



Ügyiratszám: NAIH/2019/5557/3.

A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság

állásfoglalása

a közbeszerzések adatainak nyilvánosságáról

A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatósághoz (a továbbiakban: Hatóság), több konzultációs kérdés illetve beadvány érkezett a lezárt közbeszerzési eljárások adatainak megismerhetősége tárgyában.

A Közbeszerzési Hatóság ezen kérdéskörben kialakított álláspontját is megismerve a Hatóság a közbeszerzési adatok nyilvánosságával kapcsolatos véleményét az alábbiakban foglalja össze.

Magyarország Alaptörvényének (a továbbiakban: Alaptörvény) VI. cikk (3) bekezdése alapján mindenkinek joga van a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez. Az információszabadság elsődleges rendeltetése az állam átláthatóságának biztosítása. Az Alkotmánybíróság a 32/1992. (V. 29.) AB határozatában kimondta, hogy ezen alapjog *„lehetővé teszi a választott népképviselői testületek, a végrehajtó hatalom, a közigazgatás jogszerűségének és hatékonyságának ellenőrzését, serkenti azok demokratikus működését.”* A közhatalmi döntéshozatalra és a közpénzek elköltése fölött gyakorolt társadalmi ellenőrzés ugyanis csak akkor lehet sikeres és hatékony, amennyiben az állampolgárok megismerhetik a szükséges információkat.

1. A Kbt. és az Infotv. viszonya

A Hatóság a 2018. évi tevékenységéről szóló beszámolójában elemzést tett közzé¹ az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) és az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) egymáshoz való viszonyát illetően, elemelve a közadatok nyilvánosságának kérdését a közigazgatási eljárásban. Ennek lényege a következő: az Ákr. eljárási, iratbetekintési szabályainak értelmezése csak annyiban tartozik a Hatóság hatáskörébe, amennyiben az a két információs alapjogot érinti, a közérdekű adatok megismerésével kapcsolatos alapjog-korlátozás lehetőségét azonban minden esetben megszorítóan kell értelmezni. Önmagában az a tény, hogy a kiadni kért adatokat egyébként közigazgatási hatósági eljárásban felhasználják, ezen adatokat nem fosztja meg közérdekű adat jellegüktől.

E megközelítés analógiájára a Hatóság a közbeszerzési eljárás adatainak nyilvánossága kérdésében – figyelembe véve a Közbeszerzési Hatóság szakmai érveit is – a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) és az Infotv. nyilvánosságot biztosító rendelkezéseit a következőképpen értelmezi:

¹ <https://www.naih.hu/files/Beszamolo-2018-MR.PDF>, 118.-119.o.

Az információszabadság, mint Alaptörvényben biztosított alapvető jog gyakorlásának egyik eszköze a **közérdekű adat megismerése iránti igény** benyújtásának lehetősége, míg a másik, proaktív formája, a bárki számára személyazonosítás nélkül, korlátozástól mentesen biztosított **elektronikus közzététel kötelezettsége**.

Az adatigénylés joga **alanyi jogot** jelent, mely szerint az adatigénylőnek joga van megismerni a közérdekű adatot, eziránt igényét a közfeladatot ellátó, közpénzzel gazdálkodó szerv felé (a továbbiakban együtt: közfeladatot ellátó szerv) bejelenteni. Az Alkotmánybíróság 13/2019. (IV. 8.) AB határozata szerint „[28] 3.1. Az információszabadság és az azon alapuló alapjogi jogviszony tartalma kötelezettséget teremt a közfeladatot ellátó szervek és személyek számára, hogy bizonyos, a közfeladataikkal összefüggésbe hozható, illetve azt jellemző adatokat proaktív módon nyilvánosságra hozzanak, vagy igény esetén hozzáférhetővé tegyenek.”.

A Kbt. preambulumban meghatározott célja a közpénzek hatékony felhasználásának átláthatósága és nyilvános ellenőrizhetőségének biztosítása, továbbá a közbeszerzések során a tisztességes verseny feltételeinek megteremtése érdekében a Magyarország által kötött nemzetközi szerződésekkel és az Európai Unió irányelveivel összhangban történő szabályozás.

Közbeszerzési eljárásokat közpénzekből gazdálkodó szervezetek, illetve bizonyos, nem versenyszférabeli vállalkozások (pl. energia- vagy vízszolgáltatók, tömegközlekedési vállalatok, postai szolgáltatók) indítanak **meghatározott értékhatáron felüli** szolgáltatások, áruk vagy építési munkák beszerzésére.² Közbeszerzések esetében „a **gazdasági szereplők fogalmát tágan kell értelmezni, hogy abba minden olyan személy és/vagy jogalany beletartozzon, aki, illetve amely a piacon építési beruházások és/vagy építmények kivitelezését, áru leszállítását vagy szolgáltatások nyújtását kínálja, függetlenül attól, hogy azok milyen társasági formában működnek.**”³.

A Közbeszerzési Döntőbizottságnál előterjesztett, más gazdasági szereplők ajánlatába, vagy részvételi jelentkezésbe való betekintés kapcsán a Kbt. akként rendelkezik, hogy a gazdasági szereplő a betekintést csak indokolt esetben kérheti, valamint az iratbetekintésre vonatkozó kérelemben köteles megjelölni, hogy milyen feltételezett konkrét jogsértés kapcsán és az ajánlat vagy részvételi jelentkezés mely részébe kíván betekinteni. Minderre azért van szükség, mert az ajánlatkérő a betekintést csak a gazdasági szereplő által megjelölt feltételezett jogsértéshez kapcsolódó jogérvényesítéséhez szükséges mértékben köteles biztosítani. Kiemelendő, hogy az ajánlat, illetve a részvételi jelentkezés teljes körű átvizsgálása a betekintés körében nem lehetséges.

A Kbt. a közbeszerzési eljárás iratbetekintést rendező szabályai és az Infotv. nyilvánosságot biztosító rendelkezéseinek értelmezését a Hatóság a két alapjog összeütközése esetén vizsgálja, főszabály szerint **azonban a közérdekű adatok megismerésével kapcsolatos alapjog-korlátozás lehetőségét minden esetben megszorítóan kell értelmezni.** Önmagában az a tény, hogy a megismerni kívánt adatokat egyébként közbeszerzési eljárásban felhasználják, illetve annak során keletkeznek, nem fosztja meg azokat közérdekű

² https://europa.eu/youreurope/business/selling-in-eu/public-contracts/public-tendering-rules/index_hu.htm

³ AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 2014/24/EU IRÁNYELVE (2014. február 26.) a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről (14) preambulumban bekezdés

adat jellegűktől, sőt, a definíció szerint akár az éppen ezen eljárásban keletkezett adatok lesznek közérdekű adatok.

A Hatóság álláspontja szerint a közbeszerzési eljárás jogorvoslati eljárása során biztosított iratbetekintési jog jogintézménye nem azonosítható a lezárt közbeszerzési eljárás adatai megismerése iránt benyújtott közérdekű adatigénylással, utóbbi benyújtását és az arra vonatkozó általános szabályok alkalmazását nem lehet az előzőre hivatkozva kizárni.

