



Ügyszám: NAIH/2018/913/2/V.
(NAIH/2017/5250/7/V.)

A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság

j e l e n t é s e

az "ANTENNA HUNGÁRIA" Zrt. közérdekű adatigénylés teljesítésére irányuló gyakorlata vonatkozásában

A Mérték Médiaelemző Műhely Közhasznú Nonprofit Kft. (a továbbiakban: Kft.) bejelentéssel fordult a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatósághoz (a továbbiakban: Hatóság), amelyben azt kifogásolta, hogy az "ANTENNA HUNGÁRIA" Zrt. (a továbbiakban: Zrt.) jogellenesen tagadta meg közérdekű adatigénylését.

A Kft. 2017. augusztus 31-én – a KiMitTud rendszeren keresztül – közérdekű adatigényléssel fordult a Zrt.-hez, amelyben a Zrt. 17. FINA Világbajnoksággal (Budapest-Balatonfüred, 2017. július 14-30) kapcsolatos szerződesei egyes adatainak (szerződő felek, szerződés kelte, szerződés tárgya és értéke) elektronikus úton történő rendelkezésre bocsátását kérte.¹

A Zrt. 2017. szeptember 24-én kelt válaszelevelében az alábbi indokolással tagadta meg a közérdekű adatigénylés teljesítését:

„[A]z információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény [(a továbbiakban: Infotv.)] alapján állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szervnek kell lehetővé kell tennie, hogy a kezelésében lévő közérdekű adatot és közérdekből nyilvános adatot – az e törvényben meghatározott kivételekkel – erre irányuló igény alapján bárki megismerhesse. Tekintettel arra, hogy társaságunk nem lát el állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot, az Antenna Hungária nem köteles a megjelölt jogszabály alapján adatot szolgáltatni.”

Az ügyben a Hatóság az Infotv. 38. § (3) bekezdés a) pontja alapján vizsgálatot indított.

1. Az ügyben a Hatóság – a rendelkezésre álló adatok alapján – a következő állásfoglalást bocsátotta ki (ügyszám: NAIH/2017/5250/3/V.):

1.1. Az Infotv. 26. § (1) bekezdése szerint „[a]z 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”.

¹ https://kimittud.atlatszo.hu/request/vizes_vb_vel_kapcsolatos_szerzod#incoming-14394.

Az Infotv. nem tartalmaz pontos felsorolást, meghatározást arra vonatkozóan, hogy ki vagy mi minősül közfeladatot ellátó szervnek. Ezt a tényt ezért mindig csak adott szerv vagy személy kapcsán az irányadó jogszabályok és körülményeinek figyelembe vételével lehet megállapítani. Általánosságban azonban elmondható, hogy e fogalom tágan értelmezendő, abba a köz érdekében végzett különböző állami és önkormányzati tevékenységek széles körét bele kell érteni.

Az állami tulajdonban álló gazdasági társaságok közfeladatot ellátói minőségét több szempont is megalapozza. Egyrészt ezek a cégek a tevékenységek, feladatok széles körét ellátják. A feladatorientált megközelítés tekintetében azonban kiemelendő, hogy az általuk kezelt közpénzek és nemzeti vagyon elsődleges rendeltetése nem lehet más, mint közfeladat ellátása. A nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (a továbbiakban: Nvtv.) – sarkalatosnak minősülő – 7. §-a ezzel összefüggésben kimondja, hogy a nemzeti vagyon alapvető rendeltetése a közfeladat ellátásának biztosítása, amelynek érdekében a nemzeti vagyont átlátható, hatékony és költségtakarékos módon kell működtetni. Ebből következően kizárólag állami vagy önkormányzati feladatok ellátása céljából lehet állami vagy önkormányzati tulajdonban álló gazdasági társaságot létrehozni és működtetni.

Másrészt az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvény (a továbbiakban: Ávtv.) 5. § (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy minden, az állami vagyonnal gazdálkodó vagy azzal rendelkező szerv vagy személy közfeladatot ellátó szervnek vagy személynek minősül.

Harmadrészt az állami tulajdonban álló gazdasági társaságok közpénzekkel gazdálkodnak. A tulajdonukban álló eszközök az állami vagy a nemzeti vagyon körébe tartoznak, e szervek így annak kezelésével, felhasználásával összefüggésben hoznak döntéseket. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint pedig a közpénzekkel gazdálkodó minden szervezetnek biztosítania kell a hozzáférést az általa kezelt közérdekű adatokhoz.²

Az állami tulajdonban álló gazdasági társaságok közfeladatot ellátó szervei minősége azonban jóval szélesebb. A 3026/2015. (II. 9.) AB határozatban ugyanis elvi értelemben mondta ki, hogy „[a]z Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdéséből – különösen annak utolsó mondatából – [...] 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”.³ Ebből következően az állami, illetve önkormányzati tulajdonban álló gazdasági társaságok a továbbiakban nem hivatkozhatnak arra a közérdekű adatigénylések teljesítésének kötelezettségével szemben, hogy ők nem közfeladatot ellátó szervnek minősülnek, mert nincs jogszabályban meghatározott feladatkörük.⁴

A nyilvánosan elérhető cégszolgálatok értelmében a Zrt. egyedüli részvényese a Magyar Állam. A Zrt. tehát – tekintettel az Nvtv. és az Ávtv. rendelkezéseire – a nemzeti, illetőleg az állami vagyon körébe tartozik. Ebből következően a Zrt. az Infotv. szerinti közfeladatot ellátó szervnek minősül, amely így köteles a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez fűződő jog érvényre juttatására.

