



Ügyiratszám: NAIH/2019/8161/2.

Tisztelt Jegyző Asszony!

A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóságnak (a továbbiakban: Hatóság) 2019. november 26-án elektronikus úton érkezett konzultációs beadványában az alábbi, Ozora Község Önkormányzata Képviselő-testülete által kért információk kapcsán kérte a Hatóság állásfoglalását:

„[...] 2019. november 14. napján önkormányzati képviselők képviselői jogaikra hivatkozva közérdekű információk szolgáltatásával kapcsolatban kértek tájékoztatást. [...]

A képviselő-testületi tagok által igényelt dokumentumok:

- 1. 2014-2019 között készült éves ingatlan és eszközlétár*
- 2. Ozora- Fürged- Magyarkeszi Óvodafenntartó Társulása és Ozora Község Önkormányzata között létrejött együttműködési megállapodás*
- 3. 2014-2018 között kifizetett segélyek statisztikája éves bontásban*
- 4. 2019-ben kifizetett segélyek havi bontásban*
- 5. 2018-ban és 2019-ben kötött minden önkormányzati tulajdonú ingatlan eseti és hosszú távú (határozott és határozatlan idejű) bérleti szerződés*
- 6. 2018-ban és 2019-ben megbízási jogviszony létesítésére kötött megbízási szerződések saját, vagy külsős munkavállalóval*
- 7. az önkormányzat által foglalkoztatott köztisztviselők és közalkalmazottak munkaszerződése és munkaköri leírása*
- 8. az összes önkormányzati ingatlan bejárására írásbeli engedély a polgármestertől. A bejárás feltételeit előre egyeztetett módon rögzítse.”*

Beadványával kapcsolatban a Hatóság álláspontja a következő.

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 hazai információszabadság érvényesítése gyakorlatában visszatérő probléma az önkormányzati képviselőket (a továbbiakban: képviselő) megillető tájékoztatói jog megítélése. Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.) valamint az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) rendelkezéseinek együttes alkalmazása több esetben okozott már jogértelmezési nehézséget.

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

megismeréséhez való jog gyakorlása esetén az adat az alapjog tárgya.

Tájékoztatom, hogy a Hatóság hatásköre csak a közérdekű adatok megismerésével összefüggő ügyekre terjed ki.

A Hatóság jelen ügyben a képviselő adatmegismerési jogát illetően kizárólag a közérdekű adatok nyilvánosságát érintő kérdésekben foglalhat állást. Amennyiben a képviselő nem az Möt. szerinti képviselői tájékoztatáshoz fűződő jogával, hanem a közérdekű adatok megismerésének jogával kíván élni, akkor az Infotv. szabályai alkalmazandók az adatkérés teljesítésénél. Természetesen a közérdekű, illetve közérdekből nyilvános adatokat egy képviselő ugyanúgy megismerheti, mint minden más állampolgár, hiszen az Infotv. nem tesz különbséget az adatigénylők személye között, azok személye indifferens.

Az Infotv. 3. § 5. pontja alapján **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.

Ugyanezen szakasz 6. pontja szerint **közérdekből nyilvános adat**: a közérdekű adat fogalma alá nem tartozó minden olyan adat, amelynek nyilvánosságra hozatalát, megismerhetőségét vagy hozzáférhetővé tételét törvény közérdekből elrendeli.

Az Infotv. 26. § (1) bekezdése szerint a helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szervnek vagy **személynek** (a továbbiakban együtt: közfeladatot ellátó szerv) lehetővé kell tennie, hogy a kezelésében lévő közérdekű adatot és közérdekből nyilvános adatot – az e törvényben meghatározott kivételekkel – erre irányuló igény alapján bárki megismerhesse.

Az Infotv. 26. § (2) bekezdése értelmében **közérdekből nyilvános adat** továbbá a közfeladatot ellátó szerv feladat- és hatáskörében eljáró személy neve, feladatköre, munkaköre, vezetői megbízása, a közfeladat ellátásával összefüggő egyéb személyes adata, valamint azok a személyes adatai, amelyek megismerhetőségét törvény (például: Kttv.) előírja.

