



Ügyszám: NAIH/2015/321/<sup>21</sup>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

A fenti ügyiratszámú ügyben bejelentés érkezett a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatósághoz (a továbbiakban: Hatóság), melyben a bejelentő amiatt fordult a Hatósághoz, mert 2014. február 28-i keltezésű válaszában Győr Megyei Jogú Város Önkormányzatának Polgármesteri Hivatala (a továbbiakban: Polgármesteri Hivatal) a 16574-2/2014-es iktatószámom elutasította az adatigénylő azon közérdekű adatigénylését, amelyben „a Dunakapu téri mélygarázs építésével érintett ingatlan állapotfelmérése tárgyában kötött szerződés” másolatát kérte megküldeni.

A Polgármesteri Hivatal által elutasított adatigénylést a beadványozó megküldte a Hatóság részére, melyben a jegyző arra hivatkozva tagadta meg az adatigénylést, hogy a Polgármesteri Hivatal a fent jelzett szerződésben nem szerepelt szerződő félként, ezáltal „adatgazda” (adatkezelő) sem lehet.

A Hatóság az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) 38. § (3) bekezdés a) pontja alapján vizsgálatot indított, és megkereste a fenti ügygel kapcsolatban az Önkormányzat jegyzőjét, Dr. Lipovits Szilárdot.

A Hatóság megkeresésére a jegyző válaszelevelében arról nyújtott tájékoztatást, hogy a Hatóság NAIH-778-10/2014/V ügyiratszámú megkeresésében foglaltak alapján a Polgármesteri Hivatal a korábban hivatkozott szerződésben nem szerepel szerződő félként, hiszen az ÉPI/365-27/2013. számú határozatból egyértelműen kiderül, hogy az Önkormányzat és a GYŐR-SZOL Zrt. kapta meg az építési engedélyt. A Polgármesteri Hivatal tehát nem minősül építetőnek. Tekintettel arra, hogy a szerződésben a Polgármesteri Hivatal nem szerződő fél, adatkezelő sem lehet, aki felvilágosítást tudna adni az igényelt közérdekű adatokról. Erre tekintettel a Hatóság megkeresésében foglalt 1. pontban feltett kérdésre – tehát, hogy kik között jött létre az adatigénylő által igényelt szerződés – nem tudott, valamint nem is gondolta, hogy jogosult lenne választ adni.

Az adatigénylés teljesítésére kötelezett.

Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 41. § (1) és (2) bekezdései alapján a polgármesteri hivatal a képviselő-testület, illetve az önkormányzat egyéb szervei mellett, annak feladatai ellátását hivatott biztosítani. Ezenkívül az Mötv. 61. § (3) bekezdése alapján a polgármesteri hivatal a bizottságok működésének ügyviteli feladatait is ellátja.

Szigorúan véve az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) szabályait, adatkezelőnek a közfeladatot ellátó szervezet kell érteni, ez azonban azt jelentené, hogy egy önkormányzat esetén az adott kérelem tárgyától függően más és más lenne az adatkezelő (képviseelő-testület, bizottsága, polgármester, jegyző). Ez pedig annak veszélyét hordozza, hogy a közérdekű adatigénylések teljesítésének rendje egy adott önkormányzat esetében szükségtelenül bonyolulttá válik, sőt ez az értelmezés lehetőséget adna olyan eljárásra is, amikor például a jegyző feladatkörébe tartozó ügyekre vonatkozó, de a polgármesterhez címzett közérdekű adatigénylést jogszerűen el lehetne utasítani. Mind a korábbi

adatvédelmi biztosi, mind pedig a Hatóság következetes álláspontja szerint ezt a lehetőséget el kell kerülni.

A hivatkozott jogszabályhelyek alapján, valamint az Möt. 18. § (2) bekezdése szerint a polgármesteri hivatal és az önkormányzat közötti különbségtétel legfeljebb ott indokolható, ahol az adatigénylés a Polgármesteri Hivatal államigazgatási hatósági hatáskörével függ össze.

Mindezek után, 2014. szeptember 24-én kelt levelében Dr. Lipovits Szilárd az alábbi álláspontjáról tájékoztatta a Hatóságot.

Sem a korábbi adatvédelmi biztosi, sem pedig a Hatóság álláspontjával nem értett egyet abban a kérdésben, miszerint nem utasítható el az a közérdekű adatigénylés, mely adott esetben a Polgármesteri Hivatalhoz érkezett be, azonban magára az Önkormányzatra vonatkozik, ugyanakkor az adatokat kezelő testület/szerv nem maga a Polgármesteri Hivatal. Jegyző úr álláspontja szerint a polgármesteri hivatal az önkormányzattól különálló jogi személynek minősül (az általa hivatkozott 368/2001. (XII.31.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Rendelet) 174. § (2) és (3) bekezdései alapján).

