



**A Kúria
mint felülvizsgálati bíróság
ítélete**

Az ügy száma: Pfv.IV.20.254/2025/6.

A tanács tagjai:

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

A felperes:

K-Monitor Közhasznú Egyesület (1077 Budapest, Rózsa utca 8. I/2.)

A felperes képviselője:

Dr. Molnár Noémi Fanni egyéni ügyvéd (cím1)

Az alperes:

Kormányzati Ellenőrzési Hivatal (cím2)

Az alperes képviselője:

Balsai Ügyvédi Iroda (cím3; ügyintéző: dr. ifj. Balsai István 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.20.463/2024/4.

Az elsőfokú bíróság neve és a határozat száma:

Fővárosi Törvényszék 15.P.21.031/2024/15.

Rendelkező rész

A Kúria a jogerős ítéletet hatályában fenntartja.

Kötelezi az alperest, hogy 15 napon belül fizessen meg a felperesnek 60.000 (hatvanezer) forint felülvizsgálati eljárási költséget.

Az ítélet ellen felülvizsgálatnak nincs helye.

Indokolás

A felülvizsgálat alapjául szolgáló tényállás

[1] A felperes 2024. február 13-án többek közt a következő közérdekű adatok kiadásának teljesítését kérte az alperestől: a 2021., 2022. és 2023. években ténylegesen végzett ellenőrzéseinek listáját olyan módon, hogy tüntessék fel az ellenőrzött szerv megnevezését, a kormányzati ellenőrzés tárgyát, a kormányzati ellenőrzésre vonatkozó jogszabályi felhatalmazásra történő hivatkozást. Abban az esetben, amennyiben az ellenőrzést soron kívüli rendelték el a Kormányzati Ellenőrzési Hivatalról szóló 355/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Rendelet) 11. § (3) bekezdése alapján, azt is, hogy mely szerv vagy személy (Kormány, miniszterelnök, illetőleg 2022. IX. 14-től kezdődően miniszter) döntése, illetve utasítása alapján rendelte el ezt el a Hivatal elnöke. Amennyiben a soron kívüli ellenőrzés elrendelése a Rendelet 13/A. § (4) bekezdése alapján történt, jelölje meg, hogy mely kormánydöntés végrehajtásával kapcsolatban került sor ennek alkalmazásra. Kérte továbbá a Hivatal elnökének a Rendelet 6. §-a szerinti, 2021. és 2022. évre vonatkozó beszámolójának kiadását. Amennyiben a beszámoló olyan adatot tartalmaz, amelyet a Hivatal döntés meghozatalára irányuló eljárás során készített vagy rögzített, és az adott döntés még nem született meg, illetőleg az adat további jövőbeli 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; úgy a 2021 és 2022-re vonatkozó jelentés másolatát akként kérte megküldeni, hogy a meg nem ismerhető adatokat a másolaton tegyék felismerhetetlenné.

[2] Az alperes 2024. március 4-én tájékoztatta a felperest, hogy a 2021. és 2022. évi beszámolók az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) 27. § (5) és (6) bekezdése alapján a keletkezésüktől számított tíz évig nem nyilvánosak. A további adatok kiadását pedig azért tagadta meg, mert az igény teljesítése a közfeladatot ellátó szerv tényleges kezelésében lévő közérdekű adatok vagy közérdekből nyilvános adatok összevetése útján, a kezelésében lévő adatokhoz képest új adat előállítását tenné szükségessé. Állította, hogy nem rendelkezik az adatigénylésben kért nyilvántartással, annak előállítására pedig az Infotv. 30. § (2a) bekezdés b) pontja és az Alkotmánybíróság gyakorlata {13/2019. (IV. 8.) AB határozat (a továbbiakban: Abh.)} alapján nem kötelezhető.

A kereseti kérelem és az alperes ellenkérelme

[3] A felperes a keresetben az előzetes adatmegismerés iránti kérelmével egyezően azt kérte, hogy az alperes adja ki a 2021., 2022. és 2023. években ténylegesen végzett ellenőrzései listáját olyan módon, hogy tüntesse fel az ellenőrzött szerv megnevezését, a kormányzati ellenőrzés tárgyát, a kormányzati ellenőrzésre vonatkozó jogszabályi felhatalmazásra történő hivatkozást, soron kívüli ellenőrzés elrendelése esetén mely szerv vagy személy döntése, illetve utasítása alapján rendelte el alperes elnöke a soron kívüli kormányzati ellenőrzést, mely kormánydöntés végrehajtásával kapcsolatban került sor a Rendelet 13/A. § (4) bekezdése alkalmazásra (a továbbiakban: 1. kereset); valamint küldje meg az alperes elnöke 2021. és 2022. évi beszámolóját azzal, hogy a meg nem ismerhető adatokat tegye felismerhetetlenné (a továbbiakban: 2. kereset).

