



Ügyszám: NAIH/2016/<sup>2934</sup>/2/IV.  
Előzmény: NAIH/2015/2422/IV.  
(NAIH-1164/2014/IV.)

## Jelentés

### **Veszprémvarsány Község Önkormányzatának elektronikus közzétételi kötelezettségének elmulasztásáról, valamint a közérdekű adatok megismerésére irányuló adatigénylések teljesítésére vonatkozó szabályzatának nem megfelelő voltáról**

2014 áprilisa óta húzódik a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (a továbbiakban: Hatóság) vizsgálata, amelynek tárgya Veszprémvarsány Község Önkormányzatának gyakorlata a közérdekű adatok megismerése és terjesztéséhez való alapjog érvényesülésével kapcsolatban. A Hatóság a Bakonyszentlászlói Közös Önkormányzati Hivatal Veszprémvarsányi Kirendeltségével, kezdetben Gyimesiné Bognár Enikővel, majd Bálint Albert jegyzővel levelezett a vizsgálat eredményes lezárása érdekében. Legutóbbi (NAIH/2015/2422/7/IV.) felszólítását Dr. Bertalanné Józsa Judit jegyzőnek címezte, erre azonban válasz a mai napig nem érkezett.

A vizsgálat tárgya – többek között – az Önkormányzat közérdekű adatok megismerésére irányuló adatigénylések teljesítésére vonatkozó szabályzatának megalkotása. A Bakonyszentlászlói Közös Önkormányzati Hivatal megalkotott már egy, az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) 30. § (6) bekezdése alapján kötelező szabályzatot, amellyel kapcsolatban azonban a Hatóságnak – a jogszerűség érdekében – tett megjegyzései voltak.

A 2015. március 31-i felszólításra Molnárné Szűcs Bernadett jegyző arról tájékoztatta a Hatóságot, hogy Veszprémvarsány kivált a Bakonyszentlászlói Közös Önkormányzati Hivatalból, és az Écsi Közös Önkormányzati Hivatalhoz csatlakozott 2015. január 1-jén.

Mivel sem Veszprémvarsány honlapján ([www.veszpremvvarsany.hu](http://www.veszpremvvarsany.hu)), sem a Közadattárban (<http://kozadat.hu/kereso/intezmeny/adatlap/2316>) nem találhatóak meg az önkormányzat friss közérdekű és közérdekből nyilvános adatait tartalmazó, az Infotv. IV. fejezet szerinti közzétételi kötelezettségből fakadó általános közzétételi lista adatai, így volt, hogy a Nemzeti Választási Iroda honlapját alapul véve Németh Csaba Kálmán polgármesternek tudta a Hatóság címezni a levelet.

A NAIH/2015/2422/6/IV. felszólításban a polgármestert kérte a Hatóság, hogy az információszabadság érvényesülése érdekében tegye meg a szükséges lépéseket, hogy az önkormányzat végre teljesítse mind az Infotv. 30. § (6) bekezdés szerinti szabályzat elkészítésére vonatkozó kötelezettségét, valamint az Infotv. IV. fejezet szerinti elektronikus közzétételi kötelezettségét.

A NAIH/2015/2422/6/IV. számú felszólítás levél mellékleteként megküldte a polgármesternek a Hatóság rendelkezésére álló szabályzatot, amelyet a Bakonyszentlászlói Közös Önkormányzati Hivatal készített, és felhívta a polgármester figyelmét, hogy azzal kapcsolatban számos megjegyzést tett a Hatóság, ezért javaslatot tett, hogy inkább az alábbi szempontok alapján dolgozzanak ki egy új szabályzatot, amelyet aztán az általános közzétételi lista elemeként honlapjukon és a Közadattárban is közzétehetnek.



### Az Infotv. 30. § (6) bekezdés szerinti szabályzat tartalma:

Tekintettel arra, hogy jogszabály nem határozza meg a szabályzat pontos tartalmi elemeit, kiindulási pontként a Hatóság álláspontja szerint egy ilyen szabályzatnak az alábbiakat kellene tartalmaznia.

