



Fővárosi Ítéltábla

Az ügy száma:

1.Pf.20.269/2025/10.

A felperes:

Magyar Fémkereskedők Szakmai Egyesülete

3531 Miskolc, Kiss Ernő utca 17.

A felperes képviselője:

Karsai Dániel Ügyvédi Iroda

ügyvédi iroda címe

Az alperes:

Nemzeti Adó- és Vámhivatal

1054 Budapest. Széchenyi utca 2.

Az alperes képviselője:

Dr. Horváth Mónika kamarai jogtanácsos

1054 Budapest, Széchenyi utca 2.

A per tárgya:

közérdekű adat kiadása

Az elsőfokú bíróság:

Fővárosi Törvényszék

A fellebbezéssel támadott határozat száma:

70.P.20.874/2025/6.

A fellebbezést benyújtó fél:

alperes

Ítélet

A Fővárosi Ítéltábla a felperes eljárás szabálytalansága elleni kifogást elutasítja.

Az elsőfokú ítélet fellebbezett részét részben megváltoztatja. Az indokolásából mellőzi a [42] - [44] bekezdéseket. Az alperest terhelő perköltségfizetési kötelezettséget 200.778 (kétszázezer-hétszázhetvennyolc) forintra leszállítja.

Egyebekben az elsőfokú ítéletet helybenhagyja.

Megállapítja, hogy a felek a másodfokú eljárásban felmerült költségeiket maguk viselik.

Az ítélet ellen nincs helye fellebbezésnek.

Indokolás

[1] Az alperes központi hivatalként működő, központi költségvetési szerv. Tevékenységére a fémkereskedelemtől szóló 2013. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Fémvtv.) 11. § (1) bekezdése vonatkozik. A Fémvtv. 11. § (1b) bekezdése tartalmazza, hogy az ellenőrzéseket a fémkereskedelmi hatóság a koncessziós társasággal kötött előzetes megállapodás alapján, ütemezetten végzi, a megállapodásban foglalt feltételek mellett.

[2] A Fémvtv. 11. § (1b) bekezdés szerinti megállapodás másik szerződő fele a MOHU MOL Zrt., amely hulladékgazdálkodási koncesszorként jár el.

[3] Az alperes és a MOHU MOL Zrt. közt 2023. december 23-án „Megállapodás a fémkereskedelmi hatósági ellenőrzés végrehajtására vonatkozó részletszabályokról” elnevezéssel megállapodás jött létre.

[4] A megállapodás III.3.b-c) pontjai szerint a felek évente közösen értékelik a megállapodásban foglalt célok elérését, a kérelemre indult hatósági ellenőrzések által elért eredményeket, az ellenőrzésre kiválasztott gazdálkodók tekintetében a kiválasztás szakszerűségét [b) pont]; a megállapodásban foglalt célok mentén közösen értékelik a jogalkalmazás tapasztalatait, e tekintetben konzultálnak a jogszabályok módosítására vonatkozó javaslatokról [c) pont].

[5] A felperes 2025. január 15-én az alábbi közérdekű adatigényléssel fordult az alpereshez.

[6] „4./ Kérem, hogy közöljék, a Megállapodás 3. pont b) és c) alpontja alapján sor került-e már a Megállapodásban foglalt célok elérésének értékelésére, továbbá a Megállapodásban foglalt célok mentén a jogalkalmazás tapasztalatainak értékelésére!

[7] 5./ Amennyiben a 4./ pontban foglaltakra a válasz igen, úgy kérem közöljék az értékelés eredményét!

[8] 6./ Kérem, hogy közöljék, hogy a Nemzeti Adó- és Vámhivatalnak mekkora összegű saját bevétele volt a Fémvtv. 11. § (1c) bekezdése szerinti díjból!

[9] 7./ Kérem, hogy közöljék, hogy a 6./ pont szerinti saját bevételt mire fordította a Nemzeti Adó- és Vámhivatal! Amennyiben az összeget még nem használta fel, de javaslatot tettek annak felhasználására, akkor közöljék, hogy milyen felhasználásra tettek javaslatot!

[10] 8./ Kérem, hogy közöljék a 1048/2023/BREH számú eljárási rendet, mint közjogi szervezetszabályozó eszközt, valamint annak valamennyi mellékletét!”

[11] Az alperes a 2025. január 28-án kelt válaszlevelében a válaszadási határidőt 15 nappal meghosszabbította, majd 2025. február 14-én kelt levelében az adatigénylésre a kereset szempontjából releváns [az előzetes kérelem 4)-8) pontját érintő], következő tájékoztatást adta.

[12] „A Megállapodás 3. b) és c) pontjában foglaltak alapján a MOHU Zrt. és a NAV munkatársai között lefolytatott egyeztetésen sor került a jogalkalmazás tapasztalatainak értékelésére, amelynek eredményeként megállapításra került, hogy a Megállapodásban foglaltak megfelelően érvényesültek az együttműködés kapcsán, valamint azonosításra kerültek azok a problémás területek, amelyek tekintetében további – elsősorban jogszabálymódosítást igénylő – intézkedések szükségesek a Fémvtv.-ben meghatározott célok és a hatékony fémkereskedelmi ellenőrzések lefolytatása érdekében.” [4) és 5) pont]

[13] „A NAV részére a MOHU Zrt. részéről 5 fémkereskedő ellenőrzésével kapcsolatban 2024. november 19-én 15.000.000,- Ft ellenőrzési díj megfizetése történt meg.

[14] A MOHU által fizetett ellenőrzési díj rendészeti célú felhasználására, a beérkezett forrás elkülönítése érdekében a Forrás.NET ügyviteli rendszerben egy új egyedi gyűjtőkód került létrehozásra MOHU által fizetett ellenőrzési díj elnevezéssel. A beérkezett forrás felhasználásának nyilvántartására pedig egy új pénzforrráskód (MOHU által fiz. ellenőrzési díj felhaszn) került bevezetésre.

[15] A rendészeti szakterület 2024. évben a bevétel rendészeti célú felhasználására vonatkozóan nem rendelkezett, nem fogalmazott meg beszerzési igényt.

[16] Tekintettel arra, hogy az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 36. §-ában foglaltak alapján a költségvetési szerv adott évi bevétele az adott évi kiadásaira december 31-ig használható fel, kötelezettségvállalás esetén a pénzügyi teljesítésnek legkésőbb a költségvetési év december 31-ig meg kell történnie, a MOHU által fizetett ellenőrzési díj a NAV 2024. évi működési kiadásainak fedezetére szolgált.” [6] és 7) pont]

[17] „Tájékoztatom, hogy a jogalkotásról szóló 2010. évi CXX. törvény vonatkozó rendelkezései alapján a NAV büntügyi és rendészeti elnökhelyettese által kiadott, a fémkereskedelmi hatósági eljárásról szóló 1048/2023/BREH eljárási rend nem minősül közjogi szervezetszabályozó eszköznek.

[18] Az Ön által kért eljárási rendet - a fémkereskedelmi hatósági ellenőrzések eredményességét veszélyeztető néhány rendelkezés kihagyásával - jelen levelem mellékleteként megküldöm.” [8] pont]

[19] Az alperes a válaszával egyidejűleg megküldte a felperes részére a 1048/2023/BREH számú eljárási rend nem hivatalos – aláírással, ellenjegyzéssel és pecséttel el nem látott – szövegét Word-dokumentumként.

[20] A felperes az eljárás részbeni megszüntetését követően fenntartott kereseti kérelmében arra kérte kötelezni az alperest, hogy 15 napon belül adja ki részére a e-mail cím1 és az e-mail cím2 e-mail címre a pert megelőzően megküldött adatigénylésének 5., 7. és 8. pontjában kért adatokat, valamint kötelezze az alperest perköltség megfizetésére.

