Ügyiratszám: ABI-314-2/2011/K

Tisztelt […]!

Ön a hozzám írt levelében a […] Önkormányzat […] nevű kiemelt uniós projekt megvalósításához kötődő közérdekű adatszolgáltatási gyakorlatát kifogásolta. Mivel részletes információkat akart megtudni arról a nyílt európai uniós közbeszerzési eljárásról, amelyen a kivitelezőt, a létesítmény üzemeltetőjét választották ki, valamint részleteiben is meg akarta ismerni az építkezéssel kapcsolatos információkat, így közérdekű adatkéréssel fordult […] Város Polgármesteri Hivatalához.

1. Beadványában leírta, hogy az önkormányzat csak azokat a közérdekű adatigényléseket teljesíti, amelyeket a jegyzői utasításban rendszeresített formanyomtatványon nyújtanak be.

2. Az igényelt közérdekű adatok kiadásának költsége szkennelt formában […] 87 Ft + áfa/lap, amely meghaladja a másolás általános piaci költségeit. Kérdése, hogy jogszerű-e, hogy az önkormányzat tízszeres árat kér a közérdekű adatok kiadásáért, mint ami piaci viszonyok között elfogadott?

3. Az egyik adatkérésében kérte, hogy a beruházás műszaki adatait, terveit és a költségvetési kiírást adják ki Önnek. Ennek teljesítéséért 468.750 forintot kellett volna átutalnia az Önkormányzatnak, arra hivatkozva, hogy a kért információ szerzői jogi védelem alatt áll, s emiatt azokat csak a szerző sokszorosíthatja. Kérdése, hogy az önkormányzat eljárása jogszerű-e?

Az első kérdésére válaszul tájékoztatom, hogy a közérdekű adatigénylés teljesítését nem lehet arra való hivatkozással elutasítani, hogy azt nem a közfeladatot ellátó szerv által megszabott módon és formanyomtatványon nyújtják be. Ez a gyakorlat ellentétes a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban Avtv.) 20. §-ában foglaltakkal. Ugyancsak ellentétes az Avtv. rendelkezéseivel, az a gyakorlat, hogy az adatigénylést azért nem teljesítik, mert a közérdekű adat nincs pontosan megjelölve. Ugyanis az Avtv. 19. §-ának (1) bekezdése alapján az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy (a továbbiakban együtt: szerv) a feladatkörébe tartozó ügyekben – így különösen az állami és önkormányzati költségvetésre és annak végrehajtására, az állami és önkormányzati vagyon kezelésére, a közpénzek felhasználására és az erre kötött szerződésekre, a piaci szereplők, a magánszervezetek és -személyek részére különleges vagy kizárólagos jogok biztosítására vonatkozóan – köteles elősegíteni és biztosítani a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását. Ebből következik, hogy ha az igényelt közérdekű adat nincs is pontosan megjelölve, akkor is az igénylés tartalmának megfelelően tájékoztatni kell az adatigénylőt az általa feltett kérdésekről, illetve az igénylésében megfogalmazottakról.

A második kérdése körében már korábban, az ABI-1121-4/2010/K számon kiadott adatvédelmi biztosi állásfoglalásomban is kifejtettem, hogy a közfeladatot ellátó szervek kezelésében lévő közérdekű adatokra az Avtv. rendelkezései vonatkoznak. A törvény kimondja, hogy az adatokat tartalmazó dokumentumról vagy dokumentumrészről, annak tárolási módjától függetlenül az igénylő másolatot kaphat. Az adatot kezelő szerv kizárólag a másolat készítéséért – legfeljebb az azzal kapcsolatban felmerült költség mértékéig terjedően – állapíthat meg költségtérítést. [Avtv. 20. § (3) bekezdés] E költség fogalma azonban szűken értelmezendő, azaz pusztán „anyagköltséget” jelent, azonban sem az ügyintéző munkavégzése ellentételezésében megnyilvánuló, sem pedig nyereségelemet nem tartalmazhat. A másolatkészítés az Avtv. által előírt feladat, és nem vállalkozási jellegű tevékenység. Az információszabadsághoz való jog érvényesülését lehetetlenítené el, ha az állam, vagy az önkormányzat a közérdekű adatok szolgáltatásával összefüggésben a közléssel (másolás, postázás) kapcsolatban felmerülő technikai költségeken túli költségeket az adatkérőre háríthatná.

