



Ügyiratszám: NAIH-4955-3/2024

A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság

jelentése

a Szabolcs-Szatmár-Bereg Vármegyei Kormányhivatal által nem teljesített közérdekű adatigényléssel kapcsolatban

A MUKE Magyarországi Urbanisztikai és Környezetvédelmi Egyesület képviselőjében eljáró ügyvéd, jogi képviselő (a továbbiakban: bejelentő) közérdekű adatigénylés teljesítése iránti kérelmük elutasítására vonatkozó bejelentésében a *Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság* (a továbbiakban: Hatóság) vizsgálata keretében kérte az adatkezelő Szabolcs-Szatmár-Bereg Vármegyei Kormányhivatal (a továbbiakban: Kormányhivatal) felszólítását az *igényelt közérdekű adatok kiadására* a bejelentő közérdekű adatok megismeréséhez fűződő jogát ért jogsérelem orvosolása érdekében.

1. A vizsgálat tárgya és menete

A bejelentő 2023. július 18-án kelt adatigénylése az alábbi adatok kiadására irányult:

„Kérem, szíveskedjenek az alábbi közérdekű adatokat megadni:

- A Szabolcs-Szatmár-Bereg Vármegye területén 2018.08.01. és 2023.06.30. között az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (Étv.) 57/C. § szakaszában szabályozott építési tevékenységre – 400 m²-nél nagyobb bruttó alapterületű kereskedelmi építmény építésének, átalakítása, valamint a 400 m²-t meghaladó bruttó alapterületre való bővítése – kik és milyen helyszínen tervezett beruházáshoz kapcsolódóan terjesztettek elő építési engedély iránti kérelmet és ezek közül a Hajdú-Bihar Vármegyei Kormányhivatal vezetője mely esetekben adott ki hozzájáruló nyilatkozatot. A 343/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet 1.§-a és az Étv. 57/C§-a alapján ezen adatokkal Önök rendelkeznek.

- A Szabolcs-Szatmár-Bereg Vármegye területén 2020.07.02. és 2023.06.30. között az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (Étv.) 57/F. § szakaszában szabályozott tevékenységre – 400 m²-nél nagyobb bruttó alapterületű építmény rendeltetésének kereskedelmi rendeltetésre történő változtatása, vagy kereskedelmi rendeltetésű építmény jogszabályban meghatározott átalakítása – kik és milyen helyszínen tervezett beruházáshoz kapcsolódóan terjesztettek elő rendeltetismódosítási hatóság engedélye iránti kérelmet és ezek közül a Hajdú-Bihar Vármegyei Kormányhivatal vezetője mely esetekben adott ki hozzájáruló nyilatkozatot. A 143/2018. (VIII. 13.) Korm. rendelet 2.§-a alapján ezen adatokkal Önök rendelkeznek.”

A Szabolcs-Szatmár-Bereg Vármegyei Kormányhivatal a fenti adatigényletet 2023. július 28-án elutasította arra hivatkozással, miszerint az adatigénylésben szereplő adatok tekintetében nem vezet nyilvántartást, és az Alkotmánybíróság 13/2019 (IV.8.) sz. határozata alapján *nem köteles adatgyűjtésre, illetve az általa kezelt adatok összevetése útján új, minőségileg más adat előállítására.*

A bejelentő megítélése szerint a Kormányhivatal kezeli az adatigénylésben megjelölt közérdekű adatokat és adatigénylés nem csak olyan adatokról kérhető, amelyekről a hatóság kifejezetten nyilvántartást vezet. A Kormányhivatal saját ügynyilvántartásában szerepelnek a kért közérdekű adatok, azok elektronikusan rendelkezésre állnak és egyszerű informatikai művelettel lekérdeezhetőek. A bejelentő szerint a Kormányhivatal köteles lett volna teljesíteni a kért adatigénylést, mivel a hivatkozott AB határozat értelmében nem lehet elutasítási indok, ha a közigazgatási szerv által kezelt közérdekű adatokat egy megadott szempont szerint ki kell válogatni. A bejelentő álláspontja szerint a Kormányhivatal a hivatkozott AB határozatban foglaltakkal ellentétesen tagadta meg a közérdekű adatigénylés teljesítését, továbbá az adatok meghatározott szempont szerinti leválogatása nem jelenti új, minőségileg más adat előállítását.

A bejelentő kifogásolta továbbá, hogy az adatigénylést elutasító válasz indokolása megalapozatlan, mivel nem tartalmazta megfelelően az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) 30. § (3) bekezdésében foglalt jogorvoslati lehetőségekről való tájékoztatást, ugyanis a Hatóság vizsgálata kezdeményezésének lehetőségére nem hívta fel a figyelmet. A bejelentő álláspontja szerint az Infotv-ben hivatkozott „jogorvoslati lehetőségek” kifejezés nem csak a peres, hanem a peren kívüli lehetőséget is magában foglalja, így a Hatóság vizsgálata kezdeményezésének lehetőségét is.

A bejelentő egy másolatban megküldött dokumentummal igazolta, hogy egy másik, ugyancsak megkeresett kormányhivatal az azonos tartalmú adatigénylésre érdemi választ adott és az igényelt adatokat teljeskörűen kiadta számára.

Az ügyben a Hatóság az Infotv. 38. § (3) bekezdése alapján vizsgálatot indított és a Kormányhivatal részére – az Infotv. 54. § (1) bekezdése alapján – a tényállás tisztázása érdekében megkeresést bocsátott ki.

A Kormányhivatal a megkeresésre adott válaszában a következőkről tájékoztatta a Hatóságot:

- A Kormányhivatal a közérdekű adat megismerése iránti kérelemben megkért adatok kezeléséről, az adatok nyilvántartásának módjáról:

a.) Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) 57/C. §-ban szabályozott építési tevékenységre vonatkozó építésügyi hatósági engedélyezési eljárásban keletkezett adatokat a Kormányhivatal építésügyi hatósági engedélyezési eljárásokat támogató elektronikus dokumentációs rendszer (a továbbiakban: ÉTDR) kezeli. Az ügyfél az építésügyi hatósági eljárást megindító kérelmét az ÉTDR rendszeren keresztül nyújthatja be a Kormányhivatalhoz, melyben „Az építési tevékenységgel érintett telek adatai” mezőinek kitöltését követően az „Eljárás adatai” mezőiben van lehetősége további információk közlésére. Kérelmező az építésügyi hatósági eljárás típusát kérelmezőként (építettként) az „Eljárás típusa” mezőben kizárólag az ott megjelölt lehetőségekből választhatja ki. Az építésügyi hatósági engedélyezési eljárás kezdeményezése iránti eljárásban kérelmezőnek a kötelezően megadandó „Kérelem rövid leírása” mezőben van módja megfogalmazni kérelmének tartalmát, esetlegesen megjelölni, hogy kérelme típusa az Étv. 57/C. §-a hatálya alá tartozó építési engedélyezés iránti kérelem. A kérelemmel kapcsolatos kiegészítő információként kizárólag két egyéb jellemző adható meg (nemzetgazdasági szempontból kiemelt beruházásra, vagy 300 m² feletti és legfeljebb 1000 m² hasznos alapterületű, legfeljebb 6 lakást tartalmazó nem saját lakhatás céljára szolgáló lakóépület építésére vonatkozó-e a kérelem). Az ÉTDR rendszerben - abban az esetben is, ha kérelmező a fenti mezőben megjelöli kérelme tartalmát - kizárólag az „Eljárás típusa” mező szerinti eljárástípusok szűrésére van mód, **az adatigénylő által megjelölt szempontok szerinti leválogatás az ügyirat-nyilvántartási rendszerben nem lehetséges.**

b.) Az Étv. 57/F. §-a hatálya alá tartozó rendeltetismódosítási hatósági engedély iránti eljárásban keletkezett adatokat a Kormányhivatal a Poszeidon (EKEIDR) Irat és Dokumentumkezelő rendszerben kezeli. **Az adatigénylő által megjelölt szempontok szerinti leválogatás az ügyirat-nyilvántartási rendszerben nem lehetséges.** A Kormányhivatal az adatigénylés elutasításának indokolásában ezen okok alapján hivatkozott arra, hogy az adatigénylésben szereplő adatokról nyilvántartást nem vezet.

