



Ügyiratszám: NAIH-2085-1/2026.
Előzmény: NAIH-8058/2025.

A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság

MONITORING JELENTÉSE

Balatonfüred Város Önkormányzata 2023. évi közérdekű adatigénylés-teljesítési gyakorlata tekintetében elvégzett monitoring-ellenőrzése tárgyában

A monitoring eljárás

A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (a továbbiakban: Hatóság) az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) 71/D. § (1) bekezdése alapján hivatalból indított vizsgálata keretében monitoringeljárást folytatott **Balatonfüred Város Önkormányzata** (a továbbiakban: ellenőrzött szerv) közérdekű és közérdekből nyilvános adatok átláthatóságára és az ezen adatokhoz való hozzáférés biztosítására vonatkozó követelmények teljesítésének nyomon követése érdekében.

Az Infotv. 71/D. §-ban előírt **ellenőrzés célja** a Tanács végrehajtási határozata a Magyarország helyreállítási és rezilienciaépítési terve értékelésének jóváhagyásáról szóló, 2022. december 15-i (EU) (ST 15447/22 INIT; ST 15447/22 ADD 1) végrehajtási határozat módosítása {SWD(2023) 384 final} C9.R26.), az átláthatóság és a közérdekű információkhoz való hozzáférés javítása c. Reformjában szereplő 231., 232., 233 sz. mérföldkövek teljesítése volt.

Az Infotv. 71/D. § (1) bekezdésében meghatározott, 2024. január 1-jei hatállyal alkalmazandó *monitoring-ellenőrzés* keretében a Hatóság *a közfeladatot ellátó szerveknél*, a helyi önkormányzatoknál és a köztulajdonban álló gazdasági társaságoknál a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok átláthatóságára és *a közérdekű és közérdekből nyilvános adatokhoz való hozzáférés biztosítására vonatkozó követelmények teljesülését* a Hatóság – e törvényben foglalt egyéb feladat- és hatásköreinek gyakorlása mellett – a szervek által a Hatóság részére a (4) bekezdésben foglalt adatszolgáltatás alapján, évente két alkalommal *ellenőrzi*.

Az Infotv. 71/D. §-ban foglalt, 2024. január 1-jei hatállyal alkalmazandó *monitoring-ellenőrzésre* vonatkozó rendelkezések a Hatóság eljárására állapítanak meg rendelkezéseket a hatáskörök hatékonyabb gyakorlása érdekében. A közérdekű és közérdekből nyilvános adatok átláthatóságára és a hozzáférés biztosítására vonatkozó *követelmények teljesítésére irányuló cél* jelöli ki a Hatóság monitoringeljárása során folytatandó *ellenőrzés* értelmezési tartományát. A monitoring az irányítás eszközeként az intézkedés kimenetelének és a célok megvalósításának nyomon követését jelenti¹.

Az Infotv. 71/D. § (1), (4)-(7) bekezdései értelmében a Hatóság monitoring tevékenységének célja a *közérdekű és közérdekből nyilvános adatokhoz való hozzáférés biztosítására vonatkozó követelmények realizálásának vizsgálata* a közérdekű adatigénylések teljesítésének és az éves kötelező adatszolgáltatás adatainak összevetésével, ellenőrzésével **és az ellenőrzés tapasztalatai alapján javaslatok megfogalmazása a követelmények teljesítésének optimalizálására**.

A Hatóság az eljárás során adatokat, információkat kért az ellenőrzött szervtől annak érdekében, hogy feltérképezze a közérdekű adatigénylések teljesítésének gyakorlatát, megvizsgálja a követelmények teljesítését, majd javaslatot tegyen az intézkedések javítása érdekében.

¹ Hajdu Szilvia: A kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés, „Monitoring és értékelés”, KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15- 2016-00001, 2020., from: <https://fejlesztési-programok.uni-nke.hu/document/fejlesztési-programok-uni-nke-hu/monitoring-es-ertekeles-hajdu-szilvia-1.original.pdf>

I. Az eljárás megindítása

A Hatóság a monitoring eljárás megindításakor abból indult ki, hogy az ellenőrzött szerv a 2023. év vonatkozásában *nem teljesítette az Infotv. 71/D. § (4) bekezdése szerinti adatszolgáltatást a Hatóság felé.*

A monitoring eljárást megelőzően a Hatóság a NAIH-7168/2024. számú ügyben érkezett bejelentésből értesült arról, hogy a bejelentő 2023. május 14-én az ellenőrzött szerv számára (titkarsag@balatonfured.com) állatvédelmi tárgyú közérdekű adatigénylést terjesztett elő, amelyet az ellenőrzött szerv nem teljesített.

A Hatóság monitoring eljárása keretében a fenti ügyet és a megkeresésére 2024. október 8-án megküldött önkormányzati tájékoztatást tudta alapul venni az ellenőrzött szervhez benyújtott közérdekű adatigénylésekkel és azok teljesítésével kapcsolatban.

Az ellenőrzött szerv tájékoztatása alapján:

- A beérkezett közérdekű adatigénylések száma: 1
- Ebből teljesített: 1
- A benyújtott adatigénylést **87 nap** alatt teljesítették.
- A közérdekű adatigénylésekre irányuló kérdéseket az ellenőrzött szerv megválaszolta, az adatigénylést teljesítette.

