



Ügyiratszám: NAIH-198-1/2025.
Előzmény: NAIH-12537/2024.

A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság

MONITORING JELENTÉSE

Marcali Város Önkormányzata 2023. évi közérdekű adatigénylés teljesítési gyakorlata tekintetében elvégzett monitoring ellenőrzése tárgyában

I. A monitoring eljárás

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 a **NAIH-12537/2024.** ügyiratszámon hivatalból indított ellenőrzést folytatott le **Marcali Város Önkormányzata** (a továbbiakban: ellenőrzött szerv) közérdekű és közérdekből nyilvános adatokhoz való hozzáférés biztosítására vonatkozó követelmények teljesülése 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.

II. Tényállás

Az ellenőrzött szervet a Hatóság **2024. október 4.** napján kiadmányozott iratban tájékoztatta a monitoring eljárás megindításáról, és egyúttal kérte megküldeni a 2023. évben az ellenőrzött szervhez benyújtott közérdekű adatigénylések dokumentációját (adatigénylés és az arra adott válasz), valamint a közérdekű adatigénylések teljesítésének eljárásrendjére vonatkozó szabályzatát.

Az ellenőrzött szerv jegyzője **2024. október 15.** napján megküldött válaszához mellékelte

- a közérdekű adatok megismerésére irányuló kérelmek teljesítési rendjét (a továbbiakban: Szabályzat),
- a közérdekű adatigénylést tartalmazó kérelmet (e-mail),
- a válaszelevelet,
- a válaszelevél mellékleteit (szerződés, 3 db határozat-kivonat),
- az adatigénylőnek küldött e-mail (benne a válaszelevéllel és mellékleteivel).

Beérkezett összes közérdekű és közérdekből nyilvános adat megismerésére irányuló adatigénylések száma:	1
A megismerni kíván adatfajták/adatkörök száma összesen:	2
Teljesített:	1
Elutasított:	1
Elutasítási okok:	
- nem közérdekű és nem közérdekből nyilvános (személyes) adat	1
Az adatigénylések teljesítéséhez szükséges napok átlagos száma:	6
A közérdekű adatok közzétételi helyének pontos elérhetősége:	https://www.marcali.hu/index.php/hivatal-m/koezederku-adatok

III. Megállapítások

III.1. Belső norma – Marcali Közös Önkormányzati Hivatal Közzétételi szabályzata (a továbbiakban: Szabályzat), hatályos: 2021. március 23. napjától.

A Szabályzat 1. § b) pontja szerinti célja "a közérdekű adatok, továbbá a közérdekből nyilvános adatok megismerése iránti igények szabályozása."

A 2. § rögzíti, hogy a Szabályzat rendelkezéseit a Hivatal kezelésében lévő közérdekű adatok, közérdekből nyilvános adatok közzététele és igénylése során kell alkalmazni. A Szabályzat 5. pontja [11. § - 19. §] tartalmazza az adatigénylések teljesítésére vonatkozó eljárásrendet.

A Hatóság a Szabályzat tartalma tekintetében az alábbi megállapításokat tette:

- a 15. § (3) bekezdésében a költség-rendelet jelenleg már hatályon kívül helyezett 6. §-ára hivatkozással a következőket rögzíti a Szabályzat: „*[H]a a költségtérítés mértéke meghaladja a közérdekű adat iránti igény teljesítéséért megállapítható költségtérítés mértékéről szóló 301/2016. (IX. 30.) Korm. rendelet 6. §-ában meghatározott összeget, azaz az 5000 forintot, az adatigénylés csak abban az esetben teljesíthető, ha az adatigénylő a költségtérítés összegét a Korm.rendelet, valamint az Infotv. 29. §-ában foglalt szabályok szerint megfizette.*”
- a 19. § (1) bekezdését aktualizálni szükséges a 2024. január 1-től hatályos szabályoknak megfelelően [Infotv. 71/D. §].

III.2. Az adatszolgáltatásban megjelölt elutasítási ok

Az adatlapon megjelölt elutasítási ok: a megismerni kívánt adat nem közérdekű és nem közérdekből nyilvános (személyes) adat.

Az Mötv. 46. § (2) bekezdés c) pontja alapján a képviselő-testület zárt ülést rendelhet el

- a vagyonával való rendelkezés esetén, továbbá
- az általa kiírt pályázat feltételeinek meghatározásakor,
- a pályázat tárgyalásakor,

ha a nyilvános tárgyalás az önkormányzat vagy más érintett üzleti érdekét sértené.

A Hatóság a **NAIH/2019/6273**. ügyiratszámom kiadott állásfoglalásában az alábbi álláspontot alakította ki az önkormányzati vagyongazdálkodás során hozott képviselő-testületi döntési folyamat átláthatósága tekintetében.