2. A nyilvánosság biztosítása a Kbt.-ben

A Kbt. a közbeszerzési eljárás egyik alapelveként⁴ a nyilvánosságot jelöli meg, mely a kötelező közzétételre vonatkozó szabályokban testesül meg. A Hatóság a nyilvánosság biztosítása vonatkozásában kiemeli, hogy a közbeszerzési eljárásokban mind az ajánlatkérő cselekményei, mind az ajánlattevők által benyújtott iratok **alapvetően közérdekű adatokat tartalmaznak**, és csak kivételes jelleggel közérdekből nyilvános adatokat. Megjegyzendő, hogy a gyakorlatban az ajánlattevők a legritkább esetben természetes személyek.

A Kbt. alapján a közbeszerzési ajánlatkérők közbeszerzéseik megvalósítása során – a közbeszerzési eljárások tervezése, lefolytatása és a megkötött szerződések teljesítése – kötelesek meghatározott adatokat, illetve dokumentumokat a törvényben megjelölt módon nyilvánosságra hozni.

A Kbt. 42. § (1) bekezdése rendeli el az éves közbeszerzési terv kötelező elkészítését, illetve nyilvánosságát.

„Kbt. 42. § (1) Az 5. § (1) bekezdésében meghatározott ajánlatkérők - a központi beszerző szervek kivételével - a költségvetési év elején, legkésőbb március 31. napjáig éves összesített közbeszerzési tervet (a továbbiakban: közbeszerzési terv) készítenek az adott évre tervezett közbeszerzéseikről. A közbeszerzési tervet az ajánlatkérő legalább öt évig megőrzi. A közbeszerzési terv nyilvános.“

A Kbt. 43. §-a további kötelező közzétételt ír elő a Közbeszerzési Hatóság honlapján (CoRe), illetve az EKR-ben:

„Kbt. 43. § (1) Az ajánlatkérő köteles a Közbeszerzési Hatóság által működtetett nyilvános elektronikus szerződéstárban (a továbbiakban: CoRe) - valamint ha az e törvény felhatalmazása alapján alkotott jogszabály azt egyes dokumentumok, adatok tekintetében kötelezővé teszi, az EKR-ben is - közzétenni

*a) a 9. § (1) bekezdés h)-i) pontjának, valamint a 12. § (1)-(5) bekezdésének alkalmazásával **megkötött szerződéseket a szerződéskötést, valamint a szerződésmódosításokat a szerződés módosítását követően haladéktalanul;***

b) a közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződéseket a szerződéskötést, valamint a szerződésmódosításokat a szerződés módosítását követően haladéktalanul;

c) a szerződés teljesítésére vonatkozó következő adatokat:

*ca) hivatkozást a **közbeszerzési eljárást megindító hirdetményre** (hirdetmény nélkül induló eljárások esetében **felhívásra**),*

*cb) a **szerződő felek megnevezését,***

⁴ Kbt. 2. § (1) A közbeszerzési eljárásban az ajánlatkérő köteles biztosítani, a gazdasági szereplő pedig tisztelőben tartani a verseny tisztaságát, átláthatóságát és nyilvánosságát.

cc) azt, hogy **a teljesítés szerződés szerű volt-e,**
cd) **a szerződés teljesítésének az ajánlatkérő által elismert időpontját,** valamint
ce) **az ellenszolgáltatás teljesítésének időpontját és a kifizetett ellenszolgáltatás értékét** a szerződés mindegyik fél - támogatásból megvalósuló közbeszerzés esetén szállítói kifizetés során a kifizetésre köteles szervezet - által történt teljesítését követő harminc napon belül.

(2) Az ajánlatkérő köteles **az EKR-ben közzétenni**

a) **a közbeszerzési tervet,** valamint annak módosítását az elfogadást követően haladéktalanul;

b) **az előzetes vitarendezéssel kapcsolatos 80. § (2) bekezdése szerinti adatokat** az előzetes vitarendezési kérelem kézhezvételét követően haladéktalanul;

c) **a részvételi jelentkezések és az ajánlatok elbírálásáról szóló összegezés,** a részvételre jelentkezőknek vagy az ajánlattevőknek való megküldéssel egyidejűleg;

d) **a 103. § (6) bekezdés és 115. § (7) bekezdés szerinti dokumentumokat.**⁴

Ennek kapcsán hangsúlyozni kívánja a Hatóság, hogy az Infotv. nyilvánosságot korlátozó szabályai⁵ szerint a folyamatban lévő eljárások adatai döntés megalapozását szolgáló adatok egészen addig, amíg a döntés maga, vagyis a nyertes pályázó kiválasztása meg nem történik. Ehhez a korlátozáshoz képest a Kbt.⁶ bizonyos adatok, dokumentumok megismerhetősége tekintetében nyilvánosság-barát módon rendelkezik akkor, amikor a közbeszerzési eljárás folyamatában is megismerhetővé, közérdekből nyilvános adatokká minősíti ezeket az adatokat, ezért ezek nyilvánosságra hozatala üzleti titokra hivatkozással nem tagadható meg. Ezzel a szabályozással részletesebb adatok is megismerhetőek a közbeszerzési eljárásról, ezáltal erősítve a nyilvánosság általi ellenőrzés lehetőségét. Ezen rendelkezés alapvető célja, hogy a gazdasági szereplők által üzleti titoknak nyilvánított adatok valóban kizárólag olyan információk legyenek, amelyek nyilvánosságra hozatala a gazdasági szereplő üzleti tevékenysége szempontjából aránytalan sérelmet okozna, és azok megismerésének korlátozása egyben a közpénz-felhasználás átláthatóságát lehetetlenítené el. Fontos hangsúlyozni, hogy *„a bizalmas információk védelmével kapcsolatos rendelkezések semminemű tilalmat nem jelentenek a megkötött szerződések nem bizalmas részeinek, illetve e részek utólagos változásainak a közzétételére vonatkozóan.”*⁷

Az ajánlatok elbírálásáról szóló összegezés nyilvánosságra hozatali kötelezettsége – a Kbt. szabályozásán túl – az Infotv. szerinti általános közzétételi lista gazdálkodási adatok III/4. és III/8. számú közzétételi egységében is megtalálható.

⁵ Infotv. 27. § (2) A közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való jogot - az adatfajta meghatározásával - törvény

a) honvédelmi érdekből;

b) nemzetbiztonsági érdekből;

c) bűncselekmények üldözése vagy megelőzése érdekében;

d) környezet- vagy természetvédelmi érdekből;

e) központi pénzügyi vagy devizapolitikai érdekből;

f) külügyi kapcsolatokra, nemzetközi szervezetekkel való kapcsolatokra tekintettel;

g) bírósági vagy közigazgatási hatósági eljárásra tekintettel;

h) a szellemi tulajdonhoz fűződő jogra tekintettel

korlátozhatja.