[4] Az alperes a kereset elutasítását kérte. Védekezése szerint az általa végzett ellenőrzéseket a felperes által kért csoportosítás szerint nem tartja nyilván (1. kereset). Az adatigénylés csak minőségileg más, új adat létrehozásával lenne teljesíthető, melyre az Abh.-ban kifejtettek szerint adatkezelőként nem köteles.

[5] Állította, hogy az egységes központi irat- és dokumentumkezelési rendszer kiterjesztésével kapcsolatos további feladatokról szóló 2044/2023. Korm. határozat (a továbbiakban: Korm. határozat) előírásainak megfelelően az egységes központi elektronikus irat- és dokumentumkezelési rendszert (a továbbiakban: EKEIDR) köteles használni a hivatalos iratainak iktatására, nyilvántartásainak vezetésére. Az EKEIDR nem tartja nyilván, hogy az egyes vizsgálatok mely szerveket, szervezeteket érintettek. Vannak olyan, többszáz szervet érintő ellenőrzések, amelyeknél az ellenőrzöttek az elektronikus iktatórendszerben egyáltalán nem jelennek meg, mert részükre külön-külön vizsgálatindító és adatszolgáltatást kérő levél sem kerül kiküldésre, az alperes az ellenőrzést más, közhiteles forrásból folytatja le.

[6] Hangsúlyozta, hogy jogszerűen tagadta meg a beszámolók kiadását (2. kereset) az Infotv. 27. § (5) és (6) bekezdése alapján. A beszámolók elkészítése a Rendelet 5. §-ban meghatározott feladatához kapcsolódik, egyfajta tanácsadói véleménynek minősül. Ezért egyfelől a kormány, továbbá miniszteri döntés megalapozását szolgálja, így az Infotv. 27. § (6) bekezdésének első fordulata értelmében jogszerűen zárta el azokat a nyilvánosság elől. Másfelől a belső használatra szánt munkadokumentumok (munkaanyagok, emlékeztetők, tervezetek, vázlatok, javaslatok, szervezeten belül váltott levelek) megismerhetőségének a korlátozottsága a befolyástól mentes, különböző szempontok mérlegelését lehetővé tévő döntéshozatali folyamatot védi. A kiadni kért beszámolókat – zártan kezelve – az elsőfokú bíróság rendelkezésére bocsátotta.

Az első- és másodfokú ítélet

[7] Az elsőfokú bíróság ítéletével kötelezte az alperest, hogy adja ki a felperesnek 2021., 2022. és 2023. években ténylegesen végzett ellenőrzései listáját olyan módon, hogy tüntesse fel az ellenőrzött szerv megnevezését; kormányzati ellenőrzés tárgyát; a kormányzati ellenőrzésre vonatkozó jogszabályi felhatalmazásra történő hivatkozást; soron kívüli ellenőrzés elrendelése esetén, mely szerv vagy személy döntése, illetve utasítása alapján rendelte el alperes elnöke a soron kívüli kormányzati ellenőrzést; soron kívüli ellenőrzés elrendelése esetén mely kormánydöntés végrehajtásával kapcsolatban került sor a Rendelet

13/A. § (4) bekezdése alkalmazásra. Kötelezte továbbá az alperest, hogy az elnökének 2021. évi beszámolóját – annak IV. pontjában szereplő „A tanácsadó tevékenység keretében végrehajtott hatásvizsgálatok” fejezet nélkül, továbbá a 2022. évre vonatkozó beszámolót, annak a IV. pontjában szereplő „A tanácsadó tevékenységek fontosabb megállapításai és javaslati” fejezet nélkül küldje meg a felperesnek.

[8] Az elsőfokú bíróság ítéletének indokai szerint a perben nem vitatott, hogy az alperes a kért adatok adatkezelője, azok a birtokában vannak. Az elnöki beszámolók tekintetében az alperes a nyilvánosság-korlátozási okra csupán formálisan hivatkozott, a korlátozás tartalmi indokoltságának bizonyítása nélkül. A rendelkezésre bocsátott elnöki beszámolók vizsgálata alapján azt állapította meg, hogy a tanácsadói tevékenység körében kifejtetteken kívüli tartalom nem minősül döntéshozatali, döntés megalapozását szolgáló adatnak, információnak. A dokumentációnak egyáltalán nem képezik részét munkaanyagok, emlékeztetők, tervezetek, vázlatok stb. A hivatal működésére, személyi, tárgyi feltételeire vonatkozó információk teljes mértékben tényszerűek, objektívek, jövőbeni döntéshozatallal való kapcsolatot feltételezni sem lehet. Az ellenőrzési tevékenység körében előadottak értelmében a vizsgálatok szinte teljes mértékben befejeződtek, a vizsgálat eredményéhez képest a szükséges intézkedés megtétele is megtörtént.

