



Ügyiratszám: NAIH/2016/1109/ IV.  
Előzmény: NAIH/2015/5540/ IV.

### Jelentés a KELER Zrt. elektronikus közzétételi kötelezettségének nem teljesítéséről

Bejelentés érkezett a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatósághoz (a továbbiakban: Hatóság), amely szerint a KELER Központi Értéktár Zrt. nem teljesíti a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való alkotmányos alapjog érvényesülését biztosító, a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok elektronikus közzétételét előíró törvényi rendelkezéseket.

A Hatóság az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) 38. § (3) bekezdés a) pontja alapján vizsgálatot indított, és megvizsgálta a KELER Zrt. honlapját (<https://www.keler.hu/>), valamint a Magyar Nemzeti Bank honlapját (<http://www.mnb.hu/a-jegybank/kozerdeku-adatok/szervezeti-szemelyzeti-adatok/gazdalkodo-szervezetek>) és az Egységes Közadatkereső Rendszert is ([www.kozadat.hu](http://www.kozadat.hu)), és megállapította, hogy a Zrt. hiányosan teljesíti a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok elektronikus közzétételére vonatkozó kötelezettségeit.

Tekintettel arra, hogy bár a Zrt. önálló honlappal rendelkezik, a közzététel során nem követi a közzétételi listákon szereplő adatok közzétételéhez szükséges közzétételi mintákról szóló 18/2005. (XII. 27.) IHM rendelet szerinti közzétételi szabályokat, amelyek az átlátható, közérthető közzététel érdekében egységes szabályokat állapítanak meg. Így például az IHM rendelet 2. § (1) bekezdése szerinti „Közérdekű adatok” elnevezésű hivatkozást jól látható módon kell elhelyezni. Fel kell tüntetni továbbá az egységes közadatkereső rendszerre ([www.kozadat.hu](http://www.kozadat.hu)), a központi elektronikus jegyzékre mutató hivatkozást is.

A Hatóság a vizsgálat során megállapította, hogy

- a <https://www.keler.hu/Dokumentumt%C3%A1r/Szab%C3%A1lyzatok/KELER%20%C3%81ltal%C3%A1nos%20%C3%9Czletszab%C3%A1lyzat/> elérési úton megtalálhatóak a Zrt. tevékenységéhez kapcsolódó szabályzatok, illetve
- az oldal alján található „Impresszum” cím alatt találhatóak meg az elérhetőségi adatok.

A Hatóság a vizsgálat eredményeként megállapította, hogy a KELER Zrt. az információszabadság érvényesülése szempontjából közfeladatot ellátó szervnek minősül, így köteles a szervezetére, tevékenységére, gazdálkodására vonatkozó adatokat elektronikus közzétenni, ezért az Infotv. 56. § (1) bekezdése alapján felszólította a Zrt.-t, hogy tegyen eleget közzétételi kötelezettségeinek.

A KELER Zrt. az Infotv. 56. § (2) bekezdése alapján megküldött válaszlevelében nem értett egyet a felszólításban foglaltakkal, és cáfolta, hogy a KELER Zrt. közfeladatot ellátó szerv lenne.

A Hatóság azonban fenntartotta álláspontját, hogy az állami tulajdonban lévő, illetve az állami szervek által alapított gazdasági társaságok az információszabadság érvényesülése szempontjából közfeladatot ellátó szervnek minősülnek az alábbiak alapján.

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.”

A nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (a továbbiakban: Nvtv.) 1. § (2) bekezdése szerint nemzeti vagyonba tartozik többek között:

„a) az állam vagy a helyi önkormányzat kizárólagos tulajdonában álló dolgok,  
b) az a) pont hatálya alá nem tartozó, az állam vagy a helyi önkormányzat tulajdonában lévő dolog,  
c) az állam vagy a helyi önkormányzat tulajdonában lévő pénzügyi eszközök, továbbá az államot vagy a helyi önkormányzatot megillető társasági részesedések,  
d) az államot vagy a helyi önkormányzatot megillető bármely vagyoni értékkel rendelkező jogosultság, amelyet jogszabály vagyoni értékű jogként nevesít,  
...”