[21] Keresete jogalapjaként Magyarország Alaptörvénye (a továbbiakban: Alaptörvény) VI. cikk (3) bekezdésében és 39. cikk (2) bekezdésében, az információs önrendelkezési jogról és információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Info tv.) 26. § (1) bekezdésében és a 28. § (1) bekezdésében foglaltakra hivatkozott.

[22] Kifejtette, hogy az alperes központi hivatalként működő, központi költségvetési szerv, a Fémvtv. 11. § (1) bekezdésében foglalt hatósági ellenőrzési feladatokat végzi koncessziós megállapodás alapján, melynek megkötését jogszabály írja elő. Ebből következik, hogy az alperes adatkezelőnek minősül az Info tv. 3. § 9. pontja alapján. A kiadni kért adatok az ellenőrzés lefolytatásával kapcsolatos közérdekű adatok. Az alperes közpénzekkel, nemzeti vagyonnal gazdálkodik, ezekkel köteles elszámolni. A megtagadás jogszerűségét, indokát az alperesnek kell bizonyítania, a megtagadási okok csak szűken értelmezhetők, a hatósági ellenőrzés feltétele a kockázatelemzés lefolytatása. Az erre vonatkozó adatok megismerésére irányuló igény közérdekű.

[23] Az adatigénylés 4-5. pontjai – a megfogalmazásból kitűnően – az értékelés konkrét eredményének, a konkrét jogszabályváltozásra vonatkozó javaslat kiadására irányultak, az alperes ugyanakkor csak összefoglaló választ adott. Ezek az adatok nem döntés megalapozását szolgáló adatok, e körben az alperes egyébként is csak általános, formális védekezést adott elő.

[24] Az alperes az 1048/2023/BREH eljárási rendet a fémkereskedelmi hatósági ellenőrzések eredményességét veszélyeztető néhány rendelkezés kitakarásával, de nem hivatalos formában adta ki. Így nem állapítható meg, hogy annak tartalma megegyezik-e a hivatalos kiadmánnyal. Vitatta azt is, hogy az irat egyes részeinek kitakarására jogszerűen került sor. Álláspontja szerint az adott eljárási rend közjogi szervezetszabályozó eszköznek minősül és az alperes nem jelölt meg olyan konkrét eljárást, amelyben ez döntés megalapozását szolgálhatná, továbbá a közérdekű tesztet sem végezte el.

[25] Az adatigénylés 6. és 7. pontjaiban megfogalmazott kérdés a befolyt összegek konkrét felhasználásának közlésére irányult. Az alperes külön cím alatt tartotta nyilván az

ilyen forrásból befolyt összegeket, így azoknak a felhasználása valamilyen módon nyomon követhető, az igény szerinti adatkiadásnak nincs akadálya.

[26] Az alperes a kereset elutasítását és a felperes perköltségben marasztalását kérte. A logikailag összefüggő kérdésekre vonatkozóan összevont választ adott, az adatigénylést túlnyomórészt teljesítette, csak kisebb körben tagadta meg, e vonatkozásban a megtagadás indoka egyértelműen megállapítható.

[27] A 4. kérdést megválaszolta, hiszen tájékoztatta a felperest arról, hogy az értékelésekre sor került és azonosították a problémás területeket.

[28] Az 5. kérdéssel kapcsolatban a konkrét jogszabálmódosítási javaslatok megjelölése új igénynek tekinthető, az eredeti adatigénylés ezt a kérdést nem tartalmazta. A NAVH javaslatai az illetékes minisztérium jogszabályalkotási munkája előkészítéseként értékelhetők, így ezek kiadását egyébként sem kérhetné a felperes. Azzal, hogy a jogszabálmódosításokra vonatkozó javaslatokat, mint munkaanyagot az illetékes minisztériumnak továbbította, megindult egy olyan eljárás, amely konkrét döntéssel, jogszabálmódosításokra vonatkozó minisztériumi előterjesztéssel végződhet. Ha a jogszabály módosítására vonatkozó javaslatok idő előtt nyilvánosságra kerülnének, az a jogalkotás eredményességét veszélyeztetné.

[29] A 6. és 7. pont szerinti kérdéseket is megválaszolta, tájékoztatta a felperest arról, hogy az ellenőrzési díjakból származó összeg a működési kiadások fedezetére szolgált. Hivatkozott arra, hogy ezeket az összegeket egy keret részeként használják fel, nem konkrét kiadás ellentételezésére kerül sor.

[30] A konkrét kiadás megjelölése szintén új igénynek tekinthető, mivel az eredeti adatigénylés nem tartalmazott erre vonatkozó kérdést. Az alperesnél rendészeti célú beszerzési igény nem merült fel, amennyiben lett volna ilyen, erre kellett volna fordítani az ezen a címen érkezett forrásokat. Mivel az összegeket 2024. december 31-éig fel kellett használni, ezeket átcsoportosították egy gyűjtőkeretbe és onnan általános működési költségek kiadására került sor a gyűjtőkeret részeként, így már nem követhető nyomon, hogy milyen kiadások, egy vagy több rezsizsámla kifizetésére került sor.

[31] Az eljárási rendet a saját belső nyilvántartásában is Word-dokumentumként tartja nyilván, a felperesnek megküldött Word-dokumentumba beágyazva és megnyithatóan a mellékletek is megtalálhatók voltak, így az adatigénylésnek teljeskörűen eleget tett. A kitakart részek megismerése veszélyeztetheti a fémkereskedelmi ellenőrzések eredményességét, ezért az Info tv. 27. § (2) bekezdés g) pontja alapján az adatigénylés megtagadásának van helye. Ennek bizonyítására zárt iratként csatolta a dokumentumot.

[32] Az elsőfokú bíróság ítéletében kötelezte az alperest, hogy 15 napon belül adja ki a felperes részére a e-mail cím1 és az e-mail cím2 e-mail címre az alábbi közérdekű adatokat:

[33] - a Nemzeti Adó- és Vámhivatal és a MOHU MOL Hulladékgazdálkodási Zrt. között létrejött megállapodás 3. pont b) és c) alpontja alapján elvégzett a megállapodásban foglalt célok elérésére, továbbá a megállapodásban foglalt célok mentén a jogalkalmazás tapasztalataira vonatkozó értékelés eredményét (az azonosított problémás területek és az ahhoz kapcsolódó jogszabálmódosítások megjelölésével);

[34] - adja ki kitakarás nélkül, teljes terjedelemben a 1048/2023/BREH számú eljárási rend hivatalos kiadmányának másolatát.

[35] Ezt meghaladóan a keresetet elutasította.

[36] Kötelezte az alperest 602.340 forint perköltség megfizetésére.

[37] A 4. és 5. kérdés együttes értelmezése alapján arra következtetett, hogy a szavak általános jelentésének figyelembevételével az adatigénylés konkrét eredmény kiadására

irányult. Az 5. pont alatt a felperes az értékelés „eredményének” közlését kérte, amely nem azonos az értékelés megtörténtének tényével. A kérdés nyilvánvalóan arra irányult, hogy a lefolytatott vizsgálat alapján milyen következtetések levonására került sor, összhangban a megállapodás 3. b) pontjában foglaltakkal is, miszerint annak célja konkrét jogszabálmódosításokra vonatkozó javaslatoknak a megfogalmazása. Az alperes összefoglaló válasza az adatigény részleges megtagadásaként értékelhető. A keresetlevélben foglalt kérelem nem minősül új adatigénylesnek.

[38] Az Info tv. 27. § (5) és (6) bekezdéseiben, valamint a 3069/2019. (VII. 16.) AB határozatban kibontott „közérdekű teszt” alapján azt hangsúlyozta, hogy az adatkezelőnek elsődlegesen olyan konkrét, döntéssel végződő eljárást kell megjelölnie, amelyben az adatok felhasználására sor kerül. E kötelezettség teljesítése esetén kerülhet sor az adatmegtagadás megalapozottságának vizsgálatára az AB határozatokban ismertetett négyes szempontrendszer szerint, az adatigényles tárgyat képező dokumentumok vizsgálatával. Ilyen eljárás hiányában a vizsgálat lefolytatása, az érdekmérlegelési teszt elvégzése szükségtelen és nem is lehetséges, a megtagadás okszerűsége bizonyítatlanságának következményeit az alperesnek kell viselnie.