II. A Hatóság vizsgálata

II.1. A monitoring eljárás törvényi keretei

A Hatóság a monitoring eljárásban az Infotv. 71/D. § (1) bekezdésében meghatározott feladata alapján a közfeladatot ellátó szervnél *a közérdekű és közérdekből nyilvános adatokhoz való hozzáférés biztosítására vonatkozó követelmények teljesülését ellenőrzi a szervek által a Hatóság részére a teljesített éves adatszolgáltatás alapján.*

Az Infotv. 71/D. § (4) bekezdése alapján a Hatóság részére minden évben január 31-éig teljesítendő adatszolgáltatásban közzéteendő adatok körét a következőképp állapítja meg:

A szerv adatot szolgáltat

- a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismerése iránti igények teljesítésének és megtagadásának számáról és a megtagadások jellemző indokairól,
- a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismerése iránti kérelmek teljesítéséhez szükséges napok átlagos számáról, valamint
- a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok közzétételének elérhetőségéről.

Az Infotv. 71/D. § (5) bekezdése szerint a *Hatóság az ellenőrzés lefolytatása érdekében az ellenőrzött szervektől adatokat igényelhet.* Az ellenőrzött szervek az adatkérésnek a megkeresés kézhezvételétől számított 8 napon belül kötelesek eleget tenni.

Az Infotv. 71/D. § (7) bekezdésének megfelelően a Hatóság az ellenőrzött szervek részére – a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok átláthatóságára és *a közérdekű és közérdekből nyilvános adatokhoz való hozzáférés biztosítására vonatkozó követelmények teljesülése érdekében – javaslatokat fogalmazhat meg.* A javaslattal érintett szerv vezetője a szükséges intézkedések végrehajtása érdekében intézkedési tervet készít, és azt a javaslat kézhezvételétől számított 15 napon belül a Hatóság részére megküldi.

II.2.1. A beérkezett közérdekű adatigénylések

A beérkezett közérdekű adatigénylések számát az adatigénylésként érkezett kérelmek tartalmi minősítése határozza meg. A Hatóság megállapította, hogy az ellenőrzött szerv tájékoztatásában megjelölt adatigénylés a Görög falu kisajátításával kapcsolatos kifizetések tárgyában érkezett, amely nem azonos a Hatósághoz érkezett, NAIH-7168/2024. sz. bejelentésben foglalt állatvédelmi tárgyú adatigényléssel.

A fenti számú ügyben a bejelentő állatvédelmi tárgyban megfogalmazott öt kérdésben terjesztett elő közérdekű adatigénylést, amelyet – a bejelentés szerint – az ellenőrzött szerv nem teljesített. A bejelentő az adatigénylésében kifejezetten megjelölte, hogy közérdekű adatigénylését küldi meg ellenőrzött szerv számára.

A Hatóság más ügyben² megfogalmazott álláspontja szerint az adatigénylő által közérdekű adatigénylésként megjelölt levelét közérdekű adatigénylésnek kellett volna tekinteni és akként megválaszolni, mivel *a bejelentő levelének kezdetén egyértelműen jelezte, hogy közérdekű adatigénylést nyújt be.* Egy közfeladatot ellátó szerv értékelhet tartalma alapján egy nem közérdekű adatigénylésként megjelölt beadványt közérdekű adatigénylésként – sőt erre köteles is –, de egy közérdekű adatigénylésként megjelölt beadványt nem lehet automatikusan nem közérdekű adatigénylésként kezelni vagy figyelmen kívül hagyni. **Amennyiben tehát beadványát bárki közérdekű adatigénylésként jelöli meg, akkor nem mellőzhető az Infotv. 28-30. §-ban előírt, a közérdekű adatigény teljesítésére vagy megtagadására irányuló intézkedés.**

A Hatóság álláspontja szerint, ha az adatigény tartalmi értékelése arra az eredményre vezet, hogy az nem közérdekű adatokra vonatkozik, akkor az ellenőrzött szervnek más eljárásrendben kell e kérdéseket megválaszolnia (pl.: Panasztv., egyéb hatósági eljárás alapján). *Amennyiben az igény a tartalmi szempontú vizsgálat alapján közérdekű adatigénylésnek minősül, az ügyet, az éves adatszolgáltatásban és a monitoring eljárás megkeresésére adott tájékoztatásban is közérdekű adatigénylésként kell szerepeltetni.*

II.2.2. A beérkezett adatigénylések teljesítése

A Hatóság az ellenőrzött szerv tájékoztatása alapján megállapította, hogy a Görög falu kisajátításával kapcsolatos kifizetések tárgyában 2023. szeptember 28-án érkezett adatigénylést a polgármester 2023. december 22-én teljesítette azzal, hogy az adatigénylés első két kérdését nemleges adattartalommal válaszolta meg, a harmadik kérdésben pedig az igazságügyi szakértő által megállapított árakat tartalmazó listát megküldte az adatigénylő részére.

Az ellenőrzött szerv a Hatóság megkeresésére küldött tájékoztatása nem utalt a jogügyletek tartalmára, a bejelentőnek írt válaszlevél melléklete nem volt hozzáférhető a Hatóság számára, így a Hatóság a vizsgálati megállapításait ezen ügy tekintetében csak általánosságban fogalmazhatta meg.

A Hatóság az ellenőrzött szerv tájékoztatása alapján megállapította, hogy az ellenőrzött szerv és a Balatonfüredi Közös Önkormányzati Hivatal (a továbbiakban: Hivatal) is ugyanezt – a Görög falu kisajátításával kapcsolatos kifizetések tárgyában érkezett adatigénylést – küldte meg a 2023-ban érkezett adatigénylésként.

Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 104. § (1) bekezdése alapján az ellenőrzött szerv és a Hivatal külön-külön költségvetési szervek és törzskönyvi jogi személyek az államháztartás törzskönyvi nyilvántartásában. Feladataik tekintetében is egymástól elkülönült adatkezelést folytatnak, ennek következtében **a Hatóság felhívja szíves figyelmüket az elkülönített adatkezelési nyilvántartás (az ellenőrzött szerv – Hivatal) vezetésének, és e nyilvántartások alapján a Hatóság felé történő kötelező éves adatszolgáltatás külön-külön teljesítésének szükségességére.** Ezáltal kiküszöbölhető a téves duplikáció, az az anomália, hogy egyazon közérdekű adatigénylés szerepel az ellenőrzött szerv és a Hivatal Hatóság megkeresésére adott nyilatkozatában is.

Annak eldöntésében, hogy a közérdekű adatigénylést fentiek közül mely szervnek kell teljesítenie, az az irányadó, hogy az igényelt adat mely szerv tevékenységének ellátása során keletkezett, és mely szerv kezelésében vannak az adatok.

Figyelemmel erre, kiemelten fontos az egyes **feladatkörök megfelelő elhatárolása**, amelyhez a vonatkozó releváns jogszabályok és a szervek szervezeti és működési szabályzatai nyújtanak segítséget.

² NAIH-402/2024. számú ügy

A földművelésügyi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 383/2016. (XII.2.) Korm. rendelet 5–6. §-i rendelkeznek az egyes államigazgatási feladatokat érintően az állatvédelmi hatóság kijelöléséről. A Korm. rendelet 5. § (1) bekezdése az állatok védelméről és kíméletéről szóló 1998. évi XXVIII. törvényben (a továbbiakban: Ávtv.) foglalt feladatok teljesítése érdekében bizonyos állatvédelmi hatósági jogköröket telepített a jegyzőhöz. Az Ávtv. 42/E §-a alapján a veszélyes állatokkal kapcsolatos teendők, a 43. § (2)-(2a) bekezdései alapján az állatvédelmi bírság kiszabása, a 45. § (1) bekezdése alapján az állat-eutanázia, a 45/A. §-a alapján az Ávtv. rendelkezései betartásának ellenőrzése, a 45/B. §-a alapján az állat elszállítása, 48/A. § (1), (3)-(4) bekezdései alapján az állatvédelmi őrszolgálat működtetése, kóbor állatokkal kapcsolatos intézkedési kötelezettség és a 48/C. §-a alapján az adatkezelés (az általa nyilvántartott adatokat az élelmiszerlánc-felügyeleti információs rendszerben kezeli) a jegyző hatáskörébe tartozó állatvédelmi feladatok.

Az állatvédelemre nyújtott/biztosított költségvetési támogatás mértéke tekintetében az települési önkormányzat adminisztratív, végrehajtó szerve vezetőjeként a jegyző rendelkezik ismerettel az éves költségvetésben (költségvetési rendelet) e feladat ellátására biztosított összegről.

A Hatóság megállapította továbbá, hogy a NAIH-7168/2024. számú ügyben állatvédelmi tárgyban megfogalmazott öt kérdésből álló közérdekű adatigénylés az jegyző állatvédelmi feladatai ellátásával volt kapcsolatos: az állattartás nyilvántartására, állategészségügyi intézkedésekre, az állattartás általános szabályainak ellenőrzésére, a kötelező ebösszeírás rendjére, állatvédelmi bírság kiszabására, a kóbor állatok befogadásának, elhelyezésének módjára, az esetleges 2022. évben állatvédelemre nyújtott költségvetési támogatás mértékére vonatkoztak a kérdések.

A Hatóság rögzítette, hogy az ellenőrzött szerv a monitoring eljárás keretében küldött tájékoztatásban nem tért ki erre az adatigénylésre, sem a válaszadás elmulasztásának okára.

Az adatigénylésről való intézkedés kötelezettségéről a Hatóság rendelkezésére bocsátott, 2018. november 1-jétől hatályos *A közérdekű adatok nyilvánosságának rendje* elnevezésű *szabályzat* (a továbbiakban: szabályzat) 4.1., 4.5. és 4.9. pontjainak rendelkezése is tartalmazott előírást, amelyek értelmében a közérdekű adatigénylés iránti kérelemnek eleget kell tenni vagy teljesítését meg kell tagadni.

A Hatóság következetesen érvényre juttatott álláspontja³ szerint a közfeladatot ellátó szervezeteknek szem előtt kell tartaniuk azt, hogy nem szolgáltatást nyújtanak, hanem alapvető jog érvényesítésében működnek közre, amikor adatigénylés érkezik hozzájuk. Vagyis, amikor az adatigénylés teljesítése felől döntenek, akkor kizárólag az Alaptörvény és a törvények adta keretek között mérlegelhetik azt, hogy kiadják-e az igényelt adatokat vagy sem. Ha a közfeladatot ellátó szerv nem tud olyan törvényes okot azonosítani, amely miatt az igényelt adat nem adható ki, akkor köteles teljesíteni az adatigénylést. Arról pedig, hogy *pontosan milyen okból marad el az adatigénylés teljesítése, minden esetben a törvény által szabott határidőn belül köteles tájékoztatni az adatigénylőt. A tájékoztatásnak az adatigénylő által igénybe vehető jogorvoslati lehetőségekre is ki kell terjednie.* A közfeladatot ellátó szerv tehát mindig köteles a hozzá érkező adatigénylést érdemben megvizsgálni és *azt a teljesítés elmaradását igazoló törvényi ok hiányában köteles teljesíteni is. A „teljesíts vagy indokolj” („comply or explain”) elv alkalmazásából következően a közfeladatot ellátó szerv minden esetben köteles érdemben megvizsgálni az adatigénylést, köteles gondosan mérlegelni az adatigénylés teljesíthetőségét és mindig köteles válaszolni az adatigénylőnek. A közfeladatot ellátó szerv hallgatása mindig törvénysértő.*

II.2.3. Eljárási kérdések

A Hatóság megállapította, hogy a „Görög falu” kisajátításával kapcsolatos kifizetések tárgyában érkezett adatigénylést az ellenőrzött szerv 87 nap alatt teljesítette, azonban az eljárás során az adatigénylés teljesítési határidejét nem hosszabbították meg.