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

Az Nvtv. 10. § (1) bekezdése értelmében a nemzeti vagyont, annak értékét és változásait a tulajdonosi joggyakorló nyilvántartja. Az érték nyilvántartásától el lehet tekinteni, ha az adott vagyontárgy értéke természeténél, jellegénél fogva nem állapítható meg. A nyilvántartásnak tartalmaznia kell a vagyon *elsődleges rendeltetése szerinti közfeladat megjelölését* is. A nyilvántartási adatok – a minősített adat védelméről szóló törvény szerinti minősített adat kivételével – nyilvánosak.

A Vértesi Erőmű Zrt.-hez érkezett adatigényléssel kapcsolatban a 25/2014. (VII. 22.) AB határozat mindenkire nézve kötelező erővel erősítette meg, hogy az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvény (a továbbiakban: Ávtv.) 5. § (1) és (2) bekezdései alapján – amelyek értelmében közérdekből nyilvános minden, az állami vagyonnal való gazdálkodásra és az azzal való rendelkezésre vonatkozó, közérdekű adatnak nem minősülő adat – az állami vagyonnal gazdálkodó vagy azzal rendelkező szerv vagy személy a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvény szerinti *közfeladatot ellátó szervnek vagy személynek minősül*.

Az Ávtv. hivatkozott szabálya tehát általánosságban terjeszti ki az Infotv. információszabadságra vonatkozó rendelkezéseinek alkalmazását az állami vagyonnal gazdálkodó szervekre és személyekre, amely a közpénzek, az állami vagyon működtetésének átláthatóságát biztosítja.

A közvetett állami tulajdonban lévő gazdasági társaságok és a nyilvánosság vonatkozásában az AB szintén a 25/2014. (VII. 22.) AB határozatában jelentős megállapításokat tett:

„ [...] a meghatározó befolyása a számvitelről szóló 2000. évi C. törvény (a továbbiakban: Számv. tv.) alapján is megállapítható. A Számv. tv. 3. § (2) bekezdésének 1. pont a) pontja értelmében anyavállalat „az a vállalkozó, amely egy másik vállalkozónál (a továbbiakban: leányvállalat) közvetlenül vagy leányvállalatán keresztül közvetetten meghatározó befolyást képes gyakorolni”, konkrétan azért, mert „a tulajdonosok (a részvényesek) szavazatának többségével (50 százalékot meghaladóval) tulajdoni hányada alapján egyedül rendelkezik”. A Számv. tv. 3. § (2) bekezdés 2. pontja szerint pedig leányvállalat „az a gazdasági társaság, amelyre az 1. pont szerinti anyavállalat meghatározó befolyást képes gyakorolni”. Ehhez hasonló rendelkezést tartalmaz a köztulajdonban álló gazdasági társaságok takarékosabb működéséről szóló 2009. évi CXXII. törvény (a továbbiakban: Kgttv.) is. A Kgttv. 1. § a) pontja alapján köztulajdonban álló gazdasági társaságnak minősül „az a gazdasági társaság, amelyben a Magyar Állam, helyi önkormányzat, a helyi önkormányzat jogi személyiséggel rendelkező társulása, többcélú kistérségi társulás, fejlesztési tanács, nemzetiségi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat jogi személyiségű társulása, költségvetési szerv vagy közalapítvány külön-külön vagy együttesen számítva többségi befolyással rendelkezik”. Többségi befolyás pedig a Kgttv. 1. § b) pontja értelmében „az olyan kapcsolat, amelynek révén a befolyással rendelkező egy jogi személyben a szavazatok több mint ötven százalékaival – közvetlenül vagy a jogi személyben szavazati joggal rendelkező más jogi személy (köztes vállalkozás) szavazati jogán keresztül – rendelkezik, azzal, hogy a közvetett módon való rendelkezés meghatározása során a jogi személyben szavazati joggal rendelkező más jogi személyt (köztes vállalkozást) megillető szavazati hányadot meg kell szorozni a befolyással rendelkezőnek a köztes vállalkozásban, illetve vállalkozásokban fennálló szavazati hányadával, ha azonban a köztes vállalkozásban fennálló szavazatainak hányada az ötven százalékot meghaladja, akkor azt egy egészként kell figyelembe venni. A befolyás számításánál nem kell figyelembe venni a huszonöt százalékot el nem érő közvetett befolyást”.

