



Ügyiratszám: NAIH-265-1/2025.
Előzmény: NAIH-6357/2024.

A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság

MONITORING JELENTÉSE

az Újszentiváni Polgármesteri Hivatal 2023. évi közérdekű adatigénylés teljesítési gyakorlata tekintetében elvégzett monitoring ellenőrzése tárgyában

I. A monitoring eljárás

A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (a továbbiakban: Hatóság) az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) **71/D. § (1)** bekezdése alapján a **NAIH-6357/2024.** ügyiratszámom hivatalból indított ellenőrzést folytatott le az **Újszentiváni Polgármesteri Hivatal** (a továbbiakban: ellenőrzött szerv) közérdekű és közérdekből nyilvános adatokhoz való hozzáférés biztosítására vonatkozó követelmények teljesülése érdekében.

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

II. Tényállás

A Hatóság az ellenőrzött szerv által rendelkezésre bocsátott nyilatkozatok és dokumentumok alapján folytatta le az ellenőrzést. Az ellenőrzött szerv által a 2023. év vonatkozásában benyújtott adatszolgáltatás adatai:

Beérkezett összes közérdekű és közérdekből nyilvános adat megismerésére irányuló adatigénylések száma:	69
A megismerni kíván adatfajták/adatkörök száma összesen:	108
Teljesített:	76
Elutasított:	32
Elutasítási okok:	
- banktitok	1
- adótitok	1
- Infotv. 28. § (3) bek. szerinti pontosításra nem érkezett válasz, és e nélkül az adatigénylés nem volt elbírálható	15
- nem közérdekű és nem közérdekből nyilvános (személyes) adat	12
- a megkeresett szerv nem minősül adatkezelőnek az adatigényléssel érintett adat vonatkozásában	2
- az Infotv. 27. § (5) bekezdése alapján döntést megalapozó adat	1
Az adatigénylések teljesítéséhez szükséges napok átlagos száma:	35
A közérdekű adatok közzétételi helyének pontos elérhetősége:	https://www.ujszentivan.hu/

A Hatóság fontosnak tartja kiemelni azt, hogy az ellenőrzött szerv a monitoring eljárás során – a Hatóság kifejezett kérésére – nem tett a 2023. évi hozzá benyújtott és a Hatóságnak megküldött közérdekű adatigénylések és hozzá kapcsolódó dokumentáció tekintetében teljességi nyilatkozatot; valamint a Hatóság az 1. számú táblázatban foglalta össze a jelen ellenőrzés, valamint a kapcsolódó vizsgálati eljárás során az ellenőrzött szerv 2023. évi közérdekű adatigényléseinek adatait, ami összesen 40 adatigénylést és 125 adatkört érintett. Ez a statisztikai adat elmarad az ellenőrzött szerv által benyújtott adatszolgáltatás (69 adatigénylés, 108 adatkör) adataitól.

III. Megállapítások

III.1. Eljárásrend

Az I. Általános rész 1. pontja szerint a Szabályzat célja, „[h]ogy Újszentiván Községi Önkormányzat meghatározza és elősegítse a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó jog érvényesülését, a közérdekű adatok igénylésének és teljesítésének rendjét, az ügyintézésben résztvevő személyeket, rögzítse az adatokat megismerni kívánó személy jogait és kötelezettségeit, valamint meghatározza az adatszolgáltatónak a jogait és kötelezettségeit. [...]” A Szabályzat személyi hatálya a következő költségvetési szervekre terjed ki:

- Újszentiván Községi Önkormányzat
- Újszentiváni Polgármesteri Hivatal
- Újszentiván Cigány Nemzetiségi Önkormányzat
- Újszentiván Szerb Nemzetiségi Önkormányzat
- Újszentiváni Tölgyfa Óvoda és Bölcsőde.

A Szabályzat személyi hatálya kiterjed ugyan több költségvetési szervere, azonban a Hatóság megállapítja, hogy a Szabályzatban felsorolt költségvetési szervek közül egy – Újszentiván Községi Önkormányzat – tett eleget az Infotv. szerinti adatszolgáltatási kötelezettségének.

