



**A Kúria
mint felülvizsgálati bíróság
í t é l e t e**

Az ügy száma: Pfv.IV.20.577/2022/5.

A tanács tagjai:

Böszörményiné dr. Kovács Katalin a tanács elnöke

Dr. Pataki Árpád előadó bíró

Dr. Stark Marianna bíró

A felperes:

Transparency International Magyarország Alapítvány (1055 Budapest, Falk Miksa utca 30. IV/2.)

A felperes képviselője:

[REDACTED]

Az alperes:

Nemzeti Koncessziós Iroda (1011 Budapest, Iskola utca 13.)

Az alperes képviselője:

[REDACTED]

A per tárgya:

Közérdekű adat kiadása

A felülvizsgálati kérelmet benyújtó fél:

Alperes

A másodfokú bíróság neve és a jogerős határozat száma:

Fővárosi Ítéltábla 2.Pf.20.023/2022/10/II.

Az elsőfokú bíróság neve és a határozat száma:

Fővárosi Törvényszék 40.P.21.919/2021/10.

Rendelkező rész

A Kúria a jogerős ítéletet hatályában fenntartja.

Kötelezi az alperest, hogy 15 napon belül fizessen meg a felperesnek [REDACTED] forint felülvizsgálati eljárási költséget.

Az ítélet ellen felülvizgálatnak nincs helye.

Indokolás

A felülvizsgálat alapjául szolgáló tényállás

[1] A felperes 2021. június 14-én elektronikus úton megküldött levelében kérte, hogy az alperes

Pfv.IV.20.577/2022/5.

elektronikusan kereshető formában küldje el a részére az „Autópálya üzemeltetési szolgáltatások tárgyában 2021/S113-298194 számon szolgáltatás megrendelésére kiírt koncessziós hirdetmény” tekintetében a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (továbbiakban: Kbtv.) 133. § (2) bekezdésében előírtaknak megfelelően elkészített számításokat és minden olyan adatot, amelyek alátámasztják, hogy ezen meghirdetett koncesszió esetében a szerződés időtartama nem haladja meg azt az időtartamot, amely alatt észszerű feltételezések alapján a koncessziós jogosult számára megtérülnek az építési beruházás vagy a szolgáltatás megvalósítása érdekében, illetve a szerződés teljesítéséhez kapcsolódóan annak időtartama során eszközölt befektetései és a befektetett tőke észszerű hozamot tud termelni.

- [2] Az alperes 2021. június 29-én elektronikus úton megküldött levelében a kérelem teljesítését elutasította. Ennek indokaként azt jelölte meg, hogy a kért közérdekű adatok döntéselőkészítő adatoknak minősülnek. Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) 27. § (5) bekezdése értelmében. Hivatkozott a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (a továbbiakban: NAIH) 2019/5557/3. sz. állásfoglalására, amely szerint az Infotv. nyilvánosságot korlátozó szabályai alapján a folyamatban lévő közbeszerzési eljárások adatai döntés megalapozását szolgáló adatok addig, amíg a döntés maga, vagyis a nyertes pályázó kiválasztása meg nem történik.

A felperes keresete és az alperes ellenkérelme

- [3] A felperes keresetében az előzetes kérelmében igényelt közérdekű adatok kiadására kérte kötelezni az alperest.
- [4] Az alperes a kereset elutasítását kérte. Fenntartotta azon álláspontját, hogy a kiadni kért adatok döntéselőkészítő jellegűek. Ajánlatkérőként a megkötendő koncessziós szerződés tekintetében kizárólag a kötbérek tárgyai vonatkozásában zárta ki az ajánlatok beérkezése utáni szakaszra a tárgyalás lehetőségét, ezért a koncesszió időtartama tekintetében a koncessziós szerződés megkötéséig változhat a kiírásban szerepeltetett 35 év. Álláspontja szerint ez azt is jelenti, hogy amennyiben a 35 éves időtartamot megalapozó számítások nyilvánosságra kerülnek, úgy a pályázók is megismerhetik ezeket az adatokat, amelyek így a tárgyalások során előnybe hozzák őket az alperessel szemben, ez pedig versenytorzító hatással bír. Kiemelte: a Kbtv. 133. § (2) bekezdése nem a részvételi felhívás közzétételéhez, hanem a megkötött szerződéshez követeli meg a számítások elkészítését, az ajánlatkérőnek azt kell tudnia számításokkal alátámasztani, hogy a szerződés időtartama nem haladja meg azt az időtartamot, amely alatt észszerű feltételezések alapján a koncessziós jogosult számára megtérülnek a szolgáltatás megvalósítása érdekében, illetve a szerződés teljesítéséhez kapcsolódóan annak időtartama során eszközölt befektetései és a befektetett tőke észszerű hozamot tud termelni. Ezek azonban csak a végleges ajánlat és a nyertes pályázó végleges ajánlatának ismeretében igazolhatók. A jelenben csak a későbbi nyertes beruházásai megtérülésének valószínűsége igazolható a felperes által kiadni kért számítások alapján. Hivatkozott arra is, hogy a kereset a kérelemhez képest pontosítást tartalmaz, ez pedig a közérdekű adatok kiadása iránt indított perek gyakorlata szerint nem megengedett.

