



Ügyiratszám: NAIH-5411-2/2023.

**Tárgy:** Válasz konzultációs megkeresésre

### Tisztelt Képviselő Úr!

A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatósághoz (a továbbiakban: Hatóság) 2023. május 5-én érkezett konzultációs beadványában az alábbiakban kérte a Hatóság állásfoglalását.

**Kérdés:** A képviselő-testület hatáskörébe tartozó (elsősorban intézményvezetői) illetményemelés esete (személyi bér, pótlék, infláció, jó munka miatti stb.) állásfoglalást igénylő személyi ügynek minősül-e, vagy a törvényalkotó mást ért ez alatt?

Beadványával kapcsolatban a Hatóság a következő álláspontot alakította ki.

Mindenek előtt a Hatóság hangsúlyozza: az eljárási kereteket nélkülöző, konzultációs ügyben válaszként adott jelen tájékoztatása jogi erővel, illetve kötelező tartalommal nem rendelkezik. A Hatóság – a rendelkezésére bocsátott információk alapján kialakított – jogértelmezése más hatóságot, a bíróságot és az adatkezelőt nem köti, annak csak iránymutató jellege van.

Az állásfoglalás, tájékoztatás kiadása tehát nem mentesíti annak címzettjét saját jogi álláspontjának kialakítása szükségessége, illetve az adatkezelésért fennálló felelősség alól.

#### I. Alapelvek

Magyarország Alaptörvényének (a továbbiakban: **Alaptörvény**) VI. cikk (3) bekezdése alapján mindenkinek joga van a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez. Az információszabadság elsődleges rendeltetése az állam átláthatóságának biztosítása. 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.*”

Az Alaptörvény és a vonatkozó jogszabályok közpénzek átláthatóságára vonatkozó rendelkezéseit az Alkotmánybíróság több ügyben is értelmezte már. A testület a 21/2013. (VII. 19.) AB határozatban kifejtette, hogy a közpénzekre és a nemzeti vagyona vonatkozó információk közérdekű adatként történő alaptörvényi minősítésének célja az átláthatóság és a közélet tisztasága elvének biztosítása.

Az Alaptörvény 38. cikkének (1) bekezdése szerint az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon, míg 39. cikke a közpénzekkel való gazdálkodás átláthatóságának követelményét, a közpénzekre és a nemzeti vagyona vonatkozó adatok közérdekű adattá minősítését alkotmányos rangra emelte: „(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 vagyona vonatkozó adatok közérdekű adatok.”

A nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVII. törvény (a továbbiakban: **Nvtv.**) 1. § (2) bekezdése szerint nemzeti vagyona tartozik többek között:

„a) az állam vagy a helyi önkormányzat kizárólagos tulajdonában álló dolgok,  
b) az a) pont hatálya alá nem tartozó, az állam vagy a helyi önkormányzat tulajdonában lévő dolog,  
c) az állam vagy a helyi önkormányzat tulajdonában lévő pénzügyi eszközök, továbbá az államot vagy a helyi önkormányzatot megillető társasági részesedések,  
d) az államot vagy a helyi önkormányzatot megillető bármely vagyoni értékkel rendelkező jogosultság, amelyet jogszabály vagyoni értékű jogként nevesít, [...]”

Az Nvtv. fogalomrendszerében a **közfeladat** az Nvtv. 3. § 7. pontja értelmében „a jogszabályban meghatározott állami vagy önkormányzati feladat, amit az arra kötelezett közérdekből, jogszabályban meghatározott követelményeknek és feltételeknek megfelelően végez [...]”

Az Nvtv. 10. § (1) bekezdése értelmében „a nemzeti vagyont, annak értékét és változásait a tulajdonosi joggyakorló nyilvántartja. Az érték nyilvántartásától el lehet tekinteni, ha az adott vagyontárgy értéke természeténél, jellegénél fogva nem állapítható meg. 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.) határozatában kifejtette továbbá, 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. 3. § 5. pontja alapján **közérdekű adat**: az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő és tevékenységére vonatkozó vagy közfeladatának ellátásával összefüggésben keletkezett, a személyes adat fogalma alá nem eső, bármilyen módon vagy formában rögzített információ vagy ismeret, függetlenül kezelésének módjától, önálló vagy gyűjteményes jellegétől, így különösen a hatáskörre, illetékességre, szervezeti felépítésre, szakmai tevékenységre, annak eredményességére is kiterjedő értékelésére, a birtokolt adatfajtákra és a működést szabályozó jogszabályokra, valamint a gazdálkodásra, a megkötött szerződésekre vonatkozó adat.

Ugyanezen szakasz 6. pontja szerint **közérdekből nyilvános adat**: a közérdekű adat fogalma alá nem tartozó minden olyan adat, amelynek nyilvánosságra hozatalát, megismerhetőségét vagy hozzáférhetővé tételét törvény közérdekből elrendeli.

Az Infotv. 26. § (1) bekezdése szerint a 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.

Az Infotv. 32. §-a alapján 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.

## II. Zárt képviselő-testületi ülés elrendelésének lehetőségei

A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.v.) 46. § (2) bekezdése három esetkörben ad lehetőséget zárt ülés elrendelésére:

1. zárt ülést kell elrendelni taxatívén meghatározott esetekben;
2. zárt ülés rendelhető el az érintett kérésére, taxatívén meghatározott esetekben;
3. zárt ülés rendelhető el az önkormányzat vagyongazdálkodásával összefüggő, illetve az önkormányzat vagy az önkormányzattal gazdasági kapcsolatba kerülő személyek üzleti érdekeire tekintettel.