- A Kormányhivatal az elutasítás indokával kapcsolatban (nem köteles adatgyűjtésre, illetve az általa kezelt adatok összevetése útján új, minőségileg más adat előállítására):

Az Infotv. 3. § 5., 6. és 10. pontjában foglaltak alapján a **kért adatok bejelentő szempontjai szerinti megtalálása a Kormányhivatal álláspontja szerint olyan tevékenységet jelentene, amelynek révén új, minőségileg más adat, adatsor előállítása történne.** A Kormányhivatal tájékoztatása indokaként e körben utal az Alkotmánybíróság 13/2019 (IV.8.) számú határozatának [59]. bekezdésére, mely szerint „Az egyébként kezelt (például tárolt) adatok kikeresésétől elkülönítendő az az eset, 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 {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}. Az AB határozat egésze tartalmára figyelemmel a bejelentő közérdekű adatigénylés iránti kérelme arra hivatkozással került elutasításra, hogy **a Kormányhivatal megadott szempontok szerinti nyilvántartásának hiányában a kért adat kizárólag szűrt, új adatsor előállításával lenne teljesíthető, amelyre a Kormányhivatal álláspontja szerint az adatkezelő nem köteles.**

- A Kormányhivatal a döntés indokolásának jogorvoslati lehetőségekről szóló tájékoztatásával kapcsolatban kifejtett álláspontja szerint a Kormányhivatalt a megkeresésben is hivatkozott, az Infotv. 30. § (3) bekezdése alapján az igénylőt az e törvény alapján megillető jogorvoslati lehetőségről történő tájékoztatási kötelezettség terheli. E törvényhely rendelkezésnek eleget téve a Kormányhivatal a közérdekű adat megismerésére vonatkozó tájékoztatásában az adatigénylőt az Infotv. 31. §-ában szabályozott, a közérdekű adat megismerésére irányuló igénnyel összefüggésben indítható per lehetőségéről tájékoztatta. Az Infotv. VI. fejezetében rendezett, az adatkezelő intézkedése jogszerűségének vizsgálata érdekében kezdeményezhető vizsgálat lehetőségére a Kormányhivatal részletes tájékoztatás formájában nem tért ki, azonban az Infotv. 30. § (3) bekezdésére történő hivatkozással – amely tartalmazza az igénylőnek a Hatóság vizsgálata kezdeményezése érdekében megtehető bejelentést a Hatóságnál – *utalt* ennek lehetőségére is.

2. A Hatóság megállapításai

Közérdekű és közérdekből nyilvános adat megismeréséhez fűződő jog

Magyarország Alaptörvénye (a továbbiakban: Alaptörvény) VI. cikk (3) bekezdése értelmében mindenkinek joga van személyes adatai védelméhez, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez.

Az Infotv. célja a hatálya alá tartozó tárgykörökben az adatok kezelésére vonatkozó alapvető szabályok meghatározása annak érdekében, hogy – a magánszféra védelme mellett – a közügyek átláthatósága a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez és terjesztéséhez fűződő jog érvényesítésével megvalósuljon.

Az Infotv. 3. § 5. pontja szerint „közérdekű adat: az **állami** vagy helyi önkormányzati **feladatot**, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot **ellátó szerv** vagy személy **kezelésében lévő és tevékenységére vonatkozó vagy közfeladatának ellátásával összefüggésben** keletkezett, a személyes adat fogalma alá nem eső, bármilyen módon vagy formában rögzített információ vagy ismeret, függetlenül kezelésének módjától, önálló vagy gyűjteményes jellegétől, így különösen a hatáskörre, illetékességre, szervezeti felépítésre, szakmai tevékenységre, annak eredményességére is kiterjedő értékelésére, a birtokolt adatfajtákra és a működést szabályozó jogszabályokra, valamint a gazdálkodásra, a megkötött szerződésekre vonatkozó adat”.

Az Infotv. 3. § 6. pontja szerint közérdekből nyilvános adat: a közérdekű adat fogalma alá nem tartozó minden olyan adat, amelynek nyilvánosságra hozatalát, megismerhetőségét vagy hozzáférhetővé tételét törvény közérdekből elrendeli.

Az Infotv. 26. § (1) bekezdése írja elő a közérdekű adatok megismerhetőségének általános kötelezettségét. Eszerint az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szervnek vagy személynek lehetővé kell tennie, hogy a kezelésében lévő közérdekű adatot erre irányuló igény alapján bárki megismerhesse.

Az Infotv. 32. §-a értelmében minden közfeladatot ellátó szerv köteles a feladatkörébe tartozó ügyekben – így különösen az állami és önkormányzati költségvetésre és annak végrehajtására, az állami és önkormányzati vagyon kezelésére, a közpénzek felhasználására és az erre kötött szerződésekre, a piaci szereplők, a magánszervezetek és – személyek részére különleges vagy kizárólagos jogok biztosítására vonatkozóan – elősegíteni és biztosítani a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását.

Új, minőségileg más adat előállítása

A Kormányhivatal tájékoztatása szerint az ÉTDR rendszerben *az adatigénylő által megjelölt szempontok szerinti leválogatás az ügyirat-nyilvántartási rendszerben nem lehetséges, a Poszeidon (EKEIDR) Irat és Dokumentumkezelő Rendszerben az adatigénylő által megjelölt szempontok szerinti leválogatás az ügyirat-nyilvántartási rendszerben ugyancsak nem lehetséges.*

Az Kormányhivatal az igényelt közérdekű adatkiadás megtagadásának okaként jelölte meg azt, hogy megítélése szerint a kért adatok bejelentő szempontjai szerinti megtalálása, *olyan tevékenységet jelentene, amelynek révén új, a rendelkezésre állókhöz képest minőségileg más adatot, adatsort kellene előállítaniuk*, amelyre az Alkotmánybíróság a 13/2019. (IV. 8.) határozatának [59]. bekezdésére tekintettel – az AB határozat egészére figyelemmel – a Kormányhivatal mint adatkezelő nem köteles.

Az Alkotmánybíróság a 13/2019. (IV. 8.) határozatában e kérdéskör tekintetében rögzítette továbbá, hogy az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésében biztosított jog érvényesíthetősége megköveteli, hogy az adatkezelő ne gördítsen akadályokat a közérdekű adatok megismerése elé. A közérdekű adatok megismerésének biztosítása az adatkezelők egyik alapvető, alkotmányos feladata, és az alapjog védelmére irányuló kötelességük alapján a közérdekű adatokat kezelő szervezeteknek aktív magatartást kell tanúsítaniuk, ebből következően kötelesek a közérdekű adatokhoz való hozzáférést garantálni, azaz e tekintetben tevőlegesen magatartásra kötelezettek. Az alapjogból eredő adatigény teljesítésére vonatkozó kötelezettség, illetve az adatigénylő oldalán az adathozzáférési jogosultság szempontjából irreleváns, hogy a közérdekű és közérdekből nyilvános adatokat kezelő szerv által létrehozott adatbázisban (pl: adattárban, nyilvántartó-rendszerben, stb.) is szerepelnek-e az általa kezelt adatok. Következésképpen az 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. Az, hogy az adatigénylés jelentős terjedelmű, illetve nagyszámú adatra vonatkozik, vagy az adatigénylés teljesítése a közfeladatot ellátó szerv alaptevékenységének ellátásához szükséges munkaerőforrás aránytalan mértékű igénybevételével jár, az Infotv. szabályai szerint nem elutasítási ok, csak az adatigénylés teljesítésének módját, valamint a költségszámítást befolyásoló tényező (Infotv. 29. § (2)–(5) bekezdései). *Az Alkotmánybíróság döntésében kifejtett álláspontja szerint 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. 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. Hasonlóan ahhoz, hogy az adatkezelő nem tagadhatja meg az adatigény teljesítését azon az alapon, hogy az az általa kezelt dokumentum átvizsgálását, s a benne található nyilvános adatoknak a nem nyilvános adatoktól való elkülönítését igényelné.*

Az egyébként kezelt (tárolt) adatok kikeresésétől elkülönítendő az az eset, 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. Ehhez hasonlóan az egyébként megismerhető, hozzáférhető vagy közzétett adatokból történő, meghatározott szempont vagy szempontok szerint szűrt, új adatsor létrehozására sem köteles az adatkezelő. Az adatigénylő nem formálhat jogot arra, hogy helyette más végezze el a hozzáférhető adatok leválogatását. Ez azt jelenti, hogy az adatkezelő kizárólag a **létező, bármilyen módon rögzített és ténylegesen a kezelésében** lévő közérdekű, közérdekből nyilvános adatot köteles kiadni. Adat-előállítási kötelezettség azonban nem következik az Alaptörvényből. Ha tehát a kiadni kért – közérdekűnek vagy közérdekből nyilvánosnak minősülő – adat kérelmezett általi kezelése nem állapítható meg, ez a közérdekű adatok megismerésére irányuló alapjogi igény teljesítésének akadályát képezi (3252/2016. (XII. 6.) AB határozat). Annak mérlegelésekor azonban, hogy az adatigénylés nem egyébként rögzített adatok kiadására, hanem valóban új, a kezelt adatoktól minőségileg eltérő adatok előállítására irányul-e, a legnagyobb gondossággal kell eljárni. A közérdekű adatokhoz való hozzáférés megtagadása megakadályozhatja a közérdekű ügyekről folytatott nyilvános vitában való tájékozott részvételt.

