



GYŐR MEGYEI JOGÚ VÁROS

9021 Győr, Városház tér 1.

..... napirendi pont

Pintér Bence polgármester előterjesztése

Tájékoztatás a Győr-Moson-Sopron Vármegyei Kormányhivatal működésre vonatkozó javaslatáról

Győr, 2025. október ...

Előterjesztő:

Pintér Bence
polgármester

Az előterjesztést véleményezte:

Az előterjesztést látta:

Kósa Roland
alpolgármester

Törvényességi véleményezésre bemutatva:

dr. Bakonyi Bernadett
jegyző

Az előterjesztést készítette:

Jogi és Önkormányzati Osztály

Pintér Bence polgármester előterjesztése

Tájékoztatás a Győr-Moson-Sopron Vármegyei Kormányhivatal működésre vonatkozó javaslatáról

Tisztelt Közgyűlés!

Győr Megyei Jogú Város Önkormányzatának Közgyűlése (a továbbiakban: Közgyűlés) 180/2025. (IX. 30.) Kgy. határozatában kötelezte Győr Megyei Jogú Város polgármesterét (a továbbiakban: polgármester) arra, hogy a Győr-Moson-Sopron Vármegyei Kormányhivatal (a továbbiakban: Kormányhivatal) GY/04/1215-1/2025. iktatószámú, működésre vonatkozó javaslatát teljes terjedelmében ismertesse a Közgyűlés tagjaival. A Közgyűlés felkérte továbbá a polgármestert, hogy a működésre vonatkozó javaslat tárgyalását a Közgyűlés következő rendes ülésének napirendjére vegye fel.

Fenti kötelezésnek és felkérésnek eleget téve az előterjesztéshez mellékelten csatolom a Kormányhivatal GY/04/1215-1/2025. iktatószámú, működésre vonatkozó javaslatát (1. sz. melléklet). A javaslatban foglaltakkal kapcsolatban pedig az alábbiak szerint részletesen tájékoztatom a Közgyűlést.

I. Tájékoztató a törvényességi javaslat tartalmáról

A Kormányhivatal a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 132–133. §-aira alapított törvényességi felügyeleti jogkörében áttekintette a Polgármester működését a 2010. szeptember 23-án kötött, Győr Megyei Jogú Város Önkormányzata és az AUDI AG közötti szerződés részleges nyilvánosságra hozatalával összefüggésben.

A Kormányhivatal azt kifogásolta, hogy a Polgármester – álláspontjuk szerint – nem jelölt meg kellően konkrét jogszabályi rendelkezéseket a „közérdekű szakaszok” azonosításához, a honlapon történő közzétételhez, az adatkezelői minőség meghatározásához és a közgyűlési döntés szükségességének mellőzéséhez.

A Kormányhivatal ezért háromirányú javaslatot fogalmazott meg:

- 1) a Polgármester a jövőben fordítson nagyobb figyelmet az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) előírásaira;
- 2) a Polgármester – szintén a jövőben – fordítson nagyobb figyelmet az Mötv. szerinti hatáskörgyakorlásra vonatkozó rendelkezésekre; valamint
- 3) indítványozta a belső adatkezelési és közzétételi szabályozás (különösen az Infotv. 30. § (6) bekezdése és 35. § (3) bekezdése szerinti szabályzatok) felülvizsgálatát és pontosítását.

A Kormányhivatal továbbá határidőt jelölt meg, és azt kérte, hogy a Közgyűlés a javaslatot megismerje, megtárgyalja és arról határozzon.

Az ügy érdemét tekintve a Kormányhivatal álláspontja arra a feltevésre épül, hogy a közzététel pusztán „kommunikációs” vagy „diszkrécionális” döntés volt, amelyhez további, kifejezett testületi felhatalmazás és „egyedi közzétételi lista” megállapítása lett volna szükséges. A törvényességi javaslat implicit módon azt is feltételezi, hogy a polgármester – mivel a belső szabályzat címzetten adatkezelőként az Önkormányzatot és a Hivatalt nevezi meg – önállóan nem rendelkezhet a közzétételről, még akkor sem, ha az a közérdekű adatok körébe tartozó szerződéses tartalmat érinti.

II. A törvényességi javaslattal kapcsolatos jogi álláspont

A közérdekű adatokhoz való hozzáférés Magyarország Alaptörvényében rögzített **alapjog**, amely nem csupán védelmi jellegű, hanem **pozitív közhatalmi kötelezettségeket** is keletkeztet. Az Alaptörvény **VI. cikk (2) bekezdése** kimondja, hogy „*mindenkinek joga van személyes adatai védelméhez, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez*”; a **39. cikk (2) bekezdése** pedig azt, hogy „*a közpénzekkel gazdálkodó minden szervezet köteles a nyilvánosság előtt elszámolni... A közpénzekre és a **nemzeti vagyronra** vonatkozó adatok **közérdekű adatok**.*” E két rendelkezés együttese egyértelmű **elsőbbségi mércét** állít: a **transzparens, átlátható közhatalom-gyakorlás az elsődleges**, a korlátozások pedig csak **szükségességi-arányossági** teszt mellett fogadhatók el.

Az Alkotmánybíróság (a továbbiakban: AB) a 32/1992. (V. 29.) AB határozata értelmében a közérdekű adatok megismeréséhez való 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.

1. A közzététel jogalapja: a szerződések releváns tartalmi közérdekűek – a nyilvánosság biztosítása kötelezettség, nem mérlegelési kérdés

Az **Infotv.** definíciója szerint közérdekű adat „*...az állami vagy helyi önkormányzati feladatot ellátó szerv [...] tevékenységére vonatkozó [...] információ [...] különösen [...] a gazdálkodásra, a megkötött szerződésekre vonatkozó adat*”. Vagyis az önkormányzati szerződések **lényeges tartalmi elemei**, amennyiben az önkormányzat feladatellátásához, gazdálkodásához, közvagyonhoz, adópolitikához, támogatásokhoz kapcsolódnak, **közérdekű adatok**. Az **Infotv. 26. § (1) bekezdése** e körben **kifejezett kötelezettséget** ír elő: a közfeladatot ellátó szervnek lehetővé kell tennie, hogy a kezelésében lévő közérdekű és közérdekből nyilvános adatokat bárki megismerhesse. Ennek fényében a szerződés ilyen tartalmainak **nyilvánosságra hozatala** nem „kommunikációs döntés”, hanem **közvetlen törvényi és alaptörvényi kötelezettség** végrehajtása.

Az **üzleti titok** nem írhatja felül ezt az alkotmányos követelményt, az **Infotv. 27. §** rendszerében – különösen az (1)–(3) bekezdések értelmezésével összhangban – a **közpénzekre, közvagyonra** és a közfeladat-ellátásra vonatkozó adatkörökben a nyilvánosság **relatív elsőbbséget** élvez, amelyet a **Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság** és az **Alkotmánybíróság** (a továbbiakban: AB) gyakorlata ezt következetesen megerősíti. Az AB kifejezetten az Alaptörvény **39. cikk (2) bekezdése** és a **VI. cikk** összefüggésében értelmezi a nyilvánosság-elsőbbséget, rögzítve, hogy a korlátozás csak a **szükségességi-arányossági teszt** mellett állhat meg (pl. 21/2013. (VII. 19.) AB, 7/2020. (VIII. 4.) AB, 3258/2022. (VI. 3.) AB). A jelen ügyben a közzététel **csak a közérdekű**

részekre terjedt ki, a **személyes adatok** és a még védett **üzleti titok** körébe eső elemek **kitakarásra kerültek**, így a korlátozások arányossági mércéje teljesült.

Fontos kiemelni, hogy maga a Szerződés VI. pont 5. bekezdése is rögzíti, „*Szerződő Felek egyetértének abban, hogy a jelen megállapodás tartalma üzleti titkot képez. A Felek a jelen Nyilatkozattal kapcsolatos minden információt bizalmasan kezelnek, és a másik fél előzetes, írásos hozzájárulása nélkül nem adják ki, ez azonban nem vonatkozik a megállapodás azon részére, részeire, amelyek közérdekű vagy közérdekből nyilvános adatnak minősülnek.*”

Az alaptörvényi és törvényi keretek alapján **kötelező** volt a közérdekű tartalmi elemek hozzáférhetővé tétele; ennek megtétele **nem igényel** külön felhatalmazó aktust, mert a közzététel **alkotmányos kötelezettség** végrehajtása, ugyanakkor a szerződés rendelkezései sem sérültek a közzététel során.

2. A Kormányhivatal tévesen mossa össze a „közzétételi listákat” az egyedi közzététellel

Az Infotv. nyilvánossági rendszere **kettős csatornát** ismer: az **egyedi hozzáférést** adatigénylés alapján (26. §), és a **proaktív közzétételt** – általános/különös/egyedi közzétételi listák (33–37. § és az 1. melléklet). E két mechanizmus **párhuzamos** és **komplementer**: a lista-alapú közzététel a „minimum” adatkör folyamatos publikálását célozza, míg az **egyedi közzététel** az **alapjog konkrét ügyben** való érvényesítésének technikája.

Az Infotv. 32. §-a azonban azt is rögzíti, hogy 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 működésre vonatkozó javaslatra okot adó esetben **nem** a kötelező közzétételi kör „listás” bővítése, hanem egy **konkrét dokumentum** közérdekű részeinek **egyedi nyilvánossága** volt, az **Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdése** és a **39. cikk (2) bekezdése**, valamint az **Infotv. 32. §-ának** közvetlen végrehajtásaként. A fentieket a **NAIH-1038-1/2025. számú ajánlása is megerősíti** (2. sz. melléklet).

Az **Infotv. 32. §-a alkalmazásának nem feltétele** testületi normatív aktus (pl. „egyedi közzétételi lista” elfogadása). A törvény **szövege** és **mellékletei** semmilyen értelmezhető támponttal nem támasztják alá, hogy az általános tájékoztatási kötelezettség teljesítéséhez előzetes lista-megállapítás volna szükséges.

Ezzel **összhangban** a **Kúria** 2017.EI.II.J.GY.P.3. számú a „közérdekű adatok kiadásával kapcsolatos perek” bírósági gyakorlata tárgykörére felállított joggyakorlat-elemző csoport összefoglaló véleménye is a **nyilvánossági elv** célját – „az átláthatóság és a közélet tisztasága” – emeli ki, amely **nem korlátozódik** a listák szerinti adatkörre, hanem általában a közfeladat-ellátásra is kiterjed. Ebből az következik, hogy az **információs szabadság eszközválasztása (lista vs. egyedi)** **nem írhatja felül az alapjog érvényesítését konkrét ügyekben.**

A jelen közzététel **nem** közzétételi lista-bővítés, hanem **egyedi nyilvánosság**, amelyre az Alaptörvény és az Infotv. **közvetlen kötelezettséget** ír elő, ezért **nem** szükséges hozzá testületi normatív döntés.

3. Az adatkezelői minőség és a polgármester szerepe: a közzétételt a Hivatal hajtotta végre; a polgármester az irányító szerv feladatkörében, jogszerűen rendelte el

A közzététel **technikai végrehajtója** – a jogszabályi rendszer szerint – az **adatkezelő szervezet** (Polgármesteri Hivatal). A **polgármester** szerepe e körben az **irányítási jogviszonyból fakad, amellyel kapcsolatban az Mötv. 67. § a) pontja** kimondja, hogy a polgármester „a képviselő-testület döntései szerint és saját hatáskörében irányítja a **polgármesteri hivalt**”, azaz **utasítást** adhat a törvényi kötelezettségek végrehajtására (így a közzétételre) és gondoskodik a **jogszerű működésről**.

Ezt **kifejezetten megerősíti** az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Áht.) **9. § j) pontja**, amely az **irányító szerv** jogosítványai közé sorolja „a költségvetési szerv kezelésében lévő **közérdekű és közérdekből nyilvános adatok [...]** kezelését”, valamint az e körben szükséges személyes adatok kezelését is. Az **Áht. 9/A. §** pedig rögzíti, hogy az irányítási hatáskört – eltérő rendelkezés hiányában – **az irányító szerv vezetője** gyakorolja. Ezekből **közvetlenül következik**, hogy a polgármester – mint az **irányító szerv** – **jogszerűen** rendelte el a Hivatal útján a közérdekű részek közzétételét.

Az a feltevés, hogy a polgármester „nem adatkezelő”, ezért „nem rendelkezhet” a közzétételről, **jogilag nem megalapozott**. A polgármester **irányítási jogkörében** eljárva a **Hivalt** – mint adatkezelőt – utasította a **közvetlen törvényi kötelezettség** végrehajtására; maga a közzététel a **Hivatalon keresztül** valósult meg, így a jogszerűtlenséggel kapcsolatos érvek nem megalapozottak.

4. A korlátozások arányossága: kitakarás a személyes adatok és a tényleges üzleti titok védelmére

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, emeli ki a NAIH önkormányzati testületek működésének nyilvánosságáról szóló NAIH/2019/6273/3. számú tájékoztatója is (3. sz. melléklet)**.

A közzétételi gyakorlatban az **arányosság** kulcsa – a fentiekre figyelemmel – a **célzott kitakarás**: a **személyes adatok** és az **olyan üzleti információk** védelme, amelyek ténylegesen nem esnek a **közérdekből nyilvános** adatkörbe. Ez a megoldás **összhangban áll** az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdéséből levezetett mércével, valamint az **AB** – a közpénz- és közvagyon-adatok **közérdekű** jellegét megerősítő – gyakorlatával. A NAIH módszertani álláspontja is ezt a megközelítést követi: az üzleti titok **relatív korlát**, a közadat-jelleg **főszabály**. **A jelen ügyben a közzététel e mércék betartása mellett történt.**

III. Záró összegzés

Az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdése és 39. cikk (2) bekezdése, az Infotv. (különösen 3. § 5. pont, 26. § (1) bekezdés, 27. §, 32. §), a Mötv. 67. § a) pontja, 133–135. §-ai, valamint az Áht. 9. § j) pontja fényében a szerződés közérdekű tartalmainak **egyedi közzététele alkotmányos és törvényi kötelezettség** végrehajtása volt.

A kormányhivatali javaslat azon megállapításai, amelyek e közzétételhez **külön testületi felhatalmazást**, „**egyedi közzétételi listát**” tételezik előfeltételként – a részletesen kifejtettek alapján –, **nem támaszthatók alá** a hatályos joggal. A működésre vonatkozó javaslat kibocsátását megelőzően a fent is részletesen kifejtett álláspontjáról az Önkormányzat 67607-2/2025. iktatási számon tájékoztatta a Kormányhivatalt, részletesen válaszolva a Kormányhivatal valamennyi kérdésére.

Kérem a Tisztelt Közgyűlést, hogy az alábbi határozati javaslatot fogadja el.