- I. A szabályzat alkalmazási köre: a közfeladatot ellátó szerv kezelésében lévő
  1. közérdekű adatok, valamint
  2. közérdekből nyilvános adatok, köztük a közfeladatot ellátó szerv köztisztviselőinek, munkavállalóinak közérdekből nyilvános adatainak igénylése.
  
- II. A közérdekű adatok megismerésével kapcsolatos feladatok ellátásával megbízott személy, szervezeti egység kijelölése, feladatainak meghatározása. Feladatai lehetnek konkrétak (a közérdekű adatigénylések megválaszolása) avagy koordinatívak. A közfeladatot ellátó szerv egyéb szervezeti egységeinek feladatai (különösen az informatikai részleg feladatai a kötelező közzététel alá eső adatok vonatkozásában).
  
- III. Az adatigények teljesítésének eljárási rendje:
  - a. alapvető befolyásoló tényezők: a szerv nagysága, tagoltsága; a kezelt közérdekű adatok fajtái;
  - b. speciális ügykezelési rend vagy az általános ügykezelési rendhez képest egyes speciális szabályok megalkotása;
  - c. annak a levelezési és elektronikus címnek, telefax számnak a meghatározása, amelyeken az igényeket fogadják;
  - d. a szóbeli igények megválaszolhatósága;
  - e. az írásbeli igények kezelése:
    - i. formanyomtatvány esetleges alkalmazása (A személyes adatok tekintetében az Infotv. 28. § (2) bekezdése az irányadó.),
    - ii. döntés arról, hogy egy beadvány közérdekű adatigénylésnek minősül-e (vö. Infotv. közérdekű adat fogalma),
    - iii. a nem megfelelő helyre érkezett igények továbbítása,
    - iv. a válaszadás belső határidői, figyelemmel az Infotv. 29. § (1) - (2) bekezdéseire,
    - v. a kiadmányozás átruházása, fenntartásának egyes esetei;
  - f. költségtérítés megállapítása;
  - g. statisztika készítése [vö. Infotv. 37. § (6) bekezdés].

### A Bakonyszentlászlói Közös Önkormányzati Hivatal által elkészített szabályzattal összefüggésben tett megjegyzések:

„A Hatóság megvizsgálta a szabályzat tartalmát, amelynek alapján az alábbi hibákat, illetve hiányosságokat állapította meg a szabályzattal összefüggésben:

A szabályzat több esetben hatálytalan jogszabályok rendelkezéseire hivatkozik. Több helyen találunk utalást a szabályzatban a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvényre (Avtv.), valamint az államháztartás működési rendjéről szóló 292/2009. (XII. 19.) Korm. rendelet (Ámr.) rendelkezéseire. Utóbbi jogszabályok 2012. január 1-jével hatályukat veszítették. A személyes adatok védelmére és a

közérdekű adatok nyilvánosságára vonatkozó hatályos rendelkezések alapját az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) rendelkezései jelentik. Emellett a szabályzat 1. oldalán hivatkoznak arra, hogy a szabályzat megalkotására többek között az Adatvédelmi Biztos állásfoglalására tekintettel került sor. Felhívom azonban a figyelmét arra, hogy az adatvédelmi biztos intézménye 2012. január 1-jével megszűnt, utóbbi időponttól kezdve az adatvédelem és az információszabadság érvényesülésének ellenőrzése és elősegítése a Hatóság feladat- és hatáskörébe tartozik.

A közérdekű adat megismerése iránti igényre vonatkozó szabályokat a szabályzat IV. pontja foglalja magában. Utóbbi az Avtv. – fentiek alapján hatályát veszített – rendelkezéseinek szó szerinti hivatkozását tartalmazza, amely részben félrevezető, részben téves vagy hiányos.

Hiányosnak tekinthető mindenekelőtt a szabályzat abban a tekintetben, hogy nem rendelkezik az adatigénylés pontosításának szabályairól, továbbá arról, hogy jelentős terjedelmű dokumentum esetén milyen szabályok szerint történik az adatigénylés teljesítése.

