



Ügyiratszám: NAIH-1219-2/2026.
Előzmény: NAIH-10673/2025.

A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság

MONITORINGJELENTÉSE

a Nyugat-dunántúli Vízügyi Igazgatóság 2024. évi közérdekű adatigénylés-teljesítési gyakorlata tekintetében elvégzett monitoring-ellenőrzése tárgyában

A monitoringeljárás

A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (a továbbiakban: Hatóság) az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) 71/D. § (1) bekezdése alapján hivatalból indított vizsgálata keretében monitoring eljárást folytatott a **Nyugat-dunántúli Vízügyi Igazgatóság** (a továbbiakban: ellenőrzött szerv) közérdekű és közérdekből nyilvános adatok átláthatóságára és az ezen adatokhoz való hozzáférés biztosítására vonatkozó követelmények teljesítésének nyomon követése érdekében.

Az Infotv. 71/D. §-ban előírt **ellenőrzés célja** a Tanács végrehajtási határozata a Magyarország helyreállítási és rezilienciaépítési terve értékelésének jóváhagyásáról szóló, 2022. december 15-i (EU) (ST 15447/22 INIT; ST 15447/22 ADD 1) végrehajtási határozat módosítása {SWD(2023) 384 final} C9.R26.), az átláthatóság és a közérdekű információkhoz való hozzáférés javítása c. Reformjában szereplő 231., 232., 233 sz. mérföldkövek teljesítése volt.

Az Infotv. 71/D. § (1) bekezdésében meghatározott, 2024. január 1-jei hatállyal alkalmazandó *monitoring-ellenőrzés* keretében a Hatóság a *közfeladatot ellátó szerveknél*, a helyi önkormányzatoknál és a köztulajdonban álló gazdasági társaságoknál a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok átláthatóságára és a *közérdekű és közérdekből nyilvános adatokhoz való hozzáférés biztosítására vonatkozó követelmények teljesülését* a Hatóság – e törvényben foglalt egyéb feladat- és hatásköreinek gyakorlása mellett – a szervek által a Hatóság részére a (4) bekezdésben foglalt adatszolgáltatás alapján, évente két alkalommal *ellenőrzi*.

Az Infotv. 71/D. §-ban foglalt, 2024. január 1-jei hatállyal alkalmazandó *monitoring-ellenőrzésre* vonatkozó rendelkezések a Hatóság eljárására állapítanak meg rendelkezéseket a hatáskörök hatékonyabb gyakorlása érdekében. A közérdekű és közérdekből nyilvános adatok átláthatóságára és a hozzáférés biztosítására vonatkozó *követelmények teljesítésére irányuló cél* jelöli ki a Hatóság monitoring eljárása során folytatandó *ellenőrzés* értelmezési tartományát. A monitoring az irányítás eszközeként az intézkedés kimenetelének és a célok megvalósításának nyomon követését jelenti¹.

Az Infotv. 71/D. § (1), (4)-(7) bekezdései értelmében a Hatóság monitoring tevékenységének célja a *közérdekű és közérdekből nyilvános adatokhoz való hozzáférés biztosítására vonatkozó követelmények realizálásának vizsgálata* a közérdekű adatigénylések teljesítésének és az éves kötelező adatszolgáltatás adatainak összevetésével, ellenőrzésével **és az ellenőrzés tapasztalatai alapján javaslatok megfogalmazása a követelmények teljesítésének optimalizálására.**

A Hatóság az eljárás során adatokat, információkat kért az ellenőrzött szervtől annak érdekében, hogy feltérképezze a közérdekű adatigénylések teljesítésének gyakorlatát, megvizsgálhassa a követelmények teljesítését, majd javaslatot tegyen az intézkedések javítása érdekében.

¹ Hajdu Szilvia: A kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés, „Monitoring és értékelés”, KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001, 2020., from: <https://fejlesztprogramok.uni-nke.hu/document/fejlesztprogramok-uni-nke-hu/monitoring-es-ertekeles-hajdu-szilvia-1.original.pdf>

I. Az eljárás megindítása

A Hatóság monitoring eljárása keretében áttekintette az ellenőrzött szerv által teljesített, NAIH-4418/2025. ügyiratszámú adatszolgáltatást, amelynek adatai szerint:

1. félév:

Beérkezett közérdekű adatigénylések száma: 25

A beérkezett adatigénylésekben megismerni kívánt adatkörök száma: 30

Ebből teljesített: 29

Elutasított: 1

A benyújtott adatigénylések teljesítéséhez szükséges napok átlagos száma: 11

Elutasítási ok:

Az Infotv. 27. § (6) bekezdés alapján a közfeladatot ellátó szerv törvényes működési rendjét vagy feladat- és hatáskörének illetéktelen, külső befolyástól mentes ellátását veszélyeztetné: 1

2. félév:

Beérkezett közérdekű adatigénylések száma: 14

A beérkezett adatigénylésekben megismerni kívánt adatkörök száma: 25

Ebből teljesített: 24

Elutasított: 1

A benyújtott adatigénylések teljesítéséhez szükséges napok átlagos száma: 11

Elutasítási okot nem jelölt meg.

A Hatóság az adatszolgáltatásban foglalt adatok alapján indított monitoring eljárása során megkereste az ellenőrzött szervet.

II. A Hatóság vizsgálata

II.1. A monitoring eljárás törvényi keretei

A Hatóság monitoring eljárásában az Infotv. 71/D. § (1) bekezdésében meghatározott feladata alapján a közfeladatot ellátó szervnél *a közérdekű és közérdekből nyilvános adatokhoz való hozzáférés biztosítására vonatkozó követelmények teljesülését ellenőrzi a szervek által a Hatóság részére a teljesített éves adatszolgáltatás alapján.*

Az Infotv. 71/D. § (4) bekezdése alapján a Hatóság részére minden évben január 31-éig teljesítendő adatszolgáltatásban közzéadandó adatok körét a következőképp állapítja meg:

A szerv adatot szolgáltat

- a) a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismerése iránti igények teljesítésének és megtagadásának számáról és a megtagadások jellemző indokairól,
- b) a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismerése iránti kérelmek teljesítéséhez szükséges napok átlagos számáról, valamint
- c) a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok közzétételének elérhetőségéről.

Az Infotv. 71/D. § (5) bekezdése szerint a *Hatóság az ellenőrzés lefolytatása érdekében az ellenőrzött szervektől adatokat igényelhet.* Az ellenőrzött szervek az adatkérésnek a megkeresés kézhezvételétől számított 8 napon belül kötelesek eleget tenni.

Az Infotv. 71/D. § (7) bekezdésének megfelelően a Hatóság az ellenőrzött szervek részére – a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok átláthatóságára és *a közérdekű és közérdekből nyilvános adatokhoz való hozzáférés biztosítására vonatkozó követelmények teljesülése érdekében – javaslatokat fogalmazhat meg.* A javaslattal érintett szerv vezetője a szükséges intézkedések végrehajtása érdekében intézkedési tervet készít, és azt a javaslat kézhezvételétől számított 15 napon belül a Hatóság részére megküldi.

II.2. Az adatszolgáltatás adatai és a megkeresésre megküldött adatigénylések összevetése, ellenőrzése

Az ellenőrzött szerv 2025. június 3-án és 2025. december 1-jén érkezett tájékoztatása alapján a Hatóság megállapította, hogy az Igazgatósághoz 2024-ben érkezett iratanyagban megküldött **szakigazgatási feladatkörben ellátott adatszolgáltatást az Igazgatóság közérdekű adatigénylésként kezelte.**

Az ellenőrzött szerv tájékoztatása szerint nem rendelkezett információval arra vonatkozóan, hogy elutasított adatigénylés esetében fordult-e adatigénylő hatósághoz, vagy bírósághoz, költségtérítés meg nem fizetése miatt nem hiúsult meg adatkiadás. Az adatszolgáltatás során az ellenőrzött szerv kollégái az adatkérőkkel számos alkalommal, mind személyesen, mind telefonon felvették a kapcsolatot az adatigénylés tartalmának pontosítása, az adatszolgáltatási folyamat ismertetése érdekében. Az ellenőrzött szerv tapasztalatai, illetve az adatkérők visszajelzése szerint a kialakult gyakorlat gyors és hatékony adatszolgáltatást eredményezett.