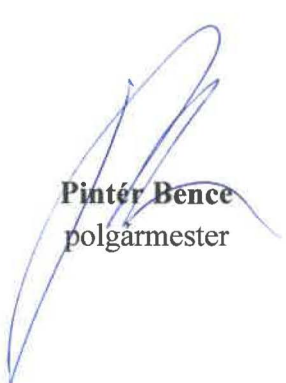
HATÁROZATI JAVASLAT

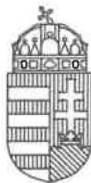
Győr Megyei Jogú Város Önkormányzatának Közgyűlése az alábbi határozatot hozza:

Győr Megyei Jogú Város Önkormányzatának Közgyűlése – figyelemmel az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésére és 39. cikk (2) bekezdésére, az információs önrendelkezésről és információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény 3. § 5. pontjára, 26. § (1) bekezdésére, 27. §-ára, 32-35. §-aira, a nemzeti vagyonról és a közpénzek felhasználásáról szóló szabályok végrehajtásával összefüggésben az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 9. § j) pontjára, továbbá a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 67. § (1) bekezdésére, 133. § (2) bekezdésére és 135. § (2) bekezdésére, valamint a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének részletes szabályairól szóló 119/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet 4. § (2) bekezdésére – megtárgyalta az 1. sz. mellékletet képező, Győr-Moson-Sopron Vármegyei Kormányhivatal GY/04/1215-1/2025. iktatószámú, működésre vonatkozó javaslatát.

Felelős: polgármester
Határidő: haladéktalanul

Győr, 2025. október


Pintér Bence
polgármester



GYŐR-MOSON-SOPRON VÁRMEGYEI KORMÁNYHIVATAL

Pintér Bence úr részére
polgármester

Iktatószám: GY/04/1215-1/2025.

Ügyintéző: dr. Háncs Enikő

Telefonszám: (96) 795-710

Győr Megyei Jogú Város Önkormányzatának
Közigyűlése

Tárgy: működésre vonatkozó javaslat

Tisztelt Polgármester Úr!

A Győr-Moson-Sopron Vármegyei Kormányhivatal (a továbbiakban: Kormányhivatal) a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 132. § (3) bekezdés a) és b) pontjaiban biztosított törvényességi felügyeleti jogkörében eljárva vizsgálja – többek között – a polgármester működésének, valamint döntéseinek jogszerűségét.

A Kormányhivatal törvényességi felügyeleti jogkörében eljárva felülvizsgálta Győr Megyei Jogú Város Önkormányzata Polgármesterének (a továbbiakban: Polgármester) működését.

1. Előzményként a Kormányhivatal az alábbiakat rögzíti.

Győr Megyei Jogú Város Önkormányzatának Közigyűlése (a továbbiakban: Közigyűlés) 2025. május 29. napján tartott ülésén Polgármester Úr tájékoztatást nyújtott arról, hogy Győr Megyei Jogú Város Önkormányzata (a továbbiakban: Önkormányzat) és az AUDI AG által 2010. szeptember 23. napján kötött szerződéssel (a továbbiakban: Szerződés) összefüggésben „a tisztánlátás végett egy jogi, adatnyilvánossági vizsgálat lefolytatását kértem. (...) A vizsgálat során kiderült, hogy az AUDI szerződés nagy része nemhogy nem titkos, hanem a hatályos magyar jogszabályok és Magyarország Alaptörvénye értelmében kötelezően a nyilvánosságra tartozik. (...) A szerződést nyilvánosságra hozom, Győr város honlapján és a Városháza átláthatósági szobájában mostantól mindenki elolvashatja a Győri Önkormányzat és az AUDI AG által 2010. szeptember 23-án kötött szerződés közérdekű szakaszait.”

A Kormányhivatal fentiekkel összefüggésben a GY/04/1056-1/2025. iktatószámon információkéréssel (a továbbiakban: Információkérés) élt Polgármester Úr felé. Az Információkérésben a Kormányhivatal az alábbi kérdéseket fogalmazta meg:

- „Ki, illetve mely szerv, milyen konkrét jogszabályi rendelkezések alapján állapította meg azt, hogy a Szerződés mely rendelkezései „közérdekű szakaszok”?
- A Szerződés nyilvánosságra hozatalát Polgármester Úr milyen konkrét jogszabályi rendelkezések felhatalmazása alapján tette meg?

- A Szerződés az Önkormányzat honlapján való közzétételére kinek a részéről és mely konkrét jogszabály, illetve közjogi szervezetszabályozó eszköz rendelkezése, illetve egyéb belső szabályzat, utasítás alapján került sor?
- A Szerződés Polgármester Úr által történt nyilvánosságra hozatala tekintetében a jelenlegi Közgyűlés (illetve annak valamely bizottsága) hozott-e döntést? Amennyiben igen, úgy mikor és milyen tartalommal? Amennyiben nem, úgy mely jogszabályi rendelkezések alapján nem került sor döntéshozatalra a jelenlegi Közgyűlés (illetve annak valamely bizottsága) részéről a szerződés nyilvánosságra hozatala tekintetében?”

Polgármester Úr válaszában arról tájékoztatta a Kormányhivatalt, hogy a Szerződés közérdekű részeinek azonosítása nem külön eljárás vagy közigazgatási hatósági döntés eredménye, hanem a hatályos magyar jogszabályok alapján jogi értelmezéssel levezethető következmény. Az önkormányzati szerződések azon részei, amelyek közfeladat ellátására, közpénzek felhasználására, adókedvezményekre, támogatásokra, önkormányzati vagyon kezelésére vagy közszolgáltatásokkal összefüggő vállalkozásokra vonatkoznak, automatikusan közérdekű adatnak minősülnek. A közérdekű adatok körének megállapítása tehát nem egyedi döntéshez, hanem törvényi minősítéshez kötött. A Szerződés átvilágítása során a minősítés az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) vonatkozó rendelkezései alapján jogi szakmai szempontok szerint került elvégzésre.

A Szerződés nyilvánosságra hozatala nem polgármesteri mérlegelési jogkörön, hanem Magyarország Alaptörvényében (a továbbiakban: Alaptörvény) rögzített kötelezettségen alapult. E körben Polgármester Úr hivatkozott az Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdésében, valamint az Infotv. 32. §-ában foglaltakra, valamint arra, hogy Polgármesterként, mint az Infotv. szerinti adatkezelő a vonatkozó kötelező jogszabályi rendelkezések végrehajtójaként járt el. Polgármester Úr álláspontja szerint a nyilvánosságra hozatal jogi alapját a fent hivatkozott normák közvetlenül biztosították, külön felhatalmazó aktus nélkül.

A Szerződés az Önkormányzat honlapján való közzétételére az általános tájékoztatási kötelezettség alapján Polgármester Úr utasítására került sor.

A közérdekű adatok nyilvánosságra hozatalával kapcsolatos döntés nem a Közgyűlés, illetve annak bizottsága hatáskörébe tartozik, hanem az Infotv. egyértelműen az adatkezelő szerv feladatává teszi. A Közgyűlés kizárólag akkor döntési jogosult a nyilvánosság kérdésében, ha a szóban forgó adat nem minősül közérdekűnek vagy közérdekből nyilvánosnak, és így a közzététel önkéntes döntés tárgyát képezné. Jelen esetben azonban a Szerződés közzétett részei egyértelműen közérdekű adatok körébe tartoznak, így a nyilvánosság biztosítása jogszabályon alapuló kötelezettségként, nem pedig diszkrecionális döntésként valósult meg.

A Kormányhivatal megállapította, hogy Polgármester Úr az Információkérésben foglaltak tekintetében nem jelölte meg a Szerződés „közérdekű szakaszainak” megállapítására alkalmazott konkrét jogszabályi rendelkezéseket, a polgármesteri nyilvánosságra hozatalra vonatkozó felhatalmazás konkrét jogszabályi rendelkezéseit, az adatkezelő meghatározására vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket, a honlapon való közzététel tekintetében a konkrét jogszabály, illetve közjogi szervezetszabályozó eszköz, valamint egyéb belső szabályzat, utasítás rendelkezéseit, továbbá nem jelölte meg azt a jogszabályi rendelkezést, ami alapján a Közgyűlés részéről a nyilvánosságra hozatal tekintetében nem volt szükség döntéshozatalra, felhatalmazásra.

2. Fentiekkel összefüggésben a Kormányhivatal az alábbiakra hívja fel a figyelmet.

2.1. A Kormányhivatal a GY/04/322-1/2023. iktatószámú, a Közgyűléshez címzett, működésre vonatkozó javaslatában (a továbbiakban: Korábbi javaslat) a közérdekű adatigénylésekkel kapcsolatos álláspontját korábban már kifejtette, azt nem kívánja megismételni, csupán utal arra, hogy az **Önkormányzat** közfeladatot ellátó szervként, működése körében **köteles biztosítani a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismerhetőségét**. Ennek keretében a közérdekű adatigénylések teljesítésekor az **Önkormányzat** az Infotv.-ben meghatározott keretek között jár el, a kezelésében lévő adatokat az Infotv.-ben foglaltak szerint köteles az adatigénylő számára megismerhetővé tenni.

2.2. Ahogy a Kormányhivatal a Korábbi javaslatában a közérdekű adatigénylések teljesítésével kapcsolatban az Infotv.-ben foglaltak betartására hívta fel a figyelmet, úgy e helyütt a közérdekű adatok nyilvánosságra hozatalával kapcsolatos, testületi szervi döntéshozatal sajátosságaiból eredő releváns szabályokat ismerteti.

2.2.1. Az Infotv. 3. § 5. pontja szerint **közérdekű adat**: az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot **ellátó szerv** vagy azt átvevő szerv, szervezet vagy személy (a továbbiakban együtt: közfeladatot ellátó szerv) **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 adat, amelynek nyilvánosságra hozatalát, megismerhetőségét vagy hozzáférhetővé tételét törvény közérdekből elrendeli.

Az Infotv. 3. § 9. pontja szerint **adatkezelő**: az a természetes vagy jogi személy, illetve jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, aki vagy amely – törvényben vagy az Európai Unió kötelező jogi aktusában meghatározott keretek között – önállóan vagy másokkal együtt az adat kezelésének célját meghatározza, az **adatkezelésre** (beleértve a felhasznált eszközt) **vonatkozó döntéseket meghozza és végrehajtja**, vagy az adatfeldolgozóval végrehajtja.

Az Infotv. 3. § 12. pontja alapján **nyilvánosságra hozatal**: az adat bárki számára történő hozzáférhetővé tétele.

Az Infotv. 3. § 20. pontja szerint **adatközlő**: az a **közfeladatot ellátó szerv**, amely – ha az adatfelelős nem maga teszi közzé az adatot – az adatfelelős által hozzá eljuttatott **adatot honlapon közzéteszi**.

Az Infotv. 26. § (1) bekezdése szerint a közfeladatot ellátó szervnek lehetővé kell tennie, hogy a kezelésében lévő közérdekű adatot és közérdekből nyilvános adatot – az e törvényben meghatározott kivételekkel – erre irányuló igény alapján bárki megismerhesse. *(egyedi adatigénylés)*

Az Infotv. 32. §-a a közérdekű adatokra vonatkozó tájékoztatási kötelezettség körében rögzíti, hogy 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**. *(általános tájékoztatási kötelezettség)*

Az Infotv. 33. § (1) bekezdése szerint az e törvény alapján kötelezően közzéteendő közérdekű adatokat internetes honlapon, digitális formában, bárki számára, személyazonosítás nélkül, korlátozástól mentesen, kinyomtatható és részleteiben is adatvesztés és -torzulás nélkül kimásolható módon, a betekintés, a letöltés, a nyomtatás, a kimásolás és a hálózati adatátvitel szempontjából is díjmentesen kell hozzáférhetővé tenni (a továbbiakban: elektronikus közzététel). A közzétett adatok megismerése személyes adatok közléséhez nem köthető. *(proaktív adatszolgáltatás)*

Az Infotv. 30. § (6) bekezdése szerint a közfeladatot ellátó szervnek a közérdekű adatok megismerésére irányuló igények teljesítésének rendjét rögzítő szabályzatot kell készítenie. *(adatigénylés teljesítésének rendjét rögzítő szabályzat)*

Az Infotv. 35. § (1) bekezdése szerint az elektronikus közzétételre kötelezett adatfelelős szerv vezetője gondoskodik a 37. §-ban meghatározott közzétételi listákon szereplő adatok pontos, naprakész és folyamatos közzétételéről, az adatközlőnek való megküldéséről.

Az Infotv. 35. § (3) bekezdésében foglaltak szerint **az adatfelelős az (1) bekezdés szerinti, az adatközlő a (2) bekezdés szerinti kötelezettség teljesítésének részletes szabályait belső szabályzatban állapítja meg.** *(közzétételi szabályzat)*

Fentiek alapján megállapítható, hogy az Infotv. a közérdekű adatok megismerhetőségének kétféle módját rögzíti: egyrészt egyedi adatigénylés alapján kötelesek az állampolgároknak a kért adatokat kiadni, másrészt egyes adatokat adatigénylés nélkül, proaktívan is közzé kell tenni.

Az Önkormányzat, mint közfeladatot ellátó szerv elsődleges közzétételi kötelezettsége az Infotv. 1. mellékletében meghatározott adatok vonatkozásában áll fenn. Ez az úgynevezett általános közzétételi lista.

Az Infotv. lehetővé teszi továbbá, hogy a közzétételre kötelezett szerv vezetője további kötelezően közzéteendő adatkört határozzon meg (ún. egyedi közzétételi lista). Az Infotv. 37. § (5) bekezdése alapján az egyedi közzétételi lista megállapítása **testületi szervként működő közzétételre kötelezett szerv esetén a testület hatáskörébe tartozik.** A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (a továbbiakban: NAIH) következetes álláspontja szerint az egyedi közzétételi lista megalkotásáról szóló döntést helyi önkormányzati rendeleti formában szükséges megalkotni. Az Infotv. 5. § (3) bekezdése szerint **a kötelező adatkezelés esetén a kezelendő adatok fajtáját, az adatkezelés célját és feltételeit, az adatok megismerhetőségét, az adatkezelő személyét, valamint az adatkezelés időtartamát vagy szükségessége időszakos felülvizsgálatát az adatkezelést elrendelő törvény, illetve önkormányzati rendelet határozza meg.**

Az Infotv. kötelezően előírja **az adatigénylések teljesítésének rendjét rögzítő szabályok** megalkotását, amelyben a NAIH következetes álláspontja szerint – többek között – szükséges kijelölni a közérdekű adatok megismerésével kapcsolatos feladatok ellátásával megbízott személyt, szervezeti egységet, valamint annak feladatait.