A szabályzat VI./ 3.) pontja a másolatkészítésért megállapítható költségtérítésről úgy rendelkezik, hogy *„a hivatal kizárólag a másolat készítéséért legfeljebb az azzal kapcsolatban felmerült költség mértékéig terjedően állapíthat meg költségtérítést, amelynek összegét az igénylő kérésére előre közölni kell.”*

Felhívom a figyelmét, hogy az Infotv. 29. § (3) bekezdése alapján *„az adatot kezelő közfeladatot ellátó szerv a másolat készítéséért – az azzal kapcsolatban felmerült költség mértékéig terjedően – költségtérítést állapíthat meg, amelynek összegéről az igénylőt az igény teljesítését megelőzően tájékoztatni kell.”* Ezért a költségtérítés mértékéről előzetesen, minden esetben, az adatigénylő kérése nélkül is tájékoztatást kell nyújtani.

Az Infotv. 29. § (5) bekezdése alapján *„a költségtérítés mértékének megállapítása során figyelembe vehető költségelemeket és azok legmagasabb mértékét, valamint a másolatként igényelt dokumentum jelentős terjedelmének megállapítása során alkalmazandó szempontokat jogszabály határozza meg.”*

Az Infotv. 72. § (1) bekezdés b) pontja alapján *„felhatalmazást kap a Kormány, hogy rendeletben állapítsa meg a közérdekű adat iránti igény teljesítése érdekében készített másolatért fizetendő költségtérítés mértékének megállapítása során figyelembe vehető költségelemeket és azok legmagasabb mértékét, valamint a másolatként igényelt dokumentum jelentős terjedelmének megállapítása során alkalmazandó szempontokat.”*

A fenti felhatalmazás alapján azonban a vonatkozó kormányrendeleti szabályozás még nem született meg, ezért kizárólag az Infotv. fenti törvényi rendelkezéseinek értelmezése, valamint a Hatóság eddigi következetes gyakorlata jelenti a másolatkészítésért megállapított költségtérítés jogszerűségének megítélési alapját.

Az Infotv. nem teszi kötelezővé a másolatkészítésért költségtérítés megállapítását, annak csupán a lehetőségét biztosítja. A Hatóság következetes gyakorlata szerint a közérdekű adatokat tartalmazó dokumentumról készített másolat esetében a költség fogalma *szűken értelmezendő*. Az információszabadság maradéktalan érvényesülése érdekében csak a másoláshoz szorosan kapcsolódó „anyagköltségek” számolhatók fel.

Az adathordozó (a papír, a CD vagy a DVD) anyagköltsége, továbbá a postaköltség (amely személyes átvétel esetében nem fordul elő) szükségképpen előálló olyan költségek, amelyeknek a megállapítására a közfeladatot ellátó szerv jogosult. A költségtérítés összegébe azonban a Hatóság gyakorlata szerint nem számíthatóak bele az amortizációs elemek, a munkadíj, valamint az ÁFA sem.

A közérdekű adatok megismerése iránti igény teljesítése nem tartozik ÁFA körbe az alábbiak okán:

Az általános forgalmi adóról szóló 2007. évi CXXVII. törvény (a továbbiakban: Áfatv.) 2. §-a alapján a törvény hatálya a

- a) adóalany által – ilyen minőségében – belföldön és ellenérték fejében teljesített termékértékesítésére, szolgáltatásnyújtására,
  - b) terméknek az Európai Közösségen (a továbbiakban: Közösség) belüli egyes, belföldön és ellenérték fejében teljesített beszerzésére és
  - c) termék importjára
- terjed ki.

