



Önkormányzati útmutató az információszabadság biztosításához

Jelen dokumentum

a KÖFOP-2.2.6-VEKOP-18-2019-00001 azonosító számú

„Az információszabadság hazai gyakorlatának feltérképezése és
hatékonyságának növelése”

című kiemelt projekt keretében készült.

Készítette:

EX ANTE Tanácsadó Iroda Kft.

HBH Stratégia és Fejlesztés Kft.

Megbízó:

Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság

Dátum:

2022. március 21.

SZÉCHENYI 2020



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE

1 TECHNIKAI FEJEZETEK

1.1 Verziókövetés

Verziószám	Dátum	Megjegyzés
v1.1	2022. március 9.	A dokumentum NAIH véleményezésre átadva
v1.2	2022. március 21.	NAIH véleményezések átvezetése
v1.3	2022. március 28.	Szakmai lektorálás Nyelvi lektorálás
v1.4	2022. március 31.	Szakmai és nyelvi lektorálás átvezetése (Letisztított)

1.2 Tartalomjegyzék

1	TECHNIKAI FEJEZETEK.....	2
1.1	Verziókövetés	2
1.2	Tartalomjegyzék.....	2
2.	KÖZÉRDEKŰ ÉS KÖZÉRDEKBŐL NYILVÁNOS ADATOK AZ ÖNKORMÁNYZATI SZEKTORBAN.....	4
2.1	Közérdekű adatok az önkormányzatnál és a hozzá kapcsolódó adatkezelőknél	4
2.2	A közérdekből nyilvános adatok.....	7
2.3	A meg nem ismerhető adatok	9
2.4	Az adatkezelő kilétének meghatározása.....	10
3	A KÖZÉRDEKŰ ÉS KÖZÉRDEKBŐL NYILVÁNOS ADATOK KÖZZÉTÉTELE.....	12
3.1	Közzétételi kötelezettséget meghatározó jogszabályok	12
3.2	A kötelezően közzéteendő adatkörök értelmezése az önkormányzati szférában	13
3.3	A rendszeres közzététel helye és módja.....	14
3.4	A közzététellel összefüggő feladatok és eljárásrend meghatározása	16
3.5	A közzététel elmaradásának következményei	18
4	AZ ADATIGÉNYLÉSI ELJÁRÁS SZABÁLYAI.....	20
4.1	Az adatigénylésre jogosultak köre és az adatigénylés formája	20
4.2	A válaszadás határideje	21
4.3	A válaszok formai megfelelősége és tartalmi megalapozottsága	23
4.4	A költségtérítés	26
5	A MEGTAGADÁSI OKOK ÉRTELMEZÉSE	29



5.1	A főszabály: nyilvánosság	29
5.2	Az adatkiadás akadályai	29
5.2.1	Adathiány (nincs adat) / nem adatkezelő a címzett.....	30
5.2.2	Minősített adatok	32
5.2.3	Személyes adatok	34
5.2.4	Üzleti titkok.....	37
5.2.5	Döntéselőkészítés	40
5.2.6	A számlaszintű elszámolás kérdésköre.....	43
5.2.7	Nyilvánosan elérhető adat / már megválaszolt adatkérés	44
5.2.8	Egyéb megtagadási okok	46
5.3	Az anonimizálás	47



2 KÖZÉRDEKŰ ÉS KÖZÉRDEKBŐL NYILVÁNOS ADATOK AZ ÖNKORMÁNYZATI SEKTORBAN

2.1 Közérdekű adatok az önkormányzatnál és a hozzá kapcsolódó adatkezelőknél

A működésükre vonatkozó adatok nyilvánosságát és megismerhetőségét a helyi önkormányzatok és az általuk irányított szervezetek széles körben kötelesek biztosítani. Az ezt, azaz a közérdekű adatok nyilvánosságát előíró jogszabályok ugyanis minden olyan szervezetre és személyre vonatkoznak, amelyek önkormányzati feladatot, állami feladatot vagy jogszabályban meghatározott más közfeladatot látnak el. Ez azt jelenti, hogy a közérdekű adatok nyilvánosságának vagy általánosabb megfogalmazással az információszabadságnak a biztosításával kapcsolatban bizonyosan minden, a helyi közügyekkel és közszolgáltatásokkal összefüggő tevékenységet ellátó szereplőnek fontos feladatai vannak: nemcsak az önkormányzatnak magának és a polgármesteri hivatalnak, hanem például önkormányzati feladatot vagy egyéb közfeladatot ellátó szervként az önkormányzat képviselő-testületének, bizottságainak vagy az önkormányzati cégeknek és intézményeknek, közfeladatot ellátó személyként pedig a polgármesternek, a jegyzőnek vagy a polgármesteri hivatal ügyintézőjének is.

E kötelezettségek mindenekelőtt azon alapulnak, hogy **az információszabadsághoz való jog, és ennek részeként a helyi közhatalom gyakorlásával, az önkormányzati költségvetés forrásainak felhasználásával, az önkormányzati vagyon kezelésével összefüggő információk megismerésének és terjesztésének joga mindenki által gyakorolható** (azaz nemcsak a helyi választópolgárokat megillető, de természetesen helyben elsősorban az ő számukra fontos) **alapjog**.¹ Az alapjogok védelme az önkormányzatoknak és az önkormányzati intézményeknek is fontos feladata, az információszabadság biztosítása minden adatkezelő Alaptörvényen alapuló kötelezettsége.

Már az Alkotmánybíróság információszabadságra vonatkozó egyik első fontos döntése, a 32/1992. (V. 29.) AB határozat is önkormányzati ügygel, a helyi önkormányzatok képviselő-testületei üléseinek, előterjesztéseinek és jegyzőkönyveinek nyilvánosságával foglalkozott. A döntés megsemmisítette az akkor hatályos önkormányzati törvény azon szabályait, amelyek szerint a képviselő-testület „indokolt esetben” rendelhetett el zárt ülést és titkos szavazást, ami alkotmányellenesen diszkrecionális jogkört biztosított a közérdekű adatok megismeréséhez való jog korlátozására. Az előterjesztések és a jegyzőkönyvek tartalmuktól független titkossága az Alkotmánybíróság szerint szintén a közérdekű adatok nyilvánosságához fűződő alkotmányos jogba ütközött. Az AB határozat elvi tételként rögzítette, **hogy a helyi önkormányzathoz „mellőzhetetlen, hogy a polgárok az önkormányzat döntéseiről, működéséről tájékozódhassanak. Az önkormányzatnak kötelessége, hogy lehetővé tegye az önkormányzati testületek, különösen a képviselőtestület eljárásának és határozatainak megismerését.”**

Az információszabadsággal kapcsolatos jó gyakorlat kialakítása a jogszabályi megfelelésen felül is az önkormányzatok és az önkormányzati szektorban működő cégek és intézmények érdeke. Az információszabadsággal kapcsolatos kötelezettségek megfelelő végrehajtásának pénzügyi és reputációs előnyei is vannak. Az időben és pontosan megválaszolt adatigénylésekkel megelőzhető a jogviták, egy jó közzétételi gyakorlat pedig képes jelentősen csökkenteni a beérkező adatigénylések számát. A helyi önkormányzat és a polgárok közötti hatékony, nyitottságra és bizalomra épülő kommunikáció önmagában is felbecsülhetetlen értéket jelent.

A közérdekű adatok fogalmát és a rájuk vonatkozó kötelezettségeket törvény, az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (Infotv.) határozza meg. Általánosságban elmondható, hogy **szinte minden olyan adat közérdekű adatnak minősül, amit az önkormányzat és az irányítása alá tartozó szervezetek kezelnek.** Ez alól csak a természetes személyek személyes adatai képeznek általános kivételt: **személyes adat soha nem lehet közérdekű**

¹ Alaptörvény VI. cikk (3) „Mindenkinek joga van személyes adatai védelméhez, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez.” Az információszabadság az Alaptörvény véleménynyilvánítási szabadságot garantáló IX. Cikkével is kapcsolatban áll, tekintettel arra, hogy a véleménynyilvánításhoz való jog magában foglalja az eszmék, információk megismerésének jogát is.



adat, ám, mint a következő pontban arra visszatérünk, törvény biztosítja egyes személyes adatok közérdekből nyilvános adatként való megismerhetőségét is.

Ha egy adat közérdekű adat, akkor az általában nyilvános, illetve az annak megismerésére előterjesztett kérelmeket az adatkezelő általában köteles teljesíteni. Összhangban azonban azzal, hogy mint a legtöbb alapjog, úgy kellő súlyú alkotmányos indokok fennállása esetén a közérdekű adatok megismerése – és szűkebb körben a terjesztése – is korlátozható, az adatkezelőnek a megismerhetőség biztosítására vonatkozó kötelezettségei alól a jog fontos **kivételeket** ismer. Ezekről a kivételekről, amelyek egyben az adatigénylések teljesítésének akadályait is képezik, az útmutató utolsó fejezetében olvashat bővebben.

A széles körű megismerhetőség biztosításának célja a közhatalom gyakorlásának, a közügyek intézésének, a közvagyon hasznosításának, a közpénzek elköltésének ellenőrizhetősége. E célokkal az általános megismerhetőség egyeztethető össze, nem követelhető meg tehát az, hogy az adat megismerésének motivációját, célját az adatkérő közölje, ahogyan nem merülhet föl a célhoz kötöttség elve sem. Az Alkotmánybíróság megfogalmazásában: *„Nem a polgárnak kell az információszerezés iránti érdekelttségét igazolnia, hanem a köz szolgálatára rendelt szervnek kell indokolnia – törvényi okok fennállását bizonyítva – az igényelt információ esetleges megtagadását”*.

Az Infotv. 3. § 5. pontja szerint **„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”**.

A szűken vett önkormányzati szerveken felül a „jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv” által kezelt adat is közérdekű adatnak minősülhet, így e szervek is kötelesek lehetnek – az egyéb feltételek teljesülése esetén – ezen adatok kiadására. A Nemzeti Adatvédelmi- és Információszabadság Hatóság (NAIH) rámutat, hogy az Infotv. nem határozza meg sem kimerítő felsorolással, sem pedig példálózó módon azt, hogy pontosan mely szervek minősülnek közfeladatot ellátó szervnek. *„E minőséget ezért mindig csak adott, egyedi ügy kapcsán, az eset körülményeinek figyelembevételével lehet megállapítani. A NAIH gyakorlata értelmében a közfeladat fogalma mindenestre tágan értendő, így abba a tevékenységek széles köre beleértendő. Az azonban, hogy egy tevékenység egészét vagy annak bizonyos elemeit jogszabály határozza meg, még nem eredményezi [automatikusan] annak közfeladat minőségét.”*²

Az önkormányzati tulajdonban lévő gazdasági társaságok is közfeladatot ellátó szervezetnek minősülnek. Megalapozza e minősítést az is, ha az önkormányzati tulajdon ugyan nem teljes, de jelentős (legalább többségi befolyás). A közfeladatot ellátó szerv által létrehozott, e szerv többségi befolyása (irányítása) alatt álló gazdasági társaság szintén közfeladatot ellátó szervnek minősül. A közfeladatot ellátó szerv meghatározó (legalább többségi) befolyása – irányítása – alatt álló gazdasági társaság a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvény szerinti közfeladatot ellátó szervezetnek minősül, amely közpénzt kezel, s ezért főszabály szerint – önálló jogi személyisége (elkülönült jogalanyisége) ellenére is – a vonatkozó alaptörvényi és törvényi rendelkezések szerinti adatnyilvánosság biztosítására köteles.

Ugyanakkor az, hogy az önkormányzat nem rendelkezik tagi (tulajdonosi) befolyással az adott szerv felett, önmagában még nem zárja ki azt, hogy egy szerv közfeladatot lásson el, és mint ilyen, a kezelésében lévő bizonyos adatok közérdekű adatnak minősüljenek.³ Az állami vagyonról szóló törvény alapján **önmagában az a tény is megalapozza a közfeladatot ellátó szervként**

² A NAIH állásfoglalása az Alkotmánybíróság megkeresésére. Ügyiratszám: NAIH/2015/6986/2/V. p. 15.

³ A „közérdekű adatok kiadásával kapcsolatos perek” bírósági gyakorlata tárgykorára felállított joggyakorlat-elemző csoport összefoglaló véleménye, 2017.EI.II.J.GY.P.3. szám, p. 40.



való minősítést, ha a szerv állami vagyonnal gazdálkodik.⁴ Bár a szintén a nemzeti vagyonba tartozó önkormányzati vagyonra vonatkozóan ezzel azonos törvényi szabály nincs, azonban az alkotmányozó a nemzeti vagyon egészére vonatkozó átláthatósági követelményt félreérthetlenné tette.

Az Alaptörvény szerint ugyanis „[k]özpénz az állam bevétele, kiadása és követelése”,⁵ valamint „[a] közpénzekre és a nemzeti vagyonra vonatkozó adatok közérdekű adatok.”⁶ A közpénzekre és a nemzeti vagyonra vonatkozó speciális adatkört tehát – függetlenül az adatkezelő személyétől, attól, hogy adott esetben milyen szervtípusba tartozik, milyen jogi formában működik vagy milyen tevékenységet folytat – maga az Alaptörvény minősíti közérdekű adatnak.⁷

E megközelítés a nemzeti vagyonról és az állami vagyonról szóló törvényből is következik – a NAIH gyakorlata egységes abban, hogy amennyiben szervezet közvagyonnal rendelkezik, azzal gazdálkodik, az Infotv. adatnyilvánossági rendelkezései még jogszabályban meghatározott feladatkör hiányában is kiterjednek a szervezetre.⁸

A Kúria Pfv.IV.20.767/2018/5. számú ítélete egy Bács-Kiskun megyei **sportegyesületnek** benyújtott – társasági adó felajánlások terhére kapott (TAÓ-)támogatásokkal összefüggő – adatigénylést elbírálva kimondta, hogy az egyesület a TAÓ-támogatások közpénzjellegétől függetlenül is köteles adatigényléseket teljesíteni, mivel „a sporttörvény (2004. évi I. törvény) preambulumból és 49. § d) pontjából levezethető, hogy az állam a sport támogatását és a sporthoz való jog biztosítását a saját feladatának, azaz közfeladatnak tekinti, ez az az ok, amely miatt közpénzt biztosít a sporttevékenységet folytató, így a közfeladat ellátásában közreműködő alperes számára. Az alperes tehát azon okból is köteles a kért adatok kiadására, hogy a maga részéről közfeladatot is ellát.”

A Kúria Pfv.IV.21.086/2018/6. számú ítélete egy polgármesteri hivatal alkalmazottai szabadságengedély iránti kérelmeinek kiadására vonatkozó adatpert bíralt el. A hivatal az adatok kiadását az érintettek személyes adatok védelméhez fűződő jogára hivatkozva tagadta meg. A Kúria a megtagadást jogszerűnek találó jogerős ítéletet hatályában fenntartotta, mivel ugyan „[a] Polgármesteri Hivatal alapvetően közfeladatot lát el. Ebből azonban közvetlenül még nem következik, hogy valamennyi általa kezelt adat közérdekű, vagy közérdekből nyilvános adat lenne. A Kúria szerint az alperes érvelése nyomán a jogerős ítélet helytállóan állapította meg azt, hogy az egyes önkormányzati feladatok nem konkrét magánszemélyekhez köthető feladatok, hanem bizonyos pozícióhoz, feladatokhoz köthető feladatok. Figyelembe kell venni azt is, hogy a helyettesítés rendje biztosított, vagyis a feladat-ellátás a szabadságolással a feladat-ellátás nem szűnik meg. Nem az önkormányzati feladatra vonatkozó adat, hogy a hivatal osztályvezetői mikor mennek szabadságra, az erre vonatkozó kérelmet mikor terjesztették elő és azt mikor bírálták el (engedélyezték, vagy megtagadták).” Ezt előíró tételes rendelkezés hiányában ezek az adatok az ítélet szerint közérdekből nyilvános adatnak sem minősülhetnek.

Példa 1.A.: Marosújváros Megyei Jogú Város önkormányzatának fenntartásában költségvetési szervként művelődési központ működik, amely a helyi televízió működtetésére létrehozta a kizárólagos tulajdonában álló MÚTV Kft.-t, és annak feladatellátását költségvetéséből Marosújváros Város Önkormányzata is támogatja. Az MÚTV Kft. által kötött szerződések a szerződő partner személyétől és az önkormányzati támogatáshoz való kapcsolatuktól függetlenül közérdekű adatok, mivel az MÚTV Kft. közfeladatot ellátó szerv többségi irányítása alatt áll, így

⁴ Az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvény (Ávtv.) 5. § (2) bekezdés: „Az állami vagyonnal gazdálkodó vagy azzal rendelkező szerv vagy személy a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvény szerinti közfeladatot ellátó szervnek vagy személynek minősül.”

⁵ Alaptörvény, 39. cikk (3) bekezdés.

⁶ Alaptörvény, 39. cikk (2) bekezdés 3. mondat.

⁷ Vö. pl. 3/2018. (IV. 20.) AB határozat [33] bekezdés.

⁸ Következik mindez a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (a továbbiakban: Nemzeti vagyontv.) 7. § és 10. §-ai és az Ávtv. 5. § (1) és (2) bekezdései által segített értelmezésből, amely általánosságban terjeszti ki az Infotv. információszabadságra vonatkozó rendelkezéseinek az alkalmazását az állami vagyonnal gazdálkodó szervekre és személyekre, vö. A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság ajánlása a nemzeti vagyonnal gazdálkodó vagy azzal rendelkező, piaci szereplő gazdasági társaságok üzleti adatainak nyilvánosságáról, p. 2.



közfeladatot ellátó szervnek minősül. A szerződésekben szereplő személyes adatok sosem közérdekű adatok, azonban ezek egy része (például a szerződő partner egyéni vállalkozó neve) közérdekből nyilvános adatnak minősülhet.

2.2 A közérdekből nyilvános adatok

Önmagában a közfeladatot ellátó szervek által kezelt közérdekű adatok nyilvánossága nem biztosítaná, hogy a közfeladatok ellátását és a nemzeti vagyonnal való gazdálkodást hatékonyan lehessen ellenőrizni, hiszen az egyrészt nem ró semmilyen kötelezettséget közfeladatot el nem látó szervekre, másrészt nem tesz megismerhetővé személyes adatokat. Ezért **részben maga az Infotv., részben pedig más törvények nyilvánossá tesznek további adatokat is.** Ezek az adatok **a közérdekből nyilvános adatok.** A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.) 35. § (4) bekezdése például kimondja, hogy az önkormányzati képviselő tiszteletdíja és egyéb juttatása közérdekből nyilvános adat.

Az Infotv. két fontos adatkört maga tesz közérdekből nyilvános adattá. Egyrészt nyilvánosak a közfeladatot ellátó szerv vezetőinek és foglalkoztatottjainak a **közfeladat ellátásával összefüggő személyes adatai**: például a polgármesteri hivatal irodavezetőjének neve és vezetői megbízása vagy a közterületfelügyelet vezetőjének illetménye. Másrészt az Infotv.-nek az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdésének végrehajtását szolgáló – üvegzszeb követelménynek is nevezett – rendelkezése **közérdekből nyilvánossá teszi és egyben főszabályként az üzleti titok védelme alól is kivesz minden, a közvagyon kezelésével és a költségvetési források felhasználásával összefüggő adatot.** Ez az utóbbi követelmény az önkormányzati vagyonra és az önkormányzati költségvetés felhasználására is vonatkozik.

Az információszabadságra vonatkozó jogszabályok a közérdekből nyilvános adatokat szinte kivétel nélkül a közérdekű adatokkal együtt említik és szabályozzák: az adatigénylési és közzétételi szabályok, de a jogorvoslati lehetőségek is éppen ugyanúgy vonatkoznak a közérdekből nyilvános adatokra is, mint a közérdekű adatokra. Éppen ezért általában nincs is gyakorlati jelentősége annak, hogy egy konkrét adatkört az adatkezelő az egyik vagy a másik kategóriába sorol. Például egy helyi civil szervezetnek nyújtott önkormányzati támogatás összege és támogatási célja az önkormányzat oldaláról nézve közérdekű adat (hiszen önkormányzati közfeladatok ellátásával kapcsolatos nem személyes adat), a támogatott oldaláról nézve viszont közérdekből nyilvános adat az Infotv. „üvegzszeb szabálya” alapján. A megkülönböztetés jelentősége itt csak annyi, hogy ezeknek az adatoknak a megismerhetőségét közérdekből nyilvános adatként nemcsak az önkormányzatnak, hanem a támogatott civil szervezetnek is biztosítania kell.

A közérdekű adatokkal és a közérdekből nyilvános nem személyes adatokkal ellentétben ugyanakkor a közérdekből nyilvános személyes adatok megismerhetősége nem azonos az ilyen adatok terjesztéséhez, nyilvánosságra hozatalához való joggal. A közérdekből nyilvános személyes adatok ugyanis csak a célhoz kötött adatkezelés elvének tiszteletben tartásával terjeszthetők. Erre az adatigénylés megválaszolásakor az adatigénylő figyelmét is fel kell hívni.

Az Infotv. általánosnak tekinthető megfogalmazása szerint *„közérdekből nyilvános adat: a közérdekű adat fogalma alá nem tartozó minden olyan adat, amelynek nyilvánosságra hozatalát, megismerhetőségét vagy hozzáférhetővé tételét törvény közérdekből elrendeli”.*

A törvény pontosabb eligazítást is nyújt ezen adatkör tekintetében, amikor rögzíti, hogy *„Közérdekből nyilvános adat a közfeladatot ellátó szerv feladat- és hatáskörében eljáró személy neve, feladatköre, munkaköre, vezetői megbízása, a közfeladat ellátásával összefüggő egyéb személyes adata, valamint azok a személyes adatai, amelyek megismerhetőségét törvény előírja.”⁹* A közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való jogot törvény meghatározott érdekből, az adatfajták meghatározásával korlátozhatja.

⁹ Infotv. 26. § (2) bekezdés.



Közérdekből nyilvános adat a fentiek alapján például a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal elnökhelyettesének illetménye.

Külön kiemelés érdemel, hogy a törvény az üzleti titokra hivatkozással történő megtagadást komoly korlátok közé szorítja: „Közérdekből nyilvános adatként nem minősül üzleti titoknak a központi és a helyi önkormányzati költségvetés, illetve az európai uniós támogatás felhasználásával, költségvetést érintő juttatással, kedvezménnyel, az állami és önkormányzati vagyron kezelésével, birtoklásával, használatával, hasznosításával, az azzal való rendelkezéssel, annak megterhelésével, az ilyen vagyont érintő bármilyen jog megszerzésével kapcsolatos adat.¹⁰” A nyilvánosságra hozatal ebből a szempontból csak akkor, és abban a szűk körben tagadható csak meg, amennyiben valamely védett ismeret (know-how) megismerése az érintettnek „az üzleti tevékenység végzése szempontjából aránytalan sérelmet okozna”. A közérdekből nyilvános adatok megismerése azonban erre hivatkozással sem akadályozható meg, azaz a megtagadással érintett adatkört a lehető legszűkebben kell meghatározni.

Az Infotv. indokolása is kiemeli, hogy „Az adatigénylés teljesítését nem lehet megtagadni azért, mert a kért adat olyan dokumentumban szerepel, amely az igénylő által valamilyen okból meg nem ismerhető adatot is tartalmaz (pl. személyes adatot, minősített adatot, üzleti titkot, döntés megalapozását szolgáló adatot stb.). Ilyen esetben a dokumentum kivonatát kell az igénylő rendelkezésére bocsátani.”

Korlátozható ugyanakkor bizonyos adatok közlése banktitokra hivatkozással. A BDT2016/3522. számon közzétett kúriai döntés alapján a banktitoknak minősülő adatok akkor sem adhatók ki, ha azok egyébként közérdekű adatoknak minősülnek.

A Kúria Pfv.IV.21.428/2014/3. számú ítélete egy, városi önkormányzat polgármesteri hivatalának közszolgálati jogviszonyban álló irodavezetője középfokú és/vagy felsőfokú iskolai végzettségének közlésére irányuló adatigénylést bírált el. Az önkormányzat az adatigénylést az érintett személyes adatainak védelmére, azok kezelésének célhoz kötöttségére hivatkozva megtagadta. A Kúria azonban a jogerős ítéletet megváltoztatva kötelezte az önkormányzatot az adatok kiadására, mivel „a törvényben meghatározott iskolai végzettség a vezetői kinevezés feltétele. Ha valakit közfeladat ellátásával, vezetői tevékenységgel bíznak meg, attól nem függetleníthető a végzettsége, az közvetlenül összefügg a feladatkörével, amelynek során a köz érdekében tevékenykedik. A felperesek tehát helytállóan állították, hogy az adott közfeladat ellátásával szoros összefüggésben áll az érintett, közfeladatot ellátó, vezetői tisztséget betöltő személy iskolai végzettségére vonatkozó adat.” A Kúria az ügyben az Infotv. 26. § (2) bekezdését annak ellenére is alkalmazhatónak találta, hogy az alperes önkormányzat arra hivatkozott, hogy a köztisztviselők jogállásáról szóló törvény szabályai alapján az adatok nem lettek volna megismerhetők.

