



Ügyszám: NAIH-5556-9/2024
Hivatkozási szám: [...]

[...]
részére

aljegyző

[...] Polgármesteri Hivatal

hivatali kapu útján

Tárgy: Felszólítás

Tisztelt [...]!

[...] bejelentő (a továbbiakban: bejelentő) bejelentéssel fordult a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatósághoz (a továbbiakban: Hatóság), amelyben kifogásolta, hogy a 2024. február 8-án benyújtott, a [...] Kulturális Központ ([...]; a továbbiakban: Központ) működésével kapcsolatos közérdekű adatigénylésére a [...] Polgármesteri Hivatal (a továbbiakban: Hivatal) csak 2024. március 11-én adott választ és a válaszában az adatigénylést különböző okokra történt hivatkozással – amely okok esetében nem is azonosítható, hogy az egyes kért adatokra mely elutasítási ok vonatkozik – elutasította.

A bejelentő az adatigénylésében a Központ üzemelési idejének hosszabbítása tárgyában a zenés, táncos rendezvények működésének biztonságosabbá tételéről szóló 23/2011. (III. 8.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) szerinti engedélyezési eljárásban eljáró jegyző (a továbbiakban: Jegyző) 2022. május 27-én történt megkeresésére a [...] Rendőrkapitánysága (a továbbiakban: Rendőrség) által kiadott *szakhatósági állásfoglalás*, valamint az ezt az állásfoglalást az üzemeltető [...] Kft., mint kérelmező (a továbbiakban: Kft.) fellebbezése nyomán megváltoztató, a Rendőrség részéről megküldött 2022. június 29-i *email* kiadására irányult. A bejelentő kérte továbbá 2022. június 29-től kezdve a Rendőrség által a Hatóság részére megküldött *valamennyi olyan szakhatósági állásfoglalás, válasz, tájékoztatás* megküldését, melyek szerint a Rendőrség hozzájárult a Központ üzemelési idejének további meghosszabbításához. Végezetül kérte valamennyi, a Kft. által a Korm. rendelet 4. § (1) bekezdése alapján benyújtott *engedélykérelemhez a Korm. rendelet 5. § (1) bekezdése alapján csatolt irat, adat, dokumentáció* másolatának a megküldését.

A Hatóság a bejelentés alapján az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) 38. § (3) bekezdés a) pontja alapján vizsgálatot indított és az Infotv. 54. § (1) bekezdésének c) pontja, valamint (2) bekezdése alapján 2024. április 8-án, majd 2024. május 7-én tájékoztatást kért a Hivataltól az ügyben.

A Hatóság megkereséseiben foglaltak alapján a Hivatal az alábbiakról nyilatkozott:

1. A Hivatalhoz beérkező közérdekű adatigénylések magas száma az oka annak, hogy a bejelentő 2024. február 8-án benyújtott adatigénylésére csak 2024. március 11-én adott választ.