A 3252/2016. (XII. 6.) AB határozat szerint az alapjogból eredő adatigény teljesítésére vonatkozó kötelezettség, illetve az adatigénylő oldalán **az adathozzáférési jogosultság** a közfeladatot ellátó szerv kezelésében lévő közérdekű és közérdekből nyilvános adatok vonatkozásában áll fenn. E kötelezettség, illetve e jogosultság **szempontjából** ezért **irreleváns, hogy** az adatkezelésre milyen okból (jogszabályi kötelezettség alapján vagy saját elhatározásra) kerül sor, valamint az is, **hogy a közérdekű és közérdekből nyilvános adatokat kezelő szerv által létrehozott adatbázisban (adattárban, nyilvántartó rendszerben, lajstromban, kartotékban, stb.) is szerepelnek-e az általa kezelt adatok.** Az alapjog a közfeladatot ellátó szerv kezelésében lévő közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való jogot biztosítja, ezért a közérdekű, közérdekből nyilvános adatok kezelése esetén ezen adatok megismerésére vonatkozó alapjog pusztán az adatkezelés okára, módjára hivatkozással a közfeladatot ellátó szerv részéről jogszerűen nem korlátozható. Ezt juttatja érvényre az Infotv. 29. § (3) bekezdése, amikor az adatok tárolási módjától függetlenül biztosítja a közérdekű adatok megismerését. Ennek kapcsán ugyanakkor az adatigény teljesítésére köteles közfeladatot ellátó szervre is kellőképpen tekintettel van az Infotv. 29. § (2)–(3) bekezdése, mivel megengedi, hogy az adatigénylés teljesítésével járó többletmunka miatt az adatigény teljesítésére hosszabb határidőt, illetve az adatigény teljesítésével felmerült költség mértékéig költségtérítést állapítson meg. Következésképpen **önmagában az adatigény teljesítésének nehézsége az adatigény elutasításának nem lehet elfogadható jogszerű indoka.** *A közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog korlátozásának a pusztán adminisztratív jellegű megfontolások nem képezhetik indokát; az AB leszögezte, hogy „[a] közfeladatot ellátó szervek és személyek kényelmi szempontjai nem élvezhetnek elsőbbséget egy alapvető joggal szemben”* (12/2004. (IV. 7.) AB határozat, 5/2014. (II. 14.) AB határozat).

A közérdekű adatok tekintetében nem korlátozza sem az Infotv., sem más törvény több adat, bizonyos ismérvek szerinti egyidejű igénylését mindaddig, amíg az adatok előállítására, leválogatására az adatkezelő aránytalan technikai nehézség nélkül képes, illetve arra ennél fogva köteles. Továbbá önmagában az a körülmény, hogy az adatigénylés adatok rendszerezését, leválogatását igényli, annak teljesítése sok adat kiadásával jár együtt, és azokat adatbázisba foglalva kéri az adatigénylő, és így teljesítheti a közfeladatot ellátó szerv, önmagában nem teszi megalapozottá az adatigénylés elutasítását. Az adatigénylést azonban azon adatok vonatkozásában kell teljesíteni, amelyek a szerv kezelésében vannak, illetve rendelkezésre álló adatbázisokból leválogathatóak.

A közfeladatot ellátó szervek iratkezelésének általános követelményeiről szóló 335/2005. (XII. 29.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) 13. § (1)-(2) bekezdései szerint a közfeladatot ellátó szerv feladat- és hatáskörébe tartozó ügyek intézésének áttekinthetősége érdekében az azonos ügyre – egy adott tárgyra – vonatkozó iratokat egy irategységként, ügyiratként kell kezelni. A több fázisban intézett ügyek egyes fázisaiban keletkezett iratok ügyiraton belüli irategységnek, ügyiratdarabnak minősülnek. Az ügyiratokat, valamint a

közfeladatot ellátó szerv irattári anyagába tartozó egyéb más iratokat – még irattárba helyezésük előtt – az irattári tervben meghatározott irattári tételekbe, a tárgyi alapon, indokolt esetben iratfajta alapján kialakított irattári egységekbe kell besorolni. A Korm. rendelet 14. § (2)-(4) bekezdései szerint az iktatást olyan módon kell végezni, hogy az iktatókönyvet az ügyintézés hiteles dokumentumaként lehessen használni. Az iratforgalom keretében az átadást-átvételt minden esetben úgy kell dokumentálni, hogy egyértelműen bizonyítható legyen, ki, mikor, kinek továbbította vagy adta át az iratot. Az iratok iktatásával és az iratforgalom dokumentálásával biztosítani kell, hogy az ügyintézés folyamata, és az iratok szervezeten belüli útja pontosan követhető és ellenőrizhető, az iratok holléte pedig naprakészen megállapítható legyen. A Korm. rendelet 39. § (2) bekezdése az iktatókönyv iratokra vonatkozó minimális adattartalmát a következők szerint határozza meg: a) iktatószám, b) iktatás időpontja, c) **beérkezés időpontja**, módja, érkeztetési azonosítója, d) adathordozó típusa (papír alapú, elektronikus), adathordozó fajtája, e) **küldés időpontja**, módja, f) **küldő adatai (név, cím)**, g) címzett adatai (név, cím), h) hivatkozási szám (idegen szám), i) mellékletek száma, típusa (papír alapú, elektronikus), j) ügyintéző neve és a szervezeti egység megnevezése, k) **irat tárgya**, l) elő- és utóiratok iktatószáma, m) kezelési feljegyzések, n) **intézés határideje, módja és elintézés időpontja**, o) irattári tételszám, p) irattárba helyezés. A Korm. rendelet 42. § (1)-(2) bekezdéseiben meghatározza, hogy az ügyirat tárgyát – illetőleg annak megállapítására alkalmas rövidített változatot – az iktatókönyv „tárgy” rovatába be kell írni. A tárgyat csak egyszer, az ügyirathoz tartozó első irat nyilvántartásba vétele alkalmával kell beírni, kivéve, ha az – az irat tartalmát nem érintően – lényegesen megváltozott, ebben az esetben az új tárgyat úgy kell bevezetni, hogy az eredeti tárgy is felismerhető maradjon. *Az ügyirat tárgya, illetőleg az ügyfél neve és azonosító adatai alapján név- és tárgymutató könyvet kell vezetni, illetőleg az elektronikus iktatókönyvben biztosítani kell az e szempontok szerinti visszakeresés lehetőségét (név- és tárgymutatózás). A gyorsabb keresés érdekében az iratokhoz a tárgy jellemzői alapján tárgyszavakat kell rendelni, és biztosítani kell a tárgyszavak és azok kombinációja szerinti keresés, valamint a találatok szűkítésének lehetőségét.*