[9] Az elsőfokú bíróság nem fogadta el az alperesnek az új adat előállítására, mint az adatigény megtagadásának okára történő hivatkozását. Megítélése szerint az iktatási rendszertől, az abból történő kigyűjtési lehetőségektől függetlenül az alperesnek a Rendelet alapján nyilvántartással kell rendelkeznie a felperes által kért adatkör tekintetében. Amennyiben a jogszabályi előírás (Rendelet 13/A. § (1)-(2) bekezdése, 31. §-a) ellenére mégsem áll rendelkezésre a felperes – jogszabályi kategóriákhoz igazodó – 1. keresetében megjelölt adat, az alperes kötelezettsége azt saját költségére és ideje terhére összeállítani. Erre a jogellenes magatartásra pedig a Ptk. 1:4 § (2) bekezdése szerint nem hivatkozhat.

[10] Mindkét fél fellebbezése alapján eljáró másodfokú bíróság ítéletével az elsőfokú bíróság ítéletét megváltoztatta és arra kötelezte az alperest, hogy az alperes elnökének a 2021. évre vonatkozó beszámolóját a IV. pontjában szereplő „A tanácsadó tevékenység keretében végrehajtott hatásvizsgálatok” fejezettel, továbbá a 2022. évre vonatkozó beszámolóját a IV. pontjában szereplő „A tanácsadó tevékenységek fontosabb megállapításai és javaslati” fejezettel együtt adja ki a felperesnek. Egyebekben az elsőfokú bíróság ítéletét helybenhagyta.

[11] A másodfokú bíróság rögzítette, hogy az adatkezelőknek az Alaptörvény VI. cikk (3) cikke alapján alapvető alkotmányos kötelezettsége a közérdekű adatok megismerhetőségének biztosítása, az adatigénylés teljesítése érdekében tevőleges magatartásra is kötelezett. Az Abh. alapján amennyiben az adat közvetlenül nem áll rendelkezésre, a kérelmet akkor is teljesítenie kell, ha az az adatkezelő nyilvántartásainak és/vagy tárolt iratainak az áttekintése útján az adat kikeresését igényli. Önmagában az elektronikus iratkezelő rendszer alkalmatlansága nem szolgál alapul az igény teljesítésének elutasításához. Az adatkezelő azonban új, a kezelt adatoktól minőségileg eltérő adat(sor) előállítására nem köteles.

[12] A másodfokú bíróság kiemelte, a perben nem vitatott, hogy az alperes kezeli az 1. keresetben megjelölt adatokat. Azt azonban nem bizonyította, hogy a kérelem teljesítése az Abh.-ban meghatározott szempontrendszer alapján új adat előállításának minősülne. Az a körülmény, hogy az iktatási rendszere a kérelem szerinti csoportosításban nem tartja nyilván az adatokat, nem érinti az adatkiadási kötelezettségét. A kért adatok kigyűjtése jelen ügyben nem minősül új adatsor előállításának.

[13] A másodfokú bíróság az elnöki beszámolók megismerhetőségével összefüggésben abból indult ki, hogy az adatkiadás megtagadásának alapját szűken kell értelmezni. Az Infotv. 27. § (6) bekezdés második fordulata szerinti megtagadási ok esetén az adatkezelőnek kell bizonyítania, hogy a döntés megalapozását szolgáló adat megismerése veszélyeztetné a

közfeladatot ellátó szerv törvényes működési rendjét, vagy feladat- és hatáskörének illetéktelen külső befolyástól mentes ellátását. A közérdekű adatok megismeréséhez való alapjog korlátozása nem lehet formális, annak tartalmi vizsgálaton kell alapulnia. Az adatkezelő tényelődadása és a zártan kezelt adatok összevetése alapján lehet beazonosítani a döntéselőkészítő adatot. A dokumentum egésze az adatelv elv alapján nem zárható el a nyilvánosság elől. Az Infotv. 30. § (1) bekezdése az adatelv alapján csak a külső befolyástól mentes működést ténylegesen veszélyeztető adatok felismerhetetlenné tételét teszi lehetővé. Abban az esetben azonban, ha a közfeladatot ellátó szerv nem közli, hogy végzett-e és milyen szempontok alapján, milyen eredménnyel érdekmérlegelést a nyilvánosság korlátozása során, továbbá a bíróság számára nem jelöli meg, hogy a zárt iratként rendelkezésére bocsátott beszámolók mely része eshet nyilvánosságkorlátozás alá, akkor a bíróság nem kerül olyan helyzetbe, hogy elvégezze a tartalmi vizsgálatot, felülbírálja az adatkezelő érdekmérlegelésének helytállóságát.

