



Ügyszám: NAIH-8545-3/2023.

[.....]
polgármester úr részére

[.....] Községi Önkormányzat

Hivatali kapun keresztül

Tárgy: Tájékoztatás

Tisztelt Polgármester Úr!

Ön 2023. október 3. napján érkezett beadványában az alábbi kérdésben kérte a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (a továbbiakban: Hatóság) állásfoglalását.

Az adatigénylő a TOP PLUSZ keretében a mini bölcsőde építésére vonatkozó, Magyar Államkincstárral megkötött támogatási szerződés és annak mellékleteinek kiadását kéri [.....] Község Önkormányzatától (a továbbiakban: Önkormányzat).

Beadványa szerint az adatigénylés kiterjed továbbá a projekt hatályos költségvetésére, valamint a felhasználásra kerülő források tételes bontásban történő bemutatására is.

Álláspontja szerint az adatok megismerésének biztosítása aggályos az alábbiak alapján: a beruházási összeg mértéke miatt nyílt közbeszerzési eljárás lefolytatása szükséges, és az adatok részletes ismerete jogtalan előnyhöz juttathatja a közbeszerzési eljárás során a kérelmezőt. Mindezek mellett a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 46. § (2) bekezdés c) pontja alapján a képviselő-testület zárt ülést tart a pályázat tárgyalásakor, ugyanis a nyilvános tárgyalás az önkormányzat üzleti érdekét sértené. Mindezek alapján kérdése a következő: köteles-e az önkormányzat kiadni, illetve közzétenni a támogatási szerződés hivatkozott mellékleteit?

Felhívom szíves figyelmét, hogy a Hatóság – eljárási kereteket nélkülöző, konzultációs válaszként kiadott – jelen tájékoztatása jogi erővel, illetve kötelező tartalommal nem rendelkezik.

A Hatóság jelen ügyben rendelkezésre bocsátott információk alapján kialakított jogértelmezése más hatóságot, a bíróságot és az adatkezelőt nem köti, annak csak iránymutató jellege van. Az állásfoglalás, tájékoztatás kiadása tehát nem mentesíti annak címzettjét saját jogi álláspontjának kialakítása szükségessége alól.

A Hatóság álláspontja a következő.

Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) 1. számú melléklete III. Gazdálkodási Adatok 7. pontja szerint „az *Európai*

Unió támogatásával megvalósuló fejlesztések leírása, az azokra vonatkozó szerződések” kötelezően közzéteendő közérdekű adatok.

A közzétételi listákon szereplő adatok közzétételéhez szükséges közzétételi mintákról szóló 18/2005. (XII. 27.) IHM rendelet 2. mellékletének VI. Közzétételi egység Európai Unió által támogatott fejlesztések leírásánál pedig úgy írja elő a közzétételt, hogy azt „*a dokumentumok, a szerződések, közvetlen elérésének biztosításával*” szükséges megvalósítani.

Önök az Önkormányzat honlapján a [.....] linken elérhetően közzé is tették a 2022.03.31-én kelt szerződést.

A nyilvánosan elérhető támogatási szerződés korrupció-ellenes záradéka szerint a szerződéshez csatolt 12 db melléklet a szerződés elválaszthatatlan részét képezi (ugyanakkor a mellékletek nem kerültek közzétételre).

Fentiek értelmében a hivatkozott jogszabályok alapján a **támogatási szerződés és annak mellékletei közérdekű adatok**, melyek elektronikus megismerését pro aktív módon **biztosítani szükséges**.

Az Infotv. 26. § (1) bekezdése szerint a 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**. Az Infotv. 32. §-a alapján a közfeladatot ellátó 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 (az adatigénylő) pontos és gyors tájékoztatását.

Az Alaptörvénnyel összhangban az Infotv. fogalomrendszerében az adatelv, és nem az iratelv érvényesül. Az Infotv. tehát nem az irat, hanem a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok megismerhetőségét szabályozza. Egy adott dokumentum sokféle adatot tartalmazhat (közérdekű, illetve közérdekből nyilvános adat, személyes adat, üzleti titok, egyéb védett adat), ezért nem a dokumentum tekintetében érvényesül a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismerhetősége, hanem az iratban szereplő közérdekű, illetve közérdekből nyilvános adatok vonatkozásában. Ebből következően a közérdekű és a közérdekből nyilvános adat megismeréséhez való jog gyakorlása esetén az adat az alapjog tárgya.

Az önkormányzati vagyonnal kapcsolatban a Hatóság kiemeli, hogy az Alaptörvény 38. cikkének (1) bekezdése értelmében az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon. A 39. cikk a közpénzekkel való gazdálkodás átláthatóságának követelményét, a közpénzekre és a nemzeti vagyonra vonatkozó adatok közérdekű adattá minősítését alkotmányos rangra emelte.

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. § (1) bekezdése kimondja, hogy a nemzeti vagyon alapvető rendeltetése a közfeladat ellátásának biztosítása, ideértve a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátását és e feladatok ellátásához szükséges infrastruktúra biztosítását. 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.

