



Ügyszám: NAIH/2016/185/3/IV.
Előzmény: NAIH/2015/4993/IV.

A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság

jelentése

az ATEV Fehérjefeldolgozó Zrt. információszabadsággal kapcsolatos jogsértése tárgyában

A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (a továbbiakban: Hatóság) bejelentés alapján vizsgálatot indított az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) 38. § (3) bekezdés a) pontjának megfelelően, mivel az ATEV Fehérjefeldolgozó Zrt. (a továbbiakban: Zrt.) nem teljesítette a bejelentő közérdekű adat megismerése iránti igényét.

A bejelentő azt kifogásolta, hogy az ATEV Fehérjefeldolgozó Zrt. (a továbbiakban: Zrt.) üzleti titokra hivatkozással nem teljesítette a 2015. június 7-én elküldött, és a [http://kimittud.atlatszo.hu/request/netto 5 millio forintot elero sz 3 elerési úton található adatigénylését](http://kimittud.atlatszo.hu/request/netto_5_millio_forintot_elero_sz_3_elerési_úton_található_adatigénylését), amely az Zrt. által 2007.01.01. és 2015.06.07. között kötött és nettó 5 millió forintot elérő szerződések egyes adatainak megismerésére irányult.

A Zrt. 2015. június 15-én kelt válaszában az Infotv. 30. § (3) bekezdésére hivatkozva tagadta meg az adatigénylést, és tájékoztatta az adatigénylőt arról, hogy az igényelt adatok üzleti titoknak minősülnek.

A Hatóság 2015. szeptember 17-én az Infotv. 56. § (1) bekezdése értelmében felszólította a Zrt.-t, hogy a Hatóság levelének kézhezvételét követő 8 napon belül

1. az Infotv. 28-30. §-aiban meghatározott rend szerint adja ki a bejelentőnek a kért adatokat a KiMitTud adatigénylő rendszeren keresztül, valamint
2. az Infotv. 37. § alapján tegye közzé honlapján az 1. számú melléklet III./4. pontban meghatározott, az államháztartás pénzeszközei felhasználásával, az államháztartáshoz tartozó vagyonnal történő gazdálkodással összefüggő, ötmillió forintot elérő vagy azt meghaladó értékű szerződésekre vonatkozó adatokat.

A Zrt. 2015. október 19-én kelt válaszában tájékoztatta a Hatóságot arról, hogy álláspontja szerint „*az ATEV Fehérjefeldolgozó Zrt. a szerződéses gazdálkodási tevékenysége körében állami támogatásban nem részesül, az állati melléktermékek begyűjtésére és megsemmisítésére nyújtott állami támogatás kedvezményezettje ugyanis nem a társaság, hanem a szolgáltatást igénybe vevő termelők, illetve állattartók.*” Kifejtette továbbá, hogy az adatigénylésben megjelölt szerződések esetében „*nem az ATEV Fehérjefeldolgozó Zrt. rendelt meg szolgáltatást, hanem a termelők, illetve az állattartók, és az ehhez járó állami támogatásban is ők részesültek,*” ezért az Infotv. 1. számú mellékletének III./4. pontjában előírt közzétételi kötelezettség nem terjed ki a Zrt.-re.

A Hatóság a NAIH/2015/4993/3/IV. számú felszólításban foglaltakat fenntartva 2015. december 18-én az Infotv. 56. § (1) bekezdése alapján ismételten felszólította a Zrt.-t arra, hogy

1. az Infotv. 28-30. §-aiban meghatározott rend szerint adja ki a bejelentőnek az általa kért és a Zrt. kezelésében lévő adatokat a KiMitTud adatigénylő rendszeren keresztül, valamint

2. az Infotv. 37. § alapján tegye közzé honlapján az 1. számú melléklet III./4. pontban meghatározott, az államháztartás pénzeszközei felhasználásával, az államháztartáshoz tartozó vagyonnal történő gazdálkodással összefüggő, ötmillió forintot elérő vagy azt meghaladó értékű szerződésekre vonatkozó adatokat.

