



Ügyiratszám: NAIH-1387-3/2024

A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság

j e l e n t é s e

a Volánbusz Közlekedési Zrt. közérdekű adatigénylés elutasításával kapcsolatban

A Közlekedő Tömeg Egyesület bejelentéssel fordult 2023. szeptember 6-án a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatósághoz (a továbbiakban: Hatóság), amelyben azt sérelmezte, hogy a Volánbusz Közlekedési Zrt. (a továbbiakban: Volánbusz) a közérdekű adatigénylését elutasította.

A Bejelentő 2023. augusztus 2-án közérdekű adatigénylést nyújtott be a Volánbuszhoz, amelyben tíz vasútvonal vonatpótlására vonatkozó, a Volánbusz és a MÁV-Start Zrt. között létrejött szerződések, megállapodások kiadását kérte.

A Volánbusz – 2023. augusztus 23-án - az adatigénylést elutasította a köztulajdonban álló gazdasági társaságok takarékosabb működéséről szóló 2009. évi CXXII. törvény (a továbbiakban: Taktv.) 7/I. § (2)-(3) bekezdésére történő hivatkozással, mivel megítélése szerint a megkötött vonatpótlási megállapodás tekintetében a Volánbusz aránytalan sérelmének fennállása megállapítható. Az igény elutasításának indokolása során kitért arra, hogy szabadáras piaci szituációban végzi a személyszállítást és az erre vonatkozó információk megosztása alkalmas arra, hogy a Volánbusz pályázati és piaci részvételét befolyásolja. Az alkalmazott árazási struktúra megosztásával versenyhátrányba kerülhetnek, az egyéb piaci szereplők pedig versenyelőnyre tehetnek szert az adatok birtokában, így képessé válhatnak kedvezőbb feltételű ajánlat benyújtására.

A Bejelentő sérelmezte az adatigénylés elutasítását és rámutatott arra, hogy a Volánbusz közszolgáltatást valósít meg központi költségvetési forrásból a vonatpótlások tekintetében. Kifejtette azt is, hogy a Volánbusz az adatigényt teljesíthette volna úgy is, hogy a meg nem ismerhető adatokat a dokumentumban felismerhetetlenné teszi.

Az ügyben 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 megkeresést bocsátott ki, amelyben

- 1) nyilatkozatot kért arról, hogy a Volánbusz és a MÁV-Start Zrt. között, a fent említett vasútvonalakon a vonatpótlásokra kötött személyszállítási szerződés keretében végeznek-e közszolgáltatási tevékenységet. Amennyiben nem, fejtsse ki és részletesen indokolja meg, hogy megítélése szerint milyen jellegű tevékenységet látnak el a szerződés teljesítése során.
- 2) a Hatóság felhívta arra is, hogy mutassa be, hogy milyen forrásból finanszírozzák az említett tevékenységet.

3) a Hatóság kérte, hogy küldje meg az elutasítást megalapozó részletes közérdekesztet, amelyben bemutatják, hogy az igényelt közérdekű adat kiadása az üzleti tevékenységük szempontjából aránytalan sérelmet okozna, mivel a közérdekű adatigényt a Taktv. 7/I. § (2)-(3) bekezdésre történő hivatkozással utasították el.

A megkeresésre megküldött válaszában a Volánbusz arról nyilatkozott, hogy

1) a Volánbusz részére az építési és közlekedési miniszter, mint a személyszállítási szolgáltatásokról szóló 2012. évi XLI. törvény szerinti ellátási felelős szükséghelyzeti intézkedésként határozattal rendelte el 2023. január 1. és 2024. december 31. közötti időszakra az országos, regionális és elővárosi autóbuszos személyszállítási közszolgáltatások ellátását. A kijelölés az autóbuszos közszolgáltatási feladatokra ellátására terjed ki, vasútpótlást nem foglal magában. A Máv-Start Zrt. és a Volánbusz vállalkozási keretszerződést kötött 2022. február 1.-2026. január 31. közötti időszakra vonatkozóan a „vasúti személyszállítás helyettesítése” tárgyában. A Volánbusz a vonatpótlási feladatokat úgynevezett szabadáras (különjáratú vagy szerződéses) járatú közlekedés keretében valósítja meg. A Máv-Start Zrt.-vel kötött szerződés szerinti szolgáltatás a személyszállítási szolgáltatásokról szóló 2012. évi XLI. törvény 2. § 32. pontja¹ szerinti szerződéses személyszállítási szolgáltatásnak felel meg. A szolgáltatást a Volánbusz saját autóbuszokkal és saját humán erőforrással, illetve alvállalkozói kapacitások igénybevételeivel végzi.