A fentiek mellett a Hatóság felhívja a figyelmet arra is, hogy az Alaptörvény és a vonatkozó jogszabályok közpénzek átláthatóságára vonatkozó rendelkezéseit az AB több ügyben is értelmezte. A testület a 21/2013. (VII. 19.) AB határozatban kifejtette, hogy a közpénzekre és a nemzeti vagyonra vonatkozó információk közérdekű adatként történő alaptörvényi minősítésének célja 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”. Az átláthatóság és a közélet tisztasága ugyanis a polgárait szolgáló demokratikus állam működésének egészével, általánosságban a közfeladatok ellátásával kapcsolatos alaptörvényi követelmény, amelynek érvényre juttatására – többek között – a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való alapvető jog hivatott.

A Hatóság felhívja a figyelmet továbbá az Infotv. 27. § (3) bekezdésére, mely rögzíti, hogy „közérdekből nyilvános adatként **nem minősül üzleti titoknak a központi és a helyi önkormányzati költségvetés, illetve az európai uniós 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**, 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**”.

Az Infotv. hivatkozott rendelkezése értelmében maga az érintett önkormányzat, illetve az a természetes személy, jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, aki az önkormányzattal 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. Ebből következően **az önkormányzati vagyonnal kapcsolatos döntések meghozatalával összefüggő adatok közérdekből nyilvános adatok.**

A tárgyalt kérdéskörben szükséges tisztázni az önkormányzati vagyonnal történő gazdálkodás során keletkező védett adatok és információk körét. Az üzleti titok védelméről szóló 2018. évi LIV. törvény (a továbbiakban: Üttv.) 1. §-a rögzíti az üzleti titok fogalmakörét: „(1) Üzleti titok a gazdasági tevékenységhez kapcsolódó, titkos – egészben, vagy elemeinek összességéként nem közismert vagy az érintett gazdasági tevékenységet végző személyek számára nem könnyen hozzáférhető –, ennél fogva vagyoni értékkel bíró olyan tény, tájékoztatás, egyéb adat és az azokból készült összeállítás, amelynek a titokban tartása érdekében a titok jogosultja az adott helyzetben általában elvárható magatartást tanúsítja. (2) Védett ismeret (know-how) az üzleti titoknak minősülő, azonosításra alkalmas módon rögzített, műszaki, gazdasági vagy szervezési ismeret, megoldás, tapasztalat vagy ezek összeállítása.“

Az üzleti titok és az információszabadság kollíziójával kapcsolatban kialakított álláspontját a Hatóság a NAIH/2016/1911/V számon kiadott ajánlásában foglalta össze. Eszerint egy, a piaci verseny keretei között működő gazdasági társaság számára az üzleti titoknak minősülő tények, információk, megoldások vagy adatok, amelyekre vállalati, gazdasági terveit, stratégiáját építi, nagy jelentőséggel bírnak, hiszen ezen információkra alapozva hozza meg döntéseit, melyek biztosítják a piacon elfoglalt helyét, így az ilyen információk nyilvánosságra kerülése a piacról való kizorulását eredményezheti. Az üzleti titok és az információszabadság konfliktusát feloldva az Infotv. már hivatkozott 27. § (3) bekezdése – a közpénzekkel való gazdálkodás átláthatóságának érdekében – közérdekből nyilvános adatoknak minősíti azon „quasi” üzleti titkokat, amelyek a központi és a helyi önkormányzati költségvetés, illetve az európai uniós 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 kapcsolatosak.

Természetesen egy adott dokumentumban olyan adatok is szerepelhetnek, melyek nem tartoznak az Infotv. 27. § (3) bekezdésében megjelölt adatkörök egyikébe sem, vagy melyeket az **önkormányzattal szerződő fél üzleti titokká minősített.** Amennyiben **a titokgazda megtette a szükséges jogi intézkedéseket** (pl. az üzleti titokra vonatkozó részek kifejezett megjelölése, és a védettség indokának részletes kifejtése) **az üzleti titok megőrzésére**, az önkormányzat, mint szerződéses partnere azt jogszabályon kívül nem hozhatja nyilvánosságra.

Tájékoztatnom továbbá, hogy **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 képviselő-testület nyilvános ülése és az itt hozott döntések mellett **a zárt ülésen meghozott döntések is nyilvánosak. Kiemelést érdemel, hogy önmagában abból, hogy az adat zárt ülésen keletkezett, még nem következik, hogy az adat kiadása megtagadható lenne.** Az Möt. 52. §

(3) bekezdése szerint „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.”

Fentieket összegezve megállapítható, – hivatkozva az előzőekben ismertetett jogszabályi rendelkezésekre is – hogy az Infotv. 32. §-a alapján a közfeladatot ellátó szerv köteles elősegíteni az adatigénylő gyors és pontos tájékoztatását. Ennek érdekében a támogatási szerződést és annak mellékleteit az adatigénylő részére ki kell adni, illetve azok közzétételét biztosítani szükséges.

A személyes adatok védelmét és a közérdekű adatok nyilvánosságát érintő ügyben forduljon a Hatósághoz továbbra is bizalommal.

Budapest, 2023. 10. 18.

Üdvözlettel:

Dr. habil. Péterfalvi Attila
elnök, c. egyetemi tanár