

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3026/2015. (II. 9.) AB HATÁROZATA**alkotmányjogi panasz elutasításáról**

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

határozatot:

Az Alkotmánybíróság a Kúria Pfv.IV.21.711/2011/5. számú ítélete alaptörvényellenességének megállapítására és megsemmisítésre irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

Indokolás**I.**

- [1] Az indítványozó – meghatalmazott jogi képviselője útján – az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz, kérve a Kúria Pfv.IV.21.711/2011/5. ítélete alaptörvényellenességének megállapítását, valamint megsemmisítését.
- [2] Az indítványozó előadta, hogy 2010. április 16. napján közérdekű adatigényléssel fordult az MH-2009 Konzorcium alpereshez (továbbiakban: Konzorcium). Az indítványozó a Margit-híd felújításával kapcsolatos II. negyedéves teljesítési igazolásban foglalt egyes részadatokkal kapcsolatos tájékoztatást kért. Ezt megelőzően az indítványozó azonos tartalmú adatigényléssel élt a Fővárosi Önkormányzat felé, ahol jelezték, hogy a már átadott, egy oldal hosszúságú II. negyedéves teljesítési igazoláson kívül nem rendelkeznek több adattal. Az indítványozó ezután fordult a Konzorciumhoz, amely az adatszolgáltatást megtagadta. Miután a Konzorcium az adatok üzleti titokként való kezelésére hivatkozva megtagadta az adatszolgáltatást, az indítványozó a bírósághoz fordult, keresetét első fokon a Pesti Központi Kerületi Bíróság, majd másodfokon a Fővárosi Bíróság is elutasította.
- [3] A másodfokú bíróság határozata indoklásában kifejtette, hogy az a körülmény, hogy az önkormányzat a feladatkörébe tartozó közfeladat ellátásához egy piaci alapon működő külső gazdasági társaságot vagy társaságok együttesét veszi igénybe, nem jelenti azt, hogy ezek a szervezetek a közszolgáltatások

biztosítását átvállalták volna. Az alperes nem közfeladatot ellátó szerv, ezért a személyes adatok védelméről és közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 2. § 4. pontjában foglalt közérdekű adat-fogalom, valamint a 19. § (1) és (5) bekezdései nem alkalmazhatók. Ennek következtében az alperes nem kötelezhető a kért adatok kiadására, viszont a Konzorciummal szerződést kötő önkormányzat a hídfelújítást illetően minden, a kezelésében lévő, tevékenységére vonatkozó adatot, mint az Avtv. alapján közérdekű adatot köteles bárki számára megismerhetővé tenni. A másodfokú bíróság utalt továbbá arra is, hogy a Fővárosi Önkormányzattal létrejött vállalkozási szerződés átalányáron került megkötésre, vagyis a kivitelező a Fővárosi Önkormányzat felé nem köteles részletezni az általános adatokat.

[4] Az indítványozó a jogerős ítélet ellen felülvizsgálati kérelemmel fordult a Kúriához, amelyben az ítélet megváltoztatását és az alperes adatközlésre kötelezését kérte, mivel álláspontja szerint az Avtv. 2. § 4. pontjából nem következik, hogy kizárólag az állam és az önkormányzat lát el közfeladatot. Ezen kívül utalt rá, hogy a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: régi Ptk.) 81. § (3) bekezdésének megfogalmazása szerint az önkormányzati vagyon megterhelésével, használatával, valamint az azzal való rendelkezéssel kapcsolatos adatok nem minősülnek üzleti titoknak. Az önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 8. §-a alapján pedig a közterületek fenntartásával kapcsolatos minden adat, mint az önkormányzat feladatkörébe tartozó, annak tevékenységével kapcsolatos adat, közérdekű adatnak tekinthető. Végezetül az indítványozó hangsúlyozta, hogy az ügyben az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdésében foglalt rendelkezés, miszerint a közpénzekkel való gazdálkodásnak az átláthatóság és a közélet tisztaságának elvei szerint kell folynia, továbbá hogy a közpénzekre és a nemzeti vagyonra vonatkozó adatok közérdekű adatok, a jelen ügyben különös jelentőséggel bír.

