



**A Kúria
mint felülvizsgálati bíróság
ítélete**

Az ügy száma: Pfv.IV.21.264/2023/6.

A tanács tagjai:

Dr. Stark Marianna a tanács elnöke

Dr. Dzsula Marianna előadó bíró

Dr. Pataki Árpád bíró

Szolnokiné dr. Csernay Krisztina bíró

Véghné dr. Szabó Zsuzsanna bíró

A felperes:

felperes (cím)

A felperes képviselője:

Kollarics Flóra Ügyvédi Iroda (cím1, ügyintéző: dr. Kollarics Flóra ügyvéd)

Az alperes:

Állami Számvevőszék (cím2)

Az alperes képviselői:

Mayer M. Balázs Ügyvédi Iroda (cím3, ügyintéző: dr. Mayer M. Balázs ügyvéd)

A per tárgya:

Közérdekű adat kiadása

A felülvizsgálati kérelmet benyújtó fél:

Az alperes

A másodfokú bíróság neve és a jogerős határozat száma:

Fővárosi Ítéltábla 2.Pf.20.412/2023/5/II.

Az elsőfokú bíróság neve és a határozat száma:

Fővárosi Törvényszék 66.P.23.091/2022/10.

Rendelkező rész

A Kúria a jogerős ítéletet hatályon kívül helyezi, az elsőfokú bíróság ítéletét megváltoztatja és a teljes keresetet elutasítja.

Kötelezi a felperest, hogy 15 napon belül fizessen meg az alperesnek 193.040 (százkilencvenháromezer-negyven) forint első-, másodfokú és felülvizsgálati eljárási költséget.

Az ítélet ellen felülvizsgálatnak nincs helye.

Indokolás

A felülvizsgálat alapjául szolgáló tényállás

[1] A felperes egyetemi tanár, médiakutató, az alperes az Országgyűlés pénzügyi és gazdasági ellenőrző szerve.

[2] Az alperes egyik feladata a Nemzeti Média-és Hírközlési Hatóság 2020. évi egységes költségvetésének végrehajtásáról szóló 2021. évi CXLIX. törvény (a továbbiakban: NMHH tv.) 6. § (2) bekezdése alapján, hogy e törvény hatályba lépését követően a tárgyévre, majd azt követően 4 évente, az érintett 4 éves időszakra vonatkozóan a tárgyévet, illetve a tárgyidőszakot követő 8 hónapon belül ellenőrizze a Médiaszolgáltatás-támogató és Vagyonkezelő Alap (a továbbiakban: Alap) számára közszolgálati feladatok ellátására nyújtott források felhasználását abból a szempontból, hogy az Alap közszolgálati feladatainak ellátására nyújtott finanszírozás meghaladja-e a közszolgálati feladatok nettó költségeit. A vizsgálat eredménye alapján az alperes javaslatot tehet a következő költségvetési időszakra vonatkozó finanszírozás mértékének módosítására.

[3] A felperes 2022. november 10-én közérdekű adat megismerése iránti kérelmében kérte az alperestől az NMHH törvény 6. § (2) bekezdése alapján elvégzett ellenőrzés eredményeit, az összes ehhez kapcsolódó dokumentummal, a megállapítások alapjául szolgáló számításokkal és egyéb bizonyítékokkal együtt, valamint az eddig tett javaslatok teljes szövegének kiadását. Az alperes a 2022. november 21-én kelt válaszában megtagadta az igényelt adatok kiadásának a teljesítését.

A kereseti kérelem és az alperes védekezése

[4] A felperes keresetében az előzetes adatmegismerése iránti kérelmében megjelölt adatok kiadásának a teljesítésére kérte kötelezni az alperest.

[5] Előadta, hogy az alperes közfeladatot lát el az Alaptörvény 43. cikk (1) bekezdése alapján. Az Országgyűlés pénzügyi, gazdasági ellenőrző szerve és kezeli is a kiadni kért adatokat. Az alperes részére az NMHH tv. 6. § (2) bekezdése írja elő annak a közfeladatnak(ellenőrzés) az elvégzését, amelynek során keletkezett adatok kiadásának a teljesítését kéri. Az Alap feladatát a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról

szóló 2010. évi CLXXXV. törvény (a továbbiakban: Mttv.) 136. § (1) bekezdése rögzíti, az Alapot az NMHH Médiatek tanácsa kezeli. Az Alap a köz érdekében gyárt és finanszíroz közszolgálati célú tartalmakat, ezért a működése során keletkező adatok közérdekű adatok, illetve az alperes ellenőrzése során előállított, keletkezett adatok is azok.

[6] Az alperes a kereset elutasítását kérte. Védekezése szerint az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény (a továbbiakban: Ásztv.) 27. § (5) bekezdése az általa kezelt adatok célhoz kötött felhasználására vonatkozó olyan, az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) 27. § (2) bekezdés *e*

Az első- és másodfokú ítélet

[7] Az elsőfokú bíróság ítéletével kötelezte az alperest, hogy 15 nap alatt az név e-mail címre küldje meg a felperesnek a 2020. évre vonatkozó, a Médiaszolgáltatás-támogató és Vagyonkezelő Alap részére közszolgálati feladatok ellátására nyújtott források felhasználásának ellenőrzéséhez kapcsolódóan az ellenőrzés eredményeit, az ehhez kapcsolódó dokumentumokat, a megállapítások alapjául szolgáló számításokat és a 2022. november 10-ig tett javaslatok teljes szövegét. Ezt meghaladóan a keresetet elutasította.

