



Ügyszám: NAIH-8406-2/2021

... Közös Önkormányzati Hivatal

Hivatali kapu útján

Tisztelt ..... Úr!

Ön konzultációs bejelentéssel fordult a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatósághoz (a továbbiakban: Hatóság), melyben a helyi önkormányzat képviselő-testülete vagyónával való rendelkezés esetén zárt ülés elrendelésével kapcsolatban kért állásfoglalást.

Konzultációs megkeresésével kapcsolatban a Hatóság álláspontja a következő:

Magyarország Alaptörvényének VI. cikk (3) bekezdése kimondja, hogy mindenkinek joga van a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez.

Az információszabadság elsődleges rendeltetése az állam átláthatóságának biztosítása. Az Alkotmánybíróság (a továbbiakban: AB) a 32/1992. (V. 29.) AB határozata értelmében ezen alapjog „lehetővé teszi a választott népképviselői testületek, a végrehajtó hatalom, a közigazgatás jogszerűségének és hatékonyságának ellenőrzését, serkenti azok demokratikus működését”.

A közhatalmi döntéshozatalra gyakorolt ellenőrzés ugyanis csak akkor lehet sikeres és hatékony, amennyiben az állampolgárok megismerhetik a szükséges információkat. A Kúria Önkormányzati Tanácsának Köf.5036/2012/6. számú határozata szerint „[...] A nyilvánosság részben a képviselő-testület ülésein való részvételt, részben pedig az arról készült adatok megismerésének lehetőségét jelenti. A kettő együtt adja a nyilvánosságot, s ennek következményeként a közérdekű adatokhoz való hozzáférés lehetőségét, ami egyben megteremti a működés feletti kontroll gyakorlásának lehetőségét is”

A közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog gyakran előkérdése és kiindulópontja egy másik alapjog, a szabad véleménynyilvánításhoz való jog gyakorlásának [34/1994. (VI. 24.) AB határozat]. A közéletben való részvétel, vagyis a közügyekkel, az állami és önkormányzati szervek működésével, illetve hatékonyságával kapcsolatos vélemény kialakítása és nyilvánítása ugyanis elképzelhetetlen lenne akkor, ha az érintett szervek eltitkolhatnák, vagy a saját belátásuk szerint tehetnék hozzáférhetővé a közérdekű adatokat. *„A nyílt, áttetsző és ellenőrizhető közhatalmi tevékenység, általában az állami szervek és a végrehajtó hatalom nyilvánosság előtti működése a demokratizmus egyik alapköve, a jogállami államberendezkedés garanciája.”*

A közhatalom, ezen belül a helyi közhatalom, gyakorlásának nyilvánossága a demokratikus működés alapja, a jogállami működés egyik sarkalatos pontja.<sup>1</sup>

Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) 3. § 5. pontja értelmében közérdekű adat „az állami vagy helyi

<sup>1</sup> 1 Köf.5.036/2012/6. számú határozat

*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”.*

A nyilvános adatok másik csoportjába a közérdekből nyilvános adatok tartoznak. Az Infotv. 3. § 6. pontja ebbe a körbe sorol a közérdekű adat fogalma alá nem tartozó minden olyan adatot, amelynek nyilvánosságra hozatalát, megismerhetőségét vagy hozzáférhetővé tételét törvény közérdekből elrendeli. Közérdekből nyilvános adatok ezért akár személyes adatok is lehetnek.

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.

A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.) 46. §-a rendelkezik a képviselő-testület ülésének nyilvánosságáról, valamint a zárt ülés tartásának feltételeiről. Az Möt. 2. § -a alapelveként deklarálja a képviselő-testületi ülések nyilvánosságát, melyet az Möt. 46. § (1) bekezdésében megerősít a jogalkotó.

Az Möt. 46. § (2) bekezdése rendelkezik a nyilvánosság alóli kivételes esetekben kötelezően tartandó és az érintett kérésére, illetve a képviselő-testület mérlegelése alapján tartható zárt ülés feltételeiről. A képviselő-testület működése során egyaránt biztosítani kell a közérdekű adatok nyilvánosságát, valamint a személyes adatok védelméhez fűződő jogot, ezért a zárt ülés tartását az Möt. szigorú szabályokhoz köti: egyrészt zárt ülés csak kivételesen tartható, másrészt meghatározza a zárt ülés tartásának kötelező és mérlegelhető eseteit.

Az önkormányzat vagyonával való rendelkezés esetén, továbbá az Möt. 46. § (2) bekezdés c) pontjában felsorolt esetekben – ha a nyilvános ülés az önkormányzat vagy más érintett üzleti érdekét sértené – a képviselő-testület – **mérlegelési jogkörével élve** – zárt ülést rendelhet el. Az önkormányzati vagyonról való döntés esetén a képviselő-testület bizottsága(i) rendelkezh(et)nek véleményezési, javaslattevési jogkörrel.

A Hatóság nem támogatja azt a gyakorlatot, mely az adatok nyilvánosságának kétféle, egymással ellentétes megállapítását eredményez(het)i: a vagyont érintő előterjesztést az önkormányzati bizottság nyilvános ülésen tárgyalja, ugyanakkor a képviselő-testület már zárt ülést rendel el ugyanezen napirend tárgyalásakor.

Az önkormányzati vagyonnal kapcsolatban a Hatóság kiemeli, 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.

Az Nvtv. 1. § (2) bekezdése szerint nemzeti vagyonba tartozik többek között:  
„a) az állam vagy a helyi önkormányzat kizárólagos tulajdonában álló dolgok,  
b) az a) pont hatálya alá nem tartozó, az állam vagy a helyi önkormányzat tulajdonában lévő dolog,  
c) az állam vagy a helyi önkormányzat tulajdonában lévő pénzügyi eszközök, továbbá az államot vagy a helyi önkormányzatot megillető társasági részesedések,  
d) az államot vagy a helyi önkormányzatot megillető bármely vagyoni értékkel rendelkező jogosultság, amelyet jogszabály vagyoni értékű jogként nevesít, [...]”.