[5] A Kúria a jogerős ítéletet hatályában fenntartotta, és megállapította, hogy a jogerős ítélet a jogszabályok betartásával utasította el a felperes keresetét. A Kúria szerint az Avtv. 2. § 4. pontja, valamint 19. § (1) és (3) bekezdései alapján a felülvizsgálati kérelem helyesen hivatkozott arra, hogy nem csak az állam, illetve az önkormányzat lát el állami vagy önkormányzati feladatot, hanem ilyen tevékenységet az Avtv. fenti rendelkezése szerint a jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy is végezhet. Önmagában azonban azzal, hogy a Fővárosi Önkormányzat a felújítási munkálatok elvégzésére vállalkozási szerződést kötött a Konzorciummal, nem delegálta rá a közszolgáltatásban megtestesülő önkormányzati feladatot, vagyis nem ruházta át jogszabályban meghatározott közutak, közterületek fenntartására

vonatkozó feladatkörét. Mindenezek alapján tehát a Konzorcium nem minősül jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szervnek. A fentiekre tekintettel az alperes nem tartozik az Avtv. 19. § (1) bekezdésében meghatározott alanyi körbe, nem lát el átruházott állami vagy önkormányzati feladatot, és nincs olyan jogszabály sem, amely egyéb közfeladatot ellátó szervvé minősítené. Ezért az Avtv. rendelkezései alapján a Konzorcium nem kötelezhető a felperes által kért adatok kiadására. A Kúria továbbá rámutatott, hogy a felperes 2010. május 13-án nyújtotta be a keresetét a 2010 tavaszán keletkezett közérdekű adatok kiadása iránt, ezért az indítványozó alaptalanul hivatkozott a 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdésére. Mindezek alapján a Kúria a jogerős ítéletet a Pp. 275. § (3) bekezdése alapján hatályában fenntartotta.

- [6] Az indítványozó ezt követően fordult az Alkotmánybírósághoz. Indítványában kifejtette, hogy a megtámadott bírói döntés több ponton is ellentétes az Alaptörvénnyel. Az indítványozó szerint az alaptörvény-ellenesség oka az, hogy az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésében, illetve a 39. cikk (2) bekezdésében foglaltak ellenére sem jutott hozzá a Konzorcium birtokában lévő, Margit-híd felújításával kapcsolatos II. negyedéves teljesítési igazolásban foglalt részadatokhoz. Az indítványozó szerint ez olyan alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés, amely a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő alapjog gyakorlását lényegesen befolyásolja. Az indítványozó érvelésében kifejtette, hogy a Kúria alaptörvény-ellenesen értelmezte a közfeladat fogalmát. A közfeladat definícióját ugyanis sem az Avtv., sem az azóta hatályba lépett új, az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Info tv.) nem határozza meg. Így a Kúria azon értelmezése, amely a közfeladatot ellátó szerv fogalmát leszűkíti, nincsen összhangban az idézett alkotmányos elvekkel. Emellett a közfeladatot ellátó szerv fogalmának megszorító értelmezése a közérdekű adatokhoz fűződő alapjog korlátozásához is vezet, amely ellentmond a 34/1994. (VI. 24.) AB határozatban foglalt azon elvnek, amely szerint az információszabadságot korlátozó jogszabályi rendelkezéseket megszorítóan kell értelmezni.
- [7] Az indítványozó hivatkozott a közfeladat jogi fogalmának értelmezési alternatíváira. Kifejtette, hogy fiskális értelemben az a tevékenység vagy szolgáltatás tekintendő közfeladatnak, amely teljes egészében vagy döntő hányadában közpénz (pl. állami, illetve önkormányzati költségvetés, társadalombiztosítási alap, EU-támogatás) felhasználásával valósul meg. Ezt támasztja alá az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdése, illetve a Ptk. 81. § (3) bekezdése is. Másrészt