A Volánbusz a magyar autóbuszos személyszállítási piac szereplőjeként - a vasúti közszolgáltatások pótlását érintő feladatok vonatkozásában a többi piaci szereplővel - versenyez a vasútpótló autóbuszos személyszállítási szolgáltatások nyújtásáért. A szabadáras személyszállítási szolgáltatások tekintetében a Volánbusz - mintegy 1500 db autóbuszos személyszállító szolgáltatóval versenyezve - piaci szereplőként és nem közszolgáltatóként vesz részt.

Véleménye szerint ezen az a körülmény sem változtat, hogy az érintett társaságok tulajdonosi szerkezete lehetőséget biztosít arra, hogy a Volánbusz és a Máv-Start Zrt. közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül, közvetlenül szerződjenek egymással a teljes vonatpótlási portfólióra.

2) a tevékenység finanszírozásának forrását a Felek között megkötött vállalkozási szerződésben rögzített vállalási díj képezi.

3) a közúti személyszállítási közszolgáltatástól eltérő módon, a szabadáras piaci helyzetben a Volánbusz részvételével kapcsolatos információk megosztása alkalmas arra, hogy a Volánbusz egyes szabadáras - azaz különjáratú vagy szerződéses - pályázati és piaci részvételét befolyásolja. Ezen adatok ismeretében, különös tekintettel az alkalmazott árazási struktúrára, a Volánbusz a szabadáras megbízások tekintetében versenyhátrányba kerülhet, míg az egyéb piaci szereplők ezen adatok birtokában versenyelőnyre tehetnek szert, mivel teljesebb képet kaphatnak az adott adatigénnyel érintett területről, amelynek alapul vételével képessé válhatnak a versenyben egy, a megbízónak kedvezőbb feltételű és olcsóbb ajánlat benyújtására. A potenciális versenytársak továbbá a szolgáltatás teljesítéséhez az autóbuszokra vonatkozóan olyan ismeretekhez is hozzájuthatnak, amely alapján fel tudják mérni, hogy melyek azok a szempontok, amelyek szem előtt tartásával kedvezőbb ajánlatot tudnak tenni, mint a Volánbusz. Ezekon túl a járatüzemeltetéshez kapcsolódó költségelemek megismerése folytán a versenytársak viszonyítási alaphoz juthatnak az általuk végzett tevékenységeik ellátása során felmerült költségek összehasonlításában is. A költségelemek viszonyítása, önmagában a költségelemek megismerése egy olyan új, átgondolt költségkalkuláció elkészítésére, vagy optimalizálására sarkallhatja az ilyen adatot megismerő versenytársat,

¹ 32. szerződéses személyszállítási szolgáltatás: a szállítás megrendelője és a szállítást végző gazdálkodó szervezet között létrejött szerződés alapján végzett különcélú menetrend szerinti személyszállítás

amely a Volánbusz adatain alapul. A Felek között létrejött személyszállítási vállalkozási keretszerződésben és annak módosításaiban a megrendelt szolgáltatást a Volánbusz piaci alapokon, piaci versenykörnyezetben végzi, ezáltal az egyes szerződéses feltételek nyilvánosságra kerülése esetén egyes szolgáltatók, abból merítve készíthetik el pályázati dokumentációjukat, a Volánbusz érdekeivel szemben (pl.: díjkövetési mód, elszámolási mód, kötbérek mértéke) ezzel is gyengítve a cég piaci pozícióját.

