



Ügyszám: NAIH/2017/2721/6/V

A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság

jelentése

a BKK Budapesti Közlekedési Központ Zrt. információszabadsággal kapcsolatos jogsértése tárgyában

Állampolgári bejelentés érkezett a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatósághoz (a továbbiakban: Hatóság), amelyben a bejelentő a BKK Budapesti Közlekedési Központ Zrt. (a továbbiakban: BKK) által az alábbi – a KiMitTud adatigénylő rendszeren keresztül elküldött – adatigénylések teljesítéséért megállapított költségtérítés mértékét, illetve a határidők elmulasztását kifogásolta:

- http://kimittud.atlatszo.hu/request/a_budapesti_ejszakai_kozossegi_k#incoming-13653
- http://kimittud.atlatszo.hu/request/a_budapesti_trolibuszhalozat_uta#incoming-13652
- http://kimittud.atlatszo.hu/request/a_liszt_ferenc_repuloteret_erint#incoming-13654

Mind a három adatigénylés 2017. március 13-én érkezett a BKK-hoz. 2017. március 28-án mind a három adatigényléssel kapcsolatban tájékoztatta a BKK a bejelentőt arról, hogy az adatgyűjtés folyamatban van, és a kért adatokat 2017. április 12-én megküldik részére. Ezt követően, 2017. április 12-én a három adatigényléssel kapcsolatban összevontan arról tájékoztatta a BKK a bejelentőt, hogy azok jelentős terjedelmű, illetve nagyszámú adatra vonatkoznak, és azok teljesítése a BKK alaptevékenységének ellátásához szükséges munkaerőforrás aránytalan mértékű igénybevételével járna, ezért díjat számít fel. A költségtérítést a három adatigénylésre összesítve 1.100.000. forint + ÁFA, vagyis 1.397.000 forintban állapította meg a BKK. Nem tájékoztatta az adatigénylőt arról, hogy ez az összeg milyen költségelemből tevődik össze az egyes adatigénylések vonatkozásában.

Az ügyben a Hatóság az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) 38. § (3) bekezdésének a) pontja alapján vizsgálatot indított, és az Infotv. 56. § (1) bekezdése alapján **2017. június 15-én felszólította a BKK Budapesti Közlekedési Központ Zrt.-t**, hogy 15 napon belül az Infotv. 28-30. §-aiban meghatározott rend szerint küldje meg a bejelentőnek a fenti elérési úton található három adatigénylésben megismerni kívánt adatokat a KiMitTud adatigénylő rendszeren keresztül.

A BKK 2017. július 6-án tájékoztatta álláspontjáról a Hatóságot. Válaszában továbbra is összevontan kezelte a három adatigénylést, és amellet foglalt állást, hogy az adatigénylések jelentős terjedelmű adatokra vonatkoznak. Előadta, hogy *„jelentős mértékű feladat mind a műszeres számlálásokból származó, informatikai rendszerben tárolt adathalmaz, mind a megfigyeléses mérésekről készült, különböző mérési módszerek alapján előállított jegyzőkönyv-halmaz lekérdezése, áttöltése (manuális kereséssel, válogatással), strukturáltan küldhető formába öntése, adott esetben kézzel történő begépelése, táblázatba rendezése, a megfigyeléses mérésekről készült jegyzőkönyvek személyes adatoktól való megtisztítása, és a teljes adathalmaz ellenőrzése, hiszen az adatok eltérő struktúrában állnak rendelkezésre.”*

A BKK tájékoztatta a Hatóságot arról, hogy „előzetes számítások szerint munkatársaink összesen 250 munkaórát töltöttek volna el az adatigénylés teljesítésével”, „a 15 napos határidő több mint 3 munkatársunk két heti feladatát teszi ki.”

A munkaerőköltség számításával kapcsolatban a BKK előadta, hogy a közérdekű adat iránti igény teljesítéséért megállapítható költségtérítés mértékéről szóló 301/2016. (IX. 30.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) 4. § (3) bekezdése szerint elvégzett számítás alapján a maximálisan meghatározott összeggel kalkuláltak.

