



Ügyszám: NAIH/2017/2094/3/V.
Előzmény: NAIH/2016/4936/V.

A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság

jelentése

a Bánhorváti Közös Önkormányzati Hivatal általi túlzó költségtérítéssel, továbbá egy nem teljesített közérdekű adatigényléssel kapcsolatban

Beadvány érkezett a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatósághoz (a továbbiakban: Hatóság), melyben a Bánhorváti Közös Önkormányzati Hivatal (a továbbiakban: Hivatal) által nem, illetve nem megfelelő módon teljesített közérdekű adatigényléssel kapcsolatban merült fel panasz.

Az adatigénylő elektronikus másolatban kérte a Hivataltól részére megküldeni a 2010. január 1-je és 2016. augusztus 1-je között terjedő időszakra vonatkozólag, az ekkor kötött vállalkozói szerződések listáját, amely tartalmazza a szerződéskötések pontos dátumát, valamint a szerződések összegét és tárgyát is (az adatigénylés elektronikus elérhetősége: http://kimittud.atlatszo.hu/request/vallalkozoi_szerzodesek_szerzode).

2016. augusztus 15-én a Hivatal jegyzőjének távollétében és megbízásából Kis Zsanett, a Hivatal gyakornoka arról tájékoztatta az adatigénylőt, hogy az adatigénylést összesen 20.958.- Ft (ügyintézői/előkészítői munkadíj: 11244 Ft – 937 Ft/munkaóra; vezetői/jóváhagyói munkadíj: 9714 Ft – 4857 Ft/munkaóra) megtérítése ellenében áll a Hivatal módjában teljesíteni.

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, mely során a 2016. augusztus 31-én kelt NAIH/2016/4936/2/V. ügyiratszámú levelével megkereséssel fordult a Hivatalhoz, tájékoztatást kérve tőle az ügyről.

Válaszában a Hivatal jegyzője arról tájékoztatta a Hatóságot, hogy Bánhorváti Közös Önkormányzati Hivatal (a továbbiakban: Hivatal) nem rendelkezik saját honlappal, csak a Hivatalhoz tartozó önkormányzatok rendelkeznek saját honlappal. Bánhorváti Község Önkormányzatának honlapján – elmondása alapján – megtalálható a Hivatal Adatvédelmi és adatkezelési szabályzata.

A Hivatal tájékoztatta továbbá a Hatóságot, hogy az ott dolgozó köztisztviselők gondoskodnak a közzétételi lista naprakészen tartásáról. Figyelembe véve a Hivatalnál dolgozó köztisztviselők létszámát, egyes adatigénylők „folyamatos és olykor visszaélésszerű adatigénylését”, álláspontja szerint a Hivatal alaptevékenységének ellátásához szükséges munkaerőforrás aránytalan mértékű igénybevételével jár.

Tájékoztatása szerint ezért került sor az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) 29. § (3) bekezdésében lehetővé tett, valamint a Hivatal szabályzatában is rögzített összegű költségtérítés megállapítására.

A Hatóság álláspontja az ügyel kapcsolatban az alábbi.

Az Infotv. 29. § (5) bekezdése alapján az alábbi költségelemek vehetők figyelembe:

1. az igényelt adatokat tartalmazó adathordozó költsége,
2. az igényelt adatokat tartalmazó adathordozó az igénylő részére történő kézbesítésének költsége,
3. ha az adatigénylés teljesítése a közfeladatot ellátó szerv alaptevékenységének ellátásához szükséges munkaerőforrás aránytalan mértékű igénybevételével jár, az adatigénylés teljesítésével összefüggő munka-erőráfordítás költsége.

Az Infotv. 29. § (6) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a költségtérítés mértékének meghatározása során figyelembe vehető költségelemek megállapítható mértékét jogszabály határozza meg. A vonatkozó kormányrendeletet azonban még nem fogadta el a Kormány.

Ez a helyzet azonban nem jelenti azt, hogy a közfeladatot ellátó szervek ad-hoc meghatározott bármekkora összeget elkerhetnének a közérdekű adatigénylések teljesítéseként, egyes esetekben ezzel teljesen ellehetetlenítve az állampolgárok információszabadsághoz való alapjogát.