A fővárosi és vármegyei kormányhivatalok Egységes Iratkezelési Szabályzatáról 1/2023. (I. 12.) MvM utasítás (a továbbiakban: MvM utasítás) 1. §-a értelmében a fővárosi és vármegyei kormányhivatalok Egységes Iratkezelési Szabályzat alapján végzik tevékenységüket. A MvM utasítás 1. sz. melléklete az iratok nyilvántartása és az iratforgalom dokumentálása cím alatt, a 15. § (1) bekezdésében rögzíti, hogy a Kormányhivatalhoz érkező, ott keletkező, illetve az onnan kimenő valamennyi iratot - az iktatásra nem kerülő iratok kivételével -, ha jogszabály másként nem rendelkezik, az irat azonosításához szükséges és az ügy intézésére vonatkozó legfontosabb adatokat az e célra rendszeresített iratkezelési szoftverrel vezérelt adatbázisban kell nyilvántartani, az iratkezelési tevékenységeket - az elektronikus ügyintézéshez kapcsolódó belső folyamatok biztosítása érdekében - az iratkezelési szoftverben kell végrehajtani. A MvM utasítás 15. § (2) bekezdése kiemeli, hogy az iktatást olyan módon kell végezni, hogy az iktatókönyvet az ügyintézés hiteles dokumentumaként lehessen használni, az ügyintézés folyamata és az iratok szervezeten belüli útja pontosan követhető és ellenőrizhető, az iratok holléte naprakészen megállapítható legyen. A MvM utasítás az iktatókönyv tartalmára vonatkozóan a 28. § (2) bekezdésében ugyancsak rögzíti, hogy az iktatást oly módon kell végezni, hogy az iktatókönyvet az ügyintézés hiteles dokumentumaként lehessen használni. Az iktatás során az iktatókönyvben az ügyintézés különböző fázisaiban - amennyiben az adat rendelkezésre áll - **kötelezően fel kell tüntetni** a) az iktatószámot, b) az iktatás időpontját, c) **a beérkezés időpontját**, módját, az érkeztetési azonosítót, d) **a küldő azonosító adatait**, e) a címzett azonosító adatait, f) a hivatkozási számot (idegen szám), g) a mellékletek számát, típusát (papíralapú, elektronikus), h) az ügyintézésért felelős szervezeti egység megnevezését, i) az ügyintéző nevét, j) **az irat tárgyát**, k) az elő- és utóiratok iktatószámát, l) a kezelési feljegyzéseket, m) **az intézés határidejét, módját és az elintézés időpontját**, n) az expedálás módját, időpontját, o) az irattári tételszámot, p) az irattárba helyezés tényét és időpontját, q) az adathordozó típusát, fajtáját (papíralapú, elektronikus). A MvM utasítás 4. függeléke az ÉTDR speciális iratkezelési szabályait tartalmazza. Ezek között az 1. Iratkezelési alapelvek (1) bekezdése előírja, hogy egy eljárás során keletkezett összes dokumentumnak, iratnak, átvételt igazoló dokumentumnak, és **az ügy elbírálása szempontjából lényeges információnak az ÉTDR-ben fellelhetőnek kell lennie**, a hitelesség, áttekinthetőség és nyomon követhetőség miatt. Szükség esetén a bírósági felülvizsgálathoz minden adat hozzáférhetőségét biztosítani kell a rendszerből. Ugyancsak a MvM utasítás 4. függeléke 1. Iratkezelési alapelvek (5) bekezdése kimondja, hogy **az ügyfél kérelmének a**

kérelem cselekményhez rögzített adatok, az ahhoz csatolt mellékletek, valamint a tárhelyen rögzített adatok összessége számít.

A Bejelentő által igényelt közérdekű adatok a Kormányhivatalhoz érkezett kérelmei esetében a **kérelmező neve** (kik), a **kérelem tárgya** (az Étv. 57/C. §-ban szabályozott építési tevékenységre – 400 m²-nél nagyobb bruttó alapterületű kereskedelmi építmény építésének, átalakítása, valamint a 400 m²-t meghaladó bruttó alapterületre való bővítése –, valamint az Étv. 57/F. § szakaszában szabályozott tevékenységre – 400 m²-nél nagyobb bruttó alapterületű építmény rendeltetésének kereskedelmi rendeltetésre történő változtatása, vagy kereskedelmi rendeltetésű építmény jogszabályban meghatározott átalakítása –), a **kérelem benyújtásának időpontja** (az Étv. 57/C. §-ban szabályozott építési tevékenységek esetében: 2018.08.01. és 2023.06.30. között, továbbá az Étv. 57/F. §-ban szabályozott tevékenységre 2020.07.02. és 2023.06.30. között), a **beruházás helyszíne** (milyen helyszínen tervezett beruházáshoz kapcsolódóan terjesztettek elő építési engedély iránti kérelmet) és a **szakhatóság nyilatkozata** (a Hajdú-Bihar Vármegyei Kormányhivatal vezetője mely esetekben adott ki hozzájáruló nyilatkozatot).

A fenti közérdekű adatok a kérelem és az eljárás lényegi elemei, így nem életszerű a Kormányhivatal kijelentése, hogy új, minőségileg más adatot kell előállítaniuk az adatigénylés teljesítése érdekében.

Ezt megerősíti annak ténye is, hogy a bejelentő azonos tartalmú adatigénylésére a bejelentő által megkeresett másik kormányhivatal érdemi választ adott és az igényelt adatokat teljeskörűen kiadta a bejelentő számára, mivel a kormányhivatalok egységes ügyirat- és adatkezelési szabályok alapján teljesítik feladataikat.

A Hatóság megjegyzi, hogy az ilyen típusú adatigénylésekért (a felkutatásáért, leválogatásáért, összesítéséért, rendszerezéséért, anonimizálásáért stb.) felszámítható költségtérítést a jogalkotó 2022-ben eltörölte tekintettel arra is, hogy az Európai Bizottság a közpénzek használatának fokozott átláthatóságához kötötte az Európai Unió források felfüggesztése alóli felmentést Magyarország vonatkozásában. Vagyis korábban egy ilyen típusú adatigénylésért a közfeladat ellátó szerv – adott esetben – költségtérítést állapíthatott volna meg, azaz köteles lett volna a jogszabály-módosítás előtt is teljesíteni az adatigénylést. Jelenleg azonban már a költségtérítés megállapítása és meg nem fizetése sem képezheti akadályát az adatigénylés teljesítésének.

Az idézett AB határozatok rögzítik, hogy a közérdekű, közérdekből nyilvános adatok megismerése szempontjából irreleváns az adatkezelő által használt adatbázis tartalma, valamint az, hogy a rögzített adat hozzáférhetővé tételéhez idővel és/vagy költséggel járó többletmunkára van szükség. Az adatkezelő kizárólag a létező, bármilyen módon rögzített és ténylegesen a kezelésében lévő közérdekű, közérdekből nyilvános adatot köteles kiadni. 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. 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. Hasonlóan ahhoz, hogy az adatkezelő nem tagadhatja meg az adatigény teljesítését azon az alapon, hogy az általa kezelt dokumentum átvizsgálását, s a benne található nyilvános adatoknak a nem nyilvános adatoktól való elkülönítését igényelné.

Jogorvoslatról történő tájékoztatás

A Hatóság a tényállás tisztázása során tájékoztatást kért arról is, hogy a közérdekű adatigénylés teljesítésének elutasításáról szóló döntés indokolása, jogorvoslati lehetőségekről való tájékoztatás során miért nem tér ki a Hatóságnál kezdeményezhető vizsgálat lehetőségére.

Az Infotv. 30. § (3) bekezdése indokolási kötelezettséget előíró rendelkezés, amely alapján az igény teljesítésének megtagadásáról, annak indokaival, a jogorvoslati lehetőségekről való tájékoztatással együtt az igénylőt értesíteni kell.

A Kormányhivatal válaszában arra hivatkozott, hogy a Hatóságnál kezdeményezhető vizsgálat lehetőségéről azért nem tájékoztatta a Bejelentőt a jogorvoslatok körében, mert az Infotv. 30. § (3) bekezdésére történő hivatkozással *utalt* ennek lehetőségére is.

A Kormányhivatal gyakorlata nem felel meg az Infotv. 30. § (3) bekezdésének, mivel a közérdekű adat megismerésére vonatkozó igény elutasításáról, annak indokáról és az őt megillető jogorvoslati lehetőségekről is kifejezetten tájékoztatni kell az adatigénylőt, ennek értelmében az adatigénylő az adatigény elutasítása vagy a teljesítési határidő eredménytelen eltelte esetén jogosult a bírósághoz fordulni vagy a Hatóság vizsgálatát kezdeményezni.