A Szabályzatban alkalmazott szabályok az üzleti titok vonatkozásában

A közérdekű adatok megismerésére irányuló kérelmek intézésének rendjét megállapító II. rész 1. pontjában rögzítésre került: „[A] közérdekű adatok megismerésével és nyilvánosságával összefüggésben az üzleti titok megismerése a Polgári Törvénykönyvben foglaltak az irányadók. [...]” A Hatóság ezzel kapcsolatban felhívja a figyelmet az üzleti titok vonatkozásában – a több, éves beszámolóban is – kifejtett álláspontjára: Az üzleti titok és az információszabadság konfliktusát feloldva az Infotv. 27. § (3) bekezdése – a közpénzekkel való gazdálkodás átláthatóságának érdekében – közérdekből nyilvános adatoknak minősíti azon 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. A hivatkozott Infotv. -i rendelkezés utolsó mondata – az arányosság jegyében – meghatározza, hogy „nyilvánosságra hozatal 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”. 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. Az 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. Ahogyan azt az Alkotmánybíróság is megfogalmazta a 165/2011. (XII. 20.) AB határozatban: 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 sértené vagy veszélyeztetné”.

A Hatóság következetes álláspontja szerint a legalább többségi állami / önkormányzati tulajdonban lévő gazdasági társaságokat jogszabály jelölheti ki bizonyos feladatok ellátására. Ebből következően e cégek e tevékenységére vonatkozóan semmiképpen sem hivatkozhatnak üzleti titokra, hiszen más struktúrában ugyan, de jogszabályban meghatározott közfeladatot ellátó szervezeteknek minősülnek, tehát sokkal inkább a közhatalmi szférához kapcsolódnak ezáltal. Ebből következően kizárólag az önkormányzattal, illetve önkormányzati szervezettel szerződéses jogviszonyban álló gazdasági társaságnak lehet üzleti titka, mely vonatkozásában az érintett gazdasági társaság minősül adatgazdának.

A Hatóság ezúton hívja fel szíves figyelmét arra, hogy a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény üzleti titokra vonatkozó 2:47. § (1) - (3) rendelkezéseit 2018. VIII. 8. napjától hatályon kívül helyezte az üzleti titok védelméről szóló 2018. évi LIV. törvény (a továbbiakban: Ütv.) 35. § (2) bekezdése, így az üzleti titok védelmével kapcsolatban ezen időponttól az Ütv. rendelkezéseit kell alkalmazni. Ugyanakkor azt is kiemeli a Hatóság, hogy adatmegismerés üzleti titokra való hivatkozással történő korlátozása esetén továbbra sem elegendő az adatgazda általános üzleti, gazdasági érdekre való hivatkozása, hanem konkrétumokkal – írásban – kell alátámasztani azt, hogy a kiadni kért dokumentációból mely adatok és miért tartoznak az Ütv. hatálya alá. Ennek körében be kell mutatni azt az ok-okozati összefüggést, mely alátámasztja azt, hogy a megismerni kívánt dokumentum(ok) egyes adatainak kiadása milyen módon jelentene aránytalan érdeksérelmet a gazdasági társaságnak. Meg kell nevezni azt is, hogy mi az a konkrét pénzügyi, gazdasági vagy piaci érdek, mely sérülne az adatok megismerésével.

III.2. Közérdekű adatigénylések

Az adatszolgáltatásban megjelölt elutasítási okok és azok gyakorlati alkalmazása

- Adatigénylés pontosítása (Infotv. 28. § (3) bekezdés)

A Szabályzat II.3. pontja az igénybejelentés és annak teljesítésének általános szabályait rögzíti. Ennek körében a Szabályzat kitér az **adatigénylés pontosításának** kérdésére is. A Szabályzat szerint *„[A] kérelmező igénylésében köteles az általa igényelt közérdekű adatot (adatokat) egyértelműen a konkrétan megjelölni. A nem egyértelmű, vagy nem kellően konkrét igényt a kérelmet benyújtónak pontosítás céljából vissza kell juttatni, melynek minősítéséért és elbírálásáért a vezető a felelős.”*

A pontosítás intézményének alkalmazása vonatkozásában a hatósági, valamint a bírósági joggyakorlat is egyértelmű abban a tekintetben, hogy nem elvárás az adatigénylővel szemben, hogy a közfeladatot ellátó szerv által használt fogalmaknak pontosan megfelelő kifejezéseket használjon az adatigénylésében, tehát az egyértelműsége irányuló követelmény tehát nem vár elő szó szerinti azonosságot vagy teljes mértékű egyezést. A gyakorlatban az egyértelműség mindössze annyit jelent, hogy az adatigénylő az adatigénylés előterjesztésének időpontjában meglévő tudásszintjének megfelelő mértékben azonosítsa a megismerni kívánt adatot. Amiatt azonban nem érheti hátrány, mert nem tudja egészen pontosan, hogy a megkeresett közfeladatot ellátó szerv a két adatot milyen elnevezéssel és milyen rendszerben kezeli, illetve tartja nyilván. Ha a józan ész szabályai és a szavak általános, hétköznapi értelme szerint a közfeladatot ellátó szerv érti, hogy milyen adatot igényelnek tőle, akkor az adatigénylő már teljesítette az egyértelműségi követelményt.