Példa 1.B.: Budapest Főváros XXV. Kerülete (Völgyvidék) Önkormányzata levelet küld egy teraszengedéllyel rendelkező vendéglátóipari vállalkozásnak a környékbeli lakók panaszairól, amelyeket a címzett ügyvezetője alaptalannak tart, ezért a levelet dühös megjegyzéseivel együtt közzéteszi a Facebookon. A levelet aláíró osztályvezető neve és beosztása közérdekből nyilvános, megismerhető és célhoz kötötten terjeszthető személyes adatok, így a levél ezekkel együtt történő közzététele jogszerű. Ettől függetlenül a vállalkozás nem veheti fel az osztályvezetőnek az ügyben megismert hivatali e-mailcímét az aktuális programokat hirdető hírlevelének címzettjei közé, mivel az a közérdekből nyilvános személyes adatnak a célhoz kötöttség követelményét sértő felhasználása volna.

¹⁰ Infotv. 27. § (3) bekezdés.



2.3 A meg nem ismerhető adatok

Közérdekű adatok és a közérdekből nyilvános adatok változatos formában fordulnak elő minden adatkezelőnél. A gyakorlatban különösen **fontos**, hiszen önmagában a rögzített forma miatt többletinformációt közvetít **az ilyen adatokat rögzítő dokumentumok nyilvánosságának biztosítása**. Egy közgyűlési előterjesztés, egy önkormányzati vagyonkezelő által kötött szerződés vagy egy helyi beruházáshoz elkészült megvalósíthatósági tanulmány megismerése nemcsak az ezekben szereplő egyes információkat teszi ellenőrizhetővé, hanem átfogó képet adhat az azt megismerő számára a döntés háttéréről vagy a jogügylet tartalmáról. Nem véletlen tehát, hogy az adatigénylőknek az Infotv. jogot ad közérdekű és közérdekből nyilvános adatokat tartalmazó dokumentumok másolatának igénylésére is, illetve számos közzétételi kötelezettség is dokumentummásolatok közzétételére vonatkozik.

A közzétenni kívánt, illetve igényelt dokumentumok azonban sokszor tartalmaznak olyan adatokat is, amelyek vagy nem is hozhatóak jogszerűen nyilvánosságra (például nem közérdekből nyilvános személyes adatok, harmadik személyek üzleti titkai) vagy az adatkezelő által jogszerűen korlátozható a nyilvánosságuk (például egy még tárgyalás alatt lévő előterjesztést megalapozó belső döntéselőkészítési javaslatok). Ebben az esetben az adatkezelőnek a meg nem ismerhető adatokat a dokumentumban felismerhetetlenné kell tenni (azokat a kiadott másolatban előzetesen, informatikai eszközzel helyre nem állítható módon ki kell takarni), és az így módosított dokumentumot kell megismerhetővé tenni.

Infotv. 30. § (1) bekezdése alapján „*[h]a a közérdekű adatot tartalmazó dokumentum az igénylő által meg nem ismerhető adatot is tartalmaz, a másolaton a meg nem ismerhető adatot felismerhetetlenné kell tenni*”. Az e rendelkezést megalapozó elvi tételt **adatelvnek** nevezzük, amelynek lényege a bírói gyakorlat szerint ebben a vonatkozásban az, hogy „*ha egy közérdekű vagy közérdekből nyilvános adatot tartalmazó dokumentum másolatát kéri az adatigénylő, nem lehet megtagadni az adatigénylést csak azért, mert az adott dokumentumban van olyan adat is, ami nem nyilvános. Ebben az esetben ezt az adatot felismerhetetlenné kell tenni. Ha személyes adatról van szó, akkor anonimizálni szükséges. Minden esetben egyedileg és tartalmilag kell megvizsgálnia a közfeladatot ellátó szervnek, hogy milyen adatokat tartalmaz a kiadni kért dokumentum és el kell döntenie, hogy mely adat tehető megismerhetővé.*”

Bár ennek megfelelően az adatigénylések differenciálatlan, a kért dokumentum tartalmát nem elemző megtagadása az Infotv. alapján egyértelműen jogsértő, az adatkezelők gyakorlatában mégis gyakori ennek alkalmazása (e megközelítést nevezi a NAIH „iratelvű” megközelítésnek, amellyel szembeállítja a követendő és fent említett "adatelvű" szemléletet). Ez legalább részben bizonyosan abból ered, hogy az igénylés megtagadásának alternatíváit az adatkezelő nem vagy nem megfelelően mérlegeli. Ilyen alternatíva a dokumentumok meg nem ismerhető részeinek kitarakása mellett az Infotv. 30. § (7) bekezdése szerinti – a bizonylatok kiadása helyett az ügyletek alapadatait megadó – tájékoztatás és a szerzői műbe történő betekintésnek a szerzői jogról szóló 1999. évi LXXVI. törvény 15/A. §-a szerinti biztosítása, illetve az adatigénylővel egyeztetve, a felek egyetértése esetén ilyen lehet bármely dokumentum vagy adatbázis esetén a betekintés biztosítása vagy a kiadni kért adatkör szűkítése. Az anonimizálás folyamatával kapcsolatos gyakorlati információkról részletesebben a 4.3. pontban olvashat.

Példa 1.C.: Mátraistvándi város polgármestere utasítja a jegyzőt, hogy a társadalmi egyeztetés részeként tegye közzé az önkormányzat honlapján a polgármesteri hivatal Városgazdálkodási Irodája által készített előterjesztés-tervezetet a belváros forgalomcsillapításáról. A jegyzőnek ki kell takarnia a szükséges telekalakítással kapcsolatban egy érintett magánszemély tulajdonossal folytatott egyeztetésről szóló részből e magánszemély nevét, lakcímét és az személyének azonosítását lehetővé tevő egyéb információkat, mivel ezek közérdekből nem nyilvános személyes adatok. A jegyző emellett dönthet úgy, hogy kitarakja a polgármesteri hivatal más szervezeti egységeivel fennálló véleményeltéréseket és azok rendezését összefoglaló részt is a szövegből, mivel ezek olyan, döntés-előkészítéssel összefüggő adatok, amelyek nyilvánossága – a döntési folyamat zavartalansága, befolyásmentessége érdekében – a döntés meghozatalát követően is korlátozható.



2.4 Az adatkezelő kilétének meghatározása

Az, hogy egy közfeladatot ellátó szerv vagy személy hozzáfér egy adott közérdekű vagy közérdekből nyilvános adathoz, még nem feltétlenül jelenti azt, hogy e szerv vagy személy maga köteles az adatnyilvánossággal kapcsolatos kötelezettségek teljesítésére. Az adatigénylések megválaszolásának és a jogszabályban elrendelt közzététel kötelezettsége ugyanis csak **az adatkezelőt, azaz azt terheli, aki az adatkezelés célját és eszközeit meghatározza**. Ez ugyan a legtöbb esetben azonos azzal, aki az adatokat tárolja, de minden közfeladatot ellátó szerv gyakorlatában vannak kivételek. Nyilvánvaló például, hogy a helyi közlekedési vállalat működésére vonatkozó közérdekű adatokat akkor is a vállalattól, és nem a szervereit és informatikai rendszerét külső szolgáltatóként üzemeltető vállalkozástól kell igényelni, hogyha fizikai formában az igényelt adatokat az utóbbi tárolja.

Az önkormányzati szektorban azonban – ahogy az az alábbi bírósági ítéletek alapján is látszik – ennél sokkal kevésbé egyértelmű helyzetek is előfordulnak, hiszen a települési önkormányzat szervezete maga is meglehetősen összetett. Minthogy ugyanakkor a konkrét adatkörök tekintetében igen ritkán lehet meggyőzően alátámasztani azt, hogy az önálló feladat- és hatáskörrel rendelkező önkormányzati szervek és tisztségviselők (polgármester, alpolgármester, jegyző, képviselő-testület, bizottság, önkormányzat, polgármesteri hivatal, közös hivatal, közterületfelügyelet, és még sorolhatnánk) közül kizárólag egyik vagy másik az adatkezelő, nemcsak az önkormányzati honlap miatt amúgy is egységes közzétételi politikát, de az adatigénylések megválaszolását is érdemes központilag, a lehető legkevesebb egymásra mutogatás mellett megszervezni. Persze nyert már helyi önkormányzat pert arra hivatkozva, hogy nem ő, hanem a polgármesteri hivatala kapta az adatigénylést, de hosszú távon maga az önkormányzat is jobban jár azzal, ha a Möt. összetettségét nem az adatigénylőkön veri le.

Az Infotv. 3. § 9. pontja alapján „adatkezelő: az a természetes vagy jogi személy, illetve jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, aki vagy amely – törvényben vagy az Európai Unió kötelező jogi aktusában meghatározott keretek között – önállóan vagy másokkal együtt az adat kezelésének célját meghatározza, az adatkezelésre (beleértve a felhasznált eszközt) vonatkozó döntéseket meghozza és végrehajtja, vagy az adatfeldolgozóval végrehajtatja”. A 10. pont alapján pedig „adatkezelés: az alkalmazott eljárástól függetlenül az adaton végzett bármely művelet vagy a műveletek összessége, így különösen gyűjtése, felvétele, rögzítése, rendszerezése, tárolása, megváltoztatása, felhasználása, lekérdezése, továbbítása, nyilvánosságra hozatala, összehangolása vagy összekapcsolása, zárolása, törlése és megsemmisítése, valamint az adat további felhasználásának megakadályozása, fénykép-, hang- vagy képfelvétel készítése, valamint a személy azonosítására alkalmas fizikai jellemzők (pl. ujj- vagy tenyérnyomat, DNS-minta, íriszkép) rögzítése”. Az Infotv. ugyan magának az adatnak a fogalmát nem határozza meg, azonban az köznyelvi tartalmának és a joggyakorlatnak megfelelően minden, rögzített formában megjelenő információt magában foglal. Amit viszont csak tud valaki, de nem rögzítette senki, arra az információszabadsági szabályok sem alkalmazhatók.

Ezek a fogalmak ugyan az adatvédelmi jogból – ebben a formájukban egyenesen az Európai Unió általános adatvédelmi rendeletéből (GDPR) – származnak, azonban az Infotv. itt egységes, a közérdekű és közérdekből nyilvános adatokra is kiterjedő fogalmakat használ. Fontos ugyanakkor, hogy nem adatkezelő az a szerv vagy személy, amely vagy aki más nevében és irányítása alatt végzi az adatkezelést (személyes adatok esetében ez a szereplő egyébként az adatfeldolgozó).

A Kúria Pfv.IV.21.428/2014/3. számú ítélete egy városi önkormányzat polgármesteri hivatalának küldött, de címzettként az önkormányzat főjegyzőjét is megjelölő (és a főjegyző által küldött levélben megtagadott) adatigénylés kapcsán kimondta, hogy annak alapján az önkormányzat és a polgármesteri hivatal egyaránt perelhető azon adatok tekintetében, amelyeknek mindkét szerv az adatkezelője.

A Kúria Pfv.IV.21.239/2016/5. számú ítélete olyan, egy települési önkormányzathoz benyújtott adatigénylést bírálta el, amely – más adatkörök mellett – az önkormányzat tulajdonában álló gazdasági társaságok vezetői fizetésére és egyéb juttatásaira vonatkozó adatkörre irányult. A Kúria hatályában fenntartotta a jogerős ítéletnek az erre vonatkozó kereseti kérelmet elutasító



rendelkezését, mivel az önkormányzat nem minősül adatkezelőnek ezen adatok tekintetében (és nem is feltétlenül rendelkezik velük), ezért az adatigénylés teljesítésére nem köteles.

A Kúria Pfv.IV.21.023/2017/4. számú ítélete egy megyei jogú városi önkormányzat polgármesteri hivatalát kötelezte a polgármester és az alpolgármesterek saját magukra vonatkozó vagyonyilatkozatainak másolatban történő kiadására. A hivatal az adatigénylésre a per előtt azt a választ adta, hogy az adatokkal kapcsolatban csak ügyviteli feladatokat lát el, azokat a közgyűlés döntése alapján erre kijelölt közgyűlési bizottság kezeli, így adatigénylés csak e bizottsághoz nyújtható be az ügyben. A Kúria – a jogerős ítéletet a felperes adatigénylő felülvizsgálati kérelme alapján megváltoztatva – a polgármesteri hivatal adatkezelő minőségét megállapította, mivel az adatok tárolását a hivatal végezte, illetve a tárolás helyének meghatározásáról is a hivatal döntött. Az ítélet szerint *„egy-egy adat vonatkozásában több szerv vagy személy is tekinthető egyidejűleg adatkezelőnek, vagyis a jelen esetben a Jogi és Ügyrendi bizottság adatkezelői minősége mellett nem kizárt az, hogy a jelen per alperese is adatkezelőnek minősüljön az adatok tárolására figyelemmel. [...] [A]z adatok tárolása önálló adatkezelési magatartásnak minősül, vagyis a polgármesteri hivatal maga önmagában is kötelezhető a kezelésében lévő adat kiadására.”*

A Kúria Pfv.IV.20.129/2015/11. számú ítélete egy tankerületnek az általa kötött szerződésekre vonatkozó adatok kiadására benyújtott adatigénylés kapcsán foglalt állást, hatályában fenntartva az adatigénylés teljesítésére kötelező jogerős ítéletet. A tankerület alperes szervezeti önállóságának és jogi személyiségének hiányára hivatkozva vitatta a perben adatkezelői minőségét, azonban a bíróságok a köznevelési igazgatást létrehozó jogszabályok és közjogi szervezetrányító eszközök rendelkezései alapján azt állapították meg, hogy a tankerületek szűk körben rendelkeznek gazdálkodási önállósággal, így adatkezelői minőségük az Infotv. 31. § (4) bekezdése alapján megállapítható. Azt pedig, hogy az igényléssel érintett tárgykörben a tankerület vezetője nem a tankerület, hanem a központi szerv nevében szerződik, az alperes a perben nem bizonyította.

A Budapest Környéki Törvényszék Pf.20.581/2014/7. számú ítélete szerint nem alapozza meg a kereset elutasítását az a tény, ha az adatigénylés címzettje a közös önkormányzati hivatalt fenntartó önkormányzat, de a pert az adatigénylő nem az önkormányzattal, hanem a közös hivatallal szemben indítja meg.

Példa 1.D.: Szamosolasi Község polgármestere részt vesz a településen tartott kihelyezett kormányülésnek a helyi fejlesztéseket tárgyaló napirendi pontjának tárgyalásán, majd a kancelláriaminisztertől résztvevőként megkapja a kormányülés emlékeztetőjét. Az ülésen jóváhagyott ipari park beruházás ellen fellépő helyi civil szervezet adatigénylésére a polgármester nem köteles kiadni az emlékeztetőt, mivel annak nem az adatkezelője. Az emlékeztetőben foglaltak megismerhetőségét mérlegelni az adatkezelés céljáról és eszközeiről döntő adatkezelőként az adatot létrehozó és terjesztéséről döntő miniszter tudja.



3 A KÖZÉRDEKŰ ÉS KÖZÉRDEKBŐL NYILVÁNOS ADATOK KÖZZÉTÉTELE

3.1 Közzétételi kötelezettséget meghatározó jogszabályok

Az Infotv. a közérdekű adatok megismerhetővé tételének kétféle módját rögzíti.¹¹ Az ilyen adatokat kezelő szervezetek **egyrészt egyedi adatigénylés alapján** kötelesek az állampolgároknak a kért adatokat kiadni,¹² **másrészt egyes adatokat adatigénylés nélkül, proaktívan is közzé kell tenni.**¹³ Az útmutatóban először azért a közzététel szabályait tekintjük át, mert az egyrészt közvetlenül (az adatigénylés benyújtásához szükséges információk közzétételével) és közvetve (az adatkezelő közfeladatellátásának megismerhetővé tételével) is fontos segítség az adatigénylőknek, másrészt a jó közzétételi gyakorlat az adatigénylésekkel járó adatkezelői terheken is sokat könnyít. Nem utolsó sorban a proaktív közzététel a XXI. század harmadik évtizedének technikai lehetőségei mellett nemcsak az adatot megismerni akaró polgárok, hanem az adatkezelők számára is összehasonlíthatatlanul könnyebb módja megismerhetőség biztosításának.

Az önkormányzat mint közfeladatot ellátó szerv elsődleges közzétételi kötelezettsége az Infotv. 1. mellékletében meghatározott adatok vonatkozásában áll fenn.¹⁴ Ez az úgynevezett általános közzétételi lista. A lista tételesen, konkrét adatkörök megjelölésével határozza meg azokat a szervezeti, személyzeti adatokat, tevékenységekre, működésre vonatkozó adatokat és gazdálkodási adatokat, amelyeket az önkormányzatnak közzé kell tennie. Meghatározza továbbá minden adاتفajta tekintetében azt, hogy a közzétett adatokat milyen időközönként kell frissíteni, és a törölt (frissítéssel felülírt) adatokat mennyi ideig kell megőrizni. E kötelezettség teljesítéséért a települési önkormányzatok és hivatali szerveik tekintetében a polgármesteri hivatal vezetője, azaz a jegyző felel.¹⁵

Az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságokra az Infotv. 1. melléklete mellett további, ún. különös közzétételi kötelezettség is vonatkozik. E kötelezettség részletszabályait külön törvény határozza meg.¹⁶

Az Infotv. lehetővé teszi továbbá, hogy a közzétételre kötelezett szerv vezetője további kötelezően közzéteendő adatkört határozzon meg (ún. egyedi közzétételi lista).¹⁷ A települési önkormányzatok esetében a közzétételre kötelezett szerv a polgármesteri hivatal, amelyet a jegyző vezet. Nincsen akadálya, hogy a képviselő-testület alkosson olyan rendeletet, amellyel a jegyzőt utasítja valamely adatkör közzétételére.¹⁸ Az egyedi közzétételi lista kiterjedhet az önkormányzat – közvetlen vagy közvetett – többségi tulajdonában álló gazdasági társaságokra, illetve az ezek által alapított szervezetekre is.

A nem önkormányzati hatáskörbe tartozó közérdekű adatok körében a jegyző – mint a közfeladatot ellátó szerv vezetője –, valamint a hatáskörébe tartozó ügyek tekintetében a polgármester is jogosult egyedi közzétételi lista kibocsátására. Annak sincsen akadálya, hogy a képviselő-testület egyedi aktussal, vagy akár az SZMSZ-ben általános jelleggel felhatalmazza a jegyzőt arra, hogy saját maga döntsön az egyedi közzétételi listáról, vagy annak módosításáról.¹⁹

Az Infotv. 37. §-a három szintet különböztet meg. Az általános közzétételi kötelezettség alapján a közzétételre kötelezett szervek tevékenységükhöz kapcsolódóan „*az 1. melléklet szerinti általános*

¹¹ Harmadik vetületként a NAIH gyakorlata alapján ide sorolható az Infotv. 32. §-ban rögzített az általános tájékoztatási kötelezettség is, vö. pl. NAIH-1215-10/2021. sz. állásfoglalás.

¹² Infotv. 28–31. §§.

¹³ Infotv. 33–37. §§.

¹⁴ Infotv. 37. §. és Infotv. 1. melléklet.

¹⁵ Infotv. 37. § (6) bekezdés és Mötv. 81. § (1) bekezdés.

¹⁶ A köztulajdonban álló gazdasági társaságok takarékosabb működéséről szóló 2009. évi CXXII. törvény (vagy Kgt. a továbbiakban: Takarékos tv.), különösen a 2. § (1) – (11) bekezdések.

¹⁷ Infotv. 37. § (3) bekezdés.

¹⁸ NAIH-6291-4/2012/V. sz. állásfoglalás.

¹⁹ NAIH-6291-4/2012/V. sz. állásfoglalás.



közzétételi listában meghatározott adatokat az 1. mellékletben foglaltak szerint közzéteszik.” (1. szint, általános közzétételi lista)

„(2) Jogsabály egyes ágazatokra, a közfeladatot ellátó szervtípusra vonatkozóan meghatározhat egyéb közzéteendő adatokat” (2. szint, különös közzétételi lista).

„(3) A közzétételre kötelezett szerv vezetője – a Hatóság véleményének kikérésével –, valamint jogsabály a közfeladatot ellátó szervre, azok irányítása, felügyelete alá tartozó szervekre vagy azok egy részére kiterjedő hatállyal további közzéteendő adatkört határozhat meg” (3. szint, egyedi közzétételi lista).

A Takarékos tv. 1. § a) pontja meghatározza a köztulajdonban álló gazdasági társaság fogalmát: „az a gazdasági társaság, amelyben a Magyar Állam, helyi önkormányzat, a helyi önkormányzat jogi személyiséggel rendelkező társulása, többcélú kistérségi társulás, fejlesztési tanács, nemzetiségi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat jogi személyiségű társulása, költségvetési szerv vagy közalapítvány külön-külön vagy együttesen számítva többségi befolyással rendelkezik”.

Az 1. § b) pontja szerint pedig „többségi befolyás: az olyan kapcsolat, amelynek révén a befolyással rendelkező egy jogi személyben a szavazatok több mint ötven százalékával - közvetlenül vagy a jogi személyben szavazati joggal rendelkező más jogi személy (köztes vállalkozás) szavazati jogán keresztül – rendelkezik [...]”

Példa 2.A.: Rábaújfalu Község újonnan megválasztott képviselő-testülete döntés szeretne hozni arról, hogy a település honlapján – a foglalkoztatási szerződések kivételével – közzé kelljen tenni az önkormányzat által kötött minden, 500.000 forintnál nagyobb értékű visszterhes szerződés esetében annak megnevezését (típusát), tárgyát, a szerződést kötő felek nevét, a szerződés értékét, határozott időre kötött szerződés esetében pedig annak időtartamát. Mivel az Infotv. 1. melléklete e körben közzétételt szűkebb körben (csak 5 millió forintos értékhatártól) ír elő, az új követelmény – egyedi közzétételi lista részeként, ami persze tartalmazhatja akár csak ezt az egyetlen elemet – megállapítható. Ennek módja lehet az, hogy az önkormányzat ezt az SZMSZ-ben rögzíti, arról külön rendeletet alkot vagy hogy a közzétételre határozatban kötelezi a jegyzőt.

3.2 A kötelezően közzéteendő adatkörök értelmezése az önkormányzati szférában

Az Infotv. 1. melléklete alapján közzéteendő adatkörök többsége különösebb értelmezést ugyan nem igényel, pontos adatfeltöltést és rendszeres frissítést azonban annál inkább. Ezért az alábbiakban csak az általános közzétételi lista azon adatait említjük, amelyek – akár önmagukban, akár a helyi önkormányzatokra való értelmezésük miatt – tisztázást igényelhetnek.

A „I. Szervezeti, személyzeti adatok” alcím alatti adatkörök közül az „5. Testületi szerv esetén a testület létszáma, összetétele, tagjainak neve, beosztása, elérhetősége” adatkör kapcsán nem szabad elfelejteni, hogy nemcsak a képviselő-testület testületi szerve az önkormányzatnak, hanem annak bizottságai is azok. Ugyanitt az a tény, hogy a törvény szerint az előző állapot törlendő, természetesen a közzétételi lista adattartalmára vonatkozik, és azt a célt szolgálja, hogy a honlapról tájékozódó, elsősorban nyilvánvalóan az aktuális helyzetre kíváncsi polgárt ne vezessék félre korábbi időállapotra vonatkozó adatok. Ez azonban természetesen nem akadályozza annak, hogy az önkormányzat a közzétételi listától egyértelműen elkülönítve szerepeltesse a történeti adatokat is, hogy az érdeklődőnek ne a központi választási honlapról vagy régi jegyzőkönyvekből kelljen összevadásznia, hogy egy adott időpontban kik voltak tagjai a testületeknek.

Az II.11. pontban szereplő, a felettes/felügyeleti/fellebbezés elbírálására jogosult/ellenőrzésre jogosult szervekre vonatkozó adatok kapcsán fontos, hogy az önkormányzat fölött törvényességi felügyeleti jogkört gyakorló kormányhivatal mellett e körben az önkormányzati szervezet által gyakorolt államigazgatási jogkörök kapcsán is hasznos elhelyezni tájékoztatást. Hiszen például az önkormányzat által végzett anyakönyvvezetői tevékenység feletti szakmai felügyeletet még akkor is érdemes megkülönböztetni a Möt. szerinti törvényességi felügyelettől, ha amúgy mind a kettőt a megyei (fővárosi) kormányhivatal gyakorolja.



A gyakorlatban a legtöbb fejtörést okozó „II. Tevékenységre, működésre vonatkozó adatok” alcím 1., a szerv tevékenységét szabályozó jogszabályok és egyes belső szabályzatokat (köztük az SZMSZ-t) érintő adatköre kapcsán említést érdemel, hogy az önkormányzat jogalkotóként természetesen az általa megalkotott rendeletek helyben szokásos módon történő kihirdetéséről, illetve a kihirdetett jogszabályoknak a Nemzeti Jogszabálytárban való hozzáférhetővé tételéről is gondoskodnia kell.²⁰ Természetesen az önkormányzatok egyik legnagyobb jelentőséggel bíró közzétételi feladata a rendeleteik hozzáférhetőségének biztosítása, amit nagyban segít, ha azok szövege nemcsak a közzétételi lista közepéről, hanem egyszerűbb elérési úton is hozzáférhető a nyilvánosság számára.

A rendeletek közzététele mellett elvi és garanciális jelentőségű, hogy a II.8. pont szerint közzéteendő „a testületi szerv döntései előkészítésének rendje, az állampolgári közreműködés (véleményezés) módja, eljárási szabályai, a testületi szerv üléseinek helye, ideje, továbbá nyilvánossága, döntései, ülésének jegyzőkönyvei, illetve összefoglalói”. Ez ebben az esetben is kiterjed a képviselő-testület bizottságaira is.

