



NAIH/2016/560/G/V

Ügyiratszám: NAIH/2015/5509/ IV.

### Jelentés

#### az Erzsébet Üzemeltető Kft.-hez érkezett adatigénylés jogellenes megtagadásáról

A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (a továbbiakban: Hatóság), az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) 38. § (3) bekezdés a) pontja alapján vizsgálatot indított, mivel egy bejelentő az Erzsébet Üzemeltető Kft. közérdekű adatigénylés teljesítésével kapcsolatos eljárását kifogásolta.

A bejelentő levelében előadta, hogy az Erzsébet Üzemeltető Kft. megtagadta adatigénylését, mely az alábbi adatok megküldésére irányult:

- Az Erzsébet Üzemeltető Kft. 2013. december 5-e óta kikkel (mely gazdasági társasággal, természetes személlyel, milyen tartalommal (milyen áru vagy szolgáltatás megvásárlására) és mekkora összegre kötött szerződést, amelynek értéke meghaladta az 5 millió forintot?
- Az előző pontban jelzett szerződések közül melyik és mekkora összeggel szolgálta az Erzsébet-táborok üzemeltetését?
- Mi azoknak a belső szabályzatoknak a tartalma, amelyek alapján a beszerzéseket lebonyolítják, és a szállítókat kiválasztják?
- Melyek voltak az Erzsébet Szállodák, Táborok és Vendégházak Nonprofit Kft. 5 millió forint értékhatár fölötti szerződései (szerződő partner, tartalom, összeg), amelyek az Erzsébet-táborok működtetését szolgálták?
- Az Erzsébet-táborok létezése óta évente hányan vették igénybe a táborok szolgáltatásait?

Az igénylő ezen túlmenően azoknak a tanulmányoknak másolatban történő kiadását is kérte, amelyek az Erzsébet-táborok eredményességéről készültek.

Az igénylő sérelmezte, hogy adatigénylését arra való hivatkozással nem teljesítették, hogy közérdekű adatot, illetve közérdekből nyilvános adatot az Erzsébet Üzemeltető Kft. nem kezel, és nem tartozik az Infotv. hatálya alá.

Az ügyben a Hatóság az Infotv. 56. § (1) bekezdése alapján 2015. december 7-én a Hatóság felszólította az Erzsébet Üzemeltető Kft.-t, hogy 30 napon belül küldje meg a bejelentőnek az adaigénylésében megjelölt dokumentumok másolatát. Miután az Erzsébet Üzemeltető Kft. nem tett eleget a Hatóság felszólításában foglaltaknak, a Hatóság 2016. január 25-én ismételten felszólította a céget az adatigénylés teljesítésére. Az Erzsébet Üzemeltető Kft. 2016. február 11-én kelt válaszában továbbra is vitatta az adatigénylés teljesítésével összefüggésben a Hatóság megállapításait, és ragaszkodott azon álláspontjához, hogy az Erzsébet Üzemeltető Kft. nem tartozik az Infotv. 3. § (5) bekezdésében foglalt alanyi körbe.

A Hatóság a felszólításaiban kifejtett, alább részletezett megállapításokat, érveket továbbra is fenntartja, és az Infotv. 58. § (2) bekezdés d) pontja alapján további intézkedésként, az Infotv. 59. § (3) bekezdése alapján jelentést tesz közzé a honlapján.

Az Infotv. 3. § 5. pontja szerint „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”.

Az Infotv. 26. § (1) bekezdése alapján „az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szervnek vagy személynek (a továbbiakban együtt: közfeladatot ellátó szerv) lehetővé kell tennie, hogy a kezelésében lévő közérdekű adatot és közérdekből nyilvános adatot – az e törvényben meghatározott kivételekkel – erre irányuló igény alapján bárki megismerhesse”.

Az Alaptörvény 38. cikke értelmében az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon. Vagyon alatt értendők többek között az állam és a helyi önkormányzatok tulajdonában lévő dolgok, pénzügyi eszközök, vagyoni értékkel rendelkező jogok, társasági részesedések. Az állam és a helyi önkormányzatok tulajdonában álló gazdálkodó szervezetek törvényben meghatározott módon, önállóan és felelősen gazdálkodnak a törvényesség, a célszerűség és az eredményesség követelményei szerint. A nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodás szabályait a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (a továbbiakban: Nvtv.) tartalmazza, amely szerint a nemzeti vagyont, annak értékét és változásait a tulajdonosi joggyakorló nyilvántartja. A nyilvántartási adatok – a minősített adat védelméről szóló törvény szerinti minősített adat kivételével – nyilvánosak [Nvtv. 10. §].

Az Alaptörvény ezen cikke a közpénzekkel való gazdálkodás átláthatóságának követelményét, a 39. cikk (2) bekezdése pedig a közpénzekre és a nemzeti vagyonra vonatkozó adatok közérdekű adattá minősítését alkotmányos rangra emelte.