A Hatóság az ügygel kapcsolatos álláspontját fenntartotta, és 2017. július 26-án az Infotv. 56. § (1) bekezdése alapján **ismételten felszólította a BKK-t** arra, hogy 15 napon belül az Infotv. 28-30. §-aiban meghatározott rend szerint küldje meg a bejelentőnek a fenti elérési úton található három adatigénylésben megismerni kívánt adatokat a KiMitTud adatigénylő rendszeren keresztül.

A BKK 2017. augusztus 17-én kelt levelében tájékoztatta a Hatóságot arról, hogy a felszólításban foglaltakkal **nem ért egyet**. Álláspontja szerint a három adatigénylést annak érdekében kezelte összevontan, hogy költséget és időtartamot spóroljon, hiszen így nem kell háromszor ismételnit az egyes munkameneteket. Előadta továbbá, hogy álláspontja szerint az, hogy a bejelentőt nem az Infotv. 29. § (4) bekezdése által előírt határidőben és módon tájékoztatták a költségtérítésről, nem teszi semmissé magát az igényt, mivel az adatigénylés teljesítése ettől függetlenül az alaptevékenység ellátásához szükséges munkaerőforrás aránytalan mértékű igénybevételével jár.

Tekintettel arra, hogy a BKK nem teljesítette a Hatóság felszólításaiban foglaltakat, a Hatóság az Infotv. 58. § (2) bekezdés d) pontja alapján további intézkedésként, az Infotv. 59. § (3) bekezdése alapján jelentést tesz közzé a honlapján az alábbi megállapításokkal:

A közérdekű adat megismerése iránti igény határidejével kapcsolatban az Infotv. 29. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „a közérdekű adat megismerésére irányuló igénynek az adatot kezelő közfeladatot ellátó szerv az igény beérkezését követő legrövidebb idő alatt, legfeljebb azonban 15 napon belül tesz eleget.” Az adatigénylés teljesítésére nyitva álló határidő tehát 15 nap, amely ugyanezen szakasz (2) bekezdése alapján – ha az adatigénylés jelentős terjedelmű, illetve nagyszámú adatra vonatkozik, vagy az adatigénylés teljesítése a közfeladatot ellátó szerv alaptevékenységének ellátásához szükséges munkaerőforrás aránytalan mértékű igénybevételével jár, – egy alkalommal 15 nappal meghosszabbítható, amelyről az igénylőt az igény beérkezését követő 15 napon belül tájékoztatni kell.

Az Infotv. – 2015. október 1-jétől hatályos – 29. § (4) bekezdése kimondja, hogy „[h]a az adatigénylés teljesítése a közfeladatot ellátó szerv alaptevékenységének ellátásához szükséges munkaerőforrás aránytalan mértékű igénybevételével jár, vagy az a dokumentum vagy dokumentumrész, amelyről az igénylő másolatot igényelt, jelentős terjedelmű, illetve a költségtérítés mértéke meghaladja a kormányrendeletben meghatározott összeget, az adatigénylést a költségtérítésnek az igénylő általi megfizetését követő 15 napon belül kell teljesíteni. Arról, hogy az adatigénylés teljesítése a közfeladatot ellátó szerv alaptevékenységének ellátásához szükséges munkaerőforrás aránytalan mértékű igénybevételével jár, illetve a másolatként igényelt dokumentum vagy dokumentumrész jelentős terjedelmű, továbbá **a költségtérítés mértékéről**, valamint az adatigénylés teljesítésének a másolatkészítést nem igénylő lehetőségeiről **az igénylőt az igény beérkezését követő 15 napon belül tájékoztatni kell**”.

