



Ügyszám: NAIH-1700-7/2013/V.

Németh Lászlóné miniszter  
részére

Nemzeti Fejlesztési Minisztérium

Budapest

Pf. 1.  
1440

Tisztelt Miniszter Asszony!

A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (a továbbiakban: Hatóság) beadvány alapján megvizsgálta a dohánytermék-kiskereskedelmi jogosultság megszerzésére kiírt pályázatokkal összefüggő közzétételi kötelezettség teljesítését.

A Hatóság állásfoglalásáról az alábbiakban tájékoztatom:

A Nemzeti Dohánykereskedelmi Nonprofit Zrt. (a továbbiakban: NDN Zrt.) 2013. június végén közzétette az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) 1. számú mellékletének III. 5. alpontjában meghatározott adatok egy részét.

A Hatóság – miután megvizsgálta a <http://nemzetidohany.hu/a-koncessziorol-szolo-1991-evi-xvi-torveny-9a-%C2%A7-a-szerinti-emlekeztetok-kozzetetele/> honlapon közzétett dokumentumokat – azt tapasztalta, hogy a közzététel eltér az Infotv.-ben előírt közzétételi kötelezettségtől, mivel azok nem tartalmaztak egyediesített információkat az egyes pályázatokra vonatkozóan.

A Hatóság az Infotv. 54. § (1) bekezdésének c) pontja valamint (2) bekezdése alapján megkereste az adatkezelőket: a Nemzeti Fejlesztési Minisztériumot és az NDN Zrt.-t tájékoztatást kérve arról, milyen megfontolásból nem érhetőek el az NDN Zrt. honlapján az egyes pályázatokra vonatkozó értékelések és pontszámok.

Miniszter Asszony, illetve az NDN Zrt. vezérigazgatója egybehangzóan azt a választ adta a Hatóság megkeresésére, hogy sem a koncesszióról szóló 1991. évi XVI. törvény (a továbbiakban: Ktv.), sem az Infotv. nem írja elő a konkrét adatok közzétételét.

Az alább részletezett jogszabályi háttér ezen értelmezése azonban ellentétes a jogállamiság ellenőrzését biztosító információszabadság érvényesülésének céljával és az e vonatkozásban kialakult következetes korábbi adatvédelmi biztosítási és bírósági gyakorlattal. A közzétett általános adatok – ha csak ugyanazon általános bírálati szempontokat, valamint az adható maximális pontszámokat ismétlik meg – nem biztosítják a közpénzek felhasználásának nyomon követését és az ún. egyediesített közzétételt sem.

Magyarország Alaptörvényének 39. cikk (2) bekezdése a közpénzekkel való gazdálkodás átláthatóságának követelményét, valamint a közpénzekre, a nemzeti vagyona vonatkozó adatok közérdekű adattá minősítését alkotmányos rangra emelte. Ezen alkotmányos követelmény kiterjed

a közpénzekkel való gazdálkodás követhetőségére, átláthatóságára, a nemzeti vagyon – így valamely állami monopólium körébe sorolt jogosultság – átengedésének nyilvánosság előtti elszámoltathatóságára is. Maga az Alaptörvény fogalmazza meg ezen cikkében a közhatalom gyakorlásának, a közpénzek felhasználásának azon korlátját, hogy a nemzeti vagyont – amelybe a vagyoni értékkel rendelkező jogok, monopóliumok is beletartoznak –, 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 IV/2881/2012. 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 fiatalkorúak dohányzásának visszaszorításáról és a dohánytermékek kiskereskedelméről szóló 2012. évi CXXXIV. törvény (a továbbiakban: Fdtv.) 6. § (1) bekezdése értelmében az állam a dohánytermék-kiskereskedelmi jogosultság átengedésére nyilvános pályázatot írt ki. A Fdtv. 7. § (1) bekezdése a dohánytermék-kiskereskedelmi koncesszió nyilvános pályázatára a Ktv.-ben előírt szabályokat – az e törvényben foglalt eltéréssel – rendeli alkalmazni.

A Ktv. 9/A. § (1) bekezdése alapján a pályázatok elbírálásáról a döntést hozónak emlékeztetőt kell készítenie. Az emlékeztetőnek az alábbi – a pályázat elbírálása szempontjából lényeges – körülményeket kell tartalmaznia:

- a) a beérkezett pályázatok adatainak összefoglalását;
- b) **a legkedvezőbb pályázat elfogadásának részletes indokait;**
- c) a kikötött biztosítékok megfelelőségének értékelését;
- d) ha az ágazati törvény ellenszolgáltatásként koncessziós díj fizetését írja elő, a koncessziós díj megfizetésének módjára és mértékére vonatkozó adatok ismertetését;
- e) az államnak, illetőleg az önkormányzatnak a jogosult által fizetett koncessziós díjjal vagy más módon ellentételezett – vagyoni és vagyoni értékű (elkerült kiadások, megszerzett jogok) pozíciójára vonatkozó adatokat és számításokat – és a jogosultnak a koncesszióval érintett piacon – a koncessziós szerződés révén – előálló pozíciójának adatait és jellemzését;
- (f) a pályázat nyertesének, társaság esetén a közvetlen vagy közvetett tulajdoni részesedéssel rendelkezőnek a nyilatkozatát arról, hogy a koncesszióval érintett területen milyen tulajdoni részesedése van.

A Ktv. 9/A. § (2) – (4) bekezdései értelmében:

(2) „Az (1) bekezdésben foglaltakon felül az emlékeztetőnek tartalmaznia kell mindazt az adatot, amelyet az ágazati törvény elrendel, továbbá amelyet a koncessziós szerződésben érintett bármelyik fél szükségesnek tart.