2. A Hivatal az ügy körülményeire vonatkozóan ismertette, hogy a Kft. 2022-ben a Korm. rendelet 7. §-a alapján a rendezvénytartási engedélyének a módosítására vonatkozó kérelmet nyújtott be a Jegyzőhöz. A Jegyző – téves jogértelmezés folytán – szakhatósági állásfoglalást kért a Rendőrségtől, a Kft. a Jegyző döntésével szemben fellebbezett, egyben a kérelem módosítását is benyújtotta, a Jegyző visszavonta az elsőfokú határozatot, ezzel a határozattal szemben a Kft. [...] Kormányhivatalához (a továbbiakban: Kormányhivatal) fellebbezést nyújtott be, a Kft. pedig a korábbi, az elsőfokú határozat meghozatalát követő módosító kérelmét visszavonta és az első kérelmének megfelelően kérte az adtmódosítás átvezetését. A fellebbezést a Kormányhivatal megalapozottnak találta és a kérelemnek megfelelő tartalommal a Jegyző [...] számú határozatát megváltoztatta.
3. A fentiekre is figyelemmel a Rendőrség által a Jegyző 2022. május 27-én történt megkeresésére kiadott, valamint a 2022. június 29-én email-ben megküldött szakhatósági állásfoglalások olyan – téves jogértelmezés alapján bekért – állásfoglalások, amelyek megalapoztak egy visszavont közigazgatási határozatot, és egyben „közhiteles hatósági nyilvántartást megalapozó döntési eljárás iratai”. Ezért hivatkozott a Hivatal a Rendőrség [...] számú és a Rendőrség [...] számú szakhatósági állásfoglalásai tekintetében az adatigénylés elutasításának okaként egyrészt az Infotv. 27. § (8) bekezdésére, másrészt az Infotv. 27. § (6) bekezdése szerinti elutasítási okokra, amikor elutasította a bejelentő közérdekű adatigénylését. Utóbbi elutasítási okot a Hivatal a következőkre alapozta: „A téves jogértelmezés alapján bekért szakhatósági állásfoglalás (mely megalapozott egy visszavont közigazgatási határozatot) kiadása alkalmas a jogerős hatósági döntés jogszerűségének a megkérdőjelezésére, ennek eredményeként a jogbiztonság érzetének gyengülése, a Hivatallal szemben táplált közbizalom gyengülése várható.”
4. A Kft. által a Korm. rendelet 5. § (1) bekezdése alapján az engedélykérelemhez csatolt – a Hivatal által részletesen felsorolt – iratok a Hivatal szerint szintén a „közhiteles hatósági nyilvántartást megalapozó döntési eljárás iratai”. A Hivatal nyilatkozata szerint a Hivatallal szembeni közbizalom gyengülését eredményezi, ha az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 33. § (3) bekezdés szerinti rendelkezések érvényesítését nem garantálja a közigazgatási hatósági eljárásban. Ezen kívül a másolatban kért dokumentumok egy része személyes vagy más védendő adatot tartalmaz, amelyek felismerhetetlenné tétele szükséges. A benyújtott iratokat továbbá a Kft. üzleti titoknak, magántitoknak minősítette, minden olyan adatkör vonatkozásában, amelyek nyilvánosságra hozataláról a jogalkotó nem rendelkezett.
5. A Hivatal álláspontja szerint az adatigénylésnek a kért adatok döntés-előkészítő jellegére az Infotv. 27. § (6) bekezdés alapján történt elutasításakor a Hivatalnak nem kellett az Infotv. 27. § (5) bekezdése szerinti közérdek-tesztet végeznie, mert ezt elvégezte a jogalkotó az Ákr. 33. § és az Ákr. 34. § megalkotásakor; a Hivatal az Infotv. 27. § (6) bekezdésére csak másodlagos elutasítási okként hivatkozott. A Hivatal kiemelte továbbá, hogy a döntés tervezetében nem lehet betekinteni.

A Hatóság az ügyben az alábbi megállapításokat teszi:

Az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdés értelmében mindenkinek joga van személyes adatai védelméhez, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez.

Az Infotv. 1. §-a szerint az Infotv. célja a hatálya alá tartozó tárgykörökben az adatok kezelésére vonatkozó alapvető szabályok meghatározása annak érdekében, hogy a természetes személyek magánszféráját az adatkezelők tiszteletben tartsák, valamint a közügyek átláthatósága a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez és terjesztéséhez fűződő jog érvényesítésével megvalósuljon.

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.

Az Infotv. 3. § 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 alapján 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.

Az Infotv. 28. § (1) bekezdése alapján a közérdekű adat megismerése iránt szóban, írásban vagy elektronikus úton bárki igényt nyújthat be. A közérdekből nyilvános adatok megismerésére a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni.

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.