A tevékenységi adatok két, kifejezetten helyi önkormányzatokra írt adatkört is tartalmaznak. A II.3. alpont az önként vállalt önkormányzati feladatok listáját rendeli közzé tenni, a II.9. pont második fordulója pedig a helyi önkormányzat képviselő-testületének nyilvános ülésére benyújtott előterjesztéseket. Utóbbi kapcsán érdemes megjegyezni, hogy az egyéves törvényi archiválási kötelezettségből itt sem következik az, hogy az önkormányzat ne őrizhetné meg a honlapján a korábbi előterjesztéseket.

Végül a „III. Gazdálkodási adatok” alcím kapcsán azt érdemes hangsúlyozni, hogy a költségvetési támogatások és az 5 millió forint fölötti szerződések alapadataira vonatkozó 3. és 4. pont kapcsán a meglehetősen barátságos, a döntéstől számított 60 napos közzétételi határidő mellett is kiemelten fontos ezen adatok rendszeres, a szerződéskötés folyamatába integrált összegyűjtése a közzétett adatok naprakészségének biztosításához. A III.7. és III.8. pont alatti uniós támogatási és közbeszerzési közzétételek kapcsán pedig fontos, hogy mindkét területre vonatkoznak külön törvények – a közpénzekből nyújtott támogatások átláthatóságáról szóló 2007. évi CLXXXI. törvény és a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény – alapján részletesebb, döntően nem az önkormányzatot terhelő közzétételi kötelezettségek, az azonban, hogy utóbbiak döntően központi honlapokon valósulnak meg, nem érintik az önkormányzat azon kötelezettségét, hogy az Infotv. szerinti közzétételt a honlapján teljesítse.

Példa 2.B.: Bakonylőrinci Város Önkormányzata közgyűlésének ülésén az egyik önkormányzati képviselő azzal támadja a jegyzőt, hogy az törvénysértő módon elmulasztotta a honlapon közzétenni a polgármesteri hivatal heti vezetői értekezletének napirendjeit és jegyzőkönyveit. A jegyző alappal utasíthatja vissza a felvetést azzal, hogy a vezetői értekezlet ugyan egy testület, de nem testületi szerv, a közgyűléssel ellentétben az önkormányzat személyi állományán kívüli személyekkel szemben döntési jogköre, önálló feladat- és hatásköre nincs, emellett – minthogy adatok kezelésével kapcsolatban egyáltalán nincs ügydöntő szerepe – adatkezelőnek sem minősül. Elmondhatja a képviselőnek emellett azt is, hogy jogi akadályja ugyan nincs annak, hogy ezeket a dokumentumokat az egyedi közzétételi listájában közzétenni rendelje az önkormányzat, azonban annak vajmi kevés értelme lenne, figyelemmel arra, hogy az értekezlet döntően nem nyilvános döntés-előkészítő anyagokat tárgyal, illetve az kifejezetten belső viták rendezését szolgálja.

3.3 A rendszeres közzététel helye és módja

Ahogy már utaltunk rá, közzétételi kötelezettségét az önkormányzatnak **elektronikusan kell végrehajtania**.

A közzététel szükségképpen legalább **két helyen kell, hogy megtörténjen: (i) az önkormányzat honlapján és (ii) egy központi honlapon**.

²⁰ Ld. a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 29. § (2) bekezdését.



A közzététellel kapcsolatos követelmény, hogy az Infotv. által meghatározott kötelezően közzéteendő közérdekű adatokat internetes honlapon, digitális formában, bárki számára elérhető módon és korlátozástól mentesen kell hozzáférhetővé tenni.

E fájlok nem lehetnek jelszóval védettek, a hozzáféréshez nem követelhető meg regisztráció vagy előzetes kérelem.

Elvárható a honlapon egy „Közérdekű adatok” menüpont („fül”) elhelyezése, amely a főoldalról közvetlenül látható. Ebben a menüpontban kell elhelyezni a kozadat.hu linket is.

A közzététellel kapcsolatos követelmény, hogy az adat letölthető, kinyomtatható adatvesztés nélkül kimásolható legyen (ideértve azt is, hogy ne torzuljon a nyomtatáskor). A hozzáférést díjmentesen kell biztosítani.²¹

Biztosítani kell, hogy a digitális közzététel a széles körben elterjedt eszközökkel (különböző operációs rendszerek, eltérő böngészők) használata mellett is megnyitható, hozzáférhető legyen. Ez a kötelezettség rendszeres informatikai karbantartást, az időszerű frissítések elvégzését is magában foglalja.

Figyelemmel kell lenni arra, hogy a közzététel olyan informatikai megoldást alkalmazzon, amely támogatja a vakokat és gyengén látókat segítő eszközök használatát (pl. felolvasóprogramok, magas kontrasztú, nagyobb betűvel szedett speciális honlapstb.).²²

Az önkormányzat saját honlapján teljesített közzététel esetében is közérthető formában tájékoztatást kell adni a közérdekű és közérdekből nyilvános adatokra vonatkozó adatigénylés szabályairól, és meg kell jelölni olyan e-mail címet, amelyen a szervezet az adatkéréseket fogadja. Az adatigényléssel kapcsolatos útmutatásnak tartalmaznia kell az igénybe vehető jogorvoslati lehetőségek ismertetését is.²³

A közzététel részletes szabályait kormányrendelet rögzíti.²⁴

Az általános közzétételi kötelezettség körébe tartoznak az önkormányzat képviselő-testületének döntései, így az önkormányzat rendeletei is. Ezek közzétételével kapcsolatban az önkormányzatok rendelkezésére áll a Nemzeti Jogszabálytár Önkormányzati Rendeletára.²⁵ **A rendeletek nyilvánosságának biztosítása körében a Jogszabálytár internetes felületén²⁶ közzé kell tenni az önkormányzati rendeletek kihirdetett szövegét.** Az Infotv. alapján az önkormányzat képviselő-testületének döntései, így rendeletei is a kötelező közzétételi kötelezettség körébe esnek. Ezeket illetően elfogadható egy olyan megoldás, hogy a tényleges közzététel a Nemzeti Jogszabálytár pontos linkjére való átnavigálással történik.²⁷

Egyre jellemzőbb, hogy még a legkisebb önkormányzatok is üzemeltetnek saját honlapot. Amennyiben az önkormányzatnak van honlapja, a közzétételre itt kell, hogy sor kerüljön. Az Infotv. alapján azonban – főleg a kisebb, illetve társult önkormányzatokra tekintettel – nem kötelező, hogy egy önkormányzatnak saját oldala legyen. Ilyen esetben az e pont alá tartozó közzétételi kötelezettséget a társulásaik által közösen működtetett, illetve a felügyeletüket, szakmai irányításukat vagy működésükkel kapcsolatos koordinációt ellátó szervek (azaz a kormányhivatalok) által fenntartott honlapon való közzététel útján is teljesíthetik. Amennyiben az önkormányzatnak

²¹ Infotv. 33. § (1) bekezdés.

²² A közfeladatot ellátó szervek közzétételi listáihoz kapcsolódó részletes követelményeket a közzétételi listákon szereplő adatok közzétételéhez szükséges közzétételi mintákról szóló 18/2005. (XII. 27.) IHM rendelet tartalmazza.

²³ Infotv. 34. § (3) bekezdés.

²⁴ A közérdekű adatok elektronikus közzétételére, az egységes közadatkereső rendszerre, valamint a központi jegyzék adattartalmára, az adatintegrációra vonatkozó részletes szabályokról szóló 305/2005. (XII. 25.) kormányrendelet (Eir.).

²⁵ Létrehozta a Nemzeti Jogszabálytárról szóló 338/2011. (XII. 29.) Korm. rendelet.

²⁶ http://njt.hu/njt.php?onkormanyzati_rendeletek

²⁷ NAIH-419-2/2014/V. sz. állásfoglalás a községi önkormányzatok elektronikus közzétételi kötelezettségével kapcsolatban.



nincsen saját honlapja, ügyelni kell rá, hogy a közös honlapon az egyes önkormányzatok szerint elkülöníthető formában kell az adatnyilvánosságot garantálni.²⁸

A saját honlapon történő közzététel mellett, azzal egyidejűleg az önkormányzat köteles az általános közzététellel érintett adatokat egy külön erre a célra létrehozott, Belügyminisztérium által működtetett és a NISZ által üzemeltetett központi honlapon is elhelyezni, amely a <http://kozadat.hu/> címen elérhető.²⁹ A saját honlapon e központi honlapra mutató linket is el kell helyezni.

Infotv. 33. § „(1) Az e törvény alapján kötelezően közzéteendő közérdekű adatokat internetes honlapon, digitális formában, bárki számára, személyazonosítás nélkül, korlátozástól mentesen, kinyomtatható és részleteiben is adatvesztés és -torzulás nélkül kimásolható módon, a betekintés, a letöltés, a nyomtatás, a kimásolás és a hálózati adatátvitel szempontjából is díjmentesen kell hozzáférhetővé tenni (a továbbiakban: elektronikus közzététel). A közzétett adatok megismerése személyes adatok közzétételéhez nem köthető.”

Infotv. 35. § (1) „Az elektronikus közzétételre kötelezett adatfelelős szerv vezetője gondoskodik a 37. §-ban meghatározott közzétételi listákon szereplő adatok pontos, naprakész és folyamatos közzétételéről, az adatközlőnek való megküldéséről.

(2) A megküldött adatok elektronikus közzétételéért, folyamatos hozzáférhetőségéért, hitelességéért és az adatok frissítéséért az adatközlő felel.”

Az Infotv. 37. § (1) bekezdése szerint a közzétételre kötelezett szerv az általános közzétételi listában meghatározott adatokat az 1. mellékletben foglaltak szerint teszi közzé.

NAIH/2017/1490/4/V. A NAIH-hoz tett bejelentésében egy állampolgár egy községi önkormányzat közzétételi gyakorlatát kifogásolta, különösen azt, hogy a képviselő-testület üléseinek időpontja, a ülések jegyzőkönyvei és az ülésekre benyújtott előterjesztések jegyzőkönyvei nem érhetőek el az önkormányzat honlapján. Vizsgálata során a Hatóság megállapította, hogy önkormányzatnak saját honlapja van, a honlapon pedig szerepel „A képviselő-testületi ülések jegyzőkönyve” menüpont is. Erre kattintva azonban a legfrissebb adat négy évvel korábbról való. Az ülések időpontja, a nyilvános ülésre benyújtott előterjesztések pedig egyáltalán nem szerepelnek a honlapon, holott a testületi ülés időpontját, a döntéseket és a jegyzőkönyveket haladéktalanul, az előterjesztéseket pedig azok benyújtását követően azonnal közzé kell tenni. A Hatóság felhívással élt, amelyben figyelmeztette az önkormányzatot, hogy törvényi kötelezettségeinek mind saját honlapján, mind a központi honlapon tegyen eleget.

NAIH-1215-10/2021. Jelentésében a NAIH kiemelte, hogy eleve problémát jelent, ha az „Önkormányzat az Infotv. szerinti elektronikus közzétételi kötelezettségének nem az Infotv. 1. számú mellékletében található általános közzétételi lista közzétételi egységeinek megfelelően tett eleget.”

Hangsúlyozta továbbá a Hatóság az ügy kapcsán, hogy ”amennyiben az adatkezelő nem rendelkezik a közzétételi egység által meghatározott adattal, a közzétételi egység feltüntetésével mellett a „nem releváns” vagy „nem áll rendelkezésre adat” utalást szükséges alkalmazni.”

3.4 A közzététellel összefüggő feladatok és eljárásrend meghatározása

A rendszeres közzététel biztosítása érdekében az önkormányzat, a többségi befolyása alatt álló gazdasági társaság, ill. egyéb közzétételre kötelezett szervekre irányadó a **közzétételi szabályzat készítésének kötelezettsége**, amely szabályzat elsődleges szerepe, hogy részletesen leírja a közzétételi kötelezettség teljesítésének szervezeten belüli szabályait (feladatok, azokhoz tartozó munkakörök, ezek együttműködése)³⁰

²⁸ A továbbiakban az (i) pont szerinti közzétételre saját honlapon történő közzétételként hivatkozunk.

²⁹ Infotv. 33. § (1)-(3) bekezdés

³⁰ Infotv. 35 § (3) bekezdése.



Ahogy már rögzítésre került, a közzétételi kötelezettség teljesítéséért a települési önkormányzatok és hivatali szerveik tekintetében a jegyző felel. A megfelelő eljárásrend és belső szabályzatok kialakítása során elengedhetetlen a képviselő-testülettel való együttműködés. Végül soron az önkormányzatnak gondoskodnia kell arról, hogy a szervezeten belül a közzétételhez kapcsolódó kötelezettségeket a szervezet hatékonyan kezelje.

Ennek elsődleges eszköze azon belső szabályzatok megalkotása, amelyek a folyamatok rögzítése mellett az egyes részfeladatokra kiterjedően meghatározzák a belső felelősségi köröket.

Az ún. **közzétételi szabályzatban** minimumkövetelményként meg kell határozni

- (i) a kezelt és közzétételi kötelezettség alá eső közérdekű és közérdekből nyilvános adatok körét;
- (ii) az ezeket előállító vagy kezelő szervezeti egységeket (pl. képviselő-testület, ennek bizottságai stb.);
- (iii) ezen adatok előállításának, összegyűjtésének, rendszerezésének és közzétételre történő előkészítésének rendjét;
- (iv) a közzététellel, helyesbítéssel, frissítéssel és eltávolítással kapcsolatos feladatok ellátására kijelölt munkaköröket;
- (v) a közzététellel, helyesbítéssel, frissítéssel és eltávolítással kapcsolatos feladatok ellátásának részletes szabályait;
- (vi) a közzététellel, helyesbítéssel, frissítéssel és eltávolítással kapcsolatos feladatok ellátására kijelölt munkakörök közötti együttműködés rendjét (a folyamatban az elektronikus közzétételre tekintettel az informatikáért felelős szervezeti egység praktikusán szükségképpen részt vesz).³¹

Infotv. 33. § „(1) Az e törvény alapján kötelezően közzéteendő közérdekű adatokat internetes honlapon, digitális formában, bárki számára, személyazonosítás nélkül, korlátozástól mentesen, kinyomtatható és részleteiben is adatvesztés és -torzulás nélkül kimásolható módon, a betekintés, a letöltés, a nyomtatás, a kimásolás és a hálózati adatátvitel szempontjából is díjmentesen kell hozzáférhetővé tenni (a továbbiakban: elektronikus közzététel). A közzétett adatok megismerése személyes adatok közzétételéhez nem köthető.”

Infotv. 35. § (1) Az elektronikus közzétételre kötelezett adatfelelős szerv vezetője gondoskodik a 37. §-ban meghatározott közzétételi listákon szereplő adatok pontos, naprakész és folyamatos közzétételéről, az adatközlőnek való megküldéséről.

(2) A megküldött adatok elektronikus közzétételéért, folyamatos hozzáférhetőségéért, hitelességéért és az adatok frissítéséért az adatközlő felel.

(3) Az adatfelelős az (1) bekezdés szerinti, az adatközlő a (2) bekezdés szerinti kötelezettség teljesítésének részletes szabályait belső szabályzatban állapítja meg.”

Praktikus szempontból itt is megjegyzendő, hogy az Infotv. kötelezően előírja az adatigénylések teljesítésének rendjét rögzítő szabályzat megalkotását is,³² amelyben a NAIH következetes álláspontja szerint – többek között – szükséges kijelölni a közérdekű adatok megismerésével kapcsolatos feladatok ellátásával megbízott személyt, szervezeti egységet, valamint meg kell határozni a feladatait. Meg kell továbbá határozni a kisegítő szervezeti egységek kapcsolódó feladatait, különös tekintettel az informatikai feladatokat ellátó szervezeti egységre.³³ Ügyelni kell a közzétételi és az adatigénylési szabályzat közötti összhangra. Ennek érdekében annak sincs akadálya, hogy a kétféle eljárást az önkormányzat egy szabályzatba foglalja.

³¹ RÉVÉSZ BALÁZS – BUZÁS PÉTER: *Átláthatóság a közpénzügyekben*. (Dialóg Campus Kiadó, 2018.) p. 30.

³² Infotv. 30. § (6) bekezdés.

³³ Vö. pl. NAIH/2016/2934/2/V. sz. jelentése.



3.5 A közzététel elmaradásának következményei

A közzétételi kötelezettség hiányos teljesítése vagy nemteljesítése esetén a NAIH hivatalból, vagy állampolgári bejelentés eredményeképp **hatósági vizsgálatot indíthat**.³⁴

A gyakorlatban a legtöbb esetben állampolgári bejelentés érkezik a Hatósághoz, amelyben a bejelentő sérelmezi az önkormányzat, illetve szintén jellemzően az önkormányzat többségi befolyása mellett működő társaság hiányos adatközzétételét. Amennyiben a bejelentés bizonyos alapvető feltételeknek megfelel, a Hatóság az ügyben köteles eljárni.³⁵

Eljárása során a Hatóságot széles vizsgálati jogkör illeti meg: felvilágosítást kérhet, helyszíni vizsgálatot folytathat, az ügygel kapcsolatos valamennyi adatot megismerheti, arról másolatot készíthet.³⁶

A bejelentő által rendelkezésre bocsátott és a Hatóság által könnyen beszerezhető bizonyítékok (pl. honlap megtekintése) megvizsgálása után **a gyakorlatban a Hatóság első lépésként megkeresi a jegyzőt** (illetve adott esetben az egyéb szerv vezetőjét, pl. önkormányzati tulajdonú társaság ügyvezetőjét), **és felhívja, hogy a bejelentő által kifogásolt problémával kapcsolatban ismertesse álláspontját.**

Sajnálatos módon a Hatóság erőfeszítései ellenére számos esetben az önkormányzat a Hatóság által megjelölt időben nem válaszol. **A válaszadás elmulasztása önmagában is jogsértő**, akkor is, ha a bejelentő által vázolt és a Hatóság vizsgálatának tárgyát képező probléma nem is áll fenn.

A Hatóság a megkeresett szerv válaszához képest folytatja az eljárást: amennyiben a válasz hiányos, újabb határidő tűzésével ennek pontosítására hív fel. Amennyiben a válasz kielégítő, megállapítja, hogy jogsérelem nem következett be, illetve annak közvetlen veszélye nem áll fenn, és a vizsgálatot lezárja.³⁷

A címzett válaszában hiányában, illetve, **ha a válasz nem kielégítő, a Hatóság felszólíthatja az adatkezelőt a jogsérelem orvoslására.** E körben a Hatóság jellemzően jól körülírja a problémát, és javaslatot is tesz az orvoslás konkrét módjára. Például a Hatóság felhívja az önkormányzatot a képviselőtestületi ülés jegyzőkönyveinek időszerű publikálására.

Ha az adatkezelő a feltárt hiányosságot elismeri, a felszólításban foglalt intézkedéseket haladéktalanul köteles megtenni, és a felszólítás kézhezvételétől számított harminc napon belül írásban tájékoztatja a Hatóságot a megtett intézkedésekről.

Amennyiben az adatkezelő a Hatóság által tett megállapítások jogszerűségét vitatja, harminc napon belül erről köteles válaszában a Hatóságot értesíteni.

Amennyiben a Hatóság szükségesnek ítéli, **további lépésként az ügyben bírósági eljárást is indíthat**.³⁸

Amennyiben bírósági eljárást nem indít, **a Hatóság a bejelentés alapján lefolytatott vizsgálatról jelentést készíthet.** A jelentés nyilvános.³⁹ A jelentés az eljárás mozzanatait és az azonosított problémákat is részletesen tartalmazza, ideértve az önkormányzat magatartását. A kereshető formátumban közzétett nyilvános jelentés tartalmazza az érintett önkormányzat nevét is. Erre tekintettel is érdemes a Hatósággal együttműködni, elkerülve a jelentés nyilvánosságra hozásával járó reputációs kockázatot.

Infotv. 52. § (1) A Hatóságnál bejelentéssel bárki vizsgálatot kezdeményezhet arra hivatkozással, hogy személyes adatok kezelésével, illetve a közérdekű adatok vagy a közérdekből nyilvános adatok

³⁴ Infotv. 38. § (3) bekezdés a) pont.

³⁵ Infotv. 53. § (1) bekezdés.

³⁶ Infotv. 54. §.

³⁷ Infotv. 55. § (1) bekezdés b) pont.

³⁸ Infotv. 58. § (2) bekezdés c) pont és 64. §.

³⁹ Infotv. 59. § (3) bekezdés. A nyilvános jelentésben a bejelentő neve csak kifejezett hozzájárulása esetén szerepelhet.



megismeréséhez fűződő jogok gyakorlásával kapcsolatban jogsérelem következett be, vagy annak közvetlen veszélye fennáll.

54. § (1) A Hatóság a vizsgálat során a) a vizsgált adatkezelő kezelésében levő, a vizsgált ügygel összefüggésbe hozható összes adatot megismerheti, arról másolatot készíthet, és az összes ilyen iratba - ideértve az elektronikus adathordozón tárolt iratokat is - betekinthet, illetve azokról másolatot kérhet,

b) a vizsgált ügygel összefüggésbe hozható adatkezelést megismerheti, az adatkezelés helyszínéül szolgáló helyiségbe beléphet, az adatkezelési műveletek végzéséhez használt eszközökhöz hozzáférhet,

c) a vizsgált adatkezelőtől, illetve az adatkezelő bármely munkatársától írásbeli és szóbeli felvilágosítást kérhet,

d) a vizsgált ügygel összefüggésbe hozható bármely szervezettől vagy személytől írásbeli felvilágosítást, illetve a vizsgált ügygel összefüggésbe hozható adatról, iratról - ideértve az elektronikus adathordozón tárolt iratokat is - másolatot kérhet, és

e) az adatkezelő hatóság felügyeleti szervének vezetőjét vizsgálat lefolytatására kérheti fel.

(2) A Hatóság (1) bekezdés szerinti kérésének a vizsgált adatkezelő, illetve az eljárási cselekménnyel érintett más szervezet vagy személy a Hatóság által megállapított határidőn belül köteles eleget tenni. A Hatóság által megállapított határidő az (1) bekezdés d) és e) pontja szerinti esetben tizenöt napnál rövidebb nem lehet.”

A NAIH 2020. évi tevékenységéről szóló B/14647. sz. beszámolója kiemeli, hogy „[m]inden évben számos bejelentés érkezik az önkormányzatok, illetve az önkormányzati tulajdonban lévő gazdasági társaságok közzétételi kötelezettségének hiányosságaival – legfőképpen a képviselő-testületi ülések dokumentumaival (jegyzőkönyvek, előterjesztések, határozatok, rendeletek), illetve a gazdálkodásra vonatkozó adatokkal (szerződések, pályázatok) – kapcsolatban. Amennyiben a NAIH vizsgálata során megállapítja a hiányos elektronikus közzétételt, felszólítja az érintett szervet ezen adatok, dokumentumok pótlására. Többségében elmondható, hogy a NAIH intézkedései sikeresek és az önkormányzatok igyekeznek eleget tenni a felszólításban foglaltaknak.”



4 AZ ADATIGÉNYLÉSI ELJÁRÁS SZABÁLYAI

4.1 Az adatigénylésre jogosultak köre és az adatigénylés formája

Az információszabadság valódi tartalmi garanciája a magyar jogban az, hogy **bárki adatigénylést nyújthat be a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismerése** érdekében, ezen adatigényléseket az adatkezelők kötelesek megválaszolni (és általában teljesíteni is), ennek elmaradása esetén pedig az adatigénylőnek a megismerés kikényszerítésére alkalmas, hatékony jogorvoslati út áll rendelkezésére. Az adatigénylések közzétenni elmulasztott és közzétételi kötelezettség alá nem eső adatok kiadására egyaránt irányulhatnak.

Az, hogy igénylést bárki előterjeszhet, azt jelenti, hogy az adatigénylés teljesítésének mérlegelése során sem az adatigénylő jogi helyzete (például, hogy milyen érdekei fűződnek az adatok megismeréséhez vagy hogy van-e bármilyen személyes kapcsolódása az adatkezelő tevékenységéhez), sem az adatigénylés célja nem vizsgálható, sőt, még az adatigénylő személyazonossága vagy a nem természetes személy adatigénylő nevében eljáró személy képviseleti jogosultsága sem. **Aki kérdez, annak válaszolni kell, és ha nem áll fenn az adatigénylés teljesítésének megtagadási oka vagy jogszabályi akadálya, akkor az adatokat is ki kell adni neki.** Természetesen adatigénylés előterjesztésére nemcsak magánszemélyek, hanem jogi személyek vagy egyéb szervezetek, illetve köztisztviselők betöltői (köztük az önkormányzati képviselők) is jogosultak.

Az adatigénylésnek a formája sem kötött: nemcsak az írásban vagy a személyazonosításra alkalmas elektronikus úton, hanem az egyszerű elektronikus üzenetben és a szóban előterjesztett igényléseket is meg kell válaszolni. Az igénylés teljesítése nem köthető semmiféle regisztrációhoz vagy más előzetes eljáráshoz. Az igénylő egy meghatározott igénylési mód vagy formanyomtatvány alkalmazására sem kötelezhető. Ugyanakkor az adatkezelő nemcsak jogosult, hanem köteles is meghatározni és az általános közzétételi listájába tartozó adatként közzétenni az adatigénylések fogadására kijelölt elektronikus elérhetőségét.