³ Átláthatósági kézikönyv, a KÖFOP-2.2.6-VEKOP-18-2019-00001 azonosító számú „Az információs szabadság hazai gyakorlatának feltérképezése és hatékonyságának növelése” c. kiemelt projekt keretében készült, EX ANTE Tanácsadó Iroda Kft. - HBH Stratégia és Fejlesztés Kft.-NAIH, 2022., p. 29., from: https://infoszab.hu/sites/default/files/2022-12/Atlathatosagi_kezikonyv.pdf

Az Infotv. 29. § (1) bekezdése szerint a közérdekű adat megismerésére irányuló igénynek az adatot kezelő közfeladatot ellátó szerv *az igény beérkezését követő legrövidebb idő alatt, legfeljebb azonban 15 napon belül tesz eleget.*

A szabályzat a határidők tekintetében 4. 5. pontjában megismételte az Infotv.-ben meghatározott teljesítési határidőt és 4.9. pontja 8 napos intézkedési határidőt állapít meg az adatigénylés elutasítása esetére.

Az Infotv. 29. § (2) bekezdése – kivételes esetekben – lehetővé teszi az *adatigénylés teljesítési határidejének* meghosszabbítását, ha az adatigénylés jelentős terjedelmű, illetve nagyszámú adatra vonatkozik, vagy az adatigénylés teljesítése a közfeladatot ellátó szerv alaptevékenységének ellátásához szükséges munkaerőforrás aránytalan mértékű igénybevételével jár, az (1) bekezdésben meghatározott határidő egy alkalommal 15 nappal meghosszabbítható. Erről az igénylőt az igény beérkezését követő 15 napon belül tájékoztatni kell.

A Hatóság álláspontja szerint azonban *nem indokolt* az olyan adatigénylésekben a határidő-hosszabbítás, amelyekben az adatigénylés teljesítéséhez *számadatot kell megadni vagy nemleges adattartalom kiadására kerül sor* és az Infotv. 29. § (2) bekezdésében foglalt határidő-hosszabbítási kritériumok – jelentős terjedelmű, nagyszámú adat, munkaerőforrás aránytalan igénybevétele – nem teljesülnek.

Magyarország Alaptörvénye (a továbbiakban: Alaptörvény) XXIV. cikkének (1) bekezdésében rögzített tisztességes eljáráshoz való jog, valamint XXV. cikkben biztosított kérelemhez való jog is magában foglalja azt a jogállami követelményt, hogy *az előterjesztett kérelemre az adatkezelőnek a jogszabályban megjelölt eljárási határidő betartásával kell válaszolnia.*

A Hatóság álláspontja szerint ez a határidőt többszörösen túllépő időtartam az Alaptörvény XXIV. cikkének (1) bekezdésében rögzített tisztességes eljáráshoz való jog, valamint XXV. cikkben biztosított kérelemhez való jog, mint eljárási alapjogok sérelmén keresztül az Alaptörvény VI. cikkének (3) bekezdésében foglalt közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való joggal összefüggésben súlyos alapjogsérelemhez vezet.

II.3. A szabályzat

A szabályzat 3.1. pontja alapján az Önkormányzat és a Hivatal, mint helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv a feladatkörébe tartozó ügyekben köteles elősegíteni és biztosítani a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását. Ilyen ügyek különösen: az önkormányzati költségvetés és annak végrehajtása, az önkormányzati vagyon kezelése, a közpénzek felhasználása és az erre kötött szerződések, a piaci szereplők, a magánszervezetek és -személyek részére különleges vagy kizárólagos jogok biztosítása.

A szabályzat 3.2. pontja szerint az Önkormányzat és a Hivatal lehetővé teszi, hogy a kezelésében lévő közérdekű adatot bárki megismerhesse, különösen: hatáskörére, illetékességére, szervezeti felépítésére, szakmai tevékenységére, eredményességének értékelésére, birtokában lévő adatfajtákra, működésükről szóló jogszabályokra, gazdálkodására vonatkozó adatokat.

A Hatóság megállapította, hogy az ellenőrzött szerv és a Hivatal, mindkét szerv a szabályzat alapján, de nem elkülönülten végzi a tevékenységével összefüggő adatkezelést.

A Hatóság álláspontja szerint önálló adatkezelői státusszal rendelkezik mind az ellenőrzött szerv, mind a Hivatal. Az Infotv. nem rendelkezik hatáskör-átruházásról, vagy feladatátvállalásról, következésképpen mind az ellenőrzött szerv, mind a Hivatal jogi helytállással tartozik a közérdekű adatigénylések teljesítése tekintetében, tehát alapjog teljesítési kötelezettsége van. A Hatóság a helyi viszonyokra tekintettel elfogadhatónak tartja, hogy a közérdekű adatigénylések teljesítését és elutasítását, az Infotv. 30. § (3) bekezdése szerint készült nyilvántartások vezetését mindkét szervezet esetében a Hivatalt vezető jegyző végzi. Ezzel párhuzamosan a Hatóság azonban e pontban is hangsúlyozza a közérdekű adatigénylésekre vonatkozó külön-külön nyilvántartás vezetésének szükségességét és kötelezettségét.