Jóllehet, hogy a Rendelet alapján, államháztartás szempontjából külön elszámoltatható a két szerv, azonban a polgármesteri hivatal, az önkormányzat részeként, közfeladatait támogató, segítő egységként, annak fő szerveként működik. A Hatóság tehát továbbra is fenntartotta eredeti álláspontját.

A Hatóság tájékoztatta a jegyzőt, hogy a válaszlevelében foglaltakat, amelyek szerint nincsen tudomása mint adatkezelőnek arról, hogy a „*Dunakapu téri mélygarázs építésével érintett ingatlan állapotfelmérése tárgyában kötött szerződésben*” ki szerepelhet szerződő félként – tekintettel arra, hogy álláspontja szerint sem az Önkormányzat, sem pedig a Polgármesteri Hivatal – nem tartja elfogadhatónak.

A Hatóság felhívta a figyelmet arra, hogy a korábban a Hatóság rendelkezésére bocsátott dokumentumok, valamint a NAIH-778-10/2014/V. ügyszámú megkeresésében már hivatkozott Mosonmagyaróvár Város Polgármesteri Hivatala Építési Osztályának ÉPI/365-27/2013. számú határozata, 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.

A Hatóság szerint az Önkormányzatnak az építési engedély maga jelölte ki az Infotv. 26. § (1) bekezdésének megfelelő adatkezelői minőségét.

#### A szerződés adatainak megismerhetősége.

A Hatóság ezt követően a NAIH/2015/321/16/V. ügyszámú felszólításában az alábbiakra hívta fel a jegyző 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. Ezen rendelkezések és következtetések figyelembe vételével tehát irrelevánssá vált az állami, illetve önkormányzati tulajdonban álló gazdasági társaságok azon „védekezése” a közérdekű adatigénylés teljesítésének kötelezettségével szemben, amely szerint ők nem minősülnek közfeladatot ellátó szervnek, mert nincs jogszabályban meghatározott feladatukörük.

A már említettekre tekintettel tehát a GYŐR-SZOL Győri Közszolgáltató és Vagyongazdálkodó Zrt. sem hivatkozhat arra, hogy nem minősül közfeladatot ellátó szervnek. 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 információszabadság esetleges korlátja

Az információszabadság 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. törvény<sup>1</sup> (a továbbiakban: Ptk.) foglaltak voltak az irányadók. A Ptk. „Üvegseb-törvénnyel” módosított, az adatigényléskor hatályos rendelkezései kiterjesztették a közérdekből nyilvános adatok körét az alábbiak szerint.<sup>2</sup>

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*

<sup>1</sup> 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 által kifogásolt magatartás 2014. március 14-ét megelőzően történt, az azzal kapcsolatos jogérvényesítési lehetőségekre a korábbi Ptk. szabályait kell megfelelően alkalmazni.

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

*pénzügyi, gazdasági vagy piaci érdekeit sértené vagy veszélyeztetné, és amelynek titokban tartása érdekében 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, kedvezményel, az állami és önkormányzati vagyon kezelésével, birtoklásával, használatával, hasznosításával, az azzal való rendelkezéssel, annak megterhelésével, az ilyen vagyont érintő bármilyen jog megszerzésével kapcsolatos adat. 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 jognak.

A Ptk. 81. § (4) bekezdése azt is kimondta, hogy az, aki az államháztartás valamely alrendszerével pénzügyi, illetve üzleti kapcsolatot létesít, *kérésre köteles* a jogvisztonnyal 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 az Önkormányzat által kivitelezésre kerülő *„Dunakapu tér és környezetének felújítása, mélygarázs létesítése”* témájában kötött szerződés másolata bárki számára megismerhető, mivel közpénzen megvalósuló beruházáshoz kapcsolódik. Az Önkormányzat köteles a témában kötött szerződéseket, azok adatait a bejelentő részére kiadni.

A vizsgálat eredményeként a Hatóság megállapította, hogy a Győr Megyei Jogú Város Önkormányzata (Polgármesteri Hivatala) 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 **ismételten felszólította** a jegyzőt, hogy **haladéktalanul** küldje meg a beadványozónak az általa igényelt adatok másolatát.

A Hatóság arról tájékoztatta a jegyzőt, hogy az Infotv. 56. § (2) bekezdése szerint az Önkormányzat – 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 Hatóság 2015. január 19-ei felszólítását követően Dr. Lipovits Szilárd a Hatóság felszólítását megküldte a Győr-Szol. Zrt. (100%-os önkormányzati tulajdonú társaság) részére, valamint tájékoztatta a beadványozót arról, hogy az „adatgazda” a Győr-Szol. Zrt., illetve hogy a közérdekű adatok másolatainak kiadása iránt az adatokat kezelő közfeladatot ellátó szervhez szíveskedjen fordulni.

A fentiek alapján – tekintettel arra, hogy a jegyző csupán hosszan elnyúló levélváltásokat követően volt hajlandó közreműködni, valamint megnevezni az adatkezelőt – 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. március „25.”

Üdvözlettel:

  
Dr. Péterfalvi Attila  
elnök  
c. egyetemi tanár