Tartalmuknál fogva nem minősülnek ugyanakkor adatigénylésnek azok a megkeresések, amelyek nem valamely, a címzett által kezelt, nála rögzített formában rendelkezésre álló adat megismerésére vonatkoznak. Ilyenek például az önkormányzati szervek – rögzített formában nem létező – véleményét, jövőbeli terveit firtató megkeresések még akkor is, ha amúgy az Infotv.-re hivatkozva fogalmazzák meg azokat.

Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (Infotv.) 28. § (1) bekezdése alapján „[a] közérdekű adat megismerése iránt szóban, írásban vagy elektronikus úton bárki igényt nyújthat be”⁴⁰. Mivel ez a rendelkezés azt is rögzíti, hogy „[a] közérdekből nyilvános adatok megismerésére a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni”, ezért formájától és feladójától függetlenül minden olyan megkeresést, kérelmet vagy bármely más formában előterjesztett igényt, amely az adatkezelő által kezelt közérdekű vagy közérdekből nyilvános adatok megismerésére irányul, az Infotv. 28. § (1) bekezdése szerinti közérdekűadat-igénylésként tekinteni és ennek megfelelően, az erre irányadó formában és határidőben kell elbírálni. Bár az egyértelműség érdekében célszerű, ha az adatigénylő hivatkozik is az Infotv. e szabályaira⁴¹, önmagában az, hogy az adatigénylő nem vagy nem megfelelő tartalommal hivatkozik az alkalmazni kívánt megismerési szabályokra, még nem alap arra, hogy az adatkezelő ne tartalma szerint (adatigénylésként) válaszolja meg a megkeresést. Ugyanakkor természetesen nem kell az Infotv. közérdekű adatok megismerésére vonatkozó szabályait alkalmazni akkor, ha a megkeresésből egyértelmű, hogy az másra (például személyes adat megismerésére, közérdekű bejelentés megtételére, közigazgatási hatósági ügygel összefüggő joggyakorlásra) irányul.

⁴⁰ Az adatigénylések szóbeli előterjesztését az alább hivatkozott veszélyhelyzeti kormányrendeletek a koronavírussal összefüggő válsághelyzetek idejére kizárták.

⁴¹ NAIH Tájékoztató a közérdekűadat-igénylések menetéről, 2021. június 25., <https://www.naih.hu/dontesek-informacioszabadsag-tajekoztatok-kozlomenyek?download=130:a-nemzeti-adatvedelmi-es-informacioszabadsag-hatosag-tajekoztatoja-a-kozerdeku-adatigenylosek-meneterol>



Az adatigénylő **nevén és elérhetőségén túl (cím, e-mailcím)** – amelyre a tájékoztatás megküldését kéri – **egyéb adatok megadására nem köteles**. Az adatigénylő személyes adatai az Infotv. 28. § (2) bekezdése alapján csak annyiban kezelhetők, amennyiben az az igény teljesítéséhez, az egy éven belüli ismételt azonos tartalmú adatigénylés formai alapú elutasításához, illetve az igény teljesítéséért megállapított költségtérítés megfizetéséhez szükséges. Ebből az is következik, hogy az igénylő személyes adatai az igényléssel kapcsolatos, vélt vagy valós szándékai vizsgálatára sem használhatók fel.⁴² Az adatkezelő nem jogosult a személyazonosság ellenőrzésére, és nem kérhet nyilatkozatot az adatkérés céljáról, motivációjáról sem⁴³.

A válaszadási kötelezettség alól az Infotv. 29. § (1a)-(1b) bekezdése alapján kivétel az az eset, amikor az igénylés azonos igénylő által egy éven belül benyújtott, azonos adatkörre irányuló adatigényléssel megegyezik, az adatokban pedig időközben nem állt be változás, valamint az is, ha az igénylő nem adja meg nevét, nem természetes személy igénylő esetén megnevezését, valamint azt az elérhetőséget, amelyen számára az adatigényléssel kapcsolatos bármely tájékoztatás és értesítés megadható. A NAIH⁴⁴ és az adatperekben eljáró bíróságok következetes gyakorlata alapján azonban az azonos tartalmú ismételt igénylésre vonatkozó válaszadási kivétel csak abban az esetben alkalmazható, hogyha az adatigénylő a korábbi adatigénylést teljesítette.

A Kúria Pfv.IV.22.104/2015/4. számú ítélete hatályon kívül helyezte a Debreceni Törvényszék azon jogerős ítéletét, amely Érpatak Község Önkormányzata felperes keresetére Újfehértó Város Önkormányzata alperest az előbbi részvételével működő egészségügyi ügyeleti szolgálat működési költségeihez kapcsolódó számlák másolatának, a számlákhoz kapcsolódó szerződések másolatának és a költségekhez kapcsolódó pénzügyi bizonylatok másolatának, valamint a felperesi önkormányzat területén az egyes szolgáltatásokhoz kapcsolódó feladatellátási helyek megjelölésének közérdekű adatként való kiadását rendelte el. A Kúria ítélete elvi követelményként rögzítette, hogy az *„Alaptörvényben biztosított és az Infotv. rendelkezésein keresztül érvényesülő közérdekű adatok megismeréséhez való alapjog nem lehet a gazdasági élet szereplői között keletkezett elszámolási vita eszköze, függetlenül attól, hogy az igényelt adat a közfeladat ellátása során keletkezett.”* A Kúria szerint az adatigénylés az igényelt számlák, bizonylatok tekintetében az Infotv. 30. § (7) bekezdése alapján azért is jogszerűen megtagadható, mivel *„[a]z adatigény teljesítése, függetlenül attól, hogy az egyes részadatokat az alperes kezelésében lévő dokumentumok, illetve nyilvántartások tartalmazzák, olyan kimutatás készítését, új adatsor összeállítását teszi szükségessé, amelyet az alperes az igényelt formában nem kezel, ezért a kért módon azok kiadására nem kötelezhető.”*

Példa 3.A.: Gyüszmék Község Önkormányzata közmeghallgatást tart a települést a szomszédos községgel összekötő kerékpárúttal kapcsolatban felmerült lakossági panaszok összegyűjtésére, amin az egyik, az önkormányzat jelenlévő tisztviselői és alkalmazottjai által nem ismert résztvevő felszólalásában azt kéri, hogy a kivitelezővel kötött szerződést küldje el az önkormányzat a neduddki@mailcity.hu e-mailcímre. A jegyző rákérdez a résztvevő nevére, de az válasz helyett elhagyja a termet, miközben azt motyogja, hogy „ilyen könnyen engem nem csaltok lépre”. A kérés ugyan szóban előterjesztett adatigénylésnek minősül, azt az önkormányzat mégsem köteles teljesíteni, mivel anonim módon terjesztették elő. Ha azonban a résztvevő közölt volna nevet vagy személye egyébként ismert lett volna az önkormányzat előtt, akkor az adatigénylésre a megadott e-mailcímre választ kellett volna adni.

4.2 A válaszadás határideje

Az adatigénylések teljesítését a jogszabály **15 napos határidőhöz** köti, amelyet csak jogszabály által megengedett esetekben és általában csak újabb 15 nappal lehet a **meghosszabbítani**. A meghosszabbításról az adatigénylőt az eredeti határidő leteltét megelőzően kell értesíteni. Ezalatt az

⁴² A NAIH állásfoglalása visszaélészerű adatigénylésről, 2020. április 24., NAIH/2020/3433/2.

⁴³ NAIH Tájékoztató a közérdekűadat-igénylések menetéről

⁴⁴ NAIH/2015/4710/2/V. számú állásfoglalás,



idő alatt kell az adatkezelőnek ki kell adnia a kért adatokat vagy – ha ennek feltételei fennállnak – az adatigénylés megtagadásáról vagy költségtérítés megállapításáról kell tájékoztatást küldenie, illetve szükség esetén az adatigénylés pontosítását kell kérnie. **Jogszerűen adatigénylés a válaszadási határidőn túl érdemi válasz nélkül nem maradhat.**

Minden határidőre egyaránt igaz, hogy azokat naptári napban és az adatigénylés beérkezésétől kell számítani. A válaszadási határidő elmulasztásának az a következménye, hogy az adatigénylőnek ebben az esetben az adatigénylés formális megtagadása nélkül is megnyílik a jogorvoslati joga.

Az adatkezelő válaszadási kötelezettségét az Infotv. 29. § (1) bekezdése határidőhöz kötve úgy rögzíti, hogy „[a] közérdekű adat megismerésére irányuló igénynek az adatot kezelő közfeladatot ellátó szerv az igény beérkezését követő legrövidebb idő alatt, legfeljebb azonban 15 napon belül tesz eleget”.

Az elektronikus úton benyújtott igénylések esetén a határidő kezdő időpontja az az időpont, amikor az e-mail megérkezett a közfeladatot ellátó szerv postafiókjába, függetlenül attól, hogy az például munkaszüneti napra, vagy az igazgatási, törvénykezési szünet időpontjára esik.⁴⁵ Ugyanakkor az Infotv. nem tartalmaz szabályt arra az esetre, amikor a határidők munkaszüneti napon járnak le, így azok esetében alkalmazható lehet a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 8:3. § (3) bekezdésének azon szabálya, amely szerint „[h]a a határidő utolsó napja munkaszüneti nap, a határidő a következő munkanapon jár le”. Ugyanezen szabály alkalmazhatóságát a szintén az Infotv.-ben és szintén naptári napban meghatározott perindítási határidő vonatkozásában a bírói gyakorlat az adatigénylő oldalán következetesen elismeri⁴⁶.

A határidő meghosszabbításáról szóló tájékoztatást minden esetben az addig irányadó határidőn belül kell az adatigénylőnek megküldeni, így ezek esetében a határidő mindig egybeesik a meghosszabbítás előtt irányadó határidővel. Az eredeti válaszadási határidőn belül kell az adatigénylőt az Infotv. 29. § (3) bekezdése alapján megállapított költségtérítés megállapításáról és összegéről tájékoztatni. Az e tájékoztatástól az igénylés ennek tudatában való fenntartására vonatkozó – 30 napon belül megtehető – adatigénylői nyilatkozatig eltelt idő azonban az adatigénylés teljesítésére irányadó határidőbe az Infotv. 29. § (3a) bekezdése alapján nem számít bele, illetve ugyanezen § (4) bekezdése alapján az ott meghatározott esetkörbe tartozó, jelentősebb összegű költségtérítések esetén az adatigénylést csak a költségtérítésnek az igénylő általi megfizetését követő 15 napon belül kell teljesíteni. Az adatigénylésnek az Infotv. 28. § (3) bekezdése szerinti pontosításra is az adatigénylés teljesítésére irányadó határidőn belül kell felhívnia az adatkezelőnek az adatigénylőt.

A 15 napos válaszadási határidő az Infotv. 29. § (2) bekezdése alapján egy alkalommal **15 nappal meghosszabbítható** akkor, ha az adatigénylés **jelentős terjedelmű, illetve nagyszámú adatra vonatkozik, vagy az adatigénylés teljesítése a közfeladatot ellátó szerv alaptevékenységének ellátásához szükséges munkaerőforrás aránytalan mértékű igénybevételével jár.** Erről az igénylőt az igény beérkezését követő 15 napon belül tájékoztatni kell.

Emellett a koronavírus-járvánnyal összefüggő veszélyhelyzeti időszakokra kormányrendeletek adtak lehetőséget a válaszadási határidő 45 nappal, majd újabb mérlegelés alapján újabb 45 nappal történő meghosszabbítására akkor, ha az igénynek az egyébként irányadó határidőn belül történő teljesítése a közfeladatot ellátó szerv veszélyhelyzettel összefüggő közfeladatai ellátását veszélyeztetné.

A válaszadási határidő meghosszabbítását – éppúgy, mint az adatigénylést megtagadó vagy azt a kért adat vagy az adatkezelői minőség hiányában elutasító választ – **az adatkezelőnek indokolnia kell.** Ugyan az Infotv. 31. § (2) bekezdése kifejezett bizonyítási kötelezettséget csak a megtagadás jogszerűsége, indokai, valamint a költségtérítés megalapozottsága tekintetében telepít az adatkezelőre, a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való jog azonban az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésében elismert alapjog, így a megismerés korlátozására

⁴⁵ A „közérdekű adatok kiadásával kapcsolatos perek” bírósági gyakorlata tárgykörére felállított joggyakorlat-elemző csoport összefoglaló véleménye, 2017.EI.II.J.GY.P.3. szám, p. 47.

⁴⁶ A „közérdekű adatok kiadásával kapcsolatos perek” bírósági gyakorlata tárgykörére felállított joggyakorlat-elemző csoport összefoglaló véleménye, 2017.EI.II.J.GY.P.3. szám, p. 12.



vonatkozó minden intézkedésnek, így a határidő meghosszabbításának is az adatigénylő által megismerhető és jogorvoslattal hatékonyan vitatható tényállításokon és jogszabályi hivatkozásokon kell alapulnia.

Az Alkotmánybíróság számos határozatában rámutatott, hogy az információszabadságot korlátozó törvényeket megszorítóan kell értelmezni. Ez a válaszadási határidők meghosszabbítása esetén azzal jár, hogy **az adatkezelőnek nem elég általánosan hivatkoznia a határidőhosszabbítást megalapozó körülményekre, hanem valószínűsítene kell azok fennállását, azaz pontosan meg kell jelölnie azok ténybeli alapját.** Az Alkotmánybíróság a 15/2021. (V. 13.) AB határozatában ebből kiindulva a járványügyi veszélyhelyzettel összefüggő határidőhosszabbításokra vonatkozó szabályok alkalmazásával kapcsolatos alkotmányossági követelményként kifejezetten rögzítette, hogy az adatkezelőnek rögzítenie kell azokat az okokat, amelyek valószínűsítik, hogy az adatigénylésnek az információs önrendelkezési szabadságról szóló törvényben rögzített határidőn belüli teljesítése a veszélyhelyzettel összefüggő közfeladatainak ellátását veszélyeztette volna.

Az adatkezelő ugyan az esetleges későbbi jogorvoslati eljárásban nincs kötve az adatigénylésre adott válaszaiban tett nyilatkozataihoz (így például sikerrel korlátozhatja valamely megtagadási ok alapján a megismerést akkor is, ha határidőn túl vagy hiányosan válaszolt, illetve alaptalanul vagy kellő indokolás nélkül hosszabbította meg a válaszadási határidőt). Azonban a jóhiszemű joggyakorlás kötelezettsége mellett a saját erőforrásainak kíméletét is hatékonyabban biztosíthatja akkor, hogyha a határidőhosszabbítást pontos jogszabályi és ténybeli hivatkozással támasztja alá. Ez a gyakorlat ugyanis alkalmas lehet arra is, hogy az adatkezelő a felesleges vagy idő előtti jogorvoslati kérelmeket megelőzze.

A Kúria Pfv.IV.21.670/2016/7. számú ítélete egy fővárosi kerületi önkormányzathoz benyújtott, a helyi bérlakás állományra vonatkozó átfogó statisztikai adatok kiadására irányuló adatigénylést bírált el. Az önkormányzat az adatigénylés teljesítését arra hivatkozva tagadta meg, hogy az adatigénylő azzal részben azonos adatigénylését korábban már teljesítette, a bérlakások komfortfokozatára, bérleti díjának mértékére, a kiadatlan lakások fenntartási költségeire, illetve a megszűnt és az újonnan beszerzett bérlakásokra vonatkozóan igényelt adatok nem állnak rendelkezésére. A Kúria hatályában fenntartotta a jogerős ítéletnek az adatok kiadására kötelező rendelkezéseit, mivel egyrészt az újabb igénylés a korábban – egyébként szintén pert követően – kiadott adatkörtől eltérő időszakra vonatkozott, másrészt „*új adat előállításának szükségessége az adatkezelőt érdemben csak akkor mentesíti a kiadás kötelezettsége alól, ha az adat létrehozása számottevő nehézséget, erőfeszítést igényelne. Ezt a jelen esetben az alperes nem bizonyította, és erre nézve bizonyítást sem ajánlott fel. Ebben a körben a Kúria szerint figyelembe vehető az a meg nem cáfolt felperesi állítás, hogy más kerületek önkormányzatai képesek voltak a perbelivel azonos kérések teljesítésére.*”

Példa 3.B.: A kizárólagos önkormányzati tulajdonban álló Villa Excelsior Községüzemeltető Kft.-től közérdekűadat-igénylésbenkéri az általa üzemben tartott személygépjárművek számát, típusát és beszerzési idejét. Az adatigénylés december 24-én érkezik be a Kft. honlapján közzétett, adatigénylések fogadására kijelölt e-mailcímmre, de csak január 4-én nyitja meg az ügyintéző. Ha a gépjárművek nagy száma és számbavételük nehézsége nem alapoz meg határidőhosszabbítást, akkor önmagában az nem ad alapot december 24-étől számított, január 8-án lejáró teljesítési határidő meghosszabbítására, hogy az ünnepek miatt az adatigényléssel kapcsolatos munka csak később kezdődött meg.

4.3 A válaszok formai megfelelősége és tartalmi megalapozottsága

A kiadott adatok minősége mellett az is fontos fokmérője az adatigényléssel kapcsolatos gyakorlatnak, hogy az adatigénylővel való kommunikáció megfelel-e a törvényi garanciális szabályoknak. Az adatigényléseket teljesíteni és megtagadni is **közérthető** módon kell. Az érdemi és a nem érdemi (határidőt hosszabbító, pontosítást kérő, költségterítést megállapító) válaszoknak **egyértelmű jogszabályi és ténybeli hivatkozásokat** kell tartalmazniuk. A jogorvoslattal támadható döntésekről teljeskörű **jogorvoslati tájékoztatót tartalmazó választ kell az adni az adatigénylőnek.**



Különösen fontos az adatigénylések megtagadásáról és a költségtérítések megállapításáról hozott döntések alapos megfontolása és az azokról szóló tájékoztatások körültekintő megfogalmazása, hiszen ezek későbbi jogorvoslati eljárások kereteit jelölhetik ki. Ezeket a döntéseket tények alapján, az igényelt adatok ismeretében, a nyilvánosság biztosítása és az annak kizárása mellett szóló szempontok gondos figyelembevételével, és úgy kell meghozni, hogy amikor van tere az adatkezelőnek mérlegelésre, akkor a nyilvánosság korlátozása mellett indokokat értelmezze szűken. Az adatkezelőnek sokszor módja van alternatívák felkínálásával, az adatkezelővel együttműködve elkerülni vagy szűkíteni a megtagadást és a költségtérítési igényt: ha például az önkormányzati vagyonkezelő egy teljes év összes szerződésének adataira vonatkozó igénylés előterjesztőjének elárulja azt a különösebben nem érzékeny információt, hogy az összesen félezer érintett szerződés összértékének 95%-át ezek közül mindössze öt szerződés teszi ki, akkor az kellően széles alap lehet a másik oldal számára az adatigénylés leszűkítésére.

Ugyan az adatkezelőket nem kötik a jogorvoslatok során az adatigénylésre tett nyilatkozataik (ha a bíróság előtti ellenkérelem benyújtásáig rájön az adatkezelő, hogy más lett volna a megalapozott hivatkozás, akkor is megnyerheti az adatpért), ám az elégtelen tájékoztatással időt is csak veszíteni lehet, sokszor következik belőle viszont elkerülhető munka és költség. Ha a jegyző egy odavetett félmondattal utal csak arra, hogy a megismerni akart előterjesztés döntéselőkészítő adatként nem nyilvános, akkor sokkal valószínűbb egy elkerülhető jogorvoslat megindítása, mintha az adatigénylő azt is megtudja, hogy a megismerést folyamatban lévő a döntéselőkészítés zárja ki, az előterjesztésen éppen a polgármesteri hivatal dolgozik, és korábbi képviselő-testületi döntés alapján azt nyár elején kívánja az önkormányzat társadalmi egyeztetésre bocsátani.

Az Infotv. 30. § (2) bekezdése törvényi előírásként azt is rögzíti, hogy az adatigénylésnek közérthető formában kell eleget tenni, a 34. § (3) bekezdése pedig a közérdekűadat-igénylések fogadásáról a honlapon kötelezően közzétett tájékoztató esetén írja elő annak közérthetőségét. Bár a törvény ezt külön nem rögzíti, de ez az elvárás a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való jog hatékony biztosítása érdekében értelemszerűen kiterjed minden, az adatigénylőnek küldött válaszra, így az adatigénylések megtagadására vagy teljesítésük akadályának jelzésére, a határidők meghosszabbítására, a pontosítás kérésére és a költségtérítésekkel összefüggő levelezésre is.

A közérthetőség fogalmából és természetéből fakad, hogy az adatkezelő – jogász végzettségű vagy számottevő igazgatási tapasztalatuk alapján a jogi szövegértésben a jogászok átlagos szintjét elérő vagy azt is meghaladó képességekkel rendelkező – munkatársai maguk általában nem képesek objektív módon értékelni az adatkezelői kommunikáció közérthetőségét. Ezért az ezt érintő önértékelési kérdések megválaszolásába valamilyen módon mindenképpen érdemes az adatkezelő tevékenységét részleteiben nem ismerő, jogi végzettséggel nem rendelkező személyek véleményét is figyelembe venni.

Az Infotv. 30. § (3) bekezdése alapján az igény teljesítésének megtagadásáról annak indokaival együtt kell az igény beérkezését követő 15 napon belül írásban vagy – ha az igényben elektronikus levelezési címét közölte – elektronikus levélben értesíteni az igénylőt. Minthogy a törvény a megtagadás mellett a pontosítás kérését, a költségtérítés megállapítását és a válaszadási határidő meghosszabbítását is meghatározott indokok fennállásához köti (ezekhez részletesebben lásd a 2., 3. és 15. kérdéshez fűzött magyarázatokat), így az indokolási kötelezettség az adatigénylés teljes körben való teljesítésén kívül minden adatkezelői válasz esetében fennáll. A megfelelő indokolásnak pedig feltétele, hogy az az adatkezelő döntését megalapozó jogszabályi rendelkezést egyértelműen azonosítsa.

Különösen fontos az alkalmazott jogszabályi rendelkezés pontos megjelölése a megtagadásoknál, azon belül is azon megtagadási okoknál, amelyek esetében a megismerést eltérő körben több jogszabályi rendelkezés is korlátozza [például az üzleti titkok védelme esetén az Infotv. és ágazati törvényi rendelkezések vagy az adatok döntéselőkészítő jellege esetén az Infotv. 27. § (5) és (6) bekezdése].



A következetes bírósági gyakorlat⁴⁷ alapján az Infotv. 27. § (2) bekezdés felsorolása nem önállóan alkalmazható megtagadási okokat tartalmaz, így ezek helyett (vagy mellett) azokat a külön törvényi rendelkezéseket kell megjelölni, amelyek e szabállyal összhangban az adatfajták meghatározásával a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való jogot ténylegesen korlátozzák.

Az adatkezelő ugyan az esetleges későbbi jogorvoslati eljárásban nincs kötve az adatigénylésre adott válaszaiban tett nyilatkozataihoz (így például sikerrel korlátozhatja valamely megtagadási ok alapján a megismerést akkor is, ha az adatigénylésre adott válaszban még más megtagadási okra vagy akadályra hivatkozott), azonban a jóhiszemű joggyakorlás kötelezettsége mellett a saját erőforrásainak kíméletét is hatékonyabban biztosíthatja akkor, hogyha az adatkezelés megtagadását vagy a nemteljesítés akadályait a pontos jogszabályi hivatkozások mellett egyértelmű, általa szükség esetén bizonyítható ténybeli hivatkozással is alátámasztja. Ez a gyakorlat ugyanis alkalmas lehet arra is, hogy az adatkezelő a felesleges vagy idő előtti jogorvoslati kérelmeket megelőzze.

Talán még ennél is fontosabb – mind az adatigénylési eljárás által gyakorolt alapjogok tényleges biztosítása, mind pedig az adatkezelő oldalán is felmerülő eljárás hatékonysági, illetve a közérdek és mások jogai védelmével összefüggő szempontok érdekében –, hogy az adatkezelő az adatok kiadását és annak megtagadását is mindig kellően feltárt tényekre (az igényelt dokumentumok és adatok áttekintésére, az azokra vonatkozó szerződések, döntéshozatali vagy egyéb eljárások tényeire) alapozza. Ha ez a mérlegelés elmarad vagy hiányos információk alapján történik meg, akkor az Infotv. 31. § (2) bekezdése által előírt módon az adatkezelő nem lesz képes a megtagadás jogszerűségét és indokait bizonyítani.

Az Infotv. 30. § (3) bekezdése alapján az igény teljesítésének megtagadásáról „*az igénylőt e törvény alapján megillető jogorvoslati lehetőségekről való tájékoztatással együtt*” kell az adatigénylőt tájékoztatni, az Infotv. 34. § (3) bekezdése alapján pedig az adatigénylések rendjéről a honlapon közzétett tájékoztatóban az igénybe vehető jogorvoslati lehetőségeket is ismertetni kell. Bár külön törvényi rendelkezés ezekről nem szól, de a jogorvoslattal összefüggő információkat a jogorvoslattal támadható más adatkezelői érdemi válaszok, így az igénylés nemteljesítésének (az adat vagy az adatkezelői minőség hiányában történő) közlése, illetve a költségtérítés megállapítása esetén is meg kell adni az adatigénylőnek.