a pozitívista értelmezés szerint az tekinthető közfeladatnak, ha az adott tevékenységet egy jogszabály ilyenként – vagyis közfeladatként – határoz meg. Eszerint pedig a Fővárosi Önkormányzat által hozott olyan költségvetési rendeletek, amelyekben önálló tételként szerepel a Margit-híd felújítása, ugyancsak a kért adatok közérdekűségét támasztják alá. Ilyenként említi az indítvány a következőket: Budapest Főváros Önkormányzata 2010. évi költségvetéséről szóló 9/2010. (III. 31.) Főv. Kgy. rendelet módosításáról szóló 51/2010. (IX. 14.) Főv. Kgy. rendelet; Budapest Főváros Önkormányzata 2010. évi költségvetéséről szóló 38/2010. (VI. 22.) Főv. Kgy. rendelet; Budapest Főváros Önkormányzata 2009. évi költségvetéséről szóló 28/2009. (V. 25.) Főv. Kgy. rendelet; Budapest Főváros Önkormányzata 2008. évi költségvetése végrehajtásáról szóló 23/2009. (V. 11.) Főv. Kgy. rendelet; Budapest Főváros Önkormányzata 2008. évi költségvetéséről szóló 15/2008. (III. 15.) Főv. Kgy. rendelet; a kerékpárút kialakításáról szóló 2209/2010. (XI. 24.) KGY határozat; valamint a budai hídfőnél lévő park rendezéséről szóló 2212/2010. (XI. 24.) KGY határozat. A felsorolt jogszabályokban foglalt Margit-híd felújításával kapcsolatos munkálatokat a Konzorciumnak kell elvégeznie.

- [8] Összefoglalóan az indítványozó a Kúria Pfv.IV.21.711/2011/5. számú ítéletét ellentétesnek tartotta az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésével, a 39. cikk (2) bekezdésével, a 32/1992. (V. 29.) AB határozatban, valamint a 34/1994. (VI. 24.) AB határozatban foglaltakkal, továbbá az Avtv. 2. § 4. pontjával, 19. § (1), (3), valamint (5) bekezdésével, a Ptk. 81. § (3) bekezdésével, és végül az Info tv. 26. § (1) bekezdésével.
- [9] Az indítványozó az Abtv. 57. § (7) bekezdésére hivatkozva kérte az Alkotmánybíróságot, hogy az ügyben tartson nyilvános meghallgatást.

II.

- [10] 1. Az indítványozó az Alaptörvény alábbi cikkeire hivatkozott:

„VI. cikk (2) Mindenkinek joga van személyes adatai védelméhez, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez.”

„39. cikk (2) A közpénzekkel gazdálkodó minden szervezet köteles a nyilvánosság előtt elszámolni a közpénzekre vonatkozó gazdálkodásával. A közpénzeket és a nemzeti vagyont az átláthatóság és a közélet tisztaságának elve szerint kell kezelni. A közpénzekre és a nemzeti vagyonra vonatkozó adatok közérdekű adatok.”

[11] 2. A régi Ptk.-nak az indítványban érintett rendelkezése:

„81. § (3) Nem minősül üzleti titoknak az állami és a helyi önkormányzati költségvetés, illetve az európai közösségi támogatás felhasználásával, költségvetést érintő juttatással, kedvezményel, az állami és önkormányzati vagyon kezelésével, birtoklásával, használatával, hasznosításával, az azzal való rendelkezéssel, annak megterhelésével, az ilyen vagyont érintő bármilyen jog megszerzésével kapcsolatos adat, valamint az az adat, amelynek megismerését vagy nyilvánosságra hozatalát külön törvény közérdekből elrendeli. A nyilvánosságra hozatal azonban nem eredményezheti az olyan adatokhoz – így különösen a technológiai eljárásokra, a műszaki megoldásokra, a gyártási folyamatokra, a munkaszervezési és logisztikai módszerekre, továbbá a *know-how*-ra vonatkozó adatokhoz – való hozzáférést, amelyek megismerése az üzleti tevékenység végzése szempontjából aránytalan sérelmet okozna, feltéve, hogy ez nem akadályozza meg a közérdekből nyilvános adat megismerésének lehetőségét.”