Adóalany az a jogképes személy vagy szervezet, aki (amely) saját neve alatt gazdasági tevékenységet folytat, tekintet nélkül annak helyére, céljára és eredményére. [Áfatv. 5. § (1) bekezdés]

A törvény értelmében gazdasági tevékenység: valamely tevékenység üzletszerű, illetőleg tartós vagy rendszeres jelleggel történő folytatása, amennyiben az ellenérték elérésére irányul, vagy azt eredményezi, és annak végzése független formában történik. [Áfatv. 6. § (1) bekezdés]

Az önkormányzat a közérdekű adatok teljesítését nem gazdasági tevékenység körében végzi, nem szolgáltatást nyújt, hanem az Alaptörvényben biztosított jog érvényesülését segíti elő, nem üzletszerűen értékesíti a másolatokat. Az önkormányzat nem válik e tevékenység kapcsán általános forgalmi adó megfizetésére kötelezetté, azt tehát a másolatok után nem számolhat fel.

Amennyiben az adatigénylő elektronikus másolatra tart igényt, a szkennelés során elsősorban az elfogyasztott energia merülhet fel költségként, amely főszabályként a fenti szűk értelmezés eredményeként szintén nem számolható fel.

A költségtérítés megállapítása szempontjából kiemelt jelentősége van annak, hogy az adatigénylés mekkora adatkörre irányul. A Hatóság eddigi gyakorlatában csupán jelentős terjedelmű adatigénylés esetén, az ügy összes körülményeit mérlegelve fogadta el a szkennelésért oldalanként minimális mértékű költségtérítés megállapítását. Jelentős terjedelmű adatigénylés esetén az elektronikus másolat készítéséért megállapítható költségtérítés tekintetében a bírói gyakorlatban képviselt álláspont szerint az általános piaci ár tekinthető irányadónak.

A szabályzatnak tehát a fentieknek megfelelően szabályoznia kell a költségtérítés mértékének meghatározására vonatkozó szempontokat, illetve azt, hogy az önkormányzat által megállapított általános oldalankénti másolási költség milyen költségelemeket tartalmaz.

A szabályzat nem tartalmazza továbbá az adatigénylés teljesítésének elutasítása, határidőn belüli nem teljesítése, illetve a másolatkészítésért megállapított költségtérítés összegének felülvizsgálata érdekében az adatigénylő által igénybe vehető jogorvoslatokra vonatkozó szabályokat (eltekintve a VI./2. pontban foglaltaktól, amely röviden utal a bíróság előtti keresetindítás lehetőségére).

A jogorvoslati lehetőségek között mindenképp rendelkezni kell arról, hogy az igénylő az Infotv. 31. § (1)-(7) bekezdéseiben foglaltak szerint bírósághoz fordulhat. Indokolt az adatigénylőknek arról is felvilágosítást nyújtani, hogy pontosan melyik járásbíróság rendelkezik illetékességgel ezekben az ügyekben.

Emellett szükséges az adatigénylőket arról a lehetőségről is tájékoztatni, hogy a közérdekű, illetve a közérdekből nyilvános adatok megismerésével összefüggő jogsérelem miatt a Hatóságnál bejelentést tehetnek az Infotv. 52. § (1) bekezdése alapján, amelyben kérhetik ügyük kivizsgálását. Amennyiben az adatigénylő az igény elutasítása, nem teljesítése vagy a másolat készítéséért megállapított költségtérítés összege miatt a Hatóság vizsgálatának kezdeményezése érdekében a Hatóságnál bejelentést tesz, a vizsgálat lezárultát követően továbbra is rendelkezésére áll az ügyben a bírósági perindítás lehetősége. A pert ilyen esetben a bejelentés érdemi vizsgálatának elutasításáról, a vizsgálat megszüntetéséről, az Infotv. 55. § (1) bekezdés *b*) pontja szerinti lezárásáról szóló vagy az 58. § (3) bekezdése szerinti értesítés kézhezvételét követő harminc napon belül lehet megindítani. A perindításra rendelkezésre álló határidő elmulasztása esetén igazolásnak van helye. [Infotv. 31. § (3) bekezdés]"

Ezen felszólításra válaszul az Écsi Közös Önkormányzati Hivatal megküldte 2015. július 13-án készült szabályzatát, amelyet a Hatóság az alábbi megjegyzésekkel egészített ki NAIH/2015/2422/7/V. számú felszólításában:

„A Hatóság áttekintette a szabályzat tartalmát, és nem talált az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvénnyel (a továbbiakban: Infotv.) ellentétes rendelkezéseket.