Mindezek alapján **a Hatóság az ellenőrzött szerv 2024. évről megküldött adatszolgáltatás adatait nem tudta figyelembe venni, mivel a megküldött adatok nem csak a közérdekű adatigénylések, hanem a szakigazgatási feladatkörben ellátott adatszolgáltatás adatait is tartalmazták.**

II.2.1. A beérkezett közérdekű adatigénylések

A Hatóság a vizsgálat keretében megvizsgálta a megküldött, az ellenőrzött szerv által közérdekű adatigénylésként kezelt és annak minősített adatszolgáltatás iránti igényeket.

Az igények tárgya – többek között – vízszint- és vízállásadatok, vízállás- és vízhozam-adatok, -sorok, vízmennyiség-adatok, állomások kiépítettségi adatai, vízhasználatok és vízkivétel adatai, vízrajzi adatok.

A Hatóság áttekintette a vízügyi ágazat közérdekű adatok igénylésére vonatkozó jogszabályi szabályozását.

A vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény (a továbbiakban: **Vgtv.**) 33/B. § (1) bekezdése szerint a vízügyi hatóság a hatósági engedélyezési eljárások végleges lezárását követően a vízikönyv vezetése, a kiszabott bírságok befizetésének nyomon követése, a végleges döntésének végrehajtása, az ellenőrzés, a szemle, a végleges döntésével összefüggő jogorvoslat, az ügykövetés, valamint a döntés-felülvizsgálat céljából kezeli a

g) a vízimunkára, a vízállás- és vízhozam- és vízhasználatokra vonatkozó, az e-vízikönyvben rögzített műszaki alapadatokat, valamint

h) a vízhasználatokra vonatkozó vízmennyiségi és műszaki alapadatokat.

A Vgtv. 33/C. § (1) bekezdése szerint a vízügyi igazgatási szerv a vízgazdálkodási adatgyűjtésekhez, az állami tulajdon kezeléséhez és a vízgazdálkodási objektumok azonosításához jogosult g) a vízimunkára, a vízállás- és vízhozam- és vízhasználatokra vonatkozó, az engedélyes dokumentációban és az e-vízikönyvben rögzített műszaki alapadatok megismerésére és kezelésére.

A Vgtv. 45. § (7) bekezdésének c) pontja a Kormány részére felhatalmazást adott a vízgazdálkodási feladatokkal összefüggő alapadatok gyűjtésének, feldolgozásának, szolgáltatásának rendeletben történő megállapítására.

A vízgazdálkodási feladatokkal összefüggő alapadatokról 178/1998. (XI. 6.) Korm. rendelet (a továbbiakban: **Korm. rendelet**) 2. § a) pontja alapján e rendelet alkalmazásában vízgazdálkodási alapadat: a Vgtv. hatálya alá tartozó vizek hasznosításával, hasznosítási lehetőségeik megőrzésével, kártételeinek elhárításával, továbbá vízállás- és vízhozam- és vízhasználatok megépítésével, üzemeltetésével, vízimunkák megvalósításával, vízhasználatok gyakorlásával összefüggő – a vízgazdálkodási közfeladatok ellátásához szükséges – minden adat, ideértve a leíró és téradatokat, illetve az idősor jellegű

adatokat, amelyek megismerése a vizek, vízellétesítmények állapotának feltárását, valamint állapotuk értékelését szolgálja.

A Korm. rendelet 2. § c) pontja szerint *vízgyűjtőterületi információs rendszer: a vízgyűjtőterületi alapadatok nyilvántartásának és feldolgozásának olyan rendszere, amely a társadalom vízzel kapcsolatos igényeire figyelemmel, az ezzel összefüggő döntéseket megalapozó adatokat tartalmazza és kezeli, valamint képes a rokon információs rendszerekkel kapcsolatos adatcserére.*

A Korm. rendelet 3. § (1) bekezdése értelmében a Vgtv. hatálya alá tartozó **vizek és vízellétesítmények, valamint vízhasználatok leíró műszaki adatainak, téradatainak, továbbá a vízrajzi és egyéb, idősor jellegű adatok nyilvántartása** – a műszaki felmérések és adatfelvételek, valamint hidrológiai mérések és megfigyelések alapján – **a vízügyi igazgatási szervek feladata.**

A Korm. rendelet 4. § (1) bekezdése alapján az állam és a helyi önkormányzatok vízgyűjtőterületi közfeladatainak ellátását szolgáló vízgyűjtőterületi alapadatok gyűjtése, feldolgozása, szolgáltatása (hasznosítása) érdekében **vízgyűjtőterületi információs rendszert (a továbbiakban: VIZIR) kell létrehozni és működtetni.** A Korm. rendelet 4. § (4) bekezdése szerint a VIZIR működtetése az **Országos Vízügyi Főigazgatóság feladata.**

A Korm. rendelet 6. § (1) bekezdése szerint **a vízgyűjtőterületi alapadatok a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvényben meghatározottak szerint közérdekűek, és az ott meghatározott kivételekkel nyilvánosak.**

A Korm. rendelet 6. § (2) bekezdése szerinti **közérdekű adatok megismerésére (szolgáltatására) az ott hivatkozott törvény – Infotv. – rendelkezései az irányadók.**

A Korm. rendelet 6. § (6) bekezdése szerint az információs rendszerben közvetlenül nem nyilvántartott, közérdekű adatnak nem minősülő, de a meglévő adatokból új adatok képzésére irányuló igény teljesítése nem minősül közérdekű adatszolgáltatásnak.

A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: **Jat.**) 3. §-a szerint az azonos vagy hasonló életviszonyokat azonos vagy hasonló módon, szabályozási szintenként lehetőleg ugyanabban a jogszabályban kell szabályozni. A szabályozás nem lehet indokolatlanul párhuzamos vagy többszintű. A jogszabályban nem ismételhető meg az Alaptörvény vagy olyan jogszabály rendelkezése, amellyel a jogszabály az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes.

A **Jat.** 16/A. § (1) bekezdése alapján a jogszabály szakmai tartalmát, a jogszabály terjedelmét és a jogszabályi rendelkezés absztrakciójának mértékét a szabályozott életviszony jellegéhez igazodóan, az e törvényben meghatározott keretek között, észszerűen kell kialakítani.

A közérdekű adatigénylés intézménye Magyarország Alaptörvénye (a továbbiakban: Alaptörvény) VI. cikk (3) bekezdésében biztosított közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való alapjog érvényesítését segítő elő.

Az Alkotmánybíróság a 32/1992. (V. 29.) AB határozatában kimondta, hogy ezen alapjog lehetővé teszi a választott népképviselői testületek, a végrehajtó hatalom, a közigazgatás jogszerűségének és hatékonyságának ellenőrzését, serkenti azok demokratikus működését.

A Korm. rendelet 6. § (1) bekezdésében kimondja, hogy **a vízgyűjtőterületi alapadatok közérdekű adatok és nyilvánosak,** a 6. § (2) bekezdése szerint az abban foglalt adatok az **Infotv. eljárásrendje szerint megismerhetők.**

Az adatszolgáltatás a Korm. rendelet 6. § (2) bekezdése alapján **szakigazgatási tevékenység keretébe tartozó feladat, amely során a vízügyi igazgatóság adatot szolgáltat a VIZIR-ből meghatározott műszaki tevékenységhez.**

A fent ismertetett szabályozás alapján a Hatóság megállapította, hogy a vízügyi igazgatóságok által működtetett VIZIR-re vonatkozó anyagi jogot a jogalkotó a Korm. rendeletben szabályozza, amelyhez az Infotv. – törvényi szintű – eljárási szabályait rendeli alkalmazni. Tehát a jogalkotó a VIZIR

működtetését, adatszolgáltatási tevékenységet kormányrendelettel szabályozta, amelyhez törvényi szinten szabályozott, alapjog érvényesítését elősegítő eljárási norma alkalmazását rendelte.

A Hatóság megállapítása szerint a vízügyi igazgatóságok szakigazgatási tevékenységéhez kapcsolódó közérdekű adatok szolgáltatásához a jogalkotó által kapcsolt Infotv.-ben szabályozott alapjog, valamint a közérdekű adatigénylésre vonatkozó eljárási rendelkezések alkalmazása az alapjog és az adatszolgáltatás jogintézményeit, eljárását vegyíti. A szabályozás így kialakított rendszere az anyagi és eljárási normák eltérő szintű szabályozásával, a jogintézmények eltérő jelentéstartalmának összekapcsolásával az alapjog és az adatszolgáltatás fogalmának keveredését, ezáltal elhatárolási és jogalkalmazási problémákat okozott különösképpen az alapjogi igényt érvényesítő közérdekű adatigénylések és a szakigazgatási hatáskörben gyakorolt adatszolgáltatás iránti igények, továbbá a Hatóság részére teljesítendő éves adatszolgáltatás teljesítésekor.