[12] 3. Az Avtv.-nek az indítványban érintett rendelkezései:

„2. § 4. közérdekű adat: az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő, valamint a tevékenységére vonatkozó, a Személyes adat fogalma alá nem eső, bármilyen módon vagy formában rögzített információ vagy ismeret, függetlenül kezelésének módjától, önálló vagy gyűjteményes jellegétől;”

„19. § (1) Az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy (a továbbiakban együtt: szerv) 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 – köteles elősegíteni és biztosítani a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását.

[...]

(3) Az (1) bekezdésben említetteknek lehetővé kell tenniük, hogy a kezelésükben lévő közérdekű adatot bárki megismerhesse, kivéve, ha az adatot törvény alapján az arra jogosult szerv állam- vagy szolgálati titokká nyilvánította, illetve ha az nemzetközi szerződésből eredő kötelezettség alapján minősített adat,

továbbá, ha a közérdekű adatok nyilvánosságához való jogot – az adatfajták meghatározásával – törvény

a) honvédelmi;

b) nemzetbiztonsági;

c) bűnüldözési vagy bűnmegelőzési;

d) központi pénzügyi vagy devizapolitikai érdekből;

e) külügyi kapcsolatokra, nemzetközi szervezetekkel való kapcsolatokra;

f) bírósági vagy közigazgatási hatósági eljárásra tekintettel korlátozza.

[...]

(5) Ha törvény másként nem rendelkezik, közérdekből nyilvános adat a jogszabály vagy állami, illetőleg helyi önkormányzati szervvel kötött szerződés alapján kötelezően igénybe veendő vagy más módon ki nem elégíthető szolgáltatást nyújtó szervek vagy személyek kezelésében levő, e tevékenységükre vonatkozó, Személyes adatnak nem minősülő adat.”

[13] 4. Az Info tv.-nek az indítványban érintett rendelkezése:

„26. § (1) Az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szervnek vagy személynek (a továbbiakban együtt: közfeladatot ellátó szerv) lehetővé kell tennie, hogy a kezelésében lévő közérdekű adatot és közérdekből nyilvános adatot – az e törvényben meghatározott kivételekkel – erre irányuló igény alapján bárki megismerhesse.”

III.

[14] Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt azt vizsgálta, hogy alkotmányjogi panasz befogadható-e, vagyis megfelel-e az Abtv.-ben foglalt feltételeknek. Ennek során megállapította, hogy az indítvány megfelel az alkotmányjogi panasz befogadhatóságára vonatkozó formai és tartalmi kritériumoknak is, ezért érdemi vizsgálatának nincs akadálya.

IV.

[15] Az alkotmányjogi panasz nem megalapozott.

[16] 1. Az Alaptörvény indítvánnyal érintett VI. cikk (2) bekezdése szerint mindenkinek joga van a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez.

Rögzíti továbbá az Alaptörvény „A közpénzek” című fejezetében a nemzeti vagyona, a közpénzekre kiterjedően az átlátható gazdálkodás követelményét [38. cikk (4) bekezdés, 39. cikk]. Kifejezetten rendelkezik arról is, hogy „[a] közpénzekre és a nemzeti vagyona vonatkozó adatok közérdekű adatok”, függetlenül attól, hogy ezeket ki, vagy mely szervezet birtokolja [39. cikk (2) bekezdés]