Az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvény (a továbbiakban: Ávtv.) 5. § (1)-(2) bekezdései értelmében közérdekből nyilvános minden, az állami vagyonnal való gazdálkodásra és az azzal való rendelkezésre vonatkozó, közérdekű adatnak nem minősülő adat. Külön törvény az adat megismerhetőségét korlátozhatja. Az állami vagyonnal gazdálkodó vagy azzal rendelkező szerv vagy személy a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvény szerinti közfeladatot ellátó szervnek vagy személynek minősül.

Az Alkotmánybíróság már a 34/1994. (VI. 24.) AB határozatában hangsúlyozta, hogy az információszabadság korlátozása csak akkor fogadható el alkotmányosan indokoltnak, ha azt más alapjog érvényesülése kényszerítően indokolja. Ennek megfelelően az Infotv. 27. § (3) – (3b) bekezdései szabályozzák az üzleti titok és az információszabadság ütközését feloldó rendelkezéseket.

Közérdekből nyilvános adatként nem minősül üzleti titoknak a központi és a helyi önkormányzati költségvetés, illetve az európai uniós támogatás felhasználásával, költségvetést érintő juttatással, kedvezményel, 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 [Infotv. 27. § (3) bekezdés].

Az Erzsébet-programról szóló 2012. évi CIII. törvény 6/A. §-a értelmében a törvény 1. mellékletben meghatározott állami vagyon vagyongazdálkodója az Erzsébet Vagyonkezelő Korlátolt Felelősségű Társaság. A nyilvános cégadatok tanúsága szerint az állami vagyon tekintetében vagyongazdálkodói jogosítvánnyal rendelkező Erzsébet Vagyonkezelő Korlátolt Felelősségű Társaság 100%-os tulajdonosa az Erzsébet Üzemeltető Kft.-nek.

Az Erzsébet-program törvény által deklarált célja, hogy a meglévő keretek között jelentősen csökkentse azon szociálisan rászorulókat, különösen gyermekek számát, akik részére nem biztosított a napi többszöri étkezés, az életkoruknak megfelelő egészséges táplálék, a tudás megszerzéséhez szükséges egészségi állapot, a regenerációhoz szükséges aktív kikapcsolódás lehetősége. Az Erzsébet-program végrehajtásáról a Magyar Nemzeti Üdülési Alapítvány (a továbbiakban: MNÜA) gondoskodik.

Az Erzsébet-program végrehajtása érdekében az MNÜA közfeladatként

- a) szociális célú üdültetéshez,
- b) szociális célú étkeztetéshez,
- c) ifjúsági és gyermekvédelmi programokban való részvételhez,
- d) külön törvény szerinti szociális és gyermekvédelmi támogatások Erzsébet-utalványban történő folyósításához,
- e) az a)-d) pontban foglaltakkal összefüggő egyéb szociális célú feladatok ellátásához kapcsolódó szervezési és lebonyolítási teendőket láthat el.

Az Erzsébet Üzemeltető Kft. azzal a céllal jött létre, hogy az Erzsébet programban résztvevő, elsősorban szociálisan rászorultak, gyermekek üdültetésének, táboroztatásának háttérbázisául szolgáló ingatlan együttest üzemeltesse, karbantartsa. A Hatóság álláspontja szerint a társaság létrehozatalának céljai egybeesnek a fenti törvényben megjelölt jogalkotói célokkal, ebből következően megállapítható, hogy az Erzsébet Üzemeltető Kft. által kifejtett tevékenység a törvényben nevesített közfeladat ellátásához kapcsolódik, annak szerves részét képezi. Az Erzsébet program háttérbázisául szolgáló ingatlan együttes pedig lényegében nem más, mint azok az állami tulajdonban lévő ingatlanok, melyeket a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt. az Erzsébet program céljára átadott.

A cégnyilvántartás adatai alapján az is megállapítható, hogy az Erzsébet Vagyonkezelő Kft.-nek az a HUNGUEST Vagyonkezelő Zrt. a tulajdonosa, mely esetében a szavazati jog több, mint 50 %-át a Magyar Nemzeti Üdülési Alapítvány gyakorolja.

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 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.

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 vagyonnról 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 rendelkeznek”. 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 százalékával – 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.”

Összességében tehát megállapítható, hogy a jelenleg hatályos jogszabályi környezet – 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 a vizsgálat eredményeként megállapította, hogy  
– az Erzsébet Üzemeltető Kft. az Infotv. szerinti közfeladatot ellátó szervnek minősül, mivel ténylegesen közfeladatot lát el  
– az adatigényléssel érintett adatok közérdekű és közérdekből nyilvános adatoknak minősülnek, így az Erzsébet Üzemeltető Kft. jogellenesen tagadta meg az adatigénylés teljesítését.

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. március „ 18 „

Üdvözlettel:

  
Dr. Péterfalvi Attila  
elnök  
c. egyetemi tanár