Az első- és másodfokú ítélet

- [5] Az elsőfokú bíróság ítéletével kötelezte az alperest, hogy elektronikusan kereshető formában 15 napon belül küldje meg a felperes számára a megadott elektronikus címre az autópálya-üzemeltetési szolgáltatások tárgyában 2021/S 113-298194 számon szolgáltatás megrendelésére kiírt koncessziós hirdetmény vonatkozásában a közbeszerzésekről szóló 2015.

évi CXLI. törvény 133. § (2) bekezdésében előírtaknak megfelelően elkészített számításokat, továbbá minden olyan adatot, amely alátámasztja, hogy ezen meghirdetett koncesszió esetében a szerződés időtartama nem haladja meg azt az időtartalmat, amely alatt – észszerű feltételezések alapján – a koncessziós jogosult számára megtérülnek az építési beruházás vagy a szolgáltatás megvalósulása érdekében, illetve a szerződés teljesítéséhez kapcsolódóan annak időtartama során eszközölt befektetései és a befektetett tőke észszerű hozamot tud termelni.

- [6] A perben nem volt vitatott, hogy a per tárgyát képező adatok tekintetében az alperes adatkezelőnek minősül, illetve, hogy a kért adatok közérdekű adatnak minősülnek.
- [7] Az elsőfokú bíróság nem fogadta el az alperes azon védekezését, hogy a koncessziós pályázat nyertesével a szerződés megkötéséig a koncessziós pályázatban kiírt feltételek a kötbérrel kapcsolatos rendelkezéseken kívül változhatnak, ezért a 35 éves időtartamra vonatkozó előzetes számítások döntéselőkészítő jellegűek és az ajánlatok beérkezése után a koncessziós eljárás második szakaszában az ajánlattevőkkel folytatott tárgyalások során a koncesszió időtartama is módosulhat. Mindez az elsőfokú bíróság szerint nem jelenti azt, hogy a kért adatok kiadására az alperes ne lenne kötelezhető, mivel azok a Kbtv. 133. § (2) bekezdéséhez kapcsolódóan a koncessziós időtartam meghatározása érdekében készültek. Az elsőfokú bíróság álláspontja szerint a koncesszió kiírásával kapcsolatos döntés már megszületett, hiszen a kiírás szerepelteti a koncesszió várható időtartamát, így az előkészítéséhez szükséges számítások tekintetében nem fogadható el az, hogy azok egy későbbi döntés megalapozását szolgálók lennének. Túlzottan általánosnak, elnagyoltnak minősítette azt az alperesi hivatkozást, hogy a kért számítások majd későbbi döntésekhez is kapcsolódnak, nem csupán magához az időtartamot meghatározó kiíráshoz. Az elsőfokú bíróság szerint ez a hivatkozás alkalmatlan arra, hogy megfeleljen a megtagadás kellő indokoltságához fűződő elvárásoknak.
- [8] Az elsőfokú bíróság kifejtette: amennyiben a koncessziós eljárás, illetve a közbeszerzési eljárás a végleges közbeszerzési megállapodás, illetve a koncessziós szerződés megkötéséig védett lenne az adatkiadástól, az arra vezetne, hogy az Alaptörvényben biztosított adatmegismerés és nyilvánosság mint alapjog elenyészne a közvagyonnal kapcsolatos döntések legnagyobb részénél. Ez az értelmezés azzal az eredménnyel járna, hogy a megállapodás, illetve a koncessziós szerződés esetében csak utólagosan, a szerződések megkötése után kerülhetnének nyilvánosságra a döntést megalapozó számítások, így azok megismerhetősége után is a szerződések továbbra is érvényesek és hatályosak maradnának. Értékelése szerint az alperes védekezéséből nem derült ki, hogy mennyiben, milyen módon veszélyeztetné a koncessziós eljárás sikerét, a tárgyalások eredményességét az adatok nyilvánosságra kerülése, ahogyan az sem, hogy mennyiben torzítaná az adatok megismerhetősége a tárgyalópartnerek esetében a versenyt.
- [9] Az alperes fellebbezése folytán eljáró másodfokú bíróság ítéletével az elsőfokú bíróság ítéletét helybenhagyta.
- [10] Az alperesnek az eljárási szabályok megsértésére vonatkozó előadása kapcsán a másodfokú bíróság kifejtette, hogy a perfelvételi tárgyalás elhalasztásának elmaradása azon okból, hogy a felperes előkészítő iratát az alperes csak röviddel a tárgyalást megelőzően kapta kézhez, nem minősül jogsértőnek, tekintettel arra, hogy a felperes jogszerűen magán a tárgyaláson is érdemi nyilatkozatot terjeszthetett volna elő.
- [11] A másodfokú bíróság foglalkozott a fellebbezés tartalmára figyelemmel azzal a kérdéssel, hogy miként viszonyulnak egymáshoz a Kbtv.-nek a nyilvánosságra vonatkozó rendelkezései és az Infotv. szabályai. Ennek során megállapította, hogy az Infotv. 27. §-a szabályozza, hogy mely esetekben kizárt, illetve korlátozott a közérdekű adatok megismerhetősége. Az alperes által hivatkozott Kbtv. jogszabályhelyek nem zárják ki és nem korlátozzák a közérdekű adatok megismeréshez való jogot. Önmagában az, hogy a Kbtv. V. fejezet „Nyilvánosság a

