Ügyszám: ABI-735-2/2011/P

Tisztelt […]!

Hivatkozva hozzám érkezett beadványára, melyben a Balatoni Hajózási Zrt. által kötött szerződések nyilvánosságával kapcsolatban kér állásfoglalást, az alábbiakról tájékoztatom:

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (Avtv.) 2. § 4. pontja szerint közérdekű adatnak minősül az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő, valamint a tevékenységére vonatkozó, a személyes adat fogalma alá nem eső, bármilyen módon vagy formában rögzített információ vagy ismeret, függetlenül kezelésének módjától, önálló vagy gyűjteményes jellegétől. Közérdekből nyilvános adat az Avtv. 2. § 5. pontja szerint a közérdekű adat fogalma alá nem tartozó minden olyan adat, amelynek nyilvánosságra hozatalát vagy hozzáférhetővé tételét törvény közérdekből elrendeli.

A Balatoni Hajózási Zrt. – ahogy Ön is írja – 100 %-ban 22 balatoni önkormányzat tulajdonában áll. A Balatoni Hajózási Rt. jogelődjét 1949-ben államosították és 1955-ig Balatoni Hajózási Nemzeti Vállalat néven működött. Ekkor beolvadt a Magyar Hajózási Rt.-be. 1990. január 1-től kezdve a vállalat társasági formája korlátolt felelősségű társaságra változott. 1996. június 30-án létrejött a MAHART cégcsoport leányvállalataként működő MAHART Balatoni Hajózási Rt.; mely 2001. december 14-ig létezett. 2002 elején 22 balatoni (kikötői) önkormányzat az állami vagyonkezelőtől megszerezte a vállalkozás részvényeinek 51%-át. A részvények további 49%-át a Magyar Fejlesztési Bank Rt. kapta meg, melytől ez a részvénycsomag később visszakerült az állami vagyonkezelőhöz. 2008-ban a Balatoni Hajózási Zrt.-ben megmaradt ezen 49% szavazati arányt megtestesítő állami részvénycsomagot is az önkormányzatok tulajdonába adták.

Bár a Balatoni Hajózási Zrt. részvényei (különböző arányban) az önkormányzatok tulajdonában állnak, a társaság nem, vagy nem feltétlenül közfeladatot lát el. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) 8. §-a meghatározza az önkormányzatok kötelező feladatait, illetve rendelkezik arról, hogy ezen kívül más törvény is kötelezheti az önkormányzatot, hogy egyes közszolgáltatásokról és közhatalmi helyi feladatok ellátásáról gondoskodjanak. A víziközlekedésről szóló 2000. évi XLII. törvény 3. §-a ugyan rendelkezik az önkormányzatoknak a víziközlekedéssel kapcsolatos feladatairól, ám ebben csak a helyi közszolgáltatást megvalósító komp- és révközlekedés működőképességének és fejlesztésének biztosítása szerepel. Amennyiben a Balatoni Hajózási Zrt. ellát ilyen önkormányzati feladatot, akkor az ellátott önkormányzati feladat mértékéig minősülhet a Zrt. is közfeladatot ellátó szervnek.

A Balatoni Hajózási Zrt. által végzett feladatok nagyobb része azonban (a személyhajó-forgalom mellett sétahajók, diszkóhajók, szállodák, vitorláskikötő üzemeltetése) túlmutatnak az önkormányzati kötelező feladatokon. Bár az önkormányzatoknak az Ötv. 1. § (4) bekezdése alapján lehetősége van arra, hogy önként vállalják olyan helyi közügy megoldását, amelyet jogszabály nem utal más szerv hatáskörébe, a Balatoni Hajózási Zrt. esetében nem közszolgáltatások átvállalásáról, hanem az önkormányzatok közös vállalkozásáról van szó. Olyan vállalkozásról, amely közfeladat ellátásához alapvetően nem kapcsolódik.

Az Ötv. 1. § (6) bekezdés b) pontjának második mondata szerint az önkormányzat saját felelősségére vállalkozói tevékenységet folytathat. Hasonló rendelkezést tartalmaz az Ötv. 9. § (4) bekezdése. Ennek értelmében a képviselő-testület a feladatkörébe tartozó közszolgáltatások céljából önkormányzati intézményt, vállalatot, más szervezetet alapíthat, illetve gazdasági vállalkozás céljára gazdasági társaságot alapíthat. Ezen vállalkozási tevékenységet korlátozza az Ötv. 80. § (3) bekezdése, mely szerint a helyi önkormányzat vállalkozása a kötelező feladatainak ellátását nem veszélyeztetheti. Az önkormányzat olyan vállalkozásban vehet részt, amelyben felelőssége nem haladja meg vagyoni hozzájárulásának mértékét.

Az Ötv. tehát a kötelező feladatok előtérbe helyezése mellett lehetőséget biztosít az önkormányzatoknak a vállalkozásra. Az Ötv. indokolása szerint az önkormányzati tulajdon fő rendeltetése, hogy a közszolgáltatások egy részét biztosítsa. Ennek biztosítása érdekében a jogalkotó az alapszükségletek kielégítését szolgáló vagyont - a más tulajdonokhoz képest – törzsvagyonként védelemben részesíti, aminek alapján e tulajdoni kör forgalomképtelen, illetőleg korlátozottan forgalomképes. A vállalkozói vagyon olyan tulajdon, amely - a törvények keretei között - általában a más tulajdonosokkal azonos jogi helyzetbe hozza az önkormányzatokat és lehetővé teszi számukra a vállalkozást. Mindez azt támasztja alá, hogy az önkormányzat az önkormányzati feladatai mellett, attól függetlenül vállalkozhat.

