



Ügyszám: NAIH/2015/321/²/V.
Előzmény: NAIH-778/2014/V.

A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság

jelentése

a győri Dunakapu téri mélygarázs építésével érintett ingatlan állapotfelmérése tárgyában kötött szerződések nyilvánosságáról

Bejelentés érkezett a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatósághoz (a továbbiakban: Hatóság), mert 2014. július 18-ai keltezésű válaszában a STRABAG-MML Kft. (a továbbiakban: STRABAG) elutasította az adatigénylő azon közérdekű adatigénylését, amelyben „a Dunakapu téri mélygarázs építésével érintett ingatlan állapotfelmérése tárgyában kötött szerződés” másolatát kérte megküldeni. A STRABAG arra hivatkozott, hogy nem minősül közfeladatot ellátó szervnek, valamint nem az államháztartás alrendszerébe tartozó valamely személlyel létesített jogviszonyra, hanem – álláspontja alapján – két, a magánszektorba tartozó gazdasági társaság jogviszonyára vonatkozik a szerződés, továbbá az üzleti titoknak minősül. Figyelemmel arra, hogy – meglátása szerint – sem költségvetési/támogatási juttatással, sem állami vagy önkormányzati vagyonra vonatkozó joggal nem kapcsolatos.

A vizsgálat során a Hatóság az Infotv. 54. § (1) bekezdés a) pontja alapján megismerte Mosonmagyaróvár Város Polgármesteri Hivatala Építési Osztályának ÉPI/365-27/2013. számú határozatát, melyben „Mosonmagyaróvár város Polgármesteri Hivatal Építési Osztálya, mint a Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal VIII-B-005/3170-16/2012. számú végzésével kijelölt I. fokú építési hatóság, a Győr Megyei Jogú Város Önkormányzata (9021 Győr, Városház tér 1.) és a GYŐRSZOL Zrt. (9024 Győr, Orgona u. 10.) építetők kérelmére a Győr Dunakapu tér, 6822/1 hrsz-ú ingatlanon a „Dunakapu tér és környezetének felújítása, mélygarázs létesítése” elnevezésű tervdokumentáció szerint felvonókat is tartalmazó...” építésére engedélyt adott.

Az ügyben korábban a Hatóság Győr Megyei Jogú Város Önkormányzatával (a továbbiakban: Önkormányzat) szemben is vizsgálatot folytatott, melyben az Önkormányzat szintén jogellenesen tagadta meg a közérdekű adatigénylést, valamint a vizsgálat során rosszhiszeműen, a Hatóságot megtévesztve akadályozta a közérdekű adatok kiadását. Ezt követően a Hatóság jelentést bocsátott ki az Önkormányzattal szemben, a NAIH/2015/321/21/V. ügyiratszám alatt.

A Hatóság korábban megkereste a SZIGMA STUDIO Kft.-t, aki arról nyújtott tájékoztatást, hogy Győr Megyei Jogú Város Önkormányzata (a továbbiakban: Önkormányzat) nem a SZIGMA STUDIO Kft.-vel kötött szerződést, mivel őt a STRABAG kérte fel a kivitelezésre, azt a megbízást teljesítették. Az érintett ezt követően vette fel a kapcsolatot a STRABAG-gal és igényelte az említett dokumentumok másolatának kiadását, melyet a STRABAG üzleti titokra, valamint arra hivatkozással utasított el, hogy a Kft. nem közfeladatot ellátó szerv.

A szerződés adatainak megismerhetősége

A Hatóság ezt követően a NAIH/2015/321/17/V. ügyszámú felszólításában az alábbiakra hívta fel a STRABAG figyelmét.

Az Infotv. 3. § 5. pontja értelmében közérdekű adat a közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő és tevékenységére vonatkozó vagy közfeladatának ellátásával összefüggésben keletkezett nem személyes adat. A fogalom-meghatározás példálózó jelleggel felsorol különböző közérdekű adatfajtákat (a hatáskörre, illetékességre, szervezeti felépítésre, szakmai tevékenységre, a birtokolt adatfajtákra és a működést szabályozó jogszabályokra, valamint a gazdálkodásra, a megkötött szerződésekre vonatkozó adatok), amelyeket kifejezetten közérdekű adatnak minősít.