A Hatóság álláspontja szerint tehát a Jat. 3. §-a és 16/A. § (1) bekezdése alapján az adatszolgáltatás anyagi és eljárási szabályaira kialakított többszintű szabályozás – különös tekintettel az anyagi szabályok a jogszabályi hierarchia szerinti alsóbb szintű szabályban, kormányrendeletben való rendezése az eljárási, törvényi, szabályokhoz képest – ésszerűtlen, rendszertanilag indokolatlan és a jogalkalmazás tekintetében az Alaptörvény B) cikkében szabályozott jogállamiság részét képező jogbiztonság és világos normatartalom elvét sérti.

A Hatóság ennek következtében megállapította, hogy **az ellenőrzött szerv a 2024. év vonatkozásában megküldött adatszolgáltatását a Korm. rendeletben szabályozott, szakigazgatási tevékenységébe tartozó vízügyi alapadatok megismerésére, szolgáltatására irányuló igénylések tekintetében teljesítette, nem pedig az Infotv. fogalmi keretei között értelmezett alapjog érvényesítése érdekében az Infotv. 26. § (1)-(2) bekezdéseiben foglalt, annak 1. sz. mellékletében részletezett, az ellenőrzött szerv szervezetére, személyzetére, tevékenységére, működésére, gazdálkodására vonatkozó ún. közérdekű adatigénylésekre nézve.**

A beérkezett közérdekű adatigénylések számát ezért az Infotv. és a Korm. rendeletben megjelölt fogalmak elhatárolásának értelmezési nehézségei meghatározták.

A Hatóság álláspontja szerint Korm. rendelet 6. § (2) bekezdése értelmében az ellenőrzött szerv, mint szakigazgatási szerv a VIZIR alapadatai tekintetében adatszolgáltatást végez a közérdekű adatok szolgáltatásakor. Az adatszolgáltatás iránti kérelmek ugyanis nem az Infotv. keretei között értelmezett, a társadalmi kontroll megnyilvánulása érdekében ellenőrzik a közfeladatot ellátó szerv demokratikus működését (szervezetét, személyzetét, tevékenységét, működését, gazdálkodását), hanem valamely műszaki kivitelezési tevékenységhez – alkalmazott célből, a műszaki megvalósíthatóság érdekében – tartalmaznak vízszint- és vízállásadatok, vízállás- és vízhozam-adatok, -sorok, vízmennyiség-adatok, állomások kiépítettségi adatai, vízhasználatok és vízkivétel adatai, vízrajzi adatokra vonatkozó adatszolgáltatás iránti igényt.

A Hatóság a vonatkozó, fent hivatkozott jogszabályok és az utasítások szövegezésének terminológiája alapján, az adatigény és adatszolgáltatás fogalmának szinonimaként való következetes használata kapcsán felhívta az Igazgatóság szíves figyelmét arra, hogy a Hatóság következetesen érvényre juttatott, töretlen álláspontja² és gyakorlata szerint **az Infotv. 26. § (1)-(2) bekezdéseiben foglalt, annak 1. számú mellékletében részletezett, az ellenőrzött szerv szervezetére, személyzetére, tevékenységére, működésére, gazdálkodására vonatkozó ún. közérdekű adatigénylések vonatkozásában a közfeladatot ellátó szervek nem szolgáltatást nyújtanak, hanem alapvető jog érvényesítésében közreműködnek adatigénylés érkezése esetén.**

²Átláthatósági kézikönyv, a KÖFOP-2.2.6-VEKOP-18-2019-00001 azonosító számú „Az információszabadság hazai gyakorlatának feltérképezése és hatékonyságának növelése” c. kiemelt projekt keretében készült, EX ANTE Tanácsadó Iroda Kft.- HBH Stratégia és Fejlesztés Kft.-NAIH, 2022., p. 29., from: https://infoszab.hu/sites/default/files/2022-12/Atlathatosagi_kezikonyv.pdf

A fentiek alapján a Hatóság fontosnak tartotta kiemelni, hogy a megfelelő terminológia alkalmazása lehetővé teszi a különböző feladatkörökhöz tartozó, beérkezett beadványok, kérelmek, a közérdekű adatigénylések megfelelő minősítését, az esetleges elhatárolási problémák tisztázását és a kérelmek megfelelő intézését. Ezért a Hatóság javasolta az alapjogra vonatkozó közérdekű adatigénylések és a szakigazgatási feladatkörbe tartozó adatszolgáltatás iránti kérelmek intézésének rendjét külön utasításban rendezni a terminológia szabatos, tartalomnak megfelelő módosításával és alkalmazásával.

A Hatóság összegezve megállapította az ellenőrzött szervhez beérkezett és a Hatóság részére teljesített 2024. évi adatszolgáltatás tartalmát tekintve, hogy az „adatigénylések” tartalmi minősítése nem volt az Infotv. 26. § (1)-(2) bekezdéseiben foglalt alapjog érvényesítése iránti közérdekű adatigénylésekre vonatkozó rendelkezéseknek megfelelő, mivel az ellenőrzött szerv a Hatóság által vizsgált közérdekű adatigényléseket a szakigazgatási tevékenységébe tartozó adatszolgáltatásként értelmezte és ez a 2024. év vonatkozásában megküldött NAIH-4418/2025. ügyiratszámú adatszolgáltatás adatait torzította.

Az ellenőrzött szerv nyilatkozata és a megküldött iratanyag alapján a Hatóság megállapította, hogy egy (1) darab közérdekű adatigénylés, mint alapjog iránti igénylés érkezett a 2024. évben az Igazgatósághoz, ezért a Hatóság ezt és a vonatkozó szabályzatokat vizsgálhatta.

II.2.2. A beérkezett adatigénylés teljesítésének gyakorlata

A **0164-003/2024.** iktatószámú közérdekű adatigénylésben az adatigénylő az ellenőrzött szerv „vagyonkezelésben” álló ingatlanok listájának kiadását kérte. Az ellenőrzött szerv az adatigényt az Infotv. 27. § (6) bekezdése alapján elutasította arra hivatkozással, hogy a vízügyi ágazat feladat- és hatáskörének illetéktelen külső befolyástól mentes ellátását, így különösen az adatot keletkeztető álláspontjának a döntések előkészítése során történő szabad kifejtését veszélyeztetné. Az Igazgatóság elutasító döntése a bírósághoz fordulás jogorvoslati lehetőségét tartalmazta.

A Hatóság megítélése szerint az ellenőrzött szerv az elutasítás indokolását nem fejtette ki, az önmagában csak a jogszabályi hivatkozást tartalmazta. Az Igazgatóság jogorvoslati tájékoztatását a Hatóság hiányosnak értékelte, mivel az Infotv.-ben megjelölt jogorvoslati lehetőségek közül csupán a bírósághoz fordulás lehetőségét tartalmazta, a Hatósághoz való fordulás lehetőségét nem jelölte meg.

Az Infotv. 27. § (6) bekezdése szerint a döntés megalapozását szolgáló adat megismerésére irányuló igény – az (5) bekezdésben meghatározott időtartamon belül – a döntés meghozatalát követően akkor utasítható el, ha az adat további jövőbeli döntés megalapozását 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, illetve egyes bírósági eljárásokban való részvétele során történő szabad kifejtését veszélyeztetné.

Az Infotv. 30. § (3) bekezdése szerint az igény teljesítésének megtagadásáról, annak indokaival, valamint az igénylőt az Infotv. alapján megillető jogorvoslati lehetőségekről való tájékoztatással együtt, az igény beérkezését követő 15 napon belül értesíteni kell az igénylőt.

Az Infotv. 31. § (2) bekezdése alapján a megtagadás jogszerűségét és a megtagadás indokait az adatkezelőnek kell bizonyítania.

Az Infotv. 32. §-a szerint a közfeladatot ellátó 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.

A fenti elutasítás indokolásával kapcsolatban a Hatóság álláspontja szerint a teljesítés megtagadás indokolásának esszenciális eleme – és a jóhiszemű joggyakorlás általános alapkövetelménye – a

döntés alapjául szolgáló **jogszabályi rendelkezésre való hivatkozás**, amely az indokolás közérthetőségét és az adatigénylő további jogérvényesítését is segíti.