Az ügyben a Hatóság a következő megállapításokat fogalmazta meg és álláspontot alakította ki:

I. Közérdekű és közérdekből nyilvános adat megismeréséhez fűződő jog

Magyarország Alaptörvénye (a továbbiakban: Alaptörvény) VI. cikk (3) bekezdése értelmében mindenkinek joga van személyes adatai védelméhez, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez.

Az Infotv. célja a hatálya alá tartozó tárgykörökben az adatok kezelésére vonatkozó alapvető szabályok meghatározása annak érdekében, hogy - a magánszféra védelme mellett - a közügyek átláthatósága a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez és terjesztéséhez fűződő jog érvényesítésével megvalósuljon.

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

Az Infotv. 26. § (1) bekezdése írja elő a közérdekű adatok megismerhetőségének általános kötelezettségét. Eszerint az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szervnek vagy személynek lehetővé kell tennie, hogy a kezelésében lévő közérdekű adatot erre irányuló igény alapján bárki megismerhesse.

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.

II. Közpénzzel történő gazdálkodás

A Volánbusz tulajdonosa a MÁV Magyar Államvasutak Zártkörűen Működő Részvénytársaság, amely kizárólagos állami tulajdonban áll, így a Volánbusz állami vagyont kezel, azzal rendelkezik.

A vagyontözpontú megközelítés alapján, az átláthatóság és a közélet tisztasága alaptörvényi követelményeinek fényében, közfeladatot ellátó szervnek minősülnek a közpénzzel gazdálkodó szervezetek és személyek is (21/2013. (VII. 19.) AB határozat, 8/2016. (IV. 6.) AB határozat).

Az Alaptörvény 38. cikkének (1) bekezdése értelmében az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon. A szabályozásból következik, hogy a legtágabb halmaz a nemzeti vagyon köre, amelybe az államháztartás központi államigazgatási alrendszeréhez az állami, még az önkormányzati alrendszerhez az önkormányzati vagyon tartozik.

Az Alaptörvény 39. cikke a közpénzekkel való gazdálkodás átláthatóságának követelményét, a közpénzekre és a nemzeti vagyona vonatkozó adatok közérdekű adattá minősítését alkotmányos rangra emelte, amikor kimondta, hogy **a közpénzekre és a nemzeti vagyona vonatkozó adatok közérdekű adatok.**

Az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdése értelmében *„[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”.*

Az állam és a helyi önkormányzatok tulajdonában álló vagyon megőrzésére, védelmére és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásra vonatkozó követelményeket a nemzeti vagyona szóló 2011. évi CXCVI. törvény (a továbbiakban Nvtv.) szabályozza. Az Nvtv. 1. § (2) bekezdése sorolja fel a nemzeti vagyon körébe tartozó vagyonelemeket. Az Nvtv. 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. Az állami vagyona 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.**

A vonatkozó jogszabályi előírások biztosítják a közpénzekkel való gazdálkodás átláthatóságát. A transzparencia követelménye alkotmányos és törvényi szinten is kifejezésre jut. Következésképpen az ebbe a körbe tartozó információk megismerését az érintett szervezetek, mint közfeladatot ellátó szervek kötelesek biztosítani.

III. A közérdekű adatok megismerésének korlátai – Taktv. vonatkozó rendelkezései, az üzleti titok

A Taktv. a köztulajdonban álló gazdasági társaságok számára átláthatósági többlet-kötelezettségeket teremt. Az 1. § a) pontja határozza meg a köztulajdonban álló gazdasági társaság fogalmát: *„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.”*

A jogalkotónak természetesen joga és kötelessége, hogy a jogállami működésnek, a közjónak, és az ésszerűségnek megfelelő alkotmányos keretek között konkrét adatfajták esetében alapjogi teszt lefolytatását követően törvénnyel rendelkezzen és rendelkezhesen a nyilvánosság ideiglenes korlátozásáról.

Az Infotv. 27. § (1)-(2) bekezdése határozza meg a korlátokat, amikor kimondja, hogy a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok nyilvánosságához való jogot - az adatfajták meghatározásával - más törvény is korlátozhatja.