⁶ Kbt. 42. §, 43. §

⁷ AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 2014/24/EU IRÁNYELVE (2014. február 26.) a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről (51) preambulum bekezdés

Mindezek alapján nem lehet kijelenteni, hogy azon közbeszerzési adatok, melyek nyilvánosságáról a Kbt. nem rendelkezik, adott esetben nem minősülhetnek közérdekű adatnak. A Hatóság álláspontja szerint a közbeszerzési eljárás, ezen belül pedig a közpénzzel való gazdálkodás transzparenciáját szüntetné meg az a gyakorlat, mely alapján kizárólag a nyertes ajánlat – illetve a Közbeszerzési Hatóság véleménye alapján még az sem – lenne megismerhető a közbeszerzési eljárás lezárását követően. Kiemelendő, hogy valamennyi ajánlattevőnek törvény adta joga és lehetősége megfelelő indokolás mellett gondoskodni azon adatok üzleti titokká minősítéséről, melyek nyilvánosságra kerülése gazdasági tevékenységére negatív befolyással bírna.

A közérdekű adatigénylés teljesíthetősége kapcsán kiemelt jelentősége van annak, hogy az adatigénylő egy folyamatban lévő eljárás, vagy már döntéssel lezárt eljárás vonatkozásában szeretne adatokat megismerni. A folyamatban lévő közbeszerzési eljárás adataira vonatkozó közérdekű adatigénylés az Infotv. 27. § (5) bekezdésére való hivatkozással, az adatok döntést megalapozó jellegére tekintettel kell az adatigénylés teljesítését megtagadnia az adatkezelő közfeladatot ellátó szervnek azon adatok tekintetében, melyek közzétételét a Kbt. maga nem rendeli el.

A közbeszerzési eljárás szakaszai:

- I. Előkészítő szakasz: közbeszerzési eljárások tervezése, éves közbeszerzési terv, közbeszerzési szabályzat elkészítése
- II. Közbeszerzési eljárás megindítása – ajánlattételi felhívás
- III. Kiegészítő tájékoztatás
- IV. Előzetes vitarendezés, iratbetekintés
- V. Beérkezett ajánlatok bontása
- VI. Az ajánlatok elbírálása (összegezés az ajánlatok elbírálásáról)
- VII. Hiánypótlás kérése
- VIII. Az ajánlattevők tájékoztatása az eljárás eredményéről (esetleges jogorvoslati eljárás, iratbetekintés)
- IX. Szerződéskötés a nyertes ajánlattevővel, teljesítés

A Hatóság álláspontja szerint a közbeszerzési eljárás lezárása a nyertes ajánlattevő kiválasztásáról szóló döntéssel és a vele való szerződéskötéssel valósul meg. Ettől kezdődően a közbeszerzési eljárás adatai már nem minősíthetők döntést megalapozó adatoknak, azok közérdekű adatigénylés keretében – a védett adatok kivételével – megismerhetők.

3. Iratbetekintés a közbeszerzési iratokba – átlátható közpénzfelhasználás

A közbeszerzési eljárásra és a Döntőbizottság közigazgatási eljárására – tekintettel az Ákr. 8. § (2) bekezdésére – az Ákr. eljárási szabályai alkalmazandók. Ez utóbbi tekintetében az Ákr. 33-34. §-ai és a Kbt. vonatkozó szabályai, mint az Ákr. 33. § (6) bekezdésében megengedett eltérő szabályok szerint kell eljárni. Az Ákr. 34. § (1) és (2) bekezdése az iratbetekintési jog gyakorlásának minden esetben érvényesülő általános korlátait tartalmazza.

A közigazgatási eljárás irataihoz való hozzáférés azonban nem csak az iratbetekintési jog gyakorlását, hanem bizonyos esetben – az Infotv. alapján – a közérdekű adatokhoz való hozzáférést is jelenti. Ennek kapcsán a Hatóság kiemeli, hogy az Infotv. általános hatálya alá

tartoznak a hatósági eljárások iratanyagaiban foglalt adatok, információk is, melyek megismerése tekintetében az Infotv. 27. § (1) bekezdése állapít meg korlátokat. A Hatóság egyetért azzal az állásponttal, mely⁸ szerint „[...] A közérdekű adat megismeréséhez való jog főszabály szerint szélesebb körű jogosultság, mint az iratbetekintési jog.”.

A Közbeszerzési Hatóság részletesen kifejtette álláspontját a közérdekű adatigénylés nélkül megvalósuló iratbetekintésről, mely nemcsak a megismerhető adatok, hanem a betekintők személyi körét egyaránt korlátozza. Ilyen – kérelmet nem igénylő – iratbetekintés valósul meg, amikor az ajánlatok vagy részvételi jelentkezések bontásakor **az ajánlattevők** megismerik egymás nevét, címét, valamint azokat a főbb, számszerűsíthető adatokat, amelyek az értékelési szempontok alapján értékelésre kerülnek.

A Kbt. 45. § (1) bekezdése alapján a közbeszerzési eljárásban részt vevő **ajánlattevő** az ajánlatok elbírálásáról készített összegezés megküldését követően kérheti, hogy más gazdasági szereplő ajánlatának üzleti titkot tartalmazó részébe betekinthesse. A betekintés nem terjedhet ki az egész ajánlat átvizsgálására.

A Kbt. a Közbeszerzési Döntőbizottság előtt folyó jogorvoslati eljárásban keletkezett iratokba történő betekintés lehetőségét is biztosítja Jogorvoslati eljárásban az iratokba történő betekintésre az eljárás megindításától számított harminc nap áll az **ügyfél** rendelkezésére.

A Közbeszerzési Hatóság által a közbeszerzés iratanyagába történő korlátlan betekintés kérdésköre tekintetében kifejtett véleménye kizárólag a jogorvoslati eljárás során megvalósuló iratbetekintésre vonatkozik. E tekintetben a Hatóság is azt az álláspontot képviseli, hogy a jogorvoslati eljárások során a közbeszerzés iratanyagának megtekintése korlátozások mellett lehetséges. Azonban a Hatóság hangsúlyozni kívánja, hogy az Alaptörvényben és az Infotv.-ben biztosított közérdeken alapuló, az információhoz való hozzáférés joga nem azonos az eljárás folyamatában az érintetti jogok érvényesítésére szolgáló jogorvoslati joggal.

Az Alkotmánybíróság 13/2019. (IV. 8.) AB határozatában is kifejtette azt, a Hatóság által is támogatott elvet, mely szerint „[32] Az *információszabadság nem az érintett szervek hatékony működésének a kárára érvényesül, hanem elvileg éppen ellenkezőleg: bár a transzparencia biztosítása adott esetben idővel, munkaerőforrás igénybevételével és költséggel járhat, ugyanakkor ez valójában a demokratikus és hatékony működés egyik biztosítója. Az ugyanis, hogy a közfeladat ellátásával kapcsolatos adatok eleve nyilvánosak vagy igény esetén hozzáférhetőek, a működés társadalmi ellenőrzésének egyik eszköze, és ezáltal a hatékony(abb) működés egyik garanciája is.*”⁹.

