



Ügyiratszám: NAIH-7201-6/2023.

[...] részére

Ügyfélkapun keresztül

Tisztelt [...]!

A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (a továbbiakban: Hatóság) előtt a Gyáli Polgármesteri Hivatallal (a továbbiakban: Hivatal) szemben benyújtott közérdekű adatkéréssel kapcsolatos panasz miatt lefolytatott vizsgálatról az alábbiakban tájékoztatom.

I.

Ön 2023. július 27-én érkezett elektronikus beadványában közérdekű adatkérése megtagadásával kapcsolatos panaszt fogalmazott meg, és vizsgálati eljárást kezdeményezett a Hatóság előtt a Hivatallal szemben.

Beadványában írottak szerint még 2020-ban vészhelyzeti döntéssel indult meg egy idősothton-beruházás a gyáli Erdősor utcai kiserdő egy részében helyrajzszám-módosítással egybekötve (a korábbi helyrajzi szám alatti terület természetvédelmi védettséget élvezett), a bejelentés szerint a leválasztott új területről az oltalom pedig egy másik területre kerülne át, a helyi természetvédelmi rendelet módosításával egyidejűleg.

E döntéshozatal része a [...] által készítendő természetvédelmi kezelési terv, mely alapján az illetékes nemzeti park igazgatóság szakhatóságként tud eljárni.

A hivatkozott természetvédelmi kezelési terv kiadását több levélváltással is megtagadta a Hivatal, hivatkozva az adatok döntéselőkészítő jellegére, illetve arra, hogy a megismerhetőséghez fűződő közérdek jelenleg csekély fokú.

Ön beadványához csatolta a közérdekű adat kiadását megtagadó levelet, illetve az azt megerősítő ismételt válaszlevelet is.

II.

A beadvány és a csatolt válaszlevelek áttanulmányozása után az ügyben a Hatóság az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) 38. § (3) a) pontja alapján vizsgálatot indított és NAIH-7201-2/2023. számú megkeresésében az alábbi kérdésekre várta a választ a Hivataltól:

- A közérdekű adatkérést elutasító, illetve ismételt elutasító levél keltezése „Gyál, elektronikus aláírás szerint” illetve „Gyál, időbélyegző szerint”, így nem megállapítható,

hogyan az Ön által 2023. július 18-án benyújtott közérdekű adatkéréshez képest határidőben történt-e a válaszadás.

- Miért nem tartalmaz az elutasító és az ismételt elutasító levél jogorvoslati kioktatást az elutasítás ellen igénybevehető jogi eszközökről és szervekről?
- Milyen általános mérlegelés útján jutottak arra az álláspontra, hogy az Aarhusi Egyezmény 4. cikk 3. és 4. pontjában használt „elutasítható” fordulat – mint nem kógens, hanem diszpozitív lehetőség – feltétlenül kötelezően alkalmazandó ezen ügyben?
- Milyen jogértelmezés útján jutottak arra az álláspontra, hogy az Aarhusi Egyezmény 4. cikk 3. pontjában hivatkozott nemzeti jogi kivételnek megfeleltethető az Infotv. 27. § (5) bekezdése?
- Milyen jogértelmezés útján jutottak arra az álláspontra, hogy az Aarhusi Egyezmény 4. cikk 4. pontjában hivatkozottak (a szellemi tulajdonhoz fűződő jogok hátrányos érintettsége általánosságban) fennállhatnak az adott egyedi szakvéleménnyel kapcsolatban?
- Nyilatkozott-e a szakértő a jelenleg elérhető szakvélemény-változat benyújtásának idején, hogy szakvéleménye részben vagy egészben nem hozható nyilvánosságra a döntéshozatalig?
- Felajánlották-e az adatkérőnek a szerzői jogról szóló 1999. évi LXXVI. törvény 15/A. § szerinti betekintési lehetőséget? Ha nem, miért nem?
- Készült-e érdekmérlegelés a szakvélemény döntéselőkészítést szolgáló iratként való definiálása kapcsán, abban milyen főbb pontok támasztják alá azt, hogy a megismerhetőség kizárásához fűződő érdek magasabb fokú, mint a megismeréshez fűződő közérdek?
- Mit ért a Hivatal azon, hogy a szakvélemény nyilvánossága veszélyeztetné a későbbi végrehajtás sikerét?
- A helyi önkormányzati rendelet végrehajtásának mely szakaszát veszélyeztetné pontosan a szakvélemény nyilvánosságra kerülése?
- Az ismételt elutasításban jelzik, hogy a szakértő még nem végezte el teljeskörűen feladatait. Mérlegelték-e, hogy részben vagy egészben kiadható-e a szakvélemény például bizonyos részek kitakarásával?
- Miért kötötték a legkorábbi kiadhatósági időpontot az ismételt elutasítás utolsó bekezdésében a döntés meghozatalához?
- Mit értenek a döntés meghozatalán a konkrét ügyben? A helyi önkormányzati rendelet képviselő-testület általi megszavazását, a rendelet kihirdetését vagy a rendelet hatályba lépését?