(3) Az emlékeztetőt a koncessziós szerződés megkötésétől számított 30 napon belül csatolni kell a pályázattal összefüggő iratokhoz.

(4) A nyilvános pályázatok elbírálásáról készített emlékeztetőben foglalt közérdekű adatnak minősülnek. Az ilyen emlékeztetőt bárki megtekintheti, arról – a költségek megfizetése mellett – másolatot kérhet.”

A Ktv. 9/A. § (4) bekezdése – az Infotv., illetve a nemzeti vagyronról szóló 2011. évi CXCVI. törvény általános rendelkezéseire is tekintettel – a nyilvános pályázatok elbírálásáról készített emlékeztetőben foglaltakat minősíti közérdekű adatnak. Az emlékeztető tartalmi elemeinek megismerhetőségében nem differenciál, annak minden eleme, az ily módon közérdekből nyilvános személyes adattá minősített személyes adatok is bárki számára megismerhetőek.

Az információszabadság, az átláthatóság biztosítása érdekében az Infotv. a közérdekű adatok megismerhetővé tételének három módját szabályozza: az általános tájékoztatási kötelezettséget (Infotv. 32. §), az egyedi adatigénylés alapján történő adatszolgáltatást (Infotv. 28. § - 31. §) és az egyedi adatigénylés nélküli közzétételt – a proaktív adatszolgáltatást (Infotv. 33. § - 37. §). A közzétételi kötelezettség teljesítésétől függetlenül tehát az egyedi adatigényléseket is teljesíteni kell.

Az Infotv. 32. §-a értelmében minden közfeladatot ellátó szerv köteles 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 – elősegíteni és biztosítani a közvélemény *pontos és gyors* tájékoztatását. Ezen általános tájékoztatási kötelezettségen túl az Infotv. a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok egy meghatározott köre tekintetében elektronikus közzétételi kötelezettséget is előír.

Az Infotv. 37. § (1) bekezdése alapján tehát minden közfeladatot ellátó szerv – az országos vagy térségi feladatot el nem látó közoktatási intézmények kivételével – köteles „*tevékenységéhez kapcsolódóan az 1. melléklet szerinti általános közzétételi listában meghatározott adatokat az 1. mellékletben foglaltak szerint közzétenni*”.

A pályázatot kiíró közfeladatot ellátó szerv az Infotv. 1. számú mellékletének III./5. alpontja értelmében az alábbi adatokat köteles közzétenni:

5.	A koncesszióról szóló törvényben meghatározott nyilvános adatok (pályázati kiírások, pályázók adatai, az elbírálásról készített emlékeztetők, pályázati eredménye)	Negyedévente	A külön jogszabályban meghatározott ideig, de legalább 1 évig archívumban tartásával
----	--	--------------	--

A trafik-pályázatokkal összefüggésben tehát nyilvánosságra kell hozni a Ktv.-ben meghatározott nyilvános adatokat: a pályázók adatait, az elbírálásról készített emlékeztetőket, valamint a pályázat eredményét. Ezen adatokat a külön jogszabályban meghatározott ideig, de legalább 1 évig kell

archívumban tartani.

Az elektronikus közzétételi kötelezettség olyan értelmezése, amely szerint elegendő a pályázati elbírálás általános szempontjainak és pontszámainak közzététele, összeegyeztethetetlen mind az Alaptörvénnyel, mind a Ktv.-vel, mind az Infotv.-nyel.

A jogállamiság elvével, a közpénzek felhasználásának transzparenciájával kizárólag azon értelmezés áll összhangban, amely szerint a pályázatonként, értékesítendő koncessziós jogonként elkészített emlékeztetők közzétételekor feltűntetik abban többek között a konkrét *beérkezett pályázatok adatainak összefoglalását*, illetve a legkedvezőbb pályázat elfogadásának *részletes* indokait. A közzététel ezen formája teszi kizárólag lehetővé, hogy az Alaptörvényben lefektetett transzparencia megvalósuljon, a pályázatok értékeléséről, a koncessziós jogok odaítélésének objektív és tételes indokairól a nyilvánosság tájékoztatást kapjon.

Az NDN Zrt. honlapján közzétett emlékeztetők kizárólag a minden pályázatnál alkalmazandó bírálati szempontokat tartalmazzák, azokból nem derül ki az egyes pályázatok pontszáma, azok indokolása. A Hatóság álláspontja szerint az alkalmazott megoldás ellentétes azon jogalkotói szándékkal, amely nyilvánossá, mindenki számára megismerhetővé teszi az emlékeztetőben szereplő konkrét adatokat is.

A közzétételi kötelezettség tehát nem csak a pályázatok elbírálásának általános szempontjaira vonatkozik, hanem – összhangban az Infotv. 32. §-a szerinti „pontos és gyors” tájékoztatás követelményével – valamennyi pályázat egyedi értékelésére is. Ebből ki kell tűnnie, hogy milyen szempontokat miként vettek figyelembe.

A Hatóság a <http://nemzetidohany.hu/> honlap vizsgálata során megállapította továbbá, hogy az NDN Zrt. – mint jogszabályban meghatározott közfeladatot ellátó szerv – általános közzétételi listája sem a saját honlapján, sem az egységes közadatkereső rendszerben (kozadat.hu) nem található meg.

A fentieket összefoglalva, különös tekintettel a Ktv. 9/A. § (1) bekezdésének b) pontjára, valamint (4) bekezdésére hangsúlyozom, hogy a transzparencia ügyét az egyes pályázatok elbírálásához köthető részletes indokok nyilvánosságának biztosítása szolgálja, amely magában foglalja egyéb adatok mellett a bíráló bizottság tagjai személyének megismerhetőségét is.

Együttműködését előre is köszönöm.

Budapest, 2013. augusztus

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila  
elnök  
c. egyetemi tanár