Mi a közérdek? Mitől válik közérdekűvé egy adat, egy információ? A kérdésre a választ részletesen megfogalmazta az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) a Magyar Helsinki Bizottság kontra Magyarország ítéletében: „A közérdek olyan kérdésekre vonatkozik, amelyek olyan mértékben érintik a nagyközönséget, hogy az jogosan érdeklődhet irántuk, megragadják a nyilvánosság figyelmét, vagy jelentős mértékben foglalkoztatják az embereket, különösen, ha a polgárok jólétét vagy a közösség életét

⁸ Ákr. kommentár 33. §

⁹ 13/2019. (IV. 8.) AB határozat

érintik.”¹⁰ Az EJEB ítélet-indokolása alapján a közpénzekből megvalósuló projektek tipikusan egy kisebb vagy nagyobb közösség, adott esetben egy egész társadalom életét érintik, annak jólétét szolgálják – közpénzből a köz érdekében. Ezen megállapításon alapulva tehát egyértelműen levezethető a közbeszerzések, a lezárt közbeszerzési eljárások adatai iránti fokozott állampolgári érdeklődés és igény arra, hogy ne csak a nyertes ajánlat legyen megismerhető, hanem a döntés alapjául szolgáló valamennyi érvényes ajánlat azon adata, mely nem üzleti titok, így ezen adatok összessége összehasonlítási alapot ad az állampolgárok számára.

4. A közbeszerzési dokumentumok nyilvánossága az eljárás lezárását követően

Mindenekelőtt a Hatóság felhívja a figyelmet arra, hogy azon közbeszerzési adatok, melyeket a közbeszerzési eljárás során a Kbt. közérdekből nyilvános adattá minősített, az eljárás lezárását követően is megtartják közérdekből nyilvános minőségüket.

A lezárt közbeszerzési eljárások adatainak megismerhetősége kapcsán főszabályként az Infotv. szerinti nyilvánosság elvet képviseli a Hatóság. A Hatóság fontosnak tartja annak kiemelését, hogy a közbeszerzési eljárásban az ajánlatkérő eljárást lezáró döntése előtt a közérdekű adatok nyilvánossága korlátozott a verseny tisztasága érdekében, így a döntésig az adatok döntés-előkészítő jellege érvényesül. (Ez alól is vannak azonban kivételek, így az Infotv. 27. § (3) bekezdése alapján a Hatóság álláspontja szerint az ajánlattevők megnevezése az ajánlattételre nyitva álló határidő leteltét követően az ajánlatok bontása után közérdekből nyilvános adatok.) Azok a gazdasági társaságok, melyek a közbeszerzési eljárás nyertes ajánlattevői, a közpénzekkel való gazdálkodás átláthatósága okán tűrni kötelesek a közbeszerzési eljárás során keletkezett adataik körében – a védett adatok kivételével – a nyilvánosságot.

Az Alaptörvény és a vonatkozó jogszabályoknak a közpénzek átláthatóságára vonatkozó rendelkezéseit az Alkotmánybíróság több ügyben is értelmezte már. A testület a 21/2013. (VII. 19.) AB határozatban kifejtette, hogy a közpénzekre és a nemzeti vagyona 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 vagyona 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.

Az Alaptörvény 38. cikkének (1) bekezdése szerint az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyona, míg 39. cikke a közpénzekkel való gazdálkodás átláthatóságának követelményét, a közpénzekre és a nemzeti vagyona vonatkozó adatok közérdekű adattá minősítését alkotmányos rangra emelte:

„(2) A közpénzekkel gazdálkodó minden szervezet köteles a nyilvánosság előtt elszámolni a közpénzekre vonatkozó gazdálkodásával. A közpénzeket és a nemzeti vagyont az

¹⁰ Magyar Helsinki Bizottság kontra Magyarország [GC] (18030/11), 2016. november 8. 162. bekezdés

átláthatóság és a közélet tisztaságának elve szerint kell kezelni. A közpénzekre és a nemzeti vagyona vonatkozó adatok közérdekű adatok.”

Az Nvtv. 1. § (2) bekezdése szerint nemzeti vagyona 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. §-a kimondja, hogy a nemzeti vagyona alapvető rendeltetése a közfeladat ellátásának biztosítása. A nemzeti vagyonnal felelős módon, rendeltetésszerűen kell gazdálkodni. A nemzeti vagyongazdálkodás feladata a nemzeti vagyona 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.

4.1. A konkrét adatok, dokumentumok nyilvánosságának kérdése

- az ajánlatkérő által elkészített ajánlattételi felhívás és közbeszerzési dokumentum¹¹:

A Kbt. 37. § (1) bekezdés b) pontja alapján az ajánlatkérő hirdetmény útján köteles közzétenni a nyílt eljárást megindító ajánlati felhívást. A közbeszerzési dokumentum az ajánlatkérő által elkészített, a közbeszerzési eljárásról információt nyújtó anyag, mely lényegi adatokat tartalmaz az ajánlattevő számára pályázata elkészítéséhez. A közbeszerzési dokumentum tartalmára vonatkozóan a Kbt. 3. § 21. pontja tartalmaz rendelkezést.

A Hatóság álláspontja szerint az ajánlattételi felhívás, valamint a közbeszerzési dokumentum – pályázati kiírás – bárki által megismerhető.

- valamennyi ajánlattevő ajánlata;

A közbeszerzési eljárás során benyújtott valamennyi ajánlat nyilvánossága tekintetében a Hatóság kiemeli, hogy a nyertes és a nem nyertes ajánlatok adattartalma szerint különbséget szükséges tenni: míg a nyertes ajánlat fő szabály szerint teljes egészében közérdekű (az üzleti titok kivételével), a nem nyertes ajánlatok csak annyiban, amennyiben az abban foglaltakat az ajánlatkérő a bírálat és az értékelés során, az ajánlattevők sorrendje meghatározásához figyelembe vette.

¹¹ Kbt. 3. § 21. **közbeszerzési dokumentum:** minden olyan dokumentum, amelyet az ajánlatkérő a közbeszerzés vagy a koncesszió tárgya, illetve a közbeszerzési vagy koncessziós beszerzési eljárás leírása vagy meghatározása érdekében hoz létre, illetve amelyre ennek érdekében hivatkozik, így különösen az eljárást meghirdető hirdetmény, az eljárást meghirdető felhívásként alkalmazott előzetes tájékoztató, műszaki leírás, ismertető, kiegészítő tájékoztató, javasolt szerződéses feltételek, a gazdasági szereplők által benyújtandó dokumentumok mintái, részletes ártáblázat vagy árazatlan költségvetés

Fentiek alapján tehát, a közpénz megfelelő, a pályázati kiírás szempontjából ár-érték arányban a leghatékonyabb ajánlatot tevő gazdasági társaságnak való odaítéléséhez közérdek fűződik, mely társadalmi elvárás megkívánja, hogy valamennyi – a nem nyertes és a nyertes – ajánlattevő ajánlatának lényege (ide nem értve a védett adatokat) megismerhető és összehasonlítható legyen. A később ismertetett, az EKR-ben megismerhető adatkör, amennyiben az valóban feltöltésre kerül, feltehetően tényszerűen alkalmas arra, hogy ez az összehasonlítás megtörténhessen. Ezt azonban esetről esetre az adatkezelőnek a közérdekű adatigénylés teljesítése során mérlegelnie kell, és az esetleges elutasításkor az indokolásnak erre részletesen ki kell térnie.