[39] Az alperes bizonyítási indítványt nem terjesztett elő, az érintett adatokat nem csatolta. Csupán formális és általános védekezése szerint az értékelés eredményét, a jogszabálmódosításra vonatkozó javaslatait továbbította a jogszabálmódosítás kezdeményezésére jogosult minisztériumnak.

[40] Az alperes nem hivatkozott arra, hogy jelenleg folyamatban lenne olyan jogszabálmódosításra irányuló eljárás, amely konkrét döntéssel végződhetne az adatigénylessel érintett adatok körében. Konkrét döntés meghozatalával végződő eljárás folyamatban létezik vagy megindításának a ténye nem állapítható meg.

[41] Az alperes hivatkozása az adatkiadás megtagadása körében elvégzendő közérdekű-teszt vonatkozásában is csak általános, formális, az alperes csak általánosságban hivatkozott arra, hogy a jogszabálmódosításra irányuló javaslatok idő előtti megismerése a jogalkotás céljait veszélyeztetheti.

[42] Jelentős közérdek fűződik ahhoz, hogy a jogalkotás folyamata az állampolgárok, illetve a jogszabályok címzettjei számára átlátható legyen. A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 19. § (1) bekezdése és az abban hivatkozott – bár a közjogi szervezetszabályozó eszközök tekintetében nem hatályos – a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől szóló 2020. évi CXXXI. törvény 2. § (1)-(2) bekezdése alapvető szinten rögzíti, hogy a jogszabály előkészítője a külön törvényben meghatározottak szerint gondoskodik arról, hogy a jogszabály tervezete, valamint az ahhoz tartozó indoklás megismerhető és véleményezhető legyen.

[43] A 7. kérdés szerint kiadni kért adatok körében a felperes nem bizonyította, hogy az alperes az általa közölteket meghaladóan közérdekű adatokat kezel.

[44] Abból a tényből, hogy az alperes az ellenőrzési díjból befolyt összegeket elkülönített cím alatt kezelte, nem következik, hogy az ilyen címen rendelkezésre álló pénzeszközökből konkrétan meghatározható kiadásokat fedeztek.

[45] A 8. pontban kiadni kért adatok tekintetében az elsőfokú bíróság kifejtette, hogy az Info tv. 29. § (3) bekezdésében foglaltak alapján az adatigényles az adatok és nem az azokat tartalmazó konkrét irat megismerésére jogosult (adatelv), azonban az adatigényles teljesíthető az adatokat tartalmazó irat másolatának kiadásával is.

[46] Amennyiben a felperes vitatja a szervezetszabályozó eszköz nem hivatalos formában megküldött szabályzattal való egyezőségét, az alperes az adatigényles teljesítése körében annak hivatalos példánya másolatát köteles kiadni, tekintettel arra, hogy érvényes és

hatályos közjogi szervezetszabályozó eszköznek az erre jogosult személy által aláírt hivatalos változat tekinthető. A meg nem ismerhető részek a hivatalos példány másolatából is törölhetőek.

[47] A Jat. 23. § (1) bekezdés *a), b), c), d)* pontjaiban és a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló 2010. évi CXXII. törvény (a továbbiakban: NAV tv.) 1. § (1) bekezdésében foglaltak alapján azt állapította meg, hogy az alperes által kibocsátott eljárásrend, mint normatív eszköz a Jat. 23. § (1) bekezdés *b)* pontja alapján közjogi szervezetszabályozó eszköz, amelyet – a minősített adatok kivételével – a Jat. 26. § (2) bekezdése alapján nyilvánosan közzé kell tenni. Az adatigénnyel érintett eljárásrend a törvény rendelkezése alapján – a minősített adatok kivételével – nyilvános adatnak minősül, így esetében az Info tv. 27. § (1) bekezdés [helyesen: (2) bekezdés] *g)* pontja szerint megtagadási ok nem is állhat fenn.

[48] Az eljárásrend akkor sem döntést megalapozó adat, ha nem minősülne közjogi szervezetszabályozó eszköznek. A zártan csatolt irat megtekintése alapján a bíróság megállapította, hogy annak kitakart részei jórészt a hatósági ellenőrzés lefolytatása szempontjából lényeges fogalommeghatározásokat, eljárási rendelkezéseket tartalmaznak, azok alapvetően nem meghozandó döntés eredményét befolyásolják, hanem az alperes működésének kereteit határozzák a fémkereskedelmi hatósági ellenőrzések lefolytatásának egységessége érdekében.

[49] Ezen általános szabályok megismerése a konkrét ellenőrzés eredményességét nem veszélyezteti.

[50] Az elsőfokú bíróság a 2/3 arányban pernyertes felperes javára a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) 83. § (2) bekezdése alapján kötelezte az alperest perköltség megfizetésére. Kifejtette, hogy a felperes a bírósági eljárásban megállapítható ügyvédi és kamarai jogtanácsosi költségről szóló 17/2024. (XII. 9.) IM rendelet (a továbbiakban: IM rendelet) 2. § (1) bekezdése és 5. § (1) bekezdése alapján felszámított 750.000 forint áfa összegű ügyvédi munkadíj 2/3 részének megtérítésére, míg az alperes az IM rendelet 2. § (3) bekezdés és 3. § (2) bekezdése alapján felszámított 98.000 forint jogtanácsosi munkadíj 1/3 részére jogosult. A két összeg különbözetének megfizetésére kötelezte az alperest.

[51] Az elsőfokú ítélet ellen az alperes fellebbezett.

[52] Jogorvoslati kérelmében az elsőfokú ítélet megváltoztatását és az alperest a Nemzeti Adó- és Vámhivatal és a MOHU Mol Hulladékgazdálkodási Zrt. között létrejött megállapodás 3. pont *b)* és *c)* alpontja alapján elvégzett megállapodásban foglalt célok elérésére, továbbá a megállapodásban foglalt célok mentén a jogalkalmazás tapasztalataira vonatkozó értékelés eredményének (az azonosított problémás területek és az ahhoz kapcsolódó jogszabálymódosítások megjelölésével) kiadására kötelező rendelkezés mellőzését, a kereset e körben való elutasítását, továbbá az ítélet indokolásából azon megállapítás mellőzését kérte, miszerint a 1048/2023/BREH eljárási rend közjogi szervezetszabályozó eszköznek, és ezáltal nyilvános közzétételre köteles dokumentumnak minősül {ítélet [42-44] bekezdés}.

[53] Kérte továbbá a fellebbezésnek helyt adó döntés esetén a felperes részére megítélt elsőfokú perköltség összegének leszállítását, a felperes másodfokú perköltségben marasztalását.

[54] Előadása szerint a felperes 16 pontba foglalt adatigényt terjesztett elő, melynek megválaszolását követően 9 pont tekintetében terjesztett elő keresetet, majd 6 pont tekintetében a keresetétől elállt, ebben a részében az eljárást az elsőfokú bíróság meg is szüntette, így a per tárgyát csak az 5., 7. és 8. számú adatigények képezték.

[55] Az 5. pontban kért adatok tekintetében a perben azt kellett vizsgálni, hogy az alperes által a minisztérium részére megküldött jogszabálmódosítási javaslat része-e a jogszabály-előkészítési folyamatnak és ezáltal döntést előkészítő adatnak minősül-e, ha igen, úgy annak megismerése jogszerűen korlátozható-e.