*A Hatóság a fent kifejtettek szerint, a vizsgálat eredményeként megállapította, hogy a Kormányhivatal megsértette a bejelentő közérdekű adatok megismeréséhez fűződő jogát, azzal, hogy nem teljesítette a közérdekű adatigényét, továbbá nem tájékoztatta az elutasított közérdekű adatigények tekintetében a jogorvoslatokról teljeskörűen, ezért a Hatóság az Infotv. 56. § (1) bekezdése alapján **felszólította** a Kormányhivatalt, hogy teljesítse az adatigénylést, illetve az adatigénylés elutasítása esetén – minden adat tekintetében – jelölje meg az elutasítás indokát és a jogorvoslatokról történő tájékoztatást.*

3. A Kormányhivatal álláspontja

A Hatóság felszólítására a Kormányhivatal 2023. december 20-án érkezett tájékoztatásában kifejtett véleménye szerint a bejelentő adatigénylésében szereplő adatok tekintetében a *Kormányhivatal nem vezet nyilvántartást és fenntartja azon álláspontját, hogy a kért adatok bejelentő szempontjai szerinti teljesítése kizárólag új, minőségileg más adatsor előállításával lenne teljesíthető.*

A Hatóság a Kormányhivatal tájékoztatására a felszólításban foglalt megállapításainak fenntartása mellett – az alábbiakban kifejtettek szerint – részletesen levezette, hogy a közérdekű adatigénylésben kért adatok a vonatkozó jogszabályok és közjogi szervezetszabályozó eszköz értelmében a Kormányhivatal rendelkezésére állnak, mivel ezek hiányában az adott eljárások nem folytathatóak le.

Az építésügyi és az építésfelügyeleti hatóságok kijelöléséről és működési feltételeiről szóló 343/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet 1. §-a általános építésügyi hatóságként a fővárosi és vármegyei kormányhivatalt jelöli ki.

A 400 m²-nél nagyobb bruttó alapterületű kereskedelmi építményekre vonatkozó előzetes szakhatósági állásfoglalás kiadása iránti kérelem tartalmi követelményeinek, az eljárásban közreműködő Bizottság működésének egyes szabályairól szóló 5/2015. (I. 29.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) 2. § (1) bekezdése szerint *az építésügyi hatóság az Étv. 57/C. § (1) bekezdésében foglalt esetben szakkérdés vizsgálata céljából megkeresi a Hajdú-Bihar Vármegyei Kormányhivatal vezetőjét.* A jogszabályhely (3) bekezdése alapján az Étv. 57/C. § (1) bekezdésében foglalt építésügyi hatósági eljárás megindításához benyújtott *kérelem szakkérdés vizsgálatához szükséges adattartalmat* az 1. melléklet tartalmazza, amelyben a szükséges adattartalom magában foglalja – többek közt - **a kérelmező nevét, címét, az építeni, átalakítani, vagy bővíteni kívánt kereskedelmi építmény a) alapterületét m²-ben; b) címét, helyrajzi számát.** A Korm. rendelet 3. § (3) bekezdése előírja, hogy az építésügyi hatóság az eljárás megindulását követő 5 napon belül a kérelem és mellékletei megküldésével az építésügyi hatósági engedélyezési eljárást támogató elektronikus dokumentációs rendszeren (a továbbiakban: ÉTDR) keresztül megkeresi a Hajdú-Bihar Vármegyei Kormányhivatal vezetőjét a szakkérdés elbírálására irányuló nyilatkozat kiadása iránt. A Korm. rendelet 3. § (6) bekezdése alapján **a Hajdú-Bihar Vármegyei Kormányhivatal nyilatkozatát az ÉTDR-be tölti fel,** az eljárása során keletkezett minden egyéb irattal együtt.

A közfeladatot ellátó szervek iratkezelésének általános követelményeiről szóló 335/2005. (XII. 29.) Korm. rendelet (a továbbiakban: az iratkezelési Korm. rendelet) 39. § (2) bekezdésének, valamint a fővárosi és vármegyei kormányhivatalok Egységes Iratkezelési Szabályzatáról szóló 1/2023. (I. 12.) MvM utasítás (a továbbiakban: MvM utasítás) 28. § (2) bekezdésének rendelkezései értelmében az iktatókönyv minimális adattartalmának része kell, hogy legyen –

többek között – a **beérkezés időpontja, a küldés időpontja, módja, küldő azonosító adatai (név, cím), az irat tárgya, intézés határideje, módja és elintézés időpontja.**

Az iratkezelési Korm. rendelet 42. § (2) bekezdése alapján *az ügyirat tárgya, illetőleg az ügyfél neve és azonosító adatai alapján név- és tárgymutató könyvet kell vezetni, illetőleg az elektronikus iktatókönyvben biztosítani kell az e szempontok szerinti visszakeresés lehetőségét (név- és tárgymutatózás). A gyorsabb keresés érdekében az iratokhoz a tárgy jellemzői alapján tárgyszavakat kell rendelni, és biztosítani kell a tárgyszavak és azok kombinációja szerinti keresés, valamint a találatok szűkítésének lehetőségét.*

A MvM utasítás 4. függeléke az ÉTDR speciális iratkezelési szabályait tartalmazza. Ezek között az 1. Iratkezelési alapelvek (1) bekezdése előírja, hogy egy eljárás során keletkezett összes dokumentumnak, iratnak, átvételt igazoló dokumentumnak, és **az ügy elbírálása szempontjából lényeges információnak az ÉTDR-ben fellelhetőnek kell lennie**, a hitelesség, áttekinthetőség és nyomon követhetőség miatt.

A bejelentő azonos tartalmú adatigénylésére az adatigénylést teljesítő másik kormányhivatal – a kormányhivatalokra egységes ügyirat- és adatkezelési szabályok alapján – az igényelt adatokat, **a kérelmező neve, kérelmező székhelye, beruházás helyszíne, a szakhatóság hozzájáruló nyilatkozatának megjelölése feltüntetésével** teljeskörűen kiadta a bejelentő számára.

Tekintettel arra, hogy az adatigénylésben megjelölt adatok – ahogy azt a Hatóság felszólítása is tartalmazza – az eljárás lényegi elemei és a fenti ágazati és általános ügyiratkezelési rendelkezéseket előíró Korm. rendeletek, valamint a MvM utasítás szerint azoknak a Kormányhivatal ügyirat-nyilvántartásában (ÉTDR és Poszeidon) szerepelniük kell, a Hatóság a Kormányhivatal tájékoztatását kérte arról, hogy *a kérelem és az eljárás lényegi elemeit képező, az adatigénylésben megjelölt adatok miért nem szerepelnek a Kormányhivatal nyilvántartásában, valamint a felszólítás szerint az Infotv. 26. § (1) bekezdése alapján a közérdekű adatok megismerhetőségének általános kötelezettségére, kérte Kormányhivataltól a felszólítás alapján a közérdekű adatigénylés teljesítését.*

A Kormányhivatal válaszában az adatigénylő által kért közérdekű adatok meghatározása és a Kormányhivatal adatkezelői minősége szempontjából rögzítette, hogy a bejelentő a Kormányhivatalhoz 2023. július 18. napján érkezett közérdekű adat megismerése iránti kérelmében Szabolcs-Szatmár-Bereg vármegye területén a megjelölt időintervallumban az Étv. 57/C. és 57/F. §-ban szabályozott építési tevékenységre előterjesztett hatósági engedély iránti kérelmekről kért adatot a kérelemben megjelölt szempontok szerinti bontásban.

A Kormányhivatal álláspontja szerint az adatigénylésben kért adatok a Kormányhivatal közfeladatának ellátásával összefüggésben keletkezett, szakmai tevékenységével összefüggő és nyilvántartásában szereplő, kezelésében lévő adatok. A Kormányhivatal a kért adatok tekintetében az Info tv. 3. § 9. pontja szerinti adatkezelő.

A Kormányhivatal válaszában fenntartotta az ezzel kapcsolatban korábbi tájékoztatásaiban is megfogalmazott álláspontját, amely szerint az adatokról a bejelentő által meghatározott szempontok szerinti nyilvántartást nem vezet.