közbeszerzési eljárásban” című rendelkezései nem írják elő a Kbtv. 133. § (2) bekezdése szerinti számítások nyilvánosságát, a másodfokú bíróság szerint nem jelenti azt, hogy azok közérdekű adatként való megismerhetősége kizárt lenne.

- [12] A másodfokú bíróság kiemelte, hogy az Infotv. 27. § (5) és (6) bekezdése a közérdekű adatok kiadása, kiadhatósága tekintetében különbséget tesz aszerint, hogy a kiadni kért adatok által megalapozott döntés már megszületett-e vagy sem. Az (5) bekezdés szerint a döntés megalapozását szolgáló adatok a keletkezésüktől számított 10 évig nem nyilvánosak, az adatok megismerését azonban – az adat megismeréséhez és a megismerhetőség kizárásához fűződő közérdek súlyának mérlegelésével – az adatot kezelő szerv vezetője engedélyezheti. A (6) bekezdés alapján amennyiben a döntés már megszületett, úgy annak meghozatalát szolgáló adat főszabály szerint kiadható, az adatkiadás ilyen esetben csak szűk körben, a jogszabályban meghatározott indokok alapján tagadható meg, ha az adat további jövőbeni döntés megalapozását is szolgálja vagy az adat megismerése a közfeladatot ellátó szerv törvényes működési rendjét vagy feladat- és hatáskörének illetéktelen külső befolyástól mentes ellátását, így különösen az adatot keletkeztető álláspontjának a döntések előkészítése során történő szabad kifejtését veszélyeztetné. Ebben az esetben az adatkezelőre hárul a bizonyítás kötelezettsége az elutasítás indokainak megalapozottsága tekintetében.
- [13] Helytállónak minősítette a felperesi álláspontot abba, hogy mivel a 35 éves koncessziós kiírás megtörtént, ezáltal egy már lezárult döntési folyamatban keletkezett már meghozott döntés előzetes számításainak kiadását kéri, az adatigénylés a koncessziós szerződés előkészítése körében keletkezett adatot, számítást érinti, abból lehet a közpénzek hatékony elköltésének megvalósulását ellenőrizni, vizsgálni azt, hogy mi alapján hozták meg a koncesszió kiírásáról szóló döntést, mi alapján meghatározták meg a 35 éves időtartamot. A másodfokú bíróság szerint ehhez képest az Infotv. 27. § (6) bekezdésében meghatározott okok szolgálhatnak a megismerési igény megtagadására
- [14] A másodfokú bíróság ugyanakkor helytállónak minősítette azt az alperesi érvelést is, hogy a felhívás megküldését követően folytatódik a koncessziós eljárás és ezen eljárásban az eredeti számítás kiindulási alap lesz, az ajánlattétel az elbírálást, a végleges feltételeket lényegesen befolyásolhatja, a kért adatok nyilvánosságra kerülése befolyásolhatja az ajánlattevőket az ajánlatuk elkészítése során – ez akadályozhatja a megfelelő versenyt és akár csökkentheti a közpénzfelhasználás hatékonyságát, a nyertes ajánlattevő kiválasztását akadályozza, hátrányos helyzetbe kerülhet az ajánlattevő a nyertes kiválasztásánál és a verseny tisztaságát érinti. Ebből arra a következtetésre jutott, hogy a Kbtv. 133. § (2) bekezdése szerinti számítások egy folyamatban lévő döntés megalapozását szolgáló adatnak is minősülnek, ezért megismerésükre az Infotv. 27. § (5) bekezdése is irányadó.
- [15] Utalt arra, hogy az Infotv. szabályai megkövetelik, hogy az adatkezelő felhatalmazása esetén mérlegelje a kért adat kiadásához vagy annak megtagadásához fűződő közérdek fontosságát. Ezt a mérlegelést az Alkotmánybíróság gyakorlata „közérdek-tesztnek” nevezi {29/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [16]}. Kiemelte azt az Alkotmánybíróság által többszörösen rögzített alapelvet, hogy amennyiben a közérdekű adat megismerése megakadályozható a nyilvánosság-korlátozási okra való formális hivatkozással úgy, hogy a korlátozás tartalmi indokoltságának tényleges fennállása kétségtelen módon nem bizonyított, akkor ez a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog alaptalan, így szükségtelen korlátozásának minősül {4/2021. (I. 22) AB határozat [43]}. A másodfokú bíróság rögzítette, hogy a közérdek-teszt elvégzéséhez szükséges, hogy az adatkezelő csatolja azt az adatot, amely vonatkozásában saját mérlegelése szerint a megismerhetőség korlátozása indokolt – ennek hiányában az Infotv. 31. § (2) bekezdése szerinti bizonyítási terhének nem tud eleget tenni.
- [16] A másodfokú bíróság megállapította, hogy az elsőfokú bíróság anyagi pervezetése nem volt