A rendszeres közzététel biztosítása érdekében az Önkormányzatra irányadó **a közzétételi szabályzat készítésének kötelezettsége** is, amely szabályzat elsődleges szerepe az, hogy **részletesen leírja a közzétételi kötelezettség teljesítésének szervezeten belüli szabályait** [a kezelt és közzétételi kötelezettség alá eső adatok körét, az ezeket előállító szervezeti egységeket (képviselő-testület, bizottság stb.), ezen adatok előállításának rendjét stb.].

Az adatigénylések megválaszolásának és a jogszabályban elrendelt közzétételi kötelezettsége az adatkezelőt terheli, azaz azt a szervet vagy személyt, aki az adatkezelés célját és eszközeit

meghatározza. Az, hogy egy közfeladatot ellátó szerv vagy személy hozzáfér egy adott közérdekű adathoz, még nem feltétlenül jelenti azt, hogy e szerv vagy személy maga köteles az adatnyilvánossággal kapcsolatos kötelezettség teljesítésére.

A helyi önkormányzatok szervezeti összetettségére tekintettel is (képviselő-testület, polgármester, alpolgármester, jegyző, bizottság, önkormányzat, polgármesteri hivatal stb.) indokolt az egyes adatok tekintetében az adatkezelő és annak kötelezettségei pontos meghatározása.

Az adatvédelemről és adatbiztonságról szóló Győr Megyei Jogú Város Önkormányzata és Polgármesteri Hivatala E/3/2025. (III. 10.) számú szabályzata II. rész I. Fejezete szerint az adatkezelők Győr Megyei Jogú Város Önkormányzata, valamint Győr Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatala. Adatkezelőként a polgármestert nem jelöli meg.

2.2.2. A helyi önkormányzás – az Mötv. 2. § (2) bekezdésében foglaltak szerint – a helyi közügyekben demokratikus módon, széles körű nyilvánosságot teremtve kifejezi és megvalósítja a helyi közakaratot. Az Mötv. 9. §-a szerint az e törvényben meghatározott jogokat jóhiszeműen, a kölcsönös együttműködés elvét figyelembe véve, a társadalmi rendeltetésüknek megfelelően kell gyakorolni.

Az Mötv. 41. § (1) bekezdése szerint a helyi önkormányzat jogi személy, a Polgári Törvénykönyvről szóló törvény jogi személyekre vonatkozó rendelkezéseit az e törvényben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni. A képviselő-testületet a polgármester képviseli.

Az Mötv. 41. § (2) bekezdése szerint az önkormányzati feladatok ellátását a képviselő-testület és szervei biztosítják. A képviselő-testület szervei: a polgármester, a képviselő-testület bizottságai, a részönkormányzat testülete, a polgármesteri hivatal, a vármegyei önkormányzati hivatal, a közös önkormányzati hivatal, a jegyző, továbbá a társulás.

Az Mötv. 41. § (4) bekezdése alapján a képviselő-testület – e törvényben meghatározott kivételekkel – hatásköreit a polgármesterre, a bizottságra, a részönkormányzat testületére, a jegyzőre, a társulására ruházhatja át. E hatáskör gyakorlásához utasítást adhat, e hatáskört visszavonhatja.

Az Alkotmánybíróság a 18/2013. (VII. 3.) határozatában rámutatott arra, hogy az Alaptörvény 31. cikk (1) bekezdése alapján Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek. A Mötv. 2. § (1) bekezdése szerint a helyi önkormányzás a település, valamint a megye választópolgárai közösségének joga, melynek során érvényre jut az állampolgári felelősségérzet, kibontakozik az alkotó együttműködés a helyi közösségen belül. Az Mötv. 3. § (1) bekezdése kimondja, hogy a helyi önkormányzás joga a települések (települési önkormányzatok) és a megyék (területi önkormányzatok) választópolgárainak közösségét illeti meg. A választópolgárok választott képviselőik útján és a helyi népszavazáson történő részvételükkel gyakorolják az önkormányzáshoz való közösségi jogukat [Mötv. 3. § (4) bekezdés], ebből következően a **választópolgárok a képviselő-testületet a helyi önkormányzás gyakorlására választják meg, az önkormányzati feladatok és hatáskörök a képviselő-testületet illetik meg** [Alaptörvény 33. cikk (1) bekezdés, Mötv. 10. § (1) bekezdés és 41. § (2) bekezdés]. Ebből következik az, hogy ha törvény önkormányzati feladatról, hatáskorról rendelkezik, ez a helyi önkormányzat képviselő-testületét illeti meg akkor is, ha ezt a törvény külön, kifejezetten nem is mondja ki.

A helyi önkormányzást megvalósító önkormányzati hatáskörök elsődleges címzettjeként [Alaptörvény 33. cikk (1) bekezdés] az önkormányzati feladatokat mindenekelőtt **a képviselő-testület látja el, valamennyi hatáskörét saját maga gyakorolhatja, s maga – mint az önkormányzati hatáskörök elsődleges címzettje – határoz arról is, hogy átruházza-e azokat szerveire: a polgármesterre**

(főpolgármesterre, megyei közgyűlés elnökére), a képviselő-testület bizottságaira, a részönkormányzat testületére, a jegyzőre, továbbá a társulására [Mötv. 41. § (4) bekezdés]. A helyi képviselő-testület szerveinek nagyobb részt előkészítő, szervező, végrehajtó és ellenőrző szerepük van: a folyamatos tevékenységet igénylő önkormányzati feladatokat a képviselő-testület a szervei segítségével oldja meg, s azok révén ellenőrzi a végrehajtást is.

Az Mötv. 67. § (1) bekezdés a)-c) pontjai szerint a polgármester

- a) a **képviselő-testület döntései szerint és saját hatáskörében irányítja a polgármesteri hivatalt, a közös önkormányzati hivatalt;**
- b) a jegyző javaslatainak figyelembevételével **meghatározza a polgármesteri hivatalnak, a közös önkormányzati hivatalnak feladatait az önkormányzat munkájának a szervezésében, a döntések előkészítésében és végrehajtásában;**
- c) **dönt a jogszabály által hatáskörébe utalt államigazgatási ügyekben, hatósági hatáskörökben,** egyes hatásköreinek gyakorlását átruházhatja az alpolgármesterre, a jegyzőre, a polgármesteri hivatal, a közös önkormányzati hivatal ügyintézőjére.

Az Alkotmánybíróság a 24/2000. AB határozatában kifejtette, hogy a magyar önkormányzati rendszer egyik alapvető sajátossága, hogy **a képviselő-testületet széles körű önállóság illeti meg a tekintetben, hogy milyen munkamegosztást alakít ki saját maga és szervei között.** Így például egy vagy több alpolgármestert választ, a kötelező bizottságokon kívül szabadon dönt bizottsági szervezetéről és e testületeinek kisebb-nagyobb szerepet szánhat az önkormányzásban. A képviselő-testület belátásán – hatáskör-átruházási gyakorlatán – múlik az is, erősíti vagy gyengíti-e a polgármester helyi önkormányzásban betöltött szerepét. **A helyi képviselő-testület saját feladat- és hatásköréből (az át nem ruházhatók kivételével) bármelyiket átruházhatja a polgármesterre.** A gyakorlatban elsősorban a gyakran előforduló, egyszerűbb elbírálású ügyek (pl. szociális támogatás nyújtása) sorolhatók ide. A helyi képviselő-testület az átruházást követően is „ura” marad az ügyeknek; bármikor visszavonhatja az átruházott hatáskört, a polgármester önkormányzati hatósági hatáskörben hozott döntését – fellebbezés esetén – felülbíráhatja, bármely ügy intézéséhez utasítást adhat. **A polgármester tehát a helyi képviselő-testület által gyakorolható helyi önkormányzásban főszabályként a képviselő-testület akarata és belátása szerint,** a törvény szóhasználatával élve, annak felhatalmazására **vehet részt.** A polgármester „saját jogon” kapott önkormányzati feladat- és hatásköre – de lege lata – nem jelentős. A polgármester a hivatal irányítása terén is kötve van a helyi képviselő-testülethez.

A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 23. § (2) bekezdése szerint normatív határozatban szabályozhatja a helyi önkormányzat képviselő-testülete a saját és az általa irányított szervek tevékenységét és cselekvési programját, valamint az általa irányított szervek szervezetét és működését.

2.3. Fentiek alapján a Kormányhivatal megállapította, hogy a Polgármester sem konkrét központi vagy helyi jogszabályi rendelkezést, sem a Közgyűlés által belső szabályzat elfogadásával adott felhatalmazást nem jelölt meg a Közgyűlés által megkötött Szerződés nyilvánosságra hozatala tekintetében.

Tisztelt Polgármester Úr!

A fent hivatkozott jogszabályhelyekre figyelemmel, a Polgármester működését érintően az Mötv. 133. § (2) bekezdésében biztosított jogkörében eljárva a Kormányhivatal az alábbi

j a v a s l a t t a l

él.

1. A Polgármester a jövőben fordítson nagyobb figyelmet az Infotv. hivatkozott rendelkezéseiben foglaltakra.

2. A Polgármester a jövőben fordítson nagyobb figyelmet az Mötv. fent hivatkozott rendelkezéseiben foglaltaknak megfelelő hatáskörgyakorlásra.

3. A Polgármester – amennyiben szükséges – kezdeményezze a Közgyűlésnél a Jat. 22. § (3) bekezdése alapján az Infotv. 30. § (6) bekezdésében, valamint az Infotv. 35. § (3) bekezdésében foglalt belső szabályozási rendszer felülvizsgálatát különös tekintettel a Közgyűlés működése körében keletkezett közérdekű adatok nyilvánosságra hozatalával kapcsolatos feladatok és felelősségi körök pontos meghatározása érdekében.

A Kormányhivatal kéri, hogy Polgármester Úr szíveskedjék gondoskodni arról, hogy a javaslatot **legkésőbb a kézbesítést követő 45. napon a Közgyűlés megismerje**, megtárgyalja és arról döntést hozzon.

A javaslat esetleges elutasítása esetén, az Mötv. 133. § (2) bekezdése szerint a Közgyűlés szíveskedjen az elutasítás indokát **a Nemzeti Jogszabálytár Törvényességi Felügyelet Írásbeli Kapcsolattartás (a továbbiakban: NJT TFÍK) felületén keresztül** a Kormányhivatallal ismertetni.

A helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének részletes szabályairól szóló 119/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet 5. § (1) bekezdés utolsó mondata alapján jelen javaslatot **az NJT TFÍK felületére történő feltöltéssel kézbesítettnek kell tekinteni.**

Győr, elektronikus időbélyegző szerint

Tisztelettel,

Széles Sándor főispán nevében és megbízásából,

Dr. Gyurita Rita
főigazgató





Nemzeti Adatvédelmi és
Információszabadság Hatóság



Ügyiratszám: NAIH-1038-1/2025.

Előzmény: NAIH-14378/2024.

A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság

ajánlása

az önkormányzati adatkezelő egyedi közzétételi lista létrehozásával kapcsolatos feladatairól

A 2024. évi önkormányzati választásokat és a képviselő testületek megalakulását követő elmúlt időszakban megnövekedett a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadsághoz (a továbbiakban: Hatóság) benyújtott azon beadványok száma, melyekben közfeladatot ellátó szervek élve az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) 37. § (3) bekezdésében foglalt felhatalmazással egyedi közzétételi lista megalkotásával a kötelező közzétételt meghaladóan teszik átláthatóvá működésüket.

A Hatóság minden esetben értékeli és elismeréssel fogadja a közfeladatot ellátó szervek azon törekvését, mely során a kezelésükben lévő közérdekű, illetve közérdekből nyilvános adatokat proaktív módon elektronikus formában széleskörű hozzáférést biztosítva közzé teszik.

Miután az egyedi közzétételi lista megalkotása lehetőség a közfeladatot ellátó szervek számára, a Hatóság a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez fűződő alapvető jog érvényesülése szempontjából mindenképpen példaértékűnek és követendőnek tartja az elektronikus információszabadság ily módon történő szélesítését, a proaktív módon hozzáférhetővé tett adatok bővülését.

Az egyedi közzétételi lista megalkotásával kapcsolatos ajánlás kibocsátásával a Hatóság a közfeladatot ellátó szervek számára, az információszabadság biztosítása érdekében végzett feladataik ellátásához kíván segítséget nyújtani szem előtt tartva a személyes adatok védelmére vonatkozó rendelkezéseket is.

I.

Alapelvek

Az információszabadság elsődleges rendeltetése az állam transzparens működésének 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.

Magyarország Alaptörvényének (a továbbiakban: Alaptörvény) VI. cikk (3) bekezdése kimondja, hogy mindenkinek joga van személyes adatainak védelméhez, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez.

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:

*„(2) A közpénzekkel gazdálkodó minden szervezet köteles a nyilvánosság előtt elszámolni a közpénzekre vonatkozó gazdálkodásával. A közpénzeket és a nemzeti vagyont az átláthatóság és a közélet tisztaságának elve szerint kell kezelni. **A közpénzekre és a nemzeti vagyonra vonatkozó adatok közérdekű adatok.**”*

Az Alaptörvény 32. cikk egyértelmű útmutatást ad arra nézve, hogy milyen tárgykörben alkothatnak rendeletet a helyi önkormányzatok:

*„(1) A helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között
a) rendeletet alkot [...]”*

(2) Feladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot.”

Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) 1. §a- értelmében e törvény célja a hatálya alá tartozó tárgykörökben az adatok kezelésére vonatkozó alapvető szabályok meghatározása – egyebek mellett – annak érdekében, hogy az adatok szabad áramlása, illetve a közügyek átláthatósága a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez és terjesztéséhez fűződő jog érvényesítésével megvalósuljon.

Az Infotv. 3. §-ának pontjai alapján:

5. *közérdekű adat (2025. január 1-től):* az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy azt átvevő szerv, szervezet vagy személy (a továbbiakban együtt: közfeladatot ellátó szerv) 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 értékelésre, a birtokolt adatfajtákra és a működést szabályozó jogszabályokra, valamint a gazdálkodásra, a megkötött szerződésekre vonatkozó adat.

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

12. *nyilvánosságra hozatal:* az adat bárki számára történő hozzáférhetővé tétele.

Az átláthatóság biztosítása érdekében az Infotv. a közérdekű adatok megismerhetővé tételének három módját szabályozza:

1. az általános tájékoztatási kötelezettséget (Infotv. 32. §),
2. az egyedi adatigénylés alapján történő adatszolgáltatást (Infotv. 28. § - 31. §) és
3. az egyedi adatigénylés nélküli közzétételt – a proaktív adatszolgáltatást (Infotv. 33. § - 37/C. §).

Az Infotv. 5. § (1) bekezdés a) pontja kimondja, hogy személyes adat akkor kezelhető, ha azt törvény, vagy – törvény felhatalmazása alapján, az abban meghatározott körben, különleges adatnak vagy bűnügyi személyes adatnak nem minősülő adat esetén – helyi önkormányzat rendelete közérdeken alapuló célból elrendeli.