[56] A 3486/2022. (XII. 20.) AB határozat indokolásának [33] és [34] bekezdéseiben foglaltak alapján arra mutatott rá, hogy az elsőfokú bíróság tévesen mellőzte a jogszabály előkészítésére vonatkozó adat tekintetében annak vizsgálatát, értékelését, hogy döntést megalapozó iratról van-e szó és tévesen következtetett arra, hogy önmagában a módosító javaslat megküldésével a jogszabály módosítására, előkészítésére irányuló eljárás nem tekinthető folyamatban lévőnek.

[57] Az elsőfokú bíróság ítéletében nem indokolta, hogy milyen körülmények alapján értékelte úgy, hogy a NAV által a minisztérium részére megküldött jogszabálmódosítási javaslat tekintetében bizonytalan, hogy arról a minisztériumnak döntést kell-e hoznia, noha nyilvánvaló, hogy a javaslatot a minisztériumnak a jogalkotás körében értékelnie, és arról a jogszabályok módosítása, felülvizsgálata körében döntenie kell.

[58] A Jat. 15/A. §-ában, 16. § (1) bekezdésében és 22. §-ában, a NAV tv. 13. § (8) bekezdés *i)* pontjában, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 5/2022. (VIII. 5.) PM utasítás 9. § *e)* pontjában foglaltak alapján azt hangsúlyozta, hogy a jogalkalmazási tapasztalatok alapján megfogalmazott jogszabálmódosítási javaslat a minisztérium által elvárt, és a PM utasítás alapján a minisztérium által kért, így a minisztériumi jogszabály előkészítéshez tartozó döntés-előkészítő információ, azaz a minisztérium Jat. 16. § (1) bekezdésében, illetve 22. § (1) bekezdésében rögzített feladat-ellátása körében keletkezett. Ebből következően a 3486/2022. (XII. 20.) AB határozat indokolásának [33] és [34] bekezdéseiben írtak értelmében döntéselőkészítő adatnak minősül, és e jellegére tekintettel az automatikus nyilvánosságkorlátozás alá tartozik.

[59] A döntést a minisztérium még nem hozta meg, az még a jogalkotás nyilvános szakaszába sem jutott, ebből okszerűen következik, hogy az ezzel kapcsolatos döntési eljárás még folyamatban van. A jogszabály előkészítéséért felelős minisztériumnak kell arról döntenie, hogy elfogadja-e – a jogszabály előkészítésében közreműködésre kötelezett NAV szerv által – a jogszabály módosítására vonatkozó javaslatokat vagy sem.

[60] Nem csupán formai, hanem tartalmi szempontból is alátámasztotta, hogy a kért adat döntést megalapozó adat, hiszen a jogszabálmódosítási javaslat közvetlen kapcsolatban áll a jogszabálmódosításról való döntéssel. Amennyiben a NAV úgy ítéli meg, hogy az általa alkalmazott jogszabály korrekcióra, módosításra szorul, kezdeményezheti a jogszabály előkészítéséért felelős minisztériumnál a jogszabály módosítását, amely minisztériumot ezzel döntési kényszerhelyzetbe hozza.

[61] Az alperes a 21/2013. (VII. 19.) AB határozat indokolásának [43] bekezdése, a 3070/2019. (IV. 10.) AB határozat indokolásának [38] bekezdése és a 12/2004. (IV. 7.) AB határozatban írtak alapján azt fejtette ki, hogy ha a NAV-nak nyilvánosságra kellene hoznia a működését érintő jogszabály módosítására irányuló döntés-előkészítő javaslatokat, úgy az társadalmi feszültséget kelthet, veszélyezteti, és rombolja a döntéshozatal/jogalkotás hitelességét, gazdasági manipulációra adhat lehetőséget, gazdasági károkat okozhat. A jogszabálmódosítási javaslatok idő előtti nyilvánosságra kerülése spekulációkat válthat ki, és megkérdőjelezheti a NAV feladat- és hatáskörének illetéktelen külső befolyástól mentes ellátását. Ez hátrányosan befolyásolná a NAV jogszabályelőkészítő eljárásban való közreműködési kötelezettségét, másrészt alkalmas lehet a jogalkalmazói tárgyilagosság nyilvánosság előtti megkérdőjelezésére, vagy a törvényes működési rend megzavarására.

[62] A NAV a minisztérium hozzájárulása, a minisztérium által végzett közérdek mérlegelés hiányában nem teheti nyilvánossá a kért adatokat.

[63] A jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló 2010. évi CXXXI. törvény a minisztériumban előkészített jogszabályok tervezeteire vonatkozik, azaz az olyan helyzetekre, amikor a jogszabály előkészítés már egy magasabb kidolgozottsági szintet ért el, tehát amikor az azt előterjesztő minisztérium már előkészítette a jogszabálmódosítás tervezetét, vagy legalább annak koncepcióját (ez utóbbi társadalmi egyeztetésre bocsátása azonban külön mérlegelést igényel).

[64] A bírósági ítélet ezen jogszabályra történő hivatkozása az ítélet indokolásának [32] bekezdésében már emiatt is téves. Nyilvánvaló, hogy a már kidolgozott jogszabálytervezet nyilvánosságára vonatkozó törvényi előírás nem alkalmazható a még kidolgozás, tervezés alatt álló munkaanyagokra. A bíróság jogértelmezése kiüresítené az Info tv. 27. § (5) bekezdésének jogszabály előkészítésben történő alkalmazhatóságát.

[65] A 8. pont szerinti 1048/2023/BREH eljárási rend kiadására kötelező rendelkezés megváltoztatását nem kéri, ugyanakkor az elsőfokú ítélet indokolásának [42] - [44] bekezdéseiben rögzített jogértelmezés téves, ezért azt mellőzni kell.

[66] A NAV tv. 1. § (1) bekezdésében, a Jat 1. § *b)* pontjában, 23. § (1) bekezdés *b)* pontjában és (4) bekezdés *c)* pontjában és a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (2) bekezdés *a)* pontjában foglaltak alapján arra mutatott rá, hogy a jogszabály nem definiálja a „testületi központi államigazgatási szerv” fogalmát, ugyanakkor a NAV, mint központi államigazgatási szerv nem tekinthető testületi jelleggel működő szervnek.

[67] Az elsőfokú bíróság így helytelenül hivatkozott a Jat. 23. § (1) bekezdés *b)* pontjára, hiszen a NAV tekintetében – mivel nem testületi központi államigazgatási szerv –, a Jat. 23. § (4) bekezdés *c)* pontja alkalmazandó. Ezen rendelkezés szerint a központi államigazgatási szerv vezetője – a NAV esetében az elnök – normatív utasítást adhat ki.

[68] Normatív utasítást tehát kizárólag a NAV elnöke adhat ki, míg a perbeli eljárási rendet a NAV bünyügyi és rendészeti elnökhelyettese kiadmányozta, így az ezért sem minősülhet közjogi szervezetszabályozó eszköznek. Figyelemmel kell lenni a Nemzeti Adó- és Vámhivatal Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 5/2022. (VIII. 5.) PM utasítás 3. § (1) bekezdésére is. A NAV tevékenységének, működésének irányítása során alkalmazott NAV rendelkezések nagy része nem minősül közjogi szervezetszabályozó eszköznek.

[69] A felperes a kereseti kérelmében megjelölt 9 pontból (4-8., 10-12., 14.) 6 pontban (4., 6., 10. 11., 12., 14.) elállt a keresetétől, és csupán 3 pontban (5., 7., 8.) tartotta fenn kereseti kérelmét, melyből a 7. pontot érintően a Fővárosi Törvényszék a keresetét elutasította. Mindezek alapján az elsőfokú bíróság tévesen határozta meg a pernyertesség, pervesztesség arányát, túlnyomórészt (77,7%-ban) az alperes lett pernyertes, ezért a felperes részére megítélt perköltség leszállítása indokolt.

[70] A felperes az elsőfokú ítélet helybenhagyását, az alperes másodfokú perköltségben marasztalását kérte.