[14] A másodfokú bíróság egyetértett az elsőfokú bíróságnak azzal a megállapításával, hogy az alperes konkrétumok nélkül, csupán általánosságokra hivatkozott arra, hogy a beszámolók nyilvánosságra kerülése mennyiben és milyen okból veszélyeztetné a feladat- és hatáskör illetéktelen, külső befolyástól mentes ellátását, a szakmai álláspontok kifejtését. Abból, hogy a beszámolók nem nyilvánosak, még nem következik, hogy az adatigény jogszerűen megtagadható. Az alperes nem igazolta, hogy a beszámolók nyilvánosságra kerülése ténylegesen mennyiben veszélyeztetné a közfeladatot ellátó szerv törvényes működési rendjét, vagy feladat- és hatáskörének illetéktelen külső befolyástól mentes ellátását. Ennek hiányában a nyilvánosság-korlátozáshoz fűződő érdek nem igazolt, a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő közérdekkel való összemérés alapja nem lehet. A fenti feltételek hiányában, az adott szempontrendszer ismeretében a 2021. és a 2022. évi beszámoló IV. pontjában foglalt fejezet vonatkozásában sem rendelhető el jogszerűen a nyilvánosságkorlátozás.

A felülvizsgálati kérelem és az ellenkérelem

[15] A jogerős ítélettel szemben az alperes terjesztett elő felülvizsgálati kérelmet, amelyben a jogerős ítélet hatályon kívül helyezését, az elsőfokú bíróság ítéletének megváltoztatását és a kereset elutasítását kérte.

[16] Megsértett jogszabályként az Infotv. 26. § (1) bekezdését és a 27. § (6) bekezdését jelölte meg.

[17] Az alperes felülvizsgálati álláspontja szerint a jogerős ítélet azért sérti az Infotv. 26. § (1) bekezdését, mert az első- és másodfokú ítéletnek az alperes ellenőrzési listájára vonatkozó rendelkezése és megállapításai nem megalapozottak. A jelentéskészítési kötelezettsége ugyanis szükségképpen nem eredményezi, hogy az általa végzett ellenőrzések egyes adatait a felperes által kért csoportosítás szerint, a saját nyilvántartásából az erre irányuló kereseti kérelem szerint – új adat létrehozása nélkül – tudja rendelkezésre bocsátani.

[18] Hangsúlyozta, az eljárás során nem volt vitatott, hogy a hivatalos iratainak iktatására, nyilvántartásainak vezetésére szolgáló EKEIDR kizárólag a következő adatokat tartalmazza: beérkező, illetve kimenő iratok iktatási ideje, tárgya, a feladó, illetve a címzett megnevezése, elérhetősége, az iratok iktatószámai, az iratok típusa (eredeti vagy másolat); az informatikai rendszere tehát nem tartja nyilván, hogy az egyes vizsgálatok mely szerveket, szervezeteket

érintettek, sőt még az ellenőrzött, és az ellenőrzöttnek nem minősülő, azonban az ellenőrzés során adatszolgáltatás céljából megkeresett szervek megkülönböztetésére sem alkalmas.

[19] Állította, hogy olyan, többszáz szervet érintő ellenőrzéseket is folytat, amelyeknél az ellenőrzöttek az elektronikus iktatórendszerben egyáltalán nem jelennek meg, mert részükre külön-külön vizsgálatindító és adatszolgáltatást kérő levelet sem küld, helyette az ellenőrzést más, közhiteles forrásból (például kincstári adat-szolgáltatások alapján) folytatja le. A rendszer nem tartalmazza továbbá az ellenőrzési jelentések megállapításait, az egyes ellenőrzések kezdő és befejező időpontját és az ellenőrzések jogalapját sem. Vagyis az általa végzett ellenőrzéseket a felperes által kért csoportosítás szerint nem tartja nyilván; ezért az adatigénylést csak az általa kezelt adatok összevetése útján új, minőségileg új adat előállításával, új adatsor létrehozásával tudja teljesíteni. Minderre pedig az Abh. [59] pontjában kifejtettek miatt nem kötelezhető, ezért ezt az adatigénylést jogszerűen tagadta meg.

[20] Érvelése szerint a másodfokú bíróság az Infotv. 27. § (6) bekezdését megsértve kötelezte az elnök által készített beszámolók kiadására. Kifejtette, hogy az Alkotmánybíróság határozataiban az Infotv. 27. § (6) bekezdés második fordulatának alkalmazásához meghatározta azt a szempontrendszert, amelyet a belső használatra szánt dokumentumok megismerhetőségének a korlátozottsága körében figyelembe kell venni, kiemelve, hogy a megtagadási okra történő adatkezelői hivatkozás - sőt bizonyítási kötelezettség [lásd: Infotv. 31. § (2) bekezdés] – felülvizsgálatakor a bíróság mérlegelést végez, amelynek során – összemérve a nyilvánosság-korlátozás és a transzparencia mellett szóló érveket – a mozgástere bizonyos szempontból elég tág. A jogalkotó csak azt kívánja meg, hogy a „veszélyeztetés” megállapítható legyen, ami nem követeli meg annak egyértelmű megállapítását, hogy a törvényes működési rend megzavarása, vagy a feladat- és hatáskör illetéktelen külső befolyásolása minden kétséget kizáróan, bizonyosan be fog következni.