Felhívta a jegyző figyelmét azonban, hogy 2015. október 1-jétől módosulnak a közérdekű adatok megismerésére irányuló igények szabályai, kérem, hogy a jogszabályi változásokat majd vezessék át a szabályzatba is.

A Hatóság ismételtlen figyelmeztette az önkormányzatot, hogy a Hatóság a vizsgálat során azt tapasztalta, hogy Veszprémvarsány Község Önkormányzata továbbra sem teljesíti a közérdekű adatok közzétételére vonatkozó kötelezettségét. Amennyiben az önkormányzat nem a saját honlapján tesz majd eleget a közzétételi kötelezettségének, úgy az Infotv. 35. § (3) bekezdés szerinti szabályzatot is el kell készítenie majd az önkormányzatnak.

Az Infotv. 33. § (1) bekezdése alapján *„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.”*

Az Infotv. 1. számú mellékletének II./8. pontjában foglaltak szerint az általános közzétételi listában közzé kell tenni a testületi szerv döntései előkészítésének rendjét, az állampolgári közreműködés (véleményezés) módját, eljárási szabályait, a testületi szerv üléseinek helyét, idejét, nyilvánosságát, a testületi szerv döntéseit, az ülések jegyzőkönyveit, illetve összefoglalóit, a testületi szerv szavazásának adatait, ha ezt jogszabály nem korlátozza. A II/9. pontja pedig kifejezetten előírja a helyi önkormányzat képviselő-testületének nyilvános ülésére benyújtott előterjesztések közzétételét is.

Az Infotv. fenti rendelkezése alapján tehát a helyi önkormányzatok (mint közfeladatot ellátó szervek) kötelesek elektronikusan közzétenni többek között a képviselő-testületi ülések előterjesztéseit, jegyzőkönyveit, az ülésen hozott döntéseket (rendeleteket és határozatokat), az ülést megelőzően az arra vonatkozó adatokat, hogy az ülést milyen helyszínen, mely időpontban tartják, valamint azt, hogy az ülés nyilvános-e, avagy zárt ülésre kerül sor.

A helyi önkormányzatok számára természetesen nem kötelező önálló honlap fenntartása, így választásuk szerint saját vagy társulásaik által közösen működtetett, illetve a felügyeletüket, szakmai irányításukat vagy működésükkel kapcsolatos koordinációt ellátó szervek által fenntartott, valamint az erre a célra létrehozott központi honlapon (<http://www.kozadattar.hu/>) való közzététellel is eleget tehetnek közzétételi kötelezettségüknek [Infotv. 33. § (1)-(3) bekezdések].

A Hatóság ugyanakkor megállapította, hogy az önkormányzat a saját honlapja mellett az Infotv.-nek megfelelő egyéb módon sem tesz eleget közzétételi kötelezettségének. A [www.kozadat.hu](http://www.kozadat.hu) oldalról elérhető közadatkereső rendszerbe sem töltötték fel a közérdekű adatokat, utóbbi is csupán az önkormányzat főbb elérhetőségeit tartalmazza, illetve az önkormányzat honlapjára mutat. A kötelezően közzéteendő közérdekű adatoknak a [www.kozadat.hu](http://www.kozadat.hu) oldalra történő feltöltése egy kis létszámú önkormányzatnak sem okozhat komolyabb nehézséget, illetve ráfordítást, illetve speciális szaktudást sem igényel az adatok feltöltése.