A Hatóság az adatigénylés pontosítása tekintetében hivatkozik a Fővárosi Törvényszék Kp.22.294/2021/8. számú ítéletére – mely utalva a Fővárosi Ítéletábla 32.Pf.20.720./2017/5/II. számú ítélete indokolására – kiemelte, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága hasonló ügyekben kialakított ítélezési gyakorlatában fő szempontnak tekinti az alkotmányos jogok minél szabadabb gyakorlását, ehhez szükséges, hogy **az adatkezelő a kérelmek értelmezése és teljesítése során a**

jogérvényesülését előmozdító magatartást gyakoroljon, aminek logikus indoka az információs aszimmetria fennállása, mert az adatkezelő az igénylőnél a legtöbb esetben jóval több, részletesebb és pontosabb információval rendelkezik a birtokában levő adatokról, és sok esetben éppen e körben fennálló információ hiány indukálta az adatkérést, az adatkezelő ezen többlettudással nem élhet vissza. Az adatigényléseket nem formális és elméleti megoldásokkal kell kezelnie. Amennyiben a kérelem az igényelt adatok konkrét beazonosításához szükséges minimális követelményeknek megfelel, azt érdemben kell vizsgálnia, majd teljesítenie, vagy a teljesítés okának megjelölésével elutasítania.

Az adatszolgáltatásban megjelölt, de a becsatolt dokumentációban nem található okok

- **Adótitok, banktitok**
- **Nem közérdekű és nem közérdekből nyilvános (személyes) adat**
- **Döntés megalapozását szolgáló adat (Infotv. 27. § (5) bekezdés)**

Szintén a II.1. pontban található a döntés megalapozását szolgáló adatra vonatkozó Infotv.-i [27. § (5) bekezdés] rendelkezés szó szerinti megismétlése a jogszabály (Infotv.) értelmezését és alkalmazását nem könnyíti meg, ezért annak beépítése a Szabályzatban szükségtelen.

A II.2. pont tartalmazza az **írásbeli tájékoztatás szabályait**, mely tekintetében a Hatóság a következő észrevételeket teszi:

1. a Szabályzat szerint az adatszolgáltatásra kötelezett a kérelem beérkezésétől számított legfeljebb 30 napon belül írásban tájékoztatja a kérelmezőt.

2. Amennyiben az adatigénylés jelentős terjedelmű, a jegyző a **30 napos határidőt** egy alkalommal meghosszabbíthatja, amelyről az igénylőnek az igény kézhezvételétől számított **8 napon** belül tájékoztatást küld.

Az Infotv.-el ellentétes a Szabályzat fenti két pont szerinti rendelkezése, mivel az Infotv. 15 napban állapítja meg a közérdekű adatigénylés teljesítésének határidejét, mely a jogszabályi feltételek fennállása esetén egy alkalommal, további 15 nappal meghosszabbítható. Az adatigénylő erre vonatkozó tájékoztatásának 15 napon belül kell megtörténnie. A Hatóság a teljesítési határidő hosszabbítása tekintetében kiemeli: abban az esetben, ha a közfeladatot ellátó szerv él a teljesítési határidő hosszabbításának lehetőségével elismeri, hogy a megismerni kívánt adat közérdekű adat, és a kezelésében van, valamint nem áll fenn olyan törvényi akadály, mely az adat megismerését korlátozná, illetve kizárná. Ebből következően a hosszabbított határidő leteltét követően az adatigénylést nem lehet elutasítani, azt maradéktalanul teljesíteni kell.

A Hatóság áttekintette az adatigénylések tartalma mellett azok teljesítési gyakorlatát is, mely során megállapította, hogy az ellenőrzött szerv a **126 igényelt adatkörből 14 esetben biztosította a megismerést, 26 adatkör kiadását megtagadta, míg 86(!) adatkör kiadására irányuló adatigénylés megválaszolatlan maradt.**

A Hatóság a rendelkezésére álló dokumentumok alapján kijelentette, hogy az ellenőrzött szerv a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismerésének biztosítása során kifejezetten rossz gyakorlatot folytatott a 2023. évben, melyen mindenképpen változtatni szükséges.

A Hatóság itt mutat rá az adatigénylésekkel kapcsolatos eljárásrend és ügymenet kiemelt fontosságára, különösképpen arra, hogy beazonosítható legyen az adatigénylés és az arra adott válasz: a dokumentum tartalmazza az eredeti adatigénylés benyújtásának időpontját, a megismerni kívánt adatköröket, a válaszlevél keltének dátumát, valamint az ügyiratszámot.