A jogorvoslati tájékoztatás akkor teljes és informatív, ha az a bírósági útra és a NAIH bejelentés megtételére mint a két lehetséges jogorvoslati formára vonatkozó utaláson túl minden olyan lényegi információt tartalmaz, amelyeket a jogorvoslatok igénybevételéhez az adatigénylőnek ismernie kell. Bizonyosan e körbe tartozik az eljárásra hatáskörrel rendelkező bíróság és a keresetindítási határidő hosszának pontos megjelölése az Infotv. 31. § (1) és (3) bekezdésében foglalt szabályokat felhívva vagy azokat ismertetve, valamint a NAIH vizsgálata kezdeményezése lehetőségének, a NAIH pontos (és aktuális) elérhetőségeinek és az itt irányadó határidőnek a megjelölése az Infotv. 52. § (1) és (1a) bekezdéseit felhívva vagy azokat ismertetve. Érdemes végül valamilyen formában utalni arra, hogy a két jogorvoslati út vagylagos, hiszen az Infotv. 53. § (3) bekezdése alapján a NAIH a bejelentést érdemi vizsgálat nélkül elutasítja, ha az adott ügyben bírósági eljárás van folyamatban, vagy az ügyben korábban jogerős bírósági határozat született.

Az adatigénylés megtagadása tartalmánál fogva az adatkezelői döntések közül az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésében alapuló megismerési jogosultság közvetlen és érdemi korlátozása, amelynek minden esetben törvényi nyilvánosságkorlátozó rendelkezés alkalmazásán és – a törvényi szabályozás adta kereteken belül – a korlátozás szükségességének és arányosságának valós mérlegelésén kell alapulnia. Az Infotv. 30. § (5) bekezdése külön is rögzíti, hogy „*[h]a 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 közérdeké*”.

⁴⁷ A „közérdekű adatok kiadásával kapcsolatos perek” bírósági gyakorlata tárgykörére felállított joggyakorlat-elemző csoport összefoglaló véleménye, 2017.EI.II.J.GY.P.3. szám, p. 56



4.4 A költségtérítés

Az Infotv. főszabálya az, hogy az adatkezelő a hozzá beérkezett adatigényléseket ingyenesen, díj vagy költség felszámítása nélkül teljesíti. Költségtérítést a törvény szűk körben, kétféle jogalapon és jogkövetkezésménnyel enged megállapítani. Egyrészt összegüktől és az adatigénylés teljesítésével összefüggő munkateher nagyságától függetlenül ráterhelhetők az adatigénylőre a dokumentummásolatok kiadásával összefüggő (másolási, szkennelési és postázási) költségek. Másrészt ezt meghaladóan, a munkaerőráfordítás költségeire is kiterjedően állapítható meg költségtérítés a jelentős (a közfeladatot ellátó szerv alaptevékenységének ellátásához szükséges munkaerőforrás aránytalan mértékű igénybevételével járó) munkaráfordítással teljesíthető adatigénylések esetében.

A megállapított költségtérítés soha nem haladhatja meg a ténylegesen felmerült költségeket, amelyeket jogszerűen csak azok valós felmérése és tételes rögzítése mellett lehet felszámítani. A költségtérítést általában előzetesen kell megfizetni, azaz a megfizetés elmaradása esetén az adatkezelő az adatigénylést általában – az alacsony összegű másolatkészítési költségtérítések kivételével – nem köteles teljesíteni. Az adatigénylőt a költségtérítés megállapításáról tájékoztatni, az adatigénylés fenntartásáról nyilatkoztatni kell. A költségtérítés megállapítása, illetve annak összege önálló hatósági és bírósági jogorvoslattal támadható. A jogorvoslati eljárás során a költségtérítés jogszabályszerűségének bizonyítása az adatkezelőt terheli.

Nem állapítható meg költségtérítés olyan feladat elvégzésére, amelyre az adatkezelő alaptevékenysége részeként köteles. Ha például az adatigénylő egy polgármesteri hivataltól a hivatal szervezeti ábráját kéri ki, amit az Infotv. 1. melléklete szerint közzétenni elmulasztott, akkor ennek előállításának és kiadásának költsége nem lehet költségtérítés alapja. Ugyancsak ingyenesen – de legfeljebb a másolatkészítés költségéért – kell kiadni azokat az adatokat, amelyek bármely okból – például korábbi adatigénylések eredményeként – már rendelkezésre állnak.

Az adatkezelőt az Infotv. egyetlen esetben sem kötelezi költségtérítés megállapítására, így – az ésszerű költségvetési gazdálkodás keretein belül – mindig dönthet úgy, hogy a költségtérítés megállapítását mellőzi.⁴⁸ Ez különösen indokolt akkor, ha a költségtérítés összege olyan alacsony lenne, hogy a megállapítással és a beszedéssel járó adminisztráció költsége aránytalanul magas. Az elkerülhető adminisztráció és költségtérítések kiváltásának másik módja az, hogy az adatkezelő alternatívát (például a nagyszámú irat kiadására irányuló adatigénylés esetén betekintési lehetőséget) kínál fel az adatigénylőnek.

Az Infotv. 29. § (3) bekezdése a dokumentummásolatok kiadásával összefüggő költségek mértékéig teszi lehetővé költségtérítés megállapítását, amelynek összegéről az igénylőt az igény teljesítését megelőzően tájékoztatni kell. Ebben az esetben a 29.§ (3a) bekezdése alapján az igénylőt nyilatkoztatni kell ugyan az igénylés fenntartásáról (és a nyilatkozat megtételéig eltelt idő a válaszadási határidőbe nem számít be), azonban az igénylés fenntartása esetén azt az így módosított határidőben (azaz a költségtérítés befizetését jellemzően be nem várva) kell teljesíteni.

Az Infotv. 29. § (4) bekezdése a jelentős erőforrásigényű adatigénylések költségtérítéshez kötését teszi lehetővé: ezek olyan igénylések, amelyek teljesítése a közfeladatot ellátó szerv alaptevékenységének ellátásához szükséges munkaerőforrás aránytalan mértékű igénybevételével jár, illetve a másolatként igényelt dokumentum vagy dokumentumrész jelentős terjedelmű, illetve a költségtérítés mértéke meghaladja a közérdekű adat iránti igény teljesítéséért megállapítható költségtérítés mértékéről szóló 301/2016. (IX. 30.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Költségrendelet) 4. §-ban meghatározott 5.000 forintos összeget. Ezek esetében nemcsak az igénylőnek a költségtérítés ismeretében tett, az igénylést fenntartó nyilatkozata, hanem a költségtérítés befizetése is feltétele az adatigénylés teljesítésének, amelynek 15 napos határideje utóbbtól kezdődik.

⁴⁸ A NAIH tájékoztatója a közérdekűadat-igénylés költségtérítéséről, 2021. július 15., <https://www.naih.hu/dontesek-informacioszabadsag-tajekoztatok-kozlemlenyek?download=392:tajekoztato-a-kozerdeku-adatigenyles-koltsegteriteserol>



A munkaerőráfordítás költségének, mint egzakt módon a legkevésbé meghatározható költségelemnek a felszámítása esetében fontos, hogy az három együttes feltétel – az adatkezelő alaptervékenysége ellátásához szükséges foglalkoztatottak közreműködése, munkaerőráfordításuk aránytalan mértéke és a Költségrendelet 3. § (1) bekezdése szerinti, négy órát meghaladó mértékű összes munkaerő-ráfordítás fennállása esetén – számolható csak fel.

Az Infotv. 29. § (5) bekezdése szerint a költségtérítés mértékének meghatározása során az alábbi költségelemek vehetők figyelembe:

- a) az igényelt adatokat tartalmazó adathordozó költsége,
- b) az igényelt adatokat tartalmazó adathordozó az igénylő részére történő kézbesítésének költsége, valamint
- c) ha az adatigénylés teljesítése a közfeladatot ellátó szerv alaptervékenységének ellátásához szükséges munkaerőforrás aránytalan mértékű igénybevételével jár, az adatigénylés teljesítésével összefüggő munkaerő-ráfordítás költsége.

Ezek legmagasabb összegét a Költségrendelet 1-4. §-ai határozzák meg, az abban foglalt értékektől az adatkezelő felfelé nem, lefelé azonban szabadon eltérhet. A költségtérítés adatigénylésenként számítható. A munkaerő-ráfordítási költségeket egész órára kell kerekíteni, személyenkénti bontásban, a konkrét összegek megjelölése mellett. A költségtérítést általános forgalmi adó nem terheli, hiszen nincs szó adóköteles szolgáltatásnyújtásról.

Az Infotv. 29. § (5) bekezdése és a Költségrendelet a felszámolható költségek jellegére és összegére is egyértelmű iránymutatást adnak: azokból felső korlátok mellett a másolatkészítés, kézbesítés, illetve az adatok felkutatásához, összesítéséhez és rendszerezéséhez, az igényelt adat adathordozójáról másolat készítéséhez és a másolaton a meg nem ismerhető adatok felismerhetetlenné tételéhez szükséges munkaórákra eső munkaerőköltség közvetlen költségét kell figyelembe venni. Ez a tényleges költség viszont adatkezelőnként eltérő, így ennek számítási módját célszerű módszertanban, belső szabályzatban vagy egyéb módon rögzíteni. Ez hozzájárulhat a következetes adatkezelői gyakorlat kialakításához, egyben egyszerűbbé is teszi a költségkalkulációt és annak indokolását elkészítő munkatársak dolgát.

Bár a költségtérítésekre vonatkozó szabályozás egészéből nyilvánvaló, hogy a jogintézmény kifejezetten a válaszadással járó számottevő mértékű költségek adatigénylőre terhelését célozza, azonban a költségtérítés mértékének nincs jogszabályi minimuma. Ez azonban nem jelenti azt, hogy bármi értelme lenne olyan csekély összegű költségtérítések megállapításának, amelyek összege nem nagyobb, mint a megállapításukkal, befizetésükkel és adminisztrációjukkal az adatkezelő és az adatkezelő oldalán felmerülő adminisztrációs terhek költsége. Ennek elkerülésére kézenfekvő megoldás, ha a Költségrendeletben 4. §-ában megállapított 5.000 forintos érték alatt az adatkezelő nem állapít meg költségtérítést.

A költségtérítés megállapításával és összegével szemben az Infotv. 52. § (1) bekezdése alapján a NAIH-nál bejelentés tehető, illetve az bírósági jogorvoslattal támadható az Infotv. 31. § (1) bekezdése alapján. Az erre irányuló kereset önállóan és az adat kiadására irányuló perben is benyújtható, illetve annak sincs akadálya, hogy a már megfizetett költségtérítést vitassa az adatigénylő.

A Kúria Pfv.IV.21.156/2018/4. ítélete hatályában tartotta azt a jogerős ítéletet, amely jogszerűnek mondta ki egy helyi önkormányzati tulajdonban álló gazdasági társaság **teljes** (egy hatéves időtartamban az összes munka-, megbízási, vállalkozási, adásvételi, bérleti és kölcsönszerződésre kiterjedő) **szerződésállományának közérdekű adatként való kiadására vonatkozó adatigénylés esetében 7.045.668 forint költségtérítés** megállapítását. A bíróságok az ügyben elfogadták azt, a Költségrendeleten alapuló adatkezelői kalkulációt, hogy az átlagosan négyoldalas terjedelmű 1584 szerződés kiadása során és a meg nem ismerhető adatok kitarakása és az adatok kiadásra előkészítése összesen 1584 óra jogi és adminisztrációs munkaráfordítást igényel. A Kúria ebben és több, hasonló adatigénylés alapján ügyben külön is rögzítette, hogy ha a felperes adatigénylő a közérdekű adat kiadására indított perben a költségtérítés megfizetésétől elzárkózik, a költségtérítés összegének megállapítására vonatkozó kereseti kérelmet pedig nem terjeszt elő, akkor az megalapozza a kereset jogszerű elutasítását.



A Kúria Pfv.IV.22.218/2017/4. számú ítélete hatályában tartotta a Kaposvári Törvényszék azon jogerős ítéletét, amely elutasította egy települési önkormányzat által megállapított közérdekű adat postai úton, nyomtatott levélben történő kiadásának postaköltségére megállapított 680 (postai küldeményenként 340) forintos költségtérítés jogellenességének megállapítására vonatkozó keresetet, mivel a postaköltség a Költségrendelet és a helyi közzétételi szabályzat alapján is felszámolható volt, és az a ténylegesen felmerülő postai díjak összegének megfelelt. A NAIH-ot és három bírósági szintet is megjárt ügy tanulságos részlete, hogy a – sokkal – későbbi pernyertes önkormányzat a költségtérítés megállapításáról és mértékéről egyébként a két adatigénylőt postai úton tájékoztatta, aminek szükségképpen szintén megvolt az ügyben szereplő összegekkel összevethető postaköltsége.



5 A MEGTAGADÁSI OKOK ÉRTELMEZÉSE

5.1 A főszabály: nyilvánosság

Amint arra az 1.1. pontban már utaltunk, a működésükkel kapcsolatos adatok nyilvánosságát és megismerhetőségét a helyi önkormányzatok és az általuk irányított szervezetek is széles körben kötelesek biztosítani. Az Alaptörvény, Magyarország legmagasabb szintű jogforrása a nyilvánosság általi ellenőrizhetőséget egyrészt az egyének alapjogának deklarálásával biztosítja, másrészt – azt egyértelműsítve, kiegészítve – a közpénzek felhasználásával kapcsolatos adatokat közérdekű adattá nyilvánítja, harmadrészt az átláthatóságot a közfeladatot ellátó szervek, a közpénzekkel gazdálkodó szervek kötelezettségévé teszi. Az önkormányzatok vonatkozásában pedig az Möt. szintén olyan alapelveként rögzíti a széleskörű nyilvánosság követelményét, amelynek az önkormányzat működését mindenkor át kell hatnia.⁴⁹

Annak eldöntése során, hogy a beérkezett adatkérés teljesítésének van-e jogi akadálya (azaz fennáll-e az alábbi 7.2 pontban felsorolt okok valamelyike), az adatkérés címzettjének mindvégig figyelemmel kell lennie a nyilvánosság általános követelményére. E követelményből következik az is, hogy a megtagadási okokat szűken kell értelmezni.

Möt. 2. § „(2) A helyi önkormányzás a helyi közügyekben demokratikus módon, széles körű nyilvánosságot teremtve kifejezi és megvalósítja a helyi közakaratot.”

Infotv. 32. § „32. § A közfeladatot ellátó szerv a feladatkörébe tartozó ügyekben - így különösen az állami és önkormányzati költségvetésre és annak végrehajtására, az állami és önkormányzati vagyron 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.”

5.2 Az adatkiadás akadályai

Az adatnyilvánosság főszabálya nem jelenti azt, hogy az önkormányzat – ideértve az önkormányzathoz kapcsolódó közfeladatot ellátó egyéb szervezeteket is – a hozzá beérkező adatkéréseket minden esetben mérlegelés nélkül teljesíteni tudja. Az adatigénylés teljesítésének gyakorlati és jogszabályi akadályai egyaránt lehetnek. Az első kategóriába azok az esetkörök tartoznak, amikor a megkeresett szerv nem rendelkezik a kért adatokkal (7.2.1. és 7.2.2. pont). Jogszabályi akadálya van az adatkérés teljesítésének olyan esetben, amikor az adatfajta, illetve az egyedi eset körülményeinek mérlegelése alapján a jogalkotó által is elismerten szükséges lehet a közérdekű adatok megismerhetőségének korlátozása. Ezekben az esetekben közös, hogy a jogalkotó elismer valamely, az adatnyilvánossággal versengő jogot vagy érdeket, amelyet bizonyos esetben az adatnyilvánosság aránytalanul korlátozna.

Vannak olyan esetkörök, ahol a versengő érdekek összemérését a jogszabály maga végzi el. Ilyen esetben az önkormányzat feladata abban áll, hogy azonosítsa, az adatkérés valamely olyan tárgykörre irányul, amely vonatkozásában a törvény kizárja a nyilvánosságot. Ilyen például a 7.2.3. pontban tárgyalt esetkör, minősített adatot az önkormányzat nem adhat ki.

A gyakorlatban előforduló kihívást azok a megtagadási okok jelentik, amelyek kapcsán a jogalkotó ugyan elismeri, hogy potenciálisan egy versengő érdek a nyilvánosságot korlátozhatja, de a döntést nem végzi el a jogszabály, hanem az adatkezelőt kötelezi egyedi mérlegelésre. Ez az úgynevezett érdek mérlegelési teszt. Az adatkezelőnek ilyenkor azt kell mérlegelnie, hogy a megtagadás alapjául szolgáló közérdek nagyobb súlyú-e a közérdekű adat megismerésére irányuló igény teljesítéséhez fűződő közérdeknél. Az adat kiadása ezekben az

⁴⁹ Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Möt.) 2. § (2) bekezdés.



esetekben csak akkor tagadható meg, ha erre a kérdésre igenlő válasz adható. Fontos kiemelni, hogy ez az érdekmérlegelés is bírói felülvizsgálat tárgya lehet.

Általánosságban szükséges rögzíteni, hogy jogvita (esetleges adatper) esetén **az adatkiadás megtagadásának jogszerűségét, megalapozottságát az adatigénylést megtagadó önkormányzatnak kell bizonyítania.**

Egy megtagadási ok jogszerűtlen felhívása nem jelenti azt, hogy az adatot biztosan ki kell adni. Adott esetben a bíróság azt is megállapíthatja, hogy a felhívott megtagadási ok nem volt alkalmazható, de a perben az önkormányzat által hivatkozott más körülmény megalapozza az adatigénylés megtagadását.

Az Infotv. 30. § (5) bekezdése szerint „(5) 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.”

Az Infotv. 31. § (2) bekezdése alapján „A megtagadás jogszerűségét és a megtagadás indokait, illetve az adatigénylés teljesítéséért megállapított költségtérítés összegének megalapozottságát az adatkezelőnek kell bizonyítania.”

BH 2009.3.81 Az adatkezelő a közérdekű adat megismerésére irányuló kérelem elutasítása esetén annak jogszerűsége alátámasztására a perben olyan indokra is hivatkozhat, amely az eredeti elutasításban nem szerepelt.

5.2.1 Adathiány (nincs adat) / nem adatkezelő a címzett

A gyakorlatban sokszor előforduló megtagadási ok, hogy a kért adattal az adatigénylés címzettje nem rendelkezik. Egy esetleges jogvita esetén az adatigénylőnek kell bizonyítania azt, hogy az adat az adatkérés címzettjének rendelkezésére áll. Abban az esetben, ha az adatkérés megtagadó szerv azzal védekezik, hogy ő nem adatkezelő, a rá vonatkozó szabályok előírásai alapján kell állást foglalni abban a kérdésben, hogy keletkeznek-e nála a kért adatok. Ha jogszabály szerint, vagy bármilyen ráutaló adat, információ szerint a kért adattal az adatkezelő rendelkezik, vagy rendelkeznie kell, akkor ilyen hivatkozás mellett is adat kiadására kötelező határozat születik az egyéb feltételek megléte esetén.⁵⁰

Ki kell emelni, hogy az igényléssel érintett **önkormányzat nem létező adatok, így például az általa kezelt adatokból szerkesztett statisztikai adatsor előállítására** az adatkérés teljesítése érdekében **nem kötelezhető.** E körben a bírói gyakorlat az adatnyilvánosság felé mozdul el, és olyan esetben is elvárja az adatkérés teljesítését, amikor a kért adat nincs ugyan rögzített információ formájában az adatkezelő birtokában, de annak előállítása nem jelent számottevő nehézséget. Ennek megítélése során figyelemmel kell lenni az eset körülményeire, így az adatkezelő szervezeti erőforrásaira és az adatok jellegére is (pl. könnyen megszerezhető, digitálisan feldolgozható adatok).

Önmagában az, hogy a kért adatnak nem az adatkérés címzettje az előállítója vagy kizárólagos adatkezelője, a megtagadást nem alapozza meg. Egy-egy adat vonatkozásában ugyanis lehetséges, hogy több olyan adatkezelő van, akik bármelyikétől kérhető az adat.

A gyakorlatban nem egyszer felmerül, hogy átszervezést, belső átalakítást, hatáskörök áttelepítését követően az adatot korábban kezelő szerv, mint az adatigénylés címzettje arra hivatkozva tagadja meg az adatigénylést, hogy a kért adatot nem kezeli. Ezt a gyakorlat a NAIH állásfoglalása alapján finomítani kell: különösen akkor, amikor a tényleges adatkezelő jelenleg vagy korábban a címzett

⁵⁰ A Kúria 2017.EI.II.J.GY.P.3. számon közzétett, az ítélezési gyakorlatot áttekintő összefoglaló véleménye, p.17.



alárendeltségébe tartozik vagy tartozott, elvárható, hogy a megkeresett szerv az adatigénylés elutasításával egyidejűleg nyújtson felvilágosítást a tényleges adatkezelő személyéről.⁵¹

A Kúria Pfv.20862/2016/4. számú határozata közérdekű adat kiadása tárgyában. „Abban az esetben, ha az alperes azzal védekezik, hogy nem adatkezelő, a rá vonatkozó szabályok előírásai alapján kell állást foglalni abban a kérdésben, hogy keletkeznek-e nála a kért adatok. Amennyiben igen, az alperes bizonyíthatja, hogy mégsem rendelkezik a kért adattal a jogszabályi vagy egyéb belső szabályozás szerinti kötelezettség ellenére.

[...] A Kúria már több esetben állást foglalt abban a kérdésben, hogy az adatkezelő kizárólag a ténylegesen létező és kezelésében levő adatok kiadására köteles. Amennyiben az alperes nem ismeri el, vitatja a kért adatok létezését, kezelését, ezzel szemben a felperesnek kell a perben azt az állítását alátámasztania, hogy a per tárgyát képező adatok valóban léteznek és azok az alperes kezelésében vannak. Ugyanis nemleges tények bizonyításának nincs helye. A Pp. 164. § (1) bekezdése alapján pedig a per eldöntéséhez szükséges tényeket általában annak a félnek kell bizonyítania, akinek érdekében áll, hogy azokat a bíróság valóban fogadja el. Az alperes tagadása esetén önmagában annak feltételezése, hogy a kért közérdekű adatoknak létezniük kell - konkrét tényalap nélkül - nem teszi lehetővé az alperes adatkiadásra kötelezését

[...] az ügyben eljáró bíróságok jogszabálysértés nélkül jutottak arra a következtetésre, hogy olyan közérdekű adatok kiadására nem kötelezhető az alperes, amelynek létrejöttét tagadja, létezésüket pedig a felperes nem valószínűsíti.”

azt, hogy az alperes az igényelt adatok kezelője, a felperesnek kell bizonyítania, mert az ő érdekében áll annak igazolása, hogy a kiadni kért adatok az alperes rendelkezésére állnak. Kizárólag logikai alapon nem lehet következtetni az adatkezelői minőségre.”

BH 2009.3.81 „Ha a kért adat nincs rögzített információk formájában az adatkezelő birtokában, az adatkezelő annak előállítására csak akkor kötelezhető, ha az számottevő nehézséget nem jelent. Ha az igénylő valamennyi, az adatkezelő által kezelt adat megismerését igényli, úgy jogszerűen hivatkozik az adatkezelő általában arra, hogy a kérelem teljesítése nemzetbiztonsági érdeket sért vagy mások jogait veszélyezteti.”⁵²

A NAIH/2017/1007/6/V. számú jelentése Az adatigénylő egy éves időszakot megjelölve kérte az önkormányzatot, hogy az önkormányzat által vállalkozásokkal, gazdasági szereplőkkel kötött szerződések közül küldje meg részére mindazokat, amelyek szerződéses értéke 400.000 és 5.000.000 forint közötti. Az önkormányzat arra hivatkozással tagadta meg a szerződések kiadását, hogy nem rendelkezik olyan adatbázissal, amely segítségével a papír alapon, irattárban iktatott szerződések a kért kritériumok szerint rendszerezhetőek, kereshetőek lennének, új adatbázis előállítására pedig az önkormányzat nem kötelezhető. A NAIH e hivatkozást nem ítélte elfogadhatónak, és felszólította az önkormányzatot a kért adatok kiadására.

A Kúria Pfv.IV.20.268/2017/5. számú ítélete olyan, települési önkormányzathoz benyújtott adatigénylést bírált el, amely ügyvédi megbízási szerződések kiadására, valamint arra vonatkozott, hogy egy, az adatigénylésben megjelölt ügyvédnek az önkormányzattól kapott ügyvédi megbízása mely ügyvédi feladatok ellátására terjed ki, mióta áll az önkormányzattal szerződéses kapcsolatban, kiválasztására milyen módon került sor, illetve a feladatok ellátásáért mekkora összegű díjazásban részesül. A Kúria hatályában fenntartotta az adatok kiadását elrendelő jogerős ítéletet, mivel álláspontja szerint az ügyben a felperes „nem igényelt minőségileg „új” adatot, amelynek létrehozása egy professzionális apparátussal rendelkező alperes számára bármilyen számottevő nehézséget jelentene”.

A Kúria Pfv.IV.21.239/2016/5. számú ítélete olyan adatigénylést bírált el, amely – más adatkörök mellett – annak megismerésére irányult, hogy egy adott települési önkormányzat egy többéves

⁵¹ A NAIH Ajánlása az igényelt közérdekű adatot ténylegesen kezelő szervezetre vonatkozó tájékoztatási kötelezettségről, 2022.