megfelelő, mert nem tájékoztatta az alperest a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) 237. § (2) bekezdésében foglaltakról, azaz, hogy amennyiben nem csatolja a kiadni kért adatokat, akkor úgy tekinti, hogy a megtagadás jogszerűségét nem bizonyította. A másodfokú bíróság ezért a Pp. 370. § (4) bekezdése alapján tájékoztatta a peres a feleket, hogy az elsőfokú bíróság anyagi pervezetését nem találta megfelelőnek, szükséges lett volna az alperes felhívása az adatigénylés tárgyát képező iratoknak a zártan történő csatolására, mert a jogvita tárgyához kapcsolódó alapjogi teszt elvégzéséhez szükséges a kereset tárgyát képező adatoknak a bíróság által történő vizsgálata. Tájékoztatta a feleket, hogy kizárólag a fellebbező alperes kérelmére van lehetősége arra, hogy az elsőfokú bíróság nem megfelelő anyagi pervezetését figyelembe vegye.

[17] Az alperes vállalta, hogy a kereseti kérelemhez kapcsolódó iratanyagot zárt adatkezelés mellett csatolja. A másodfokú bíróság felhívására az alperes csatolta a kiadni kért elemzés, számítás kivonatát. Ennek vizsgálata során a másodfokú bíróság rögzítette, hogy az úgynevezett adatelvet kell szem előtt tartani, a teljes dokumentáció minden része automatikusan nem zárható el a nyilvánosság elől. Összevetendő közérdeknek minősítette azt, hogy a közbeszerzések, a koncessziós eljárások nyilvánossága és átláthatósága elősegíti az ajánlatkérő eljárása jogszerűségének ellenőrzését, a megalapozott véleményformálást, a közpénz felhasználása hatékonyságának ellenőrzését. Másrészt figyelemmel kell lenni a megfelelő verseny lefolytatásának biztosítására, az ajánlatkérők mérlegelési jogosultságára, a végleges szerződés megkötéséhez vezető tárgyalások során a védendő érdekek fennállására, azaz arra, hogy azok sérelme esetlegesen veszélyeztetheti a közfeladatot ellátó szerv működését, a közpénzek hatékony felhasználását.

[18] A másodfokú bíróság azt állapította meg, hogy az alperes a keresettel érintett adatoknak csupán egy részét csatolta, ráadásul a csatolt kivonat is olyan mértékben volt felismerhetetlenné téve, amely megghiúsította a közérdek-teszt lefolytatását, az alperes – a bíróság felhívása ellenére – nem hozta olyan helyzetbe a bíróságot, hogy az adatközlés megtagadásának indokoltságát érdemben vizsgálni tudja. Ehhez képest megállapítása szerint az alperes nem tett eleget bizonyítási kötelezettségének, nem támasztotta alá azt, hogy nagyobb súlyú közérdek fűződik az adatkiadás megtagadásához, mint az adatok nyilvánosságra kerüléséhez. Erre figyelemmel a másodfokú bíróság az elsőfokú bíróságnak az adatok kiadására vonatkozó döntését helybenhagyta.