A rossz gyakorlat a helytelen jogalkalmazásban, és a beadványok nem megfelelő megítélésében állapítható meg:

- az ellenőrzött szerv az egyes beérkezett adatigénylések esetében megfelelő indokolás nélkül élt a 15 napos határidő-hosszabbítás intézményével, ugyanakkor a hosszabbított határidőt követően sem került megválaszolásra az adatigénylés;

- több olyan adatigénylés is elutasításra, illetve pontosításra került az ellenőrzött szerv által, amely esetében a nem egyértelmű és az értelmezhetetlenség nem állapítható meg;
- egyértelmű az adatigényléssel érintett adatkör, azonban azt, hogy az önkormányzathoz címzett beadványban a jegyzőt szólította meg az adatigénylő, elutasítási okként kezelte az ellenőrzött szerv.

IV. Összegzés és javaslat

Az ellenőrzött szerv a Hatóság információszabadság-projektje (2021. évi adatgyűjtés) keretében készült önkormányzati indexálás¹ során a 3210 önkormányzat között a 2255. helyre elegendő pontot érte el a honlapelemzés (index pontszám: 10) és a próba adatigénylés (index pontszám: 20) összesítéseként (összesített index pontszám: 14).

A 2021. évi adatgyűjtés adatain a 2023. évi adatkiadási gyakorlat tovább rontott, és egyértelműen megállapítható, hogy az ellenőrzött szerv nem elkötelezett a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismerésének biztosításában, mind a helyi szabályozás, mind pedig a gyakorlat változtatásra, a folyamatok és eljárásrendek esetében javasolt azok újraalakítása.

Az Infotv. 71/D. § (7) bekezdés első fordulata alapján a Hatóság az alábbiakban javaslatot fogalmaz meg az ellenőrzött szerv közérdekű adatigénylések teljesítésére vonatkozó gyakorlata tekintetében.

- I. **Vizsgálja felül** az eljárásrendet tartalmazó Szabályzatot, és a Szabályzat – jelentésben részletezett – hatósági észrevételeket figyelembevevő módosítására az Infotv. 71/D. § (7) bekezdése alapján készítsen **intézkedési tervet**, melyben megjelöli az intézkedés tárgyát, felelősét és az intézkedés megvalósításának határidejét.
- II. **Készítsen intézkedési tervet** a 2. számú táblázatban felsorolt 2023. évben benyújtott **közérdekű adatigénylésekre vonatkozó eljárások időbeli lefolytatása tekintetében**, mely során gondoskodjon azok teljesítéséről, vagy megfelelő jogszabállyal alátámasztott elutasításáról.
- III. **Készítsen intézkedési tervet** annak érdekében, hogy a Szabályzat személyi hatálya alá tartozó költségvetési szervek tegyenek eleget az Infotv. 71/D. § (4) bekezdése szerinti adatszolgáltatási kötelezettségüknek.
- IV. Az I., II. és III. pontokban meghatározott javaslatok végrehajtását alátámasztó dokumentumokat a jelen javaslat kézhezvételétől számított **15 napon belül** küldje meg a Hatóságnak.

V. Az ellenőrzés lezárása

Az ellenőrzött szerv számára a Hatóság 2024. október 16. napján megküldte a monitoring eljárásban tett megállapításokat és a megfogalmazott javaslatokat tartalmazó dokumentumot, mely 2024. október 16. napján letöltésre is került.

Az Infotv. 71/D. § (7) bekezdésében meghatározott, kézhezvételtől számított 15 napos válaszadási határidő 2024. október 31. napján letelt, az ellenőrzött szerv **a Hatóság javaslatára nem válaszolt, intézkedési tervet nem küldött** a Hatóságnak.

A Hatóság megállapítja, hogy az ellenőrzött szerv Hatósággal való együttműködésének hiányában az ellenőrzés során feltárt jogsértések továbbra sem kerültek orvoslásra.

Tekintettel arra, hogy az ellenőrzés további folytatásától eredmény nem várható, a fentiek alapján a Hatóság az ellenőrzött szerv 2023. évi közérdekű és közérdekből nyilvános adatokhoz való hozzáférés biztosítására vonatkozó követelmények teljesítésére irányuló ellenőrzését lezárta azzal, hogy az ellenőrzött szerv az ellenőrzött időszakban feltárt adatkiadási gyakorlata nem biztosította

¹ <https://infoszab.hu/onkormanyzati-transzparencia-index>

megfelelően a közérdekű és közérdekből nyilvános adatokhoz való hozzáférést.

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

Budapest, elektronikus aláírás és időbélyeg szerint

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