A fenti rendelkezések értelmében a közfeladatot ellátó szervnek az igény beérkezését követő 15 napon belül kell tájékoztatnia az adatigénylőt arról, hogy a teljesítés aránytalan nehézséggel jár, az igényelt adatok jelentős terjedelműek, illetve a költségtérítés mértékéről is, amennyiben annak megállapítására fennállnak a jogszabályban rögzített feltételek. Főszabály szerint az adatigénylést az igény beérkezését követő legrövidebb idő alatt, de legfeljebb 15 nap alatt kell teljesítenie. A közfeladatot ellátó szervnek az Infotv.-ben rögzített szabályok alapján 15 nap alatt meg kell tudnia állapítani azt, hogy az igénylés jelentős terjedelmű vagy nagyszámú adatra vonatkozik, vagy amelynek teljesítése a munkaerőforrás aránytalan mértékű igénybevételével jár.

A BKK az adatigénylőnek küldött levélben az Infotv. 29. § (4) bekezdésére hivatkozva kérte a költségtérítés előre történő megfizetését, ettől tette függővé az adatigénylés teljesítését.

A Hatóság álláspontja szerint, amennyiben egy közfeladatot ellátó szerv az Infotv. 29. § (4) bekezdését kívánja alkalmazni, vagyis a költségtérítés előzetes megfizetésétől teszi függővé az adatigénylés teljesítését, akkor köteles az igénylés beérkezését követő 15 napon belül tájékoztatni erről a bejelentőt. A közfeladatot ellátó szerv köteles tehát az Infotv. 29. § (4) bekezdés egészét, tehát a számára kötelezettséget megállapító részét is alkalmazni, és az adatigénylés beérkezését követő 15 napon belül tájékoztatni a bejelentőt arról, hogy a teljesítés a közfeladatot ellátó szerv alaptervékenységének ellátásához szükséges munkaerőforrás aránytalan mértékű igénybevételével jár, illetve a másolatként igényelt dokumentum vagy dokumentumrész jelentős terjedelmű, továbbá a költségtérítés mértékéről.

Az adatigénylés teljesítéséért megállapított költségtérítésről szóló tájékoztatásnak kellően részletesnek kell lennie, abban a közfeladatot ellátó szervek kötelesek feltüntetni minden olyan indokot, illetőleg költségelemet, amelyek a megállapított összeg megalapozottságát támasztják alá, valamint a Hatóság álláspontja szerint az adatigénylőt arról is tájékoztatnia kell a közfeladatot ellátó szervnek, hogy az általa igényelt adatok eltérő struktúrában állnak rendelkezésre, amely struktúrában egyszerűbben teljesíthető az adatigénylés, és így nem jelent aránytalan nehézséget számára.

A Hatóság szintén fontosnak tartja kiemelni, hogy az a gyakorlat, hogy a BKK három adatigénylést összevontan kezelt, ellentétes az Infotv.-nyel, mivel azt, hogy egy adott adatigénylés jelentős terjedelmű adatra vonatkozik, illetve a teljesítése a közfeladatot ellátó szerv alaptervékenységének ellátásához szükséges munkaerőforrás aránytalan mértékű igénybevételével jár, adatigénylésenként külön-külön kell megítélni és indokolni. Visszaélésre adhat lehetőséget az adatigénylések összevonása a szerv részéről, hiszen előfordulhat, hogy külön-külön az egyes adatigénylések nem indokolnák a határidő hosszabbítás alkalmazását, összevonva azonban igen.

Ugyanez alkalmazandó a költségtérítés kiszámítására is, minden esetben egy adott adatigénylés vonatkozásában kell megítélni és alátámasztani, hogy fennállnak-e a feltételei, illetve a teljesítés költségeinek pontos számítását is adatigénylésenként kell a szervnek részletesen indokolnia.

A vizsgált adatigénylések esetében a BKK indokolás nélkül hosszabbította meg a határidőt 15 nappal, amelyben egyidejűleg arról tájékoztatta a bejelentőt, hogy „*az adatgyűjtés folyamatban van, válaszunkat legkésőbb 2017. április 12-ig megküldjük Önnek*”.