⁵² A jelenleg hatályos Infotv. alkalmazási körében az idézett BH megállapításait alkalmazhatónak mondja ki például a Kúria Pfv.21083/2015/3. számú precedensképes határozata.



időszakban évenkénti és kedvezményezettek szerinti bontásban mekkora összeget költött helyi sajtóorgánumok támogatására, fenntartására, illetve az azokban való hirdetések, PR-megjelölések közzétételére. Az alperes önkormányzat arra hivatkozott, hogy az adatok a kért formában nem léteznek, új adat (adatsor) létrehozására pedig a bírói gyakorlat alapján az adatkezelő nem kötelezhető. A Kúria hatályában fenntartotta a jogerős ítéletnek ezen adatok kiadását elrendelő rendelkezéseit, mivel az alperes önkormányzat *„érdemben nem bizonyította, de még csak nem is adta elő, hogy ténylegesen milyen adatokkal rendelkezik és ehhez képest valóban számottevő nehézséget jelentene-e a kért adatok szolgáltatása (egyszerű összeadásról, egymás mellé rendezésről, vagy több személyes kutatómunkáról lenne szó), így az alperes ezen hivatkozása sem állja meg a helyét”*.

A Kúria Pfv.IV.20.193/2015/4. számú ítélete egy Nagyatád Város Önkormányzatának benyújtott, a hulladékszállításra vonatkozó statisztikai adatok kiadására irányuló adatigénylést bírálta el. A Kúria hatályában fenntartotta az adatigénylő keresetét elutasító jogerős ítéletet, mivel egyetértett az első- és másodfokon eljáró bíróságokkal abban, hogy az önkormányzat nem köteles az általa úrtartalom szerint nyilvántartott – és úgy rendelkezésre is bocsátott – adatokat az adatigénylő által kért módon, azaz térfogatban megadni, mivel az átszámítás egyszerű matematikai művelettel nem végezhető el, az önkormányzat pedig új adat előállítására az adatigénylés teljesítése során nem köteles.

A NAIH ajánlása az igényelt közérdekű adatot ténylegesen kezelő szervezetre vonatkozó tájékoztatási kötelezettségről (2022) Az ajánlás által bemutatott ügyben a közérdekűadat-igénylő *„az általa illetékesnek és hatáskörrel rendelkezőnek vélt szervekhez nyújtott be közérdekűadat-igénylést, amelyek az adatigénylést arra való hivatkozással utasították el, hogy a kért és egyébként jogszabályi rendelkezések alapján is létező adatokat, dokumentumokat nem kezelik, de további tájékoztatást nem adtak.”*

A NAIH álláspontja szerint *„Az adatigénylés elutasítása formálisan ugyan megalapozott volt, tekintettel arra, hogy jelenleg az adatok tényleges kezelője az egyik szervezetből kivált, intézeti formában tovább működő korábbi szervezeti egység, de az alapvető jog gyakorlását nem segítette, hogy a szakismeretekkel rendelkező, közfeladatot ellátó szervek egyike sem tartotta szükségesnek azt, hogy az új adatkezelő személyéről tájékoztassa az adatigénylőt.”*

A NAIH ajánlása szerint *„a közérdekűadat-igénylések 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.”*

Példa 4. A.: Taktacsehi Város önkormányzata tevékenységével kapcsolatban az illetékes kormányhivatal jogszabálysértést észlel, és törvényességi felhívással él. Az eljárás eredményeképp a jogsértő állapotot az önkormányzat elhárítja. Később egy állampolgár közérdekűadat-igényléssel él és kéri az önkormányzattól a kormányhivatal felhívásának kiadását. Az önkormányzat az adatigénylést arra hivatkozva tagadja meg, hogy a felhívást a kormányhivatal készítette, így a kormányhivatal az adatkezelő. Ha a kérelmező adatpert indít, akkor abban a bíróság minden bizonnyal megállapítja, hogy bár a kormányhivatal az Infotv. 3. § 9. pontja alapján kétségtelenül adatkezelőnek minősül, önmagában ebből nem következik, hogy az önkormányzat ne kezelné ezt az adatot, így az adatkezelői minőség hiányára hivatkozással a felhívás kiadása jogszerűen nem tagadható meg.

5.2.2 Minősített adatok

A törvény mérlegelést nem tűrő, abszolút korlátként rögzíti, hogy minősített adat akkor sem tehető közzé, ha egyébként közérdekű vagy közérdekből nyilvános adatnak minősülne. **A gyakorlatban az**



önkormányzatok kezelésében kevés minősített adat fordul elő,⁵³ de nem kizárható, hogy – akár párhuzamos adatkezelőként – az önkormányzat birtokában van ilyen adat. Esetlegesen az önkormányzat feladatellátása során is keletkezhet ilyen adat, amelynek minősítését az önkormányzatnak kell kezdeményeznie az irányadó jogszabályok szerint.

Amennyiben az adatot az adatigénylés elbírálása, vagy akár az adat kiadása iránti per ideje alatt minősítik, ez is akadály a adat kiadásának.

Minősített adat a minősített adat védelméről szóló 2009. évi CLV. törvényben (Mavtv.) rögzítettek szerint az illetékes szerv által minősített adat. A Mavtv. a minősített adatnak két fajtáját különböztetni meg: a nemzeti minősített adatot és a külföldi minősített adatot.⁵⁴ A minősítést az köteles kezdeményezni, akinél az állami vagy közfeladata ellátása során a minősítési feltételeknek megfelelő adat keletkezik.⁵⁵

A Mavtv. alapján valamely adat az alábbi három feltétel fennállása esetén védhető minősítéssel. (i) Az első feltétel, hogy a keletkezett adat az alábbi, minősítéssel védhető közérdekek körébe tartozzon.⁵⁶ Ilyen minősítéssel védhető közérdek Magyarország szuverenitása, területi integritása, alkotmány rendje, honvédelmi, nemzetbiztonsági, bűnüldözési és bűnmegelőzési tevékenysége, igazságszolgáltatási, központi pénzügyi, gazdasági tevékenysége, külügyi vagy nemzetközi kapcsolatai, állami szervezete illetéktelen külső befolyástól mentes, zavartalan működésének biztosítása. (ii) A második feltétel, hogy az adat nyilvánosságra hozatala, jogosulatlan megszerzése, módosítása vagy felhasználása, illetéktelen személy részére hozzáférhetővé, valamint az arra jogosult részére hozzáférhetetlenné tétele károsítsa a minősítéssel védhető közérdeket. (iii) Végül, hogy az adat nyilvánosságának, megismerhetőségének korlátozása szükséges legyen. E három feltétel teljesülése esetén is az adat minősítéssel csak a legszükségesebb ideig védhető.⁵⁷ A minősítés a kárközpontú minősítési rendszeren alapul, vagyis minél nagyobb veszéllyel fenyeget a minősített adattal való visszaélés, a védendő érdekek sérelme, annál magasabb szintű biztonsági követelményeknek kell érvényesülniük a védelem során (pl. a lehetséges kármérték alapozza meg a minősítési szintet és ezáltal a minősítés érvényességi idejét).

Ha akár bírósági eljárásban (praktikusan egy adatigénylési perben), akár a NAIH tudomásszerzése révén az merül fel, hogy az adat minősítése jogellenes, titokfelületei eljárásnak van helye, amelyre a NAIH illetékes. Ha a minősítést törvénysértőnek ítéli, a minősítést fel kell oldani. Az adatot minősítő szerv ezt a döntést bíróságon támadhatja meg.⁵⁸

29/2014. (IX. 30.) AB határozat „A minősített adatok megismerhetőségét az Infotv. 27. § (1) bekezdése kategorikusan kizárja, amikor úgy rendelkezik, hogy "[a] közérdekű vagy közérdekből nyilvános adat nem ismerhető meg, ha az a minősített adat védelméről szóló törvény szerinti minősített adat." Az Infotv. tehát a nyilvánossághoz fűződő közérdek mérlegelését a minősített adat megismerése iránti igény esetében kizárja, hiszen ilyen igényt a minősített közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismerése iránt nem is lehet előterjeszteni.”

A Fővárosi Ítéltábla Pf.21394/2012/4. számú határozata A felperes keresetében kérte az alperes kötelezését az állományába tartozó kormánytisztviselők meghatározott adatainak kiadására. Az elsőfokú bíróság a nemzetbiztonsági vagy külügyi biztonsági szempontból érzékeny adatok tekintetében úgy foglalt állást, hogy azok minősítése kezdeményezhető, de minősítés hiányában a kiadás nem tagadható meg. A másodfokú eljárásban az adatkezelő tájékoztatta a bíróságot, hogy időközben a tárca közigazgatási államtitkára titkossá minősítette a Külügyminisztérium állományába tartozó kormánytisztviselők kérdéses adatait tartalmazó összesítő kimutatást. A jogerős ítélet megállapította, hogy a másodfokú eljárásban olyan akadály merült fel, amelyet az Infotv. alapján

⁵³ A Kúria 2017-ben végzett elemzésének megállapítása szerint e megtagadási okra hivatkozás „a gyakorlatban meglehetősen ritkának számít.” Vö. „közérdekű adatok kiadásával kapcsolatos perek” bírósági gyakorlata tárgykörére felállított joggyakorlat-elemző csoport összefoglaló véleménye, 2017.EI.II.J.GY.P.3. szám, p.15.

⁵⁴ Mavtv. 3. § 1. pont a) pont

⁵⁵ Mavtv. 6. § (1) bekezdés

⁵⁶ Mavtv. 5. § (1) bekezdés

⁵⁷ Mavtv. 5. § (3) bekezdés

⁵⁸ Infotv. 62-63 §§.



figyelembe kellett venni a közérdekű adatok megismerésével kapcsolatosan, amely az elsőfokú eljárás idején még nem állt fenn. A másodfokú bíróság az adatok időközbeni minősítését nem hagyhatta figyelmen kívül, erre tekintettel az elsőfokú bíróság döntését megváltoztatta, és az adatigénylő keresetét elutasította.

5.2.3 Személyes adatok

A gyakorlatban igen gyakran fordul elő, hogy az adatigénylő által kért adatok között személyes jellegű adatok is megtalálhatók. A kérdés számos jogértelmezési problémát vethet föl, ugyanis az Infotv. a személyes adatokat kivonja a közérdekű adat fogalma alól, azaz személyes adat nem lehet közérdekű adat. E körben a legfontosabb azt rögzíteni, hogy ennek ellenére **a törvény közérdekből nyilvános adatként** – a célhoz kötött terjesztés feltétele mellett – **ilyen adatok kiadását is kötelezővé teheti.**

A gyakorlatban leggyakrabban felmerülő, személyes adatokat érintő adatigénylések a polgármesteri hivatalban dolgozó köztisztviselők fizetésével, esetleges jutalmaival, juttatásával kapcsolatban kérnek tájékoztatást.

Elsőként meg kell vizsgálni, hogy az adatok személyes adatok-e. Erre igenlő válasz adható, hiszen a fenti adatok az érintett természetes személyre vonatkozó adatok.

Arra tekintettel, hogy az érintettek közfeladatot ellátó szervnél dolgoznak, meg kell vizsgálni, hogy van-e olyan törvényi rendelkezés, amely a kért adatokat közérdekből nyilvános adatként minősíti. Erre is igenlő válasz adható: az Infotv. szerint „*Közérdekből nyilvános adat a közfeladatot ellátó szerv feladat- és hatáskörében eljáró személy neve, feladatköre, munkaköre, vezetői megbízása, a közfeladat ellátásával összefüggő egyéb személyes adata, valamint azok a személyes adatai, amelyek megismerhetőségét törvény előírja.*” Az érintettek jogállását meghatározó törvény, a Kttv.⁵⁹ további adatokat minősít közérdekből nyilvánosnak. A Kttv. 179. §-a, amely a Kttv. 226. §-a alapján a közszolgálati tisztviselőkre – azaz például az önkormányzat alkalmazottaira – is irányadó. A Kttv. rendelkezései kifejezetten közérdekből nyilvános adatként minősítik a köztisztviselő illetményét.⁶⁰

A köztisztviselő illetményére vonatkozó adat tehát közérdekből nyilvános, annak megismerését igény esetén lehetővé kell tenni.⁶¹

Jogértelmezési nehézséget okozhat az a törvényi kitétel, hogy a „*közérdekből nyilvános személyes adatok a célhoz kötött adatkezelés elvének tiszteletben tartásával terjeszthetők*”.⁶² Jellemző ugyanis, hogy az adatigénylő valamilyen közéleti tevékenységéhez kapcsolódóan él az adatigényléssel (pl. újságíró). Ilyen esetben felmerül, hogy nem sérti-e a célhoz kötött terjesztés elvét az, ha az önkormányzat olyan adatigénylőnek adja ki a kért információkat, akinek nyilvánvaló célja a megszerzett adatok nyilvánosságra hozatala (pl. cikk írása).

A NAIH ezzel kapcsolatban rögzítette, hogy nem sérti a célhoz kötött adatkezelés elvét az a magatartás, amely más alapjog, így tipikusan a véleménynyilvánítás szabadsága és a sajtó szabadsága gyakorlására tekintettel, azzal arányosan valósul meg. **A célhoz kötöttség tehát nem lehet akadálya a sajtószabadságnak. A nyilvánosságra hozatal jogszerű, amennyiben az a közfeladatot ellátó szervek átlátható működése körében, a közügyek, közfeladatok megvitatása érdekében történik.**⁶³ Sérti ugyanakkor ezen követelményt az, ha a személyes adatokat visszaélészerűen, például személyes adatokat is tartalmazó, közügyet nem érintő adatbázis-építésre használják fel. E körben azonban az adatot az adatigénylés során kiadó önkormányzat felelőssége annyiban áll, hogy a célhoz kötöttség követelményére az adatkérőt figyelmeztesse.

⁵⁹ közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Kttv.)

⁶⁰ Kttv. 179. § i) pont.

⁶¹ Infotv. 26. § (1) bekezdés.

⁶² Infotv. 26. § (2) bekezdés.

⁶³ Ld. pl. NAIH/2020/14/6. sz. állásfoglalás.



Gyakran előforduló eset, hogy az adatigénylő olyan szerződések kiadását kéri, amelyeket az önkormányzat, vagy az önkormányzat által fenntartott intézmények, illetve az önkormányzati tulajdonban lévő gazdasági társaságok kötöttek. E szerződésekben előfordulhat, hogy a szerződő fél magánszemély, akinek személyes adatait (neve, címe, bankszámlaszáma) és egyéb rá vonatkozó adatokat a szerződés tartalmaz.

Amennyiben a kiadni kért adatok személyes adatot és közérdekű, illetve közérdekből nyilvános adatot is tartalmaznak, az adatkérés teljesítése nem tagadható meg. A teljesítés előtt azonban a személyes adatokat felismerhetetlenné kell tenni. Ez az anonimizálás. (lásd a 7.3. pontot)

További kérdésként merül fel a gyakorlatban az **önkormányzat által alapított**, illetve **önkormányzati tulajdonban álló**, de elkülönült társasági formában működő **cégek által kezelt személyes adatok nyilvánosságának problematikája**.

E társaságok jogállását külön törvény szabályozza (Köztul. tv.- 2009. évi CXXII. tv.. E törvény is tartalmaz olyan rendelkezéseket, amelyek a társaságban jelentős szerepet vállaló személyek egyes személyes adatait közérdekből nyilvánosnak minősítik.⁶⁴ E társaságok esetében az adatok nyilvánosságának, illetve hozzáférhetőségének biztosításáért a társaság vezetője felel.⁶⁵

Az önkormányzat által fenntartott egyéb intézmények alkalmazottainak, munkavállalóinak vonatkozásában – amennyiben ágazati törvény másképp nem rendelkezik – az Infotv. szabályai alkalmazandók. E rendelkezések pedig nem minden alkalmazottra vonatkozóan állapítanak meg közérdekből nyilvános adatköröket: csak azok esetében kell az Infotv. rendelkezéseit alkalmazni, akiknek tevékenysége az adott közfeladatot ellátó szerv jogszabályban nevesített feladatkörébe tartozik. A közfeladatot ellátó szerv ilyen működéséhez tartozik minden olyan tevékenység, amelynek végzésére az adott szervet jogszabály feljogosítja vagy kötelezi.

A közhatalmi döntések meghozatalában részt nem vevő (sem azt előkészítő, sem döntéshozó), azokhoz közvetlenül nem kapcsolódó adminisztratív feladatokat ellátó munkatársak adatai személyes adatok (pl. takarító és karbantartó személyzet, portás, gépkocsivezető, biztonsági személyzet).⁶⁶

Infotv. 3. § 2. „személyes adat: az érintettre vonatkozó bármely információ”

Infotv. 3. § 5. „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 értékelésre, a birtokolt adatfajtákra és a működést szabályozó jogszabályokra, valamint a gazdálkodásra, a megkötött szerződésekre vonatkozó adat;”

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

(2) Közérdekből nyilvános adat a közfeladatot ellátó szerv feladat- és hatáskörében eljáró **személy neve, feladatköre, munkaköre, vezetői megbízása, a közfeladat ellátásával összefüggő egyéb személyes adata**, valamint azok a személyes adatai, amelyek megismerhetőségét törvény előírja. A közérdekből nyilvános személyes adatok a célhoz kötött adatkezelés elvének tiszteletben tartásával terjeszthetők. A közérdekből nyilvános személyes adatok honlapon történő közzétételére az 1. melléklet és a közfeladatot ellátó személy jogállására vonatkozó külön törvény rendelkezései irányadók.

⁶⁴ Takarékos tv. 2. § (1) és (2) bekezdései.

⁶⁵ Takarékos tv. 2. § (7) bekezdés.

⁶⁶ Vö. NAIH-3347-2/2012/V. sz. állásfoglalás



A Takarékos tv. 1. § a) pontja szerint köztulajdonban álló gazdasági társaságnak minősül „az a gazdasági társaság, amelyben a Magyar Állam, helyi önkormányzat, a helyi önkormányzat jogi személyiséggel rendelkező társulása, többcélú kistérségi társulás, fejlesztési tanács, nemzetiségi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat jogi személyiségű társulása, költségvetési szerv vagy közalapítvány külön-külön vagy együttesen számítva többségi befolyással rendelkezik”.

NAIH-4931-2/2012/IV. „A törvény erejénél fogva a kormánytisztviselők és a köztisztviselők illetményére vonatkozó adat közérdekből nyilvános, az erre vonatkozó adatigényléseket polgármesteri hivatal esetében a jegyző köteles teljesíteni. Álláspontom szerint az illetményre vonatkozó adatok körét [...] ⁶⁷ tágan kell értelmezni, abba beletartoznak a közszolgálati jogviszonyra tekintettel, illetve azzal összefüggésben szerzett egyéb járandóságok, juttatások is. Ezen adatok nyilvánossága segítheti – egyebek mellett – az illetményre és egyéb pénzbeli, természetbeli juttatásokra vonatkozó egyenlő bánásmód követelményének érvényesülését is.”

NAIH-3347-2/2012/IV. „A kormánytisztviselőkhöz, köztisztviselőkhöz hasonlóan a közalkalmazottak is közfeladatot ellátó szerv feladat- és hatáskörében eljáró személynek minősülnek, így a közfeladat ellátásával összefüggő személyes adatai közérdekből nyilvánosak.

Minden olyan alkalmazott esetében, akik sem a Kttv., sem a Kjt. hatálya alá nem esnek, – külön törvény rendelkezése hiányában – az Infotv. 26. § (2) bekezdése alapján dönthető el, hogy a nevükre, beosztásukra, valamint a jutalmazásukra vonatkozó adat közérdekből nyilvános adatnak minősül-e.”

BH+ 2015.5.210 „A vezetői tisztséget betöltő közfeladatot ellátó személy feladatkörével közvetlenül összefügg iskolai végzettsége, ezért az közérdekből nyilvános adatként megismerhető.”

Az ügyben adatigényléssel fordultak Sz. Város Önkormányzat Polgármesteri Hivatalához, a jegyzőt is feltüntetve a címzésben. Az adatigénylő kérte a polgármesteri hivatal szervezeti egységeként működő Fejlesztési és Projekt Iroda irodavezetőjének összes megszerzett középfokú és/vagy felsőfokú iskolai végzettségére vonatkozó adat közlését. A város jegyzője válaszában a kért adat kiadását megtagadta azzal, hogy az Infotv. és a Kttv. 176-180. §-ának összevetésével azt állapította meg, hogy a kért adatok nem tartoznak a közérdekből nyilvános adatok körébe.

Az Infotv. 26. § (1) és (2) bekezdéseiből megállapítható, hogy közérdekből nyilvános adatként egyrészt a jogszabályban konkrétan meghatározott adatok, így az érintett személy neve, feladatköre, munkaköre, vezetői megbízása ismerhető meg. Emellett közérdekből nyilvános adatnak minősül (i) a személy közfeladat ellátásával összefüggő egyéb személyes adata, továbbá (ii) azok a személyes adatok, amelyek megismerhetőségét törvény előírja. Ez utóbbi (ii) pont szerinti körbe azok az adatok tartoznak, amelyekről a perbeli esetben a Kttv. 179. §-a kimondja, hogy közérdekből nyilvános adatok.

A Kttv. tételes felsorolása mellett tehát az Infotv. szerint a közfeladat ellátásával összefüggő egyéb személyes adat is közérdekből nyilvános adatnak minősül az (i) pont szerint. Ennek megítélésénél azt kell megvizsgálni, hogy a kiadni kért adat kapcsolódik-e az adatkezelő tevékenységéhez, működéséhez, a közpénzek felhasználásához, tárgyánál fogva érinti-e az alperes működését vagy sem. A „feladatkörével összefüggő” meghatározás olyan személyes adatokra vonatkozik, amelyek a közfeladat ellátásához szorosan kapcsolódnak. Mivel a Kttv.⁶⁸ a vezetői kinevezést végzettséghez köti, az ügyben a Kúria azt állapította meg, hogy az adott közfeladat ellátásával szoros összefüggésben áll az érintett, közfeladatot ellátó, vezetői tisztséget betöltő személy iskolai végzettségére vonatkozó adat, ezért annak kiadása jogszerűen nem tagadható meg.

A Kúria azt is kiemelte, hogy az adatkérés mindkét címzettje, a főjegyző és a polgármesteri hivatal is köteles lett volna kiadni a kért adatokat.

NAIH/2016/3031/2/IV. A szociális rászorultság alapján járó juttatások esetében e rászorultság ténye személyes adat, amelyre nem vonatkozik az adatnyilvánosság követelménye. „Természetesen ezen

⁶⁷ Az elhagyott rész: „figyelemmel a Kttv. 13. §-ában szereplő, az egyenlő bánásmód követelményét és érvényesülését előíró szabályokra is”

⁶⁸ Kttv. 129. § (2) bekezdés



nyilvánosság nem vonatkozik az olyan támogatási szerződésekre, amelyek például szociális rászorultság alapján kötöttek."

5.2.4 Üzleti titkok

A gyakorlatban számos esetben előfordul, hogy az önkormányzat gazdasági tevékenysége kapcsán az adatnyilvánossággal szemben valamely jogosult üzleti titkainak védelmére hivatkozással tagadja meg a kért adatok kiadását.

A NAIH által is hangsúlyozottan az „üzleti adatok, információk titokban maradásához fűződő méltányolható érdek az állami tulajdonban lévő vagy többségi állami részesedéssel működő gazdasági társaságok esetében is fennállhat. Mivel azonban sem a nemzeti vagyonról szóló törvény, sem az állami vagyonról szóló törvény nem differenciál a közfeladatot ellátó szervek között, a nyilvánosság ugyanolyan foka vonatkozik ezen gazdasági társaságokra, amely azonban azt eredményezheti, hogy a piaci versenyre gyakorol olyan hatást, mely által a piaci tevékenységet folytató nemzeti vagyonnal gazdálkodó vagy azzal rendelkező szereplő gazdasági érdekeit aránytalanul hátráltathatja, adott esetben ellehetlenítheti. Az információszabadság társadalmi rendeltetésével össze nem férő tág értelmezése tehát nem korlátozhatja aránytalanul a jogszerű nemzetgazdasági érdekeket.”⁶⁹

E körben elsőként arra kell felhívni a figyelmet, hogy a közpénzt kezelő, közpénzből működő, illetve köztulajdonban (önkormányzati tulajdonban) álló szervezetek az Alaptörvény értelmében kötelesek gazdálkodásukkal a nyilvánosság előtt elszámolni.⁷⁰

A nemzeti vagyonról szóló törvény sarkalatos rendelkezése rögzíti, hogy a nemzeti vagyon alapvető rendeltetése a közfeladat ellátásának biztosítása, amelynek érdekében a nemzeti vagyont átlátható, hatékony és költségtakarékos módon kell működtetni.⁷¹

Az önkormányzat, annak szervei és az önkormányzat által alapított gazdasági társaságok vagyongazdálkodására, szerződéseire vonatkozó adatok kiadása főszabály szerint nem tagadható meg.⁷² Ha az adott önkormányzati befolyás alatt álló társaságot jogszabály jelöli ki a feladat ellátására, a társaság közfeladatot ellátó szervnek minősül, így üzleti titokra jogszerűen nem hivatkozhat.⁷³ Amennyiben a társaság részben jogszabályban kijelölt közfeladatot lát el, részben más gazdasági tevékenységet végez, az önkormányzati tulajdon, illetve a közpénzzel rendelkezés szintén a nyilvánosságot alapozza meg. Amennyiben az adott szervezet kötelezően igénybe veendő szolgáltatást nyújt (pl. kéményseprés), e tevékenységre vonatkozó adat üzleti titokként nem minősíthető.⁷⁴

Kivételt képez ez alól az az eset, amikor a nyilvánosságra hozatal az adatbirtokos számára aránytalan sérelmet okozna. Ez elvben elképzelhető akkor, ha az adatigénylés teljesítése technológiai eljárásokra, a műszaki megoldásokra, a gyártási folyamatokra, munkaszervezési és logisztikai módszerekre, továbbá a know-how-ra vonatkozik.