A Taktv. 7/I. § (1)-(3) bekezdése kifejezett ilyen speciális törvényi rendelkezés, amely az adatfajták meghatározásával időben is korlátozza a közérdekű adatokhoz való hozzáférést. Ugyanakkor az említett törvényi rendelkezés sem ronthatja le az Infotv. 30. § (3) bekezdésében meghatározott generális alapjogvédelmi klauzulát.

A Taktv. 7/I. § (2) bekezdése szerint nem ismerhető meg továbbá a köztulajdonban álló gazdasági társaság, valamint az általa irányított vállalkozás üzleti tevékenységével kapcsolatos azon adat, amelynek más által történő megszerzése vagy nyilvánosságra hozatala a köztulajdonban álló gazdasági társaság vagy az általa irányított vállalkozás **üzleti tevékenysége szempontjából aránytalan sérelmet okoz.**

A (3) bekezdés szabályozza, hogy aránytalan a sérelem akkor, ha az adat más általi megszerzése, hasznosítása, másokkal való közlése vagy nyilvánosságra hozatala a köztulajdonban álló gazdasági társaság, vagy az általa irányított vállalkozás versenytársát **indokolatlan előnyhöz juttatná.**

Figyelembe kell azonban venni azt a tényt is, hogy a szóban forgó szerződésben érintett gazdasági társaságok tulajdonosi szerkezete lehetőséget biztosít arra, hogy a Volánbusz és a Máv-Start Zrt. **közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül, közvetlenül szerződjenek egymással** a teljes vonatpótlási portfolióra.

A Volánbusz ugyanakkor nem mutatott be a Hatóság részére a közérdekű adatigénylés elutasítását megalapozó részletes közérdek-tesztet, amelyben kifejtésre került volna, hogy az igényelt közérdekű adat kiadása az üzleti tevékenysége szempontjából aránytalan sérelmet okozna. A Hatóságnak erre a kérdésre általánosságban fogalmazták meg a válaszukat.

A Taktv. 7/I § (2)-(3) bekezdésének alkalmazása során figyelemmel kell lenni az adatelvre és alkalmazni szükséges a közérdek-tesztet. Nem fogadható el a teljes szerződés zártan kezelése a Taktv. említett korlátozó rendelkezéseinek az alkalmazása során.

Az információszabadság alapvető jogának meghatározó elve a közérdekű adatok nyilvánossága, megismerhetősége. Ebből következik, hogy a törvény erejénél fogva minden közérdekű adat nyilvános. Ugyanakkor az információszabadság nem abszolút alapjog, ugyanis az adat közérdekű megismerhetőségét nem érintve, annak nyilvánossága időlegesen korlátozható.

A közérdekű adatok megismeréséhez fűződő jog kitüntetett alkotmányos védelemben részesül a véleménynyilvánítás részeként. Kiemelt alapjogként történő korlátozása konkrétan megalapozott megtagadási ok fennállása esetén lehet alkotmányos (6/2016. (III. 11.) AB határozat, 12/2004. (IV. 7.) AB határozat).

Főszabály tehát a közérdekű adatok nyilvánossága, ehhez képest kivételnek tekintendő a közérdekű adatok nyilvánosságának korlátozása, azt csak kényszerítő esetekben lehet elfogadni, illetve a korlátozást elrendelő törvényt megszorítóan kell értelmezni. Erre mutatott rá az Alkotmánybíróság, amikor kimondta, hogy a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, a lehető legszűkebb körben az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával formailag törvényben korlátozható (21/2013. (VII. 19.), AB határozat, 2/2014. (I. 21.) AB határozat).

Az információszabadság korlátozhatóságának kereteit – az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésére figyelemmel – az Infotv. pontosítja.