Az Infotv. 3. § 6. pontja értelmében közérdekből nyilvános adat a közérdekű adat fogalma alá nem tartozó minden olyan adat, amelynek nyilvánosságra hozatalát, megismerhetőségét vagy hozzáférhetővé tételét törvény közérdekből elrendeli.

Az Alaptörvény 38. cikkének (1) bekezdése értelmében az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon, míg 39. cikke (2) bekezdése a közpénzekkel való gazdálkodás átláthatóságának követelményét, a közpénzekre és a nemzeti vagyonra vonatkozó adatok közérdekű adattá minősítését alkotmányos rangra emelte:

„(2) A közpénzekkel gazdálkodó minden szervezet köteles a nyilvánosság előtt elszámolni a közpénzekre vonatkozó gazdálkodásával. A közpénzeket és a nemzeti vagyont az átláthatóság és a közélet tisztaságának elve szerint kell kezelni. A közpénzekre és a nemzeti vagyonra vonatkozó adatok közérdekű adatok.”

Magyarország Alaptörvényének 39. cikk (2) bekezdése a közpénzekkel való gazdálkodás átláthatóságának követelményét, valamint a közpénzekre, a nemzeti vagyonra vonatkozó adatok közérdekű adattá minősítését alkotmányos rangra emelte. Ezen alkotmányos követelmény kiterjed a közpénzekkel való gazdálkodás követhetőségére, átláthatóságára, a nemzeti vagyon átengedésének nyilvánosság előtti elszámoltathatóságára is. Maga az Alaptörvény fogalmazza meg ezen cikkében a közhatalom gyakorlásának, a közpénzek felhasználásának azon korlátját, hogy a nemzeti vagyont, a közélet tisztaságának elve szerint kell kezelni. 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 Alkotmánybíróság a 21/2013. (VII. 19.) számú határozatában az Alaptörvény 39. § cikk (2) bekezdésével kapcsolatban a következőket fejtette ki:

„1.2.2. Az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdése – a közérdekű adatok egyik fajtájával, a közpénzekre és a nemzeti vagyonra vonatkozó adatokkal összefüggésben – a rendelkezés szövegében kifejezetten megjeleníti a közérdekű adatként történő alaptörvényi minősítés célját: az átláthatóság és a közélet tisztasága elvének biztosítása. Ez az elv – a Nemzeti hitvallásban foglaltakat figyelembe véve – nem csak a közpénzek és a nemzeti vagyonra vonatkozó, hanem általában véve a közfeladatok ellátásával összefüggő adatok kezelése szempontjából is irányadó.

A Nemzeti hitvallás értelmében: *„[v]alljuk, hogy népuralom csak ott van, ahol az állam szolgálja polgárait, ügyeiket méltányosan, visszaélés és részrehajlás nélkül intézi. Ennél fogva a polgárait szolgáló demokratikus állam működésének egészével, általánosságban a*

közfeladatok ellátásával kapcsolatos alaptörvényi követelmény tehát az átláthatóság és a közélet tisztasága, valamint a közügyek méltányos, visszaélés és részrehajlás nélküli intézése. A véleménynyilvánításhoz való jog biztosítása mellett, illetve azon keresztül a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való alapvető jog végeredményben e fenti követelmény érvényre juttatására hivatott.”

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

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

Az Alaptörvénnyel összhangban az Nvtv. 7. §-a kimondja, hogy a nemzeti vagyon alapvető rendeltetése a *közfeladat ellátásának biztosítása*. A nemzeti vagyonnal felelős módon, rendeltetésszerűen kell gazdálkodni. A nemzeti vagyongazdálkodás feladata a nemzeti vagyon rendeltetésének megfelelő, az állam, az önkormányzat mindenkori teherbíró képességéhez igazodó, *elsődlegesen a közfeladatok ellátásához* és a mindenkori társadalmi szükségletek kielégítéséhez szükséges, egységes elveken alapuló, átlátható, hatékony és költségtakarékos működtetése, értékének megőrzése, állagának védelme, értéknövelő használata, hasznosítása, gyarapítása, továbbá az állam vagy a helyi önkormányzat feladatának ellátása szempontjából feleslegessé váló vagyontárgyak elidegenítése.