[71] A 3069/2019. (IV. 10.) AB határozat indokolásának [41] bekezdésében, a 3070/2019. (IV. 10.) AB határozat indokolásának [43] bekezdésében és a 6/2016. (III. 11.) AB határozat indokolásának [35] bekezdésében írtak alapján azt emelte ki, hogy az alperes az elsőfokú eljárás során nem jelölt meg olyan konkrét jogalkotási folyamatot, amelyben az adatkérés 5. pontjában szereplő adatok felhasználására sor kerülne. Nem terjesztett elő olyan dokumentumokat sem, amelyek alapján a megtagadás jogszerűségének tartalmi ellenőrzése lehetséges lett volna.

[72] A 29/2014. (IX. 30.) AB határozat indokolásának [16] bekezdésében és a 4/2021. (I. 22.) AB határozat indokolásának [32] bekezdésében foglaltak alapján azt emelte ki, hogy a jogalkotási folyamat nyilvánossága csak kivételesen korlátozható. Az adott esetben sem az alperes, sem a minisztérium működése nem tekinthető olyan körülménynek, amely a kért adatok nyilvánosság előli elzárását indokolná. Önmagában a jogalkotási folyamat hipotetikus veszélyeztetése egy demokratikus jogállamban nem lehet közérdekű adatok nyilvánosságát korlátozó indok.

[73] Az alperes fellebbezése az eljárásrend kiadására vonatkozó kötelezés szempontjából nem egyértelmű [Pp. 371. § (1) bekezdés b) pont], abból nem állapítható meg, hogy az alperes a megváltoztatást a rendelkező rész tekintetében is kéri-e. Ha ugyanis a BREH nem tartozik a Jat. hatálya alá, akkor nem vonatkozik rá a Jat. 26. § (2) bekezdése szerinti azon kötelezettség sem, hogy azt a Magyar Közlönyben közzé kell tenni.

[74] A BREH közérdekű adatnak minősül az Info tv. 3. § 5. pontja alapján is, amelyre főszabályként a nyilvánosság elve vonatkozik, mivel az abban foglalt adatok az alperesnek az adatigényléssel összefüggő közfeladat ellátásával összefüggésben keletkezett adatok {21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [35]}.

[75] Az érintett kereseti kérelmek vonatkozásában az elállás mellett csak az alperes írásbeli ellenkérelmének előterjesztését követően döntött, az utóbb elállással érintett adatigénylési pontok vonatkozásában sem az Info tv. szerinti válaszadási határidőn belül, sem a keresetindítást megelőzően nem adott érdemi választ. Csupán az írásbeli ellenkérelmében tájékoztatta az utóbb elállással érintett 6 adatigénylési pont vonatkozásában az érdemi álláspontjáról.

[76] A per tárgyát képező kereseti kérelmek vonatkozásában az elsőfokú bíróság helyesen alkalmazta a Pp. 83. § (2) bekezdését.

[77] Az alperes észrevételében aaptalannak állította a felperes azon hivatkozását, hogy a fellebbezés az eljárási rendet érintő részében nem egyértelmű.

[78] A Fővárosi Törvényszék rendelkezésének megfelelően a felperes részére e-mail útján megküldte a kiadmányozott BREH eljárási rend hiteles másolatát és módosítását, valamint az áttekinthetőség érdekében annak egységes szerkezetű példányát is 2025. április 28-án és május 8-án.

[79] Az elsőfokú bíróság az eljárást a felperes kérelmének megfelelően, a felperes részbeni elállása folytán szüntette meg egyes kereseti pontok tekintetében a Pp. 241. § (1) bekezdés a) pontja, valamint a 242. § (2) bekezdése alapján 6/9 részben, perköltség megállapítása nélkül.

[80] A Pp. 85. § (1) bekezdése szerint az eljárás megszüntetése esetén az alperes perköltségét – a (2)–(4) bekezdésben foglalt kivétellel, vagy a felek eltérő megállapodása hiányában – a felperes téríti meg.

[81] Az adott esetben a Pp. 85. § (2)–(4) bekezdésében foglaltak nem teljesültek, az alperes nem ismerte el a megszüntetett részben a kereset megalapozottságát és nem is teljesítette (újra) a kereset benyújtását követően az adatigényt, megállapodás sem született a felek között a kérdésben és a fél megszűnésére sem került sor.

[82] Ebben az esetben a bíróság nem is vizsgálhatja, hogy az alperes okot adott-e a perre az elállással érintett kereseti kérelmek vonatkozásában, a megszüntetett rész tekintetében tehát a felperes perköltséget nem érvényesíthet.

[83] Mindezek alapján a kereset egészét (9 kérdés) tekintve mindössze 2 kérdés tekintetében lett az elsőfokú ítélet szerint a felperes pernyertes, ebből következően a 7/9 rész helyett tévesen és törvénysértő módon állapította meg a Fővárosi Törvényszék elsőfokú

ítéletében 1/3-2/3 (azaz 3/9-6/9) arányban a felperes javára a pernyertesség arányát, és számolta ki ez alapján a felperesnek járó perköltség összegét.

[84] Az ítélet perköltségre vonatkozó rendelkezését – az ítélet érdemi megváltoztatásának hiányában – úgy kell módosítani, hogy az alperes 200.778 forint elsőfokú perköltség megfizetésére köteles.

[85] A felperes által felszámított másodfokú perköltség részben nem áll összefüggésben az érvényesített joggal (a BREH eljárási rendet már megkapta, az ezzel kapcsolatos indokolás módosítás körében a fellebbezési ellenkérelem tévesen hivatkozik formai hiányosságra és érdemi érvelést nem tartalmaz), a rendelkező rész módosítására irányuló fellebbezés kapcsán az ellenkérelem szükségtelenül hosszadalmas, a perköltség tekintetében előadott érvelés pedig alaptalan és nincs összhangban a Pp. 85. § (1) bekezdésének szabályaival.

[86] Az alperes a Fővárosi Ítéltábla 1.Pf.20.269/2025/7. számú végzésében foglalt anyagi pervezetés alapján zártan csatolta az 5. pontban kiadni kért iratok hiteles másolati példányait mellékletekkel (1712511620-A01, 1691129706-A02, 1691838062-A03, 1681058513-A04 és 1712712168-A05).

[87] A felperes az eljárás szabálytalansága miatti kifogást terjesztett elő (Pf. 8. sorszám) arra hivatkozással, hogy utólagos bizonyításnak a Pp. 373. § (2)-(5) bekezdései alapján a fellebbezésben és a másodfokú eljárás során kivételesen van helye, azonban a Pp. ezen rendelkezéseit felülírja az Info tv. 31/B. § azon fordulata, miszerint a közérdekű adatok kiadása iránti perben utólagos bizonyításnak nincs helye.

[88] A Pp. szerint az utólagos bizonyítás körébe tartozik minden bizonyítási indítvány és bizonyíték, mely – az elsőfokú eljárás során – a perfelvételt lezáró végzés meghozatala után, az ítélet meghozatalát megelőző tárgyalás berekesztéséig kerül előterjesztésre. E rendelkezés, valamint a másodfokú eljárás során kivételes jelleggel engedélyezhető utólagos bizonyításra vonatkozó szabályrendszer azt jelenti, hogy az ítéltábla az alperest utólagos bizonyításra hívta fel az adatigénylés 5. pontjára vonatkozólag.

[89] Az Info tv. 31/B. § (1) bekezdése alapján az ítéltábla végzésben foglalt rendelkezése jogszabályt sért, a felperes ezzel abba a helyzetbe kerül, hogy az alperes bizonyíték iránti előterjesztésére fellebbezést a rendesbíróági eljárás során már nem terjeszthet elő. Ezzel sérül a jogorvoslathoz való joga, mely az Alaptörvény XXVIII. cikkében foglalt tisztességes bírósági eljáráshoz való jogának sérelméhez vezet.