Az Infotv. 5. § (3) bekezdése értelmében az (1) bekezdés a) pontjában, valamint az általános adatvédelmi rendelet 6. cikk (1) bekezdés c) és e) pontjában meghatározott adatkezelés (a továbbiakban: kötelező adatkezelés) esetén a kezelendő adatok fajtáit, az adatkezelés célját és feltételeit, az adatok megismerhetőségét, az adatkezelő személyét, valamint az adatkezelés időtartamát vagy szükségessége időszakos felülvizsgálatát az adatkezelést elrendelő törvény, illetve önkormányzati rendelet határozza meg.

Az Infotv. 37. § (3) bekezdése értelmében a közzétételre kötelezett szerv vezetője – a Hatóság véleményének kikérésével – valamint jogszabály a közfeladatot ellátó szervre, azok irányítása,

felügyelete alá tartozó szervekre vagy azok egy részére kiterjedő hatállyal további kötelezően közzéteendő adatkört határozhat meg (a továbbiakban: egyedi közzétételi lista).

A testületi szervként működő közzétételre kötelezett szerv estében az Infotv. 37. § (5) bekezdése (hasonlóan a 37. § (3) bekezdéséhez) a Hatóság véleményének kikéréséhez is köti az egyedi közzétételi lista megállapítását, illetve módosítását.

II.

Az egyedi közzététel alkalmazásának jogszabályi környezete önkormányzati adatkezelő esetében

Tekintettel arra, hogy az önkormányzat képviselő-testületének döntése – az Infotv. 37. § (3) bekezdése alapján – az állampolgárok közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez fűződő jogát érintő, kötelező adatkezelés elrendelésére irányul, ezért a **Hatóság következetes álláspontja szerint az egyedi közzétételi lista megalkotásáról szóló döntést helyi önkormányzati rendeleti formában szükséges megalkotni.**

Az Infotv. fent hivatkozott rendelkezésére tekintettel a Hatóság hangsúlyozza továbbá, hogy a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok egyedi közzétételi listában történő közzététele kötelező adatkezelésnek minősül, melyet az adatkezelő (jelen esetben testületi szervként az önkormányzat képviselő-testülete) – a Hatóság véleményének ismeretében – rendel el.

Az Infotv. 5. § (3) bekezdés szerint **kötelező adatkezelés esetén** a kezelendő adatok fajtáját, az adatkezelés célját és feltételeit, az adatok megismerhetőségét, az adatkezelő személyét, valamint az adatkezelés időtartamát vagy szükségessége időszakos felülvizsgálatát az adatkezelést elrendelő törvény, illetve **önkormányzati rendelet határozza meg.**

A jogalkotási hatáskör jogi norma meghozatalára vonatkozó jogosultságot és kötelezettséget jelent. Az **eredeti jogalkotási hatáskör** közvetlenül az Alaptörvényből ered, ezért a jogalkotás nem igényel külön felhatalmazást.

Az egyedi közzétételi lista önkormányzati rendeletben történő szabályozását erősíti továbbá az is, hogy a képviselő-testület által meghatározott adatok nyilvánosságához, az átlátható önkormányzati működéshez, mint a helyi önkormányzás egyik alapelvehez, közérdek fűződik, amely önmagában is legitim célnak tekinthető.

Fentiekre figyelemmel az egyedi közzétételi lista meghatározása esetén a képviselő-testület, mint közzétételre kötelezett szerv az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdés első fordulata szerinti eredeti jogalkotói hatáskörében, az Infotv. 37. § (3) és (5) bekezdéseiben meghatározott feladatkörében jár el.

III.

A vagyonnyilatkozat-tételi kötelezettség és a vagyonnyilatkozatok megismerhetősége

A Kúria a Kvk.IV.37.388/2015/3. számú határozatának 2. pontjában rögzítette: „a vagyonnyilatkozat-tételi kötelezettség és annak nyilvánossága nem mindig esik egybe: vannak olyan alkotmányos jelentőségű pozíciók, amelyek esetében a vagyonnyilatkozat-tétel az alkotmányos jogállás méltóságának megőrzése, a közélet tisztaságának garantálása érdekében a nyilvánosságra hozatal kötelezettségével együttesen érvényesül. Más esetekben a kötelezett személy vagyoni viszonyai nem minősíthetők közérdekből nyilvános adatnak, így azok zártan kezelése indokolt.”

Míg a vagyonnyilatkozat-tételi kötelezettséget az egyes vagyonnyilatkozat-tételi kötelezettségekről szóló 2007. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Vnytv.) személyi hatálya alá tartozók számára általános jelleggel rögzíti, addig a vagyonnyilatkozat nyilvánosságát – a személyes adatok közérdekből

nyilvánossá tételének mérlegelésével – az adott közjogi jogállást meghatározó törvény egyedileg írja elő.

A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 39. § (3) bekezdése alapján „a vagyonyilatkozatot a szervezeti és működési szabályzatban erre kijelölt bizottság (a továbbiakban: vagyonyilatkozat-vizsgáló bizottság) tartja nyilván és ellenőrzi. Az önkormányzati képviselő vagyonyilatkozata – az ellenőrzéshez szolgáltatott azonosító adatok kivételével – közérdekből nyilvános. Az önkormányzati képviselő és hozzátartozója tárgyévben tett vagyonyilatkozatának benyújtását követően, az előző évre vonatkozó vagyonyilatkozatukat a vagyonyilatkozat-vizsgáló bizottság a képviselőnek visszaadja. Az önkormányzati képviselő hozzátartozójának nyilatkozata nem nyilvános, abba csak a vagyonyilatkozat-vizsgáló bizottság tagjai tekinthetnek be ellenőrzés céljából.”

A polgármester vagyonyilatkozat-tételi kötelezettségét az Mötv. 72. § (4) bekezdése rendezi az alábbiak szerint: „[A] polgármesterre megfelelően alkalmazni kell az önkormányzati képviselőre vonatkozó összeférhetetlenségi, méltatlansági, vagyonyilatkozat-tételi szabályokat azzal, hogy a polgármester nem lehet más önkormányzatnál polgármester, alpolgármester, települési önkormányzati képviselő, megyei közgyűlés elnöke, alelnöke, kivéve, hogy a fővárosi kerületi polgármester a fővárosi közgyűlés tagja. [...]”.

A megismerhetőség szempontjából különbséget kell tenni nyilvános és nem nyilvános vagyonyilatkozatok között. A nyilvános vagyonyilatkozatoknak is két kategóriáját lehet megkülönböztetni aszerint, hogy azok megismerhetősége – összhangban az Infotv. vonatkozó rendelkezéseivel – milyen módon biztosított:

A legszélesebb körű – a célhoz kötött terjesztés feltétele mellett egyébként korlátlan, internetes – nyilvánosság azokhoz a vagyonyilatkozatokhoz fűződik, amelyeket – figyelemmel az Infotv. IV. fejezetében szabályozott elektronikus információszabadságra vonatkozó rendelkezésekre – kötelezően közzé kell tenni (állami vezetők, alkotmánybírók, országgyűlési képviselők stb.).

A másik körbe tartoznak azok a vagyonyilatkozatok, amelyeket ugyan nem kell közzétenni, ugyanakkor tartalmukat – az Infotv. III. fejezetében foglaltak szerint – egyedi adatigénylés útján bárki számára biztosítani kell. Ebbe a körbe tartozik a polgármester és az önkormányzati képviselő vagyonyilatkozata. Ezek az adatok a törvény erejénél fogva közérdekből nyilvános személyes adatok, de azok proaktív nyilvánosságra hozataláról a törvény nem rendelkezik.

Az Infotv. 1. számú melléklete sem rendelkezik jelenleg az önkormányzati képviselők vagyonyilatkozata tekintetében a kötelező közzétételről. Ugyanakkor semmilyen rendelkezés nem tiltja, hogy az önkormányzatok **egyedi közzétételi listában** rendeljék el a vagyonyilatkozatok nyilvánosságra hozatalát. Az Mötv. 39. § (3) bekezdése második fordulatában megállapított közérdekből nyilvános adattá minősítés alapvetően azt a célt szolgálja, hogy az önkormányzati képviselők vagyonyilatkozatát bárki, korlátozás nélkül megismerhesse.

Tekintve, hogy az internetes közzététel a választópolgárok információ megismerési jogának egyszerűbb érvényesíthetőségét szolgálja, és összhangban van a jogalkotói szándékkal is, a nyilvánosságra hozatal ilyen módja a helyi önkormányzatok számára megengedett, de kizárólag csak abban az esetben élhetnek ezzel a lehetőséggel, ha ennek érdekében egyedi közzétételi listát alkotnak. A képviselő-testület döntése szükséges ahhoz, hogy a főszabály szerint közérdekből nyilvános adatok – melyek bárki számára megismerhetőek, de csak azok – ne csak egyedi adatigénylés igénybevételével, hanem proaktív módon, elektronikus úton is bárki számára megismerhetővé váljanak.

A nem önkormányzati képviselő alpolgármester vagyonyilatkozata

Az Mötv. a 74. § - 79. §-okban rendezi az alpolgármesterek (főállású és társadalmi megbízatású) jogállásának szabályait. Az Mötv. 75. § (2) bekezdése értelmében a nem képviselő alpolgármester nem tagja a képviselő-testületnek, a polgármestert a képviselő-testület elnökeként nem helyettesítheti, de a képviselő-testület ülésein tanácskozási joggal azonban részt vehet.

Miután az Alaptörvény rendelkezései szerint a jogalkotó is azt az álláspontot képviseli, hogy az önkormányzati feladatokat, hatásköröket választott személyek gyakorolják, ezért az Mötv. a nem képviselő alpolgármester jogállása vonatkozásában korlátozások között végezheti tevékenységét.

A Hatóság megjegyezni kívánja, hogy **a nem képviselő alpolgármester** nem rendelkezik olyan választói legitimitációval, mint az önkormányzati képviselők közül választott alpolgármester, ezért feladatai ellátása során – miután nem tagja a képviselő-testületnek, és annak ülésein csak tanácskozási joggal vehet részt – döntéshozói pozícióba közvetlenül nem kerülhet, azonban **közvetett módon hatást gyakorolhat a születendő képviselő-testületi döntésre**. Emellett kiadmányozási jogköröket is gyakorolhat a polgármester által meghatározott ügyekben, és a törvényi korlátok között elláthatja a polgármester helyettesítését is.

Az Mötv. 75. § (2) bekezdés második fordulata értelmében a nem a képviselő-testület tagjai közül választott alpolgármester jogállására egyebekben a képviselő-testület tagjai közül választott alpolgármesterre vonatkozó szabályokat kell alkalmazni.

Az Mötv. 79. § (2) bekezdése rendelkezik arról, hogy a polgármester jogállására vonatkozó szabályok az alpolgármesterre, az Mötv. 75. § (2) bekezdéséből adódóan a társadalmi megbízatású alpolgármesterre is alkalmazandók.

Mindebből az következik, hogy **mind a képviselő-testület tagjai közül választott, mind pedig a nem képviselő alpolgármesteri tisztséget betöltő személyt (továbbiakban együtt: alpolgármester) egyaránt terheli a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettség**.

Az alpolgármesteri vagyonyilatkozatok megismerhetőségére a korábban kifejtettek vonatkoznak, melyek szerint a vagyonyilatkozatok közérdekből nyilvánosnak minősülnek, közérdekű adatigénylés útján bárki által megismerhetőek, és egyedi közzétételi listában – a vagyonyilatkozat ellenőrzéséhez szükséges azonosító adatok, valamint a védett adatok felismerhetetlenné tétele mellett – közzétehetőek.

A nem önkormányzati képviselő bizottsági tag vagyonyilatkozata

A nem képviselő bizottsági tagokra külön szabályokat megállapító Mötv. 40. §-a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettségről kifejezetten nem rendelkezik. Az Mötv. vagyonyilatkozat-tételi eljárást szabályozó 39. § (1) bekezdése az önkormányzati képviselőt, polgármestert, alpolgármestert kötelezi a nyilvános vagyonyilatkozat-tételre.

Mivel az Mötv.-ben erre a helyzetre alkalmazandó speciális rendelkezés nem található, ezért a Vnytv. 3. §. (3) bekezdésében foglaltak tekintendők irányadónak, amely a közélet tisztasága szempontjából különös jelentőséggel bíró tisztségek betöltéséhez és feladatok ellátásához, a közszférában való foglalkoztatás hiányában is előírja a nem nyilvános vagyonyilatkozat-tétel kötelezettségét, azok számára, akik külön jogszabály alapján vagyonyilatkozat-tételre egyébként nem lennének kötelezettek.

Az Mötv. szabályozását alapul véve és összevetve a bizottsági tagok törvényben megfogalmazott jogegyenlőségével, megállapítható, hogy a nem képviselő bizottsági tag vagyonyilatkozat-tételi kötelezettsége a Vnytv. 3. § (3) bekezdés e) pontja alapján általános jelleggel fennáll, azonban a nyilatkozatát nem az Mötv., hanem a Vnytv. melléklete szerinti tartalommal teszi, mely vagyonyilatkozat nem nyilvános.

E szabályozásból a bizottsági tagok esetében az a következtetés vonható le, hogy a bizottság képviselő tagja nyilvános vagyonyilatkozat-tételi kötelezettségének képviselői minőségében, míg a bizottság nem képviselő tagja bizottsági tagsága, illetve a bizottsági tagságával összefüggő döntési jogköréhez kapcsolódóan tesz eleget.

Fenteket összegezve: a nem képviselő bizottsági tag által a Vnytv. 3. § (3) bekezdés e) pontja alapján tett vagyonyilatkozata főszabály szerint nem nyilvános, így annak megismerése, közzététele, az érintett nem képviselő bizottsági tag **hozzájárulásával**, a védett adatok **anonimizálásával** (felismerhetetlenné tételével) lehetséges.

A Hatóság felhívja a figyelmet a Kúria Önkormányzati Tanácsa gyakorlatára, mely szerint a Vnytv. 4. § d) pontja egyértelmű jogalkotási felhatalmazást tartalmaz az önkormányzatok számára a helyi önkormányzat külsős bizottsági tagja vagyonnyilatkozat-tételi kötelezettsége rendeletben való szabályozása tekintetében: „[a] vagyonnyilatkozat-tételi kötelezettséget a 3. § (3) bekezdés e) pontjában meghatározott személyek esetében az őket ilyen minőségükben alkalmazó szervezet szervezeti és működési szabályzatában fel kell tüntetni.”

A vagyonnyilatkozatok megismerhető és védendő adatkörei

A vagyon-, jövedelem- és gazdasági érdekeltségi nyilatkozat kötelező elemeit az Mőtv. 2. melléklete tartalmazza.