[8] Az elsőfokú bíróság indokolása szerint az nem volt vitatott a perben, hogy az alperes közfeladatot lát el és kezeli a kiadni kért adatokat. Kiemelte, hogy az alperes alaptalanul hivatkozott az Ásztv. 27. § (5) bekezdésének 2023. január 1-jétől hatályos rendelkezésére és a kapcsolódó miniszteri indokolás tartalmára. Az Állami Számvevőszék szervezetével és működésével, valamint a nemzetiségek jogaival összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2022. évi LXXIX. törvény (a továbbiakban: Módtv.) 26. § (1) bekezdése értelmében a törvény 27. § (5) bekezdését módosító rendelkezés ugyanis csak 2023. január 1-jén lépett hatályba. A felperes az előzetes kérelmét 2022. november 10-én nyújtotta be, ezért a perben a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 15. § (1) bekezdésének *ae*

[9] Az elsőfokú bíróság jogértelmezése szerint az Ásztv. nem tartalmaz a megismerést korlátozó olyan konkrét rendelkezést, amely az alperest kiveszi az Infotv. hatálya alól, vagy lehetővé teszi számára a közérdekű adat megismerése iránti igény teljesítésének a megtagadását. Az „adatbetekintés, adatkezelés” cím alatt található rendelkezés a számvevő eljárása során megismert, kezelt adatoknak az ellenőrzés során történő felhasználhatóságára, a felhasználás céljára vonatkozó rendelkezés. A célhoz kötöttség az Infotv. alkalmazásában a személyes adatok kezelésére vonatkozó törvényi feltétel, az nem irányadó a közérdekű adatok kezelésére (Kúria Pfv.IV.20.517/2016/8.). A szabályozási környezetet figyelembe véve a célhoz kötött adatkezelés [jelen ügyben az Ásztv. 27. § (5) bekezdése] nem az Infotv. szerinti megismerési korlátot jelenti, hanem a személyes adatok védelméhez való jog indokolatlan

korlátozása elleni garanciális törvényi rendelkezés {6/2016. (III. 11.) AB határozat, Indokolás, [33] bekezdése}.

[10] Az elsőfokú bíróság megállapítása szerint a keresetben megjelölt közérdekű adatok megismerését korlátozó speciális törvényi rendelkezés hiányában az alperes köteles azok kiadásának a teljesítésére. Az alperes nyilatkozata szerint az Infotv. 27. § (5) és (6) bekezdésében írt megtagadási okra nem hivatkozott, ezért nem vizsgálta, hogy az ellenőrzés során szerzett információk idő előtti nyilvánosságra hozatala alkalmas lehet-e a tevékenységének befolyásolására és ezáltal a függetlenségének megsértésére. Kiemelte, hogy ugyanezen okból nincs jelentősége annak sem, hogy elkészült-e az ellenőrzés lefolytatását követően a jelentés, ezért mellőzte az alperes törvényes képviselőjének a személyes meghallgatását.

[11] Nem találta alaposnak az alperesnek azt a hivatkozását sem, hogy a keresetnek helyt adó rendelkezés teret enged a rendeltetésellenes joggyakorlásnak. A közérdekű adatigény teljesítésére irányuló kereset esetén ugyanis nem vizsgálható annak célja. Arra ugyan helytállóan hivatkozott az alperes, hogy a jogszabály nem határozza meg a jelentés elkészítésének a határidejét, az a körülmény azonban, hogy a 2020. (helyesen: 2021.) tárgyévre vonatkozó jelentést még nem készítette el, nem eshet a felperes terhére, erre hivatkozással az igényelt adatok kiadása nem tagadható meg.

[12] A felperes által megjelölt „egyéb bizonyítékok” körében elutasította a keresetet, mivel a keresetnek ez a része alkalmatlan a végrehajtásra. A felperes nem jelölte meg, hogy pontosan milyen adatot (okiratot, számítást, dokumentumot) ért az „egyéb bizonyítékok” alatt. Az adatigénylés időpontjára figyelemmel az NMHH tv. 6. § (5) bekezdésében írt javaslat tekintetében akként rendelkezett, hogy kizárólag a 2022. november 10-ig keletkezett javaslatok kiadására köteles az alperes.

[13] Az alperes fellebbezése folytán eljáró másodfokú bíróság ítéletével az elsőfokú bíróság ítéletének nem fellebbezett részét nem érintette, fellebbezett rendelkezését helybenhagyta.

[14] A másodfokú bíróság indokolása szerint az elsőfokú bíróság a jogvita elbírálására irányadó jogszabályi rendelkezéseket teljes körűen ismertette, az érdemi döntése és annak indokai is teljes egészében helytállóak.