[21] Felülvizsgálati álláspontja szerint az Alkotmánybíróság által e körben kimunkált szempontrendszer alapján az elnöki beszámoló, mint a Kormány belső használatára szánt munkadokumentum megismerhetőségének a korlátozottsága a Kormány befolyástól mentes, különböző szempontok mérlegelését lehetővé tévő döntéshozatali folyamatot védi. Ez ugyanis olyan – kormányzati (vagyis: Kormányon, mint szervezeten) – a szervezeten belül készített munkaanyag, amelyek nem a nyilvánosság részére készültek, tartalmuk is ezt bizonyítja. Ezért ezek megismerése esetén a munkatársainak jövőbeli szabad szakmai véleménynyilvánítása nehezülné el azzal, ha a belső összefoglalóban kifejtett álláspontjuk nyilvánosságra kerülne. Ha a munkatársak emiatt támadhatóvá válnak, ez befolyásolhatja közreműködési hajlandóságukat, illetve véleményük, szakmai álláspontjuk befolyásmentességét is, mivel a közigazgatás működése, működtetése a közéleti viták állandó tárgya, ami különösebb bizonyítást nem igényel.

[22] Kiemelte, hogy a kormányzat különböző közigazgatási szintjein tevékenységet végző személyek véleménye a dolog természeténél fogva sem mindig egységes, ezért a belső használatra készült adatok kiadása veszélyezteti a pártatlanság látszatát is. Ezért a perbeli belső munkaanyagok, beszámolók azon részeinek a kiadása is alkalmas lehet a kormányzati munka nyilvánosság előtti megkérdőjelezésére, vagyis a törvényes működési rend megzavarására, amelyek esetében az általa javasolt döntéseket már meghozták. Erre figyelemmel az összefoglaló beszámolók teljes kiadásának megtagadása is jogszerű volt, az eljáró bíróságok ezzel ellentétes álláspontja sérti az Infotv. 27. § (6) bekezdésének második fordulatát. Ugyanezen okból alaptalan a másodfokú bíróságnak az elsőfokú ítéletet megváltoztató, és a további adatok kiadására kötelező rendelkezése is.

[23] A felperes a felülvizsgálati ellenkérelmében a jogerős ítélet hatályában fenntartását kérte.

A Kúria döntése és jogi indokai

[24] A felülvizsgálati kérelem alaptalan az alábbiak szerint.

[25] A felülvizsgálati eljárásban az nem vitatott, hogy az alperes közfeladatot ellátó szervként kezeli a felperes keresetében megjelölt adatokat, amelyek a feladatai gyakorlása során keletkeztek. Ezért a felülvizsgálati kérelem alapján a Kúriának azt kellett megítélnie, hogy a másodfokú bíróság a felülvizsgálati kérelemben megjelölt jogszabályt sértve kötelezte-e az alperest az 1-2. keresetben megjelölt adatigény teljesítésére.

[26] Az eljáró bíróságok helytállóan indultak ki abból, hogy az Alkotmánybíróság következetesen érvényesített gyakorlata értelmében az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdése szerinti közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog (összefoglaló néven: információszabadság) „[a]z informáltsághoz való jogot, az információk megszerzésének szabadságát és állami elismerését, továbbá biztosítását jelenti.

[27] Az Alaptörvény 28. cikke a bíróságok részére alkotmányos kötelezettségként írja elő, hogy ítélező tevékenységük során a jogszabályokat az Alaptörvénnyel összhangban értelmezzék. Az Alaptörvényben védett alapjogok esetén a bíróságoknak a jogszabályok által kijelölt értelmezési kereteken belül kell azonosítaniuk az eléjük kerülő ügy alapjogi vonatkozásait, valamint a bírói döntésben alkalmazott jogszabályokat az érintett alapjog alkotmányos tartalmára tekintettel kell értelmezniük {3353/2024. (X. 8.) AB határozat, Indokolás [74], 3112/2022. (III.23.) AB határozat, Indokolás [25]}.

[28] Az információkhoz való hozzáférhetőség, az információk szabad áramlása különösen a közhatalom és az állam szervei tevékenységének átláthatósága körében alapvető jelentőségű {34/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 177, 185, megerősítve: Abh., Indokolás [27]}. Az információszabadság és az azon alapuló alapjogi jogviszony tartalma kötelezettséget teremt a közfeladatot ellátó szervek és személyek számára, hogy bizonyos, a közfeladataikkal összefüggésbe hozható, illetve azt jellemző adatokat proaktív módon nyilvánosságra hozzanak, vagy igény esetén hozzáférhetővé tegyenek. Másrészt pedig a közösség minden tagját megilleti a jog ezen adatok megismerésére és terjesztésére. {Abh., Indokolás [38]}.

[29] Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban megadta azokat a szempontokat is, amelyeket az adatkezelés fogalmának az információszabadság alkotmányos védelmét garantáló értelmezésekor figyelembe kell venni. E szempontrendszer értelmében „[a]z adatigény nem tagadható meg arra hivatkozással, hogy a kért adat közvetlenül – pl. elektronikusan – nem áll rendelkezésre, és az egyébként rögzített adat hozzáférhetővé tételéhez idővel és/vagy költséggel járó többletmunkára van szükség. Amennyiben tehát az adatigénylés létező és kezelt (rögzített) adatok kigyűjtésére, meghatározott szempont szerinti kiválogatására és például táblázatba rendezésére vonatkozik, a kérelem alapvetően nem tagadható meg. Kimondta azt is, hogy 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. {Abh., Indokolás [53], [55]–[56]}.