A tartalmi követelmény érvényesülésére hivatottak az Infotv.-nek azok a szabályai, amelyek megkövetelik, hogy az adatkezelő felhatalmazása esetén mérlegelje a kért adat kiadásához vagy annak megtagadásához fűződő közérdek fontosságát (Infotv. 27. § (5) bekezdés, 30. § (5) bekezdés). Ezt a mérlegelést az alkotmánybírói gyakorlat „közérdek-teszt”-nek nevezi, ami kiemelt jelentőséggel bír az információszabadság korlátozása során. Ezért is fontos az a szűkítés, amely szerint, ha „a közérdekű adat megismerése megakadályozható egy nyilvánosság-korlátozási okra való formális hivatkozással úgy, hogy a korlátozás tartalmi indokoltságának tényleges fennállása kétségtelen módon nem bizonyított, akkor ez a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog alaptalan, s így szükségtelen korlátozásának minősül” (21/2013. (VII. 19.) AB határozat, 29/2014. (IX. 30.) AB határozat, 4/2015. (II. 13.) AB határozat).

A korlátozás **tartalmi igazoltságának a konkrét adat** – és nem pedig az azt tároló eszköz (irat) – tekintetében kell fennállnia. Teljes dokumentum nem zárható el csak azért, mert abban olyan adat szerepel, amely vonatkozásában a nyilvánosság-korlátozás szükségessége fennáll. Az úgynevezett iratelv formai és automatikus alkalmazása tehát tiltott (3190/2019. (VII. 16.) AB határozat).

Az adatelvnek elsősorban a jogalkalmazás során kell érvényesülnie, az információszabadság legitim korlátozására felhatalmazást adó törvény is csak adatok, nem pedig teljes dokumentumok zártságának megállapítására adhat engedélyt.

Több AB határozatban is hangsúlyosan jelenik meg az az elv, amely szerint az adatkezelő szabad belátására bízott, diskrecionális nyilvánosság-korlátozás alaptörvény-ellenes (21/2013. (VII. 19.) AB határozat, 2/2014. (I. 21.) AB határozat, 29/2014. (IX. 30.) AB határozat). Ez abból az elvből is következik, hogy az információszabadság korlátozása nem lehetséges formai alapokon, vagyis bizonyítani kell, hogy a kért adat nyilvánossága ténylegesen sértené az alkotmányosan elismerhető korlátozási kategóriákat. Ezt pedig jogalkalmazás útján, egyedi esetekben, **minden adat egyenként történő vizsgálata során** lehet megállapítani.

Az Infotv. 30. § (5) bekezdésében az adatkezelő mérlegelési jogkörére vonatkozó rendelkezéseivel elismerésre került, hogy a közérdekű adatok megismeréséhez való jog alapvető jog, amelynek korlátozása csak alkotmányos szempontból csak szükséges esetben és mértékben, a korlátozás céljára tekintettel arányosan fogadható el. A közérdekű adatok nyilvánosságához való jog szükséges és arányos korlátozása akkor garantálható, ha a nyilvánosságkorlátozás indokoltságának tényleges tartalmi felülvizsgálata is biztosított.

Az adatigény tárgyának vizsgálata nélkül nem lehetséges az Infotv.-ben meghatározott érdekmérlegelést elvégezni.

Az Alkotmánybíróság már a 32/1992. (V. 29.) AB határozat indokolásában rögzítette: „[...] a korlátozás terjedelmét tekintve továbbá figyelemmel kell lenni arra, hogy **az információk visszatartása nem vonatkozhat általában a dokumentumokra, ezért nem fogadható el alkotmányosan az olyan szabályozás, amely az iratokat nem tartalmuk szerint zárja el a nyilvánosság elől.**”

Az Infotv. 27. § (1)-(2) bekezdése zárt taxációs körben határozza meg az ex lege korlátokat, amikor kimondja, hogy a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok nyilvánosságához való jogot - az adatfajták meghatározásával - más törvény is korlátozhatja, ennek fényében vizsgálandó a Taktv. említett rendelkezései az adatkezelő részéről.

Az Infotv. 27. § (3) bekezdés utal arra, hogy az üzleti titok a közérdekű adat megismerésének korlátja lehet.