Külön felhívta a jegyző figyelmét továbbá arra, hogy Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 51. § (2) bekezdése alapján „*az önkormányzati rendeletet a képviselő-testület hivatalos lapjában vagy a helyben szokásos – a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott – módon ki kell hirdetni. A saját honlappal rendelkező önkormányzat rendeletét a honlapján is közzéteszi. Kihirdetéséről a jegyző gondoskodik. A helyi önkormányzat az önkormányzati rendeletet a kihirdetését követően haladéktalanul megküldi a kormányhivatalnak, és a kormányhivatal továbbítja azt a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszternek.*”

Az Infotv. 56. § (1) bekezdése alapján a Hatóság ismételtén kérte, hogy a szabályzat elfogadását követően annak másolatát haladéktalanul küldje meg a Hatóság vizsgálatát kezdeményező adatigénylőnek. A Hatóság továbbá kérte a jegyzőt, hogy a megtett intézkedésekről jelen felszólítás kézhezvételét követő 30 napon belül tájékoztassa a Hatóságot.”

A Hatóság ismét megvizsgálta Veszprémvarsány Község Önkormányzatának elektronikus közzétételi kötelezettségének teljesítését, mivel a NAIH/2015/2422/7/V. számú felszólításra a mai napig nem érkezett meg az Infotv. 56. § (2) bekezdése szerint kötelező válasz a felszólítás végrehajtásáról. Az önkormányzat 2015. október 8-án átvette a felszólítást.



A Hatóság továbbá a vizsgálat során ismét megállapította, hogy Veszprémvarsány Község Önkormányzata továbbra sem teljesíti a közérdekű adatok elektronikus közzétételére vonatkozó kötelezettségét sem a [veszpremvarsany.hu](http://veszpremvarsany.hu) oldalon, sem az egységes közadatkereső rendszerben (<http://kozadat.hu/kereso/intezmeny/adatlap/2316>).

A Hatóság továbbra is megállapította, hogy az Önkormányzat a saját honlapja mellett az Infotv.-nek megfelelő egyéb módon sem tesz eleget közzétételi kötelezettségének. A [www.kozadat.hu](http://www.kozadat.hu) oldalról elérhető közadatkereső rendszerbe sem töltötték fel a közérdekű adatokat, utóbbi is csak az Önkormányzat főbb elérhetőségeit tartalmazza, illetve az Önkormányzat honlapjára mutat. A kötelezően közzéteendő közérdekű adatoknak a [www.kozadat.hu](http://www.kozadat.hu) oldalra történő feltöltése egy kis létszámú önkormányzatnak sem okozhat komolyabb nehézséget, illetve ráfordítást, illetve speciális szaktudást sem igényel az adatok feltöltése.

Tekintettel arra, hogy **Veszprémvarsány Község Önkormányzata** az adatigénylés teljesítéséről, a NAIH/2016/2934/1/V. felszólítás teljesítéséről nem tájékoztatta a Hatóságot, továbbá továbbra sem teszi közzé az általános közzétételi lista szerinti közérdekű és közérdekből nyilvános adatokat, az Infotv. 58. § (1) bekezdése d) pontja, valamint az 59. § alapján **jelentést tett közzé honlapján**, mivel az önkormányzat 2014 áprilisa óta az információszabadságot sértő gyakorlatot folytat azáltal, hogy nem teljesíti elektronikus közzétételi kötelezettségét, valamint a nem teljesítette a bejelentés alapjául szolgáló adatigénylést, amely az önkormányzat által kötelezően elkészítendő szabályzat másolatának megismerésére irányult. Az önkormányzat sorozatosan kibújt a Hatóság felszólításainak teljesítése alól, valamint kötelező tájékoztatási kötelezettségének sem tett eleget.

Ezúton is ismételten felszólítom Veszprémvarsány Község Önkormányzatát

- hogy a szabályzat elfogadását követően annak másolatát haladéktalanul küldje meg a Hatóság vizsgálatát kezdeményező adatigénylőnek,
- valamint haladéktalanul gondoskodjon az Infotv. és az Möt. szerinti kötelező elektronikus közzétételi kötelezettségeinek teljesítéséről.

Budapest, 2016. június „13.”

  
Dr. Péterfalvi Attila  
elnök  
c. egyetemi tanár