Mivel erről **a szabályzat nem tartalmazott rendelkezést, az elkülönült adatkezelés és az adatkezelési nyilvántartás vezetése érdekében indokolt a kérdést a szabályzatban rendezni és ennek megfelelően megvalósítani.**

Ugyancsak **nem tartalmazott szabályozást a szabályzat** arról, hogy az adatkezelő a kérelmet annak tartalma alapján összességében megvizsgálja többek között az alapján is, hogy **kérelem tartalmi minősítése alapján közérdekű adatigénylésnek tekintendő-e** vagy általános tájékoztatáskérést tartalmaz, vagy más eljárásrendben kell arról intézkednie a megkeresett szervnek.

A Hatóság megítélése szerint az adatkezelő szervnek a kérelmet *tartalmilag és összességében is meg kell vizsgálnia*, amely rendelkezés szabályba foglalása a kérelmek megfelelő minősítését elősegítheti.

Szintén **nem szerepelt a szabályzatban az adatigénylés pontosítására való felhívásra, annak nem teljesítése esetére vonatkozó szabályozás**, amelyre a Hatóság az alábbi támpontokat adja:

A Hatóság monitoring eljárásai során⁴ észlelte azt a hibás gyakorlatot, amelynek során az adatkezelő szabályozásában az *adatigénylés pontosítására való felhívásának eredménytelensége*, a válaszadás elmulasztása esetére kilátásba helyezi az adatigénylés visszavontnak tekintésének lehetőségét és erről az adatigénylőt az adatigénylés pontosítására való felhívásban is tájékoztatja.

A Hatóság a NAIH-4895-9/2023. ügyiratszámú felszólításában kifejtett álláspontja keretében rámutatott arra, hogy az Infotv. nem rendelkezik⁵ az adatigénylés pontosítására szóló felhívással kapcsolatban az adatigénylő rendelkezésére álló határidőről, azonban a közérdekű adatigénylés intézményének – az Infotv. 29. § (1) bekezdése értelmében – az a célja, hogy az adatigénylő *legrövidebb idő alatt megismerje az igényelt adatokat*. Pontosításra való felhívás esetén az adatigénylő érdeke az, hogy a pontosítás a tőle telhető legrövidebb idő alatt eljusson az adatkezelőhöz, ugyanakkor hangsúlyozza a Hatóság ennek nem teljesítése esetére is, hogy az adatigénylő határidő-mulasztása az adatkezelőt az adatigénylés érdemi vizsgálata, valamint a válaszadás alól nem menti fel. A Hatóság véleménye szerint a pontosításra való felszólítás eredménytelen eltelte esetén az adatkezelő a rendelkezésre álló adatok alapján, saját belátása szerint, a szavak hétköznapi értelmét alapul véve köteles eljárni, szem előtt tartva az információszabadság érvényesülésének elsőbbségét⁶.

A Hatóság véleményét a Pécsi Ítéletábla Pf. 20.036/2019/4. sz. ítéletének megállapításai is alátámasztják. A Pécsi Ítéletábla ítéletében levezette, hogy az Alkotmánybíróság 21/2013. (VII. 19.) AB határozatból, 3252/2016. (XII. 6.) AB határozatból és a IV/2898/2015. számú AB határozatból kitűnő gyakorlata szerint a közérdekű adatokat illetően a nyilvánosság elve főszabályként való érvényesüléséhez szükséges, hogy az arra köteles adatkezelő a közérdekű adatok megismerését proaktív módon, illetve adatigénylés alapján biztosítsa. ***Az Alaptörvényben rögzített alapvető jognak tehát a közérdekű adatok megismerésére irányuló adatigénylés útján lehet érvényt szerezni, amennyiben a közérdekű adatok proaktív közzétételére nem kerül sor. Az adatigénylés jogosítványa nélkül a közérdekű adatok megismeréséhez való jog valódi alanyi jogot nem is tudna jelenteni. Az alapvető jog biztosításával ezért elválaszthatatlanul összefonódik az adatigénylés lehetőségének, illetve az adatigénylés teljesítésének megfelelő biztosítása.*** Mindezek alapján ***az adatkezelő nem gördíthet akadályokat a közérdekű, illetve közérdekből nyilvános adatok megismerése elé, kiadásukat csak a jogszabályban meghatározott esetekben tagadhatja meg. [...] az adatigénylés egyértelműségének hiánya önmagában nem eredményezhetné a kérelem megtagadását.*** Az Alkotmánybíróság 21/2013. (VII. 19.) AB határozata szerint a közérdekű adatok megismerésének biztosítása az adatkezelők egyik alapvető, alkotmányos feladata és az alapjog védelmére irányuló intézményvédelmi kötelezettségük alapján *a közérdekű adatokat kezelő szervezetnek aktív magatartást kell tanúsítaniuk, kötelesek a közérdekű adatokhoz való hozzáférést garantálni. Az*

⁴ <https://www.naih.hu/monitoring-jelentesek-menu-heading/kozerdeku-adat-kiadasi-monitoring?download=1152:monitoring-jelentes-kecskemeti-tankeruleti-kozpont-2023-evi-kozerdeku-adatigenyles-teljesitesi-gyakorlata>

⁵ Az Infotv. 28. § (3) bekezdésének 2025. január 2-jétől hatályos rendelkezése értelmében a nem egyértelmű adatigénylés esetében az adatkezelő legfeljebb 15 napos határidő tűzésével felhívja az igénylőt az igény pontosítására.