[90] A felperes eljárás szabálytalansága miatti kifogása alaptalan a következő okok miatt.

[91] A másodfokú bíróság által elvégzett anyagi pervezetés, az alperesnek az 5. pontban kiadni kért adatok zárt iratként való csatolására történő felhívása nem sérti a közérdekű adat kiadása iránti perekben alkalmazandó Info tv. 31/A. § (2) bekezdésében és 31/B. § (1) bekezdésében foglaltakat, és ezen belül az utólagos bizonyítás tilalmát sem. A másodfokú bíróság az iratok áttekintése alapján a Pp. 370. § (4) bekezdése szerint azt állapította meg, hogy az elsőfokú bíróság által végzett anyagi pervezetés nem volt megfelelő, ezért ezt a felek tudomására hozta és a Pp. 369. § (4) bekezdése alapján elvégezte a saját anyagi jogi álláspontja szerint helyes pervezetést.

[92] A közérdekű adat megismerésére irányuló igénnyel összefüggésben indított perben az alperes által megjelölt megtagadási okok érdemi vizsgálata, a közérdekűségi teszt elvégzése az irat érdemi vizsgálata nélkül nem végezhető el. Ha az adatkezelő a tény- és jogállítása igazolására a bíróságnak az anyagi pervezetése körében a bizonyítási érdekébe tartozó tájékoztatása ellenére nem indítványozza az adatigény tárgyát képező irat zártan történő csatolását, önmagát zárja el attól, hogy a tényelődadása és a zártan kezelt iratok

összevetése alapján a bíróság abba a helyzetbe kerüljön, hogy a megtagadási okok tárgyában érdemben döntsön (a Kúria Pfv.20557/2024/6. számú határozata). Az alapjogi mérlegelés elvégzésének kötelezettsége hivatalból terheli a bíróságot.

[93] Emiatt – főszabályként – szükséges volt az iratok beszerzése és a jelen ügyben nem álltak fenn olyan különleges körülmények, amelyek miatt ez mellőzhető lett volna.

[94] A vizsgálendő iratok rendelkezésre állásának biztosítása nem a bizonyítékok rendelkezésre bocsátásával kapcsolatos kérdés, mert a közérdekű adatok kiadása iránti perben a vonatkozó dokumentumok olyan okiratoknak minősülnek, amelyekben szereplő adatok képezik magának a pernek a tárgyát. Ezért a bíróság csak akkor vonhatja le a dokumentumok hiányával kapcsolatos jogkövetkezményt, ha a fél kifejezett felhívásra sem tárja azokat a bíróság elé.

[95] Ennek megfelelően a Fővárosi Ítéltábla a Pp. 369. § (4) bekezdés szerinti anyagi pervezetés körében az alperest tájékoztatta, hogy az ügyben – az alperes fellebbezésben is megismételt, az 5. pont szerinti adatok döntést megalapozó jellegére való hivatkozására tekintettel – a vonatkozó iratok (jogszabálmódosítási javaslat) tartalmának ismerete nélkül a bíróság érdemi döntést nem hozhat és arról is, hogy a védekezésében foglaltakra tekintettel szükséges a kiadni kért adatok (jogszabálmódosítási javaslat) tartalmának bíróság elé tárása.

[96] A Fővárosi Ítéltábla figyelemmel volt arra, hogy a Kúria jogértelmezése szerint „közérdekű adat kiadása iránti perben az Infotv. 31. § (1) bekezdése szerint alkalmazandó 31/B. § (1) bekezdése értelmében utólagos bizonyításnak nincs helye. Az idézett jogszabály tiltó rendelkezését a jogalkotó az átfogó normarendszerben az elsőfokú eljárás szabályai között helyezte el, ezzel szemben az eljárás egésze során érvényesülő speciális megszorító szabályokat az Infotv. 31/C. § a)-g) pontjai tartalmazzák. Ebből a rendszertani értelmezés alapján az a következtetés vonható le, hogy Infotv. 31/B. (1) bekezdésben foglalt speciális rendelkezések az elsőfokú eljárás során alkalmazandók, az utólagos bizonyítás tilalma kizárólag az elsőfokú eljárás során érvényesül.” Az alapul szolgáló perben a Kúria megállapította, hogy „az elsőfokú bíróság által a perfelvételi szakban elmulasztott anyagi pervezetés nem zárhatja el a fellebbező felet a másodfokú bíróság által elvégzett anyagi pervezetését követően a perfelvételi nyilatkozatának megtételétől. Tekintettel arra, hogy az Infotv. 31/B. § (1) bekezdése a másodfokú eljárásra irányadó rendelkezéseket nem tartalmaz, ezért azt a másodfokú bíróság nem sérthette meg. Ezen indokok miatt nem sérült a másodfokú eljárás során az elsőfokú eljárásra irányadó Infotv. 31/A. § (2) bekezdése sem” (a Kúria Pfv.21160/2023/7. számú határozata indokolásának [33] bekezdése).

[97] Az alperes a 9. sorszámú beadványában az 5. pontban kért adatokat tartalmazó iratokat zártan csatolta, amire a másodfokú bíróság anyagi pervezetése teremtett lehetőséget.

[98] A fellebbezés részben alapos.

[99] A Fővárosi Ítéltábla a fellebbezést a Pp. 376. § (1) bekezdés alapján tárgyaláson kívül bírálta el. A felülbírálat során a Pp. 380. §-ban megjelölt, az elsőfokú ítélet kötelező hatályon kívül helyezésére okot adó körülményt nem észlelt, mindezek alapján – az elsőfokú ítélet megváltoztatására irányuló fellebbezési kérelemre tekintettel – a Pp. 383. § (2) bekezdése alapján az ügy érdemében döntött. Felülbírálati jogkörét a Pp. 370. § (1) bekezdésének megfelelően a fellebbezési kérelem és ellenkérelem korlátai között gyakorolta.

[100] Fellebbezés hiányában jogerőre emelkedett az elsőfokú ítéletnek a keresetet részben elutasító rendelkezése. A fellebbezés alapján a felülbírálat arra terjedt ki, hogy az alperes az 5. pontban kért adatok kiadására köteles-e, illetve a kiadni kért – és az elsőfokú ítélet alapján az alperes által kiadott – eljárási rend közjogi szervezetszabályozó eszköznek minősül-e, e körben az elsőfokú ítélet indokolásának megváltoztatása, illetve a közjogi szervezetszabályozó eszköz minősítésre vonatkozó részének mellőzése szükséges-e.

[101] A másodfokú bíróság végkövetkeztetése az, hogy az elsőfokú bíróság ítélete a fellebbezéssel érintett körben, a kereset szerinti, 5. pontban kiadni kért adatok tekintetében az irányadó anyagi jognak megfelel, e körben a megállapított tényekből az elsőfokú bíróságétól eltérő jogi következtetés nem vonható le. A 8. pontban kiadni kért 1048/2023/BREH számú eljárási rend nem minősül közjogi szervezetszabályozó eszköznek, így az elsőfokú ítélet indokolásának erre vonatkozó részét ([42] - [44] bekezdések) mellőzni kell. Erre tekintettel az ítéltábla az elsőfokú ítéletet a Pp. 383. § (2) bekezdésében foglaltaknak megfelelően részben megváltoztatta.

[102] Az 5. pontban kért adatok tekintetében a perben azt kellett vizsgálni, hogy az alperes által a minisztérium részére megküldött jogszabálmódosítási javaslat része-e a jogszabály-előkészítési folyamatnak és ezáltal döntést előkészítő adatnak minősül-e, ha igen, úgy annak megismerése jogszerűen korlátozható-e.