Az Európai Unió közbeszerzésről szóló irányelve rögzíti, hogy „a szerződéseket olyan objektív szempontok alapján kell odaítélni, amelyek biztosítják az átláthatóságot, a megkülönböztetés-mentességet és az egyenlő bánásmód elvének a betartását ezzel garantálva az ajánlatok értékének egymással való objektív összehasonlítását annak meghatározása céljából, hogy – a valódi verseny feltételei mellett – melyik a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat. Kifejezetten rendelkezni kell arról, hogy a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlatot a legjobb ár-minőség arány szempontja alapján kell kiválasztani, amely szempontnak mindig magában kell foglalnia egy ár- vagy költségelemet.”¹²

- a nyertes ajánlattevő teljes ajánlata (nyilatkozatai, árajánlata, műszaki dokumentációja):

A nyertes ajánlattevő a közbeszerzési eljárásban benyújtott ajánlata megvalósítása során közpénzt használ fel. A közpénzzel való gazdálkodás során a gazdasági szereplő köteles biztosítani az átláthatóságot. Ezért a Hatóság álláspontja az, hogy a nyertes ajánlat a védett adatok kivételével közérdekű adat, arra irányuló adatigénylés esetén megismerését biztosítani kell.

- az eljárás során kibocsátott hiánypótlási felhívás és az arra adott válasz; kiegészítő tájékoztatás és az arra adott válasz; előzetes vitarendezéssel kapcsolatos iratok:

Az ajánlat esetleges hibáinak kijavíttatására az ajánlatkérő számára több eszközt is biztosít a Kbt., ezek egyike a hiánypótlás.

A hiánypótlási felhívással kapcsolatos elvárások rendszere az Európai Unió Bírósága C-599/10. SAG ELV Slovensko és társai ügyében került kialakításra. Ennek megfelelően a hiánypótlási felhívás

- ténylegesen hiányzó vagy hibás irat pótlására szolgálhat,
- a hiányok pótlása csak az ajánlat megfelelővé tételére irányulhat, ebben a körben módosíthatja, kiegészítheti az ajánlatban foglaltakat,
- a hiánypótlási felhívásban pontosan meg kell jelölni a hiányt, a hiánypótlás indokát és annak megfelelő teljesítésének paramétereit,
- a hiánypótlási felhívást teljes terjedelmében valamennyi ajánlattevőnek és részvételre jelentkezőnek meg kell küldeni,
- bármennyi hiánypótlási felhívás kiküldhető, azonban a korábban megjelölt hiány a későbbi hiánypótlás során már nem pótolható¹³,
- a hiánypótlott dokumentum(ok) beszerzésének időigényére figyelemmel megfelelő határidőt kell biztosítani a benyújtásra,

¹² AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 2014/24/EU IRÁNYELVE (2014. február 26.) a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről (90) preambulum bekezdés

¹³ Kbt. 71. § (6) bekezdés utolsó fordulata

- az ajánlatok szakmai tartalmával kapcsolatban a Kbt. 71. § (8) bekezdése kimondja, hogy csak olyan nem jelentős, egyedi részletkérdésre vonatkozó hiba javítható vagy hiány pótolható, amelynek változása a teljes ajánlati árat vagy annak értékelés alá eső részösszegét és az ajánlattevők között az értékeléskor kialakuló sorrendet nem befolyásolja.

A hiánypótlási felhívás **az egyébként érvényes** ajánlattétel adatának pontosítására, módosítására, esetleges kiegészítésére irányul. A hiánypótlási felhívás osztja az ajánlattétel jogi sorsát, míg a hiánypótlás az ajánlatét. Ezért sem a hiánypótlási felhívás, sem az arra adott hiánypótlás adatainak megismerhetősége nem esik korlátozás alá.

A kérelmező (ajánlattevő vagy részvételre jogosult, bármely érdekelt gazdasági szereplő) az ajánlatkérőhöz benyújtott előzetes vitarendezési kérelemében az írásbeli összegezés vagy egyéb dokumentum, vagy eljárási cselekmény általa jogsértőnek tartott elemét jelöli meg. Emellett javaslatát, észrevételét alátámasztó dokumentumokat, adatokat, tényeket is közölnie kell az EKR-ben benyújtott kérelmében. Az ajánlatkérő ugyancsak az EKR-ben tájékoztatja valamennyi ajánlattevőt és részvételre jogosultat a vitarendezési kérelemről, illetve az arra adott válaszáról.

Az EKR-ben a megindított eljárások tekintetében (a szerződés teljesítését követő 5 évig¹⁴) találhatóak meg adatok, illetve feltöltött dokumentumok: az ajánlatkérő adatai, a közbeszerzési eljárás részletes adatai, határidőkre vonatkozó adatok, az eljárás hirdetőanyagai, a közbeszerzési dokumentáció (ajánlat/részvételi felhívás, nyilatkozatok, műszaki dokumentáció, ajánlattételi dokumentáció, szakmai önéletrajz), bontási jegyzőkönyv, ajánlattételre felhívott gazdasági szereplők publikálása, összegezés az ajánlatok elbírálásáról, szerződéssel kapcsolatos információk.

A Hatóság kiemeli annak tényét, hogy az EKR¹⁵ weboldalán, a megindított eljárásokat tartalmazó, bárki számára elérhető felületen megtalálható az ajánlatok elbírálásáról szóló összegezés többek között részletesen tartalmazza

- a benyújtott ajánlatok számát, az érvényes ajánlatokra vonatkozó közérdekű adatokat;
- az ajánlatok értékelési módszerét, az ajánlatok értékelési szempont szerinti tartalmi elemeit;
- az ajánlatok értékelését – ezen belül az adható pontszám alsó és felső határát, az ajánlatok részszerpontok szerinti tartalmi elemeinek értékelése során kapott pontszámot;
- az ajánlattevők súlyszámmal szorzott értékelési pontszámait;
- az alvállalkozó igénybe vételével kapcsolatos információkat (az alvállalkozó megnevezése, címe, a közbeszerzés mely részeinek teljesítéséhez kívánja az ajánlattevő igénybe venni).

Az ajánlatkérő az EKR-ben szereplő adatokat legalább az ötéves időtartam alatt köteles megőrizni¹⁶. A fentiek alapján a Hatóság álláspontja az EKR-ben megtalálható dokumentumok tekintetében az, hogy ezen dokumentumok és a benne szereplő adatok bárki

¹⁴ Kbt.43. § (5) bekezdés, 46. § (2) bekezdés

¹⁵ <https://ekr.gov.hu/portal/kozbeszerzes/eljarasok/lista>

¹⁶ Kbt. 46.§ (2) bekezdés utolsó fordulata

számára megismerhetőek, nemcsak az EKR-ből, hanem a Kbt.-ben meghatározott határidőt (öt év) követően is.