⁶ Nemzeti Közszerződési Egyetem Vezető- és Továbbképzési Intézet Információszabadság és nyílt kormányzás szakanyag a 460/2015. (VII. 8.) Korm. határozat 6. pontja szerinti vállalat teljesítését szolgáló e-learning képzéshez, szerk.: dr. Végh Viktória, Bp, NKE 2016., p. 36. from: https://korrupciomegelozes.kormany.hu/download/9/6f/a1000/informacioszabadsag_szakanyag.pdf

adatkezelő szerv az alapjog biztosítása érdekében éppenséggel tevőlegesen magatartásra kötelezett. Ezen elvárásnak logikus indoka az *információs aszimmetria* fennállta. Az adatkezelő ugyanis a legtöbb esetben jóval több, részletesebb és pontosabb információval rendelkezik a birtokában lévő adatokról, mint amilyennel az igénylő. Az adatkezelő ezzel nem élhet vissza, az adatigényléseket nem formális megoldásokkal kell kezelnie. Amennyiben a kérelem az igényelt adat konkrét beazonosításához szükséges minimális követelményeknek megfelel, érdemben kell vizsgálnia, majd teljesítenie, vagy a megtagadás okának megjelölésével elutasítania. Amennyiben a kérelemben foglaltakkal kapcsolatban értelmezési kérdés merül fel, úgy az Infotv. 28. § (3) bekezdése szerint fel kell hívnia az igénylőt igényének pontosítására.

A Hatóság összegző álláspontja szerint tehát az alapjog érvényesülése érdekében az adatkezelő az adatigénylés pontosítására való felhívásának teljesítésére vonatkozó határidő eredménytelen elteltét követően is az adatigénylés teljesítésére köteles. Az adatkezelő nem gördíthet akadályokat a közérdekű, illetve közérdekből nyilvános adatok megismerése elé, az adatigénylés egyértelműségének hiánya önmagában nem eredményezheti a kérelem megtagadását, a kérelemmel érdemben foglalkozni kell. Az adatkezelő a kért adatok kiadását csak a jogszabályban meghatározott esetekben tagadhatja meg, az Infotv. 28. § (3) bekezdése pontosításra ad lehetőséget, azonban nem tartalmaz megtagadási okot vagy rendelkezést a nem egyértelmű adatigénylés elutasításának, figyelmen kívül hagyásának, az adatigénylés visszavontnak minősítésének lehetőségéről.

Az Alaptörvényben foglalt közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog, tisztességes eljáráshoz való jog, valamint a kérelemhez való jog is magában foglalja azt a jogállami követelményt, hogy az előterjesztett kérelemre a hatóságnak, illetve az adatkezelőnek érdemben válaszolnia kell.

A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 24. § (1) bekezdése szerint a közjogi szervezetszabályozó eszköz jogszabállyal nem lehet ellentétes, továbbá (3) bekezdése alapján az állami szerv vagy köztisztviselő tevékenységét és működését szabályozó – törvény alapján kiadható – más jogi eszköz jogszabállyal és közjogi szervezetszabályozó eszközzel nem lehet ellentétes, tehát szabályzattal nem lehet felülmúlni az Alaptörvény és az Infotv. immanens tartalmát.

Ugyancsak nem tartalmazott rendelkezést a szabályzat arról az esetről, amikor az adatigénylés elutasítására amiatt kerül sor, mert a kért adat tekintetében nem adatkezelő az adatigénylés címzettje. A szabályozás szükségességét a Hatóság az alábbiakkal indokolta:

A Hatóság álláspontja szerint, ha az adott adatigénylésben az igényelt adatok alapján az adatigénylés címzettje, a szerv nem adatkezelő és a tényleges adatkezelő kiléte számottevő nehézség nélkül megállapítható, akkor arról az adatigénylőt az adatigényléssel megkeresett szervnek minden esetben tájékoztatnia kell. A Hatóság az igényelt közérdekű adatot ténylegesen kezelő szervezetre vonatkozó tájékoztatási kötelezettségről szóló ajánlásában⁷ rámutatott a Tromsø-i Egyezmény⁸ rendelkezéseire, melynek 5. cikkelye szerint a közhatalmi szervnek – amennyire ez észszerűen lehetséges – segítenie kell az igénylőt az igényelt közérdekű adatot tartalmazó irat azonosításában. Ha a közhatalmi szerv nem rendelkezik az igényelt közérdekű adatot tartalmazó irattal vagy nincs hatásköre arra, hogy az adatigénylést teljesítse, akkor, ha ez lehetséges, az igénylőt tájékoztatnia kell arról, hogy mely hatáskörrel rendelkező közhatalmi szervhez fordulhat. A fentiek alapján a Hatóság ajánlásában hangsúlyozta, hogy a közérdekű adatigénylések elbírálása és teljesítése során alkalmazott helyes és követendő gyakorlat – feltéve, hogy erre vonatkozó információval rendelkezik, különösen, ha a tényleges adatkezelő jelenleg vagy korábban alárendeltségébe tartozik vagy tartozott, illetve a vonatkozó jogszabályok alapján az adatkezelő kiléte a szervezet által egyértelműen azonosítható –, hogy a megkeresett szerv az adatigénylő számára az adatigénylés elutasításával és az érintettet az Infotv. alapján megillető jogorvoslati tájékoztatással egyidejűleg nyújtson további felvilágosítást a tényleges adatkezelő személyéről.