A Hatóság álláspontja szerint az információs szabadság nem abszolút jog³, a közérdekű vagy közérdekből nyilvános adatok megismerése – méltányolható és jogos érdekből – korlátozható. A törvényekben rögzített kivételi szabályok teljesülése esetén a meg nem ismerhető adatok kiadására irányuló adatigénylések teljesítését a közfeladatot ellátó szerv megtagadhatja, illetve meg kell tagadnia. *A közérdekű adatigénylés elutasítása mögötti védendő érdekek meglétét – érdekmérlegeléssel – az érintett szerv köteles bizonyítani, amelynek hiányában az adatigénylést nem lehet jogszerűen megtagadni, illetőleg megfelelő indokolás hiányában az adatigénylés elutasítása jogellenesnek minősül.*

A Hatóság véleménye alapján az ellenőrzött szerv, mint **közfeladatot ellátó szerv kezelésében levő ingatlanok listájának megismerésére irányuló közérdekű adatigénylést teljesíteni kell**, mivel az Igazgatóság állami szerv, közfeladatot lát el és az Alaptörvény 38. cikkének (1) bekezdése értelmében az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon, míg 39. cikkének (2) bekezdése a közpénzekkel való gazdálkodás átláthatóságának követelményét, a közpénzekre és a nemzeti vagyonra vonatkozó adatok közérdekű adattá minősítését alkotmányos rangra emelte azzal, hogy 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.*

Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: **Áht.**) az Alaptörvény által támasztott fenti követelményeket érvényesítve a közpénzekkel való áttekinthető gazdálkodás célját tűzte ki a szabályozás vezérelveként és biztosítja a közfeladat ellátásához szükséges pénzügyi fedezetet. Az államháztartás rendszerében, a nemzeti vagyonnal való gazdálkodás keretében az Áht. 3/A. § (1)-(3) bekezdései adják meg a közfeladat fogalmát, amelynek értelmében közfeladat a jogszabályban meghatározott állami vagy önkormányzati feladat, amellyel kapcsolatban a közfeladatot meghatározó jogszabályban meg kell határozni a közfeladat ellátásának módját és egyidejűleg rendelkezni kell az annak ellátásához szükséges pénzügyi fedezet biztosításáról. A nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (a továbbiakban: **Nvtv.**) nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásra vonatkozó szabályai között a Nvtv. 1. § (2) bekezdésének a-b) pontjai értelmében a nemzeti vagyonba tartozik az állam tulajdonában lévő dolog. Az Alaptörvénnyel összhangban az Nvtv. 7. § (1) és (2) bekezdése kimondja, hogy a nemzeti vagyon alapvető rendeltetése a közfeladat ellátásának biztosítása. Az Nvtv. 10. § (1) bekezdése alapján a nemzeti vagyont a tulajdonosi joggyakorló nyilvántartja, továbbá a nyilvántartásnak tartalmaznia kell a vagyon elsődleges rendeltetése szerinti közfeladat megjelölését is. A nyilvántartási adatok – a minősített adat védelméről szóló törvény szerinti minősített adat kivételével – nyilvánosak.

Az Alkotmánybíróság 25/2014. (VII. 22.) AB határozata is a fenti érvelést követte: [30] Az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdése kinyilvánítja ugyanis, hogy a közpénzekre és a nemzeti vagyonra vonatkozó adatok közérdekű adatok, ezeket tehát az átláthatóság és a közélet tisztaságának elve szerint kell kezelni, s a nyilvánosság előtti elszámolást a közpénzekkel gazdálkodó minden szervezet kötelességévé teszi.

Az Infotv. 30. § (3) bekezdése adatigénylés elutasításának jogorvoslati lehetőségeiről szóló rendelkezése a bírósághoz és a Hatósághoz való fordulás lehetőségét is magában foglalja. Az indokolásnak fontos része a rendelkezésre álló **jogorvoslati lehetőségekről való pontos tájékoztatás**, amelynek **teljesnek és informatívnak kell lennie, tartalmaznia kell a bírósági útra és a Hatósághoz fordulás lehetőségére, mint két lehetséges jogorvoslati eszközre vonatkozó tájékoztatást**, kitérve a hatáskörrel rendelkező bíróság és a keresetindítás határidejének pontos megjelölésére is.

³ Révész Balázs - Buzás Péter: Átláthatóság a közpénzügyekben, Dialóg Campus Kiadó, 2018, p. 37., from <https://kti.uni-nke.hu/document/vtkk-uni-nke-hu/R%C3%A9v%C3%A9sz%20Bal%C3%A1zs,%20Buz%C3%A1s%20P%C3%A9ter%20-%20%C3%81t%C3%A1that%C3%B3s%C3%A1g%20a%20k%C3%B6zp%C3%A9nz%C3%BCgyekben.pdf>

A Hatóság a fentiekben megfogalmazott elvek alkalmazását javasolta a közérdekű adatigénylések jövőbeni intézése, teljesítése során.

II.2.3. Eljárési kérdések

A **0164-003/2024.** iktatószámú adatigénylést az adatigénylő 2024. április 23-án terjesztette elő az Igazgatóságnál. Az ellenőrzött szerv az ügyintézési határidőt 2024. május 8-án meghosszabbította, majd az adatigénylést 2024. május 30-án elutasította.

A Hatóság megállapította, hogy az ellenőrzött szerv az ügyintézési határidő meghosszabbítása ellenére az adatigénylést – 15+22 napos ügyintézással – elutasította.

A Hatóság megállapította, hogy a *határidő-hosszabbítás nem indokolt* olyan adatigénylés esetében, amelyben az Igazgatóság *az adatigénylést elutasította*, mivel az Infotv. 29. § (2) bekezdése alapján a határidő-hosszabbítás lehetősége az adatigénylés teljesíthetőségét előírányozza.

A Hatóság következetes álláspontja⁴ szerint a közfeladatot ellátó szerv kizárólag az Infotv.-ben meghatározott esetekben jogosult az adatigénylés teljesítésére nyitva álló határidő meghosszabbítására. Ebből következően **a közfeladatot ellátó szerv, ha az adatigénylés teljesítésére nyitva álló határidőt meghosszabbítja, akkor a meghosszabbított határidőben az adatigénylés teljesítését már nem tagadhatja meg jogszerűen.** Vagyis a teljesítési határidő meghosszabbítása azt jelenti, hogy a közfeladatot ellátó szerv már megvizsgálta az adatigénylést, ennek részeként meggyőződött az adatigénylés teljesíthetőségéről és megállapította azt, hogy nem áll fenn a teljesítést akadályozó megtagadási ok, ellenben a tényleges teljesítéshez hosszabb időre van szüksége.

A Hatóság javasolta a határidő-hosszabbítások esetében a fenti szempont alkalmazását, a szabályozásban az indokolatlan határidő-hosszabbítás követelményének megfogalmazását.

II.3. Az eljárásrendek

A Hatóság rendelkezésére állt az Országos Vízügyi Főigazgatóságnak (a továbbiakban: **OVF**) és a vízügyi igazgatóságoknak a közérdekű adatok megismerésére és a szolgáltatási szerződés megkötésére vonatkozó eljárásrendjéről szóló OVF 37/2024. (OVF) számú utasítása, amely a vizsgálat időtartama alatt volt hatályos.

Az ellenőrzött szerv a Hatóság részére megküldte a közérdekű adatok megismerésére irányuló igények teljesítésének eljárásrendjéről szóló 6/2023. számú, 2024. november 19-ig hatályos igazgatói utasítást és az azonos című, a vizsgálat időtartama alatt hatályos 14/2024. számú igazgatói utasítást.

II.3.1. Az OVF utasítása

Az OVF 37/2024. (OVF) számú utasítás sajátossága, hogy a műszaki adatszolgáltatási igényt és az Igazgatóság működésére vonatkozó közérdekű adatigénylést, mint alapjog gyakorlását párhuzamosan és egységesen szabályozza.

Az elhatárolási kérdéseknél ismertetett érvek e pontban is fennállnak és a Hatóság fontosnak tartotta kiemelni, hogy a megfelelő terminológia alkalmazása, elkülönítése, a különböző jogintézmények más-más belső szabályzatban rendezése lehetővé tenné a különböző feladatkörökhöz tartozó, beérkezett beadványok, kérelmek, a közérdekű adatigénylések megfelelő minősítését, az esetleges elhatárolási problémák tisztázását és a kérelmek megfelelő intézését. Ezért a Hatóság javasolta az

⁴ Átláthatósági kézikönyv, a KÖFOP-2.2.6-VEKOP-18-2019-00001 azonosító számú „Az információs szabadság hazai gyakorlatának feltérképezése és hatékonyságának növelése” c. kiemelt projekt keretében készült, EX ANTE Tanácsadó Iroda Kft.- HBH Stratégia és Fejlesztés Kft.-NAIH, 2022., p. 30., from: https://infoszab.hu/sites/default/files/2022-12/Atlathatosagi_kezikonyv.pdf

utasításban a különböző jogintézmények más-más belső szabályzatban való rendezését, ezáltal a terminológia szabatos, tartalomnak megfelelő módosítását és alkalmazását.