[103] A 3486/2022. (XII. 20.) AB határozat indokolása [33] és [34] bekezdéseiben foglaltak alapján az alperes helyesen mutatott rá arra, hogy a jogszabály előkészítésére vonatkozó adat tekintetében szükséges annak vizsgálata, hogy döntést megalapozó iratról van-e szó, az elsőfokú bíróság pedig tévesen következtetett arra, hogy önmagában a módosító javaslat megküldésével a jogszabály módosítására, előkészítésére irányuló eljárás nem tekinthető folyamatban lévőnek.

[104] A Jat. 15/A. §-ában, 16. § (1) bekezdésében és 22. §-ában, a NAV tv. 13. § (8) bekezdés *i)* pontjában, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 5/2022. (VIII. 5.) PM utasítás 9. § *e)* pontjában foglaltak értelmezése alapján a jogalkalmazási tapasztalatokra alapítottan megfogalmazott jogszabálmódosítási javaslat a minisztériumi jogszabályelőkészítéshez tartozó döntés-előkészítő információ, azaz a minisztérium Jat. 16. § (1) bekezdésében, illetve 22. § (1) bekezdésében rögzített feladat-ellátása körében keletkezett. Ezért a 3486/2022. (XII. 20.) AB határozat indokolásának [33] és [34] bekezdéseiben foglaltak értelmében döntéselőkészítő adatnak minősül.

[105] Ezen nem változtat az sem, hogy az alperesnek nincs információja arról, hogy a döntést a minisztérium meghozta-e már, a javaslatot elvetette-e vagy annak alapján a jogalkotási folyamat elindult-e. Mind a javaslat elvetése, mind az annak alapján történő jogszabálmódosítás kezdeményezése döntésnek minősül, a jogszabály előkészítéséért felelős minisztériumnak kell arról döntenie, hogy elfogadja-e a jogszabály előkészítésében közreműködő NAV szerv által a jogszabály módosítására vonatkozóan tett javaslatokat vagy sem.

[106] Az Info tv. 27. § (5) és (6) bekezdése a közérdekű adatok kiadása, kiadhatósága tekintetében különbséget tesz aszerint, hogy a kiadni kért adatok által megalapozott döntés már megszületett-e vagy sem. Az (5) bekezdés szerint a döntés megalapozását szolgáló adatok a keletkezésüktől számított 10 évig nem nyilvánosak, az adatok megismerését azonban - az adat megismeréséhez és a megismerhetőség kizárásához fűződő közérdek súlyának mérlegelésével - az adatot kezelő szerv vezetője engedélyezheti. A (6) bekezdés alapján amennyiben a döntés már megszületett, úgy annak meghozatalát szolgáló adat főszabály szerint kiadható, az adatkiadás ilyen esetben csak szűk körben, a jogszabályban meghatározott indokok alapján tagadható meg, ha az adat további jövőbeni döntés megalapozását is szolgálja vagy az adat megismerése a közfeladatot ellátó szerv törvényes működési rendjét vagy feladat- és hatáskörének illetéktelen külső befolyástól mentes ellátását, így különösen az adatot keletkeztető álláspontjának a döntések előkészítése során történő szabad kifejtését veszélyeztetné. Ebben az esetben az adatkezelőre hárul a bizonyítás kötelezettsége az elutasítás indokainak megalapozottsága tekintetében.

[107] Az ún. közérdekűségi teszt tételes megfogalmazását az Alkotmánybíróság 3069/2019. (IV. 10.) AB határozata indokolásának [42]-[46] bekezdései tartalmazzák: döntés

megalapozását szolgáló adat csak az adott szerv (feladat- és hatáskörébe tartozó) döntése meghozatalára irányuló eljárás során készített, vagy rögzített adat lehet. A döntés megalapozását szolgáló adat e minősége továbbá kizárólag a konkrét döntéshozatali eljáráshoz való kapcsolata révén állhat fenn. Az is általános szempont, hogy a dokumentum egésze, tartalmától függetlenül – tehát vizsgálat nélkül, vagy egyetlen adat miatt – nem minősíthető döntést megalapozó adatnak (adatelv). Az adatkezelő nem hivatkozhat kényelmi szempontokra, vagyis arra, hogy az adatigénylés teljesítéséhez egy terjedelmesebb dokumentum átvizsgálása, a benne található nyilvános adatoknak a nem nyilvános adatoktól való elkülönítése szükséges, ami többletfeladatot jelent. További általános szempont az, hogy az adatigénylést elutasító döntést – a hatékony jogorvoslat biztosítása érdekében – tartalmilag indokolni kell, amelynek során ki kell térni arra, hogy pontosan milyen folyamatban lévő eljárásban meghozandó döntés megalapozását szolgálja a kiadni kért közérdekű adat, illetve arra is, hogy a közérdekű adat kiadása mennyiben befolyásolja a szóban forgó döntés meghozatalát, vagyis, hogy az meghiúsítaná-e a döntés hatékony végrehajtását, vagy ellehetetlenítené-e az illetéktelen befolyástól mentes, független, hatékony köztisztviselői munkát.

[108] Kiemelkedő fontosságú az érdemi bírósági kontroll, ezért nem elegendő formálisan hivatkozni az adat döntést megalapozó jellegére, azt valamilyen – a bíróság által felülvizsgálható – módon indokolni, igazolni is kell, azaz az eljáró bíróságnak az adatszolgáltatás-megtagadás jogcímét és tartalmi indokoltságát egyaránt vizsgálnia kell {21/2013. (VII. 19.) AB határozat, rendelkező rész 2. pontja; 6/2016. (III. 11.) AB határozat, Indokolás [41-43]}.

[109] Amennyiben az adatkezelő szerv vezetője a közérdekű adat kiadásának megtagadása mellett dönt, azt az Alaptörvényből levezethető, valamint a törvényben meghatározott szempontoknak megfelelően indokolni köteles. A közérdekű adatok megismeréséhez való jog súlyos sérelmét eredményezi, ha az adatkezelő a nyilvánosság korlátozásánál arra hivatkozik, hogy az adat döntést megalapozó adat, de annak igazolását mellőzi, ezzel ugyanis kiüresíthetővé válik a közérdekű adatok nyilvánosságához való jog {5/2014. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [41, 43]}.

[110] A 29/2014. (IX. 30.) AB határozat indokolásának [16] bekezdésében és a 4/2021. (I. 22.) AB határozat indokolásának [32] bekezdésében foglaltak alapján a felperes helyesen hivatkozott arra, hogy egy demokratikus jogállamban fokozott jelentőséggel bír a jogalkotási folyamat nyilvánossága, amely csak rendkívül kivételesen korlátozható. Önmagában a jogalkotási folyamat hipotetikus veszélyeztetése egy demokratikus jogállamban nem lehet közérdekű adatok nyilvánosságát korlátozó indok.

[111] A másodfokú bíróság figyelemmel volt az alperesnek a 21/2013. (VII. 19.) AB határozat indokolásának [43] bekezdésében, a 3070/2019. (IV. 10.) AB határozat indokolásának [38] bekezdésében és a 12/2004. (IV. 7.) AB határozatban írtak alapján kifejtett érveire is.

[112] Az ütköző érdekek mérlegelése a rendelkezésre álló dokumentumok alapján elvégezhető volt. Az iratok tartalma alapján az a következtetés vonható le, hogy a vonatkozó jogszabálmódosítási javaslatok olyan részletszabályok módosítását érintik, amelyekre vonatkozó információk nyilvánosságra kerülése a NAV és a minisztérium feladat- és hatáskörének illetéktelen külső befolyástól mentes ellátásának befolyásolására nem alkalmas, a jogalkotási folyamat veszélyeztetése nem állapítható meg. Az alperes általános hivatkozása az adott esetre vonatkozóan konkrétumokban nem ragadható meg, a nyilvánosság korlátozása az adott esetben nem indokolható.

