati megvalósulásában „nem feltétlenül érdekelt” mindenkori alperest éppúgy megillető tisztességes eljárás²¹⁰ (s ezen belül a pártatlanság, valamint a fegyveregyenlőség) megtartására is gondosan ügyelnie kell.²¹¹ Ezzel összefüggésben pedig – ahogyan azt az előző fejezetekben láthattuk – a bíróságok egyaránt az alaptörvényi, illetve az anyagi- és az eljárásjogi rendelkezések szabta korlátok között fejthetik csak ki a jogvitát eldöntő és az ezzel összefüggő jogalkalmazási, valamint az esetenként rendre szükségessé

²⁰⁹ 3026/2015. (II. 9.) AB határozat indokolás [27] bekezdés

²¹⁰ A hazánkban az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett – Rómában, 1950. november 4-én kelt – Emberi Jogok Európai Egyezményének (EJEE) 6. cikke.

²¹¹ Ennek megfelelően a bíróság törvényi szerepfelfogásán a jogalkotó már az ezredforduló előtt alapvetően módosított: az 1999. évi CX. törvény 2. §-a kiiktatta az akkor hatályos régi Pp. alapelveiből [1. §, 3. § (1) bekezdés] azon addigi – lényegében a régi Pp. 1953. január 1-jei hatálybelépésétől kezdve meglévő – rendelkezést, miszerint a bíróságnak az igazság alapján kell biztosítania a jogviták eldöntését és ezért a bíróság feladata az igazság kiderítése, s ezek helyett a jogvita pártatlan eldöntését helyezte az előtérbe, aminek következtében az anyagi (materiális) igazság (azaz a „mi történt?”) kiderítése helyébe a processzuális igazság („mi állapítható meg?”) és az eljárás igazságossága lépett (Kapa – Szabó – Udvarý, 2006, 14-15. o.).

váló jogértelmezési tevékenységüket.

A jelen dolgozatban részletesen is tárgyalt problémakörök és az ezekkel szükségképpen „megbirkózni” kényszerülő bírósági döntések konklúziójaként rögzíthető, hogy a bíróságok a fenti komplex szempontrendszer keretein belül maradvák is képesek (illetve képesek voltak) olyan – a releváns alkotmánybírósági határozatokhoz is igazodó – ítélkezési gyakorlat kialakítására, amely egyértelműen az információszabadság érvényesülésének irányába hat és emellett túlnyomórészt még egységes (következetes) is maradt. Az Alkotmánybíróság megközelítésében is tilalmazott – akár a túlságosan kiszélesítő értelmezéssel is megvalósítható – „bírói jogalkotás” elkerülését pedig jól példázta a Fővárosi Ítéltábla által kezdeményezett – a III. fejezetben górcső alá vett – egyedi (utólagos) normakontroll eljárás, amely – bár a konkrét ügyben nem vezetett pozitív eredményre – az információszabadság egészét tekintve végső soron az Infotv. alaptörvény-ellenes – rendszerszintű – hiátusára világított rá (vagy legalábbis segítette rávilágítani) a maga eszközeivel, egyúttal kellőképpen érzékeltette azt is, hogy a judikatúra képes a saját alkotmányos korlátait felismerni és tiszteletben tartani.

Mindazonáltal óhatatlanul felmerülhetnek és fel is merültek olyan jogalkalmazási kérdések,²¹² amelyek kapcsán eltérő jogértelmezések feszültek egymásnak, ezek azonban – a felsőbb fórumoknak köszönhetően (vagy ha másként nem, legalább a szerző megközelítésében) – korántsem bizonyultak feloldhatatlan ellentétnek. Szembeötlő viszont, hogy az eltelt harminc évben lényegében egyetlen olyan jogegységi határozat sem született, aminek a „színtiszta” információszabadság tárgyában kellett volna állást foglalnia.²¹³ A kúriai gyakorlat ehelyett sokkal inkább a külön is közzétett eseti döntésekkel operál(t), amelyek jelentősége ugyan a korlátozott precedensrendszer bevezetése óta egyértelműen megnőtt, azonban az ezekben

²¹² Például: a költségtérítésre való perbeli hivatkozás megengedhetősége; a rendeltetésellenes joggyakorlás tilalmának mikénti alkalmazhatósága (s ezzel összefüggésben a jogviszony jellege, valamint a Polgári Törvénykönyv „szerepe”), vagy akár az Infotv. 27. § (3a) bekezdése alá tartozó jogviszonyok köre.