A felülvizsgálati kérelem és ellenkérelem

[19] A jogerős ítélet ellen az alperes terjesztett elő felülvizsgálati kérelmet, amelyben a jogerős ítélet hatályon kívül helyezését és a kereset elutasítását kérte. Megsértett jogszabályként hivatkozott az Infotv. 27. § (5) és (6) bekezdésére, 31. § (2) bekezdésére, valamint a Pp. 267. §-ra, 279. § (1) bekezdésére és a 383. § (2) bekezdésére. Álláspontja szerint a jogerős ítélet a bizonyítékokat nem megfelelően értékelte, helytelenül foglalt állást a közérdekűségi-teszt el nem végezhetőségéről, továbbá helytelenül értékelte a kialakult kúriai gyakorlatot is. Nem vitatta azt, hogy a közbeszerzési eljárások vonatkozásában fontos lehet a megfelelő nyilvánosság biztosítása, de a közbeszerzési jog ebben a körben speciális szabályokat is tartalmaz. A vita lényegét abban foglalta össze, hogy állást kell foglalni abban a kérdésben, hogy a közbeszerzési eljárásban pontosan mikor történik meg a „döntés”, amely után a döntés-előkészítő adatok nyilvánossága már nem korlátozható. Hivatkozott a NAIH 2019/5557/3. számú állásfoglalására, amely az eljárást lezáró döntést minősíti olyan eseménynek, amelyet megelőzően döntéselőkészítésről lehet beszélni. Hivatkozott továbbá a Kbtv. 37. § (1) és (2) bekezdésére, amely a közbeszerzési eljárás eredményéről szóló tájékoztatóról szól azzal, hogy hirdetményt kell közzétenni a szerződéskötésről vagy a

pályázat eredménytelenné nyilvánításáról vagy megtagadásáról. Amíg ez meg nem történik, az eljárás nem zárul le. Fenntartotta azon álláspontját, hogy a kért adatok döntés-előkészítő jellegűnek minősülnek. Elemezte az ügynevezett közérdekűségi-teszt lehetséges fázisait az Alkotmánybíróság 3069/2019. (VII. 16.) határozatára tekintettel és azt adta elő, hogy az abban foglalt követelményeknek a megtagadó döntés meghozatala során eleget tett. Az alperes előadta, hogy a kivonat csatolásával teljesítette a bíróság felhívását, mert nem szükséges minden adatot megvizsgálni - a 35 éves időszak meghatározása valamennyi számítás végkövetkeztetése és a tartalomjegyzékből a tényleges számítások köre egyébként is megállapítható. A számítások ellenőrzése megalapozottságáról való állásfoglalás pedig egyébként is szakértői állásfoglalást igényelne. Álláspontja szerint bizonyítani tudta, hogy a kért adatok idő előtti nyilvánosságra hozatala milyen veszélyeket hordoz magában, a közpénz felhasználásának hatékonyságát veszélyeztetné, a pályázat esetleges eredménytelensége, meghiúsulása, a szerződéses feltételek kedvezőtlen változása a magyar állam érdekeinek sérelméhez vezetne.

- [20] A felperes a jogerős ítélet hatályában fenntartását kérte. Kiemelte azt, hogy a pályázat eredményét az alperes felülvizsgálati kérelmének előterjesztését megelőző napon, 2022. május 3-án kihirdették, ezért a jelenben már semmiféle megtagadási ok nem létezik. Utalt a jogerős ítélet helyes indokaira és arra, hogy a közérdeket az adatok nyilvánossága szolgálja jobban.