A BKK tehát elmulasztotta a határidő hosszabbítás Infotv. szerinti indoklását is, hiszen a 29. § (2) bekezdése alapján erre csak meghatározott esetekben van lehetőség: ha az adatigénylés jelentős terjedelmű, illetve nagyszámú adatra vonatkozik, vagy az adatigénylés teljesítése a közfeladatot ellátó szerv alaptervékenységének ellátásához szükséges munkaerőforrás aránytalan mértékű igénybevételével jár. Erről az adatigénylőt megfelelően tájékoztatni kell.

A BKK ezt követően a tényről, hogy az adatigénylés – illetve általa összevonva a három adatigénylés – jelentős terjedelmű, illetve nagyszámú adatra vonatkozik, illetve hogy annak teljesítése a szerv alaptervékenységének ellátásához szükséges munkaerőforrás aránytalan értékű igénybevételével jár, a meghosszabbított határidő utolsó napján, vagyis az igény beérkezését követő 30. napon tájékoztatta a bejelentőt.

Az adatigénylés(ek) körülményeinek ismeretében az adatigénylő jogosan hihette azt, hogy költségtérítés megállapítására nem fog sor kerülni, hiszen a BKK az adatigénylés teljesítésének határidejét hosszabbította meg a 15. napon. A Hatóság hangsúlyozza, hogy az Infotv. 29. § (2) bekezdésének a célja, hogy a szervnek megfelelő idő álljon rendelkezésre a jelentős terjedelmű adatigénylés teljesítésére, az nem irányulhat arra, hogy ezzel a szerv az adatok megismerését késleltesse. Ahogy az az Infotv. 29. § (4) bekezdéséből is következik, a közfeladatot ellátó szervtől elvárható, hogy az igény beérkezését követő 15 napon belül megvizsgálja az adatigénylést, és megállapítsa, hogy a költségtérítés kiszabásának, így különösen az Infotv. 29. § (4) bekezdésének alkalmazásának feltételei fennállnak-e, illetve elkészítse annak részletes indoklását, és erről tájékoztassa az adatigénylőt.

A BKK azon megállapítása, hogy „a 15 napos határidő több mint 3 munkatárs teljes két heti feladatát teszi ki” jelen adatigénylés(ek) vonatkozásában szintén nem állja meg a helyét, hiszen a rendelkezésre álló 15 napos határidőt egy alkalommal 15 nappal meghosszabbította. Az így rendelkezésre álló 30 nap alatt a munka megfelelő elosztásával valószínűleg kevésbé jelentett volna aránytalan nehézséget a szerv számára az igény teljesítése.

Bár jelen ügyben a BKK már a 29. § (4) bekezdése alapján számára kötelező határidőt is elmulasztotta, tekintettel arra, hogy a költségtérítés megállapítása sem felelt meg teljes mértékben az Infotv. és a Korm. rendelet előírásainak, a Hatóság az alábbi általános megállapításokat tette ezzel kapcsolatban:

A közérdekű vagy közérdekből nyilvános adatok igénylésével összefüggésben megállapítható költségtérítés alapjaként figyelembe vehető költségelemeket az Infotv. az egyértelmű és egységes jogalkalmazás érdekében szabályozza. Az Infotv. 29. § (5) bekezdése ezeket a következőképpen határozza meg:

- az igényelt adatokat tartalmazó adathordozó költsége;
- az igényelt adatokat tartalmazó adathordozó az igénylő részére történő kézbesítésének költsége;
- ha az adatigénylés teljesítése a közfeladatot ellátó szerv alaptervékenységének ellátásához szükséges munkaerőforrás aránytalan mértékű igénybevételével jár, az adatigénylés teljesítésével összefüggő munkaerő-ráfordítás költsége.

A törvényhez fűzött indoklás értelmében ezen elemek közé csak olyan költségek tartoznak, amelyek az igényelt adat rendelkezésre bocsátásával közvetlen kapcsolatban állnak, és ténylegesen felmerülnek az adatigénylés teljesítése során.

Az Infotv. 29. § (6) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a költségtérítés mértékének meghatározása során figyelembe vehető költségelemek megállapítható mértékét jogszabály határozza meg. A költségtérítés pontos mértékét a Korm. rendelet határozza meg.