Az Infotv. 30. § (3) bekezdése szerint az igény teljesítésének megtagadásáról, annak indokaival, valamint az igénylőt e törvény alapján megillető jogorvoslati lehetőségekről való tájékoztatással együtt, az igény beérkezését követő 15 napon belül írásban vagy – ha az igényben elektronikus levelezési címét közölte – elektronikus levélben értesíteni kell az igénylőt.

A Korm. rendelet 5. § (1) bekezdése szerint az engedély iránti kérelemhez a kérelmező csatolja

- a) a zenés, táncos rendezvénynek helyt adó építmény, terület azonosításához szükséges, továbbá alapterületére, befogadóképességére vonatkozó adatokat,
- b) a kérelmező nevét, valamint székhelyét, cégjegyzékszámát, az egyéni vállalkozó nyilvántartási számát,
- c) a zenés, táncos rendezvény megnevezését,
- d) a zenés, táncos rendezvényhez kapcsolódó szolgáltatások megnevezését,
- e) a zenés, táncos rendezvény gyakoriságáról, megtartásának napjairól, kezdésének és befejezésének időpontjáról szóló nyilatkozatot,
- f) a biztonsági tervet,
- g) amennyiben ezt külön jogszabály kötelezővé teszi, a tűzvédelmi szabályzatot.

A Korm. rendelet 9. § (2) bekezdése értelmében a zenés, táncos rendezvény gyakoriságáról, megtartásának napjairól, kezdésének és befejezésének időpontjáról szóló nyilatkozatnak, a biztonsági tervnek és a tűzriadó tervnek a zenés, táncos rendezvény helyszínén a vendégek számára látható, hozzáférhető helyen történő elhelyezését, valamint az elektronikus tájékoztatásra szolgáló honlapján való közzétételéért az üzemeltető és a szervező felel.

Az Ákr. 33. § (1) bekezdése szerint az ügyfél az eljárás bármely szakaszában és annak befejezését követően is betekinthez az eljárás során keletkezett iratba.

Az Ákr. 33. § (3) bekezdése szerint harmadik személy akkor tekinthet be a személyes adatot vagy védett adatot tartalmazó iratba, ha igazolja, hogy az adat megismerése joga érvényesítéséhez, illetve jogszabályon, bírósági vagy hatósági határozaton alapuló kötelezettsége teljesítéséhez szükséges.

Az Ákr. 33. § (4) bekezdése alapján az iratbetekintés során az arra jogosult másolatot, kivonatot készíthet vagy – kormányrendeletben meghatározott költségtérítés ellenében – másolatot kérhet, amelyet a hatóság kérelemre hitelesít.

Az Ákr. 33. § (5) bekezdése alapján, ha törvény a döntés nyilvánosságát nem korlátozza vagy nem zárja ki, az eljárás befejezését követően a személyes adatot és védett adatot nem tartalmazó véglegessé vált határozatot, valamint az elsőfokú határozatot megsemmisítő és az elsőfokú határozatot hozó hatóságot új eljárásra utasító végzést bárki korlátozás nélkül megismerheti.

A bejelentő által kért adatok egyrészt azok a szakhatósági állásfoglalások, amelyeket a Jegyző a Korm. rendelet alapján lefolytatott eljárásban, az egyes közérdeken alapuló kényszerítő indok alapján eljáró szakhatóságok kijelöléséről szóló 531/2017. (XII.29.) Korm. rendelet 1. § (1) bekezdése és 1. melléklet „19. Egyéb ügyek” táblázat 7. pontja alapján kért be a Rendőrségtől, másrészt a Kft., mint kérelmező részéről a Korm. rendelet 5. § (1) bekezdés előírásai alapján a kérelemhez csatolt iratok.

A szakhatósági állásfoglalások adatai a Hatóság megítélése szerint akkor is közérdekű adatnak minősülnek, ha azokat a Jegyző a lefolytatott eljárásban téves jogértelmezés keretében szerezte be.