A Kúria döntése és jogi indokai

- [21] A felülvizsgálati kérelem az alábbiak szerint alaptalan.
- [22] A Pp. 423. § (1) bekezdése szerint a Kúria a felülvizsgálat során a felülvizsgálati és csatlakozó felülvizsgálati kérelem korlátai között, az ott megjelölt jogszabályok, illetve a Kúria közzétett határozatától jogkérdésben való eltérés tekintetében vizsgálja a jogerős ítélet jogszabálysértő, illetve a kúriai határozattól eltérő voltát. A (2) bekezdés szerint a felülvizsgálat a jogerős ítélet meghozataláig bekövetkezett és a jogerős ítélettel elbírált tényekre terjedhet ki.
- [23] A felülvizsgálati kérelem tartalmára figyelemmel abban a kérdésben kellett állást foglalni, hogy a másodfokú bíróság helyesen értékelte-e a bizonyítás eredményét, helyesen foglalt-e állást a közérdek-teszt elvégzésének szükségességéről, illetve arról, hogy az érdemben végrehajtható volt-e vagy sem, annak elmaradása melyik peres fél terhére róható.
- [24] A jelen esetben nem volt vitatott, hogy az alperes közfeladatot ellátó szervezet, illetve, hogy az igényelt adatok közérdekű adatnak minősülnek. Az alperes alapvetően az adatok kiadása megtagadásának okaként arra hivatkozott, hogy a kiadni kért adatok döntés előkészítését szolgáló adatnak minősülnek, tekintettel arra, hogy döntésnek az adott ügyben a pályázat eredményére vonatkozó döntés minősül, amely az adatigénylés időpontjában még nem született meg. Arra önmagában helytállóan hivatkozott az alperes, hogy a bíróságnak azt kellett megvizsgálnia, hogy a megtagadáskori állapotokhoz képest jogszerűen tagadta-e meg a kérelem teljesítését, azaz a jelen per eldöntése szempontjából irreleváns, hogy a jelen per folyamatban léte alatt a közbeszerzési eljárás lezárult-e, vagy sem.
- [25] A Kúria szerint az eljáró bíróságok helytállóan foglaltak állást abban, hogy közérdekű adatok nyilvánossága körében a Kbtv.-nek egyes, az adatok nyilvánosságára vonatkozó speciális rendelkezései nem zárják ki az Infotv. alkalmazását a közbeszerzési adatok nyilvánossága tekintetében. A közérdekű adatok nyilvánossága kiemelt fontosságú alkotmányos alapjog. Az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdése szerint mindenkinek joga van személyes adatai védelméhez, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez. A közérdekű adatok megismerhetősége szempontjából a nyilvánosság minősül a főszabálynak. Helyesen foglaltak állást a bíróságok abban, hogy a megismerés korlátait a jelen esetben is az Infotv.

27. §-a tartalmazza. Az Infotv. 27. § (5) bekezdése értelmében a közfeladatot ellátó szerv feladat- és hatáskörébe tartozó döntés meghozatalára irányuló eljárás során készített vagy rögzített, a döntés megalapozását szolgáló adat a keletkezésétől számított 10 évig nem nyilvános. Ezen adatok megismerését – az adat megismeréséhez és a megismerhetőség kizárásához fűződő közérdek súlyának mérlegelésével – az azt kezelő szerv vezetője engedélyezheti. A (6) bekezdés 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 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. Az Infotv. 30. § (5) bekezdése szerint ha a közérdekű adat megismerése iránti igény teljesítésének megtagadása tekintetében törvény az adatkezelő mérlegelését teszi lehetővé, a megtagadás alapját szűken kell értelmezni, és a közérdekű adat megismerésére irányuló igény teljesítése kizárólag abban az esetben tagadható meg, ha a megtagadás alapjául szolgáló közérdek nagyobb súlyú a közérdekű adat megismerésére irányuló igény teljesítéséhez fűződő közérdeknél. A 31. § (2) bekezdése szerint a megtagadás jogszerűségét és a megtagadás indokait, illetve az adatigénylés teljesítéséért megállapított költségtérítés összegének megalapozottságát az adatkezelőnek kell bizonyítania.

[26] A jelen esetben a másodfokú bíróság jogosult volt anyagi pervezetést folytatni a Pp. 369. § (4) bekezdése és a 370. §. (4) bekezdése alapján, és ennek következményeként az alperest bizonyításra kötelezni a kért dokumentumok zárt iratként történő csatolásával. Az alperes a felülvizsgálati kérelmében nem is kifogásolta a másodfokú bíróság anyagi pervezetését. Helytállóan állapította meg a másodfokú bíróság, hogy a konkrét esetben szükséges az ügynevezett közérdek-teszt elvégzése. Megalapozottan jutott arra a következtetésre, hogy érdemben különböző közérdekek ütközéséről van szó.