A jövedelemnyilatkozatra vonatkozó részben szereplő adatok (a képviselői tiszteletdíjon kívüli adóköteles jövedelmek adatai) kötelezően megadandó adatok, ebből kifolyólag a vagyonnyilatkozat harmadik személy általi megismerése során ezeket az adatokat nem lehet felismerhetetlenné tenni. Ezzel kapcsolatban a Hatóság hangsúlyozza, hogy az önkormányzati képviselő munkáltatója nem jogosult a közérdekből nyilvános adat nyilvánosságának korlátozására.

A Kúria ítélkezési gyakorlata szerint a közérdekű adat és a közérdekből nyilvános adat kiadásának kötelezettségét az információhoz jutás közérdekű jellege alapozza meg, ezért a közérdekű adatigénylés teljesítése, valamint az egyedi közzétételi listában történő nyilvánosságra hozatal során mind a képviselő, mind pedig munkáltatója köteles tőnni a közöttük fennálló munkajogviszony tényének, illetve annak díjazásának harmadik személy által történő megismerését.

Anonimizálni szükséges ugyanakkor az ellenőrzéshez szolgáltatott azonosító adatokat (például: természetes személyazonosító adatok, bankszámlaszám, egyedi azonosítók), valamint a hozzátartozók személyes adatait.

A célhoz kötött adatkezelés elvének érvényesülése a közérdekből nyilvános adatok terjesztése során

A természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló (EU) 2016/679 rendelet (a továbbiakban: GDPR) alkalmazásában „személyes adat: azonosított vagy azonosítható természetes személyre („érintett”) vonatkozó bármely információ; azonosítható az a természetes személy, aki közvetlen vagy közvetett módon, különösen valamely azonosító, például név, szám, helymeghatározó adat, online azonosító vagy a természetes személy testi, fiziológiai, genetikai, szellemi, gazdasági, kulturális vagy szociális azonosságára vonatkozó egy vagy több tényező alapján azonosítható”.

A GDPR alapelvei szerint a személyes adatok kezelése meghatározott, egyértelmű és jogszerű célból, az előre megjelölt cél eléréséhez szükséges ideig kell történnjen. Az adatkezelést továbbá oly módon – a megfelelő technikai és szervezési intézkedések alkalmazásával – kell elvégezni, mely során garantált a kezelt személyes adatok megfelelő biztonsága.

A GDPR 86. cikke értelmében a közérdekű feladat teljesítése céljából közhatalmi szervek, vagy egyéb, közfeladatot ellátó szervek, illetve magánfél szervezetek birtokában lévő hivatalos dokumentumokban szereplő személyes adatokat az adott szerv vagy szervezet az uniós joggal vagy a szervre vagy szervezetre alkalmazandó tagállami joggal összhangban nyilvánosságra hozhatja annak érdekében, hogy a hivatalos dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférést összeegyeztesse a személyes adatok e rendelet szerinti védelméhez való joggal.

A közérdekből nyilvános személyes adatok terjesztésével kapcsolatban a Hatóság több alkalommal hangsúlyozta, és e tekintetben következetesen azt az álláspontot képviseli, hogy az adatkezelés célja a közérdekű adatigénylés esetében a közhatalom gyakorlásának, a közügyek intézésének és ezzel összefüggésben a közpénzek felhasználásának átláthatóságának és nyilvánosság általi kontrollja. E célok korlátot szabnak az Infotv. 26. § (2) bekezdése alapján kezelt közérdekből nyilvános személyes adatok terjesztése tekintetében is: azok nem használhatóak fel visszaélészerűen. A megismert

adatok a célhoz kötöttség elvével összhangban terjeszthetők, melynek következtében a közfeladatot ellátó személy közfeladatának, a közhatalom gyakorlásának, a közügyek intézésének, és ezzel összefüggésben a közpénzek felhasználásának nyilvánosság általi kontrolja valósulhat meg.

A fentiek alapján a közérdekből nyilvános adatokat bárki megismerheti, de az ebbe a körbe tartozó személyes adatok terjesztése során meg kell tartani a GDPR 5. cikk (1) bekezdés b) pontjában foglalt célhoz kötöttség elvéből fakadó követelményeket. Továbbá ettől függetlenül az érintetteket megilleti a tiltakozás joga.

IV.

Az önkormányzattal kötött, 5 millió forintot el nem érő szerződések egyedi listában történő nyilvánosságra hozatala

Az Infotv. 27. § (3)-(3a) bekezdései alapján az önkormányzattal létesített egyes pénzügyi vagy üzleti kapcsolat estében a szerződő fél megnevezése/neve mindenképpen közérdekből nyilvános adat. Az sem kérdéses, hogy az önkormányzat és a szerződő fél (legyen az gazdasági társaság, avagy természetes személy) között létrejött pénzügyi jogviszony tekintetében a **szerződés megnevezése, tárgya, a szerződést kötő felek megnevezése (természetes személy neve / gazdasági társaság megnevezése, ügyvezető, vezető neve), a szerződéskötés időpontja, a szerződés értéke, az ingatlan természetbeni elhelyezkedése, önkormányzati ingatlan helyrajzi száma** adatkörök nyilvánosságra hozatala szintén a vagyongazdálkodás transzparenciáját valósítja meg.

Az 5 millió forintot el nem érő szerződésekben nyilvánosságra kerülő személyes adatok tekintetében – hasonlóan a közzétett önkormányzati képviselői vagyonynyilatkozatokban szereplő közérdekből nyilvános személyes adatok esetében képviselt álláspontjához – a Hatóság kiemeli, hogy ezzel a kötelező adatkezeléssel elérni kívánt cél az Infotv. 1. §-ával összhangban a közvagyonnal való gazdálkodás, a közpénzek felhasználásának átláthatóságának megteremtése, az önkormányzati vagyongazdálkodás nyilvánosság általi kontrollja. Ebből következően az egyedi listából megismert közérdekből nyilvános személyes adatok kizárólag a célhoz kötött adatkezelés elvének tiszteletben tartásával az Infotv. céljával összhangban terjeszthetők.

Fentiek alapján tehát a közérdekű, illetve közérdekből nyilvános adatokat bárki megismerheti, de az ebbe a körbe tartozó személyes adatok terjesztése során meg kell tartani a GDPR 5. cikk (1) bekezdés b) pontjában foglalt célhoz kötöttség elvéből fakadó követelményeket.

Mindezekre figyelemmel az egy konkrét időpontot követően kötött **szerződések utólagos közzététele** esetén mérlegelni szükséges a természetes személyekkel megkötött szerződések nyilvánosságra hozatalát, tekintettel arra, hogy a szerződés megkötésének időpontjában az érintett felek nagy valószínűséggel nem ismerték az adatkezelő önkormányzat szándékát az adataik interneten történő közzététele vonatkozásában.

E szerződések utólagos közzététele vonatkozásában, valamint a **jövőben megkötendő szerződések** előkészítése során a Hatóság javasolja, hogy az önkormányzati adatkezelő minden részletre kiterjedően tájékoztassa a szerződő feleket – amennyiben lehetséges a felek közötti szerződés adatkezelést részletező pontjában – az adataik elektronikus nyilvánosságra hozatala szándékáról, az adatok köréről és a közzététel módjáról és helyéről és időtartamáról.

A Hatóság javasolja továbbá, hogy a szerződés részeként arra vonatkozóan is kapjon tájékoztatást az önkormányzattal szerződő fél, hogy az Infotv. 27. § (3a) pontja alapján – arra irányuló igény esetén – maga is köteles bárki számára tájékoztatást adni az önkormányzattal (vagy más szervezettel) – mint az államháztartás önkormányzati (vagy más) alrendszerébe tartozó személlyel – kötött pénzügyi / gazdasági jogviszonnyal összefüggő, és az Infotv. 27. § (3) bekezdése alapján közérdekből nyilvános és közérdekből nyilvános személyes adatokról.

Az önkormányzati tulajdonban lévő gazdasági társaságok egyedi közzétételi listájának megalkotása

Az Infotv. 37. § (3) bekezdése alapján a közzétételre kötelezett szerv vezetője, jelen esetben az önkormányzat képviselő-testülete az általa létrehozott gazdasági társaságok, valamint az irányítása és felügyelete alá tartozó szervekre kiterjedő hatállyal is megállapíthat kötelezően közzéteendő adatköröket.

Az Infotv. fent hivatkozott bekezdését erősíti meg a köztulajdonban álló gazdasági társaságok takarékosabb működéséről szóló 2009. évi CXXII. törvény (a továbbiakban: Taktv.) 2. § (3) bekezdésében rögzített szabályozás.

A Taktv. különös közzétételként határozza meg a következőket: A 7/I. §-ban foglaltak kivételével a köztulajdonban álló gazdasági társaság a közzététel időpontjában fennálló adatok alapján gondoskodik a pénzeszközei felhasználásával, a gazdasági társaság vagyonával történő gazdálkodással összefüggő – az egyszerű közbeszerzési eljárás értékhatárát elérő vagy azt meghaladó értékű – árubeszerzésre, építési beruházásra, szolgáltatás megrendelésre, vagyonértékesítésre, vagyonhasznosításra, vagyon vagy vagyoni értékű jog átadására, valamint koncesszióba adásra vonatkozó szerződések megnevezésének (típusának), tárgyának, a szerződést kötő felek nevének, a szerződés értékének, határozott időre kötött szerződés esetében annak időtartamára vonatkozó adatoknak, valamint az említett adatok változásainak közzétehetővé tételéről.

A Taktv. hivatkozott bekezdés utolsó fordulata szerint **„önkormányzati rendelet a kötelezően közzétételre kerülő szerződések értékhatárát az egyszerű közbeszerzési eljárás értékhatáránál alacsonyabb összegben is meghatározhatja”**, tehát ebből következően az alapító/tulajdonos önkormányzati testületi szerv az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaság tekintetében is meghatározhat kötelezően közzéteendő adatköröket, melynek formája szintén önkormányzati rendelet.

V.

Ajánlások

A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság a proaktívan hozzáférhető önkormányzati kezelésben lévő közérdekű és közérdekből nyilvános adatok elektronikus közzétételének megfelelő biztosítása érdekében az alábbi ajánlásokat teszi:

- 1) Az **egyedi közzétételi listát** – mint kötelezően elrendelt adatkezelést – a helyi önkormányzat képviselő-testülete, mint közzétételre kötelezett testületi szerv az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdés első fordulata szerinti eredeti jogalkotói hatáskörében, az Infotv. 37. § (3) és (5) bekezdéseiben meghatározott feladatkörében eljárva **önkormányzati rendelettel alkossa meg**.

Az önkormányzati rendeletben az adatkezelés részleteit - a kezelendő adatok fajtáját, az adatkezelés célját és feltételeit, az adatok megismerhetőségét, az adatkezelő személyét, valamint az adatkezelés időtartamát vagy szükségessége időszakos felülvizsgálatát – is szabályozza a képviselő-testület.

- 2) Az önkormányzati képviselői vagyonyilatkozatok egyedi közzétételi listában történő közzététele során az adatkezelés tartalma (adatkör; frissítés/aktualizálás; megőrzési idő) tekintetében a Hatóság ajánlása a következő:

Adatkör megnevezése: XY Város/Község Önkormányzata Képviselő-testületének tagjai által a 2011. évi CLXXXIX. törvény alapján 20XX évben benyújtott képviselői vagyonyilatkozatok

Frissítés/aktualizálás: Az önkormányzati tisztségviselők évente tesznek eleget vagyonyilatkozat-tételi kötelezettségüknek. Az Mőtv. szerint a vagyonyilatkozatok kezelésére

kijelölt bizottság az előző évre vonatkozó vagyonyilatkozatot a képviselőnek/bizottsági tagnak visszaadja, azokat nem kezeli tovább. Ennek megfelelően a nyilvánosságra hozott vagyonyilatkozatok is a nyilatkozattételt követő év január 31-éig tarthatók az egyedi közzétételi listában, ezt követően azokat el kell távolítani az online felületről. **Az adatok aktualizálása/frissítése minden esetben az éves nyilatkozattételi kötelezettség teljesítését – a vagyonyilatkozatokat kezelő bizottságnak történő leadást – követően lehetséges.**

Megőrzés: Egyetlen jogszabály sem ad lehetőséget arra, hogy a közzétett vagyonyilatkozatok tekintetében az adatkezelő megőrzési, illetve archívumban tartási időt állapítson meg, ezért **sem megőrzési, sem archívumban tartási idő nem határozható meg a vagyonyilatkozatok egyedi közzétételi listában történő nyilvánosságra hozatalát szabályozó helyi normában.**

Emellett figyelemmel kell lenni arra, hogy a hozzátartozókra vonatkozó adatok és a bejelentésben szereplő vagyontárgyak azonosítására szolgáló adatok nem közzétehetőek.

- 3) Az önkormányzattal, mint az államháztartás önkormányzati alrendszerébe tartozó személlyel kötött vagyonhasznosítással, közpénzfelhasználással összefüggő pénzügyi/gazdasági jogviszonyra vonatkozó szerződés, illetve a szerződés közérdekű és közérdekből nyilvános személyes adatainak egyedi közzétételi listában történő nyilvánosságra hozatala esetei:
 - a. **a szerződés megkötését követően történő (utólagos) közzététel** esetén mérlegelni szükséges a természetes személyekkel megkötött szerződések nyilvánosságra hozatalát, tekintettel arra, hogy a szerződés megkötésének időpontjában az érintett felek nagy valószínűséggel nem ismerték az adatkezelő önkormányzat szándékát az adataik interneten történő közzététele vonatkozásában.
 - b. **a jövőbeli közzététel** esetén az önkormányzati adatkezelőnek minden részletre kiterjedően tájékoztatni szükséges a szerződő feleket – amennyiben lehetséges a felek közötti szerződés adatkezelést részletező pontjában – az elektronikus nyilvánosságra hozatala szándékáról, az adatok köréről és a közzététel módjáról és időtartamáról.
 - c. **a megfelelő gyakorlat kialakítása érdekében** szerződés részeként arra vonatkozóan is tájékoztatást szükséges adni az önkormányzattal szerződő félnek, hogy az Infotv. 27. § (3a) pontja alapján – arra irányuló igény (adatigénylés) esetén – köteles bárki számára tájékoztatást adni az általa megkötött – pénzügyi / gazdasági jogviszonnyal összefüggő, és az Infotv. 27. § (3) bekezdése alapján közérdekből nyilvános és közérdekből nyilvános személyes adatokról.
- 4) Az **önkormányzati** testületi szerv általa alapított köztulajdonban álló **gazdasági társaságok** tekintetében az önkormányzat képviselő-testülete az Infotv. szerinti általános közzétételi lista, a Taktv.-ben megállapított különös közzétételi lista mellett egyedi közzétételi lista önkormányzati rendeletben való megalkotásával további kötelezően közzéteendő adatköröket határozhat meg e társaságok, szervezetek számára.