- a Kbt. 115. § (7) bekezdése szerint az ajánlattételre felhívott gazdasági szereplők neve, címe, valamint az ajánlatok bontásáról készült jegyzőkönyv;

A Kbt. 43. § (2) bekezdés d) pontja értelmében a Kbt. 103. § (6) bekezdése, valamint a Kbt. 115. § (7) bekezdése szerinti dokumentumokat az ajánlatkérő köteles az EKR-ben nyilvánosan közzétenni. Ezek a dokumentumok a következők:

- a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás megkezdése napján a Közbeszerzési Hatóságnak megküldött minden dokumentumot (a beszerzés becsült értékéről szóló tájékoztatás és az ajánlattételre felhívni kívánt gazdasági szereplők nevééről, címéről (székhelyéről, lakóhelyéről) szóló tájékoztatás kivételével), valamint a közbeszerzési dokumentumokat és az ajánlatok bontását követően a bontásról készült jegyzőkönyvet. A beszerzés becsült értékéről szóló tájékoztatást, továbbá az ajánlattételre felhívni kívánt gazdasági szereplők nevééről, címéről (székhelyéről, lakóhelyéről) szóló tájékoztatást az ajánlatok bontását követően, az ajánlatok bontásáról készült jegyzőkönyvvel együtt [Kbt. 103. § (6) bekezdés];
- az eljárás megindításával egyidejűleg nyilvánosan közzé kell tenni az eljárást megindító felhívást, a közbeszerzési dokumentumokat, majd az ajánlatok bontását követően haladéktanul. az ajánlattételre felhívott gazdasági szereplők nevét és címét, valamint az ajánlatok bontásáról készült jegyzőkönyvet [Kbt. 115. § (7) bekezdés].

Az ajánlatok bontásáról készülő jegyzőkönyv adata vonatkozásában a Hatóság szakmai álláspontja a következő.

A Kbt. 68. § (6)¹⁷ bekezdése határozza meg azokat az adatokat¹⁸, melyeket az ajánlatok felbontásakor ismertetni kell, és arról jegyzőkönyvet kell készíteni. A www.palyazat.gov.hu¹⁹ internetes oldalról letölthető tájékoztató anyag²⁰ az ajánlatok felbontásakor készítendő jegyzőkönyv-minta közzétételével nyújt segítséget az ajánlatkérőknek.

¹⁷ Kbt. 68. § (6) Az ajánlatok és részvételi jelentkezések felbontásáról és a (4)-(5) bekezdés szerinti adatok ismertetéséről az ajánlatkérő jegyzőkönyvet készít, amelyet a bontástól számított öt napon belül megküld az összes ajánlattevőnek, illetve részvételre jelentkezőnek. A határidő után beérkezett ajánlat vagy részvételi jelentkezés benyújtásáról szintén jegyzőkönyvet kell felvenni, és azt az összes – beleértve az elkészített – ajánlattevőnek, illetve részvételre jelentkezőnek megküldeni.

¹⁸ Kbt. 68. § (4) Az ajánlatok felbontásakor ismertetni kell az ajánlattevők nevét, címét (székhelyét, lakóhelyét), valamint azokat a főbb, számszerűsíthető adatokat, amelyek az értékelési szempontok alapján értékelésre kerülnek. Az ajánlatok bontásakor ismertethető a rendelkezésre álló fedezet összege is.

(5) A részvételi jelentkezések felbontásakor ismertetni kell a részvételre jelentkezők nevét, címét (székhelyét, lakóhelyét).

¹⁹ <https://www.palyazat.gov.hu/download.php?objectId=64551>

²⁰ A tájékoztató anyag megnevezése: „A Kbt. 68. § (6) bekezdése szerinti ajánlatok bontási jegyzőkönyve – dokumentumminta”

Eszerint a jegyzőkönyv az alábbi adatokat tartalmazza:

az adat megnevezése	közérdekű/közérdekből nyilvános/védett adat (személyes adat, üzleti titok)
ajánlattevő megnevezése az ajánlattételi határidő lejártát követően a bontással egyidőben.	Főszabály szerint közérdekből nyilvános adat az Infotv. 27. § (3) bekezdése alapján (ezt támasztja alá a Kbt. 103. § (6) és 115. § (7) bekezdése is.).
szereződő felek megnevezése	A Kbt. 43. § (3) bekezdése, valamint az Infotv. 27. § (3) bekezdése szerint közérdekből nyilvános adat.
kapcsolattartó neve	Ha a Kbt. 44. § (2) bekezdés a) pontja szerinti nyilvántartásból bárki számára megismerhető, akkor közérdekből nyilvános adat.
e-mail cím	Ha a Kbt. 44. § (2) bekezdés a) pontja szerinti nyilvántartásból bárki számára megismerhető, akkor közérdekből nyilvános
ajánlatkérő neve, székhelye	közérdekű adat
a közbeszerzési eljárás tárgya	közérdekű adat
a közbeszerzési eljárás nyilvántartási száma	közérdekű adat
az ajánlatok /végső ajánlatok felbontásának időpontja	közérdekű adat
az ajánlatok/végső ajánlatok felbontásának helye	közérdekű adat
jelen vannak: a mellékelt jelenléti ív szerint	amennyiben a gazdasági szereplő képviselőjében jár el, és a Kbt. 44. § (2) bekezdés a) pontja szerinti nyilvántartásból bárki számára megismerhető, akkor közérdekből nyilvános adat
Az ajánlattételi/végső ajánlattételi határidő lejártáig szabályszerűen benyújtott ajánlatok / végső ajánlatok száma: db	közérdekű adat
A szerződés teljesítéséhez rendelkezésre álló anyagi fedezet összege: nettó ,- Ft	közérdekű adat
ajánlattevő neve, székhelye	közérdekből nyilvános adat
összesített nettó ajánlati ár	közérdekű adat
azon kérelmező és betekintő neve, akik betekintettek az ajánlattevő(k) felolvasólapjába. Kérelmező és betekintő neve, illetve mely ajánlattevő felolvasólapjába tekintett be.	nem megismerhető, személyes adat

5. Üzleti titok – a nyilvánosság korlátja

Az Infotv. 3. § 5. pontja értelmében „**közérdekű adat**: az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő és tevékenységére vonatkozó vagy közfeladatának ellátásával összefüggésben keletkezett, a személyes adat fogalma alá nem eső, bármilyen módon vagy formában rögzített információ vagy ismeret, függetlenül kezelésének módjától, önálló vagy

gyűjteményes jellegétől, így különösen a hatáskörre, illetékességre, szervezeti felépítésre, szakmai tevékenységre, annak eredményességére is kiterjedő értékelésére, a birtokolt adatfajtákra és a működést szabályozó jogszabályokra, valamint a gazdálkodásra, a megkötött szerződésekre vonatkozó adat.”

Az Infotv. 3. § 6. pontja alapján **„közérdekből nyilvános adat: a közérdekű adat fogalma alá nem tartozó minden olyan adt, amelynek nyilvánosságra hozatalát, megismerhetőségét vagy hozzáférhetővé tételét törvény közérdekből elrendeli”**.