Mivel a Balatoni Hajózási Zrt. tevékenysége során nem állami vagy helyi önkormányzati feladatot, illetve nem jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot lát el, rá az Avtv. 2. § 4. pontja, valamint az Avtv. 19. § (1) bekezdésében meghatározott tájékoztatási kötelezettség közvetlenül nem alkalmazható.

Ugyancsak nem alkalmazható a Balatoni Hajózási Zrt.-vel kapcsolatban az Avtv. 19. § (5) bekezdésében szabályozott rendelkezés – miszerint közérdekből nyilvános adat a jogszabály vagy állami, illetőleg helyi önkormányzati szervvel kötött szerződés alapján kötelezően igénybe veendő vagy más módon ki nem elégíthető szolgáltatást nyújtó szervek vagy személyek kezelésében levő, e tevékenységükre vonatkozó, személyes adatnak nem minősülő adat –, mivel a társaság által nyújtott szolgáltatás nem kötelezően igénybe veendő, illetve azt a társaság nem kizárólagosan végzi.

Korábban az államháztartási törvénynek, az egyes gazdasági és pénzügyi tárgyú törvények megalkotásáról, illetve módosításáról szóló 2010. évi XC. törvénnyel történt módosításával kapcsolatban már felhívtam a jogalkotó figyelmét az állami és önkormányzati vállalatok adatai nyilvánosságának fontosságára. A módosítás ugyanis hatályon kívül helyezte az államháztartásról szóló törvény azon bekezdését, amely a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvény szerinti közfeladatot ellátó szervnek minősíti a magyar állam, a helyi önkormányzat, költségvetési szerv vagy közalapítvány többségi befolyása alatt álló gazdasági társaságot. E rendelkezés a közvagyonnal való gazdálkodás átláthatóságának fontos szabálya volt, a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez fűződő jog lényeges garanciája. Állásfoglalásomban kifejtettem, hogy a korrupció elleni harcot, a közpénzek, a közvagyon transzparenciáját az szolgálja, ha a magyar állam, a helyi önkormányzat, költségvetési szerv vagy közalapítvány többségi befolyása alatt álló gazdasági társaságok adatai továbbra is a közérdekű, közérdekből nyilvános adatok körébe tartoznak.

Ahogy az Ön által leírt esetben is, a módosítást követően korlátozódott az állami és az önkormányzati tulajdonban álló cégek kezelésében lévő adatok nyilvánossága. Míg az állami cégek esetében az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvény rendelkezik arról, hogy közérdekből nyilvános minden, az állami vagyonnal való gazdálkodásra és az azzal való rendelkezésre vonatkozó közérdekű adatnak nem minősülő adat, az önkormányzati vagyonról ilyen rendelkezés nincs.

Az Ötv. 78. § (1) bekezdése szerint a helyi önkormányzat vagyona a tulajdonából és a helyi önkormányzatot megillető vagyoni értékű jogokból áll, amelyek az önkormányzati célok megvalósítását szolgálják.

A Balatoni Hajózási Zrt.-ben megtestesülő részvények az átadást követően ugyan az egyes önkormányzatok tulajdonába kerültek, azonban ez a tulajdon nem az önkormányzati feladat ellátására szolgáló vagyon része. A Zrt. működésében a tulajdonos elválik a menedzsmenttől, a társaság a tevékenységét nem az önkormányzatok, hanem a menedzsment utasításai szerint végzi. Az önkormányzatok a társaság működésében mint részénytulajdonosok vesznek részt.

Az Ötv. 80. § (1) bekezdésének második mondata alapján a tulajdonost megillető jogok gyakorlásáról a képviselő-testület rendelkezik. Az egyes önkormányzatok esetében ezért a részvényben megtestesülő tagsági jogokat a képviselő-testületek (vagy átruházás esetén a polgármesterek) gyakorolják.

Az önkormányzat kezelésében lévő, tevékenységére vonatkozó adatok az Avtv. alapján közérdekű adatnak minősülnek. A társasági részesedéssel, tagsági joggal összefüggő képviselő-testületi döntések is ebből következően közérdekű adatnak minősülnek. Az egyes önkormányzatok tehát a részvénnyel való gazdálkodás, illetve a tagsági jog gyakorlásával kapcsolatban kötelesek elszámolni.

Összefoglalva a fentieket megállapítható, hogy mivel a Balatoni Hajózási Zrt. nem közfeladatot ellátó szerv, ezért az Avtv. alapján nem kötelezhető közérdekű adat kiadására. A társaságban részvénnyel rendelkező önkormányzatok azonban a tulajdonosi jogosultságuk gyakorlásával, a részvénnyel való gazdálkodás tekintetében az Avtv. alapján kötelesek a közérdekű adatokat bárki számára megismerhetővé tenni.

A kérdéses ingatlan átruházásával kapcsolatban tehát a Balatoni Hajózási Zrt. nem köteles adatot szolgáltatni, azonban amennyiben a részvénytulajdonos önkormányzatok a társasági döntést megelőzően bármilyen döntést, határozatot hoztak az ingatlannal kapcsolatban, úgy arról a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó szabályok szerint kötelesek információt adni.

A közérdekű adatok, illetve közérdekből nyilvános adatok megismerésére irányuló kérelmet csak olyan információ esetében tagadhatja meg jogszerűen az adatkezelő, amely minősített adat, az Avtv. szerint döntés-előkészítéssel kapcsolatos adat, illetve üzleti titok.

Budapest, 2011. április 20.

Üdvözlettel:

Dr. Jóri András