A Hatóság az OVF utasítás egyes rendelkezéseihez az alábbi megjegyzéseket fűzte:

Az OVF utasítás 20. § (1) bekezdése szerint amennyiben az adatigénylés nem egyértelmű és/vagy hiányos, úgy az adatigénylőtől írásbeli pontosítást kell kérni, nyolc napos határidő megjelölésével. A pontosítás beérkezéséig eltelt időtartam az adatigénylés teljesítésére rendelkezésre álló határidőbe nem számít bele. *Amennyiben a pontosításban foglaltakat nem teljesíti az Adatigénylő a felhívás kézhezvételét követő harminc napon belül, kérelmét írásban el kell utasítani.*

A Hatóság a NAIH-4895-9/2023. ügyiratszámú felszólításában kifejtett álláspontja keretében rámutatott arra, hogy az Infotv. nem rendelkezik az adatigénylés pontosítására szóló felhívással kapcsolatban az adatigénylő rendelkezésére álló határidőről⁵, azonban a közérdekű adatigénylés intézményének – az Infotv. 29. § (1) bekezdése értelmében – az a célja, hogy az adatigénylő a *legrövidebb idő alatt megismerje az igényelt adatokat*. Pontosításra való felhívás esetén az adatigénylő érdeke az, hogy a pontosítás a tőle telhető legrövidebb idő alatt eljusson az adatkezelőhöz, ugyanakkor hangsúlyozza a Hatóság ennek nem teljesítése esetére is, hogy az adatigénylő határidő-mulasztása az adatgazdát az adatigénylés érdemi vizsgálata, valamint a válaszadás alól nem menti fel. A Hatóság véleménye szerint a pontosításra való felszólítás eredménytelen eltelte esetén az adatkezelő a rendelkezésre álló adatok alapján, saját belátása szerint, a szavak hétköznapi értelmét alapul véve köteles eljárni, szem előtt tartva az információszabadság érvényesülésének elsőbbségét⁶.

A Hatóság véleményét a Pécsi Ítéletábrá Pf. 20.036/2019/4. sz. ítéletének megállapításai is alátámasztják. A Pécsi Ítéletábrá ítéletében levezette, hogy az Alkotmánybíróság 21/2013. (VII. 19.) AB határozatból, 3252/2016. (XII. 6.) AB határozatból és a IV/2898/2015. számú AB határozatból kitűnő gyakorlata szerint a közérdekű adatokat illetően a nyilvánosság elve főszabályként való érvényesüléséhez szükséges, hogy az arra köteles adatkezelő a közérdekű adatok megismerését proaktív módon, illetve adatigénylés alapján biztosítsa. *Az Alaptörvényben rögzített alapvető jognak tehát a közérdekű adatok megismerésére irányuló adatigénylés útján lehet érvényt szerezni, amennyiben a közérdekű adatok proaktív közzétételére nem kerül sor. Az adatigénylés jogosítványa nélkül a közérdekű adatok megismeréséhez való jog valódi alanyi jogot nem is tudna jelteni. Az alapvető jog biztosításával ezért elválaszthatatlanul összefonódik az adatigénylés lehetőségének, illetve az adatigénylés teljesítésének megfelelő biztosítása.* Mindezek alapján **az adatkezelő nem gördíthet akadályokat a közérdekű, illetve közérdekből nyilvános adatok megismerése elé, kiadásukat csak a jogszabályban meghatározott esetekben tagadhatja meg.** [...] az adatigénylés egyértelműségének hiánya önmagában nem eredményezhetné a kérelem megtagadását. Az Alkotmánybíróság 21/2013. (VII. 19.) AB határozata szerint a közérdekű adatok megismerésének biztosítása az adatkezelők egyik alapvető, alkotmányos feladata és az alapjog védelmére irányuló intézményvédelmi kötelezettségük alapján a közérdekű adatokat kezelő szervezeteknek aktív magatartást kell tanúsítaniuk, kötelesek a közérdekű adatokhoz való hozzáférést garantálni. Az adatkezelő szerv az alapjog biztosítása érdekében éppenséggel tevőleges magatartásra kötelezett. Ezen elvárásnak logikus indoka az *információs aszimmetria* fennállta. Az adatkezelő ugyanis a legtöbb esetben jóval több, részletesebb és pontosabb információval rendelkezik a birtokában lévő adatokról, mint amilyennel az igénylő. Az adatkezelő ezzel nem élhet vissza, az adatigényléseket nem formális megoldásokkal kell kezelnie. **Amennyiben a kérelem az igényelt adat konkrét beazonosításához szükséges minimális követelményeknek megfelel, érdemben kell vizsgálnia, majd teljesítenie, vagy a megtagadás okának megjelölésével elutasítania. Amennyiben a kérelemben foglaltakkal kapcsolatban értelmezési kérdés merül fel, úgy az Infotv. 28. § (3) bekezdése szerint fel kell hívnia az igénylőt igényének pontosítására.**

⁵ Az Infotv. 28. § (3) bekezdésének 2025. január 2-jétől hatályos rendelkezése értelmében a nem egyértelmű adatigénylés esetében az adatkezelő legfeljebb 15 napos határidő tűzésével felhívja az igénylőt az igény pontosítására.

⁶ Nemzeti Közszerológati Egyetem Vezető- és Továbbképzési Intézet Információszabadság és nyílt kormányzás szakanyag a 460/2015. (VII. 8.) Korm. határozat 6. pontja szerinti vállalás teljesítését szolgáló e-learning képzéshez, szerk.: dr. Végh Viktória, Bp, NKE 2016., p. 36. from: https://korrupciomegelozes.kormany.hu/download/9/6f/a1000/informacioszabadsag_szakanyag.pdf

A Hatóság összegző álláspontja szerint tehát az adatkezelő nem gördíthet akadályokat a közérdekű, illetve közérdekből nyilvános adatok megismerése elé, az adatigénylés egyértelműségének hiánya önmagában nem eredményezheti a kérelem megtagadását, a kérelemmel érdemben foglalkozni kell. *Az adatkezelő a kért adatok kiadását csak a jogszabályban meghatározott esetekben tagadhatja meg, az Infotv. 28. § (3) bekezdése pontosításra ad lehetőséget, azonban nem tartalmaz megtagadási okot vagy rendelkezést a nem egyértelmű adatigénylés elutasításának, figyelmen kívül hagyásának, az adatigénylés visszavontnak minősítésének lehetőségéről.*

Az Alaptörvény VI. cikkének (3) bekezdésében foglalt közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog, a XXIV. cikk (1) bekezdésében rögzített tisztességes eljáráshoz való jog, valamint XXV. cikkben biztosított kérelemhez való jog is magában foglalja azt a jogállami követelményt, hogy az előterjesztett kérelemre a hatóságnak, illetve az adatkezelőnek érdemben válaszolnia kell.

A Jat. 24. § (1) bekezdése szerint *a közjogi szervezetszabályozó eszköz jogszabállyal nem lehet ellentétes*, továbbá (3) bekezdése alapján az *állami szerv* vagy köztisztviselő tevékenységét és működését szabályozó – törvény alapján kiadható – *más jogi eszköz jogszabállyal* és közjogi szervezetszabályozó eszközzel *nem lehet ellentétes*.

A Hatóság a fent hivatkozott ítéletet a gyakorlatában alkalmazza, a 2019. évi beszámolója⁷ is tartalmazza a Pécsi Ítéltábla ítéletének lényegi megállapítását és a Hatóság 2022-ben készített projektanyagának⁸ is részét képezte, vizsgálatai során is érvényre juttatja annak megállapításait.