A hivatkozott és a www.naih.hu oldalon is közzétett állásfoglalásban az önkormányzati vagyonnal kapcsolatban a Hatóság kiemeli, hogy az Alaptörvény 38. cikkének (1) bekezdése értelmében 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.¹

Az Nvtv. 1. § (2) bekezdése szerint nemzeti vagyonba 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 Alaptörvénnyel összhangban az Nvtv. 7. §-a kimondja, hogy **a nemzeti vagyon alapvető**

¹ Alaptörvény 38. cikk (2) A közpénzekkel gazdálkodó minden szervezet köteles a nyilvánosság előtt elszámolni a közpénzekre vonatkozó gazdálkodásával. A közpénzeket és a nemzeti vagyont az átláthatóság és a közélet tisztaságának elve szerint kell kezelni. **A közpénzekre és a nemzeti vagyona vonatkozó adatok közérdekű adatok.**

rendelteste a közfeladat ellátásának biztosítása. A nemzeti vagyonnal felelős módon, rendeltetésszerűen kell gazdálkodni. A nemzeti vagyongazdálkodás feladata a nemzeti vagyon rendeltetésének megfelelő, az állam, az önkormányzat mindenkori teherbíró képességéhez igazodó, elsődlegesen a közfeladatok ellátásához és a mindenkori társadalmi szükségletek kielégítéséhez szükséges, egységes elveken alapuló, átlátható, hatékony és költségtakarékos működtetése, értékének megőrzése, állagának védelme, értéknövelő használata, hasznosítása, gyarapítása, továbbá az állam vagy a helyi önkormányzat feladatának ellátása szempontjából feleslegessé váló vagyontárgyak elidegenítése.

Fentiek mellett a Hatóság felhívta a figyelmet arra is, hogy az Alaptörvény és a vonatkozó jogszabályok közpénzek átláthatóságára vonatkozó rendelkezéseit az AB több ügyben is értelmezte. 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.** „Ez az elv – a Nemzeti hitvallásban foglaltakat figyelembe véve – nem csak a közpénzek és a nemzeti vagyona vonatkozó, hanem általában véve a közfeladatok ellátásával összefüggő adatok kezelése szempontjából is irányadó”. Az átláthatóság és a közélet tisztasága ugyanis a polgárait szolgáló demokratikus állam működésének egészével, általánosságban a közfeladatok ellátásával kapcsolatos alaptörvényi követelmény, amelynek érvényre juttatására – többek között – a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való alapvető jog hivatott.

A Hatóság **az önkormányzati vagyonnal kapcsolatos előterjesztések zárt ülés keretében történő megtárgyalásának lehetősége kapcsán hangsúlyozta a széleskörű nyilvánosság biztosításának fontosságát,** melyet a Kúria Önkormányzati Tanácsa Köf.5.003/2012/9. számú határozatában is kiemelt: „[...] 2. Az önkormányzati jogok gyakorlásának, az önkormányzati döntések meghozatalának elsődleges színtere a helyi önkormányzat képviselő-testülete. Az Möt. 2. § (2) bekezdése szerint a helyi önkormányzás a helyi közügyekben demokratikus módon, széles körű nyilvánosságot teremtve kifejezi és megvalósítja a helyi közakaratot.”

A Hatóság felhívta a figyelmet továbbá az Infotv. 27. § (3) bekezdésére, mely rögzíti továbbá, hogy „(3) **Közérdekből nyilvános adatként nem minősül üzleti titoknak a központi és a helyi önkormányzati költségvetés, illetve az európai uniós támogatás felhasználásával, költségvetést érintő juttatással, kedvezményel, az állami és önkormányzati vagyon kezelésével, birtoklásával, használatával, hasznosításával, az azzal való rendelkezéssel, annak megterhelésével, az ilyen vagyont érintő bármilyen jog megszerzésével kapcsolatos adat, valamint az az adat, amelynek megismerését vagy nyilvánosságra hozatalát külön törvény közérdekből elrendeli. A nyilvánosságra hozatal azonban nem eredményezheti az olyan adatokhoz – így különösen a védett ismerethez – való hozzáférést, amelyek megismerése az üzleti tevékenység végzése szempontjából aránytalan sérelmet okozna, feltéve hogy ez nem akadályozza meg a közérdekből nyilvános adat megismerésének lehetőségét.**”

Az Infotv. fent hivatkozott rendelkezése értelmében maga az érintett önkormányzat, illetve az a természetes személy, **jogi személy** vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, aki vagy **amely az önkormányzattal pénzügyi vagy üzleti kapcsolatot létesít, köteles e jogviszonnyal összefüggő és a (3) bekezdés alapján közérdekből nyilvános adatra vonatkozóan – erre irányuló igény esetén – bárki számára tájékoztatást adni.** Ebből következően az önkormányzati vagyonnal kapcsolatos döntések meghozatalával kapcsolatos adatok közérdekből nyilvános adatok.