Az Möt.v. a korábbi szabályozáshoz képest nem módosít azon a megközelítésen, mely szerint a nyilvánosság kontrollja csak törvényben meghatározott esetekben, illetve törvényi keretek közötti mérlegelés után meghozott döntéssel zárható ki. Ilyen lehetséges ok a személyes adatok védelme. [Köf.5.040/2013/4. Indokolás 4. pont]

## III. A polgármester intézményvezetőkkel kapcsolatos munkáltatói jogosítványa

Az **Möt.v. 19. § b)** pontja szerint a helyi önkormányzatok és szerveik működéséről szóló

szabályozás kapcsán egyéb munkáltatói jogon a kinevezés, vezetői megbízás, felmentés, vezetői megbízás visszavonása, az összeférhetlenség megállapítása, fegyelmi eljárás megindítása, a fegyelmi büntetés kiszabása kivételével minden más munkáltatói jogot kell érteni. Ebből következően a képviselő-testület munkáltatói jogosítványán az Mötv. 19. § b) pontjában a felsorolt munkáltatói jogosítványok értendők.

Az **Mötv. 67. § (1) bekezdés g) pontja** szerint a **polgármester gyakorolja** az egyéb munkáltatói jogokat az alpolgármester és **az önkormányzati intézmények vezetői tekintetében**.

Az egyéb munkáltatói jogok körébe azok tartoznak, amelyek nem érintik a közszolgálati, közalkalmazotti vagy a munkajogi jogviszony fennállását. Így az Mötv. alkalmazásában **egyéb munkáltatói jog** például a szabadság kiadása, az **illetményeltérítés**, a **jutalmazás**, a **minősítés**, a **teljesítményértékelés**.

Ebből megállapítható, hogy főszabály szerint az önkormányzati intézmények vezetőinek jutalmazása (például a jó munka elismerése) nem a képviselő-testület, hanem a polgármester hatáskörébe tartozó egyéb munkáltatói jogosítvány.

Az Mötv. 67. § (1) bekezdés f) pontja szerint a polgármester a **jegyző** (mint a polgármesteri hivatal vezetője) tekintetében minden munkáltatói jogot gyakorol, beleértve a kinevezést, vezetői megbízást, felmentést, vezetői megbízás visszavonását, az összeférhetlenség megállapítását, fegyelmi eljárás megindítását, a fegyelmi büntetés kiszabását stb. is.

Az illetményeltérítés, valamint a **személyi illetmény** megállapításának szabályait a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Kttv.) 254. § (2) bekezdése rögzíti. Eszerint a polgármester a főjegyző, a jegyző részére – a minősítésétől, ennek hiányában a teljesítményértékeléstől függően – személyi illetmény megállapítására is jogosult.

Az önkormányzat által fenntartott **egészségügyi szolgáltató intézményvezetőjét** szintén a képviselő-testület nevezi ki, az egyéb munkáltatói jogokat pedig ebben az esetben is a polgármester gyakorolja az Mötv. 67. § (1) bekezdés g) pontja alapján.

#### **A főszabály alóli kivételek közé tartoznak a következő esetek:**

- A nemzeti **köznevelésről** szóló 2011. évi CXCV. törvény 65. § (4) bekezdése szerint az intézményvezetőt a fenntartó [a képviselő-testület / közgyűlés] jutalomban részesítheti, amelynek éves összege vezető esetében nem haladhatja meg a vezető pótlékkal számított éves illetményének, munkabérének tizenöt százalékát. Ebből következően a köznevelési törvény hatálya alá tartozó, a képviselő-testület / közgyűlés által fenntartott intézmény vezetője jutalmazása vonatkozásában hozhat döntést.
- A muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről szóló 1997. évi CXL. törvény 50. § (2) bekezdés e) pontja alapján a **muzeális intézmény** fenntartója (a képviselő-testület / közgyűlés) a költségvetési szervként működő muzeális intézmény vezetője felett gyakorolja a munkáltatói jogokat.

Annak eldöntésében, hogy az önkormányzati intézmény vezetőjének jutalmazását nyilvános vagy zárt ülésen tárgyalja-e a képviselő-testület / közgyűlés az előterjesztést előkészítő által elvégzett érdemértékelés nyújthat segítséget, melyben azt szükséges mérlegelni, hogy az intézményvezető személyes adatainak védelméhez való alapjog élvez-e elsőbbséget a közpénzekkel való felelős gazdálkodás átláthatósága és a választópolgárok általi megismerhetőségével szemben.

A Hatóság megítélése szerint a helyes érdemértékelés mellett is fennáll annak a veszélye, hogy egy képviselő-testületi / közgyűlési hatáskörbe tartozó intézményvezetői jutalmazás nyilvános tárgyalása során a napirendhez nem kapcsolódó személyeskedés irányába terelődne a vita, mely olyan további személyes adatok megismerését / nyilvánosságra kerülését eredményezné, melyek nem minősülnek közérdekből nyilvános adatnak.

A Hatóság álláspontja szerint tehát az Mötv. 46. § (2) bekezdés b.) pontjával az a személyes adatok védelmét biztosító gyakorlat van összhangban, ha az e pontban szereplő tárgykörben, illetve az ehhez kapcsolódó előterjesztések tárgyalása során az érintett nyilatkozatának maradéktalan figyelembe vételével tartanak nyílt vagy zárt ülést, így biztosítva az érintett információs

önrendelkezési jogát, illetve a jelenlévő képviselők álláspontjának szabad kifejtését.

A zárt ülés megtartása esetén is biztosítani kell egyrészt az ott elhangzott közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismerhetőségét, másrészt az elfogadott határozatok nyilvánosságát [Möv. 52. § (3) bekezdés].

Budapest, 2023. május 30.

Üdvözlettel:

Dr. habil Péterfalvi Attila  
elnök, egyetemi tanár