A fentiek alapján az adatigénylés pontosítására *irányuló felhívására vonatkozó határidőn belüli válaszadás elmulasztásának esetére az adatigénylés elutasítása az Infotv. 28. § (3) bekezdésébe ütköző, a hivatkozott bírósági ítélet értelmében annak immanens tartalmán túlmutató szabályozása az Alaptörvény VI. cikkének (3) bekezdésében foglalt közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való joggal összefüggésben alapjogi jogsérelmet okoz, ezért a Hatóság felhívta az ellenőrzött szerv szíves figyelmét a rendelkezés módosításának szükségességére.*

Az OVF utasítás 40. §-a szerint, *ha a kért közérdekű adatot korábban már elektronikus formában nyilvánosságra hozták, az igény teljesíthető a közérdekű adatot tartalmazó nyilvános forrás megjelölésével is. A közzététel azonban nem mentesít az adatigénylés teljesítésének kötelezettsége alól.*

A Hatóság a rendelkezéssel kapcsolatban felhívta az ellenőrzött szerv figyelmét arra, hogy a **honlapján korábban már közzétett adataira irányuló közérdekű adatigénylés teljesítésével** kapcsolatban a Hatóság, valamint a bíróságok gyakorlatában kialakult követelmények értelmében⁹, ha az igényelt adatok a közfeladatot ellátó szerv rendelkezésére állnak és észszerű erőfeszítéssel az adatigénylő által kért formában átadhatók, akkor ezt a közfeladatot ellátó szervnek meg kell tennie. Ha a kért adat elektronikus formában már nyilvánosan elérhető, akkor a közfeladatot ellátó szerv **a közvetlen elérési útvonal megjelölésével** is teljesítheti az adatigénylést. **Amennyiben a világhálón már elérhető az igényelt adat, ebben az esetben fontos, hogy a közfeladatot ellátó szerv csak az adat elektronikus elérhetőségének a pontos megjelölésével teljesítheti az adatigénylést, tehát valamely honlapra mutató általános link megadása nem elegendő, ahogyan az sem, ha a közfeladatot ellátó szerv általánosságban utal arra, hogy az igényelt adat már megjelent például a sajtóban vagy már korábban feltöltötte azt a világhálóra.**

⁷ NAIH beszámoló a 2019. évi tevékenységről, p. 106., from: <https://naih.hu/eves-beszamolok?download=25:naih-beszamolo-a-2019-evi-tevekenysegről>

⁸ Helyzetelemzés 2. Kutatás, A központi közigazgatás nyilvánosságának kutatása, a KÖFOP-2.2.6-VEKOP-18-2019-00001 azonosító számú „Az információszabadság hazai gyakorlatának feltérképezése és hatékonyságának növelése” c. kiemelt projekt keretében készült, EX ANTE Tanácsadó Iroda Kft.- HBH Stratégia és Fejlesztés Kft.-NAIH, 2022., p. 138., from: https://infoszab.hu/sites/default/files/2022-12/Helyzetelemzes_2Kutatas.pdf

⁹ Átláthatósági kézikönyv, a KÖFOP-2.2.6-VEKOP-18-2019-00001 azonosító számú „Az információszabadság hazai gyakorlatának feltérképezése és hatékonyságának növelése” c. kiemelt projekt keretében készült, EX ANTE Tanácsadó Iroda Kft.- HBH Stratégia és Fejlesztés Kft.-NAIH, 2022., p. 30., from: https://infoszab.hu/sites/default/files/2022-12/Atlathatosagi_kezikonyv.pdf

A fentiekre tekintettel a Hatóság javasolta az utasítás 40. §-ban foglalt rendelkezés kiegészítését és pontosítását.

Az OVF utasítás 44. § (2) bekezdése szerint az adatigénylés teljesítésének megtagadásáról és annak indokairól az adatigénylés beérkezésétől számított 15 napon belül a Főigazgatóság, illetve az Igazgatóság levélben, vagy amennyiben az igény elektronikus úton érkezett, illetve, ha az igényben az elektronikus levelezési cím is fel van tüntetve, elektronikusán tájékoztatást küld az Adatigénylőnek a jogorvoslati lehetőségekről szóló tájékoztatással egyidejűleg.

A fenti elutasítás indokolásával kapcsolatos szabályozást illetően a Hatóság álláspontja szerint a teljesítmésmegtagadás indokolásának esszenciális eleme – és a jóhiszemű joggyakorlás általános alapkövetelménye – a döntés alapjául szolgáló **jogszabályi rendelkezésre való hivatkozás**, amely az indokolás közérthetőségét és az adatigénylő további jogérvényesítését is segíti.

A Hatóság gyakorlatában következetesen érvényre juttatott álláspontja¹⁰ szerint, ha a közfeladatot ellátó szerv nem tud olyan **törvényes okot azonosítani**, amely miatt az igényelt adat nem adható ki, akkor köteles teljesíteni az adatigénylést. Arról pedig, hogy *pontosan milyen okból marad el az adatigénylés teljesítése, minden esetben a törvény által szabott határidőn belül köteles tájékoztatni az adatigénylőt. A tájékoztatásnak az adatigénylő által igénybe vehető jogorvoslati lehetőségekre is ki kell terjednie.* A közfeladatot ellátó szerv tehát mindig köteles a hozzá érkező adatigénylést érdemben megvizsgálni és azt a teljesítés elmaradását igazoló törvényi ok hiányában köteles teljesíteni is. A „teljesíts vagy indokolj” („comply or explain”) elv alkalmazásából következően a közfeladatot ellátó szerv minden esetben köteles érdemben megvizsgálni az adatigénylést, köteles gondosan mérlegelni az adatigénylés teljesíthetőségét és mindig köteles válaszolni az adatigénylőnek. A közfeladatot ellátó szerv hallgatása mindig törvénysértő.

A jogorvoslati lehetőségekről rendelkező előírás „jogorvoslati lehetőségről” szól, azonban a szabályozás nem vette figyelembe, hogy erre több lehetőség kínálkozik és sem a bírósághoz, sem a Hatósághoz való fordulás lehetőségét nem tartalmazta. Az indokolásnak fontos része a rendelkezésre álló **jogorvoslati lehetőségekről való tájékoztatás**, amelynek **teljesnek és informatívnak kell lennie, tartalmaznia kell a bírósági útra és a Hatósághoz fordulás lehetőségére, mint két lehetséges jogorvoslati eszközre vonatkozó tájékoztatást**, kitérve a hatáskörrel rendelkező bíróság és a keresetindítás határidejének pontos megjelölésére is.

A fentiek alapján a Hatóság javasolta a rendelkezés megfelelő módosítását.

Az OVF utasítás 45. §-a szerint az Infotv. 30. § (3) bekezdése alapján a Hatóság részére megküldött, az igény teljesítésének megtagadásáról szóló tájékoztatást az Igazgatóság egyidejűleg a Főigazgatóság részére is felterjeszti minden év január 31. napjáig.

A Hatóság felhívta a figyelmet arra, hogy az Infotv. 30. § (3) bekezdése szerint az elutasított kérelmekről, valamint az elutasítások indokairól az adatkezelő nyilvántartást vezet, az Infotv. 71/D §. (4) bekezdése a minden évben január 31-éig teljesítendő kötelező adatszolgáltatásban nemcsak az elutasított igényekről, valamint az elutasítások indokairól kér adatszolgáltatást, hanem a teljesített adatigénylésekről is.

A Hatóság javasolta, hogy e rendelkezés tekintetében módosítsák az utasítást az Infotv. hatályos rendelkezéseinek megfelelően.

A Hatóság a továbbiakban az utasításban nem szabályozott, de szabályozandó kérdésekre mutatott rá.

¹⁰ Átláthatósági kézikönyv, a KÖFOP-2.2.6-VEKOP-18-2019-00001 azonosító számú „Az információszabadság hazai gyakorlatának feltérképezése és hatékonyságának növelése” c. kiemelt projekt keretében készült, EX ANTE Tanácsadó Iroda Kft.- HBH Stratégia és Fejlesztés Kft.-NAIH, 2022., p. 29., from: https://infoszab.hu/sites/default/files/2022-12/Atlathatosagi_kezikonyv.pdf

Az utasítás a beérkezett kérelmek minősítésére és elhatárolására vonatkozó rendelkezéseket nem tartalmazott, így nem szabályozta azt sem, hogy az ellenőrzött szerv adatkezelőként a *kérelmet, a közérdekű adatigényként előterjesztett beadványt annak tartalma alapján összességében is megvizsgálja* többek között az alapján is, hogy **kérelmem tartalmi minősítése alapján közérdekű adatigénylésnek tekintendő-e** vagy általános tájékoztatáskérést tartalmaz, vagy más eljárásrendben kell arról intézkednie az ellenőrzött szervnek.

A Hatóság megítélése szerint az adatkezelő szervnek **a kérelmet tartalmilag és összességében is meg kell vizsgálnia**, amely rendelkezés utasításba foglalása a kérelmek megfelelő minősítését elősegítheti, ezért javasolt a rendelkezés utasításban való szabályozása.