[27] Egyik oldalról a Kbtv. negyedik része rendelkezik a koncessziós beszerzési eljárásról. A Kbtv. 122. § (1) bekezdése szerint, ha az ajánlatkérő tárgyalásokat folytat az eljárásban résztvevő gazdasági szereplőkkel, a 88. § (1)-(4) bekezdéseit, valamint (8) bekezdését is megfelelően alkalmazni kell azzal, hogy a minimum követelmények alatt a 121. § (3) bekezdése szerinti feltételeket kell érteni. A 88. § (1) bekezdése szerint a tárgyalásos eljárásban az ajánlatkérő és egy vagy több ajánlattevő közötti tárgyalások arra irányulnak, hogy az ajánlatkérő a legkedvezőbb feltételekkel köthessen szerződést. A (2) bekezdés szerint az ajánlatkérőnek a tárgyalások során is biztosítani kell az egyenlő bánásmódot az ajánlattevők számára, így különösen az ajánlatkérő által adott bármilyen tájékoztatást az összes ajánlattevőnek meg kell adni. A (3) bekezdés szerint, ha az ajánlatkérő az ajánlattevőkkel egyenként tárgyal, az ajánlattevő hozzájárulása nélkül a tárgyaláson az ajánlatáról közölt semmilyen információ nem osztható meg a többi ajánlattevővel. Mindebből következik az, hogy a törvény rendelkezéseinek megfelelően közérdek fűződhet ahhoz, hogy az ajánlatkérő által végzett előzetes számítások idő előtt, akár közérdekű adat kérés eredményeként ne kerüljenek nyilvánosságra. A Kbtv. 133. § (2) bekezdése szerint építési vagy szolgáltatási koncesszió csak határozott időtartamra köthető. Ha az építési vagy szolgáltatási koncesszió az 5 évet meghaladja, az ajánlatkérőknek számításokkal kell alátámasztania, hogy a szerződés időtartama nem haladja meg azt az időtartamot, amely alatt – ézszerű feltételezések alapján – a koncessziós jogosult számára megtérülnek az építési beruházás vagy a szolgáltatás megvalósítása érdekében, illetve a szerződés teljesítéséhez kapcsolódóan annak időtartama során eszközölt befektetései és a befektetett tőke ézszerű hozamot tud termelni. Ehhez képest megállapítható az is, hogy közérdek fűződhet ahhoz, hogy a számítások megalapozottságát kontrollálni lehessen, hiszen az adott esetben közpénz felhasználásáról van szó és ennek

megfelelő figyelemmel kíséréséhez hozzátartozhat, hogy külső szervek vagy személyek megvizsgálhassák, hogy a koncesszió meghatározott időtartama a törvényes feltételeknek megfelelően megalapozottan került-e megállapításra. Az úgynevezett közérdek-teszt alkalmazása éppen arra szolgál, hogy a bíróság érdemben állást foglalhasson arról az Infotv.

27. § (5) és (6) bekezdésében foglaltak figyelembevételével is, hogy a kért közérdekű adatok nyilvánosságra hozatalához vagy a nyilvánosság időleges kizárásához fűződik-e nagyobb közérdek. Ha az adott esetben döntésnek a pályázat kiírásakor az abban meghatározott 35 éves időtartam meghatározása tekinthető, akkor az Infotv. 27. § (5) bekezdésében rögzített szempontok, ha pedig a nyertes személyének kihirdetése, akkor az Infotv. 27. § (6) bekezdése szerinti szempontok vizsgálata lehet szükséges. Az érdemi értékeléshez ugyanakkor mindkét esetben, konkrét, érdemi adatok szükségesek.

[28] Felülvizsgálati kérelmében az alperes helytállóan utalt arra, hogy a közérdek-teszt elvégzésének tartalmi elemzését adta az Alkotmánybíróság 3069/2019. (VII. 16.) AB határozatának indokolása. Ebben feltételként határozza meg azt, hogy olyan, a döntés meghozatalára vonatkozó eljárás során készített vagy rögzített adatról lehet csak szó, amelynek a konkrét eljáráshoz kell kapcsolódnia; a dokumentum egésze tartalmi elemzés nélkül nem minősíthető (a közérdekű adatok igénylése esetén az adatelv érvényesül, nem pedig az iratelv); kényelmi szempontok nem vehetők figyelembe; illetve az elutasítást minden esetben érdemben indokolni szükséges. Az alperes azt is előadta, hogy mindezen szempontokat a maga részéről az elutasítást megelőzően figyelembe vették. Az alperes álláspontja szerint a bíróságnak nem kell minden adatot megvizsgálnia, a koncesszió időtartamára vonatkozó döntés valamennyi számítás végkövetkeztetésének minősül. Azt is előadta, hogy önmagában a zárt iratban található tartalomjegyzékből a számítások köre érdemben megállapítható.