² 21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [35]; 25/2014. (VII. 22.) AB határozat, Indokolás [46]; 8/2016. (IV. 6.) AB határozat, Indokolás [23].

³ 3026/2015. (II. 9.) AB határozat, Indokolás [19].

⁴ A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság Beszámolója a 2012. évi tevékenységéről, 82. (http://naih.hu/files/NAIH_BESZaMOLo_2012_net3.pdf; letöltés: 2017-05-05).

1.2. 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.

Fogalmilag tehát minden, a közfeladatot ellátó szerv kezelésében lévő adat, ami a szerv tevékenységéhez köthetően és közfeladatával összefüggésben keletkezik – és nem személyes adat –, közérdekű adat. Az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdése emellett azonban külön is nevesíti, hogy a *„közpénzekre és a nemzeti vagyona vonatkozó adatok közérdekű adatok”*. A közpénzeket és a nemzeti vagyont az átláthatóság és a közélet tisztaságának elve szerint kell kezelni, az azokkal rendelkező szervezetek pedig kötelesek a nyilvánosság előtt elszámolni a közpénzekre vonatkozó gazdálkodásukkal.

Az államnak egy gazdasági társaságban fennálló kizárólagos vagy többségi részesedése és pénzügyi eszközei tehát – az Nvtv. már idézett 1. § (2) bekezdése c) pontja szerint – állami tulajdonnak minősülnek, nemzeti vagyona tartoznak. Az Nvtv. 7. §-ának alapvető rendelkezései így ezen esetekben is alkalmazandó előírások. Mindez azt jelenti, hogy az állami meghatározó (legalább többségi) befolyása – irányítása – alatt álló gazdasági társaság *„a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvény szerinti közfeladatot ellátó szervezetnek minősül, amely közpénzt kezel, s ezért főszabály szerint – önálló jogi személyisége (elkülönült jogalanyiséga) ellenére is – a vonatkozó alaptörvényi és törvényi rendelkezések szerinti adatnyilvánosság biztosítására köteles”*.⁵

A fentiekből következően megállapítható, hogy a Zrt. közpénzt kezel, ezért a gazdálkodására, a társaság által kezelt pénzeszközök felhasználására vonatkozó információk – az Infotv. 3. § 5. pontja, illetve az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdése szerint – közérdekű adatoknak minősülnek. Külön kiemelő az Infotv. 30. § (7) bekezdése, amely a közfeladatot ellátó szerv által kötött szerződéses jogviszonyok alanyaira, a jogviszonyok típusára, a jogviszonyok tárgyára, a szolgáltatás és ellenszolgáltatás mértékére és a teljesítés időpontjára vonatkozó adatok rendelkezésre bocsátását külön is nevesíti.

A fentiekre tekintettel a Hatóság megállapította, hogy a Zrt. megsértette a Kft. közérdekű adatok megismeréséhez fűződő alkotmányos alapjogát azáltal, hogy megtagadta az általa igényelt adatok rendelkezésre bocsátását.

A Hatóság ezért az Infotv. 56. § (1) bekezdése alapján felszólította Zrt.-t arra, hogy 15 napon belül bocsássa a Kft. rendelkezésére az általa megismerni kívánt adatokat.

2. A Zrt. – 2017. december 8-án kelt – válaszlevelében továbbra is tagadta közfeladatot ellátó minőségét azon az alapon, hogy nem lát el jogszabályban államiként, önkormányzatiaként vagy egyéb közfeladatként minősített feladatot. A társaság következtetése szerint ezért nem áll az Infotv. személyi hatálya alatt. Emellett a társaság kifejtette, hogy álláspontja szerint a *„jogalkotó az*

⁵ 8/2016. (IV. 6.) AB határozat, Indokolás [23].

ellátott tevékenységre és nem a tulajdoni viszonyokra fókuszált, így önmagában a [Zrt.] állami tulajdonban állása nem eredményezi szükségszerűen a közfeladatot ellátói státust. A tevékenység kifejtőjének tulajdonosi viszonyai ugyanis önmagukban soha nem lehetnek determinálóak a kifejtett tevékenység minősége [...] kontextusában. Adott vállalkozás állami tulajdonban állása nem jelenti azt, hogy az ellátott (bármilyen) tevékenység szükségképpen közfeladat, így a tevékenységével kapcsolatos információk közérdekű adatok”.