[15] A másodfokú bíróság egyetértett az elsőfokú bírósággal abban a kérdésben, hogy a kereset elbírálása során az adatigénylés időpontjában, azaz a 2022. november 10-én hatályos jogszabályi rendelkezéseket kell alkalmazni. Az Ásztv. 27. § (5) bekezdésében foglalt szabályt tartalmazó „adatbetekintés, adatkezelés” alcímmel ellátott részek [27. § (1)-(7) bekezdések] az ellenőrzést végző számvevőknek a dokumentumokba és az informatikai eszközökkel kezelt adatnyilvántartó rendszerek adatállományába való betekintési, másolatkérési jogára vonatkozó rendelkezéseket tartalmaznak, külön szabályozva a személyes adatokat tartalmazó dokumentumokba, nyilvántartásokba történő betekintést, azok átvételét, kezelését, valamint a különleges adatok és a bünyügyi személyes adatok kezelését. Ezek a szabályok azt határozzák meg, hogy az ellenőrzés során az ellenőrzött szervezetről, vagy annak dolgozójáról, tisztségviselőjéről megszerzett információkat a számvevő milyen célra használhatja fel. Lényegében egyfajta bizalmas adatkezelést írnak elő és amellet, hogy azt biztosítják, hogy az ellenőrzést végzők a legszélesebb körben hozzáférjenek, férhessenek az ellenőrzött szervek, szervezetek adataihoz, előírják a megszerzett adatok kezelésének a szabályait is, a személyes adatok kezelésénél az adatvédelmi szabályokra figyelemmel.

[16] A másodfokú bíróság jogértelmezése szerint a hivatkozott jogszabályhely nem azt sorolja fel, hogy az alperes ellenőrzése során az ellenőrzött szervezetektől beszerzett – egyébként nem vitásan közérdekű adatnak minősülő – adatról ki kaphat jogszerűen

tájékoztatást – tehát nem a megismerés külső korlátját állítja fel – hanem az alperes szervezetén belüli felhasználhatóságát, a felhasználás célhoz kötöttségét rögzíti. Mindez azonban nem érinti az alperes, mint közfeladatot ellátó szervet terhelő közérdekű adatszolgáltatási kötelezettséget. Az adatkiadási kötelezettséget törvényi felhatalmazás alapján kizáró speciális rendelkezés hiányában pedig az alperes köteles a felperes által igényelt közérdekű adatok kiadásának a teljesítésére. A felperes rendeltetésellenes joggyakorlására, a tevékenységének veszélyeztetettségére vonatkozó érvelése kapcsán visszautalt az elsőfokú ítélet indoklásában írtakra.

[17] A másodfokú bíróság az alperes fellebbezése tárgyában kiemelte, hogy az elsőfokú eljárásban nem hivatkozott arra az okra, hogy az ellenőrzéssel kapcsolatban 2022. november 10-ig nem tett javaslatokat. Az ellenkérelem-változtatást a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) 373. § (1) bekezdése a fellebbezési eljárásban általánosságban tiltja. Az alperes állítása pedig olyan új tény állításának (Pp. 214. §) minősül, amelyre a Pp. 373. § (2) bekezdése értelmében a fellebbezésében már nem kerülhet sor. Az alperes ugyanis nem hivatkozott arra, hogy önhibáján kívüli okból, a tárgyalás berekesztését követően jutott tudomására ez a tény, ezért ez a fellebbezési hivatkozása érdemben nem vizsgálható. Megjegyezte, hogy az adatigénylésre a válaszadás azzal is teljesíthető, hogy nincs ilyen adat.

[18] A másodfokú bíróság nem tulajdonított jelentőségét annak a ténynek sem, hogy időközben az alperes nyilvánosságra hozta a jelentését. Az Infotv. 30. § (2) bekezdése szerint ugyanis az adatigénylésnek közérthető formában és – amennyiben ezt az adatot kezelő közfeladatot ellátó szerv aránytalan nehézség nélkül teljesíteni képes – az igénylő által kívánt formában, illetve módon kell teljesíteni. Aránytalan nehézségre az alperes nem hivatkozott, ezért a felperes által kért módon köteles teljesíteni a közérdekű adat kiadását. A jelentés közzétételét igazoló és az annak elérhetőségét biztosító linket is az alperes csupán a fellebbezésében közölte, emiatt az adatigénylésnek jogszerűen nem tett eleget.

[19] Mindezek alapján a másodfokú bíróság az elsőfokú bíróság ítéletének fellebbezett rendelkezését a Pp. 383. § (2) bekezdése alapján helybenhagyta.

A felülvizsgálati kérelem és ellenkérelem

[20] A jogerős ítélet ellen az alperes terjesztett elő felülvizsgálati kérelmet, amelyben – tartalma szerint – annak részbeni hatályon kívül helyezését, elsődlegesen az elsőfokú bíróság ítéletének a részbeni megváltoztatását és a teljes kereset elutasítását, másodlagosan az elsőfokú bíróságnak új eljárásra és új határozat hozatalára utasítását, harmadlagosan a másodfokú bíróság új eljárásra és új határozat hozatalára utasítását kérte.