Az Infotv. szerinti adatigénylések teljesítésekor a Hatóság jelenlegi gyakorlata értelmében másolási költség alatt kizárólag az anyagköltség vehető figyelembe, a munkadíj, az energiaköltség és az amortizáció figyelmen kívül hagyandó. Csak a másoláshoz (beleértve az anonimizálást is) szorosan kapcsolódó „anyagköltségek” számolhatók fel, továbbá a kis terjedelmű másolatok igénylésénél lehetőség szerint ez esetben is el kell tekinteni a költségtérítés megállapításától.

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

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

A közfeladatot ellátó szervek a közérdekű adatigénylések teljesítésekor nem szolgáltatást nyújtanak, hanem az Alaptörvényben meghatározott alapvető jogból eredő kötelezettségeiket teljesítik. E szervek továbbá nem gazdasági tevékenységük körében, üzletszerűen értékesítik a másolatokat, hanem lehetőségük van a felmerült anyagköltségek megtérítését kérni az adatigénylőtől. A korábbi gyakorlat szerint ezért másolás költsége az Infotv. értelmében csak alacsonyabb lehetett, mint a piaci ár, mert sem általános forgalmi adót, sem munkadíjat, sem energiaköltséget, sem amortizációs elemeket nem tartalmazhat.²

A Hatóságnak az elektronikus formában kért közérdekű adat igénylés teljesítésével kapcsolatos álláspontja értelmében a papír alapú iratok, közérdekű adatok digitalizálása során nem merül fel olyan körülmény, amely „másolási költség” vagy bármilyen más költségtérítés megállapítását megalapozná. **A Hatóság szerint ezért a szkennelésért nem számítható fel másolási költség.**³

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. Amennyiben viszont a teljesítés terjedelmi vagy más okokból megnehezíti az alaptevékenység ellátását, az Infotv. lehetővé teszi bizonyos költségtérítés megállapítását. Ebben az esetben a munkaerő-ráfordításnak kizárólag azon részét lehetne figyelembe venni, amely az adott szerv alaptevékenységén felül került igénybe vételre. A Hatóság elnöke emellett hangsúlyozza azt, hogy az Infotv. 29. § (6) bekezdésében meghatározott jogszabály megalkotásáig az Infotv. 29. § (4) bekezdése szerinti munkaerőforrás igénybevételért nem lehet költségtérítést felszámolni.

Az önkormányzat mint az információszabadság alapjogának kötelezettjének kötelessége biztosítani a közérdekű adatok megismeréséhez való alapjogot azáltal, hogy tevékenységébe, munkaszervezésébe beilleszti azok teljesítését, kijelöli azon személyt, személyeket, akiknek munkaköri leírásában szerepel az adatigénylések teljesítése. Önmagában azon indoklás, hogy munkaerő-befektetéssel jár az adatigénylés teljesítése, nem felel meg az alapjog arányos korlátozhatóság alkotmányos mércéjének, így az Infotv. 29. § (5) bekezdés c) pontja szerinti „aránytalan mértékű igénybevétel” kitételnek sem. Az aránytalan mértékű igénybevételt az önkormányzat nem bizonyította az adatigénylőnek küldött levélben. A Hatóság hangsúlyozza továbbá, hogy mivel a szkennelésnek az esetleges munkaerő-ráfordításon kívül más – az Infotv. által elfogadható – költségeleme nem lehet, a Hivatal által megállapított költségtérítés, amelyről a szabályzatuk rendelkezik, szükségtelenül, így jogellenesen korlátozza az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdése szerinti információszabadság alapjogát.

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

³ http://naih.hu/files/Koezertdek-4973_V_2012-4-...pdf.

Az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdése értelmében mindenkinek joga van a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez. A közérdekből nyilvános személyes adatok tekintetében fontos kiemelni, hogy megismerésükre ugyan a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó szabályokat kell alkalmazni, de ezen adatok személyes adat jellege a nyilvánosság ellenére megmarad, így az adatvédelem legfontosabb garanciáját, a célhoz kötött adatkezelés elvének követelményét változatlanul be kell tartani.