A Kormányhivatal a közérdekű adatigénylésben kért adatok Kormányhivatal általi nyilvántartásának módjáról az alábbi részletes tájékoztatást adta:

a.) Az Étv. 57/C. szakaszában szabályozott építési tevékenységre vonatkozó építésügyi hatósági engedélyezési eljárásban keletkezett adatokat a Kormányhivatal az ÉTDR nyilvántartási rendszerében kezeli. A bejövő küldemény érkeztetése és iktatása a Poszeidon (EKEIDR) Irat és Dokumentumkezelő rendszer útján (a továbbiakban: Poszeidon) történik, oly módon, hogy az ÉTDR és Poszeidon között interfész került meghatározásra, amelynek célja, hogy mentesítse a felhasználókat az iktatórendszer és az ÉTDR párhuzamos használatától. Az ügyfél az építésügyi hatósági eljárást megindító kérelmét az ÉTDR rendszeren keresztül nyújthatja be a Kormányhivatalhoz, melyben „Az építési tevékenységgel érintett telek adatai” mezőinek kitöltését követően az „Eljárás adatai” mezőiben van lehetősége további információk közlésére. A kérelmező az építésügyi hatósági eljárás típusát kérelmezőként (építetőként) az „Eljárás típusa”

mezőben kizárólag az ott megjelölt lehetőségekből választhatja ki. Az építésügyi hatósági engedélyezési eljárás kezdeményezése iránti eljárásban kérelmezőnek a kötelezően megadandó „Kérelem rövid leírása” mezőben van módja megfogalmazni kérelmének tartalmát, esetlegesen megjelölni, hogy kérelme típusa az Étv. 57/C. §-a hatálya alá tartozó építési engedélyezés iránti kérelem. A kérelemmel kapcsolatos kiegészítő információként kizárólag két egyéb jellemző adható meg, jelesül az, hogy a kérelem nemzetgazdasági szempontból kiemelt beruházásra, vagy 300 m² feletti és legfeljebb 1000 m² hasznos alapterületű, legfeljebb 6 lakást tartalmazó nem saját lakhatás céljára szolgáló lakóépület építésére vonatkozik-e. Az ÉTDR rendszerben - abban az esetben is, ha kérelmező a fenti mezőben megjelöli kérelme tartalmát - kizárólag az „Eljárás típusa” mező szerinti eljárástípusok szűrésére van mód, **az adatigénylő által megjelölt szempontok szerinti leválogatás az ügyiratnyilvántartási rendszerben nem lehetséges.** A beérkező küldemény érkeztető számmal történő ellátása az ÉTDR-ben történik. Az ÉTDR átadja az érkeztetéshez szükséges adatokat a Poszeidonnak, majd válaszul beérkezik a kiosztott érkeztető szám. Az érkeztető számot a Poszeidon rendszer generálja, az ÉTDR átveszi és eltárolja. Az irat iktatása is az ÉTDR rendszerben történik oly módon, hogy az ÉTDR kiosztja a soron következő alszámot, első- illetve következő évben történő iktatáskor a soron következő főszámot. Iktatáskor az iktatószámot szintén a Poszeidon rendszer generálja, az ÉTDR átveszi és eltárolja. A Poszeidonban nem kerül létrehozásra irat/ügyirat, elektronikus példány. Az iratkép kizárólag az ÉTDR rendszerben kerül eltárolásra.

Az adatigénylő öt évre vonatkozóan kéri az építési engedélyre vonatkozó adatokat. Az ÉTDR rendszer ekkora időintervallumot nem képes kezelni.

Az ÉTDR-ben a hatósághoz beérkező iratok adatai tartalmazzák a beküldés/létrehozás időpontját, az építési hely címét, az eljárási cselekmény fajtáját, a küldő szervezet/személy nevét, az irat iktatószámát, ÉTDR iratazonosítóját, valamint az ÉTDR azonosítót, viszont nem tartalmazza az adott szakhatósági állásfoglalás/szakkérdésben tett nyilatkozat tartalmát, az építető nevét/címét, az építési hely helyrajzi számát. A fenti adatok megismeréséhez minden leszűrt iratot egyesével meg kell nyitni, hogy a Kormányhivatal megismerje az irat tartalmát és a fent felsorolt adatokat.

A 2020. március 1-jét megelőző időintervallumra történő keresést megnehezíti továbbá az a körülmény is, hogy ezen időponttól hatályba lépő jogszabályi változások értelmében megszűnt a járásszékhely települési önkormányzat/fővárosi kerületi önkormányzat jegyzőjének építésügyi hatásköre, valamint a járási/fővárosi kerületi hivatalok építésügyi, építésfelügyeleti és örökségvédelmi hatásköre. 2020. március 1-től az általános építésügyi hatósági, az általános építésfelügyeleti hatósági és az örökségvédelmi feladatokat a fővárosi és vármegyei kormányhivatalok látják el, ezért a kérelmeket és beadványokat a területileg illetékes vármegyei kormányhivatalnak kell címezni.

Az ÉTDR ügyirat-nyilvántartási rendszer a fentiek alapján tartalmazza a kért adatokat, a kért szempontok szerinti szűrése azonban korlátozott, az adatigénylő által kért adatok kinyerése – a megjelölt időszakban beérkezett 20 121 db építési engedélyezési kérelem egyenként történő átnézésével – csak hosszú, bonyolult gyűjtőmunka útján lenne lehetséges.

b.) Az Étv. 57/F. szakasza hatálya alá tartozó rendeltetésmódosítási hatósági engedély iránti eljárásban keletkezett adatokat a Kormányhivatal a Poszeidon ügyirat-nyilvántartási rendszerben kezeli. A bejövő küldemény érkeztetése és iktatása is ebben a nyilvántartásban történik meg. A beérkező küldemény adatainak rögzítésére a Poszeidon „Érkeztetés” menüpont szolgál. A nyilvántartásban többek között a „Beküldő személy/szervezet név”, a „Beérkezés ideje” és a „Tárgy” menüpont alatt az ügy tárgya kerülhet rögzítésre az irathoz. A „Tárgy” mezőben megadható adat, annak gépeléssel történő beírásával, egy korábbi irat tárgyának kikeresésével – a szükséges iratot kikeresve az adott irat sorára vagy a sorban a tárgymezőre állást követően a kívánt szöveg kimásolásával és beillesztésével –, illetve a korábbi tárgyak listájából érték- és tárgysablonokból történő betöltéssel lehetséges megadni. A már érkeztetett küldemény iktatása a Poszeidon „Iktatás” menüpontjában történik. A bejövő irat iktatásakor egyes megadott adatok automatikusan betöltésre kerülnek az iktatás felületén lévő mezőkbe. A „Tárgy” mező kötelezően akkor töltendő a fentiekben ismertetettek szerint, ha még nem lett érkeztetve az irat, érkeztetett irat esetén a tárgy iktatáskor módosítható. Új ügyirat iktatásakor jelenik meg az „Ügytípus” mező

- amely a legördülő listából választhatóan – jelen esetben „Kereskedelmi építmény rendeltetésmódosítása” ügypont kiválasztásának lehetőségével tölthető, az ügyek ezen értékek megadásával tipizálhatóak. A Poszeidon rendszerben a „Keresés” menüpontban van lehetőség egy keresőfelület segítségével küldeményekre, ügyiratokra, iratokra keresni a programban, különböző keresési feltételek megadásával. Az „Ügyirat” nyilvántartásban az „Ügypont” mezőben a legördülő listából választhatóan „Kereskedelmi építmény rendeltetésmódosítása” ügypont kiválasztásával vagy a „Tárgy” mezőben a keresendő irat nevének (pl. „rendeltetésmódosítás” tárgyszó) beírásával van mód az ügyiratok szűrésére.

Az ügyirat-nyilvántartási rendszerben a fentiek szerint biztosított egy ügyirat visszakeresése az ügypont legördülő listából történő kiválasztásával vagy a keresett tárgyszó beírásával. A kért adatok kinyerésére azonban az ügyiratok egyenként történő megnyitásával lenne mód, az adatigénylő által megadott szempontok szerinti leválogatás nem lehetséges. A szűrést az körülmény is megnehezíti, hogy az adatigénylő három évre vonatkozóan kér adatot, amelynek kinyerése összességében hosszú, bonyolult gyűjtőmunka útján lenne lehetséges.