A szabályozás további hiányosságként volt értékelhető, hogy az elutasítás olyan eseteiben, amikor a kért adatokkal az Igazgatóság nem rendelkezett (nem adatkezelő) vagy a nemleges adattartalommal való teljesítés esetén a **tényleges adatkezelő személyéről tájékoztatni kell az adatigénylőt**. A Hatóság az igényelt közérdekű adatot ténylegesen kezelő szervezetre vonatkozó tájékoztatási kötelezettségről szóló ajánlásában¹¹ rámutatott a Tromsø-i Egyezmény¹² rendelkezéseire, melynek 5. cikkelye szerint a közhatalmi szervnek – amennyire ez észszerűen lehetséges – segítenie kell az igénylőt az igényelt közérdekű adatot tartalmazó irat azonosításában. *Ha a közhatalmi szerv nem rendelkezik az igényelt közérdekű adatot tartalmazó irattal vagy nincs hatásköre arra, hogy az adatigénylést teljesítse, akkor, ha ez lehetséges, az igénylőt tájékoztatnia kell arról, hogy mely hatáskörrel rendelkező közhatalmi szervhez fordulhat.*

A fentiek alapján a Hatóság ajánlásában hangsúlyozta, **hogy a közérdekű adatigénylések elbírálása és teljesítése során alkalmazott helyes és követendő gyakorlat – feltéve, hogy erre vonatkozó információval rendelkezik, különösen, ha a tényleges adatkezelő jelenleg vagy korábban alárendeltségébe tartozik vagy tartozott, illetve a vonatkozó jogszabályok alapján az adatkezelő kiléte a szervezet által egyértelműen azonosítható –, hogy a megkeresett szerv az adatigénylő számára az adatigénylés elutasításával és az érintettet az Infotv. alapján megillető jogorvoslati tájékoztatással egyidejűleg nyújtson további felvilágosítást a tényleges adatkezelő személyéről.**

Végezetül az ellenőrzött szerv hatáskörébe tartozó szakigazgatási tevékenység során kezelt környezeti adatokkal kapcsolatban a Hatóság felhívta az ellenőrzött szerv szíves figyelmét a környezeti adatok, mint speciális közadatok nyilvánosságára és a szabályozás szükségességére.

A vízügyi szakigazgatási szervekhez potenciálisan érkező közérdekű adatigénylések tipikusan környezeti adatok kiadására irányulhatnak.

A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (a továbbiakban: **Kvt.**) 4. § 1. pontja és 18. § (1) bekezdése értelmében a víz védelme a környezetvédelem egyik jelentős prioritása és a Kvt. 3. § (1) bekezdésének I) pontja alapján a Vgtv. a Kvt. szabályaival összhangban értelmezendő és az Igazgatóság feladat- és hatáskörében fellelhető adatok, adatigénylések **környezeti adatokra** is irányulnak, a Hatóság fontosnak tartja kiemelni, hogy az OVF és az Igazgatóság utasításának ezen speciális adatkörökre vonatkozóan is kell, hogy szabályozást tartalmazzon.

A környezeti információs jogok fokozott alkotmányos védelmet élveznek. Az Alaptörvény XXI. cikkének (1) bekezdése alapján Magyarország elismeri és érvényesíti **mindenki jogát az egészséges környezethez**. Az Alkotmánybíróság a **28/1994. (V. 20.) határozatában** – az egészséges környezethez való jog értelmezése során – kifejtette, hogy bár az egészséges környezethez való jog alanyi jogi jellege nem állapítható meg, a környezetvédelem területén vannak olyan nem kifejezetten környezetvédelmi vonatkozású alanyi jogok, mint például a közérdekű adatok

¹¹ A NAIH ajánlása az igényelt közérdekű adatot ténylegesen kezelő szervezetre vonatkozó tájékoztatási kötelezettségről, 2022., from: <https://www.naih.hu/informacioszabadsag-ajanlasok?download=505:a-nemzeti-adatvedelmi-es-informacioszabadsag-hatosag-ajanlasi-az-igenyelt-kozerdeku-adatot-tenylegesen-kezo-szervezetre-vonakozo-tajekoztatasi-kotelezettsegrol>

¹² Az Európa Tanács közérdekű adatot tartalmazó iratokhoz való hozzáféréséről szóló Egyezménye, Magyarországon kihirdette: 2009. évi CXXXI. törvény, from: <https://www.naih.hu/tromsoi-egyezmény-ismerteto>

megismeréséhez való jog. **Az információs szabadság az egészséges környezethez való jog érvényesítésének egyik legfontosabb eszköze.**

A környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, Aarhusban, 1998. június 25-én elfogadott Egyezmény kihirdetéséről szóló 2001. évi LXXXI. törvény (a továbbiakban: **Aarhusi egyezmény**) rendelkezik az adatok hozzáférhetővé tételéről, vagyis arról, hogy ezen adatok az Infotv. értelmében közérdekű adatnak minősülnek.

Az Aarhusi egyezmény preambuluma kinyilvánítja, – egyebek mellett – azt is, hogy egyezményhez csatlakozó felek, köztük Magyarország is, elismeri azt, hogy **a hatóságok a környezeti információt a közérdek szolgálatában birtokolják**, továbbá, hogy a nyilvánosság, illetőleg a szervezetek számára hatékony igazságszolgáltatási mechanizmusnak kell rendelkezésre állnia érdekeik védelme és a jogszabályok érvényesítése érdekében.

Az Aarhusi egyezmény 2. cikkének 3. pontja szerint **környezeti információ** bármely írott, látható, hallható, elektronikus vagy egyéb formában megjelenő információt, melynek tárgya: a) a környezet elemeinek, úgymint a levegőnek és az atmoszférának, a víznek, a talajnak, a földnek, a tájképnek, a természetes élőhelyeknek, a biológiai sokféleségnek és összetevőinek, beleértve a genetikailag módosított szervezeteket is, illetve ezen elemek közti kölcsönhatásnak az állapota; b) tényezők, úgymint anyagok, energia, zaj és sugárzás, tevékenységek és intézkedések, beleértve a közigazgatási intézkedéseket, a környezetet érintő megállapodásokat, irányelveket, jogalkotást, terveket és programokat, amelyek befolyásolják vagy befolyásolhatják a fenti a) bekezdésben említett környezeti elemeket, valamint a környezeti döntéshozatalban felhasznált költség-haszon, továbbá egyéb gazdasági elemzések és becslések; c) az emberi egészség és biztonság állapota, az emberi élet, a kulturális helyszínek és az épített környezet állapota, olyan mértékben, amilyen mértékben ezeket befolyásolja vagy befolyásolhatja a környezeti elemek állapota, vagy ezen környezeti elemeken keresztül a b) bekezdésben említett tényezők, tevékenységek vagy intézkedések.

A Kvt. kimondja, hogy **mindenkinek joga van a környezeti információk megismerésére**, kijelöli az információ szolgáltatására kötelezetteket és a nyilvánosság körét, kinyilvánítja **a környezeti információ közérdekű adat jellegét**. A törvényi szabályozás kiterjesztette az információs alapjog érvényesülését olyan **garanciális előírások** meghatározásával, amelyek értelmében **a környezeti információ minden közfeladatot ellátó szervnél – államigazgatás, önkormányzati igazgatás, közszolgáltatás vagy környezettel kapcsolatos közfeladat esetében – elérhető kell, hogy legyen**. Ez alapján a Kvt. 12. §-a szabályozza a **környezeti adatokra vonatkozó tájékozódás, tájékoztatás és nyilvánosság** kérdéseit. A Kvt. 12. § (1) és (2) bekezdésében foglalt rendelkezéseiben előírja, hogy a környezet védelmével kapcsolatos állampolgári jogok gyakorlása és kötelezettségek teljesítése céljából a közfeladatot ellátó szervek mindenki számára lehetővé teszik a környezet és az egészség lényeges összefüggéseinek, a környezetkárosító tevékenységek és azok fontosságának megismerését. **Mindenkinek joga van a külön jogszabályban meghatározott környezeti információkat – mint közérdekű adatokat – megismerni**. A Kvt. 12. § (3)-(4) bekezdései ehhez kapcsolódóan előírják, hogy az állami szervek, az önkormányzatok – kivéve a bíróságok és a jogalkotó szervek e minőségükben –, a környezethez kapcsolódó kötelezettséget, feladatot teljesítő vagy közszolgáltatást nyújtó, illetve az egyéb közfeladatot ellátó szervek vagy személyek (a továbbiakban: környezeti információval rendelkező szerv) feladatkörükben kötelesek a környezet állapotát és annak az emberi egészségre gyakorolt hatását figyelemmel kíséreni, igény esetén a rendelkezésére álló környezeti információt hozzáférhetővé tenni, rendelkezésre bocsátani, továbbá a környezeti információk külön jogszabályban meghatározott körét, illetve a birtokában levő vagy a számára tárolt információk jegyzékét elektronikusan vagy más módon közzétenni. **A környezeti információval rendelkező szerv biztosítja a nyilvánosság, illetve a környezeti információt igénylő számára, hogy a környezeti információ megismerésére vonatkozó jogosultságairól tudomást szerezzen, továbbá elősegíti a környezeti információhoz való hozzájutást.**

II.3.2. Az ellenőrzött szerv utasítása

A Hatóság monitoring-vizsgálata során a jelenleg hatályos, a közérdekű adatok megismerésére irányuló igények teljesítésének eljárásrendjéről szóló 14/2024. számú igazgatói utasítást (a továbbiakban: utasítás) is áttekintette.