A Zrt. emellett hivatkozott az Ávtv., illetve az Nvtv. vonatkozó rendelkezéseire, amelyek alapján arra a következtetésre jutott, hogy a társaság részvényei minősülnek állami és nemzeti vagyonnak, amelyekkel a Magyar Állam gazdálkodik, a Zrt. azokkal nem rendelkezhet. Következésképpen az Ávtv. 5. § (2) bekezdésében foglaltak nem teljesülnek a társaság esetében. A Zrt. értelmezése szerint kizárólag az Ávtv. korábban hatályos mellékletében felsorolt szervezetek tartoznak az Infotv. hatálya alá.

Végezetül, a Zrt. azt is tagadta, hogy közpénzt kezelne, álláspontja szerint ugyanis *„nem az állam által a költségvetés terhére biztosított finanszírozásból, hanem a saját piaci tevékenységéből származó saját bevételeivel gazdálkodik”.*

3. A Zrt. említett válaszlevelével összefüggésben a Hatóság a következő állásfoglalást bocsátotta ki (NAIH/2017/5250/5/V.):

A Hatóság sajnálattal konstatálta, hogy a Zrt. arra – a köztulajdonban álló gazdasági társaságok által korábban előszeretettel hangoztatott – érvelésre hivatkozott, amely szerint az említett jogi személyek nem jogszabályban meghatározott közfeladatot hiányában nem tartoznak az Infotv. 3. § 5. pontjában és 26. § (1) bekezdésében meghatározott közfeladatot ellátó szervek közé. Ez az érvrendszer az Alaptörvény és az Nvtv. hatályba lépése után közel 6 évvel, a vonatkozó alkotmánybírósági, bírósági és hatósági gyakorlat fényében idejétmúlt és megalapozatlan, és – ennél fogva pedig – súlyosan jogsértő.

A Hatóság mindazonáltal ismételten felhívta a Zrt. figyelmét arra, hogy a köztulajdonban álló gazdasági társaságok közfeladatot ellátó szervei minőségét több tényező is megalapozza. Egyrészt ezek az entitások egyrészt állami és önkormányzati tevékenységek, feladatok széles körét ellátják. Egyes esetekben maguk a jogszabályok nevesítik azokat a konkrét gazdasági társaságokat, amelyek kiemelt közfeladatokat látnak el. Másrészt az állami vagy önkormányzati tulajdonban álló gazdasági társaságok rendelkezésére álló – anyagi és egyéb – eszközök az állami vagy a nemzeti vagyon körébe tartoznak.⁶ E vállalkozások így annak kezelésével, felhasználásával összefüggésben hoznak döntéseket. Márpedig a nemzeti vagyon alapvető rendeltetése – az Nvtv. 7. § (1) bekezdésére tekintettel – kizárólag közfeladatok ellátásának biztosítása lehet. Az állami vagyonnal gazdálkodó szervek pedig az Ávtv. 5. § (2) bekezdése értelmében közfeladatot ellátó szerveknek minősülnek. Utóbbi jogszabályi rendelkezés körében az annak hatálya alá tartozó szervezetek körét kizárólag az Ávtv. korábban hatályos mellékletében meghatározott körre szűkíteni egyet jelentene az említett előírás kúresítésével, következképpen pedig az információszabadság alapjogának alaptörvény-ellenes korlátozásával.

⁶ 8/2016. (IV. 6.) AB határozat, Indokolás [22].

A fentiekből következően egy állami vagy önkormányzati tulajdonban álló gazdasági társaság „jogszámban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szervként az általa kezelt közérdekű [és közérdekből nyilvános] adatok megismerhetővé tételére köteles”.⁷ Márpedig az Infotv. 3. § 5. pontja alapján a közérdekű adatok körébe minden olyan információ beletartozik, amely az adott közfeladatot ellátó szerv tevékenységére vonatkozik vagy közfeladatának ellátásával összefüggésben keletkezett, „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”. A vonatkozó jogszabályok ugyanakkor nem tartalmazzak kivételt közfeladatot ellátó szerv „gazdálkodása” tekintetében, így ebbe körbe mind az állami vagy önkormányzati, mind pedig a piaci forrásból szerzett pénzeszközök beletartoznak.

A Zrt. eljárása így továbbra is sértette a bejelentő közérdekű adatok megismeréséhez fűződő alkotmányos alapjogát. A Hatóság ezért ismételten felszólította Zrt.-t arra, hogy 15 napon belül bocsássa a bejelentő rendelkezésére az általa megismerni kívánt adatokat.

4. A Zrt. a Hatóság ismételt felszólítása ellenére – 2018. január 30-én kelt – válaszlevelében fenntartotta a korábbi álláspontját, miszerint a társaság „semmilyen állami vagy önkormányzati feladatot nem lát el”. Emellett kifejtette, hogy a társaság álláspontja szerint kizárólag a Zrt. „részvényei minősülnek” az Ávtv. és az Nvtv. hatálya alá tartozó vagyonelemeknek.

Tekintettel arra, hogy a Zrt. többszöri felszólítás ellenére sem orvosolta a jogsérelmet, a Hatóság az Infotv. 58. § (2) bekezdés d) pontja alapján e jelentés kibocsátása és honlapon történő közzététele mellett döntött.

Budapest, 2018. február 13.

Üdvözlettel:



Dr. Péterfalvi Attila
elnök
egyetemi tanár