A Vtv. 5. § (2) bekezdésének a közérdekű adatok megismeréséhez való alkotmányos alapjog érvényesülésére figyelemmel történő értelmezéséből következik tehát, hogy a közérdekű adatok nyilvánosságának biztosítása szempontjából a tartós állami tulajdonban lévő anyavállalat 98%-os mértékű tulajdonában álló, s ennél fogva az anyavállalat meghatározó befolyása alatt álló leányvállalatot is olyan gazdasági társaságnak kell tekinteni, amely közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvény szerinti közfeladatot ellátó személynek minősül. Ezért az olyan gazdasági társaság, mint a Vértesi Erőmű Zrt. – a Vtv. 5. § (2) bekezdésének a közérdekű adatok megismeréséhez való alkotmányos alapjoggal összhangban történő értelmezése szerint – közfeladatot ellátó jogi személyként az adatnyilvánosság biztosítására köteles.“

A jelenleg hatályos jogszabályi környezet tehát – az Alaptörvény és annak Nemzeti hitvallása szellemében – a tisztességes közélet, a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodás és annak előfeltételeként a nyilvánosság általi ellenőrizhetőséget is megteremti.

A Hatóság felszólítására adott válaszában a Zrt. cáfolta, hogy közfeladatot ellátó szervnek minősülne. Érvelését mindenekelőtt a Magyar Nemzeti Bank államszervezeten belüli függetlenségét garantáló alaptörvényi rendelkezésre, a 41. cikkre alapozta, amely garantálja Magyarországon központi bankjának gazdasági függetlenségét. A vezérigazgató álláspontja szerint az MNB által alapított gazdasági társaságok nem minősülnek az Infotv. szerinti közfeladatot ellátó szervnek, így módon nem kell teljesíteniük az Alaptörvény VI. cikk (2)

bekezdésében garantált információszabadság érvényesülését. Indokolása középpontjában az áll, hogy bár az MNB részvénytársasági formában működik, és a részvények az állam tulajdonában vannak [a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény 5. § (1) és (4) bekezdés], mivel az Nvtv. 16. § (1) bekezdése külön törvényekben szabályozott vagyoni elemek körébe sorolja az MNB feletti tulajdonosi joggyakorlás módját, sem az Nvtv., sem az Ávtv. nem vonatkozik az MNB által alapított gazdálkodó szervezetekre.

Az Nvtv. 16. § (1) bekezdése úgy fogalmaz, hogy „*az e törvényben meghatározott elvek mentén*

*a) az állam tulajdonában álló vagyon feletti tulajdonosi joggyakorlás módját, valamint e vagyonnal való gazdálkodás szabályait az állami vagyonról szóló törvény,*

*b) a közszolgáltatási médiavagyon feletti tulajdonosi joggyakorlás módját, valamint e vagyonnal való gazdálkodás szabályait a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló törvény,*

*c) az önkormányzati vagyonnal való gazdálkodás részletes szabályait a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény,*

*d) az állam és a helyi önkormányzat kizárólagos gazdasági tevékenységei és a tevékenység végzéséhez szükséges vagyon hasznosításának átengedését a koncesszióról szóló törvény,*

*e) az MFB Magyar Fejlesztési Bank Zártkörűen Működő Részvénytársaság (a továbbiakban: MFB Zrt.), valamint azon gazdálkodó szervezetek feletti tulajdonosi joggyakorlás módját, amelyek felett az állam nevében az MFB Zrt. gyakorol tulajdonosi jogokat a Magyar Fejlesztési Bank Részvénytársaságról szóló törvény,*

*f) a Magyar Nemzeti Bank feletti tulajdonosi joggyakorlás módját a Magyar Nemzeti Bankról szóló törvény, (...)*”.

A Zrt. érvelésében azonban figyelmen kívül hagyta az Nvtv. 16. § (1) bekezdésének kezdő mondatát, amely szerint még ha ezen vagyonelemekkel való gazdálkodást külön törvény is szabályozza, a nemzeti vagyonnal való gazdálkodás *alapelveit köteles betartani*. Ezen alapelveket az Nvtv. III. fejezetében határozza meg.