[30] Az alperes arra helytállóan hivatkozott, hogy az Alkotmánybíróság ugyanakkor az egyébként kezelt adatok kikeresésétől elkülöníti azt az esetet, amikor az adatigénylés már 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), esetleg az adatokat magyarázó anyagokat állítson elő, vagy az adatokból következtetéseket vonjon le {Abh., Indokolás [59], vö. EJEb, Bubon kontra Oroszország (63898/09), 2017. február 7., 40–45. bekezdés, Magyar Helsinki Bizottság kontra Magyarország [GC] (18030/11), 2016. november 8., 157–170. bekezdés}.

[31] Az Alkotmánybíróság által meghatározott szempontrendszeren alapul a Kúria joggyakorlata, amely szerint az adatkezelőtől csak létező és általa kezelt adatok kiadása kérhető, azaz új minőségű adat létrehozására az adatkezelő nem kötelezhető (Kúria Pfv.IV.20.663/2015/4., Pfv.IV.20.543/2016/4, Pfv.IV.20.389/2013/4., Pfv.IV.21.767/2019/6., Pfv.IV.21.160/2023/7., Pfv.IV.20.275/2024/4.). Az adatkezelőnek ugyanis adat-előállítási kötelezettsége nem következik az Alaptörvényből.

[32] Az alperes az adatigény teljesítését arra hivatkozással tagadta meg, hogy az igényelt adatokat a kérelem szerinti csoportosításban a Korm. határozat előírásai alapján vezetett elektronikus irat- és dokumentumkezelési rendszerben (EKEIDR) nem tartja nyilván. Hivatkozása szerint ez a kereset csak a kezelt adatok összevetése útján új, minőségileg más adat előállításával teljesíthető, amelyre nem kötelezhető.

[33] A Kúria egyetért az eljáró bíróságokkal abban a kérdésben, hogy az 1. keresetben megjelölt adatigény nem minősül új adatsor előállításának.

[34] A Rendelet 31. §-a szerint az alperes a kormányzati ellenőrzésekről írásbeli jelentést készít, amelynek tartalmi elemeit a Rendelet 32. § (1) bekezdése tételesen felsorolja. E szerint az ellenőrzési jelentés tartalmazza az ellenőrzött szerv megnevezését, a kormányzati ellenőrzésre vonatkozó jogszabályi felhatalmazás megjelölését és a kormányzati ellenőrzés tárgyát [Rendelet 32. § (1) bekezdés *b-d*) pont]. A Rendelet 11. § (3) bekezdése értelmében az alperes elnöke a Kormány döntése, a miniszterelnök, illetve a miniszter utasítása alapján rendel el soron kívüli kormányzati ellenőrzést. A Rendelet 13/A. § (4) bekezdése pedig a soron kívüli kormányzati ellenőrzés elrendelését szabályozza akkor, ha valamely kormánydöntés végrehajtása valószínűsíthetően meghatározott határidőre nem vagy nem megfelelően történik meg.

[35] Az alperes hivatkozásával szemben az 1. keresetben megjelölt adatokat a Rendelet is nevesíti, azok az alperes által ténylegesen elvégzett ellenőrzésekkel összefüggésben a fenti jogszabályi rendelkezések értelmében szükségszerűen rendelkezésére állnak, ami kizárja az adat-előállítási kötelezettségének az esetét. Azt ugyanis az alperes sem állította, hogy nem tudja a Rendelet 13/A. § (1)-(4) bekezdésében meghatározott feladatait teljesíteni, sőt a Rendelet 31. §-án alapuló kötelező jelentése a Rendelet 32. § (1) *a)-j)* pontja alapján azt is pontosan tartalmazza, hogy milyen szervvel szemben végzett ellenőrzéseken alapul. Ezért az 1. keresetben megjelölt adatok kigyűjtéséhez szükséges művelet nem igényli az adatok összevetését, összetett jogi értékelő, elemző tevékenység elvégzését, az nem minősül új adatsor létrehozásának (Kúria Pfv.IV.20.275/2024/4.). A Kúria jogértelmezése szerint nem minősül a közérdekű adatok megismeréséhez való alapjog automatikus korlátjának önmagában az a körülmény, hogy az EKEIDR – amelyet 2021 és 2022. évben még nem is használt az alperes, hiszen a 2023. évi Korm. határozat írt elő – a kérelem szerinti csoportosításban az adatokat nem tartja nyilván (vö. 13/2019. AB határozat Indokolás [53]).