Az Infotv. 32. §-a alapján a közfeladatot ellátó szerv a feladatkörébe tartozó ügyekben – így különösen az állami és önkormányzati költségvetésre és annak végrehajtására, az állami és önkormányzati vagyon kezelésére, a közpénzek felhasználására és az erre kötött szerződésekre, a piaci szereplők, a magánszervezetek és –személyek részére különleges vagy kizárólagos jogok biztosítására vonatkozóan köteles elősegíteni és biztosítani a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását.

A **képviselőt** – amennyiben **közérdekű adatigénylés útján** szeretne adatokhoz jutni – más adatigénylővel szemben **nem illeti meg többletjogosultság** az Infotv. alapján. Ugyanakkor az Möt. 32. § (2) bekezdés f) pontjában meghatározott jogával élve, a képviselő a polgármestertől, és a polgármesteri hivataltól is igényelheti a képviselői munkájához szükséges tájékoztatást, illetve közérdekű ügyekben kezdeményezheti a polgármester intézkedését is, amelyre annak 30 napon belül érdemi választ kell adni.

A Hatóság felhívja a figyelmet arra, hogy a képviselőket megillető tájékoztatási jog

érvényesülésének kikényszerítésére nincs hatásköre, kizárólag az Infotv. szerinti adatigénylés teljesítésére tudja felszólítani az adatkezelőt.

Az Möt. 32. §-ában felsorolt kötelességei mellett az alapvető kötelezettségek körében szabályozza az Möt. azt, hogy a képviselők – mint a helyi önkormányzás alanyai – kötelesek többek között öngondoskodással enyhíteni a közösségre háruló terheket, képességeik és lehetőségeik szerint hozzájárulni a közösségi feladatok ellátásához, valamint a település egészéért vállalt felelősséggel képviseli választói érdekeit. Ezzel kapcsolatban a Hatóság megjegyzi, hogy a felelősségteljes feladat-ellátáshoz a mindenre kiterjedő, alapos felkészülés szükséges. Ezért tehát mindenképpen szükséges az adott témakörben a képviselő megfelelő tájékozottsága a jelenlegi, esetleges felülvizsgálatot megelőző helyzetről, valamint a korábbi képviselő-testület korábban meghozott döntéseiről.

A Hatóság véleménye szerint azon adatok, dokumentumok megismerhetőségét, melyek közérdekű adatokat, közérdekből nyilvános adatokat tartalmaznak – és egyébként adatigénylés útján bárki számára megismerhetőek és szabadon terjeszthetőek – a képviselők számára is biztosítani kell. Ugyanakkor képviselői minőségéből adódóan az állampolgárokat megillető adatigénylésnél szélesebb körben ismerhetnek meg adatokat, juthatnak információk birtokába az önkormányzat működésével, gazdálkodásával kapcsolatban, azzal a kitételrel, hogy azok a dokumentumok, adatok, melyek nyilvánossága korlátozott, nem hozhatja harmadik személy tudomására, nem teheti közzé, illetve nem hozhatja nyilvánosságra.

Annak eldöntésében azonban, hogy a képviselő információkérési jogával élve mely körben ismerhet meg adatokat, dokumentumokat a Hatóság nem rendelkezik hatáskörrel. Véleményünk szerint ebben a kérdésben a területileg illetékes kormányhivatal az Möt. 133. § (3) bekezdése szerinti szakmai segítségnyújtás keretében, minden esetet külön megvizsgálva tud támogatást adni.

A Hatóság álláspontja szerint a következő adatok közérdekűek, illetve közérdekből nyilvánosak, ebből adódóan azokat kifejezett kérésre bárki – így a képviselők – számára megismerhetővé kell tenni.

2014-2019 között készült éves ingatlan és eszközleltár.