- [17] Az Alaptörvénynek ezek a részben új, a közérdekű adatok nyilvánosságát a régi Alkotmányhoz képest erőteljesebben és hatékonyabban biztosító rendelkezései az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban elfogadott elvek megfelelő alkalmazását teszik lehetővé. Az Alkotmánybíróság – Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása (2013. március 25.) hatálybalépését követően, az Alaptörvény Záró és egyes rendelkezések 5. pontja kapcsán a 13/2013. (VI. 17.) határozatában rögzített szempontokat figyelembe véve – már több határozatában megállapította: az Alaptörvény az alapjog szinte változtatás nélküli átvételével a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat által kimunkált elvi tételek fenntartása mellett döntött {20/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [38]; 2/2014. (I. 21.) AB határozat, Indokolás [16]; 5/2014. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [26]}.
- [18] A közérdekű adatok megismeréséhez való jogot az Alkotmánybíróság kezdetektől fogva információszabadságként fogta fel. Az információszabadságnak kiemelkedően fontos szerepe van a véleménynyilvánításhoz való jog biztosítása, és így közvetve az állam demokratikus működését illetően. Ezt nyilvánította ki az Alkotmánybíróság akkor, amikor megállapította, hogy a közérdekű adatok nyilvánossága és megismerhetősége „gyakran előkérdése és feltétele a szabad véleménynyilvánításhoz való jog gyakorolhatóságának.” [34/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 177, 185.] Megállapította azt is, hogy „[a] közérdekű információkhoz való szabad hozzáférés lehetővé teszi a választott népképviselői testületek, a végrehajtó hatalom, a közigazgatás jogszerűségének és hatékonyságának ellenőrzését, serkenti azok demokratikus működését. A közügyek bonyolultsága miatt a közhatalmi döntéshozatalra, az ügyek intézésére gyakorolt állampolgári ellenőrzés és befolyás csak akkor lehet hatékony, ha az illetékes szervek felfedik a szükséges információkat.” [32/1992. (V. 29.) AB határozat, ABH 1992, 182, 183–184.] Kiemelte azt is, hogy az alanyi jogon biztosított információszabadság joga azért is meghatározó, mert „[a] nyílt, áttetsző és ellenőrizhető közhatalmi tevékenység, általában az állami szervek és a végrehajtó hatalom nyilvánosság előtti működése a demokratizmus egyik alapköve, a jogállami államberendezkedés garanciája. A nyilvánosság próbája nélkül az állam polgáraitól »elidegenedett

gégezetté«, működése kiszámíthatatlanná, előreláthatatlanná, kifejezetten veszélyessé válik, mert az állam működésének átláthatatlansága fokozott veszélyt jelent az alkotmányos szabadságjogokra.” [34/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 177, 192.]

- [19] Az adatszolgáltatásra kötelezettek tekintetében az Alkotmánybíróság nyilvánította, hogy „[a] közérdekű adatokra főszabályként a nyilvánosság-elvonatkozik. Ennek érvényesüléséhez szükséges, hogy az arra köteles adatkezelő a közérdekű adatok megismerését – proaktív módon, illetve adatigénylés alapján – biztosítsa. Kötelezettek az alapjog céljára figyelemmel általában az állami vagy helyi önkormányzati feladatot ellátó szervek és személyek. Figyelembe véve azonban azt, hogy az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdése szerint a nyilvánosság előtti elszámolásra a „középzenekkel gazdálkodó minden szervezet” köteles, az általuk kezelt közérdekű adatokhoz való hozzáférést – különösen erre irányuló igény esetén – a közfeladatot ellátó szerveken kívüli szervezetnek is biztosítania kell.” {21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [35]} Az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdéséből – különösen annak utolsó mondatából – tehát egyértelműen következik, hogy a közérdekű adatszolgáltatás kötelezettsége nem függvénye annak, hogy közérdekű adatot birtokló szervezet milyen szervtípusba tartozik, milyen tulajdonban van, milyen tevékenységet folytat, a közérdekű adatszolgáltatásra irányuló kötelezettséget önmagában megteremti az a tény, hogy a szervezet közérdekű adatot birtokol.
- [20] 2. Az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdése alapján az információszabadság érvényesülését sarkalatos törvény, jelenleg az Info tv. biztosítja, illetve az alkotmányjogi panasz tárgyát képező eljárás adatigénylés útján történő megindításakor az alapjog érvényesüléséhez szükséges alapvető törvényi szabályokat az Avtv. tartalmazta.
- [21] 3. Jelen eljárásban az Alkotmánybíróság a bírói döntés felülvizsgálata során figyelemmel volt az Alaptörvény 28. cikkére is, amely szerint a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. Ezért az Alkotmánybíróság az Avtv. 27. §-a szerinti jelen eljárásában a bírói döntésnek és a döntéshez vezető jogalkalmazói tevékenységnek az Alaptörvénnyel való összhangját – a fentiekben kifejtetteket is figyelembe véve – vizsgálta.