Az Infotv. 29. § (5) c) pontja alapján, ha az adatigénylés teljesítése a közfeladatot ellátó szerv alaptevékenységének ellátásához szükséges munkaerőforrás aránytalan mértékű igénybevételével jár, az adatigénylés teljesítésével összefüggő munkaerő-ráfordítás költsége figyelembe vehető a költségtérítés mértékének meghatározása során.

Az Infotv. 29. § (5) bekezdés c) pontja, valamint a Korm. rendelet 3. § (1) bekezdés alapján, a munkaerő-ráfordításért abban az esetben lehetne költségtérítést felszámolni, ha az a közfeladatot ellátó szerv

- alaptevékenységének ellátásához szükséges munkaerőforrás,
- aránytalan mértékű igénybevételével jár, továbbá
- a szükséges munkaerő-ráfordítás időtartama meghaladja a 4 munkaórát.

Sem az Infotv., sem pedig a 301/2016. (IX. 30.) Korm. rendelet alapján nincs akadálya annak, hogy az érintett közfeladatot ellátó szerv mellőzze a költségtérítést, illetve a költségtérítést alacsonyabb mértékben állapítsa meg.

A Hatóság következetesen úgy foglalt állást – a NAV álláspontjának kikérését követően –, hogy a közérdekű adatok megismerése iránti igény teljesítése nem tartozik ÁFA körbe, mivel az általános forgalmi adóról szóló 2007. évi CXXVII. törvény (a továbbiakban: ÁFA tv.) 2. §-a alapján a törvény hatálya az adóalany által belföldön és ellenérték fejében teljesített termékértékesítésére, szolgáltatásnyújtására, a terméknek az Európai Közösségen belüli egyes, belföldön és ellenérték fejében teljesített beszerzésére és a termék importjára terjed ki. Az ÁFA tv. 5. § (1) bekezdése értelmében adóalany az a jogképes személy vagy szervezet, aki (amely) saját neve alatt gazdasági tevékenységet folytat, tekintet nélkül annak helyére, céljára és eredményére. Az ÁFA tv. 6. § (1) bekezdése szerint gazdasági tevékenység: valamely tevékenység üzletszerű, illetőleg tartós vagy rendszeres jelleggel történő folytatása, amennyiben az ellenérték elérésére irányul, vagy azt eredményezi, és annak végzése független formában történik.¹

A közfeladatot ellátó szervek nem gazdasági tevékenységük körében, üzletszerűen értékesítik a másolatokat, hanem lehetőségük van a felmerült anyagköltségek megtérítését kérni az adatigénylőtől. A korábbi gyakorlat szerint ezért a másolás költsége az Infotv. értelmében csak alacsonyabb lehetett, mint a piaci ár, mert sem általános forgalmi adót, sem munkadíjat, sem energiaköltséget, sem pedig amortizációs elemeket nem tartalmazhatott.²

A munkaerő-ráfordítás költsége kiszámolásának módját a Korm. rendelet az alábbiakban rendezi:

A 3. § (2) bekezdés alapján *„az adatigénylés teljesítésével összefüggő munkaerő-ráfordításként az igényelt adat felkutatásához, összesítéséhez és rendszerezéséhez, az igényelt adat adathordozójáról másolat készítéséhez és a másolaton a meg nem ismerhető adatok felismerhetetlenné tételéhez szükséges időtartam vehető figyelembe.”* Ugyanezen

¹ http://naih.hu/files/Infoszab_jelentes_NAIH-2015-1410-4-V.pdf.

² http://naih.hu/files/Infoszab_jelentes_NAIH-2015-4376-7-V.pdf.

szakasz (3) bekezdése szerint „ha az adatigénylés teljesítésére elektronikus úton kerül sor, a másolat készítéséhez szükséges időtartam csak akkor vehető figyelembe, ha elektronikus formában rendelkezésre nem álló adat igénylésére került sor, vagy a másolat készítéséhez szükséges időtartam rövidebb az elektronikus formában rendelkezésre álló adat rendelkezésre bocsátásához szükséges időtartamnál.”