Az önkormányzati vagyon részét képezik az önkormányzati tulajdonú ingatlanok és eszközök, melyekről nyilvántartást kell vezetni¹. Az önkormányzati vagyonnal kapcsolatban keletkezett adatok tekintetében a Hatóság felhívja a figyelmet arra, hogy az Alaptörvény 38. cikkének (1) bekezdése értelmében az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon, míg 39. cikke a közpénzekkel való gazdálkodás átláthatóságának követelményét, a közpénzekre és a nemzeti vagyonra vonatkozó adatok **közérdekű adattá** minősítését alkotmányos rangra emelte – ebből következően a vagyonleltár adatai közérdekű adatok.

Az államháztartás számviteléről szóló 4/2013. (I. 11.) Korm. rendelet 1. § (1) bekezdés 4. pontja értelmében kisértékű immateriális javaknak, tárgyi eszközöknek minősülnek **a kettőszázezer forint egyedi értéket nem meghaladó** bekerülési értékű vagyoni értékű jogok, szellemi termékek, tárgyi eszközök. Annak érdekében, hogy az érdeklődésre számot tartó adatokat kapják meg a képviselők, a Hatóság az Infotv. 28. § (3) bekezdése alapján javasolja pontosítani az információkérési beadványt.

Ozora- Fürged- Magyarkeszi Óvodafenntartó Társulása és Ozora Község Önkormányzata

¹ Möt. 110. §

között létrejött együttműködési megállapodás.

Az Ozora- Fürged- Magyarkeszi Óvodafenntartó Társulás és Ozora Község Önkormányzata által kötött együttműködési megállapodással létrejött az Ozora-Magyarkeszi-Fürged Közoktatási Intézményi Társulás, melynek feladata a kötelező közoktatási feladatok intézményi társulás útján történő ellátása. A Társulásban fenntartott intézmény az Ozorai Mesevár Óvoda és Konyha. Az önkormányzatnak a fenntartott intézmény vonatkozásában elektronikus közzétételi kötelezettsége áll fenn az általános közzétételi lista I/6. és I/9. közzétételi egységeiben.

A Hatóság felhívja figyelmet a fentiekén túl arra is, hogy az Oktatási Hivatal honlapján megtalálható a szóban forgó közoktatási intézmény és az annak létrehozásáról szóló az intézményfenntartó társulási megállapodás (https://www.oktatas.hu/hivatali_ugyek/kir_intezmenykereso!/KIR_Intezmenykereso/Intezmeny/Index/202311).

Fentiekből következően a közös intézményfenntartásról szóló együttműködési megállapodás bárki által megismerhető, közérdekű adat.

2014-2018 között kifizetett segélyek statisztikája éves bontásban. 2019-ben kifizetett segélyek havi bontásban.

A szociális biztonság megteremtése – az ennek körében nyújtott akár állami, akár önkormányzati forrásból nyújtott szociális ellátások – az önkormányzat egyik kötelezően ellátandó alapfeladata. (Mötv. 23. §) A kifizetett segélyek éves, illetve havi bontásban meghatározott összegére vonatkozó kumulált összegű statisztikai adat nem tartalmaz személyes adatot, abból semmilyen következtetés nem vonható le azon személyek kilétére, akik a segélyezésben részesültek. Ezt, a közpénzből nyújtott támogatásra vonatkozó közérdekű adatot bárki megismerheti, így a képviselők is.

2018-ban és 2019-ben kötött minden önkormányzati tulajdonú ingatlan eseti és hosszú távú (határozott és határozatlan idejű) bérleti szerződése.

A válasz kapcsolódik a 2014-2019 között készült éves ingatlan és eszközleltár adatainak közérdekűsége megállapításához.

A kapcsolódó pontban kifejtettek mellett a Hatóság felhívja a figyelmet arra, hogy az önkormányzat ingatlanvagyonra – hasonlóan az egyéb, kizárólagos önkormányzati tulajdonban lévő dolgokhoz – az önkormányzati feladatok és célok ellátását szolgálják. A helyi önkormányzatot – törvényben meghatározott eltérésekkel – megilletik mindazok a jogok és terhelik mindazok a kötelezettségek, amelyek a tulajdonost megilletik, illetve terhelik. A tulajdonost megillető jogok gyakorlásáról a képviselő-testület rendelkezik. A Hatóság álláspontja szerint, ha az önkormányzati ingatlan hasznosítása során befolyó bevétel összege éves szinten eléri, vagy meghaladja az ötmillió forintot, úgy a hasznosításra vonatkozó szerződés tekintetében elektronikus közzétételi kötelezettség áll fenn az általános közzétételi lista III/4. közzétételi egységében.