Az Nvtv. 10. § (1) bekezdése értelmében a nemzeti vagyont, annak értékét és változásait a tulajdonosi joggyakorló nyilvántartja. A nyilvántartásnak tartalmaznia kell a vagyon *elsődleges rendeltetése szerinti közfeladat megjelölését* is. A nyilvántartási adatok – a minősített adat védelméről szóló törvény szerinti minősített adat kivételével – nyilvánosak.

A fentieket figyelembe véve megállapítható, hogy a jelenlegi jogszabályi környezet nem csak arra helyezi a hangsúlyt, hogy valamely szerv, személy jogszabályban meghatározott tényleges közfeladatot lát-e el, hanem a nemzeti vagyonnal való rendelkezés és gazdálkodás tényére.

A közfeladatot ellátó szervek általi közpénzen megvalósuló beruházással kapcsolatos adat közérdekű, illetve közérdekből nyilvános, tehát az Infotv. 28. § (1) bekezdése alapján bárki számára megismerhető.

Az üzleti titok mint az információs szabadság esetleges korlátja

Az információs szabadság esetleges korlátjaként az adatigényléskor hatályos Infotv. 27. § (3) bekezdése nevesítette az üzleti titkot, amelynek megismerésére a 2014. március 14. előtt hatályos Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény¹ (a továbbiakban: Ptk.) foglaltak

¹ 2014. március 15-én hatályba lépett a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény. Az új polgári kódex rendelkezéseit azonban – a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény hatálybalépésével összefüggő átmeneti és felhatalmazó rendelkezésekről szóló 2013. évi CLXXVII. törvény 1. §-a alapján – főszabályként csak a hatálybalépést követően keletkezett tényekre és jogviszonyokra, valamint megtett jognyilatkozatokra kell alkalmazni. Tekintettel arra, hogy a bejelentő

voltak az irányadók. A Ptk. „Üvegseb-törvénnyel“ módosított, az adatigényléskor hatályos rendelkezései kiterjesztették a közérdekből nyilvános adatok körét az alábbiak szerint.²

A Ptk. 81. § (2) bekezdése szerint *„üzleti titok a gazdasági tevékenységhez kapcsolódó minden olyan tény, információ, megoldás vagy adat, amelynek nyilvánosságra hozatala, illetéktelenek által történő megszerzése vagy felhasználása a jogosult – ide nem értve a magyar államot – jogszerű pénzügyi, gazdasági vagy piaci érdekeit sértené vagy veszélyeztetné, és amelynek titokban tartása érdekében a jogosult a szükséges intézkedéseket megtette”*.

Az üzleti titok fogalmával összefüggésben fontos kiemelni, hogy az államra való utalás nem csak a magyar államot zárta ki az üzleti titok jogosultjainak köréből, hanem minden más, törvény által az Infotv. szerinti közfeladatot ellátó szerv fogalmába sorolt szervet, valamint az Alaptörvény és például az Nvtv. alapján a nemzeti vagyonnal gazdálkodó szerveket is.

A Ptk. 81. § (3) bekezdése értelmében **nem minősült üzleti titoknak** az állami és a helyi önkormányzati költségvetés, illetve az európai közösségi 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. A nyilvánosságra hozatal azonban nem eredményezheti az olyan adatokhoz – *így különösen a technológiai eljárásokra, a műszaki megoldásokra, a gyártási folyamatokra, a munkaszervezési és logisztikai módszerekre, továbbá a know-how-ra vonatkozó adatokhoz* – való hozzáférést, amelyek megismerése az üzleti tevékenység végzése szempontjából aránytalan sérelmet okozna, feltéve, hogy ez nem akadályozza meg a közérdekből nyilvános adat megismerésének lehetőségét. A közérdekű adat és az üzleti titok összeütközése esetén tehát addig a határig, amíg a közpénzek felhasználásának nyilvánosság általi ellenőrzése indokolja, háttérbe kell vonulnia a gazdasági érdekekhez fűződő jogoknak.