[36] Az alperes e körben az adatigény elutasításának indokaként egyéb körülményre nem hivatkozott, ezért azt nem kellett vizsgálni, hogy indokolható-e az adatigény elutasítása az információs szabadsággal konkuráló más alapjog érvényesülésének előtérbe helyezése érdekében.

[37] A Kúriának a felülvizsgálati kérelem korlátaira tekintettel a 2. kereset tárgyában azt kellett megítélnie, hogy a másodfokú bíróság helytállóan értelmezte-e az Infotv. 27. § (6) bekezdésének rendelkezéseit, az Alkotmánybíróság által kimunkált szempontrendszert

kellően érvényre juttatta-e, ennek alapján a felülvizsgálati kérelemben megjelölt jogszabályt, az Infotv. 27. § (6) bekezdését megsértve kötelezte-e az alperest a közérdekű adat kiadására.

[38] Az Infotv. 27. § (6) bekezdése szerint a döntés megalapozását szolgáló adat megismerésére irányuló igény – az (5) bekezdésben meghatározott időtartamon belül – a döntés meghozatalát követően akkor utasítható el, ha az adat további jövőbeli döntés megalapozását 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.

[39] A döntés megalapozását szolgáló adat nyilvánossága [...] szigorú követelmények fényében korlátozható. Abból, hogy az igényelt adat döntés megalapozását szolgálja, önmagában még nem következik kényszerítően a közérdekű adat nyilvánosságtól történő elzárása. Amennyiben az adatkezelő szerv a közérdekű adat kiadásának megtagadása mellett dönt, ezt megfelelően indokolni köteles a következő alkotmányos követelmények érvényesülése érdekében: a közérdekű adat kiadása iránt indított ügyben eljáró bíróságnak az adatszolgáltatás-megtagadás jogcímét és tartalmi indokoltságát egyaránt vizsgálnia kell [21/2013. (VII. 19.) AB határozat (a továbbiakban: Abh2) rendelkező rész 2. pont].

[40] Az Alkotmánybíróság számos ügyben foglalkozott azzal a kérdéssel, hogy döntés megalapozását szolgáló irat megismerése milyen feltételek mellett tagadható meg és összegezte az ilyen iratok megismerhetőségével kapcsolatos tesztet. Ez a négylépcsős ún. „közérdek- teszt”, amelyben meghatározta a következő szempontokat: 1. a döntés megalapozását szolgáló adatnak konkrét döntéshozatali eljáráshoz kell kapcsolódnia. 2. A dokumentum egésze, tartalmától függetlenül nem minősíthető döntést megalapozó adatnak. 3. Az adatkezelő nem hivatkozhat ún. „kényelmi” szempontokra. 4. Az adatigénylést elutasító döntést tartalmilag indokolni kell, és az eljáró bíróságnak az adatszolgáltatás-megtagadás jogcímét és tartalmi indokoltságát az adatigénylés tárgyát képező dokumentum alapján egyaránt vizsgálnia kell {3063/2023. (II. 16.) AB határozat, Indokolás [21], 3486/2022. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [20]-[24]}.

[41] Az alperes a felülvizsgálati kérelemben helytállóan hivatkozott arra, hogy a kiindulópont ezekben az ügyekben az, hogy garanciális intézménye a köztisztviselő munka színvonalának és hatékonyságának, hogy a köztisztviselők döntéselőkészítése szabadon, informálisan, és a nyilvánosság befolyásától mentesen folyik {Abh2, Indokolás [43]}. A belső használatra szánt munkadokumentumok (munkaanyagok, emlékeztetők, tervezetek, vázlatok, javaslatok, szervezeten belül váltott levelek) megismerhetőségének korlátozottsága a befolyástól mentes, különböző szempontok mérlegelését lehetővé tevő döntéshozatali folyamatot védi {3070/2019. (IV. 10.) AB határozat, Indokolás [38]}. Tehát az adatok keletkezésének jellegére tekintettel szabályozott úgynevezett automatikus nyilvánosságkorlátozás „megfelelő (alkotmányos) törvényi feltételekkel a közérdekű adatokhoz való hozzáférést arányosan korlátozhatja” {3133/2018. (IV. 19.) AB határozat, Indokolás [23]}.

[42] Az adatigénylést elutasító döntést tartalmilag indokolni kell, és az eljáró bíróságnak az adatszolgáltatás-megtagadás jogcímét és tartalmi hiányosságát az adatigénylés tárgyát képező dokumentum alapján egyaránt vizsgálnia kell. Az adatszolgáltatás-megtagadás tartalmi indokoltségával – a négylépcsős teszt negyedik elemével – összefüggésben az Alkotmánybíróság azt is kifejtette, hogy e körben az arányossági vizsgálat „a szabályozás jellegéből fakadóan nem tud érvényesülni, ezért kell a szükségszerűséget az alkotmányossági vizsgálat középpontjává tenni” {4/2021. (I. 22.) AB határozat, Indokolás [88]}. „A jogalkotó csak azt kívánja meg, hogy a »veszélyeztetés« megállapítható legyen, ami nem követeli meg annak egyértelmű megállapítását, hogy a törvényes működési rend megzavarása, vagy a

feladat- és hatáskör illetéktelen külső befolyásolása minden kétséget kizáróan, bizonyosan be fog következni” {3069/2019. (IV. 10.) AB határozat Indokolás [49]}. Ebben az esetben ugyanakkor az adatkezelőt már fokozottan terheli a bizonyítási kötelezettség. Ha a kiadás megtagadásához fűződő társadalmi érdeket nem tudja alátámasztani, úgy eljárása alaptörvény-ellenes {4/2021. (I. 22.) AB határozat, Indokolás [89], [92]}.