Fontos kiemelni, hogy ilyen esetben sem lehet általánosságban megtagadni az adatigénylés teljesítését. Az üzleti titok kivétele alá eső adatkört az adatigénylésre adott válaszban pontosan meg kell jelölni, valamint érdemben meg kell indokolni, hogy a hivatkozott sérelem miben állna és pontosan milyen érdeket, miképpen veszélyeztetne.

Az adatelv értelmében az üzleti titkot is tartalmazó **dokumentumok egészének kiadása nem tagadható meg, ilyen esetben a titkot képező részeket kitakarva kell a kért dokumentumokat átadni**. Ezt a követelményt hangsúlyozza a törvény, amikor rögzíti, hogy az üzleti titok megőrzése nem

⁶⁹ A NAIH ajánlása a nemzeti vagyonnal gazdálkodó vagy azzal rendelkező, piaci szereplő gazdasági társaságok üzleti adatainak nyilvánosságáról. https://naih.hu/files/Uzleti-titok_kontra_nyilvanossag_AJANLAS.pdf (2022.03.31.)

⁷⁰ Alaptörvény, 39. cikk (2) bekezdése

⁷¹ A nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (a továbbiakban: Nvtv.) 7. §

⁷² Infotv. 3. § 5. pont; 27. § (3) és (3a) bekezdések

⁷³ Vö. pl. NAIH/2016/1911/V.

⁷⁴ Infotv. 26. § (3) bekezdés. Kiemelést érdemel, hogy e rendelkezés megengedi, hogy törvény az közérdekből nyilvános adatok körét e vonatkozásban szűkítse.



lehet akadálya a közérdekből nyilvános adatok megismerhetőségének – azaz a kitakarásnak a lehető legszűkebb körre kell korlátozódnia. A túlzott mértékű kitakarás szintén bírósági felülvizsgálat tárgya lehet.

Az Infotv. 3. § 5. pontja szerint közérdekű adat többek között „a gazdálkodásra, a megkötött szerződésekre vonatkozó adat”.

Infotv. 26. § „(3) Ha törvény másként nem rendelkezik, közérdekből nyilvános adat a jogszabály vagy állami, illetőleg helyi önkormányzati szervvel kötött szerződés alapján kötelezően igénybe veendő vagy más módon ki nem elégíthető szolgáltatást nyújtó szervek vagy személyek kezelésében lévő, e tevékenységükre vonatkozó, személyes adatnak nem minősülő adat.”

Infotv. 27. § „(3) Közérdekből nyilvános adatként nem minősül üzleti titoknak a központi és a helyi önkormányzati költségvetés, illetve az európai uniós támogatás felhasználásával, költségvetést érintő juttatással, kedvezménnyel, az állami és önkormányzati vagyon kezelésével, birtoklásával, használatával, hasznosításával, az azzal való rendelkezéssel, annak megterhelésével, az ilyen vagyont érintő bármilyen jog megszerzésével kapcsolatos adat, valamint az az adat, amelynek megismerését vagy nyilvánosságra hozatalát külön törvény közérdekből elrendeli. 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.

(3a) Az a természetes személy, jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, aki vagy amely az államháztartás alrendszerébe tartozó valamely személlyel pénzügyi vagy üzleti kapcsolatot létesít, köteles e jogviszonnyal összefüggő és a (3) bekezdés alapján közérdekből nyilvános adatra vonatkozóan - erre irányuló igény esetén - bárki számára tájékoztatást adni.”

3026/2015. (II. 9.) AB Határozat: „Az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdéséből – különösen annak utolsó mondatából – tehát egyértelműen következik, hogy a közérdekű adatszolgáltatás kötelezettsége nem függvénye annak, hogy a közérdekű adatot birtokló szervezet milyen szervtípusba tartozik, milyen tulajdonban van, milyen tevékenységet folytat, a közérdekű adatszolgáltatásra irányuló kötelezettséget önmagában megteremti az a tény, hogy a szervezet közérdekű adatot birtokol.”

A Kúria Pfv.20718/2016/5. számú precedensképes határozata⁷⁵ „Az Infotv. 27. § (3) bekezdése értelmében az üzleti titokra hivatkozás csak akkor eredményezheti a nyilvánosság korlátozását, ha a megismerés lehetősége az üzleti tevékenység végzése szempontjából aránytalan sérelmet okozna. A közérdekű adatok és az üzleti titok összeütközése esetén a közvagyon felhasználásának a nyilvánosság által történő ellenőrzése indokolja a közérdekű adatok megismerésének elsőbbségét.”⁷⁶

A Miskolci Járásbíróság 29.P.20.630/2017/45. számú ítélete többségi állami és kisebbségi helyi önkormányzati tulajdonban álló **víziközmű-szolgáltató céghez intézett, az általa a számlákat kibocsátó informatikai rendszerre megkötött értékelési és tanúsítási szerződés másolatának kiadására** irányuló adatigénylést bírálta el. A cég a szerződést úgy adta ki, hogy az abban szereplő személyes adatok mellett üzleti titokként kitakarta az auditálási díjat megállapító rendelkezéseket, valamint a biztonsági szintekre és az alkalmazandó védelmi intézkedésekre vonatkozó szerződési pontokat. Az ítélet a céget **kötelezte az auditálási díjjal kapcsolatos szerződési rendelkezések megismerhetővé tételére**, minthogy ezek az adatok közérdekű adatnak minősültek, az üzleti titokra való alperesi hivatkozás pedig azért nem akadálya az adatigénylés teljesítésének, mert „**aránytalan érdeksérelem nem állapítható meg, figyelemmel arra is, hogy a beszerzett szakértői**

⁷⁵ A döntés a Fővárosi Ítéltábla 2.Pf.20.624/2015/3/II. számú jogerős ítéletének felülvizsgálata tárgyában született, az ítéltábla rendelkezését hatályában fenntartotta.

⁷⁶ A döntés az Infotv. és a Ptk. üzleti titokra vonatkozó rendelkezéseinek együttes értelmezését követi, ugyanakkor az Infotv. 2014. március 15. napja óta hatályos módosítása a Ptk. üzleti titokra vonatkozó releváns rendelkezését átemelte az Infotv. 27. § (3) bekezdésébe. A hivatkozott döntés elvi tartalma tehát továbbra is érvényes azzal, hogy a jogalkotó jogtárgyharmonizációs céllal az irányadó rendelkezéseket az Infotv. szövegébe egyesítette.



vélemény utalt arra, hogy az árból önmagából nem lehet megállapítani a végzett munka tartalmát, legfeljebb a mennyiségét. [...] [A] közfeladatot ellátó szervvel szerződéses kapcsolatot létesítő vállalkozónak a szerződés aláírásakor tisztában kell lennie azzal, hogy a szerződése közérdekű adat, így az erre irányuló kérelem esetén a közfeladatot ellátó szerv azt kiadni köteles.” **Meg nem ismerhető üzleti titoknak minősítette** viszont az ítélet, majd a másodfokon eljáró Miskolci Törvényszék, és végül a **Kúria Pfv.IV.20.747/2019/4. számú ítélete a szerződésnek a biztonsági szintekre és az alkalmazandó védelmi intézkedésekre vonatkozó rendelkezéseit**, mivel a beszerzett informatikai biztonsági szakvélemény alapján bizonyítottan látták, hogy a szerződés ezen rendelkezéseinek ismerete ugyan önmagában nem teszi lehetővé az illetéktelen behatolást, viszont megkönnyíti azt, hogy ismeretük esetén az információszabadság veszély növekedjen.

A Kúria a Pfv.IV.20.767/2018/5. számú ítélettel egy Bács-Kiskun megyei sportegyesületnek benyújtott – társasági adó felajánlások terhére kapott támogatásokkal összefüggő – adatigénylést elbírálvá kimondta, hogy „nem elfogadható az üzleti titokra való általánosságban történő hivatkozás minden konkrétum nélkül. Az erre vonatkozó bizonyítás lefolytatása, a bizonyítékok csatolása nem teszi okafogyottá a peres eljárást, hiszen szükség esetén az ügyis megoldható, hogy az erre vonatkozó iratokat a bíróság zártan kezelje.”

ÍH 2016.105: Fővárosi Ítélet tábla 2. Pf. 20.277/2016/4/II. „I. A bíróság egyedi mérlegelés alapján dönt abban a kérdésben, hogy az információszabadság alapelve vagy az üzleti titok védelme élvez-e elsőbbséget. Ha a közfeladatot ellátó szerv meg sem jelöli a védendő érdeket – így azt, hogy a kiadni kért dokumentáció mely része, milyen okból minősül üzleti titoknak –, a nyilvánosság elve érvényesül. Az üzleti titokra való általános hivatkozás nem fogadható el.”

„Figyelemmel kell lenni továbbá az üzleti titokra alapított védekezés vizsgálata során minden esetben arra is, hogy az adatelv alapján egy dokumentum egésze nem minősíthető teljes egészében üzleti titoknak, csupán az abban szereplő egyes adatok: vagyis nem maga a dokumentum minősül üzleti titoknak, hanem csupán az abban szereplő adatok képezhetik a nyilvánosság korlátját. A bizonyításra köteles félnek ezért pontosan kell megjelölnie, hogy a kiadni kért, a pályázók által benyújtott ajánlati dokumentáció mely része és milyen okból minősül üzleti titoknak. Csak ebben az esetben van lehetősége az eljáró bíróságnak - a dokumentum áttanulmányozása esetén - annak mérlegelésére, hogy a nyilvánosság, az információszabadság alapelve vagy az üzleti titok védelme élvez-e elsőbbséget.”

NAIH/2016/3031/2/V. „Általánosságban kijelenthető, hogy a közpénzek felhasználásával járó szerződések adatai – szűk körből eltekintve, így például a védett ismereteket kivéve – közérdekű és közérdekből nyilvános adatoknak minősülnek.

Egyértelmű a helyzet tehát, ha egy az információszabadság szempontjából közfeladatot ellátó szerv például megbízási, vállalkozási szerződést köt egy egyéni vállalkozóval. Ebben az esetben egy természetes személy, a gazdaság egy szereplőjeként, üzleti tevékenységével összefüggésben köt szerződést, tehát a neve közérdekből nyilvános adatként bárki számára megismerhetővé válik.

Kevésbé egyértelmű azon szerződések esetében a szerződő természetes személy nevének megismerhetősége, ha nem az üzleti élethez kapcsolódó szerződésről van szó, így például támogatási szerződés jogosultjának a nevééről.

A közpénzekből nyújtott támogatások átláthatóságáról szóló törvény,⁷⁷ amely – többek között meghatároz összeférhetetlenségi szabályokat⁷⁸ közérdekből nyilvános adatként bárki számára megismerhetővé teszi a pályázati kiírást előkészítő, a pályázatot kiíró, a támogatási döntést előkészítő és a támogatási döntést meghozó szerv vagy személy által a pályázattal, a pályázati eljárással, a támogatási döntéssel összefüggésben kezelt, közérdekű adatnak és különleges adatnak nem minősülő adatokat.⁷⁹ Általánosságban tehát elmondható, hogy a közpénzzel gazdálkodó szervek, akik pályázatok útján támogatnak akár civil szervezeteket, akár tudományos kutatásokat – nyilvánvalóan saját presztízsük növelése érdekében is, tehát saját céljuk

⁷⁷ A közpénzekből nyújtott támogatások átláthatóságáról szóló 2007. évi CLXXXI. törvény (a továbbiakban: Támtv.)

⁷⁸ Támtv. 6. §

⁷⁹ Támtv. 3. § (1) bekezdése



eredményének elérése érdekében is – nyilvánosságra kellene, hogy hozzák legalább az adatigénylések teljesítéseként az ilyen támogatási szerződések jogosultjait is.

Természetesen ezen nyilvánosság nem vonatkozik az olyan támogatási szerződésekre, amelyek például szociális rászorultság alapján kötöttek.

Példa 4.B.: Az adatigénylő kérte a Főváros XXX. Kerületének (Külváros) Önkormányzatától egy élelmezéssel kapcsolatos közbeszerzés nyertes ajánlatának adatait. Az önkormányzat a nyertes ajánlat kiadását a közbeszerzési törvényre alapítva⁸⁰ megtagadta arra hivatkozva, hogy a kérdéssel érintett közbeszerzési eljárásban valamennyi ajánlattevő alkalmazta az árazott költségvetés üzleti titokká nyilvánítását, így ezek a dokumentumok nem hozhatók nyilvánosságra. Az önkormányzat érvelése szerint a közbeszerzés negatív árverseny, így közérdeket is veszélyeztet, ha a versenytárs ajánlattevők a nyertes ajánlatát később megismerik.

A bíróság az ügyben minden bizonnyal rámutatna, hogy egyrészt maga a Kbt. is kimondja, hogy nem nyilváníthatók üzleti titokká az Infotv. 27. § (3) bekezdése szerinti közérdekből nyilvános adatok, másrészt önmagában az a körülmény, hogy a korábban versengő ajánlattevők – amellet, hogy a versenytársak ajánlatainak összértékét ismerik – az ajánlati egységárakat is utóbb megismerik, semmiképpen sem veszélyezteti a közpénzek hatékony felhasználását. Erre tekintettel a kért adatokat ki kell adni.⁸¹

5.2.5 Döntésselőkészítés

A döntés megalapozását szolgáló adat főszabály szerint keletkezésétől számított tíz évig nem nyilvános.⁸² A döntés megalapozása **körében a nyilvánosság kizárásának elsődleges célja, hogy az adott döntéshozatali eljárást** (az eljárásban részt vevőket és **végeredményben magát a döntést**) **megvédje az illetéktelen külső befolyástól.**

Ebbe a körbe csak azok az adatok vonhatók, amelyek az önkormányzat, vagy más közfeladatot ellátó szerv feladat- és hatásköre ellátásához szükséges döntése meghozatalára irányuló eljárás során keletkezett. E körben is az adatelv érvényesül, azaz nem egy egész irat, hanem az adott iratba foglalt egyes adatok tekintetében kell vizsgálni, hogy a nyilvánosság milyen körben biztosítható. A döntés megalapozását szolgáló jelleg kizárólag az egyes adatoknak az adott, konkrét döntéshozatali eljáráshoz való érdemi kapcsolata révén állhat fenn.⁸³

E szoros kapcsolat fennállása esetén sem automatikus a nyilvánosság teljes kizárása. A szerv vezetője (önkormányzat esetén tipikusan a **jegyző**) **minden egyes adat tekintetében vizsgálni köteles** azt, hogy az adat megismeréséhez és a megismerhetőség kizárásához fűződő közérdek közül melyik bizonyul erősebbnek. Ennek során *(i)* figyelembe kell venni azt, hogy van-e folyamatban olyan döntéshozatali eljárás, amelyre hatással lehet az adott információ nyilvánossága. *(ii)* Másrészt mérlegelni kell, hogy a nyilvánosság mennyiben befolyásolja a szóban forgó döntés meghozatalát. **Kizárólag adminisztratív megfontolások, kényelmi szempontok nem élvezhetnek elsőbbséget az említett alapjog érvényesülésével szemben.**⁸⁴ Az Alkotmánybíróság megfogalmazásában: „*a döntésselőkészítő adatok nyilvánossága tehát korlátozható ugyan, de nem diszkrecionális jelleggel.*”⁸⁵

Vizsgálni kell azt is, hogy a megismerni kívánt információ tekintetében megszületett-e már a döntés vagy sem. Ha a kérdéses adat alapján **már döntés született**, akkor az adatkezelő **csak szűk körben, a törvény által felsorolt indokok alapján utasíthatja el az adat hozzáférhetővé tételét**, és ebben az

⁸⁰ A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) 44.§ (1)-(3) bekezdései szerint.

⁸¹ A példa a Fővárosi Törvényszék 22.P.21.915/2021/10. számú ítéletén alapszik, a döntés 2022. március 31. napján nem jogerős.

⁸² Infotv. 27. § (5) bekezdés.

⁸³ NAIH-2945-2/2022. sz. állásfoglalás.

⁸⁴ 25/2014. (VII. 22.) AB határozat.

⁸⁵ 5/2014 (II. 14.) AB határozat [42] bekezdés. Az Alkotmánybíróság ezt a döntést az önkormányzati tulajdonú Pécsi Vízmű Zrt. átvilágításával kapcsolatos jelentés kiadását megtagadó polgármesteri döntést érintő ügyben hozta meg.



esetben rá hárul a bizonyítás kötelezettsége az elutasítás indokainak megalapozottsága tekintetében.⁸⁶ Bizonytalan, jövőbeli döntésre hivatkozás nem fogadható el.⁸⁷

Önkormányzati kontextusban **klasszikusan döntést megalapozó irat a költségvetés tervezése körében keletkező adat**, például egyeztetések feljegyzései, leiratai. A költségvetés tervezése jellemzően a koncepcióra vonatkozó tárgyalásokkal indul el, majd ennek elfogadása után is számos egyeztetés eredményeképpen jön létre a költségvetés tervezete, amelyet az önkormányzat hivatala belső munkaanyagként készít el.

A belső munkaanyagként előkészített költségvetés-tervezet a képviselő-testület döntését alapozza meg. Erre tekintettel a tervezetet a munkaanyag címzettjein kívül más csak a jegyző engedélye esetén ismerheti meg. Ebből az is következik, hogy a jegyző engedélye nélkül, ezt a döntés megalapozására szolgáló adatot jogszerűen a helyi önkormányzati képviselő sem továbbíthatja, hozhatja nyilvánosságra.⁸⁸

A képviselő-testület és az önkormányzat bizottságainak nyilvános üléseire benyújtott előterjesztések, az ülésen történt események, az ülésről készített jegyzőkönyvek közérdekű, illetve közérdekből nyilvános adatok. Utóbbiakat az adatkezelő feladata azonosítani és ezek korlátozott terjeszthetőségéről az adatkérőt tájékoztatni. **A képviselőtestület nyilvános ülése és az itt hozott döntések mellett a zárt ülésen meghozott döntések is nyilvánosak.**⁸⁹ Kiemelést érdemel, hogy önmagában abból, hogy az adat zárt ülésen keletkezett, még nem következik, hogy az adat kiadása megtagadható lenne.

Infotv. 27. § „(5) A közfeladatot ellátó szerv feladat- és hatáskörébe tartozó döntés meghozatalára irányuló eljárás során készített vagy rögzített, a döntés megalapozását szolgáló adat a keletkezésétől számított tíz évig nem nyilvános. Ezen adatok megismerését - az adat megismeréséhez és a megismerhetőség kizárásához fűződő közérdek súlyának mérlegelésével - az azt kezelő szerv vezetője engedélyezheti.

(6) 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.”

Mötv. 52. § „(3) A választópolgárok - a zárt ülés kivételével - betekinhetnek a képviselő-testület előterjesztésébe és ülésének jegyzőkönyvébe. A közérdekű adat és közérdekből nyilvános adat megismerésének lehetőségét zárt ülés tartása esetén is biztosítani kell. A zárt ülésen hozott képviselő-testületi döntés is nyilvános.”

34/1994. (VI. 24.) AB határozat „az aktanyilvánosság általában nem vonatkozik az ún. munkadokumentumokra”, ugyanis „garanciális intézménye a köztisztviselői munka színvonalának és hatékonyságának, hogy a köztisztviselők döntés-előkészítése szabadon, informálisan és a nyilvánosság nyomásától mentesen folyik. Ezért az aktanyilvánosság a közbülső munkaanyagokra nem, hanem csak a végeredményre vonatkozik.”

Fővárosi Ítéltábla 32.Pf.20.913/2018/4-II. Elvi Döntés „Ha az adatkezelő a közérdekű adatok megismerése iránti perben nem tud olyan döntéshozattal végződő eljárást bizonyítani, amelyben a megismerni kívánt adatokat felhasználják, eredménnyel nem hivatkozhat az adatok döntést megalapozó jellegére, illetve arra, hogy ezek megismerése a közfeladatot ellátó szerv törvényes működési rendjét, vagy feladat- és hatáskörének illetéktelen, külső befolyástól mentes ellátását

⁸⁶ Infotv. 27. § (6) bekezdés.

⁸⁷ Pl. a Fővárosi Ítéltábla 32.Pf.20.913/2018/4-II. számú elvi döntése.

⁸⁸ Vö. NAIH-2945-2/2022. sz. állásfoglalás.

⁸⁹ Mötv. 52. § (3).



veszélyeztetné. A nyilvánosságkorlátozásra nem lehet alap egy jövőben, bizonytalan időpontban elkészülő vélemény lehetősége.”

NAIH-1315-2/2013/IV. Az ügyben az illetékes kormányhivatal főigazgatója kért állásfoglalást a kormányhivatalok önkormányzatokkal kapcsolatos törvényességi eljárása során keletkezett közérdekű adatok megismerhetőségéről.

Ebben a helyzetben „egy közfeladatot ellátó szervezet (Kormányhivatal) egy másik közfeladatot ellátó szervezetet (helyi önkormányzat) ellenőriz, amely tevékenység maga is közfeladat. Ennél fogva a döntéseket követően a lehető legszélesebb körű nyilvánosságot kell biztosítani az átláthatóság és a törvényes működés megítélhetősége érdekében, amelynek csak az Infotv. 27. § (6) bekezdése szab korlátot. Tehát, ha a törvényességi felügyeleti eljárás lezárult, akkor az adatigénylés teljesítése során a döntés megalapozását szolgáló azon adatokat, amelyek a Kormányhivatalnál, mint közfeladatot ellátó szervnél a vizsgálata során keletkeztek, és amelyek nyilvánosságra kerülése a szerv törvényes működési rendjét vagy feladat- és hatáskörének illetéktelen külső befolyástól mentes ellátását (az adatot keletkeztető álláspontjának a döntések előkészítése során történő szabad kifejtését) ténylegesen (objektíve) veszélyeztetnék, felismerhetetlenné kell tenni. Így kell eljárni a vizsgált önkormányzat által rendelkezésre bocsátott adatok, megtett nyilatkozatok esetében is. Ezt követően lehet és kell az adatigénylést teljesíteni.

Az Möt. „132. § (1) bekezdés a)-l) pontjaiban felsorolt feladat és hatáskörök gyakorlása során csak néhány esetben keletkezhet olyan döntést megalapozó adat, amely nyilvánosságra kerülése esetén a későbbi vizsgálatok, eljárások során akár a vizsgálatot végző Kormányhivatal, akár a vizsgálattal érintett önkormányzat törvényes működési rendjét, illetéktelen külső befolyástól mentes hatáskör gyakorlását, feladatellátását, illetve az ügyben eljáró személyek szabad véleménykifejtését gátolná. A vizsgálatok célja általában éppen az, hogy a törvényes működés helyre álljon, valamint a jogellenes helyzet megszűnjön, az erre vonatkozó adatok pedig a törvény meghatározásánál fogva közérdekűek.”

A Kúria Pfv.IV.21.181/2015/7. számú ítélete más igényelt adatkörök mellett az Alsónémedi Önkormányzat Képviselő-testülete és bizottságai zárt ülésai jegyzőkönyvei közérdekű vagy közérdekből nyilvános adatként az adatigénylés időpontjában megismerhető tartalmainak kiadására irányuló adatigénylést bírált el, amit az önkormányzat a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Möt.) 52. § (3) bekezdésére hivatkozva megtagadott. A Kúria hatályában tartotta a kereseti kérelmet elutasító jogerős ítéletet, mivel álláspontja szerint a Möt. 52. § (3) bekezdése a zárt ülésen készült jegyzőkönyv megismerhetőségét általános jelleggel zárja ki, „a zárt ülés teljes jegyzőkönyve nem nyilvános adat, azt megismerni nem lehet, azt közérdekű vagy közérdekből nyilvános adatként sem köteles az alperes kiadni.” Az önkormányzatok az ítélet szerint a Möt. alkalmazott szabálya szerint a közérdekű adat és a közérdekből nyilvános adat megismerhetőségének lehetőségét más módon, mindenekelőtt a zárt ülésen hozott döntés tartalmának megismerhetővé tételével köteles biztosítani. Az eljáró bíróságok az erre irányuló felperesi hivatkozás ellenére nem tartották az adatperben vizsgálhatónak azt, hogy a zárt ülések elrendeléséről a képviselő-testület, illetve a bizottságok indokoltan döntöttek-e, ezzel ellentétes értelmezésre is van ugyanakkor példa a bírói gyakorlatban.