Hasonló, a közérdekű adatkéréssel kapcsolatban felmerült költségtérítéssel foglalkozó ügyekben kifejtettem, hogy az Avtv. 20. §-ának (3) bekezdése nem teszi kötelezővé

költségtérítés megállapítását, hanem csak lehetőségként említi. Az Avtv. érvényesülését az szolgálja jobban, ha a közfeladatot ellátó szerv – amikor csak lehet – eltekint költségtérítés megállapításától és/vagy az ezzel kapcsolatos igénye érvényesítésétől. Ezen felül az is megfontolandó, hogy egyes, kisebb terjedelmű adatigénylések esetén a költségtérítés kiszámításával, közlésével, stb. kapcsolatos adminisztratív terhek meg is haladhatják az érvényesíthető költségek mértékét.

Az államháztartás szervezetei beszámolási és könyvvezetési kötelezettségének sajátosságairól szóló 249/2000. (XII. 24.) Korm. rendelet 8. §-ának (16) bekezdése alapján a helyi önkormányzatok is kötelesek az önköltségszámítás rendjére vonatkozó belső szabályzatot alkotni, amelynek tartalmaznia kell a közérdekű adatszolgáltatáshoz kapcsolódó költségtérítés összege megállapításának szabályait. Ebből az következik, hogy ezek a szabályok az egyéb önköltség-számítási szabályoktól eltérően, külön határozandóak meg. Az Avtv. alapján pusztán a másolás anyagköltségének megtérítése követelhető. A közérdekű adatigénylések teljesítése minden közfeladatot ellátó szerv Alkotmányból fakadó alapfeladatának tekintendő.

A harmadik kérdésére a válaszom az, hogy a közfeladatot ellátó szervek feladatellátásával kapcsolatos adatok – ide értve a különféle, általuk kötött szerződések adattartalmát is – alapvetően nyilvánosak, és lehetővé kell tenni, hogy azokat bárki megismerhesse [Avtv. 19. §-ának (3) bekezdése]. E nyilvánosságot azonban törvény korlátozhatja a most hivatkozott bekezdésben meghatározott esetekben. Tehát egy adott dokumentum adattartalma nyilvánossága megítélésénél tekintettel kell lenni egyéb jogszabályok azon rendelkezéseire is, melyek adatkezelést, adatnyilvánosságot érintő előírásokat tartalmaznak, ilyenek például a közbeszerzési eljárás szabályai. A nyilvánosság korlátját jelentheti az Avtv. 19. §-ának (6) bekezdése alapján az üzleti titok védelme is.

A Polgári Törvénykönyv 81. §-ának (3) bekezdése szerint *„nem minősül 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, valamint az az adat, amelynek megismerését vagy nyilvánosságra hozatalát külön törvény közérdekből elrendeli”*. Ez az adatkör közérdekből nyilvános adatnak minősül [Ptk. 81. § (4) bekezdés]. Amint a törvény indokolása is tartalmazza, általános alapelv, hogy a költségvetési pénzek felhasználására, valamint a közvagyonnal való gazdálkodásra vonatkozó adatok nyilvánosságra hozatalát az üzleti titok védelme nem korlátozhatja. Ez a nyilvánosság nem vonatkozik azokra az adatokra, amelyek nyilvánossága az üzleti tevékenység végzése szempontjából aránytalan sérelmet okozna, például technológiai, műszaki, munkaszervezési információkra.

Azok a gazdálkodó szervezetek, amelyek az állammal bármiféle üzleti kapcsolatba kerülnek, kötelesek gazdasági tevékenységük adatainak nyilvánosságra kerülését eltűrni, mégpedig olyan mértékig, hogy a közvagyonnal való gazdálkodás, a közpénzek felhasználása ellenőrizhető legyen. Vagyis az állami szervekkel kötött szerződés mindazon adatai nyilvánosak, melyek titokban maradásához az érintettnek nem fűződik jogszerű érdeke. E nyilvános adatkörbe tartozik például a szerződéses összeg, kifizetésének, folyósításának ütemezése, a szerződés feltételei, a szerződés teljesítésére vonatkozó adatok.

A szerződő felek meghatározhatják, hogy mit tekintenek üzleti titoknak, de ennek során figyelembe kell venniük a Ptk. és az Avtv. együttes értelmezését, továbbá nem vállalhatnak olyan szerződéses kötelezettséget, miszerint a szerződés teljes tartalma üzleti titoknak minősül, mert ez nincs összhangban az adatnyilvánosságot előíró jogszabályokkal [Avtv. 19. §, 20. § (4) bekezdés, Áht.].

A jegyző 2011. január 18-án kelt 191/11/2011 számú levele szerint Ön egyébként kaphat másolatot a beruházás műszaki adatairól, terveiről, és a költségvetéséről. Ebből következik, hogy az Ön által kért közérdekű adatok kiszolgáltatásának, megismerésének nem áll fenn a törvényben leírt korlátja.