⁷ A NAIH ajánlása az igényelt közérdekű adatot ténylegesen kezelő szervezetre vonatkozó tájékoztatási kötelezettségről, 2022., from: <https://www.naih.hu/informacioszabadsag-ajanlasok?download=505:a-nemzeti-adatvedelmi-es-informacioszabadsag-hatosag-ajanlasi-az-igenyelt-kozerdeku-adatot-tenylegesen-kezo-szervezetre-vonatkozo-tajekoztatasi-kotelezettsegről>

⁸ Az Európa Tanács közérdekű adatot tartalmazó iratokhoz való hozzáféréséről szóló Egyezménye, Magyarországon kihirdette: 2009. évi CXXXI. törvény, from: <https://www.naih.hu/tromsoi-egyezmény-ismerteto>

A szabályzatban szereplő rendelkezésekkel kapcsolatban a Hatóság a következő megállapításokat tette:

A szabályzat 2.2. pontja a közérdekből nyilvános adat fogalmánál rögzíti, hogy *a közérdekű adatok megismerésével és nyilvánosságával összefüggésben az üzleti titok megismerésére a Polgári Törvénykönyvben foglaltak az irányadók.*

A Hatóság felhívta a figyelmet arra, hogy az üzleti titok megismeréséről a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) nem tartalmaz tételes jogi rendelkezéseket, azt a jogalkotó az üzleti titok védelméről szóló 2018. évi LIV. törvényben (a továbbiakban: Üttv.) szabályozza. Az információs szabadság szempontjából azonban sem a Ptk., sem az Üttv. szabályai nem relevánsak. Az információs szabadság tekintetében az Infotv. szabályai adnak eligazítást és a közadat-nyilvánosságot érintő speciális területekre vonatkozó ágazati jogszabályok (pl. környezeti adatok nyilvánosságát érintő szabályozás) tartalmaznak további rendelkezéseket. Az információs szabadság szempontjából az Üttv.-ben szabályozott, az üzleti titok főszabályként való zártságát feloldó kivételszabályt állapít meg az Infotv. 27. § (3) bekezdése, amely e rendelkezés mellett a külön törvényben, közérdekből, meghatározott adatkör tekintetében nyilvánosságot biztosít az Üttv. fogalmi keretei között üzleti titokként definiált adat vonatkozásában.

A Hatóság fentiekben kifejtettek alapján javasolta a szabályzat üzleti titokra vonatkozó rendelkezéseit az Infotv. fenti rendelkezései szerint rendezni.

A szabályzat 4.11. pontja szerint a Hivatal évente, tárgyévet követő év január 31. napjáig értesíti az *adatvédelmi biztost az elutasított igényekről, valamint az elutasítások indokairól.*

A Hatóság felhívta a figyelmet arra, hogy az Infotv. hatálybalépésével, 2012. január 1-jétől a Nemzeti Adatvédelmi és Információs szabadság Hatóság látja el a korábbi adatvédelmi biztos feladatát, továbbá az Infotv. 71/D §. (4) bekezdése a kötelező adatszolgáltatásban nemcsak az *elutasított igényekről, valamint az elutasítások indokairól kér adatszolgáltatást, hanem*

- a) *„a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismerése iránti igények teljesítésének és megtagadásának számáról és a megtagadások jellemző indokairól,*
- b) *a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismerése iránti kérelmek teljesítéséhez szükséges napok átlagos számáról, valamint*
- c) *a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok közzétételének elérhetőségéről.”*

A Hatóság javasolta, hogy e rendelkezés tekintetében módosítsák az adatszolgáltatás címzettjét és tartalmát az Infotv. hatályos rendelkezéseinek megfelelően. A szabályzatnak célszerű kitérnie arra is, hogy a fenti adatszolgáltatás alapja a szervek elkülönített adatkezelési nyilvántartása.

A szabályzat 5.1. pontja szerint, ha a Hivatal a közérdekű adatra vonatkozó igényt nem teljesíti, az *igénylő bírósághoz fordulhat.*

A Hatóság megállapította, hogy a szabályzat az adatigénylőt megillető *jogorvoslati lehetőségek* körében nem tartalmaz rendelkezést a Hatósághoz fordulás lehetőségéről, a rendelkezés hiánya az adatigénylők jogorvoslathoz való jogát csorbítja, ezért javasolta a jogorvoslati jogok tekintetében az Infotv. szabályozásával összhangban a Hatósághoz forduláshoz való jogorvoslati lehetőség szabályozását is.

A szabályzat 2. számú, a közérdekű adatról készített másolatért fizetendő költségtérítés mértékéről rendelkező melléklete szerint az A/4-es méretű másolatok: 100 Ft/oldal, A/3-as méretű másolatok: 200 Ft/oldal.

A közérdekű adat iránti igény teljesítéséért megállapítható költségtérítés mértékéről 301/2016. (IX. 30.) Korm. rendelet 1. § a) és b) pontjainak 2022. október 13-tól hatályos szövegezése szerint:

1. § (1) Az igényelt adatokat tartalmazó adathordozó költségeként az alábbi mértékek vehetők figyelembe:

- a) papír alapon nyújtott *színes másolat* esetén az adathordozó közvetlen önköltsége, de legfeljebb
 - aa) 130 Ft/másolt A/4-es oldal,
 - ab) 260 Ft/másolt A/3-as oldal,

b) papír alapon nyújtott *fekete-fehér másolat* esetén az adathordozó közvetlen önköltsége, de legfeljebb

ba) 12 Ft/másolt A/4-es oldal,

bb) 24 Ft/másolt A/3-as oldal.

A Hatóság megállapította, hogy a szabályzat vizsgálat időtartama alatt hatályos rendelkezései nem voltak kellően differenciáltak, és a Korm. rendelet rendelkezéseihez képest a fekete-fehér másolat tekintetében túlzott mértékű költségtérítést írnak elő. Tekintettel arra, hogy a szabályozás a másolatok módja tekintetében nem egységes mértékű költségtérítést határoz meg, hanem differenciál és azokra más-más díjtételt alkalmaz, a Hatóság javasolta a szabályozás Korm. rendeletnek megfelelő módosítását.

III. A Hatóság összegző megállapításai

A Hatóság méltányolta az ellenőrzött szerv közérdekű adatigénylés teljesítésére irányuló tevékenységét.

