



Ügyszám: NAIH/2017/749/fi/V.

A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság

jelentése

a Volánbusz Zrt. információszabadsággal kapcsolatos jogsértése tárgyában

Állampolgári bejelentés érkezett a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatósághoz (a továbbiakban: Hatóság), amelyben a bejelentő azt kifogásolta, hogy a Volánbusz Zrt. (a továbbiakban: Zrt.) nem teljesítette adatigénylését, amelyben egyes járműreklámokkal kapcsolatos szerződéseket kívánt megismerni. A Zrt. az erre irányuló adatigénylést arra hivatkozással utasította el, hogy a reklámszerződés *„részletei üzleti érdeksérelem nélkül nem adhatók ki.”*

Az adatigényléssel összefüggésben 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 2017. február 13-án az Infotv. 56. § (1) bekezdése alapján felszólította a Volánbusz Zrt.-t, hogy az Infotv. 28-30. §-aiban meghatározott rend szerint küldje meg a bejelentőnek a kért adatokat.

A Hatóság felszólításában az alábbi megállapításokat tette:

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 példálózó 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 vagyontól való gazdálkodás 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 vagyontól való gazdálkodás 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. 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 vagyonnal gazdálkodó vagy azzal rendelkező szerv vagy személy a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvény szerinti közfeladatot ellátó szervnek vagy személynek minősül. Az AB ezzel általánosságban terjesztette ki az Infotv. információszabadságra vonatkozó rendelkezéseinek alkalmazását az állami vagyonnal gazdálkodó szervekre és személyekre, amely a közpénzek, az állami vagyon működtetésének átláthatóságát biztosítja.

A fentiek alapján a Hatóság megállapította, hogy a Zrt. mint 100%-os állami tulajdonban lévő

gazdasági társaság az Infotv. 26. § (1) bekezdésének kötelezettje, így a kezelésében lévő, tevékenységével valamint gazdálkodásával összefüggő adatok – például az általa kötött szerződések – közérdekű és közérdekből nyilvános adatokat tartalmaznak, amelyeket az Infotv. 26. § (1) bekezdése alapján bárki megismerhet.

A Hatóság felhívta a Zrt. figyelmét arra, hogy az Infotv. 27. § (3) bekezdése értelmében a központi költségvetés felhasználásával, költségvetést érintő juttatással összefüggő adatok közérdekből nyilvános adatnak minősülnek, még akkor is, ha a közfeladatot ellátó szervek magántulajdonban lévő gazdasági társasággal vagy természetes személlyel kötnek szerződést. Az Infotv. 27. § (3)-(3b) bekezdései – a korábbi „üvegseb-szabályok” tartalmát megtartva – közérdekből nyilvános adatnak minősítik a központi és a helyi önkormányzati költségvetés, illetve az európai uniós önkormányzati vagydon kezelésével, birtoklásával, használatával, hasznosításával, az azzal történő 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.

Az Infotv. 27. § (3)-(3b) bekezdések értelmében sem a közfeladatot ellátó szerv, sem a vele szerződő felek nem hivatkozhatnak üzleti titokra az adatigénylés teljesítésekor, kizárólag a védett ismereteket (a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 2:47. § (2) bekezdés) lehet az Infotv. 30. § (1) bekezdése alapján felismerhetetlenné tenni az adatigénylés teljesítése során.

Ez alapján egyértelműen megállapítható, hogy a bejelentő által megismerni kívánt szerződéseket egy 100%-os állami tulajdonban álló, vagyis közpénzzel gazdálkodó gazdasági társaság kötötte, amely kötelezettje az Infotv. III. fejezetének, és amely a fentiek alapján nem hivatkozhat általánosságban üzleti titokra.

Tájékoztatva a Hatóság a Zrt.-t arról is, hogy a hatályos jogszabályok szerint a közfeladatot ellátó szervek kezelésében lévő és tevékenységére vonatkozó minden adat közérdekű, függetlenül attól, hogy nyilvánosságuk korlátozott-e, és az egyes dokumentumok vonatkozásában nem az iratelv, hanem az adatelv érvényesül. Ez azt jelenti, hogy egy-egy dokumentumon belül lehetnek személyes adatok, minősített adatok, védett ismeretek, azonban nem lehet megtagadni egy teljes dokumentumra irányuló adatigénylés teljesítését, hanem az Infotv. 30. § (1) bekezdése alapján a másolaton a meg nem ismerhető adatot felismerhetetlenné kell tenni.