A Ptk. 81. § (4) bekezdése azt is kimondta, hogy az, aki az államháztartás valamely alrendszerével pénzügyi, illetve üzleti kapcsolatot létesít, *kérésre köteles* a jogviszonnyal összefüggő és a (3) bekezdés alapján közérdekből nyilvános adatokra vonatkozóan tájékoztatást adni. A felvilágosítás oly módon is történhet, hogy az adatokat a honlapon vagy a hirdetményi lapban teszik közzé. A felvilágosítás megtagadása esetén, vagy ha a felvilágosítást kérő szerint a tájékoztatás nem kielégítő, a törvényességi felügyelet gyakorlására jogosult szerv eljárása kezdeményezhető.

A fenti rendelkezések értelmében tehát a közpénzek felhasználásához kapcsolatos adatok megismerése iránti igényeket mind a közfeladatot ellátó szervnek, mind pedig a vele szerződő gazdasági társaságnak teljesítenie kell. A dokumentumokból csak az adatigényléskor hatályos Infotv. 27. §-a szerinti adatokat, illetve az akkor hatályos Ptk. 81. § (3) bekezdésében felsorolt technológiai eljárásokra, a műszaki megoldásokra, a gyártási folyamatokra, a munkaszervezési és logisztikai módszerekre, továbbá a know-how-ra vonatkozó adatokat lehetne felismerhetetlenné tenni az Infotv. 30. § (1) bekezdése értelmében.

Összefoglalva, a fenti jogszabályhelyek együttes értelmezése következtében a Kft. által

által kifogásolt magatartás 2014. március 14-ét megelőzően történt, az azzal kapcsolatos jogérvényesítési lehetőségekre a korábbi Ptk. szabályait kell megfelelően alkalmazni.

² A 2014. március 15-én hatályba lépett Infotv. 27. § (3) – (3b) bekezdései tartalmi változást nem hoztak az „Üvegseb-szabályokhoz” képest.

kivitelezésre kerülő „Dunakapu tér és környezetének felújítása, mélygarázs létesítése” témájában kötött szerződés másolata bárki számára megismerhető, mivel közpénzen megvalósuló beruházáshoz kapcsolódik. A Kft. köteles a témában kötött szerződést, azok adatait a bejelentő részére kiadni.

A vizsgálat eredményeként a Hatóság megállapította, hogy a STRABAG jogsértő magatartásával megsértette az Infotv. szerinti közérdekű és közérdekből nyilvános adatok kiadásának teljesítését, amikor elutasította a bejelentő adatigénylését, ezért az Infotv. 56. § (1) bekezdése értelmében a Hatóság **felszólította** a STRABAG-ot arra, hogy **haladéktalanul** küldje meg a beadványozónak az általa igényelt adatok másolatát.

A Hatóság arról tájékoztatta a STRABAG-ot, hogy az Infotv. 56. § (2) bekezdése szerint az adatkezelő – egyetértése esetén – haladéktalanul köteles megtenni a felszólításban megjelölt szükséges intézkedéseket, és a megtett intézkedésekről, illetve – egyet nem értése esetén – álláspontjáról a felszólítás kézhezvételétől számított **harminc napon** belül írásban tájékoztatni a Hatóságot. Az Infotv. 58. § (1) bekezdése alapján, amennyiben a vizsgálat eredményeként a jogsérelem orvoslására, illetve a jogsérelem közvetlen veszélyének megszüntetésére nem kerül sor, a Hatóság a harminc napos tájékoztatási határidő lejártát követő **harminc napon** belül dönt a szükséges további intézkedések megtételéről.

A fentiek alapján – tekintettel arra, hogy a STRABAG nem teljesítette a közérdekű adatigénylést jelen jelentés készítésének napjáig – a Hatóság az ügyben az Infotv. 59. §-ának (1) bekezdése alapján jelentést bocsát ki. A Hatóság jelentése az Infotv. 59. § (3) bekezdése alapján nyilvános, ezért azt a Hatóság a honlapján elérhetővé tette. Az Infotv. 59. § (5) bekezdése értelmében a Hatóság jelentése bíróság vagy más hatóság előtt nem támadható meg.

Bízom benne, hogy a fenti jelentés alkalmas lesz a jövőbeni hasonló jogsértések elkerülésére.

Budapest, 2015. július „ 10 ”

Üdvözlettel:


Dr. Péterfalvi Attila
elnök
c. egyetemi tanár