[21] Megsértett jogszabályként az Infotv. 27. § (2) bekezdés e) pontját, a Pp. 2. § (2) bekezdését, a 279. § (1) bekezdését, a 341. § (1) bekezdését, a 342. § (1) és (3) bekezdését, az Ásztv. 27. § (5) bekezdését, a 29. § (1) – (3) bekezdéseit, a 32. § (1) – (5) bekezdéseit jelölte meg. Hivatkozott arra is, hogy a jogerős ítélet ellentétes az Alkotmánybíróság, illetve a Kúria közzétett határozataiban kifejtett jogértelmezéssel.

[22] Felülvizsgálati álláspontja szerint a jogerős ítélet – az NMHH tv. téves értelmezése folytán – nem a felperes keresetéről rendelkezik, illetve túlterjeszkedik azon. Az NMHH tv. és a felperes kereseti kérelmének helyes értelmezése alapján az ugyanis a 2021. évre vonatkozó ellenőrzés eredményének és dokumentumainak a kiadására irányult, ezzel szemben

a jogerős ítélet a 2020. évre vonatkozó ellenőrzés eredményének és dokumentumainak kiadására kötelezte.

[23] Hangsúlyozta, az eljáró bíróságok figyelmen kívül hagyták, hogy közjogi helyzete alapján az Országgyűlésnek alárendelt, hatósági jogkör nélküli, hivatali típusú szervezet. Tevékenységét az Országgyűlés kivételével minden szervtől függetlenül végzi, amely az Alaptörvény 43. cikkében és az Ásztv.-ben rögzített személyi, pénzügyi, jogi és szervezeti garanciákban nyilvánul meg. Az Ásztv. „Az ellenőrzés szabályai” című fejezetében található rendelkezések – köztük a 27. § (5) bekezdése – az alperes és a számvevők számára a független, befolyásmentes ellenőrzés kereteit biztosítják. A szabályozás az alperes nevében eljáró számvevő számára széles körben lehetővé teszi az ellenőrzött szervezet adataihoz való hozzáférést, azonban egyidejűleg a megszerzett adatok kezelésének szabályait is rendezi. Mivel a számvevő az ellenőrzési feladat teljesítése során az alperes képviselőjében jár el, az adatkezeléssel összefüggésben a számvevőt kötelező jogszabályi rendelkezés az alperest is kötelezi.

[24] Kifejtette, hogy az Ásztv. 27. §-hoz fűzött miniszteri indokolásra figyelemmel, az Ásztv. 27. § (5) bekezdésének helyes értelmezése az, hogy az ellenőrzés során megszerzett adatokat az ellenőrzés folyamatban léte alatt kizárólag a jelentés elkészítéséhez lehet felhasználni. Ezt a jogértelmezést a Kúria Pfv.IV.20.419/2021/6.számú precedens határozata is megerősíti. A jelentés elkészítéséig az alperesen kívül az adatok megismerésére kizárólag az Ásztv. 29. § (1) bekezdésében felsorolt személyek jogosultak, ebbe a személyi körbe a közérdekű adatok megismerése iránti igényt előterjesztő személy nem tartozik bele. Az Ásztv. 27. § (5) bekezdése szerinti korlátozás azt is jelenti, hogy az ellenőrzés során megszerzett közérdekű adatok kizárólag arra a célra használhatóak fel, amelynek eredményeként a törvény által meghatározott formában, az alperes jelentésében közzéteszik.

[25] Rámutatott, az ezzel ellentétes jogértelmezés a közpénzügyi ellenőrzési közfeladatok ellátása során a függetlenségének sérelmét vagy annak veszélyeztetését eredményezheti. Az ellenőrzés során, az ellenőrzött szervezetre vonatkozó közérdekű adatok szükségszerű koncentrációja kizárólag az ellenőrzés céljának megvalósulását szolgálja. A Kúria Pfv.IV.21.176/2022/4. számú döntésére hivatkozással kifejtette, hogy a közérdekű adatok ezen céltól eltérő felhasználása az adatigénylés szempontjából visszaélésszerű gyakorlathoz vezethet, veszélyeztetheti alaptevékenységének az ellátását. A közérdekű adat megismerése iránti igény teljesítése ugyanis nem szolgál közérdekű célt abban az esetben, ha azt a törvény alapján védendő ellenőrzési információk nyilvánosságra hozatalával, a közfeladatot ellátó szerv ellenőrzésének mintegy felülellenőrzésére használják fel.

[26] Az Alkotmánybíróság és a Kúria határozatára hivatkozással állította, hogy az Ásztv. 27. § (5) bekezdése az Infotv. 27. § (2) bekezdés e) pontja szerinti, a közérdekű adatok nyilvánosságát korlátozó olyan törvényi rendelkezés, amely kizárja az ellenőrzés alatt a felperes által megjelölt adatok adatigénylés útján történő megismerését [Kúria Pfv.IV.20.941/2018/4., 3319/2020. (VII. 24.) AB határozat].