A Zrt. 2017. március 6-án kelt levelében tájékoztatta a Hatóságot arról, hogy a szerződés másolatát a felszólításban megjelölt határidőn belül megküldte a bejelentőnek, és válaszához mellékelte az ennek igazolására szóló dokumentumokat.

A Hatóság megvizsgálta a bejelentőnek megküldött szerződést, és megállapította, hogy azon a Zrt. olyan adatokat is kitakart, amelyek az Infotv. alapján közérdekű és közérdekből nyilvános adatoknak minősülnek. Felismerhetetlenné tette például az értékesítési díjat, illetve a hirdetési díjat.

A Hatóság, fenntartva a felszólításban kifejtetteket, az Infotv. 56. § (1) bekezdése alapján 2017. május 23-án ismételten felszólította a Volánbusz Zrt.-t, hogy az Infotv. 28-30. §-aiban meghatározott rend szerint a szerződést oly módon küldje meg a bejelentőnek, hogy azon a szerződés értékére utaló, közérdekből nyilvános adatok ne legyenek felismerhetetlenné téve.

A Hatóság ismételt felszólításában újra felhívta a Zrt. figyelmét arra, hogy 100%-os állami tulajdonban lévő gazdasági társaságként az Infotv. 26. § (1) bekezdésének kötelezettje, így a

kezelésében lévő, tevékenységével valamint gazdálkodásával összefüggő adatok – például az általa kötött szerződések – közérdekű és közérdekből nyilvános adatokat tartalmaznak, amelyeket az Infotv. 26. § (1) bekezdése alapján bárki megismerhet.

A Hatóság ismételten tájékoztatta a Zrt.-t arról, hogy az Infotv. 27. § (3)-(3b) bekezdései közérdekből nyilvános adatnak minősíti a központi és a helyi önkormányzati költségvetés, illetve az európai uniós önkormányzati vagyon kezelésével, birtoklásával, használatával, hasznosításával, az azzal történő rendelkezéssel, annak megterhelésével az ilyen vagyont érintő bármilyen jog megszerzésével kapcsolatos adatot, valamint azt az adatot, amelynek megismerését vagy nyilvánosságra hozatalát külön törvény közérdekből elrendeli.

Az Infotv. 27. § (3)-(3b) bekezdések értelmében sem a közfeladatot ellátó szerv, sem a vele szerződő felek nem hivatkozhatnak üzleti titokra az adatigénylés teljesítésekor, kizárólag a védett ismereteket (a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 2:47. § (2) bekezdés) lehet az Infotv. 30. § (1) bekezdése alapján felismerhetetlenné tenni az adatigénylés teljesítése során.

Egy 100%-os állami tulajdonban lévő gazdasági társaság által egy Kft.-nek szerződés alapján fizetendő megbízási díj, illetve a szerződés alapján részére a Kft. által fizetendő hirdetési díj és technikai díj (vagyis az állami tulajdonban lévő gazdasági társaság bevétele) az Infotv. 27. § (3) bekezdése alapján közérdekből nyilvános adatnak minősül.

A Zrt. 2017- június 15-én kelt válaszában tájékoztatta a Hatóságot álláspontjáról, miszerint „Társaságunk árképzését továbbra is a Ptk. szerinti üzleti titoknak tekinti. Álláspontunk szerint az árképzés egy olyan munkafolyamat, munkamódszer, amely révén bármely piacon szereplő cég versenyezteti az ügyfeleket, ennek nyilvánosságra kerülése veszélyeztetné azt a törekvést, hogy árbevételét maximalizálja a cég.” A Zrt. tehát az Infotv. 27. § (3) bekezdésére hivatkozva fenntartotta álláspontját, hogy a szerződésben a hirdetési díjat és technikai díjat felismerhetetlenné kell tenni.

Tekintettel arra, hogy a Zrt. nem teljesítette a felszólításban foglaltakat, és továbbra is megsérti a bejelentő közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez fűződő jogát, a Hatóság az Infotv. 58. § (2) bekezdés d) pontja alapján további intézkedésként, az Infotv. 59. § (3) bekezdése alapján jelentést tesz közzé a honlapján.

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

Budapest, 2017. július „24.”


Dr. Péterfalyi Attila
elnök
c. egyetemi tanár