Az alapelvek közül az első: „*A nemzeti vagyon alapvető rendeltetése a közfeladat ellátásának biztosítása, ideértve a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátását és e feladatok ellátásához szükséges infrastruktúra biztosítását. A nemzeti vagyonnal felelős módon, rendeltetésszerűen kell gazdálkodni*” [7. § (1) bekezdés].

Ugyanezen szakasz (2) bekezdése ehhez hasonlóan rendelkezik: „*A nemzeti vagyongazdálkodás feladata a nemzeti vagyon rendeltetésének megfelelő, az állam, az önkormányzat mindenkori teherbíró képességéhez igazodó, elsődlegesen a közfeladatok ellátásához és a mindenkori társadalmi szükségletek kielégítéséhez szükséges, egységes elveken alapuló, átlátható, hatékony és költségtakarékos működtetése, értékének megőrzése, állagának védelme, értéknövelő használata, hasznosítása, gyarapítása, továbbá az állam vagy a helyi önkormányzat feladatának ellátása szempontjából feleslegessé váló vagyontárgyak elidegenítése.*”

A Zrt. indoklásában kitér arra is, hogy mivel az MNB az államháztartási törvény értelmében nem minősül központi költségvetési szervnek, a „monetáris politika nem tartozik az államháztartás körébe”, az MNB részvényei ugyan a nemzeti vagyon körébe tartoznak, de az MNB vagyona már nem minősül nemzeti vagyon részének.

A Zrt. a Vértesi Erőmű Zrt-vel kapcsolatos AB határozat alkalmazását azzal cáfolta, hogy míg az Erőmű esetében – a feladatait tekintve – sokkal jobban megállapítható a közfeladatot ellátó jelleg, addig a KELER Zrt. esetében nem.

Az Infotv. 26. § (1) bekezdése értelmében az információszabadság mint alapjog érvényesülésének kötelezetti körébe tartoznak az állami, önkormányzati feladatot ellátó szervek, valamint a jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szervek.

Mivel azt a Zrt. sem vitatta, hogy az MNB közfeladatot ellátó szerv lenne, valamint ő is hivatkozott arra, hogy az MNBtv. 162. § (2) bekezdése szerint az MNB *„feladataival és elsődleges céljával összhangban, a többségi tulajdonában álló gazdasági társaságok alapíthat vagy alapítványt hozhat létre”*. Az MNBtv. 162. § (2) bekezdése alapján az MNB feladatával – amely vitathatatlanul az Alaptörvény által meghatározott közfeladat – összefüggő feladatoknak kell, hogy minősüljenek, hiszen akkor az MNBtv. sérelme, illetve az Nvtv. 7. § (1) bekezdése sérülne.

A fentiekén túl továbbá az Alkotmánybíróság az információszabadság kötelezetti körének meghatározásakor megállapította, hogy az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdését is figyelembe véve, nem kétséges, hogy a közérdekű adatokhoz való hozzáférést – különösen erre irányuló igény esetén – az ilyen adatot kezelő szervezetnek is biztosítania kell [21/2013. (VII. 19.) AB határozat]. Az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdése kinyilvánítja ugyanis, hogy a *„közpénzekre és a nemzeti vagyponra vonatkozó adatok közérdekű adatok”*, ezeket tehát *„az átláthatóság és a közélet tisztaságának elve szerint kell kezelni”*, s a nyilvánosság előtti elszámolást a *„közpénzekkel gazdálkodó minden szervezet”* kötelességévé teszi.

Az AB a 3026/2015. (II. 9.) AB határozatában megállapította, hogy az „Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdéséből – különösen annak utolsó mondatából – tehát egyértelműen következik, hogy a közérdekű adatszolgáltatás kötelezettsége nem függvénye annak, hogy közérdekű adatot birtokló szervezet milyen szervtípusba tartozik, milyen tulajdonban van, milyen tevékenységet folytat, a közérdekű adatszolgáltatásra irányuló kötelezettséget önmagában megteremti az a tény, hogy a szervezet közérdekű adatot birtokol”.