Az Infotv. 27. § (3) bekezdése alapján közérdekből nyilvános adatként nem minősül üzleti titoknak a központi és a helyi önkormányzati költségvetés, illetve az európai uniós 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 törvény közérdekből elrendeli. Ugyanakkor 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 üzleti titok védelméről szóló 2018. évi LIV. törvény (a továbbiakban: Üttv.) 1. §-a rögzíti az üzleti titok fogalomkörét:

„(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 kiszorulását eredményezheti.²¹

Ahogy azt az Alkotmánybíróság is megállapította a 165/2011. (XII. 20.) AB határozatában, *„az üzleti titkok jelentőségének tágabb perspektívát adnak a határokon átnyúló gazdasági viszonyok, de legalábbis az egységes európai piac összefüggése, az a tény, hogy a vállalkozások, a média ágazaton belül is az európai piaci dimenziókban hozzák meg*

²¹ 165/2011. (XII. 20.) AB határozat

gazdasági döntéseiket. Az Európai Unió Bírósága eddigi gyakorlatában az üzleti titok védelmét alapelveként fogadta el²².

Az üzleti titok és az információszabadság konfliktusát feloldva az Infotv. 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, kedvezménnyel, az állami és önkormányzati vagyon kezelésével, birtoklásával, használatával, hasznosításával, az azzal való rendelkezéssel, annak megterhelésével, az ilyen vagyont érintő bármilyen jog megszerzésével kapcsolatosak.

Ugyanezen bekezdés utolsó mondata – az arányosság jegyében – meghatározza, hogy „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**”. Vagyis az Infotv. 27. § (3) bekezdése szerinti adatok akkor is nyilvánosak, ha egyébként az az Uttv. 1. §-a szerint üzleti titoknak minősül. Ezen adatokon belül a kivétel - a korábban rögzítettek szerint szűken értendő kétféle szempontból is:

- 1) A védett ismeret (know-how) esetén a jogalkotó elismeri – mindig is elismerte azt a speciális értéket, ami az üzleti titkon belül fokozott védeltséget igényel.
- 2) A know-how-n kívüli adatok (a hivatkozott stratégiai stb. adatok jellemzően inkább ebbe a körbe tartoznak) viszont már csak alapos vizsgálat után, fokozott érdeksérelem kockázata esetén eshetnek ez alá a kivétel alá.

A lezárt közbeszerzés adatainak megismerhetősége tekintetében a Hatóság az üzleti titok vizsgálata körében lényeges szempontként kiemeli az Európai Unió Bírósága 2017. március 14-i Evonik Degussa-ítéletét²³, mely hangsúlyozza az **üzleti titok korának** (múltbeli, közelmúltbeli, jövőbeni) kérdését, illetve annak vizsgálatát az olyan információ nyilvánosságra hozatala kapcsán, mely üzleti titoknak minősülhet.

A közbeszerzési eljárások tárgyát képező szolgáltatások, beruházások adatai (többnyire beszerzési adatok) általában egy adott időintervallumban időszerűek, ezek az információk idővel veszíthetnek aktualitásukból. Ezért a Hatóság álláspontja szerint az adatot kezelő közfeladatot ellátó szerv határidő kitűzésével, írásban tájékoztatja az érintett gazdálkodó szervezet a közérdekű adatigénylésről, és a korábban védetté minősített információval kapcsolatban kéri írásbeli észrevételeit.

A védett ismeretre, így például a technológiai eljárásokra, a műszaki megoldásokra, a gyártási folyamatokra, a munkaszervezési és logisztikai módszerekre, továbbá a know-how-ra vonatkozó adatokon túl – esetről-esetre meghatározva – mérlegelni kell az információk megismeréséhez és a megismerhetőség kizárásához fűződő közérdek súlyát. A nemzeti vagyonnal gazdálkodó cégek – amelyek piaci szereplők is egyben – „**jogszerű pénzügyi, gazdasági vagy piaci érdeke**” kerülhet szembe az információszabadság alapvető jogával.

²² C-53/85. sz., AKZO Chemie és AKZO Chemie UK kontra Bizottság ügyben 1986. június 24-én hozott ítélet 28. pontja, C 36/92. sz., SEP kontra Bizottság ügyben 1994. május 19-én hozott ítélet 37. pontja, C-450/06. sz. Varec SA kontra Belga Állam ügyben 2008. február 14-én meghozott ítélet 49. pontja

²³ C-162/15 P. sz., Evonik Degussa kontra Bizottság ügyben 2017. március 14-én hozott ítélet 64-66 pontjai

Azt az üzleti titok fogalma is egyértelművé teszi, hogy csak azok az adatok minősíthetők üzleti titoknak, amelyek illetéktelen nyilvánosságra hozatala vagy felhasználása a titok birtokosának érdek- vagy jogsérelmet okoz. Az üzleti titok tárgya az információ. Az információ harmadik személy általi megismerése akkor veszélyezteti egy gazdasági szereplő jogos pénzügyi, gazdasági vagy piaci érdekét, ha az versenylőnyt biztosít számára. Ezt az Alkotmánybíróság is megfogalmazta a 165/2011. (XII. 20.) AB határozatában: egy adat üzleti titokká minősítésének az is elengedhetetlen feltétele, hogy „*illetéktelenek által történő megszerzése, hasznosítása, másokkal való közlése vagy nyilvánosságra hozatala a jogosult jogos pénzügyi, gazdasági vagy piaci érdekét sértene vagy veszélyeztetné*”.

A Hatóság következetes gyakorlata szerint az adatkezelő felelőssége annak eldöntése, hogy egy dokumentumban, iratban, mely adatokat lehet közérdekű adatigénylés keretében kiadni és melyek megismerését szükséges korlátozni. Egyértelmű, hogy üzleti titok esetében nem a közfeladatot ellátó szerv, hanem a titokgazda feladata, érdeke annak megfelelő indokokkal való alátámasztása, hogy az adatok miért minősülnek üzleti titoknak. A Hatóság javasolja a dokumentumban korlátozással érintett adatok, adatkörök pontos megjelölését. Így tehát, ha van elfogadható indokolás a megismerés korlátozására, akkor az adatkezelő megtagadhatja az adatigénylés teljesítését.

Ha a közbeszerzési eljárásban az ajánlat megadásakor azonban az ajánlattevő nem jelezte azt, hogy mely adatát kéri üzleti titokként kezelni, ez arra enged következtetni, hogy a megismerni kívánt adatot maga sem kezeli fokozottan védett adatként, így akkor eleve szóba sem jöhet az adat utólag üzleti titokká minősítése.

Az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdése által garantált nyilvánosságot, valamint az Alaptörvény VI. cikkében deklarált és az Infotv. által részletesen szabályozott, a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jogot korlátozza tehát az Infotv. 27. § (3) bekezdésének példálózó felsorolása. Az „*így különösen*” kifejezés pedig lehetőséget ad a jogalkalmazók számára, hogy más, olyan „*jogos pénzügyi, gazdasági vagy piaci érdekre*” is hivatkozassanak a nyilvánosság korlátjaként, amelynek megismerése sérelmet okozna azon közpénzekkel gazdálkodó szervezetnek, amely egyben piaci szereplő is. Ezen aránytalan sérelem lehetőségének bizonyítása természetesen a közpénzekkel gazdálkodó piaci szereplő kötelessége lenne egy esetleges bírósági eljárás során. Ilyen hivatkozási alap lehet például az, hogy az üzleti stratégia nyilvánosságra hozatala tartalmazhat olyan adatokat, amelyek harmadik személyek által történő megismerése ellehetetlenítené a közpénzekkel gazdálkodó piaci szereplő versenyhelyzetét azáltal, hogy ezen információkat a versenytársak is megismerhetik.