A Zrt. 2016. január 25. napján kelt válaszában ismételten egyet nem értését fejezte ki a Hatóság felszólításában foglaltakra vonatkozóan. Fenntartotta azt az álláspontját, hogy az a tény, hogy a Társaság állami tulajdonban van, nem alapozza meg a közfeladatot ellátó szerv minőségét. Kifejtette továbbá, hogy a 2007-2009 között kötött szerződéseket 5 év elteltével a jogszabályok és a Zrt. iratkezelési szabályzata alapján irattárba adás nélkül megsemmisítették, így ezek már nincsenek a kezelésében. Előadta továbbá, hogy tekintettel arra, hogy az Országos Rendőr-főkapitányság hűtlen kezelés alapos gyanúja miatt nyomozást folytat, így „az azzal érintett szerződéseket még akkor sem lehetne az adatigénylő rendelkezésére bocsátani, amennyiben a Zrt. közfeladatot ellátó szervnek minősítene”.

Tekintettel arra, hogy a Zrt. a Hatóság felszólításaiban foglaltaknak nem tett eleget, a Hatóság az Infotv. 58. § (2) bekezdés d) pontja alapján további intézkedésként, az Infotv. 59. § (3) bekezdése alapján jelentést tesz közzé a honlapján az alábbi megállapításokkal.

Az Infotv. 3. § 5. pontja értelmében közérdekű adat a közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő és tevékenységére vonatkozó vagy közfeladatának ellátásával összefüggésben keletkezett nem személyes adat. A fogalom-meghatározás példalázó jelleggel felsorol különböző közérdekű adatfajtákat (a hatáskörre, illetékességre, szervezeti felépítésre, szakmai tevékenységre, a birtokolt adatfajtákra és a működést szabályozó jogszabályokra, valamint a gazdálkodásra, a megkötött szerződésekre vonatkozó adatok), amelyeket kifejezetten közérdekű adatnak minősít.

Az Infotv. 3. § 6. pontja értelmében közérdekből nyilvános adat a közérdekű adat fogalma alá nem tartozó minden olyan adat, amelynek nyilvánosságra hozatalát, megismerhetőségét vagy hozzáférhetővé tételét törvény közérdekből elrendeli.

Az Alaptörvény 38. cikkének (1) bekezdése értelmében az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon, míg 39. cikke (2) bekezdése a közpénzekkel való gazdálkodás átláthatóságának követelményét, a közpénzekre és a nemzeti vagyona 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 vagyona vonatkozó adatok közérdekű adatok.”

Ezen alkotmányos követelmény kiterjed a közpénzekkel való gazdálkodás követhetőségére, átláthatóságára, a nemzeti vagyon átengedésének nyilvánosság előtti elszámoltathatóságára is. Maga az Alaptörvény fogalmazza meg ezen cikkében a közhatalom gyakorlásának, a közpénzek felhasználásának azon korlátját, hogy a nemzeti vagyont, a közélet tisztaságának elve szerint kell kezelni. Magyarország legmagasabb szintű jogforrása a nyilvánosság általi ellenőrizhetőséget egyrészt az egyének alapjogának deklarálásával biztosítja, másrészt – azt egyértelműsítve, kiegészítve – a közpénzek felhasználásával kapcsolatos adatokat közérdekű adattá nyilvánítja, harmadrészt az átláthatóságot a közfeladatot ellátó szervek, a közpénzekkel gazdálkodó szervek kötelezettségévé teszi.