²¹³ Az Infotv.-re egyetlen jogegységi döntésben – az azóta már egyébként is hatályon kívül helyezett 1/2012. Büntető-közigazgatási-munkaügyi-polgári jogegységi határozatban – történik utalás, azonban az abban elemzett eset sem adatkiadással volt kapcsolatos, hanem sokkal inkább a személyiségi jogra tartozó volt (nyilvános helyen/közterületen szolgálatot teljesítő/munkát végző személy közszereplőkénti minősítése). Ehhez hasonlóan az Avtv. is csak egy – büntetőjogi tárgyú – döntésben kerül említésre (1/2012. Büntető jogegységi határozat).

foglalt jogértelmezéstől való eltérés lehetősége – kellő okok és indokolás mellett²¹⁴ – továbbra is adott. Ez utóbbira tekintettel egy-egy lényeges jogkérdésben az információszabadság további – belső – garanciáját jelenthetné, ha azzal a Kúria immár egyenesen jogegységi szinten²¹⁵ foglalkozna. Ennek – előbb vagy utóbb – feltehetően eljön majd az ideje, amire álláspontom szerint akár a joggal való visszaéléssel kapcsolatos elvi kérdések is kellő alapot szolgáltatathatnának, miután e téren – a 2013. évben közzétett EBH ellenére – igen eltérő jogfelfogások voltak megfigyelhetők.²¹⁶

A közel százötven bírósági határozat áttekintése és feldolgozása szintéziseként összességében tehát megállapítható, hogy a bírósági jogalkalmazás, jogértelmezés, valamint az adott ügyben felmerülő egyéb körülmények mérlegelése során – a jogszabályok és az egyéb eljárási alapelvek által alkotta „játéktér” keretein belül – az információszabadsághoz fűződő alapjog érvényesülése alapvető prioritást élvez, emellett – ebből eredően – pedig bíráink az alkotmányosan aggályos szabályozási környezetet is „avatott szemmel” érzékelik.²¹⁷ Mindezekre tekintettel úgy vélem, megnyugvással konstataálható, hogy a bíróságok – hatékony jogvédelmet nyújtva – az információszabadság területén is kellőképp betöltik alkotmányos funkciójukat.

²¹⁴ Lásd: Pp. 346. § (5) bekezdés

²¹⁵ Bszi. 32. § (1) bekezdés a) pont első fordulat

²¹⁶ Lásd a III. fejezet 2.2. pontjában ismertetetteket.

²¹⁷ Ehhez képest a felvetett/feltárt probléma orvoslása már a jogalkotó kizárólagos feladata és egyben felelőssége [lásd: 7/2020. (V. 13.) AB határozat].

Felhasznált irodalom jegyzéke

dr. Buzás Péter – dr. Majsa Dóra – dr. Révész Balázs – dr. Tarczi-Ábrahám Dominika – dr. Végh Viktória: *Információszabadság és nyílt kormányzás* (szerkesztette: dr. Végh Viktória). Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Budapest, 2021.

Dudás Gábor: *A nyertes ajánlattevők közérdekű adatigénylésre történő adatszolgáltatási kötelezettsége*, In *Közbeszerzési Jog* (online szakfolyóirat) 2022/2., Wolters Kluwer Kft.

Dr. Kapa Mátyás – Dr. Szabó Imre – Dr. Udvarý Sándor: *A Polgári Perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény magyarázata* (szerkesztette: Dr. Szabó Imre). Budapest, Magyar Hivatalos Közlönykiadó, 2006

Majtényi László – Bayer Judit: *Információs jog – Általános rész* (egyetemi jegyzet). Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2016

<https://jogikar.uni-miskolc.hu/files/7186/informacios-es-mediajog-1-tk.pdf>

(letöltve: 2022. július 18.)

dr. Palotás Gergely Péter: *A bíróságok szerepe az információszabadság biztosításában* In Péterfalvi Attila szerk.: *Szemelvények az információs jogokról – a rendszerváltástól napjainkig*. Patrocínium Kiadó, Budapest, 2021.

Péterfalvi Attila – Révész Balázs – Szalai András: *A közigazgatás adatkezelő tevékenysége*. In Temesi Iván szerk.: *A közigazgatás funkciói és működése*. Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Budapest, 2013.

Révész Balázs – Buzás Péter: *Átláthatóság a közpénzügyekben*, Dialóg Campus Kiadós, Budapest, 2018.

Dr. Sziklay Júlia: *Az információs jogok kialakulása, fejlődése és társadalmi hatása* (doktori értekezés). Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskolája, 2011.

<http://ajk.pte.hu/files/file/doktori-iskola/sziklay-julia/sziklay-julia-vedes-ertekezes.pdf>

(letöltve: 2022. július 10.)

Nagykommentár a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvényhez (szerkesztette: Wopera Zsuzsa), Wolters Kluwer Hungary Kft., Budapest 2022.