A szakhatósági állásfoglalások adatai tekintetében a Jegyző nem hivatkozhat az adatok döntés-előkészítő jellegére, tekintettel arra, hogy azok nem saját eljárásában, hanem más szerv, a rendőrség eljárásában keletkezett adatok, mégpedig olyan adatok, amelyekről a Rendőrség eljárásában a döntés már megszületett.

Az Alkotmánybíróság a 3026/2015. (II.9.) AB határozatban rámutatott a következőkre: „Az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdéséből - különösen annak utolsó mondatából - tehát egyértelműen következik, hogy a közérdekű adatszolgáltatás kötelezettsége nem függvénye annak, hogy közérdekű adatot birtokló szervezet milyen szervtípusba tartozik, milyen tulajdonban van, milyen tevékenységet folytat, **a közérdekű adatszolgáltatásra irányuló kötelezettséget önmagában megteremti az a tény, hogy a szervezet közérdekű adatot birtokol.**” [35]

Ezzel összhangban az Alkotmánybíróság a 26/2016. (III.11.) AB határozata rögzíti a következőket: „2.1.2. Az Infotv. 26. § (1) bekezdése kapcsán megállapítható, hogy e rendelkezés a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó szabályok elején egy alapvető, az információs szabadság érvényesülését biztosító, speciális előírást rögzít. Ennek értelmében a közfeladatot ellátó szervnek lehetővé kell tennie azt, hogy a kezelésében lévő közérdekű és közérdekből nyilvános adatot – az e törvényben meghatározott kivételekkel – erre irányuló igény alapján bárki megismerhesse. E szabály általánosan kötelezővé teszi azt, hogy az általa kezelt közérdekű adatokhoz minden közfeladatot ellátó szerv biztosítson hozzáférést. **A kötelezettség szempontjából csak az számít, hogy az adott szerv közérdekű adatot kezel,** s önmagában ennél fogva terheli – a közérdekű adatok megismeréséhez való jog érvényesülése érdekében – az adatigény teljesítésére vonatkozó kötelezettség.”[31]

Ebből következően tehát a közfeladatot ellátó szervet az általa kezelt közérdekű adat kiadásának a kötelezettsége akkor is terheli, ha a kért közérdekű adat nem a saját eljárásában keletkezett.

Az irányadó bírói gyakorlat szerint a szakhatósági állásfoglalás kiadásának nem jelenti akadályát még az sem, hogy annak adatait folyamatban lévő hatósági eljárásban – amelyben a döntés a még

nem született meg – egyébként felhasználják. (l. a Kúria Pfv. IV.21.503/2016/6. számú és a Kúria Pfv. 21.439/2018/4. számú ítéleteit)

Jelen adatigénnyeléssel érintett ügyben a Jegyző a döntését ugyanakkor meghozta.

Az sem képezheti az adatigénylés teljesítésének az akadályát, hogy a döntés nem a szakhatósági állásfoglalásokon alapul, illetve, hogy egyébként a szakhatósági állásfoglalások kiadására téves jogértelmezés miatt került sor: a Hivatalnak lehetősége van arra, hogy az adatszolgáltatás teljesítésével egyidejűleg a bejelentő részére a dokumentumok keletkezésére (a lefolytatott eljárásra, a téves jogértelmezésre, a meghozott döntésekre) vonatkozó magyarázatot adjon.

A Hatóság egyetért ugyanakkor a Hivatallal abban, hogy a Korm. rendelet 5. § (1) bekezdés alapján a kérelmező engedélykérelméhez csatolt iratok adatai – amelyeket a kérelmező egy konkrét hatósági eljárás lefolytatása érdekében nyújt be – főszabály szerint, mint az eljárás iratai nem közérdekű vagy közérdekből nyilvános adatok, így azok megismerésére az Ákr. 33. § - 34. § szerinti iratbetekintés szabályai szerint kerülhet sor.