[113] A nyilvánosság kizárása csak kivételesen indokolt esetben szükséges, illetve lehetséges. Nyilvánvalóan ellentétes a jogszabály céljával, rendeltetésével az is, hogy a

meghozandó döntés pontosan meg nem határozható távoli időpontra kerüljön, és pusztán a döntés-előkészítésre hivatkozással ezáltal a közérdekű adatok bizonytalan ideig legyenek elzárva a nyilvánosság elől. Konkrétumok megjelölése nélkül nem jelent érdemi érvet a nyilvánosság kizárására az sem, hogy a jogszabálmódosítási javaslatok nyilvánosságra kerülése félreértésekhez vezethet, társadalmi feszültséget kelthet, veszélyezteti, és rombolja a döntéshozatal, a jogalkotás hitelességét, gazdasági manipulációra adhat lehetőséget, gazdasági károkat okozhat.

[114] Alapos ugyanakkor a fellebbező fél érvelése arra vonatkozóan, hogy a 8. pontban kiadni kért eljárási rend nem közjogi szervezetszabályozó eszköz. E vonatkozásban a fellebbezés a Pp. 371. § (1) bekezdés *b)* pontjában foglaltaknak megfelel. A fellebbezés tartalma szerint sem minősül a BREH kiadására kötelező rendelkezés megváltoztatása iránti kérelemnek. Az alperes az eljárási rendet és módosításait az elsőfokú ítélet meghozatalát követően a felperesnek kiadta, a közjogi szervezetszabályozó eszközként minősítés vitatása pedig azon nem változtat, hogy az eljárási rend közérdekű adat jellege és nyilvánosságának korlátozhatósága az alperes által felhozott megtagadási ok alapján vizsgálható lett volna.

[115] A NAV tv. 1. § (1) bekezdés, a Jat. 23. § (1) bekezdés *b)* pont és (4) bekezdés *c)* pont egybevetett értelmezésének eredményeként megállapítható, hogy a NAV, mint központi államigazgatási szerv nem tekinthető testületi jelleggel működő szervnek, így normatív határozatot sem hozhat a szervezetének és működésének, tevékenységének, valamint cselekvési programjának szabályzására. Az elsőfokú bíróság így helytelenül hivatkozott a Jat. 23. § (1) bekezdés *b)* pontjára.

[116] A NAV tekintetében a Jat. 23. § (4) bekezdés *c)* pontja alkalmazandó. Ezen rendelkezés szerint a központi államigazgatási szerv vezetője – a NAV esetében az elnök – adhat ki normatív utasítást, amelyeket a Jat. 26. § (2) bekezdésének megfelelően a Magyar Közlönyben közzé kell tenni.

[117] Az adott esetben az eljárási rendet a NAV bünyügyi és rendészeti elnökhelyettese kiadmányozta, így az nem minősülhet közjogi szervezetszabályozó eszköznek.

[118] A Nemzeti Adó- és Vámhivatal Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 5/2022. (VIII. 5.) PM utasítás 3. § (1) bekezdése szerint a NAV tevékenységének, működésének irányítása során a) közjogi szervezetszabályozó eszközként utasítás, b) irányító eszközként eljárási rend, szabályzat és körlevél [az a) és b) pontban foglaltak a továbbiakban együtt: irányító eszköz], c) jogalkalmazást segítő eszközként útmutató, tájékoztatás és módszertani segédlet adható ki [az a)–c) pontban foglaltak a továbbiakban együtt: NAV rendelkezések].

[119] Az alperes helyesen hivatkozott arra, hogy a NAV tevékenységének, működésének irányítása során alkalmazott NAV rendelkezések nagy részt, az adott esetben a felperes részére kiadott eljárási rend sem minősül közjogi szervezetszabályozó eszköznek.

[120] Mindezekre figyelemmel a Fővárosi Ítéltábla az elsőfokú ítélet indokolásának [42] - [44] bekezdéseit mellőzte.

[121] Alapos a felperes részére megítélt elsőfokú perköltség összegének mérséklésére irányuló fellebbezés is.

[122] A pernyertesség, pervesztesség arányának megállapításánál abból kell kiindulni, hogy a Pp. 83. § (4) bekezdése értelmében, ha a fél az érdemi tárgyalási szakban az önállóan elbíráható követelése összegét leszállította, a leszállított rész tekintetében pervesztesnek kell tekinteni, kivéve, ha a leszállításra azért került sor, mert az ellenfél a követelés egy részét utóbb teljesítette vagy a fél a perfelvétel lezárásáig önhibáján kívüli okból nem határozhatta meg a követelése mértékét. A Pp. 85. § (2) bekezdése az eljárás elállás miatti megszüntetése

esetén – ha az elállásra azért került sor, mert az alperes a követelést az eljárás megindítását követően teljesítette – úgy rendelkezik, hogy a felperes perköltségét az alperes téríti meg.

[123] Az adott esetben az alperes a 2025. január 28-án kelt válaszlevelében a felperes eredetileg 16 pontban megfogalmazott adatigényére a válaszadási határidőt 15 nappal meghosszabbította, majd 2025. február 14-én kelt levelében az adatigénylésre válaszolt. A keresetlevélben a felperes az 1-3., a 9. és a 13. valamint a 15-16. pontokban megfogalmazott kérdéseire kapott választ nem kifogásolta. Az 1-3., illetve 15-16. pontban szereplő adatok vonatkozásában az adatokat kiadta, de a 4-8., 10-12., 14. pontban kért adatok kiadását részben vagy egészben megtagadta.

[124] A 2025. március 28-án megtartott tárgyaláson a felperes a keresetétől részben elállt. A kereseti kérelmét kizárólag az eredeti adatigénylésben 5., 7., 8. pont alatt feltett kérdésekre vonatkozóan tartja fent és ennek megfelelően a perköltségigényt is pontosítani kívánta (70.P.20.874/2025/5. számú jegyzőkönyv 3. oldal utolsó bekezdés).

[125] A 4., 6., 10., 11., 12., 14. pontban foglalt adatigénylések tekintetében az elsőfokú bíróság azért szüntette meg az eljárást, hogy a perfelvételi tárgyaláson a felperes bejelentette, hogy a keresetétől az ellenkérelem tartalmára tekintettel részben el kíván állni és az 5., 7., 8. kérdés kivételével a kereseti kérelmét nem tartja fenn, azaz a 4., 6., 10., 11., 12., 14. kérdések vonatkozásában a keresetétől el kíván állni, amihez az alperes hozzájárult (70.P.20.874/2025/5-I. számú végzés).

[126] Az adott esetben a Pp. 85. § (2)-(4) bekezdésében foglaltak nem alkalmazhatóak, az alperes nem ismerte el a megszüntetett részben a kereset megalapozottságát és nem is teljesítette a kereset benyújtását követően az adatigényt.

[127] Az adott esetben a bíróság nem vizsgálhatja, hogy az alperes okot adott-e a perre az elállással érintett kereseti kérelmek vonatkozásában, a megszüntetett rész tekintetében tehát a felperes utóbb perköltséget nem érvényesíthet.

[128] Az alperes a fellebbezésében 200.778 forint erejéig ismerte el a felperes perköltségigényét, a 2/9 – 7/9 – felperesre terhesebb pernyertesség, pervesztesség arány alapján – a felperes javára az általa érvényesített perköltségigény alapulvételével magasabb összegű perköltség nem állapítható meg, ezért az ítéltábla az alperes fizetési kötelezettségét az elismert összegre szállította le.

[129] A fellebbezés részben alapos, a másodfokú eljárásban a pernyertesség és a pervesztesség aránya közötti különbség, valamint a fél és az ellenfél javára meghatározott perköltségek összege közötti különbség nem jelentős, ezért egyik fél sem köteles perköltség megtérítésére (Pp. 83. § (2) bekezdés).

[130] Az eljárás az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény 57. § (1) bekezdés o) pontja alapján illetékmentes.

Budapest, 2025. szeptember 4.

Dr. Kovács Helga s.k.
a tanács elnöke

Dr. Kovács Éva s.k.

dr. Stecbauer Anita s.k.

előadó bíró

bíró