- [22] 4. Az alapügyben egy – Kft.-ből és két Zrt.-ből álló – Konzorcium által kezelt iratok megismeréséről volt szó. Az indítványozó a Fővárosi Önkormányzat beruházásában megvalósuló, az önkormányzat forrásaiból fedezett, a Margit-híd felújításával kapcsolatos II. negyedéves teljesítési igazolásban foglalt egyes részadatokkal kapcsolatosan kért tájékoztatást. A közérdekű adatigénylés pontosan a következő adatokra terjedt ki: 1. A II. negyedéves teljesítési igazolásban foglalt „általános tételek” (1 225 880 000 Ft) milyen további tételekre bonthatók, ezeknek mi az értéke, a tételekkel kapcsolatosan milyen szállítókkal, alvállalkozókkal kötöttek szerződést, milyen értékben; 2. Az összes többi munka (a mederhíd építésétől a fedező jelzőig, összesen 18 466 796 921 Ft) milyen részmunkákból áll, azoknak mi az értéke, valamint azokkal kapcsolatban milyen szállítókkal, alvállalkozókkal kötöttek szerződést, milyen értékben; 3. Mit takar pontosan a „kocsivezető állítású váltó és váltófűtés”, valamint a „fedező jelző” kifejezés.
- [23] Megjegyzendő, hogy az indítványozó elsőként a Fővárosi Önkormányzattól kérte az adatokat, de az csak a két végösszeget tartalmazó, nem részletezett, 1 oldalas teljesítési igazolást tudta átadni a részére, mivel a konzorciummal átalánydíjas szerződést kötött.
- [24] Az Avtv. alapján arról kellett döntenie, hogy a konzorcium megfelelően járt-e el az adatigénylés teljesítésének megtagadásakor. Ennek keretében elsődlegesen eldöntendő kérdésként az merült fel, hogy a konzorcium az Avtv. 19. § (1) bekezdés hatálya alá tartozó szervezetnek minősül-e, és így köteles volt-e az adatigénylést teljesíteni.
- [25] A Kúria a jelen ügy tárgyát képező Pfv.IV.21.711/2011/5. számú ítéletében úgy foglalt állást, hogy a konzorciumot ilyen kötelezettség nem terheli. A Kúria ezt az alábbiak szerint indokolta: „[a]z Ötv. 8. §-a valóban a helyi önkormányzat feladatává teszi a helyi közterületek és közutak fenntartását. Az Ötv. 9. § (2) bekezdése szerint az önkormányzati feladatokat a képviselőtestület és szervei, a polgármester, a képviselőtestület bizottságai, a részönkormányzat testülete, a képviselőtestület hivatala látják el. A (4) bekezdés úgy rendelkezik, hogy a képviselő-testület a feladatkörébe tartozó közszolgáltatások céljából önkormányzati intézményt, vállalatot, más szervezetet (a továbbiakban együtt: intézmény) alapíthat, kinevezi a vezetőiket. 1993. december 31. napját követően vállalat már nem létesíthető, gazdasági vállalkozás céljára a képviselő-testület gazdasági társaságot alapíthat, vagy szövetkezet alapítását kezdeményezheti.
- E rendelkezésekből kitűnően a helyi közügyek intézésére, meghatározott feladatok ellátására, hatáskörök gyakorlására irányuló helyi önkormányzást

a helyi önkormányzat látja el. Mind a jogszabályban kötelezően meghatározott, mind az önként vállalt feladatok az önkormányzat hatáskörébe tartozó feladatok, amelyeket a közszolgáltatások céljából alapított intézmény, gazdasági társaság útján is elláthatnak. Erre a perbeli esetben azonban nem került sor.

Önmagában azzal, hogy a Fővárosi Önkormányzat a felújítási munkálatok elvégzésére vállalkozási szerződést kötött a konzorciummal, nem delegálta rá a közszolgáltatási önkormányzati feladatokat, nem ruházta át jogszabályban meghatározott, közutak, közterületek fenntartására vonatkozó feladatkörét. Ez a felperes által hivatkozott, a költségvetésre, a kerékpárút kialakítására, parkrendezésre vonatkozó fővárosi közgyűlési rendeletekből és határozatokból sem következik. Az alperes a vállalkozási szerződéssel csupán a kivitelezési munkákra vállalt kötelezettséget.