Nagykommentár a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvényhez (szerkesztette: Vékás Lajos – Gárdos Péter), Wolters Kluwer Hungary Kft., Budapest 2022.

Magyarázat a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvényhez (szerkesztette: Wopera Zsuzsa), Wolters Kluwer Hungary Kft., Budapest 2017

A Kúria Joggyakorlat-Elemző Csoportjának összefoglaló véleménye a közérdekű adatok kiadásával kapcsolatos perek bírósági gyakorlatáról. 2018

https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_velemen_y_adatvedelem.pdf

(letöltve: 2022. július 18.)

A NAIH közzétett anyagai:

A NAIH ügyféltájékoztatója a vizsgálati eljárásról

<https://www.naih.hu/kozerdeku-vagy-kozerdekbol-nyilvanos-adatok-megismeresevel-kapcsolatosan-fordulok-a-hatosaghoz>

(megnyitva: 2022.07.20.)

A NAIH-2309-11/2013/V. számú jelentése

https://www.naih.hu/files/Infoszab-NAIH-2309-11_2013_V_jelentes.pdf

(letöltve: 2022. augusztus 13.)

A NAIH/2015/1509/8/J számú levél

<https://www.naih.hu/files/NAIH-1509-8-2015-J-150513.PDF>

(letöltve: 2022. augusztus 14.)

A NAIH/2020/3433/2. számú állásfoglalás

<https://naih.hu/dontesek-infoszab-allasfoglalasok?download=289:allasfoglalas-visszaelesszeru-adatigenylesrol>

(letöltve: 2022. augusztus 14.)

Alkotmánybírósági, illetve bírósági döntések

Az Alkotmánybíróság határozatai:

32/1992. (V. 29.) AB határozat
34/1994. (VI.24.) AB határozat
31/1998. (VI. 25.) AB határozat
21/2013. (VII. 19.) AB határozat
2/2014. (I. 21.) AB határozat
3192/2014. (VII. 15.) AB határozat
4/2015. (II. 13.) AB határozat
3026/2015. (II. 9.) AB határozat
6/2016. (III. 11.) AB határozat
8/2016. (IV. 16.) AB határozat
13/2019. (IV. 8.) AB határozat
3069/2019. (IV. 10.) AB határozat
7/2020. (V. 13.) AB határozat
4/2021. (I.22.) AB határozat
3177/2022. (IV. 22.) AB határozat
3258/2022. (VI. 3.) AB határozat

Bírósági döntvények:

4/2003. Polgári jogegységi határozat
EBH2008.1872
EBH2012.P.6.
EBH2013.P.16.
BH2001.184
BH2005.34
BH2009.81
BH2010.194
BH2011.69
BH2012.122
BH2013.97

BH2014.317
BH2015.190
BH2016.305
BH2016.336
BH2017.310
BH2018.347
BH2022.16
PJD2020.7.
KGD2010.184
BDT2002.730
BDT2008.1849
BDT2008.1878
BDT2009.2144
BDT2010.2208
BDT2015.3262
BDT2016.3523
BDT2018.3897
BDT2019.4073
BDT2020.4199
BDT2020.4226

A Kúria további határozatai:

Pfv.IV.22.044/2004/9.
Pfv.IV.21.336/2007/6.
Pfv.IV.22.096/2007/5.
Pfv.IV.20.674/2009/4.
Pfv.IV.21.941/2010/5.
Pfv.IV.21.679/2011/4.
Pfv.IV.21.798/2011/3.
Pfv.IV.22.144/2011/7.
Pfv.IV.20.137/2013/6.
Pfv.IV.20.389/2013/4.
Pfv.IV.21.145/2013/5.

Pfv.IV.21.210/2014/7.
Pfv.IV.21.274/2014/9.
Pfv.IV.21.428/2014/3.
Pfv.I.21.782/2014/3.
Pfv.IV.20.130/2015/4.
Pfv.IV.20.663/2015/4.
Pfv.IV.21.083/2015/3.
Pfv.IV.21.841/2015/3.
Pfv.IV.22.026/2015/4.
Pfv.IV.20.086/2016/4.
Pfv.IV.20.276/2016/5.
Pfv.IV.20.543/2016/4.
Pfv.IV.20.679/2016/5.
Pfv.IV.20.718/2016/5.
Pfv.IV.20.862/2016/4.
Pfv.IV.21.503/2016/6.
Pfv.IV.20.175/2017/5.
Pfv.IV.20.183/2017/8.
Pfv.IV.20.268/2017/5.
Pfv.IV.20.551/2017/4.
Pfv.IV.20.530/2018/6.
Pfv.IV.20.718/2018/12.
Pfv.IV.20.840/2018/4.
Pfv.IV.20.877/2018/4.
Pfv.IV.20.911/2018/4.
Pfv.IV.21.157/2018/4.
Pfv.IV.21.190/2018/6.
Pfv.IV.20.083/2019/3.
Pfv.IV.20.491/2019/12.
Pfv.IV.21.057/2019/5.
Pfv.IV.21.250/2019/6.
Pfv.II.21.444/2019/11.
Pfv.IV.21.767/2019/6.
Pfv.IV.20.170/2020/7.