[29] A Kúria szerint a másodfokú bíróság az Alkotmánybíróság által is követett és az ítélezési gyakorlatban érvényesített alapelvek helyes értelmezésével döntött úgy, hogy az alperes az általa zárt iratként kezelni kért dokumentumokkal nem tett eleget bizonyítási kötelezettségének. Az Alkotmánybíróság elvi jelentőséggel állapította meg, hogy amennyiben az adatkezelő szerv vezetője a közérdekű adat kiadásának megtagadása mellett dönt, azt az Alaptörvényből levezethető, valamint a törvényben meghatározott szempontoknak megfelelően indokolni köteles. A közérdekű adatok megismeréséhez való jog súlyos sérelmét eredményezi, ha az adatkezelő a nyilvánosság korlátozásánál arra hivatkozik, hogy az adat döntést megalapozó adat, de annak igazolását mellőzi, ezzel ugyanis kiüresíthetővé válik a közérdekű adatok nyilvánosságához való jog. {5/2014 (II. 14.) AB határozat Indokolás [41, 43]}. A Kúria is megvizsgálta a csatolt iratot és megállapította, hogy abból a rendkívüli arányban alkalmazott kitakarásra figyelemmel érdemi következtetések valóban nem voltak levonhatók. Ebből logikusan következik az, hogy a közérdek-teszt a rendelkezésre álló iratok alapján érdemben nem volt elvégezhető. Nem volt megalapozott az alperes azon védekezése, hogy a számítások megismerhetősége esetén szakkérdések merülhetnek fel és ez kizárja az adatok közlését, mert egy esetleges bizonyítás során a szakértő kirendelése, igénybevétele sem kizárt. Erre azonban csak akkor kerülhet sor, ha érdemi adatok állnak rendelkezésre, azokat azonban az alperes nem biztosította, így a számítások megismerhetősége miatt szükséges szakértő kirendelése az iratok megtekinthetősége hiányában alaptalan felvetés az alperes részéről. Mindezekre figyelemmel megállapítható volt, hogy a másodfokú bíróság helytállóan állapította meg, hogy az alperes bizonyítása nem vezetett eredményre, ezért az Infotv. 31. § (2) bekezdésére figyelemmel – miután az alperes bizonyítása sikertelen volt – az Infotv. 31.§ (7) bekezdés alapján kötelezte az adatkezelő alperest a kért közérdekű adat közlésére.

[30] Mindezekre figyelemmel a Kúria megállapította, hogy a másodfokú bíróság nem sértette meg

Pfv.IV.20.577/2022/5.

a felülvizsgálati kérelemben megjelölt anyagi jogi és eljárásjogi jogszabályokat, ezért a jogerős ítéletet a Pp. 424. § (1) bekezdése alapján hatályában fenntartotta.

Az alkalmazott jogszabályok és az alkalmazott joggyakorlat

- [31] 2011. évi CXII. törvény (Infotv.) 27. § (5) és (6) bekezdés, 30. § (5) bekezdés, 31. § (2) bekezdés
2015. évi CXLIII. törvény 88. § (1), (2), (3) bekezdés, 133. § (2) bekezdés
Pp. 369. § (4) bekezdés és 370. § (4) bekezdés

A döntés elvi tartalma

- [32] Ha a közérdekű adat kiadása iránti perben közérdekű adat kiadása, illetve a közérdekű adat kiadásának megtagadása melletti közérdekek összevetése szükséges, az ügynevezett közérdek-teszt elvégzéséhez szükséges az érintett adatok bíróság általi megismerése és értékelése. Ha az adatkezelő az ehhez szükséges dokumentumok érdemi megismerhetőségét nem biztosítja, azt úgy kell tekinteni, hogy az Infotv. 31. § (2) bekezdése szerinti bizonyítási kötelezettségének nem tett eleget és őt ezért a kért közérdekű adatok kiadására kell kötelezni.

Záró rész

- [33] A Kúria a peresztes alperest kötelezte a Pp. 83. § (1) bekezdése alapján a felperes felülvizsgálati eljárási költségének megfizetésére, amelynek mértékét a 32/2003. (VIII. 22.) IM rendelet 2. § (1) bekezdés *a)* pontja alapján állapította meg.
[34] Az eljárás az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény 57. § (1) bekezdés *o)* pontja alapján illetékmentes.
[35] A Kúria az alperes felülvizsgálati kérelmét a Pp. 405. § (1) bekezdése alapján alkalmazandó Pp. 376. § (1) bekezdése alapján tárgyaláson bírálta el.

Budapest, 2022. szeptember 28.

Böszörményiné dr. Kovács Katalin s.k. a tanács elnöke, Dr. Pataki Árpád s.k. előadó bíró, Dr. Stark Marianna s.k. bíró