- A képviselő-testület szavazásához (vagy a további felsorolt lépcsőfokokhoz) mely olyan momentum, esemény köthető, mellyel kapcsolatban már nem áll fenn a megismerhetőség kizárása?
- Készült-e a tárgyban képviselő-testületi vagy bizottsági ülésre előterjesztés, és ha igen, azt megtárgyalta-e a képviselő-testület, illetve az illetékes szakbizottság?
- Amennyiben készült előterjesztés, úgy mennyiben tettek eleget az Infotv. 1. melléklet. II. 8. 9. pontjában foglalt közzétételi kötelezettségnek?

A Hatóság kérte Gyál címzetes főjegyzőjét, hogy a két levél e-aláírását, valamint továbbítását igazoló cselekményeket támassza alá az e-aláírásból kinyerhető Signature Validation Statuszal és a levelek feltöltési igazolásaival, valamint küldje meg a Hatóság részére az érdekmérlegelést tartalmazó dokumentumot.

### III.

A Hivatal a NAIH-7201-3/2023. számú válaszlevelében az alábbi válaszokat adta az ügyben.

Az Ön által 2023. július 18-án elektronikus úton benyújtott közérdekű adatigénylésre 2023. július 18-án, 2023. július 19-én benyújtott közérdekű adatigénylésére pedig 2023. július 20-án megtörtént a válaszadás.

Az elutasító levél a jogorvoslatra külön rendelkezést nem tartalmaz, mivel Ön abban arról kapott tájékoztatást, hogy a kért kezelési terv azt követően adható ki az Ön számára, hogy a Duna-Ipoly Nemzeti Park Igazgatóság szakhatóságként, valamint Gyál Város Önkormányzatának képviselő-testülete rendeletként elfogadta és megalkotta azt, hiszen a jóváhagyás után válik a tervezet tényleges kezelési tervvé.

A kezelési terv megrendeléséről szóló (válaszleveléhez mellékletben csatolt) szerződés 6. pontja szerint „Az átadott dokumentum tekintetében a Felek a szerzői jog védelmére vonatkozó szabályok szerint járnak el, és az mindaddig Vállalkozó tulajdonában marad, amíg a 2. pontban rögzített vállalkozói díjat Megrendelő teljes egészében át nem utalja Vállalkozó számára.”

A kiadási kérelemmel érintett sajátos dokumentum egy természetvédelmi kezelési terv, melyet a jegyző megkeresésére a nemzeti park igazgatóság szakmai szempontok szerint véleményez és hagy jóvá a természetvédelmi kezelési tervek készítésére, készítőjére és tartalmára vonatkozó szabályokról szóló 3/2008. (II. 5.) KvVM rendelet (a továbbiakban: KvVM rendelet) előírásainak megfelelően.

A Hivatal álláspontja szerint a jóváhagyást megelőző adatigénylés teljesítése, a terv nyilvánosság részére hozzáférhetővé tétele sértené a közérthetőséget, átláthatóságot, mivel lehet, hogy olyan előírásokat tartalmazna a terület látogatására, beépíthetőségére, és művelésére nézve, amelyet a nemzeti park igazgatóság szakhatóságként nem hagy jóvá a későbbiekben.