Mindezek alapján tehát a Konzorcium nem minősül jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szervnek.

A fentiekre tekintettel az alperes nem tartozik az Avtv. 19. § (1) bekezdésében meghatározott alanyi körbe, nem lát el átruházott állami, önkormányzati feladatot, és nincs olyan jogszabály sem, amely egyéb közfeladatot ellátó szervvé minősítené. Ezért az Avtv. rendelkezései alapján nem kötelezhető a felperes által kért adatok kiadására.

A felperes által a Legfelsőbb Bíróság Pfv.IV.20.962/2009/4. számú ítéletére hivatkozás nem támasztja alá a felperes jogi érvelését, mert nem analóg a jelen ügygel. A korábbi ügyben az önkormányzatok a törzsvagyonukba tartozó közterületi fizető parkolóhely céljaira kijelölt várakozóhelyek parkolás-gazdálkodási rendszerben történő üzemeltetésére kötöttek a Centrum Parkolási Kft.-vel megállapodást, amellyel az önkormányzati közfeladatot az önálló gazdasági társaságra átruházták. Jelen esetben azonban az alperes nem vett át semmilyen közfeladatot a Fővárosi Önkormányzattól azzal, hogy a hídfelújítási munkák elvégzésére vállalkozási szerződést kötött.”

- [26] A felülvizsgálati kérelem alapján tehát a bíróság azt vizsgálta, hogy az alperes konzorcium az Avtv. 19. § (1) bekezdésében meghatározott, a közérdekű adatok közlésének kiadására kötelezhető személyi körbe tartozik-e. Az Avtv. 19. § (1) bekezdése szerint 1. az állami feladatokat ellátó szervek és személyek, 2. az önkormányzati feladatokat ellátó szervek és személyek, 3. jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szervek és személyek kötelesek elősegíteni és biztosítani a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását. A norma tehát kimerítő jelleggel, eltérést, mérlegelést nem engedő módon határozta meg a közérdekű adat kiadására kötelezett szervek és

személyek körét. Az ítélet az indokolásában világosan és egyértelműen bemutatja, hogy az építési-vállalkozási tevékenységet folytató Kft.-ből és a két Zrt.-ből álló Konzorcium miért nem tartozik a fenti három kategória egyikébe sem, és ezért adatszolgáltatásra sem kötelezhető.

- [27] Ugyanakkor jelen ügyben is természetesen alkalmazni kellett az Alaptörvény ún. értelmezési szabályát, mely szerint „[a] bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.” Ebből következően az Alkotmánybíróság azt is megvizsgálta, hogy a Kúria az Alaptörvény 28. cikkének alkalmazásával juthatott volna-e a kialakítotthoz képest ellentétes eredményre, és kimondhatta volna-e azt, hogy a konzorcium köteles a kért adatokat kiadni, azaz állami vagy önkormányzati feladatot, vagy egyéb jogszabály alapján egyéb közfeladatot ellátó szervnek minősül. Az Alkotmánybíróság már az előző bekezdésben megállapította, hogy a jogalkotó az Avtv. 19. § (1) bekezdésének megalkotásakor egy taxáción alapuló, kógens, eltérést, mérlegelést és méltánylást nem engedő, zárt és pontos szabályozást hozott létre a közérdekű adatok kiadására kötelezett személyi körre nézve. Az ilyen típusú szabályozás nem enged mozgásteret a jogalkalmazók, és így a bíróság részére sem. A zárt szabályok felülírása, „kitágítása” a bíróságok részéről ebben az ügyben már nem jogértelmezési, hanem *contra legem* jogalkalmazási – tulajdonképpen jogalkotási – tevékenységet jelentett volna, ami felvetette volna a bíróságok törvényeknek való alávetettsége elvének a sérelmét is. A jogállamiság elvéből, követelményéből az is következik, hogy a jogértelmezés nem válhat a jogalkalmazó szerv önkényes, szubjektív döntésének eszközévé. Ellenkező esetben sérülne a jogbiztonság követelménye, a jogalkalmazó szervek döntéseire vonatkozó kiszámíthatósági és előre láthatósági elvárás. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Kúria támadott ítélete nem ütközik az Alaptörvénybe, ezért az indítványt elutasítja.