6. A védelmi és biztonsági célú beszerzések adatainak megismerhetősége

A védelmi és biztonsági célú beszerzésekről szóló 2016. évi XXX. törvény (a továbbiakban: Vbt.) a védelmi és biztonsági célú beszerzési eljárásokról és az azokhoz kapcsolódó jogorvoslat szabályairól rendelkezik²⁴.

Mivel a védelmi és biztonsági célú beszerzések (a továbbiakban együtt: védelmi célú beszerzések) során szintén közpénzfelhasználás történik, ezért az eljárás során keletkezett adatok főszabály szerint közérdekű adatok. A beszerzési eljárás lezárását követően a

²⁴ Vbt. 1. § (1) bekezdés

védelmi célú beszerzések adatainak nyilvánossága vonatkozásában az Infotv. általános szabályai mellett a Vbt. speciális rendelkezéseit kell alkalmazni.

Az Infotv. a közérdekű- és közérdekből nyilvános adat megismerhetőségének korlátait a 27. § (1)²⁵ és (2)²⁶ bekezdésében sorolja fel, melyek között rendelkezik a minősített adat megismerésének kizárásáról, továbbá a közérdekű adatok megismeréséhez való jog honvédelmi és nemzetbiztonsági érdekből történő korlátozásának lehetőségéről. A Vbt. nem tartalmaz olyan rendelkezéseket, melyekből arra lehetne következtetni, hogy a védelmi célú beszerzések során keletkező adatok főszabály szerint ne lennének közérdekű adatok.

A Vbt.-nek több rendelkezése is lehetőséget ad az ajánlatkérő számára, hogy arra irányuló igény esetén, bizonyos adatkörök megismerhetőségét korlátozza. Ilyen, megismerést korlátozó rendelkezést tartalmaz például a Vbt. 2. § (10) bekezdése, mely szerint az ajánlatkérő – az adat megismeréséhez és megismerhetőségének kizárásához fűződő közérdek súlyának mérlegelését követően – nemzetbiztonsági vagy honvédelmi érdekre hivatkozással az adat keletkezésétől számított legfeljebb tíz évig korlátozhatja a Vbt. 7. § (1) bekezdése szerinti beszerzésekkel összefüggésben kezelt közérdekű, vagy közérdekből nyilvános adat megismerését. További megismerést korlátozó rendelkezés a Vbt. 32. § (2) bekezdésében²⁷ található, mely a 32. § (1) bekezdésében meghatározott hirdetményi közzététel mellőzésére ad lehetőséget.

7. Összegzés

A közérdekű adatok megismeréséhez való alkotmányos jog nem korlátozhatatlan alapjog, azonban a szabad véleménynyilvánításhoz való jog gyakorlásának egyik feltételeként és annak részeként kitüntetett alkotmányos védelemben részesül. Ez azt jelenti, hogy az információszabadságot korlátozó törvényeket is megszorítóan kell értelmezni, mert az információszabadság, a közhatalom gyakorlásának nyilvánossága, az állam és a végrehajtó hatalom tevékenységének átláthatósága, ellenőrizhetősége feltétele a bírálat jogának, a kritika szabadságának, a szabad véleménynyilvánítás szabadságjogának. A nyílt, áttetsző és

²⁵ Infotv. 27. § (1) A közérdekű vagy közérdekből nyilvános adat nem ismerhető meg, ha az a minősített adat védelméről szóló törvény szerinti minősített adat.

²⁶ Infotv. 27. § (2) A közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való jogot – az adatfajták meghatározásával – törvény

- a) honvédelmi érdekből;
- b) nemzetbiztonsági érdekből;
- c) bűncselekmények üldözése vagy megelőzése érdekében;
- d) környezet- vagy természetvédelmi érdekből;
- e) központi pénzügyi vagy devizapolitikai érdekből;
- f) külügyi kapcsolatokra, nemzetközi szervezetekkel való kapcsolatokra tekintettel;
- g) bírósági vagy közigazgatási hatósági eljárásra tekintettel;
- h) a szellemi tulajdonhoz fűződő jogra tekintettel

korlátozhatja.

²⁷ 32. § (1) Az ajánlatkérő a szerződés vagy a keretmegállapodás megkötésétől számított negyvennyolc napon belül köteles az uniós hirdetményminta rendeletben meghatározott hirdetményt közzétenni a beszerzési eljárás eredményéről.

(2) Egyes, a szerződés vagy keretmegállapodás megkötésére vonatkozó információk közzétehető, ha ezen információ közzétevése akadályozná a jogérvényesítést vagy más módon ellentétes lenne a közérdekkel, így különösen a honvédelmi vagy nemzetbiztonsági érdeket sértene, vagy sértené valamelyik gazdasági szereplő törvényes üzleti érdekeit, vagy a gazdasági szereplők közötti tisztességes versenyt.

ellenőrizhető közhatalmi tevékenység, általában az állami szervek és a végrehajtó hatalom nyilvánosság előtti működése a demokratizmus egyik alapköve, a jogállami államberendezkedés garanciája.

Az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvény 5. § (1) és (2) bekezdései értelmében közérdekből nyilvános minden, az állami vagyonnal való gazdálkodásra és az azzal való rendelkezésre vonatkozó, közérdekű adatnak nem minősülő adat, és az állami vagyonnal gazdálkodó vagy azzal rendelkező szerv vagy személy a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvény szerinti közfeladatot ellátó szervnek vagy személynek minősül.

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.

A Hatóság állásfoglalásaiban többször kiemelte és jelen állásfoglalásában is hangsúlyozza, hogy az információszabadság érvényesülése tekintetében az egyes dokumentumok vonatkozásában **nem az iratelv, hanem az adatelv** érvényesül. Ezért a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismerésének korlátozása nem lehet általános – azaz nem vonatkozhat a lezárt közbeszerzési eljárás valamennyi dokumentumára, adatára.

Természetesen egy-egy dokumentumon belül lehetnek személyes adatok, minősített adatok, védett ismeretek, azonban nem lehet megtagadni egy teljes dokumentumra irányuló adatigénylés teljesítését, hanem az Infotv. 30. § (1) bekezdése alapján **a másolaton a védett adatot felismerhetetlenné** kell tenni.

Mindezek alapján a Hatóság nem látja akadályát annak, hogy a lezárt közbeszerzések adatai megismerésére irányuló közérdekű adatigénylés esetén, a meg nem ismerhető, védett adatok felismerhetetlenné tétele mellett, a közpénzekekről szóló döntések átláthatóságának biztosítása érdekében, a közbeszerzési eljárást lefolytató közfeladatot ellátó szerv az igénylő rendelkezésére bocsássa a közérdekű, illetve a közérdekből nyilvános adatokat.

Budapest, 2019. november 20.

Dr. Péterfalvi Attila
elnök
c. egyetemi tanár