A Korm. rendelet 4. §-a az alábbiakat mondja ki:

„4. § (1) A munkaerő-ráfordítás összes költségét a munkaerő-ráfordítás személyenkénti költségeinek összegeként kell megállapítani.

(2) A munkaerő-ráfordítás időtartamát személyenként a kerekítés szabályainak megfelelően egész órára kell kerekíteni.

(3) A munkaerő-ráfordítás személyenkénti költségét akként kell meghatározni, hogy az adatigénylés teljesítésében közreműködő személy által az adatigénylés teljesítésével összefüggésben teljesített munkaórák számát meg kell szorozni e személy egy munkaórára eső tényleges munkaerőköltségével, ahol tényleges munkaerőköltségnek az e személyt megillető rendszeres személyi juttatások összegét kell tekinteni.

(4) Az adatigénylés teljesítésével összefüggő munkaerő-ráfordítás összes költségként legfeljebb munkaóránként átlagosan 4400 Ft vehető figyelembe.”

A járulékok, prémiumok, jutalmak és egyéb juttatások, például a béren kívüli juttatások, nem vehetők figyelembe ezen költségtérítési tétel meghatározása során, valamint mindenkor az adatkezelő felelőssége annak bizonyítása, hogy a pontos költségelemek miből tevődnek össze.

A Korm. rendelet 3. § (3) bekezdése alapján, ha az adatigénylés teljesítésére elektronikus úton kerül sor, a másolat készítéséhez szükséges időtartam csak akkor vehető figyelembe, ha elektronikus formában rendelkezésre nem álló adat igénylésére került sor, vagy a másolat készítéséhez szükséges időtartam rövidebb az elektronikus formában rendelkezésre álló adat rendelkezésre bocsátásához szükséges időtartamnál.

Vagyis elektronikus formában igényelt adat esetén a munkaerő-ráfordítás időtartama csak akkor vehető figyelembe, ha:

– az adat elektronikus formában nem áll rendelkezésre (scannelni kell)

vagy

– scannelni/másolni gyorsabb lenne, mint az elektronikus fájl előkeresni.

Az Infotv. értelmében a közfeladatot ellátó szervek tájékoztatni kötelesek az adatigénylőket a költségtérítés összegéről. Ez azonban nem jelenti azt, hogy e szervek kötelezettségei kimerülnek pusztán a költségelemek után elszámolt térítési díj közlésével. Az információs szabadság mint alapjog érvényesüléséhez ugyanis szükséges az is, hogy az adatigénylés teljesítéséért megállapított költségtérítésről szóló tájékoztatás kellően részletes legyen, abban a közfeladatot ellátó szervek kötelesek feltüntetni minden olyan indokot, illetőleg költségelemet, amelyek a megállapított összeg megalapozottságát támasztják alá.

A Hatóság hangsúlyozza, hogy a közfeladatot ellátó szervek a közérdekű adatigénylések teljesítésekor nem szolgáltatást nyújtanak, hanem az Alaptörvényben meghatározott alapvető jogból eredő kötelezettségeiket teljesítik. Ez azt jelenti, hogy – alapesetben – a normál napi működés keretében, ingyenesen kell az igényelt adatokat az állampolgárok rendelkezésére bocsátani.

A Hatóság a vizsgálat eredményeképpen megállapította, hogy a BKK megsértette a bejelentő közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez fűződő jogát, amikor három adatigénylés vonatkozásában összevonva, az Infotv. 29. § (4) bekezdése által előírt határidőn túl, csak az igény beérkezését követő 30. napon tájékoztatta a költségtérítés mértékéről, amelynek megfizetésétől tette függővé az adatigénylés teljesítését, ezzel jelentősen késleltetve az adatok igénylő általi megismerését.

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

Budapest, 2017. október „24 ”




Dr. Péterfalvi Attila
elnök
egyetemi tanár