[43] A Kúria az Alkotmánybíróság szempontrendszere alapján kialakított jogértelmezése szerint a döntés megalapozásának jellegére való általános, konkrétumok nélküli hivatkozás nem elegendő az adat kiadásának megtagadásához (Pfv.IV.20.087/2023/6.). A másodfokú bíróság helytállóan állapította meg, hogy az alperes csupán formálisan hivatkozott az Infotv. 27. § (6) bekezdés második fordulata szerinti megtagadási ok fennállására. Nem közölte, hogy végzett-e érdekmérlegelést a nyilvánosság-korlátozás során, nem határozta meg azokat a mérlegelési szempontokat, amelyek a közérdekű adatok nyilvánosságának korlátozása mellett szólnak, nem jelölte meg, hogy a zárt iratként benyújtott beszámolók melyik részét érinti a nyilvánosságkorlátozás; azt sem részletezte, hogy a beszámolókból javasolt mely döntéseket hozták már meg. Az érdemi védekezésének ezek a hiányosságai pedig kizárják annak bírósági felülbírálatát.

[44] Az alperes felülvizsgálati kérelmében kifejtett álláspontjával szemben általánosságban ugyanis az nem állapítható meg, hogy az éves beszámolók megismerése esetén a munkatársainak jövőbeli szabad szakmai véleménynyilvánítása hogyan és miért nehezebbé válna.

[45] A Kúria az Abh2-ben írtak alapján megvizsgálta az alperes által zártan kezelt iratként csatolt elnöki beszámolókat. Az iratok adattartalmának konkrét vizsgálata alapján azt állapította meg, hogy azok nem tartalmaznak olyan tényeket, adatokat, körülményeket, speciális módszertani megoldásokat, amelyeknek a nyilvánosság előli akár időleges elzárása indokolt a közérdekű adatok nyilvánosságához való alapjog érvényesüléséhez képest.

[46] Mindezek alapján a másodfokú bíróság helytállóan jutott arra a következtetésre, hogy az alperes konkrétumot nem tartalmazó védekezése nem támasztotta alá azt a hivatkozását, hogy a kiadni kért közérdekű adatok megismerése az Infotv. 27. § (6) bekezdése alapján korlátozható, ezért az adatigény teljesítését e körben is jogszerűtlenül tagadta meg.

[47] A kifejtettek alapján a Kúria megállapította, hogy a jogerős ítélet nem sérti a felülvizsgálati kérelemben megjelölt jogszabályokat, ezért azt a Pp. 424. § (1) bekezdése alapján hatályában fenntartotta.

A döntés elvi tartalma

[48] Nem minősül a közérdekű adatok megismeréséhez való alapjog automatikus nyilvánosságot korlátozó korlátjának önmagában az a körülmény, hogy az adatkezelő által használt elektronikus nyilvántartás nem az adatigény szerinti csoportosításban tartja nyilván az adatokat.

[49] Az adatkezelőnek a döntés megalapozását szolgáló adat megismerésére irányuló igényt elutasító döntésében – a hatékony jogorvoslat biztosítása érdekében – ki kell térni azokra a körülményekre, mérlegelési szempontokra, amelyek igazolják, hogy a közérdekű adat nyilvánosságra kerülése miért veszélyezteti az illetéktelen befolyástól mentes, független, hatékony köztisztviselői munkát, illetve azok milyen további konkrét döntések megalapozását szolgálják.

Záró rész

[50] A Kúria a Pp. 405. § (1) bekezdése szerint alkalmazandó Pp. 85. § (1) bekezdése és a 90. § (2) bekezdése alapján az alperest kötelezte a felperes felülvizsgálati eljárási költségének megfizetésére, amelynek összegét a bírósági eljárásban megállapítható ügyvédi költségekről szóló 32/2003. (VIII. 22.) IM rendelet 2. § (1) bekezdés *a)* pontja alapján 2 munkaóra figyelembevételével határozta meg.

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

[52] A Kúria a felperes felülvizsgálati kérelmét a Pp. 405. § (1) bekezdése szerint alkalmazandó Pp. 376. § (1) bekezdése alapján tárgyaláson kívül bírálta el.

[53] E határozat ellen a felülvizsgálat lehetőségét a Pp. 407. § (1) bekezdés *d)* pontja zárja ki.

Budapest, 2025. április 23.

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