[27] Rámutatott, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a közfeladatot ellátó szerv az általa kezelt, a közfeladatával összefüggésbe nem hozható és más forrásból könnyebben beszerezhető közérdekű adatok tekintetében nem minősül az alapjogi jogviszony kötelezettjének {13/2019. (IV. 8.) AB határozat, Indokolás [58] és [78]}. Ezért az ellenőrzés során birtokába került, az ellenőrzött szerv közfeladatával összefüggésben álló adatok tekintetében nem ő felelős az alapjog érvényesüléséért.

[28] Megjegyezte, hogy az Ásztv. 27. § (5) bekezdésének 2023. január 1-től hatályos rendelkezésének azért van jelentősége, mert a perben alkalmazandó jogszabályi rendelkezés tekintetében is egyértelművé teszi a jogalkotó eredeti szándékát.

[29] A felperes felülvizsgálati ellenkérelmében a jogerős ítélet hatályában fenntartását kérte, annak helyes indokai alapján.

A Kúria döntése és jogi indokai

[30] A jogerős ítéletnek a keresetet részben elutasító rendelkezése nem volt felülvizsgálattal támadott. A Kúria a felülvizsgálati eljárás rendkívüli perorvoslati jellegéből következően a Pp. 423. § (1) bekezdése alapján a joghatályosan előterjesztett felülvizsgálati kérelem keretei között, az abban konkrétan megjelölt jogszabályok tekintetében vizsgálta és ítélte meg a jogerős ítélet jogszabálysértő voltát.

[31] A felülvizsgálati kérelem alapos a következők szerint.

[32] Pp. 424.§ (1) – (3) bekezdése értelmében az eredményes felülvizsgálat alapja eljárási, illetve anyagi jogi szabálysértés lehet. Az eljárásjogi szabálysértésre hivatkozás azonban csak akkor lehet eredményes, ha annak az ügy érdemi elbírálására lényeges kihatása van.

[33] Az alperes mind anyagi, mind eljárási szabálysértésre hivatkozással támadta a jogerős ítéletet.

[34] Eljárási szabálysértésként azt sérelmezte, hogy az eljárt bíróságok megsértették a kérelemhez kötöttség elvét és a kereseten való túlterjeszkedés tilalmát, az érdemi döntés korlátait, mivel a 2020. évi ellenőrzéshez kapcsolódó adatok kiadásának teljesítésére kötelezték, holott az NMHH tv. nem erre az évre írta elő az ellenőrzést.

[35] A Kúria megállapítása szerint – az alperes hivatkozásával szemben – az elsőfokú bíróság ítélete rendelkező részében csupán elírásra került az ellenőrzés évszáma. A felperes keresete az előzetes adatmegismerés iránti igényével azonosan, az alperesnek az NMHH tv. 6. § (2) bekezdése alapján 2021. évre folytatott vizsgálatát érinti, az eljárt bíróságok is erről döntöttek. Az elsőfokú bíróság ítélete rendelkező részében a 2020. év nyilvánvalóan elírásra került, az eljárt bíróságok a felperes keresete alapján az NMHH tv. 6. § (2) bekezdése alapján elrendelt ellenőrzés tárgyában döntöttek, ez az elírás hivatalból is kijavítható a Pp. 352. § (1) bekezdése értelmében. Az alperes is így értelmezte az elsőfokú bíróság ítéletét, a fellebbezésében ugyanis ezt nem is sérelmezte. Ezért az ügy érdemi elbírálására kiható eljárási szabálysértés nem történt, az évszám elírás kijavításának elmulasztása nem az ügy érdemére kiható eljárási szabálysértés.

[36] A felülvizsgálati kérelemben megjelölt anyagi jogszabálysértések alapján a Kúriának azt kellett megítélnie, hogy az alperes köteles-e a folyamatban levő ellenőrzési eljárása alatt, az ahhoz kapcsolódó közérdekű adat megismerése iránti igény teljesítésére.

[37] Az eljárt bíróságok helytállóan indultak ki abból, hogy az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdése alapján mindenkinek joga van személyes adatai védelméhez, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez.

[38] Az Alkotmánybíróság a 4/2021. (I. 22.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh.) értelmezte az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdését, meghatározva az információs szabadság tartalmát. Az Alkotmánybíróság a korábbi határozataival egyezően rögzítette, hogy az információs szabadság tárgyát elsősorban a közérdekű adatok képezik. Az információs szabadság a demokratikus, az alapjogok széles körét garantáló pluralista jogállam fenntartása szempontjából kiemelt fontosságú, ugyanakkor nem abszolút, vagyis nem korlátozhatatlan alapjog. A közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog más alapvető jog

értvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával törvényben korlátozható az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése alapján.

[39] A nyilvánosság elvéhez képest a közérdekű adatok elzárása kivétel, azt csak kényszerítő esetekben lehet elfogadni, illetve a korlátozást elrendelő törvényt megszorítóan kell értelmezni {lásd: 21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [39]}. A korlátozás formailag csak törvényben, tartalmilag pedig csak a lehető legszűkebb körben, az elérni kívánt céllal arányosan tekinthető legitimnek {lásd: 2/2014. (I. 21.) AB határozat, Indokolás [30]}. Mindezekre figyelemmel azt kellett vizsgálni, hogy a korlátozásnak ezek a feltételei a jelen esetben fennállnak-e.