A Hatóság monitoring-ellenőrzése során feltárt tipikus hibák, mint a beérkezett kérelmek nem megfelelő minősítése, az adatigénylés nemteljesítése, a határidőt túllépő, elhúzódó teljesítés mind kiküszöbölhetőek lettek volna az Infotv. és a vonatkozó szabályzat rendelkezéseinek megfelelő értelmezésével és alkalmazásával, valamint az Infotv. rendelkezéseinek megfelelő szabályalkotással.

A Hatóság álláspontja szerint a közérdekű adatigénylések teljesítésének elengedhetetlen feltétele, hogy az adatkezelő Önkormányzat szabályzata az Infotv. szabályaival koherens rendelkezéseket tartalmazzon. A Hatóság hangsúlyozta, hogy a pontos, részletes szabályozás megfelelő alkalmazása elősegíti az adatigénylések jogszerű teljesítését.

A Hatóság felhívta az ellenőrzött szerv szíves figyelmét arra, hogy a közérdekű adatigénylések megfelelő teljesítéséhez a Hatóság tevékenysége során meghozott korábbi döntései, állásfoglalásai⁹, projektanyagai, gyakorlati útmutatói¹⁰ és a mintaszabályzat¹¹ támpontot adnak a megfelelő jogértelmezéshez és jogalkalmazáshoz, valamint a jelen ügyben a monitoring-tevékenység fókuszát jelentő közérdekből nyilvános adatokhoz való hozzáférés biztosítására vonatkozó követelmények teljesítésének optimalizálásához.

IV. Javaslat

A Hatóság a monitoring-ellenőrzés keretében feltárt hibák, hiányosságok, pontatlanságok jövőbeni kiküszöbölése érdekében az ellenőrzött szerv számára – az Infotv. 71/D. § (7) bekezdése alapján – az alábbi javaslatokat tette:

- I. Az adatigénylések teljesítése során szíveskedjenek minden közérdekű adatigénylésként érkezett beadványt tartalmilag és összességében is megvizsgálni és ez alapján intézni.
- II. A jövőre nézve az Infotv. 71/D. § (4) bekezdése szerinti kötelező adatszolgáltatásnak tegyenek eleget.
- III. **Az Önkormányzat feladat- és hatásköre alapján vezessék külön-külön nyilvántartásban az Önkormányzatot és a Hivatalt érintő adatigényléseket, és e nyilvántartásoknak megfelelően a jövőre nézve külön-külön tegyenek eleget a kötelező adatszolgáltatásnak a Hatóság felé.**
- IV. A közérdekű adatigényléseket szíveskedjenek az Infotv.-ben foglaltak szerint teljesíteni.
- V. Az adatigénylés teljesítésére mindig az Infotv.-ben rögzített határidők betartásával kerüljön sor.

⁹ <https://www.naih.hu/dontesek-infoszab-allasfoglalasok>

¹⁰ <https://infoszab.hu/ajanlasok>

¹¹ [Aktualizált mintaszabályzat a közérdekű adatigénylések eljárásrendjéhez | Infoszab NAIH](#)

- VI. Az adatkezelési szabályzatukat a II.3. pontban kifejtetteknek megfelelően módosítsák, valamint a kifejtett hiányosságokat szíveskedjenek pótolni.
- VII. A Hatóság javasolta végezetül, hogy a közérdekű adatigénylésekkel kapcsolatos eljárásaik során tanulmányozzák a Hatóság <https://infoszab.hu> honlapjának gyakorlati útmutatóit, különös tekintettel a monitoringeljárásban hivatkozott „Átláthatósági kézikönyvet” és az „Önellenzést támogató »compliance« útmutatót”, amelyek gyakorlati példákkal, jogértelmezéssel, magyarázattal segítik a helyes jogértelmezést és jogalkalmazást.

Az Infotv. 71/D. § (7) bekezdése alapján a Hatóság a fenti javaslatok realizálása érdekében szíveskedjen **intézkedési terv** készítését kérte 30 napos határidő tűzésével az intézkedés tárgyának, felelőségének és az intézkedés teljesítési határidejének megjelölésével.

V. A monitoring-ellenőrzés lezárása

A Hatóság megkapta az ellenőrzött szerv hivatkozott ügyiratszámú, 2025. április 8-án és 2025. április 15-én kelt válaszában foglalt, az Infotv. 71/D. § (1) bekezdése alapján hivatalból indított monitoring eljárása keretében megfogalmazott javaslataira megküldött válaszát, amelyet *intézkedési tervként elfogadott*. Az ellenőrzött szerv az Infotv. 71/D. § (7) bekezdése szerint *teljesítette és kollégáival megismertette a Hatóság monitoring eljárásában megfogalmazott valamennyi javaslatát*, a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatokhoz való hozzáférés biztosítására vonatkozó követelmények teljesülése érdekében a javaslatnak megfelelően a szabályzatát módosította, azt 2025. április 1-jétől alkalmazza.

Az ellenőrzött szerv a hatályos szabályzatát a honlapján elérhetővé tette és megküldte a Hatóság részére.

A Hatóság az intézkedési tervet elfogadta, az ellenőrzött szerv 2024. évi közérdekű adatigénylés-teljesítési gyakorlatára irányuló **monitoring eljárását lezárta azzal, hogy az intézkedések teljesítését továbbra is figyelemmel kíséri.**

A Jelentés az Infotv. 59. § (3) bekezdése alapján nyilvános. A Hatóság jelentése az Infotv. 59. § (5) bekezdése értelmében bíróság vagy más hatóság előtt nem támadható meg.

Budapest, elektronikus aláírás és időbélyeg szerint

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