Kelt: Budapest, elektronikus aláírás szerint

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



Ügyiratszám: NAIH/2019/6273/3.

A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság
tájékoztatója
az önkormányzati testületek működésének nyilvánosságáról

A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (a továbbiakban: Hatóság) a képviselő-testület és bizottságai működésének nyilvánossága tekintetében az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) és a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) előírásainak alkalmazásával összefüggésben, figyelemmel az adatvédelmi biztos és a Hatóság eddigi szakmai gyakorlatára, a következő álláspontot alakította ki.

1. Alapelvek

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 megteremt 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 kinyilvánítása 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 államrendezkedés garanciája.*” A közhatalom, ezen belül a helyi közhatalom, gyakorlásának nyilvánossága a demokratikus működés alapja, a jogállami működés egyik sarkalatos pontja.¹

¹ Köf.5.036/2012/6. számú határozat

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”.

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.

2. A nyilvános és zárt ülések

Az Mötv. 46. §-a rendelkezik a képviselő-testület ülésének nyilvánosságáról, valamint a zárt ülés tartásának feltételeiről. Az Mötv. 2. §²-a **alapelvként** deklarálja a **képviselő-testületi ülések nyilvánosságát**, melyet az Mötv. 46. § (1)³ bekezdésében megerősít a jogalkotó. A nyilvánosság a képviselő-testület ülésein való részvételt, és az arról készült jegyzőkönyv adatainak megismerésének lehetőségét jelenti. Ebből következően az az önkormányzati hivatal, mely nem tájékoztatja megfelelően az állampolgárokat a képviselő-testület üléseiről, egyúttal akadályozza az érintetteket a választópolgári kontroll, illetve a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő joguk gyakorlásában.

Az Mötv. 46. § (2) bekezdése⁴ szól 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 Mötv. szigorú szabályokhoz köti: egyrészt zárt ülés csak kivételesen tartható,

² Mötv. 2. § (1) A helyi önkormányzás a település, valamint a megye választópolgárai közösségének joga, melynek során érvényre jut az állampolgári felelősségérzet, kibontakozik az alkotó együttműködés a helyi közösségen belül.

(2) A helyi önkormányzás a helyi közügyekben demokratikus módon, széles körű nyilvánosságot teremtve kifejezi és megvalósítja a helyi közakaratot.

³ Mötv. 46. § (1) A képviselőtestület ülése nyilvános.

⁴ Mötv. 46. § (2) A képviselő-testület

- a) zárt ülést tart önkormányzati hatsági, összeférhetetlenségi, méltatlansági, kitüntetési ügy tárgyalásakor, fegyelmi büntetés kiszabása, valamint vagyonnyilatkozattal kapcsolatos eljárás esetén;
- b) zárt ülést tart az érintett kérésére választás, kinevezés, felmentés, vezetői megbízás adása, annak visszavonása, fegyelmi eljárás megindítása és állásfoglalást igénylő személyi ügy tárgyalásakor;
- c) zárt ülést rendelhet el a vagyonával való rendelkezés esetén, továbbá az általa kiírt pályázat feltételeinek meghatározásakor, a pályázat tárgyalásakor, ha a nyilvános tárgyalás az önkormányzat vagy más érintett üzleti érdekét sértené.

másrészt az Mötv. meghatározza a zárt ülés tartásának kötelező és mérlegelhető eseteit. Az **Mötv. 46. § (2) bekezdés a)**⁵ pontja tartalmazza a zárt ülés kötelező, mérlegelést nem engedő eseteit, pontosan azt, hogy a törvény erejénél fogva mely típusú ügyekben kerül sor a zárt ülés elrendelésére.

Az Mötv. ebbe a csoportba sorolja az **önkormányzati hatósági ügyeket**. Az önkormányzati hatósági ügy pontos fogalmát az Mötv. 142/A. § (2)⁶ bekezdésében határozza, és emellett kijelöli az önkormányzati döntést hozó szerveket is. Az Mötv. 41. § (2) bekezdés első fordulata alapján az önkormányzati feladatokat a képviselő-testület és szervei látják el. Ugyanezen rendelkezés második fordulata tételesen felsorolja a képviselő-testület szerveit: a polgármester, a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke, a képviselő-testület bizottságai, a részönkormányzat testülete, a polgármesteri hivatal, a megyei önkormányzati hivatal, a közös önkormányzati hivatal, a jegyző, továbbá a társulás. Az Mötv. hivatkozott szakaszának (3) bekezdése⁷ egzakt módon rögzíti azokat a szerveket, melyek e rendelkezés alapján önkormányzati döntést hozhatnak, a (4) bekezdés⁸ pedig a képviselő-testület hatáskör-átruházásáról rendelkezik. Az Mötv. 53. § (1) bekezdés b) pontja értelmében a képviselő-testület szervezeti és működési szabályzatáról szóló rendeletében fel kell sorolni a képviselő-testület által átruházott hatásköröket.

3. A képviselő-testülethez, illetve annak bizottságához telepített önkormányzati hatósági ügyek

Az előző pontban kifejtettek alapján tehát, a hely önkormányzat képviselő-testületi és bizottsági ülések nyilvánosságát korlátozó – az Mötv. 46. § (2) bekezdés a) pontjában megjelölt – esetek közé tartoznak az önkormányzat képviselő-testületéhez telepített, illetve annak bizottságához delegált azon egyedi önkormányzati hatósági ügyek⁹, melyek elbírálása, tárgyalása során a döntéshozó szerv különleges, szenzitív (főként szociális és vagyoni helyzetre, egészségi állapotra vonatkozó) személyes adatokat is kezel.

Lakásbérbeadási ügyek

Az egyedi önkormányzati hatósági ügyek egyik csoportja az önkormányzat képviselő-testülete hatáskörébe tartozó lakásbérbeadási ügyek, melyek a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Lakástv.) 34. § (1) bekezdése alapján többféle típusúak lehetnek. Erre tekintettel az önkormányzati lakások bérbeadása történhet

- szociális helyzet alapján,
- költségelven vagy
- piaci alapon.

⁵ Mötv. 46. § (2) A képviselő-testület

a) zárt ülést tart önkormányzati hatósági, összeférhetetlenségi, méltatlansági, kitüntetési ügy tárgyalásakor, fegyelmi büntetés kiszabása, valamint vagyonnyilatkozattal kapcsolatos eljárás esetén;

⁶ Mötv. 142/A. § (1) A képviselő-testület a hatáskörébe tartozó hatósági ügyben (a továbbiakban: önkormányzati hatósági ügy) a hatáskörét önkormányzati rendeletben a polgármesterre, a bizottságra, a társulására vagy a jegyzőre ruházhatja át.

⁷ Mötv. 41. § (3) Önkormányzati döntést a képviselő-testület, a helyi népszavazás, a képviselő-testület felhatalmazása alapján a képviselő-testület bizottsága, a részönkormányzat testülete, a társulása, a polgármester, továbbá a jegyző hozhat.

⁸ Mötv. 41. § (4) A képviselő-testület – e törvényben meghatározott kivételekkel – hatásköreit a polgármesterre, a bizottságra, a részönkormányzat testületére, a jegyzőre, a társulására ruházhatja át. E hatáskör gyakorlásához utasítást adhat, e hatáskört visszavonhatja.

⁹ A lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény 3. § (1) A helyi önkormányzat tulajdonában lévő lakásra (a továbbiakban: önkormányzati lakás) a tulajdonos önkormányzat – a törvény keretei között alkotott – rendeletében (a továbbiakban: önkormányzati rendelet) meghatározott feltételekkel lehet szerződést kötni.

Mindhárom esetben a tulajdonos önkormányzatnak rendeletben kell megállapítania a bérbeadás részletszabályait (a Lakástv. 2. számú melléklete rögzíti az önkormányzat bérleti, illetőleg elidegenítési rendeletének kötelező tartalmát).

Az interneten fellelhető, az önkormányzati lakások bérbeadásáról szóló, az egyes önkormányzatok által közzétett dokumentumok áttekintése alapján megállapítható, hogy a tulajdonos önkormányzatok nyilvánosan meghirdetett pályázati eljárás keretében választják ki az önkormányzati bérlakások bérlőit minden esetben, az elbírálás történjen akár szociális helyzet alapján, költségelven, illetve piaci alapon. Mindhárom esetben pályázati adatlapot kell kitölteniük a pályázóknak, melyen a saját és hozzátartozóik személyes adatain kívül az egy főre jutó jövedelem megállapításához szükséges adatokat, valamint a pályázónak vagyoni-, illetve lakásvizonyára vonatkozóan is nyilatkoznia kell.

A Hatóság véleménye, hogy ezekben az esetekben a döntést hozó önkormányzati szerv ülésének nyilvánosságát tekintve az Mötv. 46. § (2) bekezdés a) pontjában foglalt, a nyilvánosságot korlátozó rendelkezése alkalmazandó. A zárt képviselő-testületi/bizottsági ülésen tárgyalandó önkormányzati hatósági ügyek gyakorlati megvalósítása tekintetében a Hatóság javasolja, hogy az előterjesztés a benyújtott egyéni kérelmek alapján készüljön, amely – figyelemmel az adatkezelés célhoz kötöttségének elvére – azokat az adatokat, információkat tartalmazza, melyek elengedhetetlenül szükségesek a döntés meghozatalához. A Hatóság szerint az Mötv. 46. § (3) bekezdésére tekintettel az így elkészített előterjesztést a döntés meghozataláig kizárólag a zárt ülésen résztvevők kaphatják meg. A zárt ülés napirendjeinek előterjesztésébe sem az ülés megtartása előtt, sem a döntés meghozatalát követően nem tekinthetnek be az állampolgárok.

A Hatóság következetes álláspontja szerint a zárt ülésen hozott döntések anonimizálása során, illetve ezen adatok megismerésére irányuló adatigénylés elbírálásakor figyelembe kell venni az adatok megismerhetőségét korlátozó rendelkezéseket és szempontokat is, vagyis a személyes adatok védelmének kötelezettségét.

Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 1. §-a 14. pontja szerint „*költségvetési támogatás: a társadalombiztosítás pénzügyi alapjai kivételével az államháztartás központi alrendszeréből ellenérték nélkül, pénzben nyújtott támogatások, ide nem értve:*

- a. az adományokat, segélyeket, felajánlásokat,
- b. a pártok és pártalapítványok támogatását, az országgyűlési képviselők választása kampányköltségeinek támogatásait,
- c. a tanulóknak, hallgatóknak biztosított ösztöndíjakat,
- d. kifizetéshez kapcsolódóan nyújtott pénzjutalmakat,
- e. a fogyatékos és a súlyos mozgáskorlátozott személyeknek ezen élethelyzetére tekintettel nyújtott pénzbeli ellátásokat,
- f. a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló törvény, valamint a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló törvény szerinti pénzbeli és természetbeni szociális és gyermekvédelmi ellátásokat¹⁰,
- g. a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló törvény szerinti foglalkoztatást elősegítő képzési támogatásokat, álláskeresési ellátásokat, bérgarancia támogatásokat, valamint a foglalkoztatási támogatásokra vonatkozó rendeletekben meghatározott magánszemélyek részére nyújtható támogatásokat,
- h. a jogszabály alapján nyújtott családtámogatásokat, korhatár alatti ellátásokat, jövedelempótló és jövedelemkiegészítő szociális támogatásokat, az apákat megillető

¹⁰ Az önkormányzati szociális alapon juttatott bérlakás „kvázi szociális ellátásként” történő értelmezésének alapja a lakások és helyiségek bérletére, valamint elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény VI. fejezet 34.§-hoz fűzött indokolás: „A törvény új eleme annak kimondása, hogy a szociálisan rászorulóknak részére nyújtott önkormányzati lakbértámogatás mértékét, feltételeit és eljárási rendjét az önkormányzatoknak a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvénynek (a továbbiakban: Szocvt.) az önálló ellátásként nyújtható helyi lakásfenntartási támogatásra vonatkozó keretein belül kell megállapítaniuk”.

pótszabadsággal összefüggő költségek megtérítését, az energiaszolgáltatási támogatásokat,

i. a helyi önkormányzatok általános működésének és ágazati feladatainak támogatásait,

j. a közfoglalkoztatási támogatásokat,

k. a szociálpolitikai menetdíj-támogatásokat,

l. a vis maior támogatásokat,

m. a szomszédos államokban nyújtható oktatási támogatásokat”.

Az idézett törvényi rendelkezés értelmében azon természetes személyek, akik szociális helyzetükre tekintettel, **szociális alapon** bérelhetik az önkormányzat tulajdonában lévő lakást nem tekinthetők az önkormányzattal üzleti kapcsolatban álló személyeknek, – így figyelemmel arra, hogy köztulajdont használnak – a **nevükön és a bérleti jogviszony fennállására vonatkozó személyes adatukon** kívül más adatuk nem minősül közérdekből nyilvánosnak.

Azon magánszemélyek, illetve egyéb gazdasági tevékenységet folytató szervezetek, személyek esetében, akik **piaci, üzleti alapon** bérlői a köztulajdonban álló ingatlanoknak, az Infotv. fent idézett rendelkezéseit alkalmazni kell, ezért a **nevük és a jogviszonyuk mellett a köztulajdont érintő és a bérleti jogviszonnyal összefüggő más adataik**, így a bérleti díj hátralékuk is közérdekből nyilvános adatnak minősül.

A Hatóság álláspontja szerint önmagában az a tény, hogy valaki késedelembe esett a díjfizetéssel, de egyébként a kötelezettségeinek utólag eleget tett, már a későbbiekben nem minősül a közvagyonra érintő nyilvános adatnak, kivéve, ha emiatt olyan fizetési kötelezettsége keletkezik, keletkezett, amely közpénznek, közpénzbevételnek minősül. [NAIH/2017/2138/V.]

A természetes személy érintetteket a szerződéskötéskor, illetve ha ez nem történt meg, akkor az adatok kiadása előtt tájékoztatni kell az adataik továbbításáról, annak törvényes jogi alapjáról, illetve a helyi önkormányzati rendeletben is rendelkezni kell a tájékoztatásról.

Szociális ügyek

A képviselő-testület szociális ügyekben hozott határozataiban szereplő adatok megismerhetőségére az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.), valamint a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Szocvtv.) rendelkezéseit is figyelembe kell venni.

A Szocvtv. 4/A. §-a felsorolja a szociális igazgatás szerveit, melyekhez feladat- és hatáskört telepít a törvény ezen ügyek vonatkozásában. Az említett felsorolás első helyén található a helyi önkormányzat képviselő-testülete¹¹.