[40] Az információs szabadság korlátozhatóságának kereteit – az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésére figyelemmel – az Infotv. szabályozza részletesen; az Alaptörvény VI. cikke alapján, az ott biztosított alapjogok érvényesítése érdekében határozza meg az információs jogok tartalmát és biztosítja e jogok hatékony érvényesülését {Abh., Indokolás [46]}. Az Infotv. 1. § -a ezt szem előtt tartva határozza meg e törvény célját: a hatálya alá tartozó tárgykörökben az adatok kezelésére vonatkozó alapvető szabályok meghatározása annak érdekében, hogy a természetes személyek magánszféráját az adatkezelők tiszteletben tartsák, valamint a közügyek átláthatósága a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez és terjesztéséhez fűződő jog érvényesítésével megvalósuljon.

[41] Az alperes mint a közpénzek ellenőrzésére létrehozott független szerv az adat megismerése iránti igény megtagadásának indokaként az Infotv. 27. § (2) bekezdés e) pontjára hivatkozott, amely kifejezetten megengedi, hogy törvény az információs szabadságot központi pénzügyi vagy devizapolitikai érdekből korlátozza.

[42] A Kúria nem ért egyet az eljárt bíróságokkal abban a kérdésben, hogy az Ásztv.-nek az alperes kötelezően nyilvánosságra hozandó jelentésének alapját képező, folyamatban levő ellenőrzési eljárásához kapcsolódó rendelkezések nem tartozik az Infotv. 27. § (2) bekezdés e) pontjában meghatározott törvényi rendelkezés közé.

[43] Ennek megítéléséhez abból kell kiindulni, hogy az Alaptörvény 43. cikk (1) bekezdése értelmében az alperes az Országgyűlés pénzügyi és gazdasági ellenőrző szerve. A törvényben meghatározott feladatkörében ellenőrzi a központi költségvetés végrehajtását, az államháztartás gazdálkodását, az államháztartásból származó források felhasználását és a nemzeti vagyon kezelését. A keresetben megjelölt, az NMHH tv. 6. § (2) bekezdésében meghatározott feladata is ilyen ellenőrzési kötelezettségét határozza meg: az alperesnek az Alap számára közszolgálati feladatok ellátására nyújtott források felhasználását abból a szempontból kell ellenőriznie, hogy az Alap közszolgálati feladatainak ellátására nyújtott finanszírozás meghaladja-e a közszolgálati feladatok nettó költségeit. A 6. § (4) bekezdése azt is előírja, hogy a (2) bekezdés szerinti vizsgálat eredménye alapján az alperes javaslatot tehet a következő költségvetési időszakra vonatkozó finanszírozás mértékének módosítására. Az (5) bekezdés értelmében pedig az Alap költségvetésére vonatkozó tervezetét az alperes esetleges javaslatainak figyelembevételével kell benyújtani az Országgyűlésnek. Az NMHH tv. fenti rendelkezései központi pénzügyi érdekből határozzák meg az alperes ellenőrzési feladatát, amely lefolytatásának konkrét szabályait az Ásztv. tartalmazza.

[44] Az Alkotmánybíróság is vizsgálta már az alperes „jogállását”; megállapította, hogy olyan alkotmányos intézmény, amely az Országgyűlés kivételével minden más szervtől függetlenül végzi tevékenységét, függetlensége az Alaptörvény 43. cikkében és az Ásztv.-ben rögzített személyi, pénzügyi, jogi és szervezeti garanciákban nyilvánul meg... Az alperest megillető szervezeti és személyi függetlenséget az Ásztv. 1. § (2) bekezdése akként deklarálja, hogy az ellenőrzési tevékenysége során minden más szervezettől független {3304/2020. (VII. 24.) AB határozat, Indokolás [44]-[46]}.

[45] Az Alaptörvény 28. cikke szerint a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. A jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambulumát, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.

[46] Az eljáró bíróságok figyelmen kívül hagyták az alperes speciális jogállását, az ellenőrzési tevékenységét szabályozó Ásztv. preambulumban rögzített célt: az Országgyűlés a közpénzek kezelésének, felhasználásának, valamint a nemzeti vagyon kezelésének, védelmének és hasznosításának ellenőrzése érdekében alkotta az Alaptörvény végrehajtására, az Alaptörvény 43. cikk (4) bekezdése alapján. A preambulumban megfogalmazott cél elérése érdekében rögzíti az 1. § (2) bekezdése, hogy az alperes ellenőrzési tevékenysége során minden más szervezettől független, míg a (3) bekezdés értelmében általános hatáskörrel végzi a közpénzekkel és az állami és önkormányzati vagyonnal való felelős gazdálkodás ellenőrzését.