A Kormányhivatal fenti álláspontja alátámasztásaként jelen ügyben az Alkotmánybíróság 13/2019. (IV.8) AB határozatára hivatkozott akként, hogy az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügyben a kérelmező összességében olyan polgári peres ügyek adatainak – ezen belül a jogi személy peres felek megnevezésének, a keresetindítás időpontjának, valamint a peres ügyszámoknak – a birtokába kívánt jutni az eljárások felülvizsgálati szakaszában, amelyek hét év vagy annál hosszabb ideje voltak folyamatban az adatkérés idején. A Kormányhivatal megítélése szerint az adatigénylő jelen ügyben is hasonló típusú adatokat – statisztikai kimutatást – kér a Kormányhivaltól, ezért a hivatkozott AB határozat jelen ügyben is alkalmazandó és irányadó. A Kormányhivatal a bejelentő közérdekű adat megismerése iránti igénye jogszerű elutasításának indokaként ezért utalt a 13/2019. (IV.8) AB határozat [59]. bekezdésére.

A kormányhivatali álláspont szerint az Alkotmánybíróság a 13/2019. (IV.8) AB határozat alapjául szolgáló ügyben az alkotmányjogi panasz elutasítása kapcsán határozatában – a jelen ügyben is hasonló típusú adatok megismerhetősége vonatkozásában – hangsúlyozta tehát, hogy „az adatkezelő nem köteles adatgyűjtésre, illetve az általa kezelt adatok összevetése útján új, minőségileg más adat, adatsor előállítására.” A Kormányhivatal indokolása szerint a 13/2019. (IV.8) AB határozat egészének a tartalmára figyelemmel a bejelentő közérdekű adat megismerése iránti igénye arra hivatkozással került elutasításra, hogy a Kormányhivatal megadott szempontok szerinti nyilvántartásának hiányában a kért adat kizárólag szűrt, új adatsor előállításával lenne teljesíthető, amelyre – a Kormányhivatal álláspontja szerint – mint adatkezelő nem köteles.

A Kormányhivatal a fentiekre figyelemmel fenntartotta álláspontját, miszerint az adatigénylés kizárólag új, minőségileg más adatsor előállításával lenne teljesíthető és a 13/2019. (IV.8) AB határozat egésze tartalmára figyelemmel jogszerűnek tekintette a teljesítés megtagadását.

4. A jelentés megállapításai

A Hatóság a 2023. évi tevékenységéről szóló beszámolójában is számot adott arról a jelenségről, új, kialakuló trendről¹, hogy a munkaerőforrás aránytalan igénybevétele miatt megállapítható költségterítés 2022-ben történt kivezetése óta az adatigényléssel érintett közfeladatot ellátó szervek az elutasítási okok között egyre gyakrabban hivatkoznak arra a körülményre, hogy az igényelt adatot a kért formában nem kezelik, annak előállítására nem kötelesek, illetve nem minősülnek adatkezelőnek.

Az Alkotmánybíróság, a rendes bíróságok és a Hatóság gyakorlata szerint² a közérdekű adatok nyilvánosságának korlátozása kizárólag törvényi szinten, az adatkezelő mérlegelési jogának és kötelezettségének biztosításával lehetséges az Infotv-ben meghatározott érdekek védelme

¹ A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság 2023.évi beszámolója, p. 108., from: <https://www.naih.hu/eves-beszamolok?download=908:naih-beszamolo-a-2023-evi-tevekenysegro>

² A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság 2023.évi beszámolója, p. 154., from: <https://www.naih.hu/eves-beszamolok?download=908:naih-beszamolo-a-2023-evi-tevekenysegro>

érdekében, kényelmi szempontok nem képezhetik az adatigénylés megtagadásának alapját. A Hatóság következetes álláspontja az³, hogy az Alkotmánybíróság 13/2019. (IV. 8.) számú AB határozata szerinti tárolt, egyszerű vagy többletmunkával kikereshető adatokra vonatkozó adatigénylés esetén annak teljesítése nem kívánja meg új adatok beszerzését, gyűjtését más szervektől, magyarázatok adását, következtetések levonását. A közérdekű adatigénylés egyes kérdéseinek és az azokra adandó válaszoknak tényleges tartalmi vizsgálata mellőzésével, pusztán formális hivatkozás az Alkotmánybíróság 13/2019. (IV. 8.) AB határozatra az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésében foglalt alapjog I. cikk (3) bekezdésébe ütköző indokolatlan korlátozásának minősül, azaz alaptörvény-ellenes.

A Hatóság a Kormányhivatal az adatigénylés teljesítését megtagadó válasza alapján jelentésében hangsúlyozza, hogy az Alkotmánybíróság 13/2019. (IV.8.) számú AB határozata, annak egésze nem az adatigénylések visszautasításához ad támpontokat, hanem az információszabadság biztosítását jelöli ki célként a közérdekű adatigénylések teljesítése során a következő *elvek, szempontok és korlátozások* mentén.

Az *elvek* kifejtése körében a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog⁴ (összefoglaló néven: az információszabadság) az Alkotmánybíróság következetesen érvényesített gyakorlata szerint „az informáltsághoz való jogot, az információk megszerzésének szabadságát és állami elismerését, továbbá biztosítását jelenti”, ami azért lényeges, mert 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.]. 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. Az *információszabadság nem az érintett szervek hatékony működésének a kárára érvényesül, hanem elvileg éppen ellenkezőleg: bár a transzparencia biztosítása adott esetben idővel, munkaerő-forrás igénybevételével és költséggel járhat, ugyanakkor ez valójában a demokratikus és hatékony működés egyik biztosítója. Az ugyanis, hogy a közfeladat ellátásával kapcsolatos adatok eleve nyilvánosak vagy igény esetén hozzáférhetőek, a működés társadalmi ellenőrzésének egyik eszköze, és ezáltal a hatékony(abb) működés egyik garanciája is. A közérdekű adatokat illetően a nyilvánosság-elv főszabályként való „érvényesüléséhez szükséges, hogy az arra köteles adatkezelő a közérdekű adatok megismerését – proaktív módon, illetve adatigénylés alapján – biztosítsa”.*

Ezen túlmenően az Alkotmánybíróság 13/2019. (IV.8.) számú AB határozatában megadta azokat a *szempontokat*⁵, amelyeket az adatkezelés fogalmának az információszabadság alkotmányos védelmét garantáló értelmezésekor figyelembe kell venni. Az *Alkotmánybíróság szerint amennyiben az információ létezik, közérdekű vagy közérdekből nyilvános adatnak minősül, és a kérelmező azt kezeli (gyűjti, felveszi, rögzíti, rendszerezi, tárolja stb.), továbbá az adat azonnal elérhető, „készen és rendelkezésre áll”, az adatközlés kötelezettsége nyilvánvalóan fennáll. A nem kiszolgáltatható formában tárolt adatokkal összefüggésben az Alkotmánybíróság szerint irreleváns, hogy a közérdekű adatokat kezelő szerv által létrehozott adatbázisban (adattárban, nyilvántartó rendszerben, lajstromban, kartotékban, stb.) is szerepelnek-e az általa kezelt adatok”. Az adatigény nem tagadható meg ezért arra hivatkozással, hogy a kért adat közvetlenül – pl. elektronikusan – nem áll rendelkezésre, és az egyébként rögzített adat hozzáférhetővé tételéhez idővel, illetve költséggel járó többletmunkára van szükség. Az, hogy „az adatigénylés jelentős terjedelmű, illetve nagyszámú adata vonatkozik, vagy az adatigénylés teljesítése a közfeladatot ellátó szerv alaptevékenységének ellátásához szükséges munkaerőforrás aránytalan mértékű igénybevételével jár”, a hatályos Infotv. szabályai szerint sem elutasítási ok, csak az adatigénylés teljesítésének módját, valamint a költségszámítást befolyásoló tényező (Infotv. 29. § (2)–(5) bekezdései). **Az Alkotmánybíróság szerint tehát amennyiben az adatigénylés létező és kezelt (rögzített) adatok kigyűjtésére, meghatározott szempont szerinti kiválogatására és például táblázatba rendezésére vonatkozik, a kérelem***