Tekintettel arra, hogy a Hatóság álláspontja szerint önmagában az, hogy az MNB alkotmányos státuszát megalapozó rendelkezések a függetlenség garantálása érdekében speciális törvényi szabályozást rendelt el, az MNB gazdálkodására vonatkozó adatok, valamint az MNB vagyonával való rendelkezés során létrehozott gazdasági társaságok működésére, gazdálkodására alkalmazni kell az Alaptörvény Nemzeti hitvallásában meghatározott elv, a tisztességes közélet érvényesülése érdekében az Nvtv. alapelvei között meghatározott átlátható gazdálkodás elvét.

A Hatóság továbbra is fenntartja álláspontját, amely a KELER Zrt. az Infotv. szerinti közfeladatot ellátó szervnek minősül, így köteles mind az egyedi adatigényléseket, mind az általános és különös közzétételi kötelezettséget teljesíteni.

Ez azt jelenti, hogy a céget terheli az Infotv. 33. §-ban meghatározott általános elektronikus közzétételi kötelezettség, és *közfeladat-ellátásával összefüggő tevékenységéhez kapcsolódóan* az 1. melléklet szerinti általános közzétételi listában meghatározott adatokat az 1. mellékletben foglaltak szerint közzé kell tennie [37. § (1) bekezdés]. A cég elektronikus közzétételi kötelezettségének választása szerint saját vagy társulásai által közösen működtetett, illetve a felügyeletét, szakmai irányítását vagy működésével kapcsolatos

koordinációt ellátó szervek által fenntartott, valamint a [www.kozadat.hu](http://www.kozadat.hu) honlapon való közzététellel is eleget tehet [33. § (3) bekezdés].

Az Infotv. szerinti általános közzétételi kötelezettségen túl, más jogszabály is megállapíthat különös közzétételi kötelezettséget [Infotv. 37. § (2) bekezdés], így a köztulajdonban lévő gazdasági társaságok takarékosabb működéséről szóló 2009. évi CXXII. törvény (a továbbiakban: Kgtv.) hatálya alá is tartoznak a legalább többségi állami vagy önkormányzati tulajdonban lévő gazdasági társaságok. A Kgtv. 2. §-a értelmében a közzététel időpontjában fennálló adatok alapján kötelesek ezen cégek közzétenni a vezető tisztségviselők, a felügyelőbizottsági tagok, a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (a továbbiakban: Mt.) 208. §-a szerint vezető állású munkavállalók, valamint az önállóan cégjegyzésre vagy a bankszámla feletti rendelkezésre jogosult munkavállalók ott felsorolt közérdekből nyilvános személyes adatait.

Az KELER Zrt. az MNB többségi tulajdonában áll, az Infotv. szerinti közfeladatot ellátó szervnek minősül, így köteles az Infotv. 37. § (1) bekezdés szerinti általános elektronikus közzétételi kötelezettség teljesítésére, tehát az Infotv. 1. számú melléklet szerinti közzétételi lista adatait saját honlapján vagy az MNB honlapján közzétenni, ugyanezen adatokat az Egységes Közadatkereső Rendszerben a [www.kozadat.hu](http://www.kozadat.hu) oldalon elérhetővé tenni, valamint a Kgtv. szerinti különös közzétételi lista adatait szintén közzétenni.

Tekintettel arra, hogy sem az Infotv. szerinti általános közzétételi kötelezettségének (1. számú melléklet), sem a Kgtv. szerinti különös közzétételi kötelezettségének nem tesz hiánytalanul eleget a KELER Zrt., a Hatóság az Infotv. 56. § (1) bekezdés alapján felszólította a Zrt.-t, hogy haladéktalanul gondoskodjon az adatok hiánytalan közzétételéről.

A Zrt. nem értett egyet a felszólításban foglaltakkal, és az Infotv. szerinti általános közzétételi kötelezettségének (1. számú melléklet) továbbra sem tesz maradéktalanul eleget, ezért a Hatóság az Infotv. 58. § (2) bekezdés d) pontja, valamint az Infotv. 59. § (1) bekezdése alapján jelentést tesz közzé a honlapján.

Budapest, 2016. február „8” „

  
Dr. Péterfalvi Attila  
elnök  
c. egyetemi tanár