[47] Az Ásztv. III. fejezete tartalmazza az alperes ellenőrzése során irányadó szabályokat, az ellenőrzött szervezet észrevételezési jogát (29. §), az ellenőrzési jelentés elkészítését és annak nyilvánosságát (32.§). A folyamatban levő ellenőrzés során az Állami Számvevőszék és a nevében ellenőrzést végző számvevő adatbetekintési, adatkezelési jogosultságát az Ásztv. 27. §-a rendezi, 2022. december 31-ig „Adatbetekintés, adatkezelés”, 2023. január 1-től „Adatbetekintés, adatkezelés és adatok célhoz kötött felhasználása” alcímmel. A jelen perben alkalmazandó Ásztv. 27. § (2) és (3) bekezdése az alperesre és a nevében ellenőrzést végző számvevőre tartalmaz rendelkezést, míg a 27. § (6)–(8) bekezdése csak az alperes adatkezeléséről rendelkezik. Az Ásztv. törvényjavaslatának jelen perben alkalmazandó 27. §-ához fűzött indokolás szerint „A javaslat biztosítja továbbá az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló törvényben meghatározott közérdekű adatok és közérdekből nyilvános adatok tekintetében az Állami Számvevőszék hatáskörei gyakorlásával összefüggő közvetlen adathozzáférést és adatfelhasználást az ellenőrzéseinek megtervezése és lefolytatása érdekében, az e törvényben foglalt adatvédelmi rendelkezések biztosításával.”

[48] Az Ásztv. 27. § (5) bekezdés első mondata ezzel összhangban kötelező jelleggel kimondja, hogy az ellenőrzés során az ellenőrzött szervezetről vagy annak dolgozójáról, tisztségviselőjéről megszerzett információk a jelentés, az e törvény 5. § (13) bekezdése szerinti elemzés és tanulmány készítésén kívül nem használhatók fel más célra. A 27. § (5) bekezdés második mondata utal a számvevőre, kimondva, hogy a számvevő a tudomására jutott minősített adatot vagy egyéb, törvény által védett titkot köteles megőrizni, azt külön felhatalmazás nélkül harmadik személynek nem adhatja át, és feladatkörén kívül nem használhatja fel. Az alperes az Ásztv. 1. §-ában meghatározott közfeladata alapján készíti el a jelentést, illetve az Ásztv. 5. § (13) bekezdése értelmében az elemzést és a tanulmányokat. Az Ásztv. 32. § (3) bekezdése alapján nyilvános – az ellenőrzés befejezése után – a feltárt tényeket, az ezeken alapuló megállapításokat, következtetéseket tartalmazó jelentése. Törvény a nyilvánosságot minősített adatok védelme érdekében korlátozhatja. A nyilvánosságra hozott jelentés nem tartalmazhat minősített adatot vagy a törvény által védett egyéb titkot.

[49] A Kúria jogértelmezése szerint az Ásztv. 27. § (5) bekezdés első mondatában az információk célhoz kötött felhasználására vonatkozó rendelkezés az alperesnél folyamatban levő ellenőrzés során azt a célt szolgálja, hogy biztosítsa az alperes mindenfajta külső befolyástól mentes ellenőrzési tevékenységét, az ellenőrzés függetlenségét, a közpénz felhasználásának eredményes ellenőrzését. Ez a rendelkezés biztosítja az alperes ellenőrzési kötelezettségének teljesítését támogató, széleskörű adatmegismerési jogosultság

eredményeként megszerzett adatok felhasználásának garanciális törvényi korlátját az ellenőrzés alatt, kizárva azoknak a jelentés közzététele előtt nyilvánosságra kerülését.

[50] A Kúria fenntartja a Pfv.IV.21.217/2021/5. és a Pfv.IV.20.234/2023/3.számú precedens határozatában az Infotv. 27. § (2) bekezdésében meghatározott törvényben rögzített, az adatok nyilvánosságát korlátozó rendelkezések megítélésére vonatkozó álláspontját. Eszerint a közérdekű adatok kiadása iránti perben a közérdekű adat nyilvánossága a főszabály, de törvényben meghatározott okokból kivételesen lehetséges az adatok nyilvánosságának korlátozása; amennyiben a korlátozás törvényben rögzített feltételei megvalósulnak, a közérdekű adat kiadását további mérlegelés nélkül meg kell tagadni.

[51] A Kúria megítélése szerint az ellenőrzés időszakában az átlátható közpénz ellenőrzésről készült jelentés közzétételéig – azaz a feltétlenül szükséges mértékben és az elérni kívánt céllal arányosan – az Ásztv. 27. § (5) bekezdése az Infotv. 27. § (2) bekezdés e) pontja szerint törvényi korlátozást jelent. Az Ásztv. 29. §-a – az észrevételezési jog keretében – meghatározza a számvevőszéki jelentés készítése során a hozzáférésre jogosultak, mint az eljárásban „jogi érdekekkel” rendelkezők körét, azt, hogy kinek, milyen felhatalmazás alapján és milyen adat adható ki a folyamatban levő ellenőrzési eljárásról. A jelentés nyilvánosságra hozatalát megelőző adatigénylés teljesítésének kizárása biztosítja az alperes ellenőrzési feladatának a külső befolyástól mentes ellátását, az alperes és a számvevők törvényben deklarált függetlenségét és az ellenőrzés során vizsgált személyek adatainak védelmét.