Az Alaptörvénnyel összhangban az Nvtv. 7. §-a kimondja, hogy a nemzeti vagyon alapvető rendeltetése a közfeladat ellátásának biztosítása. A nemzeti vagyonnal felelős módon, rendeltetésszerűen kell gazdálkodni. A nemzeti vagyongazdálkodás feladata a nemzeti vagyon rendeltetésének megfelelő, az állam, az önkormányzat mindenkori teherbíró képességéhez igazodó, elsődlegesen a közfeladatok ellátásához és a mindenkori társadalmi szükségletek kielégítéséhez szükséges, egységes elveken alapuló, átlátható, hatékony és költségtakarékos működtetése, értékének megőrzése, állagának védelme, értéknövelő használata, hasznosítása, gyarapítása, továbbá az állam vagy a helyi önkormányzat feladatának ellátása szempontjából feleslegessé váló vagyontárgyak elidegenítése.

A fentiek mellett a Hatóság felhívja a figyelmet arra is, hogy az Alaptörvény és a vonatkozó jogszabályok közpénzek átláthatóságára vonatkozó rendelkezéseit az AB több ügyben is értelmezte. A testület a 21/2013. (VII. 19.) AB határozatban kifejtette, hogy a közpénzekre és a nemzeti vagyonnal kapcsolatos 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 vagyonnal kapcsolatos, hanem általában véve a közfeladatok ellátásával összefüggő adatok kezelése szempontjából is irányadó”.

Az átláthatóság és a közélet tisztasága ugyanis a polgárait szolgáló demokratikus állam működésének egészével, általánosságban a közfeladatok ellátásával kapcsolatos alaptörvényi követelmény, amelynek érvényre juttatására – többek között – a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való alapvető jog hivatott.

A Hatóság az önkormányzati vagyonnal kapcsolatos előterjesztések zárt ülés keretében történő megtárgyalásának lehetősége kapcsán hangsúlyozza a széleskörű nyilvánosság biztosításának fontosságát, melyet a Kúria Önkormányzati Tanácsa Köf.5.003/2012/9. számú határozatában is kiemelt: „[...] 2. Az önkormányzati jogok gyakorlásának, az önkormányzati döntések meghozatalának elsődleges színtere a helyi önkormányzat képviselő-testülete. Az Möt. 2. § (2) bekezdése szerint a helyi önkormányzás a helyi közügyekben demokratikus módon, széles körű nyilvánosságot teremtve kifejezi és megvalósítja a helyi közakaratot.”

A Hatóság felhívja a figyelmet továbbá az Infotv. 27. § (3) bekezdésére, mely rögzíti továbbá, hogy „Közérdekből nyilvános adatként nem minősül üzleti titoknak a központi és a helyi önkormányzati költségvetés, illetve az európai uniós támogatás felhasználásával, költségvetést érintő juttatással, kedvezményel, az állami és önkormányzati vagyon kezelésével, birtoklásával, használatával, hasznosításával, az azzal való rendelkezéssel, annak megterhelésével, az ilyen vagyont érintő bármilyen jog megszerzésével kapcsolatos adat, valamint az az adat, amelynek megismerését vagy nyilvánosságra hozatalát külön törvény közérdekből elrendeli.

A nyilvánosságra hozatal azonban nem eredményezheti az olyan adatokhoz – így különösen a védett ismerethez – való hozzáférést, amelyek megismerése az üzleti tevékenység végzése szempontjából aránytalan sérelmet okozna, feltéve hogy ez nem akadályozza meg a közérdekből nyilvános adat megismerésének lehetőségét”.

Az Infotv. hivatkozott rendelkezése értelmében maga az érintett önkormányzat, illetve az a természetes személy, jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, aki az önkormányzattal pénzügyi vagy üzleti kapcsolatot létesít, köteles e jogvisztonnyal összefüggő és a (3) bekezdés alapján közérdekből nyilvános adatra vonatkozóan – erre irányuló igény esetén – bárki számára tájékoztatást adni. Ebből következően az önkormányzati vagyonnal kapcsolatos döntések meghozatalával összefüggő adatok közérdekből nyilvános adatok.

A tárgyalt kérdéskörben szükséges tisztázni az önkormányzati vagyonnal történő gazdálkodás során keletkező védett adatok és információk körét. Az üzleti titok védelméről szóló 2018. évi LIV. törvény (a továbbiakban: Üttv.) 1. §-a rögzíti az üzleti titok fogalmakörét: „(1) Üzleti titok a gazdasági tevékenységhez kapcsolódó, titkos – egészben, vagy elemeinek összességéeként 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 kizorolását eredményezheti.

Ahogy azt az AB 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 gazdasági döntéseiket.

Az Európai Unió Bírósága eddigi gyakorlatában az üzleti titok védelmét alapelveként fogadta el<sup>2</sup>.

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, kedvezményel, az állami és önkormányzati vagyon kezelésével, birtoklásával, használatával, hasznosításával, az azzal való rendelkezéssel, annak megterhelésével, az ilyen vagyont érintő bármilyen jog megszerzésével kapcsolatosak.

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

A transzparencia érdekében a Hatóság javasolja, hogy az önkormányzati vagyonnal kapcsolatos ügyek tárgyalásánál az önkormányzati testületek lehetőleg kerüljék a zárt ülés elrendelését.

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

Budapest, 2021. december 9.

Üdvözlettel:

Dr. Péterfalvi Attila  
elnök  
c. egyetemi tanár

---

<sup>2</sup> 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