Mindezek alapján az önkormányzati ingatlanvagyonra, annak hasznosítására vonatkozó adat közérdekű adat.

2018-ban és 2019-ben megbízási jogviszony létesítésére kötött megbízási szerződések saját, vagy külsős munkavállalóval. Az önkormányzat által foglalkoztatott köztisztviselők és közalkalmazottak munkaszerződése és munkaköri leírása.

Az Infotv. 26. § (2) bekezdése szerint **közérdekből nyilvános adat** a közfeladatot ellátó szerv feladat- és hatáskörében eljáró **személy neve, feladatköre, munkaköre, vezetői megbízása, a közfeladat ellátásával összefüggő egyéb személyes adata, valamint azok a személyes**

adatai, amelyek megismerhetőségét törvény előírja. A közérdekből nyilvános személyes adatok a célhoz kötött adatkezelés elvének tiszteletben tartásával terjeszthetők.

1. A Munka Törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (a továbbiakban: Mt.) alapján történő foglalkoztatás esetében az Mt. nem tartalmaz nyilvánosság biztosítását szolgáló rendelkezéseket. Ebben az esetben az Infotv. közérdekből nyilvános személyes adata², annak megismerésére vonatkozó szabályozást kell figyelembe venni.

A Hatóság álláspontja szerint amennyiben a megbízási szerződés tárgya a közfeladatot ellátó szerv feladatának ellátására irányul, abban az esetben az Infotv. 26. § (2) bekezdésében meghatározott adatok (a közfeladatot ellátó személy neve, a feladat pontos leírása, annak elvégzésére vonatkozó adatok – mely időszakban, hány órában, helyileg hol kell elvégezni, mekkora díjazás jár az elvégzéséért, milyen adminisztratív kötelezettségekkel jár stb. – közérdekből nyilvános személyes adatok. A megbízási szerződésben található egyéb személyes adatot anonimizálni szükséges.

2. A közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Kttv.) 1. § (1) bekezdés a) pontja értelmében a Kttv. hatálya kiterjed a helyi önkormányzat képviselő-testületének polgármesteri hivatala, közterület-felügyelete, a közös önkormányzati hivatala köztisztviselőjének és közszolgálati ügykezelőjének közszolgálati jogviszonyára.

A Kttv. 179. §-a alapján közérdekből nyilvános adatnak minősül

- a) a kormánytisztviselő neve,
- b) a kormánytisztviselő állampolgársága,
- c) a kormánytisztviselőt alkalmazó államigazgatási szerv neve,
- d) a c) pontban meghatározott szervnél a kormányzati szolgálati jogviszony kezdete,
- e) a kormánytisztviselő jelenlegi besorolása, besorolásának időpontja,
- f) a kormánytisztviselő munkakörének megnevezése és a betöltés időtartama,
- g) a kormánytisztviselő vezetői kinevezésének és megszűnésének időpontja,
- h) címadományozás adatai,
- i) a kormánytisztviselő illetménye.

A köztisztviselő munkaszerződése olyan formán ismerhető meg, ha a Kttv. 179. §-ában felsorolt adatok kivételével a dokumentum anonimizálásra kerül. Hasonlóképpen kell eljárni a munkaköri leírás vonatkozásában is.