Az üzleti titok védelméről szóló 2018. évi LIV. törvény 1. § szerint: „*Üzleti titok a gazdasági tevékenységhez kapcsolódó, titkos - egészben, vagy elemeinek összességéként nem közismert vagy az érintett gazdasági tevékenységet végző személyek számára nem könnyen hozzáférhető -, ennél fogva vagyoni értékkel bíró olyan tény, tájékoztatás, egyéb adat és az azokból készült összeállítás, amelynek a titokban tartása érdekében a titok jogosultja az adott helyzetben általában elvárható magatartást tanúsítja.*”

Az üzleti titok nem tekinthető a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő jog gyakorlásának abszolút korlátjaként, de ugyanakkor a törvény szűk körben elismeri és védelemben részesíti azokat a magánérdekeket, melyek bizonyos információk nyilvánossága kapcsán sérülnének.

Az Infotv. 27. § (3) bekezdése szerint: „*Közérdekből nyilvános adatként nem minősül üzleti titoknak a központi és a helyi önkormányzati költségvetés, illetve az európai uniós támogatás felhasználásával, költségvetést érintő juttatással, kedvezményrel, 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.*”

Az említett szabályozás alkotmányos lehetőséget és garanciát nyújt a szükségesség-arányosság teszt elvégzésére, azaz annak vizsgálatára, hogy egy konkrét adatnak a nyilvánosságra hozatala vagy megismerése az üzleti tevékenység végzése szempontjából aránytalan sérelmet okoz-e. A megtagadás alapját az Infotv. 30. § (5) bekezdése alapján szűken kell értelmezni. Ezek a szempontok adnak irányutatást az üzleti titok védelme és a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő jog közötti alapjogi mérlegelésénél.

A Kúria Pfv.20.904/2021/5. számú ítélete és a Fővárosi Ítéltábla Pf.20.031/2019/5. számú döntése alapján foglalt állást a Hatóság amellyel, hogy az állami tulajdonú gazdasági társaság az Infotv. rendelkezését tekintve az államháztartás alrendszerébe tartozik, ezáltal a vele üzleti kapcsolatban állóknak biztosítani kell a közpénzfelhasználás átláthatóságát. Az Infotv. 27. § (3) bekezdése alapján csak akkor korlátozható a dokumentumok adatainak a megismerhetősége, ha az a közérdekű adatok kiadását nem akadályozza. Üzleti titok tárgya nem lehet a szerződéses összeg, valamint nem minősül védendő személyes adatnak a cég képviselőjében aláíró személy neve, mivel az közérdekből nyilvános adat.

Az adatelv értelmében az igényelt szerződés **üzleti titoknak minősülő adatait külön-külön meg kell vizsgálni** és megalapozottan megállapítani, hogy pontosan melyek azok az üzleti titoknak számító adatok, amelyek nyilvánosságra hozatala aránytalan érdeksérelmet okozna.

Főszabály szerint a közpénzekre és az állami vagy önkormányzati vagyonnal **való gazdálkodásra vonatkozó adatok nyilvánosságához fűződő közérdek megelőzi az üzleti titok védelmét.** Nem fogadható el a teljes dokumentum automatikusan történő üzleti titokká nyilvánítása. Konkrétumokkal kell alátámasztani azt is, hogy a kiadni kért dokumentációból mely adat és miért tartozik az üzleti titokról szóló törvény hatálya alá. Ennek körében pontosan meg kell jelölni, hogy melyek azok a tárgybeli gazdasági tevékenységhez kapcsolódó tények, adatok, amelyek védendőek, esetlegesen milyen vagyoni értéket képező műszaki, gazdasági, szervezési ismeretet, tapasztalatot vagy ezek összeállítását tartalmazza a kiadni kért iratanyag. Meg kell nevezni továbbá azt a

konkrét pénzügyi, gazdasági vagy piaci érdeket, melyet az adatok megismerése sértene. Mindemellett azt is mérlegelni szükséges, hogy ezen üzleti titoknak számító adatok közül melyek azok, amelyek nyilvánosságra hozatala aránytalan sérelmet okozna az adat birtokosának.