V.

- [28] Mindazonáltal az Alkotmánybíróság rámutat a következőkre is: azzal, hogy a közérdekű adatok kiadását kérő indítványozó a bírósági eljárások ellenére sem jutott hozzá a közérdekű adatokhoz, sérült az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésében számára is biztosított jog, a közérdekű adatok megismeréséhez való joga, az információszabadság elve és az Alaptörvény 39. cikk

(2) bekezdése is. Az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdése a hatékony állami kontrollt és befolyást, a véleménynyilvánításhoz való jogot garantálja. A 39. cikk (2) bekezdése a VI. cikk tartalmát konkretizálja a közpénzekkel és a nemzeti vagyonnal való gazdálkodásra akkor, amikor kimondja, hogy 1. minden, közpénzekkel gazdálkodó szervezet a nyilvánosság előtt köteles elszámolni a közpénzekre vonatkozó gazdálkodásával, 2. a közpénzek kezelését az átláthatóság és a közélet tisztasága elvének érvényesülésével kell végezni, 3. a közpénzekre és a nemzeti vagyonra vonatkozó adatok közérdekű adatok.

[29] Kétségtelen tény tehát, hogy az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdése, 39. cikk (2) bekezdése és az Avtv. 19. cikk (2) bekezdése nem állt összhangban egymással. Ezt a hiányosságot orvosolta a jogalkotó akkor, amikor megalkotta a közérdekből nyilvános adat jogintézményét, a szolgáltatására kötelezett szervek és személyek körét, igénylésének rendjét és a nem teljesítés esetén igénybe vehető eszközöket, lehetőségeket. A 2014. március 15-től hatályos szabály szerint „[k]özérdekből nyilvános adatként nem minősül üzleti titoknak a központi és a helyi önkormányzati költségvetés, illetve az európai uniós támogatás felhasználásával, költségvetést érintő juttatással, kedvezménnyel, az állami és önkormányzati vagyon kezelésével, birtoklásával, használatával, hasznosításával, az azzal való rendelkezéssel, annak megterhelésével, az ilyen vagyont érintő bármilyen jog megszerzésével kapcsolatos adat, valamint az az adat, amelynek megismerését vagy nyilvánosságra hozatalát külön törvény közérdekből elrendeli”. [Info tv. 27. § (2) bekezdés] A lényegében az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdése végrehajtási szabályaként felfogható kiegészítés kimondja továbbá azt is, hogy „[a]z a természetes személy, jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, aki vagy amely az államháztartás alrendszerébe tartozó valamely személlyel pénzügyi vagy üzleti kapcsolatot létesít, köteles e jogviszonnyal összefüggő és a (3) bekezdés alapján közérdekből nyilvános adatra vonatkozóan – erre irányuló igény esetén – bárki számára tájékoztatást adni.” Az Info tv. 31. §-a pedig – a 28. § (1) bekezdése alkalmazásával – teljes körű bírói jogvédelmet biztosít a közérdekből nyilvános adat igénylőjének is arra az esetre, ha igényét elutasították, vagy a teljesítésre nyitva álló, vagy az adatkezelő által meghosszabbított határidő eredménytelenül telt el.

[30] Fentiek alapján az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Info tv. módosításával, illetve kiegészítésével a jogalkotó szabályozási kötelezettségének eleget tett, így az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdése és a 39. cikk (2) bekezdése érvényesüléséhez szükséges garanciák megteremtődtek a közpénzek felhasználása terén.

[31] Az indítványozó – amennyiben eddig nem tette – ismét adatszolgáltatásért fordulhat a Konzorciumhoz, igénye elutasítása esetén a szabályozás garantálja számára a bírósághoz fordulás jogát, és jogos igénye esetén a bíróság kötelezi az adatbirtokost az adat kiadására.

Budapest, 2015. január 26.

Dr. Lévy Miklós s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkócs Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
előadó alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/3139/2012.