A Szocvtv. 18. §-a szerint a jegyző a települési önkormányzat képviselő-testületének feladat- és hatáskörébe tartozó szociális ellátásokra való jogosultság megállapítása, az ellátások biztosítása, fenntartása és megszüntetése céljából nyilvántartást vezet.

A Szocvtv. 45. §-a rendelkezik a **települési támogatásról**, melynek odaítélését a Szocvtv. a képviselő-testület feladatává teszi. Az Mőtv. 42. §-a azonban e hatáskör átruházását lehetővé teszi (nem tiltja).

¹¹ Szocvtv. 4/A. § (1) Az e törvényben meghatározott szociális feladat- és hatásköröket

a) a **helyi önkormányzat képviselő-testülete**,

b) a települési önkormányzat jegyzője,

c) a fővárosi és megyei kormányhivatal járási (fővárosi kerületi) hivatala,

d) a szociális hatóság, vagy

e) a szociál- és nyugdíjpolitikáért felelős miniszter gyakorolja.

A Hatóság korábbi ügyben kialakított állásfoglalása szerint az önkormányzat szerveinek nemcsak azt kell megakadályozniuk, hogy a zárt ülés előterjesztései, jegyzőkönyvei ne kerüljenek nyilvánosságra, hanem azt is, hogy – a személyes adatok tekintetében az Infotv.-nyel összhangban – az önkormányzati szervei maguk se sértsék meg a személyes adatok védelméhez fűződő, illetve egyéb más védett érdekeket.

A természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló (EU) 2016/679 rendelet (GDPR) előírásaira figyelemmel kell az adatkezelőknek megvalósítaniuk a személyes adatok védelmét. Így többek között azt, hogy a személyes adatok kezelése meghatározott, egyértelmű és jogszerű célból, az előre megjelölt cél eléréséhez szükséges ideig történjen. Az adatkezelést továbbá oly módon – a megfelelő technikai és szervezési intézkedések alkalmazásával – kell elvégezni, melynek során garantált a kezelt személyes adatok megfelelő biztonsága.¹²

A fentiek alapján a Hatóság következetes álláspontja az, hogy a jegyző által vezetett **szociális nyilvántartás**¹³ adatait a képviselő-testület tagjai csak akkor és olyan körben ismerhetik meg, amennyiben a kérdéses ellátás odaítéléséről a képviselő-testület saját, illetve annak bizottsága átruházott hatáskörében dönt.

Az átruházott hatáskörben (polgármester, jegyző, bizottság) meghozott szociális ellátást érintő döntéssel szemben kizárólag a képviselő-testülethez lehet fellebbezést benyújtani. Az ezekben az iratokban szereplő személyes adatokat (a határozatokat és az eljárás iratait) a képviselő-testület tagjai, valamint az előkészítésben résztvevő jegyző, illetve hivatali dolgozó(k) ismerhetik meg.

A polgármester, illetve a jegyző által az átruházott hatáskörében odaítélt támogatások címzettjéről, összegéről, illetve mértékéről, a képviselő-testület tagja csak zárt testületi ülés keretében kaphat személyes adatokat is tartalmazó tájékoztatást, és csak abban a körben, amely a képviselői feladatainak ellátásával összefüggésben feltétlenül indokolt.

¹² GDPR 5. cikk (1) bekezdés

¹³ Szocvtv. 18. § A jegyző a települési önkormányzat képviselő-testületének feladat- és hatáskörébe tartozó szociális ellátásokra való jogosultság megállapítása, az ellátások biztosítása, fenntartása és megszüntetése céljából nyilvántartást vezet. A nyilvántartás tartalmazza *

a) * a jogosult és az adott ellátás megállapítása során e törvény rendelkezései, illetve a települési önkormányzat rendelete alapján figyelembe vett más személyek

aa) természetes személyazonosító adatait,

ab) belföldi lakó- vagy tartózkodási helyét,

ac) Társadalombiztosítási Azonosító Jelét;

b) a jogosult állampolgárságát, illetve bevándorolt, letelepedett, menekült, oltalmazott vagy hontalan jogállását;

c) a jogosultsági feltételekre és az azokban bekövetkezett változásokra vonatkozó adatokat;

d) a szociális ellátás

da) megnevezését,

db) jogcímét,

dc) összegét,

dd) megállapítására, megváltoztatására, megszüntetésére vagy megszüntetésére vonatkozó adatokat,

de) megszüntetésének vagy megszüntetésének jogcímét;

e) * a szociális ellátásra való jogosultsággal összefüggő érdemi döntés véglegessé válásának időpontját;

f) a szociális ellátás megállapítása során figyelembe vett, egy főre vagy egy fogyasztási egységre jutó jövedelem összegét;

g) a 3. § (3) és (4) bekezdése szerinti személy esetében a Magyarországon tartózkodás jogcímét, hozzátartozói jogcímen történő tartózkodás esetén a rokoni kapcsolatot;

h)-i) *

j) * az ellátás jogosulatlan és rosszhiszemű igénybevételét megállapító végleges döntés esetén az érintett ellátás megnevezését és az ellátás megtérítendő összegét;

k) *

l) * a lakhatáshoz kapcsolódó rendszeres kiadások viseléséhez nyújtott települési támogatás természetbeni szociális ellátás formájában történő nyújtása esetén

la) a támogatott szolgáltatást szolgáltatási vagy közszolgáltatási szerződés alapján szerződőként igénybe vevő fogyasztónak és a fogyasztási helynek a szolgáltató általi azonosításához szükséges adatot,

lb) a lakáscélú kölcsönszerződés adósának és adóstársának a kölcsönt nyújtó pénzintézet általi azonosításához szükséges adatot.

A zárt ülés tartásának indokaira, vagyis a személyes adatok védelmére is figyelemmel a zárt ülés dokumentumainak, jegyzőkönyveinek megismerésére jogosultak arra illetékteleneknek nem adhatnak felvilágosítást az iratok tartalmáról és a bennük feltüntetett személyes adatokról, a megismert adatokat nem továbbíthatják, annak megtekintését nem tehetik lehetővé.

Adatvédelmi szempontból a helyes eljárás az, ha a zárt ülésre készült előterjesztéseket, a levelében említett tájékoztatást, valamint a zárt ülésről készült jegyzőkönyveket a képviselő-testületi, illetve a bizottsági ülés résztvevői az érdemi döntést követően visszaszolgáltatják.

Az önkormányzati képviselő feladatának ellátáshoz kapcsolódó adat megismerési joga

Az Mötv. 32. § d) pontja értelmében az önkormányzati képviselő tanácskozási joggal részt vehet a képviselő-testület bármely bizottságának nyilvános vagy zárt ülésén. Javasolhatja a bizottság elnökének a bizottság feladatkörébe tartozó ügy megtárgyalását, amelyet a bizottság legközelebbi ülése elé kell terjeszteni és tárgyalására az önkormányzati képviselőt meg kell hívni. Kezdeményezheti, hogy a képviselő-testület vizsgálja felül bizottságának, a polgármesternek, a részönkormányzat testületének, a jegyzőnek – a képviselőtestület által átruházott – önkormányzati ügyben hozott döntését.

A Hatóság álláspontja szerint a képviselő adat megismerési joga önmagában nem terjed ki arra, hogy a szociális nyilvántartásból személyes adatokat kikérjen. A gyakorlatban a szociális ügyek terén e képviselői jogot a képviselő az érintett, elutasított igénylő kérésére, vagy a polgármester által a döntésekről adott tájékoztatás alapján gyakorolhatja, vagyis az adatok megismerésére az érintett adhat felhatalmazást, illetve az adatokat az érintett bocsáthatja a képviselő rendelkezésére a kérelme pozitív elbírálása érdekében, illetve a felülvizsgálat kezdeményezéséről a képviselő-testület maga is döntést hozhat.

Mindezekon felül egyértelmű, hogy a képviselő által megismerni kívánt adatok nem közérdekű, és nem közérdekből nyilvános adatok, hanem védendő személyes, illetve adott esetben különleges személyes adatok.

Az önkormányzati képviselő tehát a polgármester, illetve a jegyző által kezelt, a szociális nyilvántartásba tartozó adatokat (kérelem, határozat, becsatolt iratok, stb.) kizárólag akkor ismerheti meg, ha a polgármesteri határozattal szemben a képviselő-testület, vagy valamely bizottsága elé fellebbezést terjesztenek elő, melynek elbírálására, a döntés meghozatalára a képviselő is jogosulttá, illetve kötelezetté válik. Egyéb esetekben az adatok hozzáférhetővé tételére, továbbítására nincs törvényes mód.

4. A zárt ülés adatainak közzététele

Az Mötv. 46. §-ának (3) bekezdése értelmében a zárt ülésen a képviselő-testület tagjai, a nem a képviselő-testület tagjai közül választott alpolgármester és a jegyző, aljegyző, aljegyzők, továbbá meghívása esetén a polgármesteri hivatal vagy a közös önkormányzati hivatal ügyintézője, az érintett és a szakértő vesz részt. A nemzetiségi önkormányzat elnöke kizárólag az általa képviselt nemzetiséget érintő ügy napirendi tárgyalásakor vehet részt a zárt ülésen. Törvény vagy önkormányzati rendelet előírhatja, mely esetben kötelező az érintett meghívása. Az *ülés résztvevői* értelemszerűen *megismerhetik* a zárt ülésen szereplő előterjesztéseket, illetve – amennyiben csak egyes napirendi pontok tárgyalásánál lehetnek jelen – az adott napirend előterjesztéseit, valamint jegyzőkönyvét.

Az Mötv. különböző rendelkezései alapján a képviselő-testületi ülés résztvevői, továbbá a képviselő-testület bizottságainak tagjai, a polgármesteri hivatalnak az előterjesztés és a jegyzőkönyv elkészítésében résztvevő dolgozói, valamint – a képviselő-testület (bizottság) ülését követően – a törvényességi ellenőrzést végző kormányhivatal vezetője jogosult a zárt

ülés előterjesztéseit, illetve a jegyzőkönyvének tartalmát megismerni. E személyek esetén a „szükséges mérték” túllépéséről nem lehet beszélni.

A célhoz kötöttség elvére figyelemmel tehát a zárt ülésekre beterjesztendő iratokat – az irattári példányon felül – annyi példányban célszerű elkészíteni, ahány példány a döntésben résztvevők (a képviselő-testület és a bizottságok tagjai, az ülésre, illetve az adott napirendhez tanácskozási joggal meghívottak, stb.), valamint a kormányhivatal tájékoztatásához elengedhetetlen. Az Infotv.-nyel összhangban áll az a megoldás is, amely szerint az egyes másolati példányokat számozással látják el és regisztrálják, hogy ki kapta az egyes példányokat.

5. A zárt ülés előterjesztéseinek sorsa a zárt ülést követően

A zárt ülés tartásának indokaira figyelemmel a zárt ülés dokumentumainak megismerésére jogosultak illetékteleneknek nem adhatnak felvilágosítást azok tartalmáról, számukra azokat nem továbbíthatják, annak megtekintését nem tehetik lehetővé.

Adatvédelmi szempontból helyes gyakorlat, ha a zárt ülésre készült előterjesztéseket a képviselő-testületi, illetve a bizottsági ülés résztvevői az érdemi döntést követően visszaszolgáltatják. Erre azonban nem kötelezhetőek, szabadon mérlegelhetik, hogy a kérdésnek eleget tesznek-e. Az ülést elnöklő személytől elvárható, hogy figyelmeztesse az ülés résztvevőit az ügyben elhangzott információk bizalmas kezelésére, az azzal kapcsolatos titoktartási kötelezettségre.

A zárt ülésről készült jegyzőkönyv és a zárt ülésen hozott döntések megismerhetősége esetében az Mötv. 52. § (3) bekezdése¹⁴ pontosan megjelöli, hogy a választópolgárok sem a zárt ülés előterjesztéseibe, sem pedig a zárt ülés jegyzőkönyvébe nem tekinthetnek be. Ebből következően **a zárt ülés előterjesztéseit és jegyzőkönyvét nem kell közzétenni** az Infotv. 1. mellékletében szereplő általános közzétételi lista II.8.¹⁵ közzétételi egységében, mivel annak nyilvánosságát az Mötv. fenti rendelkezése korlátozza. Kiemelendő azonban az Mötv. 52. § (3) bekezdés utolsó két fordulata – „[...] A közérdekű adat és közérdekből nyilvános adat megismerésének lehetőségét zárt ülés tartása esetén is biztosítani kell. A zárt ülésen hozott képviselő-testületi döntés is nyilvános.” Ebből következően a képviselő-testületi/bizottsági működés átláthatósága biztosítása érdekében a **zárt ülés anonimizált határozatait** nyilvánosságra kell hozni, azokat bárki számára hozzáférhetővé kell tenni. A testületi működés átláthatóságának biztosítása érdekében a zárt ülés dokumentumaiban szereplő közérdekű és közérdekből nyilvános adat megismerhetőségét, az arra irányuló kifejezett kérés teljesítésével biztosítani kell az adatkezelőnek.

Arról, hogy a zárt ülést követően a zárt ülés előterjesztéseit, illetve az azokhoz kapcsolódó egyéb dokumentumokat meddig lehet, illetve kell megőrizni, nem az egyes előterjesztések vonatkozásában külön-külön, hanem az önkormányzat és szervei iratkezelési szabályzatában, illetve irattári tervében kell ügýtípusonként rendelkezni. Az egyes ügycsoportokra érvényes selejtezési határidőt a köziratokról, a közlevéltárakról és a magánlevéltári anyag védelméről szóló 1995. évi LXVI. törvény, valamint a közfeladatot ellátó szervek iratkezelésének általános követelményeiről szóló 335/2005. (XII. 29.) Korm. rendelet szabályaira figyelemmel kell meghatározni.

¹⁴ Mötv. 52. § (3) A választópolgárok - a zárt ülés kivételével - betekinhetnek a képviselő-testület előterjesztésébe és ülésének jegyzőkönyvébe. A közérdekű adat és közérdekből nyilvános adat megismerésének lehetőségét zárt ülés tartása esetén is biztosítani kell. A zárt ülésen hozott képviselő-testületi döntés is nyilvános.

¹⁵ Infotv. Általános közzétételi lista II/8. – A testületi szerv döntései előkészítésének rendje, az állampolgári közreműködés (véleményezés) módja, eljárási szabályai, a testületi szerv üléseinek helye, ideje, továbbá nyilvánossága, döntései, ülésének jegyzőkönyvei, illetve összefoglalói; a testületi szerv szavazásának adatai, **ha ezt jogszabály nem korlátozza.**

A Hatóság álláspontja szerint a zárt képviselő-testületi üléseken született döntések közérdekű adatok, azok adattartalma azonban csak korlátozottan ismerhető meg, amennyiben személyes adatokat tartalmaz.