Pfv.IV.20.667/2020/5.
Pfv.IV.20.834/2020/5.
Pfv.IV.20.901/2020/12.
Pfv.IV.20.421/2021/7.
Pfv.IV.20.904/2021/5.
Pfv.IV.20.969/2021/6.
Pfv.IV.21.410/2021/7.
Pfv.IV.21.461/2021/12.
Pfv.IV.20.257/2022/10.
Pfv.IV.20.258/2022/10.

A Fővárosi Ítéltábla további határozatai:

2.Pf.21.275/2008/3.
8.Pf.20.785/2009/3.
8.Pf.21.781/2012/6.
2.Pf.20.135/2013/3.
2.Pf.20.207/2013/4.
2.Pf.22.372/2013/4.
8.Pf.20.185/2014/5.
8.Pf.20.565/2014/7.
8.Pf.20.896/2014/5.
2.Pf.20.906/2014/4.
8.Pf.21.342/2014/5.
2.Pf.20.977/2014/3.
8.Pf.20.085/2015/3.
8.Pf.20.622/2015/3.
2.Pf.20.624/2015/3.
8.Pf.21.048/2015/3.
8.Pf.21.194/2015/4.
2.Pf.21.357/2015/4.
8.Pf.21.489/2015/3.
8.Pf.20.679/2016/3.
8.Pf.20.733/2016/10.
8.Pf.21.102/2016/3.

8.Pf.21.226/2016/7.
32.Pf.20.295/2017/4.
32.Pf.20.402/2017/5.
8.Pf.20.439/2017/7.
8.Pf.20.622/2017/5.
8.Pf.20.792/2017/11.
8.Pf.21.176/2017/7.
32.Pf.21.466/2017/5.
2.Pf.20.105/2018/5.
8.Pf.20.135/2018/3.
2.Pf.20.368/2018/3.
2.Pf.20.532/2018/5.
32.Pf.20.950/2018/4.
32.Pf.21.233/2018/4.
8.Pf.20.031/2019/5.
32.Pf.20.069/2019.
32.Pf.20.742/2019/6.
8.Pf.20.773/2019/5.
32.Pf.21.084/2019/9.
8.Pf.21.099/2019/4.
8.Pf.20.118/2020/6.
2.Pf.20.300/2020/4.
8.Pf.20.556/2020/5.
2.Pf.20.726/2020/6.
2.Pf.20.147/2021/6.
2.Pf.20.330/2021/5.
8.Pf.20.351/2021/5.
8.Pf.20.893/2021/5.
8.Pf.20.270/2022/3.

A Győri Ítéltábla határozatai:

Pf.I.20.181/2019/5.
Pf.III.20.050/2021/3.

A Szegedi Ítéltábla Pf.I.20.119/2017/5 határozata.

A Fővárosi Törvényszék határozatai:

17.P.21.019/2017/5.

25.P.22.231/2018/6.

A Debreceni Törvényszék 10.G.40.162/2015/9. számú határozata.

A Székesfehérvári Törvényszék 26.P.20.281/2020/9. számú határozata.

Felhasznált jogszabályok jegyzéke

A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény
Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)

Az Európai Parlament és a Tanács 2016. április 27-i (EU) 2016/679 rendelete a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről (általános adatvédelmi rendelet)

1952. évi III. törvény a polgári perrendtartásról

1959. évi IV. törvény a Polgári Törvénykönyvről

1992. évi LXIII. törvény a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról

2006. évi V. törvény a cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról

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

2011. évi CLXI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról

2011. évi CLXII. törvény a bírák jogállásáról és javadalmazásáról

2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről

2016. évi CXXX. törvény a polgári perrendtartásról

301/2016. (IX. 30.) Korm.rendelet a közérdekű adat iránti igény teljesítéséért megállapítható költségtérítés mértékéről

14/2002. (VIII.1.) IM rendelet a bírósági ügyvitel szabályairól

Továbbá egyes jogszabályok indokolásai:

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

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

A polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény hatálybalépésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2017. évi CXXX. törvény indokolása

A polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény módosításáról szóló 2020. évi CXIX. törvény indokolása