³ NAIH-9111-2/2023., NAIH-1281-7/2023. sz. ügyek

⁴ 13/2019. (IV.8.) AB határozat [27-28], [32] és [34] bekezdések

⁵ 13/2019. (IV.8.) AB határozat [45-61] bekezdései

alapvetően nem tagadható meg. **A kérelmet a rögzítés formájától és attól függetlenül, hogy az adatot esetleg az adatkezelő nyilvántartásainak és/vagy az adatkezelő által tárolt iratoknak az áttekintése útján ki kell keresni, főszabály szerint teljesíteni kell.** Ehhez hasonló az Alkotmánybíróság szerint az, amikor az adatkezelő nem tagadhatja meg az adatigény teljesítését azon az alapon, hogy az az általa kezelt dokumentum átvizsgálását és a benne található nyilvános adatoknak a nem nyilvános adatoktól való elkülönítését igényelné. Rámutatott az Alkotmánybíróság arra is, hogy *előfordulhat, hogy az adat nem áll közvetlenül rendelkezésre, mert az adatot ki kell keresni, vagy az adatigény egyszerre több adatra (ún. adatsorra, adatösszességre) irányul. Az adat(ok) megtalálása ilyenkor kifejezett keresési, meghatározott szempontok szerinti válogatási, esetleg rendszerezési tevékenységet jelent.* Elektronikus, számítógépes adatnyilvántartás esetében ez általában nem jelent problémát: az adat kikeresése vagy több adat esetében az adatsor létrehozása elektronikus úton történik és nem jelent jelentős munkaterhet. Az adatkezelő így annak ellenére, hogy ténylegesen felkutatja és rendszerezi a kért adatokat, úgy érzékeli, hogy az információ „készen és rendelkezésre áll”. Kétség jellemzően akkor merül fel az Alkotmánybíróság álláspontja szerint, amikor *nem lehetséges elektronikus úton – adatbázisból, lajstromból, statisztikai nyilvántartásból stb. – elvégezni a műveletet, illetve a kérelem teljesítése túlmutat egy egyszerű műveleten (például a másolat készítésén vagy az elektronikus adatlekérdezésen). Ezek a teljesíthető, de a kérés tartalmától függően eltérő munkaigényű adatigénylések.* Jellemzően ilyen, amikor az igényelt adat(ok) kiadásához nagyszámú adathordozó vagy adatbázis áttekintése és a kért adatok – elektronikus úton nem, csupán hagyományos, papíralapú kereséssel elvégezhető – leválogatása szükséges.

A Kormányhivatal által hivatkozott, az Alkotmánybíróság 13/2019. (IV.8) AB határozatának [59]. bekezdése része az [58]-[61] bekezdésekben megfogalmazott, az alapjogok gyakorlására vonatkozó alkotmányos korlátozásoknak, amelyekben az Alkotmánybíróság kifejti, hogy **az egyébként kezelt (például tárolt) adatok kikeresésétől elkülönítendő** az az eset, 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* {vö. EJE, 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}. Ehhez hasonlóan az egyébként megismerhető, hozzáférhető vagy közzétett adatokból történő, meghatározott szempont vagy szempontok szerint szűrt, új adatsor létrehozására sem köteles az adatkezelő. Az adatigénylő nem formálhat jogot arra, hogy helyette más végezze el a hozzáférhető adatok leválogatását. Ez azt jelenti, hogy **az adatkezelő kizárólag a létező, bármilyen módon rögzített és ténylegesen a kezelésében lévő közérdekű/közérdekből nyilvános adato(ka)t köteles kiadni.** Adat-előállítási kötelezettség azonban nem következik az Alaptörvényből. Ha tehát a kiadni kért – közérdekűnek (vö. Infotv. 3. § 5. pont) vagy közérdekből nyilvánosnak minősülő (vö. Infotv. 3. § 6. pont) – adat kérelmezett általi kezelése (vö. Infotv. 3. § 10. pont) nem állapítható meg, ez a közérdekű adatok megismerésére irányuló alapjogi igény teljesítésének akadályát képezi [3252/2016. (XII. 6.) AB határozat]. Annak mérlegelésekor azonban, hogy az adatigénylés nem egyébként rögzített adatok kiadására, hanem valóban új, a kezelt adatoktól minőségileg eltérő adat(ok) előállítására irányul-e, a legnagyobb gondossággal kell eljárni. A közérdekű adatokhoz való hozzáférés megtagadása ugyanis végső soron megakadályozhatja a köz(érdekű) ügyekről folytatott nyilvános vitában való tájékozott részvételt.

A Kormányhivatal korábban ismertetett álláspontja szerint a Kormányhivatal a kért adatok tekintetében adatkezelő.

A Kormányhivatal az adatigénylés elutasításának indokolásában hivatkozott arra, hogy az adatigénylésben szereplő adatokról nyilvántartást nem vezet, továbbá az Alkotmánybíróság 13/2019. (IV.8) AB határozata alapján mint adatkezelő nem köteles adatgyűjtésre, illetve az általa kezelt adatok összevetése útján új, minőségileg más adat, adatsor előállítására.

A Hatóság részére küldött tájékoztatásaiban a Kormányhivatal érvei között hangsúlyozta, hogy *az adatigénylő által megjelölt szempontok szerinti leválogatás az ügyirat-nyilvántartási rendszerben nem lehetséges; a kért adatok bejelentő szempontjai szerinti megtalálása a Kormányhivatal álláspontja szerint olyan tevékenységet jelentene, amelynek révén új,*

minőségileg más adat, adatsor előállítása történne; a Kormányhivatal megadott szempontok szerinti nyilvántartásának hiányában a kért adat kizárólag szűrt, új adatsor előállításával lenne teljesíthető, amelyre a Kormányhivatali álláspontja szerint az adatkezelő nem köteles; az ügyirat-nyilvántartási rendszer a fentiek alapján tartalmazza a kért adatokat, a kért szempontok szerinti szűrése azonban korlátozott, az adatigénylő által kért adatok kinyerése a megjelölt időszakban beérkezett 20 121 db építési engedélyezési kérelem egyenként történő átnézésével csak hosszú, bonyolult gyűjtőmunka útján lenne lehetséges; a kért adatok kinyerésére az ügyiratok egyenként történő megnyitásával lenne mód, az adatigénylő által megadott szempontok szerinti leválogatás nem lehetséges, a szűrést az körülmény is megnehezíti, hogy az adatigénylő három évre vonatkozóan kér adatot, amelynek kinyerése összességében hosszú, bonyolult gyűjtőmunka útján lenne lehetséges.

A fentiek alapján **a Hatóság rámutat arra, hogy** az Alkotmánybíróság 13/2019. (IV.8) AB határozatnak az alapjogok gyakorlására vonatkozó alkotmányos korlátozásai [59]-[61]. bekezdéseiben foglaltak nyelvtani értelmezésével **megállapítható, hogy a már kezelt, rögzített adatok, ugyanígy az egyszerűen vagy többletmunkával kikereshető adatok nem tekinthetők új adatnak, mivel az új adat nem áll rendelkezésre, azt be kell szerezni, gyűjteni vagy a kezelt adatok alapján elő kell állítani összevetés, következtetés útján.**

Tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság 13/2019. (IV.8) AB határozata a fenti, kormányhivatali álláspont érvei esetében az adatkezelő számára a korábbiakban kifejtettek szerint a közérdekű adatigénylést teljesíthetőnek tekinti, a Hatóság a felszólítását, az abban megfogalmazott álláspontját fenntartja és e jelentésében továbbra is a közérdekű adatigénylés teljesítésére hívja fel az adatkezelő Kormányhivatal figyelmét.

A Kormányhivatal a felszólításnak ez idáig nem tett eleget, ezért **a Hatóság az ügyben az Infotv. 59. § (1) bekezdése alapján jelentést bocsát ki.** A Hatóság jelentése az Infotv. 59. § (3) bekezdése alapján nyilvános, ezért azt a Hatóság a honlapján elérhetővé tette.

Az Infotv. 59. § (5) bekezdése értelmében a Hatóság jelentése bíróság vagy más hatóság előtt nem támadható meg.

Bízom benne, hogy e jelentés alkalmas lesz az ügyben az információs szabadsággal összefüggő jogsértő gyakorlat orvoslására, a közvélemény figyelmének felhívására és a jövőben hasonló jogsértés elkerülésére.

Budapest, elektronikus aláírás és időbélyeg szerint

Üdvözlettel:

Dr. habil. Péterfalvi Attila
elnök
c. egyetemi tanár