A Hatóság általánosságban megállapította, hogy az utasítás nem tartalmazott rendelkezést az OVF utasításához kapcsolódó alkalmazhatóságának kereteiről, az utasítások viszonyrendszeréről.

Az egyes rendelkezésekkel kapcsolatban a Hatóság az alábbi megállapításokat tette.

Az utasítás 4. §-a szerint az adatszolgáltatási rendet az adatigény jellege, valamint az adatigénylő személye (utasításon alapuló adatszolgáltatás) határozza meg.

A Hatóság megállapította, hogy az utasítás is szinonimaként használta a közérdekű adatigénylés és az adatszolgáltatás fogalmát, ezért erre a tárgykörre a Hatóság a korábbiakban tett megállapításait fenntartotta és a szükséges pontosítások átvezetését javasolta a szabályozás során.

Az utasítás 12. §-a szerint az adatigénylésnek közérthető formában és - amennyiben az aránytalan költséggel nem jár - az igénylő által kívánt technikai eszközzel, illetve módon kell eleget tenni. *Ha a kért adatot korábban már elektronikus formában nyilvánosságra hozták, az igény teljesíthető az adatot tartalmazó nyilvános forrás megjelölésével is.*

A Hatóság az utasítás e rendelkezésénél utalt az OVF utasítás 40. §-nál megfogalmazott javaslat alkalmazására, illetve a párhuzamos szabályozás lehetséges mellőzésére hívta fel a figyelmet.

III. A Hatóság összegző megállapításai

A Hatóság méltányolta az ellenőrzött szerv közérdekű adatigénylés teljesítésére irányuló tevékenységét kiemelve az utasítás 20-21. §-ban szabályozott részletes nyilvántartás vezetését és 25.§-ban a Hatóság részére teljesítendő éves adatszolgáltatásra vonatkozó pontos szabályozást tartalmazta, amely a közérdekű adatigényléseket és az elutasított kérelmeket és azok indoklását is nevesítette.

A Hatóság a vízügyi ágazat szabályozását és gyakorlatát érintő, az ágazat több igazgatóságát is érintő jogértelmezési és -alkalmazási problémák kezelése érdekében javaslatokat fogalmazott meg az OVF számára is vízügyi ágazati szervekhez alapjogi igényérvényesítés céljából benyújtott közérdekű adatigénylések megfelelő teljesítése céljából.

A Hatóság álláspontja szerint a közérdekű adatigénylések elengedhetetlen feltétele, hogy az adatkezelő Igazgatóság utasítása az OVF utasításával, valamint az Infotv. – és a környezeti adatokra vonatkozó Kvt. – szabályaival is koherens rendelkezéseket tartalmazzon, elkülönítve, külön szabályozva az alapjogot érvényesítő közérdekű adatigénylést a műszaki célból történő adatszolgáltatástól. A Hatóság hangsúlyozta, hogy az igényes szabályozás, az elhatárolási kérdések, jogintézmények tisztázása, külön szabályozása, azok megfelelő alkalmazása az adatigénylések jogszerű teljesítését elősegíti.

A Hatóság felhívta az ellenőrzött szerv figyelmét arra, hogy a közérdekű adatigénylések megfelelő teljesítéséhez a Hatóság tevékenysége során meghozott korábbi döntései, állásfoglalásai¹³, projektanyagai, gyakorlati útmutatói¹⁴ és mintaszabályzata¹⁵ támpontot adnak a megfelelő jogértelmezéshez és jogalkalmazáshoz, valamint a jelen ügyben a monitoring-tevékenység fókuszát jelentő közérdekű és közérdekből nyilvános adatokhoz való hozzáférés biztosítására vonatkozó követelmények teljesítésének optimalizálásához.

¹³ <https://www.naih.hu/dontesek-infoszab-allasfoglalasok>

¹⁴ <https://infoszab.hu/ajanlasok>

¹⁵ [Aktualizált mintaszabályzat a közérdekű adatigénylések eljárásrendjéhez | Infoszab NAIH](#)

IV. Javaslat

A Hatóság felhívta az ellenőrzött szerv figyelmét arra, hogy a szabályozási, elhatárolási kérdések tisztázása, rendezése végett az OVF számára tesz javaslatot, amellyel az ellenőrzött szerv szabályozásának koherensnek kell lennie a vizsgálatban kifejtett alaptörvényi és jogszabályi elvek, indokok mentén.

A Hatóság a monitoring-ellenőrzés keretében feltárt hibák, hiányosságok, pontatlanságok jövőbeni kiküszöbölése érdekében – az Infotv. 71/D. § (7) bekezdése alapján – az alábbi javaslatokat tette:

1. A II.2. és II.3. pontban vizsgált közérdekű adatigénylés és az utasítás módosításra javasolt pontjait szíveskedjenek a kifejtettek figyelembevételével az OVF irányításával módosítani, a szabályozási hiányokat pótolni és a szükséges pontosításokat megtenni.
2. A Hatóság javasolta végezetül az ellenőrzött szerv számára, hogy a közérdekű adatigénylésekkel kapcsolatos eljárásai során tanulmányozzák a Hatóság <https://infoszab.hu> honlapjának gyakorlati útmutatóit, különös tekintettel a monitoring eljárásban hivatkozott „Átláthatósági kézikönyvet” és az „Önellenőrzést támogató »„compliance« útmutatót”, amelyek gyakorlati példákkal, jogértelmezéssel, magyarázattal segítik a helyes jogértelmezést és jogalkalmazást.

Az Infotv. 71/D. § (7) bekezdése alapján a fenti javaslatok realizálása érdekében – 21 napos határidő tűzésével – a Hatóság **intézkedési terv** készítését kérte az intézkedés tárgyának, felelősének és az intézkedés teljesítési határidejének megjelölésével.

VI. A monitoring-ellenőrzés lezárása

A Hatóság megkapta az ellenőrzött szerv hivatkozott ügyiratszámú, 2026. január 8-án kelt válaszában foglalt, az Infotv. 71/D. § (1) bekezdése alapján hivatalból indított monitoring eljárása keretében megfogalmazott javaslataira megküldött *intézkedési tervét*, amellyel az ellenőrzött szerv az Infotv. 71/D. § (7) bekezdése szerint *teljesítette a Hatóság* monitoring eljárásában megfogalmazott *valamennyi javaslatát* a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatokhoz való hozzáférés biztosítására vonatkozó követelmények teljesülése érdekében.

Az ellenőrzött szerv az adatigénylések teljesítési gyakorlata tekintetében az intézkedési tervben a vizsgált utasítás módosítását helyezte kilátásba a szükséges pontosítások elvégzésével és a szabályozási hiányok pótlásával, továbbá az adatvédelmi tisztviselő a jövőben folyamatosan figyelemmel kíséri a Hatóság tevékenysége során meghozott döntéseit, állásfoglalásait, gyakorlati útmutatóit és a közérdekű adatigénylések eljárásrendjéhez kapcsolódó aktualizált mintaszabályzatát a helyes jogértelmezés és jogalkalmazás érdekében. Az ellenőrzött szerv a javaslatok végrehajtásának felelőseit megnevezte, a teljesítés határidejeként az utasítás módosítására 2026. január 31-ét *jelölte meg*, a Hatóság gyakorlatának figyelemmel kísérésére pedig *folyamatos* határidőt állapított meg.

A Hatóság az intézkedési tervet elfogadta, az ellenőrzött szerv 2024. évi közérdekű adatigénylés-teljesítési gyakorlatára irányuló **monitoring eljárását lezárta azzal, hogy az intézkedések teljesítését továbbra is figyelemmel kíséri.**

A Jelentés az Infotv. 59. § (3) bekezdése alapján nyilvános. A Hatóság jelentése az Infotv. 59. § (5) bekezdése értelmében bíróság vagy más hatóság előtt nem támadható meg.

Budapest, elektronikus aláírás és időbélyeg szerint

Dr. habil. Péterfalvi Attila
elnök, c. egyetemi tanár