Eszerint mindazok, akik az eljárásban ügyfélként vesznek részt az eljárás bármely szakaszában és annak befejezését követően is betekinhetnek az eljárás során keletkezett iratokba. Harmadik személy akkor tekinthet be a személyes adatot vagy védett adatot tartalmazó iratba, ha igazolja, hogy az adat megismerése joga érvényesítéséhez, illetve jogszabályon, bírósági vagy hatósági határozaton alapuló kötelezettsége teljesítéséhez szükséges.

A Hatóság megállapítása szerint ennek megfelelően azok, akik az eljárásban nem ügyfélként vesznek részt, illetve nem tudják igazolni, hogy az adat megismerése számukra valamely jog érvényesítéséhez vagy jogszabályon, bírósági vagy hatósági határozaton alapuló kötelezettség teljesítéséhez szükséges, a Korm. rendelet 5. § (1) bekezdés szerinti adatokat – az adatkörök átfedésére figyelemmel – a zenés-táncos rendezvényekről a Korm. rendelet 6. § (1) bekezdése és 1. melléklete szerint vezetett közhiteles nyilvántartásból, esetleg az engedélyre, mint végleges határozatra vonatkozóan az Ákr. 33. § (5) bekezdése szerint benyújtott közérdekű adatigénylés keretében ismerhetik meg.

Ahogy azonban arra a bejelentő hivatkozott a Kft. a Korm. rendelet 9. § (2) bekezdés szerint köteles a saját honlapján megjelentetni a Korm. rendelet 5. § (1) bekezdés e)-g) pontja szerinti adatokat: a közhiteles nyilvántartás adataként megismerhető, a zenés, táncos rendezvény gyakoriságáról, megtartásának napjairól, kezdésének és befejezésének időpontjáról szóló nyilatkozatot, valamint – a közhiteles nyilvántartás adataként nem megismerhető – biztonsági tervet és – amennyiben ilyen benyújtásra kerül – tűzvédelmi szabályzatot. A biztonsági terv és a tűzvédelmi szabályzat közzétételére tehát a jogalkotó nem a Jegyzőt vagy a Hivatalt kötelezi, hanem az engedélyes Kft-t. Tekintve pedig, hogy ezen dokumentumok adatainak a közzétételi kötelezettségét nem törvény, hanem Korm. rendelet írja elő, azok a Hatóság megítélése szerint így szintén nem minősülnek közérdekből nyilvános adatnak, a Hivatal tehát közvetlenül nem köteles azokat a bejelentő részére megküldeni.

A fentiekben részletesen kifejtett indokok alapján a Hatóság megállapítja, hogy a Hivatal **megsértette a bejelentő közérdekű adatok megismeréséhez való jogát** azáltal, hogy a 2024. február 8-án benyújtott közérdekű adatigénylésre nem adott a részére legkésőbb 2024. február 23-ig választ, továbbá nem adta ki részére az Infotv. 3. § 5. pont szerint közérdekű adatnak minősülő, a kezelésében álló adatokat.

A Hatóság az Infotv. 56. § (1) bekezdése alapján

felszólítja,

a Hivatalt, hogy a jövőben tartsa be az adatigénylés elutasításakor az Infotv. 30. § (3) bekezdése szerinti, az igény beérkezésétől számított 15 napban meghatározott törvényi határidőt, másrészt arra, hogy a Hatóság levelének kézhezvételét követő **15 napon belül** adja ki a bejelentőnek a Rendőrség [...] számú és a Rendőrség [...] számú szakhatósági állásfoglalásait.

Az Infotv. 56. § (2) bekezdése alapján a megtett intézkedéseiről az azokat alátámasztó dokumentumok másolatainak egyidejű csatolásával, illetve egyet nem értése esetén az álláspontjáról a felszólítás kézhezvételétől számított **30 napon belül** írásban tájékoztassa a Hatóságot.

Együttműködését előre is köszönöm.

Budapest, elektronikus aláírás szerint

Üdvözlettel:

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