A tárgyalt kérdéskörben szükséges tisztázni az önkormányzati vagyonnal történő gazdálkodás során keletkező védett adatok és információk körét.

Az üzleti titok védelméről szóló 2018. évi LIV. törvény (a továbbiakban: Üttv.) 1. §-a rögzíti az üzleti titok fogalmakörét: „(1) **Üzleti titok a gazdasági tevékenységhez kapcsolódó, titkos – egészben, vagy elemeinek összességéeként nem közismert vagy az érintett gazdasági tevékenységet végző személyek számára nem könnyen hozzáférhető –, ennél fogva vagyoni értékkel bíró olyan tény, tájékoztatás, egyéb adat és az azokból készült összeállítás, amelynek a titokban tartása érdekében a titok jogosultja az adott helyzetben általában elvárható magatartást tanúsítja.**”

(2) *Védett ismeret (know-how) az üzleti titoknak minősülő, azonosításra alkalmas módon rögzített, műszaki, gazdasági vagy szervezési ismeret, megoldás, tapasztalat vagy ezek összeállítása.*²

Az üzleti titok és az információszabadság kollíziójával kapcsolatban kialakított álláspontját a Hatóság a NAIH/2016/1911/V számon kiadott ajánlásában foglalta össze. Eszerint egy, a piaci verseny keretei között működő gazdasági társaság számára az üzleti titoknak minősülő tények, információk, megoldások vagy adatok, amelyekre vállalati, gazdasági terveit, stratégiáját építi, nagy jelentőséggel bírnak, hiszen ezen információkra alapozva hozza meg döntéseit, melyek biztosítják a piacon elfoglalt helyét, így az ilyen információk nyilvánosságra kerülése a piacról való kiszorulását eredményezheti.² Ahogy azt az AB is megállapította a 165/2011. (XII. 20.) AB határozatában, „*az üzleti titkok jelentőségének tágabb perspektívát adnak a határokon átnyúló gazdasági viszonyok, de legalábbis az egységes európai piac összefüggése, az a tény, hogy a vállalkozások, a média ágazaton belül is az európai piaci dimenziókban hozzák meg gazdasági döntéseiket. Az Európai Unió Bírósága eddigi gyakorlatában az üzleti titok védelmét alapelveként fogadta el.*”³

Az üzleti titok és az információszabadság konfliktusát feloldva az Infotv. 27. § (3) bekezdése – a közpénzekkel való gazdálkodás átláthatóságának érdekében – közérdekből nyilvános adatoknak minősíti azon „quasi” üzleti titkokat, amelyek a központi és a helyi önkormányzati költségvetés, illetve az európai uniós támogatás felhasználásával, költségvetést érintő juttatással, kedvezménnyel, az állami és önkormányzati vagyon kezelésével, birtoklásával, használatával, hasznosításával, az azzal való rendelkezéssel, annak megterhelésével, az ilyen vagyont érintő bármilyen jog megszerzésével kapcsolatosak.

Természetesen egy adott dokumentumban (például szerződés, árajánlat) olyan adatok is szerepelhetnek, melyek nem tartoznak az Infotv. 27. § (3) bekezdésében megjelölt adatkörök egyikébe sem (például árazott költségvetés), vagy melyeket az önkormányzattal szerződő fél üzleti titokká minősített. Amennyiben a titokgazda megtette a szükséges jogi intézkedéseket (pl. az üzleti titokra vonatkozó részek kifejezett megjelölése, és a védetség indokának részletes kifejtése) az üzleti titok megőrzésére, az önkormányzat, mint szerződéses partnere azt jogosulatlanul nem hozhatja nyilvánosságra.

A transzparencia minél szélesebb körű biztosítása érdekében a Hatóság javasolta, hogy az önkormányzati vagyonnal kapcsolatos ügyek tárgyalásánál az önkormányzati testületek lehetőleg kerüljék a zárt ülés elrendelését. Amennyiben mégis indokoltnak tartják a zárt ülés megtartását, egyrészt készítsenek azt alátámasztó érdekmérlegelést, melyben kifejtik azon okokat, melyek bemutatják az önkormányzat, illetve a napirenddel érintett másik fél üzleti érdeksérelmét, másrészt a zárt ülés megtartása esetében is biztosítsák – nemcsak a döntés nyilvánosságra hozatalával – az ott keletkezett, illetve kezelt közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismerhetőségét.