A Hivatal álláspontja szerint jól látható az egyeztetési folyamat, a döntéshozatal mechanizmusa és annak állomásai ebben a „speciális természetvédelmi ügyben”, amely nem zárja ki, sőt bevonja a

nyilvánosságot a végleges döntés meghozatalába a társadalmi egyeztetés intézményével és az előterjesztések anyagaival, valamint az ülés nyilvánosságának megteremtésével.

A Hivatal álláspontja szerint az Ön beadványával kapcsolatban nem a válaszadás teljes megtagadása volt a cél, hanem annak későbbi időpontban történő korrekt, jól értelmezhető módon történő teljesítése.

Az Aarhusi Egyezményre hivatkozás alapja, hogy a kezelési terv jóváhagyásra vár, amely miatt egy nem végleges terv hozzáférhetővé tétele olyan adatigényléseket és megkereséseket generálhat, melyek a jóváhagyást követően feloldásra kerülhetnek. Tekintettel a Hivatal létszámára, ez indokolatlan és szükségtelen leterhelését jelentené a kollegáknak, illetve a közérthetőség és átláthatóság követelményének sem felelne meg a főjegyző álláspontja szerint.

Az Aarhusi Egyezmény szellemi tulajdont érintő általános védelme a megbízási szerződés hivatkozott 2. pontjában jelenik meg konkrétan.

A Hivatal nem készített érdekmérlegelési tesztet és iratbetekintési jogot sem biztosított Önnek.

A döntés meghozatalán a rendelet elfogadását érti a Hivatal, mely nyilvános képviselő-testületi ülésen történik.

Az előterjesztés és a rendelettervezet már a szakbizottsági tárgyalási szakaszban a honlapon elérhető lesz, melynek során az információs szabadságot elősegítő társadalmi egyeztetés elindulhat.

A válaszlevél elkészítésének időpontjáig képviselő-testületi előterjesztés az ügyben nem született, erre a szakhatósági vélemény, és az esetleges módosítások átvezetése után kerülhet sor.

IV.

A Hatóság a vizsgálat során az alábbi megállapításokat tette.

Az Infotv. nem ismeri a későbbi feltételhez vagy határidőhöz kötött, de aktuálisan elutasított adatigénylés jogorvoslati tájékoztatásának mellőzhetőségét.

A hivatkozott KvVm-rendelet nem zárja ki azt, hogy a nemzeti park igazgatóság, mint szakhatóság döntése előtt a kezelési tervet a nyilvánosság megismerhesse.

A döntéshozó felelőssége, hogy a döntéshozatal korai szakaszában megfelelő kommunikációval biztosítsa a mind szélesebb nyilvánosságot, és ne korlátozza jövőbeli, nehezen látható kimenetelektől függően a nyilvánosság elérését, melyekre nincsen ráhatása (például miként dönthet a jövőben egy szakhatóság).

A Hatóság számára is nehezen látható a Hivatal által speciális természetvédelmi ügynek (tehát mint közérdekű adatként egyben környezeti adatként definiált kezelési terv ügyében) deklarált kérdésben az, hogy miként lehetne a nyilvánosságot és az átláthatóságot megvalósítani, ha a természetvédelmi kezelési tervet a választópolgárok, illetve konkrétan Ön először már elfogadott formában, a képviselő-testületi ülésre előkészítve, az oda készítendő előterjesztés mellékleteként olvashatnák/olvashatná. Az így előkészített anyaggal kapcsolatban a választópolgárok vagy Ön észrevételt, módosítási javaslatot nem is tehetne, mivel a képviselő-testületi ülésen konkrétan

módosító indítványt már csak a képviselő-testület tagja, bizottsági tag, önkormányzati tisztviselő (jegyző, polgármester) tehet, így lehetséges hogy a képviselő-testületi ülés előtti szűkre szabott idő a módosító indítvány kidolgozását, és a benyújtásra alkalmas személynek való kiválasztását és neki való átadását nem tenné lehetővé.

Nem az adatkezelő feladata, hogy a birtokában lévő közérdekű adat optimális rendelkezésre bocsátásnak időpontját meghatározza, hanem amennyiben jogszabályi kizáró ok áll fenn, úgy arra kell alapozni az elutasítást, más esetben a közérdekű adatot mérlegelés nélkül ki kell adni.<sup>1</sup>

Az adatkezelő, mint egyben munkáltató felelőssége és kötelessége olyan hivatali apparátust kialakítani és fenntartani, melyben egy-egy kiemeltebb ügyben is folyamatosan biztosítható többek között a közérdekű adatkérések megválaszolása, ezáltal pedig az információszabadság mint alapjog gyakorolhatósága, a közérdekű adatokhoz való hozzáférés biztosítása.