A Kúria Pfv.IV.21.519/2018/15. számú ítéletében kimondta: elfogadható konkrét szerződések esetében, hogy nem ismerhető meg az a védett üzleti titok, melynek ismerete más versenytársat indokolatlan előnyhöz juttatna, ugyanakkor a szerződő feleknek tisztában kellett lennie azzal, hogy az állami vagyronról történő rendelkezés miatt, egyes szerződésekhez fokozott nyilvánosság társul. Az üzleti titokra való hivatkozás nem jelent automatikusan mentesülést a nyilvánosságra vonatkozó szabályok alkalmazása alól. Az állami vagyonnal rendelkezés tényéből minden további feltétel nélkül következik, hogy a köztulajdonban álló szervezet ún. egyéb közfeladatot ellátó szervnek minősül, függetlenül attól, hogy ténylegesen ellát-e közfeladatot, illetve, hogy tevékenységét versenykörülmenyék között végzi-e.

A közpénzekkel való gazdálkodás átláthatóságának érdekében az üzleti titok ebben a körben nem feltétlenül jelenti a nyilvánosság korlátját, ugyanakkor a törvény szűk körben lehetőséget ad a gazdálkodás eredményessége szempontjából fontos védett ismeretek (például technológiai eljárások, know-how, üzleti stratégiák stb.) titkosítására. A gazdasági szereplők jogos pénzügyi, gazdasági vagy piaci érdeke felülírhatja az információk megismerhetőségéhez fűződő közérdeket, ezt azonban mindig egyedileg, szigorú mérlegelés útján kell eldönteni.

A bírósági és az alkotmánybírósági gyakorlat szerint a Volánbusz nem zárhatja el a nyilvánosság elől a közérdekű és közérdekből nyilvános adatokat (is) tartalmazó vállalkozási keretszerződését és annak módosításait a „Vasúti személyszállítás helyettesítése” tárgyában üzleti titokra történő hivatkozással. Az igényelt konkrét adatok tekintetében, az azokat hordozó dokumentumokat tartalmuk szerint „közérdek-teszt” alapján kell vizsgálat alá vonni és megállapítani, mely adatok képeznek védett üzleti titkot és mely adatok ismerhetőek meg.

A fent kifejtettek szerint a Hatóság a vizsgálat eredményeként megállapította, hogy a Volánbusz megsértette a Bejelentő közérdekű adatok megismeréséhez fűződő jogát, azzal, hogy elutasította a közérdekű adatigényét, ezért a Hatóság az Infotv. 56. § (1) bekezdése alapján felszólította, hogy a Bejelentő részére – a fentieket figyelembe véve - 8 napon belül küldje meg az igénylésben megjelölt közérdekű és közérdekből nyilvános adatokat.

A Hatóság tájékoztatta a Volánbuszt, hogy az Infotv. 56. § (2) bekezdése szerint a megtett intézkedésekről a felszólítás kézhezvételétől számított 30 napon belül tájékoztassa a Hatóságot.

A Hatóság tájékoztatta továbbá arról is, amennyiben a felszólítás alapján a jogsérelem orvoslására, nem került sor, a Hatóság az Infotv. 56. § (2) bekezdése szerinti tájékoztatási határidő lejártát követő harminc napon belül dönt a szükséges további intézkedések megtételéről.

A Volánbusz a tájékoztatási kötelezettségének nem tett eleget.

A fentiekre tekintettel a Hatóság az ügyben az Infotv. 59. § (1) bekezdése alapján **jelentést** bocsát ki.

A Hatóság jelentése az Infotv. 59. § (3) bekezdése alapján nyilvános, ezért azt a Hatóság a honlapján elérhetővé tette.

Az Infotv. 59. § (5) bekezdése értelmében a Hatóság jelentése bíróság vagy más hatóság előtt nem támadható meg.

Bízom benne, hogy e jelentés alkalmas lesz az ügyben az információszabadsággal összefüggő jogsértő gyakorlat orvoslására, a közvélemény figyelmének felhívására, és a jövőben hasonló jogsértés elkerülésére.

Budapest, „az elektronikus aláírás és időbélyeg szerint”

Dr. habil. Péterfalvi Attila
elnök
c. egyetemi tanár

távollétében

Dr. Bendik Tamás
általános elnökhelyettes