A törvény erejénél fogva tehát a kormánytisztviselők és a köztisztviselők illetményére vonatkozó adat közérdekből nyilvános, az erre vonatkozó adatigényléseket a közfeladatot ellátó szerv köteles teljesíteni. A Hatóság álláspontja szerint az illetményre vonatkozó adatok körét – figyelemmel a Kttv. 13. §-ában szereplő, az egyenlő bánásmód követelményét és érvényesülését előíró szabályokra is – tágan kell értelmezni, abba beletartoznak a közszolgálati jogviszonyra tekintettel, illetve azzal összefüggésben szerzett egyéb járandóságok, juttatások is. Ezen adatok nyilvánossága segítheti – egyebek mellett – az illetményre és egyéb pénzbeli, természetbeli juttatásokra vonatkozó egyenlő bánásmód követelményének érvényesülését is.

² Infotv. 26. § (1) Az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szervnek vagy személynek (a továbbiakban együtt: közfeladatot ellátó szerv) lehetővé kell tennie, hogy a kezelésében lévő közérdekű adatot és közérdekből nyilvános adatot - az e törvényben meghatározott kivételekkel - erre irányuló igény alapján bárki megismerhesse. (2) Közérdekből nyilvános adat a közfeladatot ellátó szerv feladat- és hatáskörében eljáró személy neve, feladatköre, munkaköre, vezetői megbízása, a közfeladat ellátásával összefüggő egyéb személyes adata, valamint azok a személyes adatai, amelyek megismerhetőségét törvény előírja. A közérdekből nyilvános személyes adatok a célhoz kötött adatkezelés elvének tiszteletben tartásával terjeszthetők. A közérdekből nyilvános személyes adatok honlapon történő közzétételére az 1. melléklet és a közfeladatot ellátó személy jogállására vonatkozó külön törvényi rendelkezései irányadók.

Az olyan juttatások összegét azonban, amelyeket a közfeladatot ellátó szerv a Kttv. 152. § (1) bekezdése alapján, a magánszférához köthető eseményekre, élethelyzetekre tekintettel folyósít a kormánytisztviselőnek, név szerinti bontásban csak az érintettek hozzájárulásával hozhatóak nyilvánosságra, ezért hozzájárulás hiányában kizárólag összesített formában – mint a közfeladatot ellátó szerv gazdálkodásával összefüggő közérdekű adat – adhatók ki.

Az Infotv. 26. § (2) bekezdés alapján a közérdekből nyilvános adatok tekintetében fontos kiemelni, hogy a megismerésükre ugyan a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó szabályokat kell alkalmazni, de ezen adatok személyes adat jellege is megmarad, az adatvédelem legfontosabb garanciája: a célhoz kötött adatkezelés elve ezen adatok kapcsán is alkalmazandó.

A közérdekből nyilvános személyes adatok terjesztése esetén a **célhoz kötöttség elvének** tiszteletben tartása mellőzhetetlen, az ilyen adatok terjesztéséhez tehát szükség van olyan célra, amely nélkül azok nyilvánosságra hozatala korlátozott. Az adatkezelés célja ezen adatok tekintetében ugyanaz, mint a közérdekű adatok nyilvánosságának és a 26. § (2) bekezdés célja: a közhatalom gyakorlásának, a közügyek intézésének és ezzel összefüggésben a közpénzek felhasználásának átláthatósága és nyilvánosság általi kontrollja. A közérdekből nyilvános személyes megismerésére irányuló adatigénylés teljesítésével az adatigénylő egyszerre az Infotv. 3. § 9. pont szerinti adatkezelővé válik, ily módon terheli őt az adatkezeléssel együtt járó felelősség is, így különösen a célhoz kötött terjesztésért való felelősség.

Az összes önkormányzati ingatlan bejárására írásbeli engedély a polgármestertől. A bejárás feltételeit előre egyeztetett módon rögzítse.

Ebben a pontban meghatározott adat, információ, dokumentum a Hatóság álláspontja szerint nem értelmezhető kiadandó – már meglévő – közérdekű, vagy közérdekből nyilvános adatként.

A személyes adatok védelmét, valamint a közérdekű, vagy közérdekből nyilvános adatok megismerését érintő ügyben a jövőben is forduljon a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatósághoz bizalommal.

Budapest, 2019. december „ ”

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila
elnök
c. egyetemi tanár