A közérdekű adatok megismerésére irányuló kérelmet csak olyan információ esetében tagadhatja meg jogszerűen az adatkezelő, amely minősített adat, az Avtv. szerint döntés-előkészítéssel kapcsolatos adat, illetve üzleti titok.

Egy közfeladatot ellátó szerv (pl. önkormányzat) által kötött szerződések (építésre, tervezésre vonatkozó megbízások) teljesítése közpénzek felhasználásával történik. Az ilyen beruházásokkal kapcsolatban keletkezett iratok, adatok közérdekű adatnak minősülnek, azok megismerhetővé tétele csak törvényben szabályozott esetben korlátozható.

Egy egyedi tervrajz azonban (például: egyedi épület esetében) minősülhet olyan szellemi alkotásnak, amely védelmet élvez. Ez esetben a szellemi alkotás megismerhetőségéhez, nyilvánosságra hozatalához a tervező hozzájárulása szükséges. Nem korlátozhatja azonban a közfeladatot ellátó szerv szellemi alkotás védelmére hivatkozással olyan tervek, dokumentációk megismerését, amelyek egész település vagy annak egy része fejlesztésére, rendezésére vonatkoznak. (Megjegyzem, hogy az építésügy, a településfejlesztés és rendezés körébe tartozó dokumentációk központi nyilvántartásáról szóló 277/2008. (XI. 24.) Korm. rendelet szerint meghatározott, az építésügy, a településfejlesztés és rendezés körébe tartozó dokumentációkat a Dokumentációs Központ tartja nyilván, mely kérésre betekintést biztosít a nyilvántartásba.)

A jegyző 2011. január 12-én kelt 191/7/2011 számú levelében kifejtette, hogy az Ön közigazgatási eljárásban meglévő ügyféli jogállása, mint az Ön személyes joga, megelőzi a közérdekű adat megismeréséhez fűződő jogot, ezért a kért adatokat (tervdokumentumok és építési engedély) a […] önkormányzat hivatala nem tudja teljesíteni.

Ez a megállapítás, állítás téves jogértelmezésen alapul. A közigazgatási eljárásban biztosított ügyféli jogok, közöttük az iratbetekintés joga egy eljárási jog, amely a tisztességes eljárás Alkotmányos követelményből fakad. A közérdekű adatok megismeréséhez való jog az Alkotmány 61. §-ában biztosított alapvető jog. Ebből következően kizárólag az érintett joga eldönteni, hogy milyen alapon jut hozzá az általa megismerni kívánt közérdekű információhoz. Megjegyezem, hogy ügyfélként több eljárási irathoz, adathoz férhet hozzá, mint közérdekű adatigénylőként. A közérdekű adatokhoz viszont a fenti szabályokból következően – elvben – költséghatékonyabban juthat hozzá.

Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény mellékletének a másolat és kivonat illetékére vonatkozó IV. pontja 1-5. alpontjai szerint:

1. Az államigazgatási eljárásban készített hitelesített vagy hitelesítetlen másolat, illetőleg kivonat illetéke – ha e Melléklet kivételt nem tesz – oldalanként magyar nyelvű másolat esetében 100 forint, idegen nyelvű másolat esetében 300 forint. A nem hitelesített fénymásolat illetéke oldalanként 100 forint.

2. (hatályon kívül helyezve)

3. Az illetéket a másolat átvételekor az eredeti iraton illetékbélyeggel kell megfizetni.

4. Illetékmentes az a hitelesített vagy nem hitelesített másolat, amely illetékmentes eljáráshoz szükséges.

5. A már egyszer hitelesített másolatra, kivonatra vezetett olyan záradék, amely azt bizonyítja, hogy az eredeti iraton változás nem történt, vagy azt kiegészítik, 1000 forint illeték alá esik.

A közigazgatási hatósági eljárás irataiban lévő személyes és védett adatok megismerhetetlenné tételéért, valamint az ilyen módon kivonatolt iratokról való másolat készítéséért fizetendő költségtérítésről szóló 188/2009. (IX. 10.) Korm. rendelet szerint a közigazgatási hatósági eljárás irataiban az iratbetekintést kérő személy által meg nem ismerhető személyes és védett adatok megismerhetetlenné tételéért, valamint az ilyen módon

kivonatolt iratról való másolat készítéséért a megismerhetetlenné tétellel érintett oldalanként 200 forint költségtérítést kell fizetni.

Személyes adatok védelmét és a közérdekű adatok nyilvánosságát érintő ügyben forduljon hozzám továbbra is bizalommal.

Budapest, 2011. szeptember 19.

Üdvözlettel:

Dr. Jóri András