A Győri Járásbíróság P.21.314/2018/7. számú ítélete a Győr-Moson-Sopron Megyei Önkormányzat Közgyűlésének a Terület- és Településfejlesztési Operatív Program pályázatairól való állásfoglalással összefüggő adatigénylést bíralt el. A bíróság az ítélettel elutasította a keresetet, amely arra vonatkozott, hogy a napirendi pont tárgyalásakor miként történt a megyei közgyűlési tagok informálása a döntéshozatal alapjául szolgáló támogatási kérelmekről, ez mennyi ideig tartott, hogy kaptak-e információt a megyei közgyűlési tagok a támogatási kérelmek szakértők általi értékelésének eredményéről, valamint hogy az elutasításra javasolt támogatási kérelmek esetében a döntéshozatalok elhangzott-e a támogatási kérelem elutasításának az indoka. Az elutasítás alapjaként az ítélet azt jelöli meg, hogy a megyei önkormányzatot jogszabály alapján titoktartási kötelezettség terheli a pályázati eljárás tekintetében, a napirendi pont tárgyalása ennek megfelelően zárt ülésen zajlott, így az alperes által kezelt adatok kiadása döntéselőkészítő adatként az Infotv. 27.§ (5) bekezdése alapján megtagadható.



5.2.6 A számlaszintű elszámolás kérdésköre

Az Infotv. nem alkalmazható a gazdálkodásának átfogó, számlaszintű, illetve tételes ellenőrzésére irányuló adatmegismerésekre. A közfeladatot ellátó szervek elsődleges funkciója e feladat ellátása. A civil kontroll fontossága mellett e szervek ellenőrzését, elszámoltatását az erre hivatott állami szervek (Állami Számvevőszék, illetve Kormányzati Ellenőrzési Hivatal) jogosultak és kötelesek ellátni. A törvény indokolása szerint „A közfeladatot ellátó szervek gazdálkodásának célszerűségét, eredményességét, valamint törvényességét érintő ellenőrzések lefolytatására külön törvényben meghatározott szervek jogosultak és nem az Infotv. szerinti adatigénylő.”

A gazdálkodás átfogó, számlaszintű ellenőrzésére irányuló adatmegismerési igényt tehát nem köteles az önkormányzat a kérelemnek megfelelően teljesíteni, ez ugyanakkor nem jelenti azt, hogy az adatigénylést válasz nélkül lehetne hagyni. Az önkormányzat jogszerűen jár el, ha az ilyen adatigényléseket az adatkéréssel érintett jogviszony alapvető jellemzőiről való tájékoztatással teljesíti.⁹⁰

Fontos kiemelni, hogy egy széles körű adatigénylés még nem jelenti azt, hogy az adatok kiadása automatikusan megtagadható lenne. Amennyiben ugyanis nem a teljes gazdálkodást átfogó igényt terjeszt elő az adatigénylő, hanem az önkormányzat valamely feladatköre ellátásával kapcsolatban kér – akár részletes – tájékoztatást, az az e pontban foglaltakra hivatkozással törvényesen nem tagadható meg. Így például az önkormányzattal szerződő partnerek neve és az elköltött megbízási díjak, vállalkozói díjak összegére vonatkozó adatigénylés nem jelenti az adatkezelő tevékenysége egészének számlaszintű ellenőrzését, ezért erre hivatkozással az adatszolgáltatás nem tagadható meg.⁹¹

Ehelyütt azt is rögzíteni szükséges, hogy **önmagában egy-vagy több számla tartalmának megismerése iránti igény még nem jelent sem átfogó, sem tételes**, a gazdálkodó szervezet ellenőrzésére jogosult szervezetek kizárólagos hatásköreibe tartozó **számlaszintű vizsgálatot**. Nem minősült tehát e kivétel alá tartozónak az az adatigénylés, amely kétéves időtartamra vonatkozóan a reprezentációs költség elköltésére vonatkozó valamennyi számla kiadását kérte.⁹²

Infotv. 30. § (7) A közfeladatot ellátó szerv gazdálkodásának átfogó, számlaszintű, illetve tételes ellenőrzésére irányuló adatmegismerésekre külön törvények rendelkezései irányadók. Erre való hivatkozással az adatkezelő az adatigénylést az igénylés tárgyát képező irat másolata helyett a jogviszony alanyainak, a jogviszony típusának, a jogviszony tárgyának, a szolgáltatás és ellenszolgáltatás mértékének és teljesítése időpontjának megjelölésével is teljesítheti.”

BH 2016.11.305 „Az Alaptörvényben biztosított és az Info. tv. rendelkezésein keresztül érvényesülő közérdekű adatok megismeréséhez való alapjog nem lehet a gazdasági élet szereplői között keletkezett elszámolási vita eszköze, függetlenül attól, hogy az igényelt adat a közfeladat ellátása során keletkezett”

Kúria Pfv.22360/2017/11. számú határozat „Az Infotv. 30. § (7) bekezdése szerint a közfeladatot ellátó szerv gazdálkodásának átfogó, számlaszintű, illetve tételes ellenőrzésére irányuló adat megismerésekre külön törvények rendelkezései az irányadók. Erre való hivatkozással az adatkezelő az adatigénylést az igénylés tárgyát képező irat másolata helyett a jogviszony alanyainak, a jogviszony típusának, a jogviszony tárgyának, és a szolgáltatás és ellenszolgáltatás mértékének és teljesítése időpontjának megjelölésével is teljesítheti. A Kúria szerint azt is helytállóan ítélte meg a jogerős ítélet, hogy nincs szó az alperes egész tevékenységének számlaszintű ellenőrzéséről, hiszen csak egy konkrét szerződéscsoportról (keretszerződések, tényleges szerződések, teljesítési igazolásai) szólt az igény. Megfelel a bírói gyakorlatnak, hogy a közpénzek elköltésének ellenőrzése körében a szerződések teljesítése a vizsgálat, vagyis az adatkérés tárgyát képezhetik.”

⁹⁰ Infotv. 30. § (7) bekezdés

⁹¹ Kúria Pfv.20148/2019/8. számú határozat.

⁹² Kúria Pfv.21957/2018/7. számú határozat.



A Szegedi Törvényszék 2.Pf.21.401/2017/4. számú ítélete szerint a Szeged Megyei Jogú Város kizárólagos tulajdonában álló **gazdasági társaság 6,5 évnyi szerződéses állományának kiadása** „nem jelenti az alperes gazdálkodásának tételes, átfogó, számlaszintű ellenőrzését, hiszen a felperes nem kérte az egyes szerződésekkel kapcsolatos számlák, teljesítési igazolások, közterhekkel kapcsolatos nyilatkozatok, okiratok kiadását, azaz a felperes kérelme nem az alperes gazdálkodásának célszerűségét, illetőleg szabályosságát érinti, ezért annak kiadását erre hivatkozással nem tagadhatja meg”.

5.2.7 Nyilvánosan elérhető adat / már megválaszolt adatkérés

A közfeladatot ellátó szervezetek tehermentesítését és az adatnyilvánosság ösztönzését is szolgálja az a 2014 márciusa óta hatályos rendelkezés, amely lehetővé teszi, hogy **a korábban az Interneten elérhetővé tett adatokra vonatkozó adatigényléseket a címzett úgy teljesítse, hogy megjelöli, az adatigénylő hol találja meg az általa kért adatokat.**⁹³

Figyelemmel kell lenni arra, hogy a kért adatok helyét pontosan jelölje meg válaszában az önkormányzat. Nem elegendő olyan általános válasz, hogy a kért adatok az Interneten, vagy az önkormányzat honlapján megtalálhatók. Elvárható, hogy a közfeladataival kapcsolatban közzétett adatokat a szervezet válaszában pontosan, a kért adatokra mutató hiperhivatkozással (linkkel) jelölje meg.

Az ismételt, szükségképpen azonos tartalmú válasz elkészítésével eljáró adminisztratív terhek elkerülésével az adatkezelő az alaptevékenységét képező közfeladat hatékonyabb ellátására, illetve a közérdeklődő adatigénylések gyors, és megalapozott teljesítésére fordíthatja a törvényben foglalt előírás eredményeként felszabaduló kapacitását. Ez indokolja az Infotv. azon rendelkezését, amely szerint **az egy éven belül, azonos adatigénylőtől érkező adatigénylés teljesítése – a törvényes feltételek fennállása mellett – megtagadható.**⁹⁴

A megtagadás akkor jogszerű, ha az adatigénylő korábbi igénylését egy éven belül nyújtotta be. A gyakorlatban jellemzően korábban teljesített adatigénylés esetén hívható fel ez a rendelkezés, a korábban megtagadott adatigénylés esetén az eredeti megtagadási okot kell felhívni. Amennyiben pedig az igénylő korábbi adatkérését a szervezet válasz nélkül hagyta, a jelen pontban tárgyalt megtagadási okra nem hivatkozhat.

Fontos, hogy **amennyiben az ismételt adatigénylésnek van olyan része, amelyet a korábbi igénylés nem tartalmazott, e részben az új igénylés első ízben történő adatkérésnek minősül, és annak teljesítése az ismétlésre hivatkozva nem tagadható meg.**

Az ismételt adatigénylés esetén is minden esetben meg kell vizsgálni, hogy az azonos kérdésre a szervezet ismételten azonos választ is adna-e. Azaz, ha az ismételt igénylés óta változás következett be, például az önkormányzat újabb, a tárgykörbe tartozó szerződéseket kötött, az adatigénylést e részében ugyanolyan részletesen kell megválaszolni, mint bármely más adatigénylést.

A két esetkör oly módon kapcsolódik össze, hogy a NAIH szorgalmazza az ismétlődő adatkéréssel érintett szervezetnek, hogy az érintett adatkört saját hatáskörben tegye közzé.⁹⁵

Infotv. 27. § (3a) „Az a természetes személy, jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, aki vagy amely az államháztartás alrendszerébe tartozó valamely személlyel pénzügyi vagy üzleti kapcsolatot létesít, köteles e jogviszonnyal összefüggő és a (3) bekezdés alapján közérdekből nyilvános adatra vonatkozóan - erre irányuló igény esetén - bárki számára tájékoztatást

⁹³ Az Infotv. 2014. március 15. napjától hatályos 27. § (3a) bekezdése.

⁹⁴ Infotv. 29. § (1a) bekezdés.

⁹⁵ Ez az ún. egyedi közzétételi lista, amelynek elkészítését a szerv vezetője rendelheti el. E döntést motiválhatja a beérkező adatigénylések tapasztalataira épülő, proaktív és az intézmény erőforrásainak hatékonyabb felhasználását célzó stratégia, amely a bizalomépítés hatékony eszköze is lehet.



adni. A tájékoztatási kötelezettség a közérdekből nyilvános adatok nyilvánosságra hozatalával vagy a korábban már elektronikus formában nyilvánosságra hozott adatot tartalmazó nyilvános forrás megjelölésével is teljesíthető.”

Infotv. 29. § „(1a) Az adatigénylésnek az adatot kezelő közfeladatot ellátó szerv nem köteles eleget tenni abban a részben, amelyben az azonos igénylő által egy éven belül benyújtott, azonos adatkörre irányuló adatigényléssel megegyezik, feltéve, hogy az azonos adatkörbe tartozó adatokban változás nem állt be.”

NAIH/2015/4710/2/IV. sz. állásfoglalás Az adatkérés egy éven belüli megisméltése esetén az ismételt teljesítés megtagadásának a NAIH által elfogadható célja az, hogy ha valaki megismerte a kért adatokat, és azokban változás nem történt, akkor „az adminisztratív teher csökkentése érdekében teljesítés helyett kapjon erről tájékoztatást. A közfeladatot ellátó szerv hallgatása, az adatigénylés figyelmen kívül hagyása továbbra is elfogadhatatlan. A NAIH álláspontja szerint a közfeladatot ellátó szervek nem értelmezhetik úgy a módosítást,⁹⁶ hogy a fenti adminisztrációs engedmény az elutasított igénylésekre is vonatkozik. Ez a törvénymódosítás céljától idegen, „visszaélészerű” jogalkalmazás lenne.

A NAIH továbbra is arra buzdítja majd a közfeladatot ellátó szerveket, hogy ha egy adott adatkörre sorozatosan több adatigénylés érkezik, akkor azokat a honlapjukon tegyék közzé, így az infotv. 30. § (2) bekezdése szerinti lehetőséggel élhetnek, és csak a pontos elérési utat kell megküldeni az adatigénylőknek.”

A Kúria Pfv.IV.21.181/2015/7. számú ítélete más igényelt adatkörök mellett az Alsónémedi Önkormányzat Képviselő-testülete és bizottságai nyilvános ülései szkennelt dokumentumként már közzétett jegyzőkönyveinek word formátumban való kiadására irányuló adatigénylést bírált el, amelynek kiadását a korábbi közzététel helyének megjelölésével az önkormányzat megtagadta. A Kúria hatályában tartotta a kereseti kérelmet elutasító jogerős ítéletet, mivel álláspontja szerint a korábbi közzétételre tekintettel az igénylésre az Infotv. 30. (1) bekezdése alapján „legendő az adatok fellelhetőségének helyét megadni. Amennyiben ugyanis a közfeladatot ellátó szerv a kezelésében lévő közérdekű adatot már nyilvánosságra hozta, azzal eleget tett a tájékoztatási kötelezettségének és további közvetlen adatszolgáltatásra nem kötelezhető.”

A Kúria Pfv.IV.21.861/2015/4. számú ítélete olyan, a Fővárosi Csatornázási Művek Zrt.-hez benyújtott adatigénylést bírált el, amely a Zrt. által három naptári évben gépjárművek vásárlására és bérletére költött kiadások összegének, a beszerzett járművek márkájának, valamint a legdrágább beszerzett járművek árára, illetve beszerzésük módjára vonatkozó adatoknak a kiadására irányult. A Kúria hatályában fenntartotta a jogerős ítéletnek az adatok kiadására kötelező rendelkezéseit, mivel az alperes Zrt. adatigénylésre adott válaszában megjelölt internetes linken szereplő adatokról a bíróságok megállapították, hogy „abban nem szerepel valamennyi, a felperes által kiadni kért adat. Az alperes nem igazolta, hogy az oldalról tovább lehet lépni egy másik oldalra, ahol a szerződések szövege olvasható, illetve hogy ezekben a szerződésekben megtalálhatók a kért adatok. A peradatok alapján nem volt megállapítható, hogy a weboldalon található adatok teljes körűek-e vagy csak a közbeszerzési eljárással érintett körbe tartoznak és más szerződések is létrejöttek.”

Példa 4.C.: Az adatigénylő 2019. január 1. napján közérdekű adatok kiadása iránti kérelemmel fordult Kislak Város önkormányzatához, és kérte, hogy a jegyző küldje meg a 2018. második felében kötött összes írásbeli szerződés elektronikus másolatát a magánszemélyekkel kötött szerződések kivételével.

Az önkormányzat az adatigénylést 65.000 forint költségtérítés megfizetésétől tette függővé. Az adatigénylő a költségtérítést nem fizette meg és pert sem indított az önkormányzattal szemben, ugyanakkor március 1. napján e-mailben újabb adatigényléssel élt, amelyben kérte, hogy a jegyző küldje meg a 2018. októbere és decembere közötti időszakban gazdasági társaságokkal,

⁹⁶ Az Infotv. 29. § (1a) bekezdése később került a törvénybe, 2015. október 1. napjától hatályos, ezért utal rá módosításként az adatvédelmi biztos.



egyesületekkel, alapítványokkal és egyéni vállalkozókkal kötött összes írásbeli szerződés elektronikus másolatát.

Az önkormányzat az adatigénylés teljesítését az Infotv. 29 § (1a) bekezdésére hivatkozva tagadta meg: mivel a 2019. január 2-i kérelem a tágabb időintervallum és tárgykör folytán lefedi a március 1. napján érkezett kérelmet, ez a korábbival azonos adatkörre vonatkozik.

Ezúttal az adatigénylő pert is indított. A bíróság rögzítette, hogy az Infotv. 29. § (1a) bekezdése csak azokra az egy éven belüli azonos adatigénylésekre fogalmaz meg tilalmat, amelyet az adatgazdák már teljesítettek, azaz a kért adatot kiadták az adatigénylőknek. **Ha korábban az adatokat az önkormányzat nem adta ki** – akár azért, mert az adatigénylő a kért költségtérítést nem fizette meg –, **egy későbbi adatigénylés során az önkormányzatnak ismét érdemben el kell járnia**, a korábbi adatigénylés e körben nem ad okot a megtagadásra.

5.2.8 Egyéb megtagadási okok

Általánosságban rögzíthető, hogy az Infotv. által rögzített adatnyilvánossághoz képest minden megtagadási ok kivétel, aminek az információszabadság alapjogi jelentőségére tekintettel **a korlátozással érintett adatkört pontosan meghatározó törvényi megalapozása kell, hogy legyen.**⁹⁷

Az Infotv. 27. § (2) bekezdése a fentebb ismertetett megtagadási okok mellett megjelöl hét olyan közérdeket, amelyekre tekintettel a közérdekű, illetve közérdekből nyilvános adatok megismerhetősége korlátozható. A következetes bírósági gyakorlat alapján ugyanakkor ez a felsorolás nem önállóan alkalmazható megtagadási okokat tartalmaz, így ezek helyett (vagy mellett) azokat a külön törvényi rendelkezéseket kell az adatigénylés megtagadásának alapjául megjelölni, amelyek e szabállyal összhangban az adatfajták meghatározásával a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való jogot ténylegesen korlátozzák.

Az önkormányzati szervezet működése szempontjából az így korlátozás alapjául elismert közérdekek közül érdemes kiemelni, hogy törvény az adatnyilvánosságot közigazgatási hatósági eljárásra és a szellemi tulajdonhoz fűződő jogra tekintettel is korlátozhatja. Előbbit teszi a közigazgatási hatósági eljárási kódex akkor, amikor a hatósági ügyek iratanyagához való hozzáférést és az arról való másolatkészítést az ügyben ügyféli jogállással bíró személyekre és egyéb, a megismeréssel összefüggésben jogos érdekekkel rendelkező személyekre korlátozza. Utóbbira pedig a szerzői jogról szóló törvény azon rendelkezése a példa, ami a közérdekű adatot tartalmazó szerzői mű kiadása helyett az abba való betekintést teszi lehetővé.

Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (Akr.) 33. § (3) bekezdése szerint „[h]armadik személy akkor tekinthet be a személyes adatot vagy védett adatot tartalmazó iratba, ha igazolja, hogy az adat megismerése joga érvényesítéséhez, illetve jogszabályon, bírósági vagy hatósági határozaton alapuló kötelezettsége teljesítéséhez szükséges”. E § (4) bekezdése szerint pedig „[a]z iratbetekintés során az arra jogosult másolatot, kivonatot készíthet vagy – kormányrendeletben meghatározott költségtérítés ellenében – másolatot kérhet, amelyet a hatóság kérelemre hitelesít”. Ugyanakkor az Akr. – e körben az adatnyilvánosságot nem korlátozva – azt rögzíti, hogy törvény eltérő rendelkezése hiányában „az eljárás befejezését követően a személyes adatot és védett adatot nem tartalmazó véglegessé vált határozatot, valamint az elsőfokú határozatot megsemmisítő és az elsőfokú határozatot hozó hatóságot új eljárásra utasító végzést bárki korlátozás nélkül megismerheti”.

A szerzői jogról szóló 1999. évi LXXVI. törvény 15/A. §-ában foglalt szabály, amely szerint „[a] szerzői jogi védelem alatt álló mű közérdekű adatként vagy közérdekből nyilvános adatként való

⁹⁷ Tételese ezt az Infotv. 27. § (2) bekezdése is rögzíti, amely egyrészt meghatározza azokat az érdekeket, aminek érdekében az adatnyilvánosság korlátozható, másrészt ilyen esetben törvényi szintű szabályozást követel meg.



megismerésére irányuló igényt a szerző személyhez fűződő jogainak védelme érdekében az adatot kezelő közfeladatot ellátó szerv az adatigénylő által kívánt forma és mód helyett – az adatigénylés teljesítésére rendelkezésre álló határidőben – a mű közérdekű adatot vagy közérdekből nyilvános adatot tartalmazó részei megtekintésének lehetővé tételével is teljesítheti”.

Példa 4.D.: Nádtalanfüred Község polgármestere maga látja el az anyakönyvvezetői feladatokat egy országosan ismert celebritásnak a helyi kastélyban tartott házasságkötésén. Egy internetes portál újságírója az anyakönyvi kivonat másolatát és az önkormányzatnak a rendezvényt kapcsolatban felmerült költségeinek összegzését kéri a polgármesteri hivaltól. A házassági kivonaton szereplő közérdekű vagy közérdekből nyilvános adatok megismerésére nem az Infotv., hanem az Akr. iratbetekintési rendelkezéseit kell alkalmazni, így a kivonat adatainak megismerésére azok alapján az újságíró nem meglepő módon nem jogosult. Az önkormányzati kiadásokra vonatkozó adatigénylést azonban az anyakönyvvezéssel kapcsolatos esetleges összefüggésére tekintettel a közérdektől adatigénylésekre vonatkozó szabályok szerint kell teljesíteni, hiszen ezek adatok nem képezik a hatósági eljárás iratanyagát és a házasságkötés személyes adatainak sem minősülnek.

5.3 Az anonimizálás

Az, hogy az adatigényléssel érintett iratok között olyanok is megtalálhatók, amelyek egyes részeinek nyilvánossága korlátozott, az adatelv alapján nem vonja magával a teljes dokumentum nyilvánosságának korlátozhatóságát. Ilyen esetekben az adatkezelő feladata azon adatok beazonosítása, amelyek nyilvánossága bármilyen jogalapon korlátos. Például egy szociális alapú juttatás esetén az adatkezelőnek ügyelnie kell rá, hogy míg a juttatások összegei közpénzt érintenek, a juttatás címzettjeinek személyes adatait meg kell védeni.

Ilyen esetben a dokumentumok másolatait az adatigénylés megválaszolását megelőzően meg kell tisztítani a korlátozott nyilvánosságú adatoktól. Ez a folyamat az anonimizálás, amely tehát nem pusztán ügyviteli feladat. Ahogyan a NAIH rámutat, ennek során az „*adatkezelőnek felelősségteljes döntést kell hoznia arról, hogy melyek a védendő adatok, amelyeket a kivonat*”, azaz az adatkérőnek végül megküldött másolat, „*nem tartalmazhat. A védendő adatok meghatározására csak olyasvalaki alkalmas, aki jól ismeri [az irat tartalma mellett] az adatok védelmére, illetve nyilvánosságára vonatkozó jogszabályi előírásokat.*”⁹⁸

Az anonimizálás (kivonatkészítés) során biztosítani kell, hogy a kitarakások csak a védett adatokra korlátozódjanak, és a kivonat szövege is érthető maradjon, ugyanakkor a védett adatokra a kontextusból se lehessen következtetni. A belső összefüggések fenntartása érdekében szükséges lehet például egyszerű kitarakás helyett a kitarakart szövegrész jellegére utaló általános kifejezés, névtelen alany beillesztése, pl. „[személy1]”.⁹⁹

A kivonatot olyan módon kell elkészíteni, hogy a törölt szöveg mennyisége megállapítható maradjon.

Az elektronikus közzététel során a gyakorlatban számos technológiai szempontra ügyelnie kell az anonimizálást végző önkormányzatnak. Kiemelést érdemel, hogy a szöveg PDF szerkesztőben történő egyszerű fekete színnel való „kihúzása” nem jelenti az adat végleges olvashatatlaná tételét. Egyes fájlok metaadatai is tartalmazhatnak védett információkat, ezeket közzététel előtt mindig ellenőrizni kell. Filctollal, egyéb fedőfestéssel való kisatírozás esetén ügyelni kell arra, hogy különböző képszerkesztő szoftverekkel az eredeti szöveg gyakran könnyen újra elérhetővé tehető, például a kihúzófilc és a szöveg minimálisan eltérő színe esetén.

Példa 4.E.: Tiszacsúny Község önkormányzatához adatigénylés érkezik, amelyben az adatkérő az adott évben kötött valamennyi önkormányzati tulajdonú ingatlan bérleti szerződésének kiadását kéri. Az önkormányzat az adatkérést nem teljesíti, arra hivatkozással, hogy a szerződésben a

⁹⁸ Gyakorlati útmutató védett adatot nem tartalmazó kivonat készítéséhez, NAIH-1938-2/2013/T.

⁹⁹ Ez az úgynevezett pszeudonim kódolás. Bár az önkormányzatokra nem kötelező, de hasznos módszertani segítséget nyújt a bírósági határozatok anonimizálására vonatkozó, a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (Bszi.) „A személyes adatok védelme a bírósági határozatok közzététele során” című 52. pontja.



magánszemély bérlők személyes adatai is szerepelnek (a lakóhely mellett a bérlő neve, születési helye és ideje, adószáma, személyi igazolványának száma).

Az önkormányzat jól azonosította, hogy a magánszemély bérlők egyes adatait meg kell védenie. Ugyanakkor az adatelv helyett tévesen az iratelvet alkalmazta, amikor erre tekintettel a bérleti szerződések kiadását megtagadta. Az önkormányzat ingatlanvagyonra ugyanis – hasonlóan az egyéb, kizárólagos önkormányzati tulajdonban lévő dolgokhoz – az önkormányzati feladatok és célok ellátását szolgáló, a közvagyon részét képező javak. Erre tekintettel az önkormányzati ingatlanvagyonra, annak hasznosítására vonatkozó adat közérdekű adat.

Az önkormányzat akkor járt volna el helyesen, ha a bérlők személyes adatainak kitakarását követően a kért szerződésekből készített kivonatokat átadta volna az adatigénylőnek.