A csatolt megrendelési szerződés hivatkozott 2. pontjával összhangban akkor is a Vállalkozó tulajdonában marad a kezelési terv, amennyiben azt a szerzői jogról szóló 1999. évi LXXVI. törvény 15/A. § alapján – mint környezeti adatot, és így mint minősített közérdekű adatot – az Ön által megjelölt mód helyett megtekintéssel bocsátják az Ön rendelkezésére.

V.

A Hatóság vizsgálata során megállapította, hogy a Hivatal megsértette az Ön közérdekű adatok, illetve közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez fűződő alapjogát továbbá jogsértően mellőzte válaszaiban az elutasításhoz fűződő jogorvoslati tájékoztatást.

Ennek körében a Hatóság kiemeli, hogy a Hivatal által is hivatkozott Aarhusi Egyezmény diszpozitív 4. cikkével ellentétben ugyanis (mely szerint az adatkezelő a szellemi tulajdon védelme érdekében „elutasíthatja” az adatkérést) a kógens 7. cikk szerint a nyilvánosságot „be kell vonni”. Az 5. cikk szerint a nyilvánosság bevonása proaktív módon, az információk különböző kommunikációs csatornákon történő terjesztésével is történik, például lakossági fórumok keretében, a 6. cikk 4. pontja pedig kifejezetten említi a lakosság „idejekorán” történő bevonását<sup>2</sup>, mely jelen ügyben nyilvánvalóan nem az önkormányzati rendeletalkotást, hanem az azt megelőző fázist jelenti (tekintettel a korábban már részletezett, módosító indítványok benyújtásának problematikáját is).

A lakosság idejekorán történő becsatornázása egy természetvédelmi ügybe azt jelenti, hogy a lakosság bevonása abban a fázisban történik, amikor a dokumentum alakulására még alapvető befolyása lehet. Ez egyébként megerősíti az információszabadság alapvető funkciói közül többek között a döntés legitimitásának erősítését is. Kétségtelen, hogy a társadalmi részvétel biztosítása időigényes, de nem kihagyható fázis egy ilyen döntéshozatalból.

---

<sup>1</sup> Adatszolgáltatási mátrix, avagy ki kicsoda az információszabadság terén - környezeti adatokhoz való hozzáférés szabályozása és gyakorlata, <https://infoszab.hu/ajanlasok>

<sup>2</sup> Az Egyezmény szövege szerint „A felek biztosítják a nyilvánosság korai fázisban való részvételét, amikor az összes választási lehetőség még nyitott, és hatékony társadalmi részvétel valósulhat meg.”

A 4. cikk 4. pontja szerint az adatigénylések elutasítási okait mindig szűken kell értelmezni és mérlegelni kell a közzétételhez fűződő közérdeket a megtagadás által szolgált érdekekkel szemben.

Mindig vizsgálni kell, hogy az adatigénylés által érintett információ részben vagy egészben kiadható-e, vagy a már hivatkozott szerzői jogi szabályra tekintettel például betekintéssel megismerhetővé tehető-e.

A nyilvánosság korai fázisban való részvételét, amikor az összes választási lehetőség még nyitott, elsősorban egy lépcsőzetes döntéshozatali felfogáson belül lehetséges értelmezni, amikor egy létesítmény már megépült, a politikai, gazdasági nyomás hathatósan zárhat ki bizonyos műszaki választási lehetőségeket, melyek mellett elméletileg ugyan még lehet érvelni, de azok valójában már nem összeegyeztethetőek a létrehozott infrastruktúrával. A kulcskérdés az, hogy a nyilvánosságnak volt-e alkalmatlan rész venni a lehetőségek közötti választási lehetőségben még mielőtt a körülöttük zajló események ténylegesen kiküszöbölték volna az alternatív lehetőségeket.<sup>3</sup>