A Hatóság felhívta a figyelmet arra, hogy abban az esetben is kötelező tartalmi része a válasznak a jogorvoslati záradék, amennyiben a közérdekű adatigénylés részben teljesítésre kerül, és bizonyos adatkörök megismeréstől való elzárása jogszabályon alapul.

III.3. Közérdekű adatigénylések statisztikája

Az ellenőrzött szerv által jelen eljárásban becsatolt, az Infotv. 71/D. § (4) bekezdés alapján teljesítendő 2023. év vonatkozásában elkészített és a Hatóságnak megküldött adatlap tartalma:

A Hatóság a rendelkezésére álló dokumentumok alapján megállapítja, hogy az ellenőrzött szerv a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismerésének biztosítása során megfelelő gyakorlatot folytatott a 2023. évben.

A Hatóság hangsúlyozni kívánja a képviselő-testület zárt ülés tartása tekintetében a következőket: az

² 165/2011. (XII. 20.) AB határozat

³ C-53/85. sz., AKZO Chemie UK kontra Bizottság ügyben 1986. június 24-én hozott ítélet 28. pontja, C 36/92. sz., SEP kontra Bizottság ügyben 1994. május 19-én hozott ítélet 37. pontja, C-450/06. sz. Varec SA kontra Belga Állam ügyben 2008. február 14-én meghozott ítélet 49. pontja

Mötv. nagykommentárja kiemeli, hogy az Mötv. 46. § (2) bekezdés c) pontja alkalmazása során a képviselő-testület mérlegeli, hogy a törvényi feltételek fennállnak-e és szükség van-e zárt ülés tartására. Mivel a képviselő-testület működésében a közérdekű adatok nyilvánosságát illetően a személyes adatok védelméhez fűződő jogot és az érintett személyiségi jogait egyaránt biztosítani kell, ezért a zárt ülés tartását a törvény szigorú szabályokhoz köti. Zárt ülés csak kivételesen tartható. A zárt ülés tartásának kötelező és **mérlegelhető eseteit** határozza meg a törvény.

IV. Összegzés és javaslat

Az ellenőrzött szerv a Hatóság információszabadság-projektje (2021. évi adatgyűjtés) keretében készült önkormányzati indexálás⁴ során a 3210 önkormányzat között a 1171. helyre elegendő pontot ért el a honlapvizsgálat (index pontszám: 61) és a próba adatigénylés (index pontszám: 0) összesítéseként (összesített index pontszám: 37).

A 2021. évi adatgyűjtés adataihoz képest a 2023. évi adatkiadási gyakorlat javult.

Az Infotv. 71/D. § (7) bekezdés első fordulata alapján a Hatóság az alábbiakban javaslatot fogalmaz meg az ellenőrzött szerv közérdekű adatigénylések teljesítésére vonatkozó gyakorlata tekintetében.

- I. Vizsgálja felül az eljárásrendet tartalmazó Szabályzatot, és a Szabályzat – jelentésben részletezett – hatósági észrevételeket figyelembevevő módosítására az Infotv. 71/D. § (7) bekezdése alapján készítsen intézkedési tervet, melyben megjelöli az intézkedés tárgyát, felelősét és az intézkedés megvalósításának határidejét.
- II. Fordítson a jövőben nagyobb gondot a részben elutasított adatigénylések esetében az elutasítással érintett adatkörök vonatkozásában a jogorvoslat biztosítására.
- III. Az I. pontban meghatározott javaslat végrehajtását alátámasztó dokumentumot a jelen javaslat kézhezvételétől számított 15 napon belül küldje meg a Hatóságnak.

V. Az ellenőrzés lezárása

Az ellenőrzött szerv számára a Hatóság 2024. november 11. napján megküldte a monitoring eljárásban tett megállapításokat és a megfogalmazott javaslatokat tartalmazó dokumentumot, mely 2024. november 11. napján letöltésre is került.

Az Infotv. 71/D. § (7) bekezdésében meghatározott, kézhezvételtől számított 15 napos válaszadási határidő 2024. november 26. napján letelt, az ellenőrzött szerv **a Hatóság javaslatára 2024. november 26. napján válaszként intézkedési tervet küldött, melyet a Hatóság megfelelőnek tartott és elfogadott. A Hatóság a NAIH-12537-6/2024. számú levelében az ellenőrzött szerv 2023. évi közérdekű adatigénylés-teljesítési gyakorlatának ellenőrzésére irányuló monitoring eljárását lezárta.**

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

⁴ <https://infoszab.hu/onkormanyzati-transzparencia-index>