[52] A Kúria megállapítása szerint ez a jogértelmezés áll összhangban az Ásztv. 32. § (3) bekezdésével, amely az ellenőrzés befejezése után kifejezetten rendelkezik az alperes jelentésének nyilvánosságáról, egyes minősített adatok kivételével. Ez a nyilvánosság azonban nem terjed ki a folyamatban levő ellenőrzésre, annak adatai közérdekű adatként az ellenőrzés befejezése előtt nem hozhatók nyilvánosságra. A jelentés nyilvánosságra hozatala után – a törvényi rendelkezés alapján – hozzáférhetőek, kutathatóak a jelentésben foglalt ellenőrzési információk, adatok. Az ezzel ellentétes jogértelmezés ellentmond az Alaptörvény 28. cikkében megfogalmazott józan ész követelményének, mivel kiüresíti az alperes ellenőrzésének befejezése után a jelentés nyilvánosságra hozatali kötelezettségét, veszélyeztetheti az alperes befolyásmentes közpénzügyi ellenőrzési kötelezettsége, az Alaptörvény 43. cikkében rögzített közfeladata teljesítését.

[53] Ezért a Kúria megítélése szerint az alperes helytállóan hivatkozott arra, hogy a folyamatban levő ellenőrzés alatt, az annak eredményéről készült jelentés közzétételét megelőzően az Ásztv. 27. §-a szerint „védendő” adatok, „ellenőrzési információk” közérdekű adatigénylés keretében nem férhetők hozzá, nem hozhatók nyilvánosságra. Az ezzel ellentétes jogértelmezés az alperes közpénzügyi ellenőrzési közfeladata ellátása során az alperes függetlenségének potenciális sérelmét, illetve annak veszélyeztetését eredményezheti. Az Infotv. szerinti közérdekű adatigénylés ugyanis nem szolgál „közérdekű célt”, ha az potenciálisan alkalmas arra, hogy a törvény alapján egyébként védendő ellenőrzési információk nyilvánosságra hozatalával a közfeladatot ellátó szerv ellenőrzésének kvázi „felülellenőrzésére” használják fel.

[54] Mindezek alapján a Kúria megállapította, hogy az alperes jogszerűen tagadta meg a közérdekű adat megismerése iránti igény teljesítését.

[55] A kifejtettekre tekintettel a Kúria a jogerős ítéletet a Pp. 424. § (3) bekezdése alapján hatályon kívül helyezte, és a Pp. 405. § (1) bekezdése szerint alkalmazandó Pp. 383. § (2) bekezdése alapján az elsőfokú bíróság ítéletét részben megváltoztatta és a teljes keresetet elutasította.

Az alkalmazott jogszabályok és az alkalmazott joggyakorlat

[56] 2011. évi CXII. törvény (Infotv.) 3. § 5. pont, 26. § (1) bekezdés, 30. § (2) bekezdés
2011. évi LXVI. törvény (Ásztv.) 27. §, 29. §, 32. §
2016. évi CXXX. törvény (Pp.) 2. §, 342. § (1)-(3) bekezdés
2021. évi CXLIX. törvény 6. § (2) bekezdés
Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdés, 28. cikk

A döntés elvi tartalma

[57] A közérdekű adatok kiadása iránti perben a közérdekű adat nyilvánossága a főszabály, de törvényben meghatározott okokból kivételesen lehetséges az adatok nyilvánosságának korlátozása. Az Állami Számvevőszéknél folyamatban levő ellenőrzés alatt az átlátható közpénz ellenőrzésről készült jelentés közzétételéig – azaz a feltétlenül szükséges mértékben és az elérni kívánt céllal arányosan – az Ásztv. 27. § (5) bekezdése az Infotv. 27. § (2) bekezdés *e)* pontja szerint törvényi korlátozásnak minősül.

Záró rész

[58] A Kúria a Pp. 405. § (1) bekezdése szerint alkalmazandó Pp. 83. § (1) bekezdése alapján kötelezte a felperest az alperes első-, másodfokú és felülvizsgálati eljárási költségének megfizetésére, amelynek összegét a bírósági eljárásban megállapítható ügyvédi költségekről szóló 32/2003. (VIII.22.) IM rendelet 3. § (3) és (5) bekezdés, a 4/A. §-a alapján az alperes által felszámított összegben (elsőfokú eljárásban 10 munkaóra, másod-és felülvizsgálati eljárásban 12 munkaóra) állapított meg.

[59] Az eljárás az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény 57. § (1) bekezdés *o)* pont értelmében tárgyi illetékmentes.

[60] A Kúria a felülvizsgálati kérelmet a Pp. 405. § (1) bekezdése folytán alkalmazott Pp. 376. § (1) bekezdés *a)* pontja alapján – az alperes kérelmére – tárgyaláson bírálta el.

[61] Az ítélet elleni felülvizsgálatot a Pp. 407. § (1) bekezdés *d)* pontja zárja ki.

Budapest, 2024. február 21.

Dr. Stark Marianna s.k. a tanács elnöke, Dr. Dzsula Marianna s.k. előadó bíró, Dr. Pataki Árpád s.k. bíró, Szolnokiné dr. Csernay Krisztina s.k. bíró, Véghné dr. Szabó Zsuzsanna s.k. bíró