A szellemi tulajdonhoz fűződő jogokkal kapcsolatos körülményekre való hivatkozásra alapozott elutasítás csak ott történhet meg, ahol egyedi esetben az illetékes hatóság figyelembe veszi, hogy az információ közzététele kedvezőtlen hatást gyakorolna a szellemi tulajdonhoz fűződő jogokra. Az elutasítás alapját szűken kell értelmezni, figyelembe véve azt a nyilvános közérdeket, amit a közzététel szolgál. Az információ bizonyos részeinek közzététel alóli kiemelése mindig világos és átlátható módon követhető kell, hogy legyen, és meg kell indokolni az egyes részek közzététele megtagadásának okát.<sup>4</sup>

A Hatóság megállapította, hogy a vizsgálattal érintett szervezet eljárása adott ügyben az információs szabadság indokolatlan és aránytalan korlátozását jelenti, ezért az Infotv. 56. § (1) bekezdése alapján a vizsgálattal érintett szervezetet

### **felszólította,**

-hogy jelen ügy tárgyát képező közérdekű adatkérésekkel kapcsolatban a törvényes határidőn belül adjon választ, és szolgáltasson adatot Önnek minden megkereséssel kapcsolatban,

- hogy az apparátus megszervezésénél törekedjen a munkaerő-hiány megszüntetésére annak érdekében, hogy a közfeladatok ellátása között ne történjen különbségtétel,

-hogy az adatszolgáltatás elutasítása esetén adjon minden egyedi ügyben külön az adatigénylő számára jogorvoslati tájékoztatást a hatályos Infotv. rendelkezéseinek megfelelően.

Az Infotv. 56. § (2) bekezdése alapján az adatkezelő képviselői – egyetértésük esetén – haladéktalanul megteszik az 56. § (1) bekezdés szerinti felszólításban megjelölt szükséges

---

<sup>3</sup> Az Aarhusi Egyezmény Jogkövetési Bizottságának esetjoga: Litvánia ACCC/2006/16; ECE/MP.PP/2008/5/6. függ., 2008. április 4., 74. bek.

<sup>4</sup> Az Aarhusi Egyezmény Jogkövetési Bizottságának esetjoga: Románia ACCC/C2005/15; ECE/MP.PP/2008/5/7. függ., 2008. április 16., 30. bek.

intézkedéseket, és a megtett intézkedéseiről, illetve – egyet nem értés esetén – álláspontjukról a felszólítás kézhezvételétől számított harminc napon belül írásban tájékoztatják a Hatóságot.

Gyál címzetes főjegyzője a Hatósághoz 2023. szeptember 20-án érkezett levelében arról tájékoztatta a Hatóságot, hogy a panasz tárgyát képező, [...] által készített természetvédelmi kezelési tervet 2023. szeptember 15-én elektronikus úton megküldték Önnek.

Előadta továbbá, hogy a munkaszervezés szempontjából kiemelt figyelmet kapnak a közérdekű adatigénylések, amelyek levele keltéig is törvényes határidőn belül megválaszolásra kerültek. A jövőben is törekszik a Hivatal minden jogszabályi előírás megtartására, és a határidőben történő, közérthető és átlátható válaszadásra.

Az adatszolgáltatások elutasítása kapcsán alkalmazandó jogorvoslati tájékoztatás alkalmazásának fontosságára a Hivatal vezetőinek és munkatársainak figyelmét 2023. szeptember 15-én írásban felhívta, melynek betartását a levelek kiadmányozása során ellenőrizni fogja.

A hivatal vezetőjeként folyamatosan biztosítja a közérdekű adatigénylések megfelelő megválaszolását, ezáltal pedig az információszabadság mint alapjog gyakorolhatóságát, és a közérdekű adatokhoz történő hozzáférés lehetőségét.

A fentiek, valamint az Infotv. 53. § (5) b) pontja alapján a Hatóság a vizsgálatot megszünteti, tekintettel arra, hogy a vizsgálat folytatására okot adó körülmény – az adatigénylés teljesítése következtében – már nem áll fenn.

A személyes adatok védelmét, valamint a közérdekű adatok nyilvánosságát érintő kérdéseivel forduljon a Hatósághoz továbbra is bizalommal.

Budapest, 2023. október 16.

Üdvözlettel:

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