A Hatóság ismételten felhívja a figyelmet arra, hogy az **önkormányzati lakások bérbeadása** tekintetében hozott tulajdonosi (önkormányzati) döntések esetében a **természetes személy bérlő neve közérdekből nyilvános adat**, azonban személyazonosító adatai, valamint a döntés alapjául szolgáló pénzügyi, vagyoni, szociális, egészségügyi adatok (egyéb védett adatok) nem, így azokat felismerhetetlenné kell tenni a zárt ülés határozatainak közzétételéhez, illetve ezen határozatok közérdekű adatigénylés útján történő megismeréséhez.

A **szociális ügyekben** hozott döntések az Ákr. 33. § (5)¹⁶ bekezdése szerint ismerhetők meg, azok **anonimizálását** különös gonddal kell elvégezni.

6. Anonimizálás

Az anonimizálással kapcsolatos jogértelmezés kapcsán a Hatóság hangsúlyozza, hogy a testületi szerv ülésének nyilvánossága, vagy zártsága meghatározza az előterjesztések, az ott született döntések és a jegyzőkönyv nyilvánosságát is.

A nyilvános képviselő-testületi és bizottsági ülésen elhangzott előterjesztések, nyilatkozatok, az ott történt események közérdekű (illetve közérdekből nyilvános) adatnak minősülnek, ezért az erre vonatkozó adatok, információk főszabályként bárki által szabadon, korlátozás nélkül megismerhetők és terjeszthetők. A képviselő-testületi ülések nyilvánossága éppen ezt a célt szolgálja. Nem igényel különösebb bizonyítást az sem, hogy ha a képviselő-testületi nyilvános ülésen hallgatóként történő részvétel alkalmával az ott elhangzottakat és a képviselők által leadott szavazatokat bárki megismerheti, azokról feljegyzéseket, illetve felvételeket készíthet és azokat később szabadon terjesztheti, akkor ugyanígy bárkinek joga van arra, hogy az elhangzottakat rögzítő magnó- (esetleg videó-) felvételek tartalmát megismerhesse.¹⁷

Az AB, valamint a Hatóság eddigi gyakorlatát tekintve álláspontja szerint a testületi ülés nyilvánossága esetén mind az előterjesztések, a hozott döntések, a szavazati arányok, mind pedig a jegyzőkönyv főszabály szerint nyilvános adatnak minősül. Ugyanakkor tekintettel az adatelv érvényesülésére előfordulhat az, hogy a nyilvános testületi ülés dokumentumaiban olyan adat is szerepel, mely nem közérdekű adat, és nem közérdekből nyilvános adat. Ebben az esetben természetesen felismerhetetlenné kell tenni valamennyi érintett dokumentumban a védett adatot. Önmagában az a körülmény, hogy valamely védett, illetve védendő adat a nyilvános ülésen elhangzik, még nem eredményezi azt, hogy az adat e körülményből fakadóan közérdekből nyilvánossá válna. **Az adatok védelmének kötelezettsége a nyilvánosság ellenére, illetve emellett is megmarad.** A Hatóság minden esetben hangsúlyozza a magánszféra, a magántitok és a személyiségi jogok védelmének figyelembe vételét és maradéktalan biztosítását a nyilvános üléseken, illetve azok előkészítése és jegyzőkönyvezése során egyaránt.

Az Möt. 52. § (3) bekezdése egyértelműen fogalmaz: biztosítani kell a külön törvény szerinti (Infotv.) közérdekű és közérdekből nyilvános adat megismerésének lehetőségét. Az Möt. nem rendel el kötelező közzétételt a zárt ülés adatai, dokumentumai tekintetében, kizárólag a zárt ülésen hozott döntés nyilvánosságáról rendelkezik, valamint arról, hogy a zárt ülés

¹⁶ Ákr. 33. § (5) 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.

¹⁷ 57/2000. (XII. 19.) AB határozat

közérdekű és a közérdekből nyilvános adatainak nyilvánosságát is biztosítani kell. Tehát az ezen adatok megismerésére irányuló, bárki által előterjesztett adatigénylés esetén azt nem lehet arra hivatkozással elutasítani, hogy az adott kérdés megtárgyalása, illetve a döntés meghozatala zárt ülésen történt, ezért az emiatt nem megismerhető.

7. Az ülések érintettjeinek nyilatkozata zárt ülés esetén

Az Mötv. 46. § (3) bekezdésben¹⁸ állapítja meg a zárt ülésen résztvevők körét, mely rendelkezés mind a képviselő-testületi, mind pedig a bizottsági ülésekre alkalmazandó.

A zárt ülésen résztvevő „*érintett személy*” meghatározása tekintetében az Mötv. 46. § (2) bekezdés b) pontja felsorolja azon ügýtípusokat, melyek érintettjét – amennyiben az irányadó jogszabály elrendeli – meg kell hívni a zárt ülésre.

Ugyanez az érintett személy az **Mötv. 46. § (2) bekezdés b) pontja alapján zárt ülés elrendelését kérheti** az őt érintő választás, kinevezés, felmentés, vezetői megbízás adása, annak visszavonása, fegyelmi eljárás megindítása és állásfoglalást igénylő személyi ügy tárgyalása esetén.

Az Infotv. és a személyes adatok védelmével összefüggő alkotmánybíróági döntések alapján az információs önrendelkezési jog tartalma szerint mindenki maga rendelkezik személyes adatainak felfedéséről és felhasználásáról. E jogot az Mötv. 46. § (2) bekezdés b) pontja azzal biztosítja, hogy az érintett személy – annak ismeretében, hogy mely személyes adata feltárására kerülhet sor a testületi/bizottsági ülésen – kérheti a képviselő-testulettől/bizottságtól az őt érintő napirend zárt ülésen történő tárgyalását.

Több érintett esetén akkor kerülhet sor nyilvános ülés lefolytatására, ha mindannyian egyhangúan nyilatkozatukkal hozzájárulnak a nyilvános ülés tartásához. Amennyiben az érintettek nyilatkoztatására nem kerül sor, illetve egyikük sem nyilatkozik, vagy a több érintettből akár csak egy személy is kéri a zárt ülés tartását – a képviselő-testületnek zárt ülést kell elrendelnie.¹⁹

Az Infotv. 4. § (2) bekezdése értelmében „*csak olyan személyes adat kezelhető, amely az adatkezelés céljának megvalósulásához elengedhetetlen, a cél elérésére alkalmas. A személyes adat csak a cél megvalósulásához szükséges mértékben és ideig kezelhető*”. Az adatbiztonság [Infotv. 4. § (4a) bekezdés²⁰] követelménye a személyes adatok megfelelő biztonságát garantáló műszaki, szervezési intézkedéseket követel meg az adatkezelőtől. Így például a zárt ülésre beterjesztendő iratokat annyi példányban készíti el és a helyszínen osztja ki, ahány példány a döntésben résztvevők tájékoztatásához szükséges, és a döntés megalapozását szolgáló iratot az érdemi döntést követően visszaszolgáltatják az ügyviteli feladatokat ellátó jegyzőkönyvvezetőnek, vagy a jegyzőnek.

A Hatóság elfogadhatónak tartja azt a megoldást, mely szerint a képviselő-testület a döntés meghozatala előtt zárt ülésen valamennyi érintett személyt egyenként meghallgatja. Ezt követően zártan (az érintettek jelenléte nélkül) tanácskozik és hozza meg döntését, melyről tájékoztatja az érintetteket.

¹⁸ Mötv. 46. § (3) A zárt ülésen a képviselő-testület tagjai, a nem a képviselő-testület tagjai közül választott alpolgármester és a jegyző, aljegyző, aljegyzők, továbbá meghívása esetén a polgármesteri hivatal vagy a közös önkormányzati hivatal ügyintézője, az érintett és a szakértő vesz részt. A nemzetiségi önkormányzat elnöke kizárólag az általa képviselt nemzetiséget érintő ügy napirendi tárgyalásakor vehet részt a zárt ülésen. Törvény vagy önkormányzati rendelet előírhatja, mely esetben kötelező az érintett meghívása.

¹⁹ 1926/H/2004. számú ABI állásfoglalás, 2434/K/2007-3. számú ABI állásfoglalás

²⁰ Infotv. 4. § (4a) Az adatkezelés során arra alkalmas műszaki vagy szervezési – így különösen az adatok jogosulatlan vagy jogellenes kezelésével, véletlen elvesztésével, megsemmisülésével vagy károsodásával szembeni védelmet kialakító – intézkedések alkalmazásával biztosítani kell a személyes adatok megfelelő biztonságát.

8. Az önkormányzati vagyonról való rendelkezés

Az önkormányzat vagyonával való rendelkezés esetén, továbbá az **Mötv. 46. § (2) bekezdés c) pontjában** felsorolt esetekben – ha a nyilvános tárgyalás 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. Annak érdekében, hogy ilyen eset ne forduljon elő, az ülések előkészítését felügyelő, és sok esetben azt el is végző jegyző, mint a „*törvényesség őre*”, köteles jelzéssel élni a testületek felé, amennyiben feladatellátásuk kapcsán jogsértést, vagy annak veszélyét észleli. Szakmai vezetőként a jegyző feladata annak biztosítása, hogy a képviselő-testület, illetve bizottságai működése során ne fordulhasson elő jogsértő helyzet, illetve a döntések minden esetben jogszerűen szülessenek meg.

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.²¹

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 mindenkor teherbíró képességéhez igazodó, elsődlegesen a közfeladatok ellátásához és a mindenkor 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.

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 vagyonra vonatkozó információk közérdekű adatként történő alaptörvényi

²¹ Alaptörvény 39. cikk (2) A közpénzekkel gazdálkodó minden szervezet köteles a nyilvánosság előtt elszámolni a közpénzekre vonatkozó gazdálkodásával. A közpénzeket és a nemzeti vagyont az átláthatóság és a közélet tisztaságának elve szerint kell kezelni. A közpénzekre és a nemzeti vagyonra vonatkozó adatok közérdekű adatok.

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 vagyonra 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.

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 Mötv. 2. § (2) bekezdése szerint a helyi önkormányzás a helyi ügyekben 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 **„(3) 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 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. fent hivatkozott rendelkezése értelmében maga az érintett önkormányzat, illetve az a természetes személy, jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, aki vagy amely az önkormányzattal pénzügyi vagy üzleti kapcsolatot létesít, köteles e jogviszonnyal 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 kapcsolatos 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 összességüként 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.²² 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”.²³

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.

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 védettség 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.

9. A képviselő-testület működéséhez kapcsolódó, illetve annak során keletkező dokumentumok nyilvánossága és kötelező közzététele

Az Mötv. nyilvánosságot biztosító rendelkezései mellett, az Infotv. szerinti általános közzétételi lista II/8. közzétételi egysége pontosan meghatározza azt a dokumentum- és adatkört, melyek esetében elrendeli azok kötelező közzétételét: „A testületi szerv döntései előkészítésének rendje, az állampolgári közreműködés (véleményezés) módja, eljárási szabályai, a testületi szerv üléseinek helye, ideje, továbbá nyilvánossága, döntései, ülésének jegyzőkönyvei, illetve összefoglalói; a testületi szerv szavazásának adatai, ha ezt jogszabály nem korlátozza”:

- a) a döntés-előkészítés rendjét, az állampolgári véleményezés módját, illetve a testületi szerv eljárási szabályait tartalmazó szabályzók;

A közfeladatot ellátó szerv tevékenységére, működésére vonatkozó adat – az Infotv. 3. § 5. pontja alapján közérdekű adat, az Mötv. 51. § (2) bekezdésében elrendeli az önkormányzati rendeletek közzétételét.

- b) a testületi szerv (képviseelő-testület, bizottság) ülésének helye, ideje, nyilvánossága [az ülések meghívói tartalmazzák ezeket az adatokat];

Ezek az adatok az Infotv. 3. § 5. pontja alapján közérdekű adatoknak minősülnek, azonban az Mötv. nem tartalmaz rendelkezést a testületi ülés meghívójának közzététele vonatkozásában, azonban a szervezeti és működési szabályzat (a

²² 165/2011. (XII. 20.) AB határozat

²³ 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

továbbiakban: SzMSz) tartalmi elemei között meghatározza az ülés összehívásának, valamint a nyilvánosság biztosításának szabályozását. Ebből következően a meghívó közzétételéről a polgármester az SzMSz-ben foglaltak szerint köteles gondoskodni. Sok esetben a közzétételre kizárólag a polgármesteri hivatal hirdetőtábláján, vagy az önkormányzat hivatalos honlapján, az ülés előtt nem sokkal kerül sor, így nem feltétlenül válik bárki számára elérhetővé a közzétett információ. A Hatóság álláspontja szerint a nyilvánosság-korlátozás egyik esete körébe sorolható, ha az állampolgárok nem kapnak megfelelő tájékoztatást a testületi ülésekről, hiszen így nem tudják gyakorolni a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő alapjogukat.

c) *döntései (határozatok);*

Az Infotv. 3. § 5. pontja szerint a döntések közérdekű adatok. A normatív határozatok közzétételére – hasonlóan az önkormányzati rendelet közzétételére – az Mötv. 51. § (2)-(3) rendelkezéseket kell alkalmazni. Az egyedi határozatok, melyek a személyes adatok mellett egyéb védett adatot is tartalmazhatnak, zárt ülésen születnek, melyeket anonimizált formában kell nyilvánosságra hozni.

d) *ülésének jegyzőkönyvei, összefoglalói;*

Az Infotv. 3. § 5. pontja alapján a testületi ülések jegyzőkönyvei, összefoglalói közérdekű adatok, azonban az Mötv. 52. § (3) bekezdése azonban korlátozást tartalmaz: a zárt ülés jegyzőkönyve nem nyilvános, azonban a zárt ülésen hozott döntés igen.

e) *a testületi szerv szavazásának adatai;*

Az Mötv. 52. § (1) bekezdés i)-j) és l) pontjai az ülésről készült jegyzőkönyv kötelező tartalmi elemeként rögzítik a döntéshozatalban résztvevők számát, a döntésből kizárt önkormányzati képviselő nevét és a kizárás indokát, valamint a szavazás számszerű eredményét. Utalva a d) pontra a jegyzőkönyv nyilvánosságával azonosan, abban kötelező tartalmi elemként szereplő adatok is nyilvános adatnak minősülnek.

Bízom abban, hogy a fenti tájékoztató megfelelő eligazítást nyújt az önkormányzatok számára a működésük során felmerülő, információszabadságot érintő kérdésekben.

Természetesen a Hatóság a továbbiakban is készséggel áll – a személyes adatok védelmét, illetve a közérdekű adatok nyilvánosságát érintő ügyekben – a települési önkormányzatok rendelkezésére.

Budapest, 2019. november 13.