Az Alkotmánybíróság a 21/2013. (VII. 19.) számú határozatában az Alaptörvény 39. § cikk (2) bekezdésével kapcsolatban a következőket fejtette ki:

„1.2.2. Az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdése – a közérdekű adatok egyik fajtájával, a közpénzekre és a nemzeti vagyonra vonatkozó adatokkal összefüggésben – a rendelkezés szövegében kifejezetten megjeleníti a közérdekű adatként történő alaptörvényi minősítés célját: 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. A Nemzeti hitvallás értelmében: „[v]alljuk, hogy népuralom csak ott van, ahol az állam szolgálja polgárait, ügyeiket méltányosan, visszaélés és részrehajlás nélkül intézi. Ennél fogva a polgárait szolgáló demokratikus állam működésének egészével, általánosságban a közfeladatok ellátásával kapcsolatos alaptörvényi követelmény tehát az átláthatóság és a közélet tisztasága, valamint a közügyek méltányos, visszaélés és részrehajlás nélküli intézése. A véleménynyilvánításhoz való jog biztosítása mellett, illetve azon keresztül a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való alapvető jog végeredményben e fenti követelmény érvényre juttatására hivatott.”

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. 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 jelenlegi jogszabályi környezet tehát nem csak arra helyezi a hangsúlyt, hogy valamely szerv, személy jogszabályban meghatározott tényleges közfeladatot lát-e el, hanem a nemzeti vagyonnal való rendelkezés és gazdálkodás tényére.

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) illető 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.”

Az információszabadság, az átláthatóság biztosítása érdekében az Infotv. a közérdekű adatok megismerhetővé tételének két módját szabályozza: az egyedi adatigénylés alapján történő adatszolgáltatást (Infotv. 28. § - 31. §) és az egyedi adatigénylés nélküli közzétételt – a proaktív adatszolgáltatást (Infotv. 33. § - 37. §). A közzétételi kötelezettség teljesítésétől függetlenül tehát az egyedi adatigényléseket is teljesíteni kell.

Az Infotv. 32. §-a értelmében minden közfeladatot ellátó szerv köteles 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 – elősegíteni és biztosítani a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását.

Ezen általános tájékoztatási kötelezettségen túl az Infotv. 33. §-a a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok egy meghatározott köre tekintetében elektronikus közzétételi kötelezettséget is előír. Az Infotv. 37. §-a által előírt módon, az 1. számú melléklet III./4. pontja alapján a közfeladatot ellátó szerv közzéteszi az államháztartás pénzeszközei felhasználásával, az államháztartáshoz tartozó vagyonnal történő gazdálkodással összefüggő, ötmillió forintot elérő vagy azt meghaladó értékű szerződésekre vonatkozó adatokat.

Az üzleti titokra mint megtagadási okra való hivatkozással kapcsolatba a Hatóság tájékoztatja, hogy az Infotv. 27. § (3) – (3b) bekezdéseinek értelmében sem a közfeladatot ellátó szerv, sem a vele szerződő felek nem hivatkozhatnak üzleti titokra az adatigénylés teljesítésekor, kizárólag a védett ismereteket (Ptk. 2:47. § (2) bekezdés) lehet az Infotv. 30. § (1) bekezdése alapján felismerhetetlenné tenni a másolatok elkészítése során.

A fentiek alapján egyértelműen megállapítható, hogy a Zrt. a közpénzekkel való gazdálkodás ténye, valamint azon tény, hogy a nyilvános cégszerűségi adatok szerint a 100%-os állami tulajdonban lévő Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt. a többségi részvényese, megalapozza közfeladatot ellátó szerv minőségét. Ennek megítélése során nincs jelentősége annak, hogy a Zrt. részesül-e állami támogatásban, vagy a vele szerződésben álló felek. Önmagában az a tény, hogy a Zrt. többségi állami tulajdonban van, megalapozza azt, hogy közfeladatot ellátó szervnek minősüljön, és így a gazdálkodásával kapcsolatos adatok – így a bevételei is – közérdekű adatok, amelyeket bárki megismerhet.

Bízom benne, hogy a fenti jelentés alkalmas lesz az ügyben az információszabadsághoz fűződő joggal összefüggő jogsérelem orvoslására és a jövőbeni hasonló jogsértések elkerülésére.

Budapest, 2016. február „ 19 ”

Üdvözlettel:


Dr. Péterfalvi Attila
elnök
egyetemi tanár