Az adatkezelés célja jelen esetben is a közhatalom gyakorlásának, a közügyek intézésének és ezzel összefüggésben a közpénzek felhasználásának átláthatósága és nyilvánosság általi kontrollja. E célok tehát korlátot szabnak az Infotv. 26. § (2) bekezdés alapján kezelt személyes adatok tekintetében is, azok nem használhatók fel visszaélés szerűen, például valamely konkrét személy elleni – közfeladatával össze nem függő – személyes támadásra, vagy személyes konfliktusok kezelésére. Így az olyan közlések, amelyeknek célja a másik lejáratása, nyilvánvalóan ellentétesek a magánszféra védelmére irányuló jogalkotói szándékkal. Az ilyen eljárás egyfajta "információs önbíraskodásként" értékelendő, és mint ilyen, jogellenes.

A közérdekből nyilvános adatok széles körének megismerhetősége nem eredményezheti továbbá a közfeladat ellátásához nem kapcsolódó magánszféra kiszolgáltatottságát.

Fontos hangsúlyozni, hogy az információszabadság az állampolgárok Alaptörvényben biztosított alapjoga, ezért a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok megismerése, illetve a közérdekű adatok terjesztése esetén a célhoz kötöttség fogalma nem merülhet fel. Mint amiképp az Alkotmánybíróság is kimondta a 32/1992. (V.29.) számú AB határozatában: „*Nem a polgárnak kell az információszerzés iránti érdekelttségét igazolnia, hanem a köz szolgálatára rendelt szervnek kell indokolnia – törvényi okok fennállását bizonyítva – az igényelt információ esetleges megtagadását*”.

A Hatóság felhívta a Hivatal figyelmét azonban arra, hogy a közérdekből nyilvános adatok terjesztéséhez van szükség olyan célra, amely nélkül azok nyilvánosságra hozatala korlátozott. A közérdekből nyilvános személyes adatok terjesztése esetén a célhoz kötöttség elvének tiszteletben tartása mellőzhetetlen.

A közérdekből nyilvános személyes megismerésére irányuló adatigénylés teljesítésével az adatigénylő egyszerre az Infotv. 3. § 9. pont szerinti adatkezelővé válik, ily módon terheli őt az adatkezeléssel együtt járó felelősség is, így különösen a célhoz kötött terjesztésért való felelősség. Azonban nem az adatigénylés teljesítésére kötelezett közfeladatot ellátó szerv felelőssége, feladata annak eldöntése, hogy az adatigénylő (mivel személyazonosításhoz nem köthető az adatigénylés) milyen feltételezett célra használja majd fel az adatokat. Ez az információszabadság olyan korlátozását jelentené, amely egy többszörösen eshetőlegesen alapul.

A Hatóság tájékoztatta a Hivatalt arról, hogy a közfeladatot ellátó szervek sem a közérdekű, sem pedig a közérdekből nyilvános személyes adatok esetében nem vizsgálhatják az adatigénylés, továbbá az adatok felhasználásának célját. Az

adatkezelő nem feltételezhet rosszhiszeműséget az adatigénylő részéről, valamint ez nem lehet kihatással az adatigénylés teljesítésére.

A fentiekre tekintettel a Hatóság a Hivatal által az elektronikus formában megküldendő közérdekű adatigénylés teljesítés ellenértéke gyanánt megállapított 3365.- Ft költségtérítést nem tarotta elfogadhatónak, melynek értelmében felszólította a Hivatalt arra, hogy jelen állásfoglalásnak megfelelően haladéktalanul teljesítse az adatigénylő KiMitTud adatigénylő rendszeren keresztül Hivatalhoz beérkező adatigénylését (http://kimittud.atlatszo.hu/request/vallalkozoi_szerzodesek_szerzode) elektronikus formában, valamint a költségszámítás alapját képező önköltség számítási szabályzatát haladéktalanul vizsgálja felül, és hozza összhangba a jelen felszólításban foglaltakkal.

A fentieken kívül a Hatóság megvizsgálta, hogy a Hivatal – valamint az ahhoz tartozó önkormányzat – az elmondottak alapján mennyiben tesz eleget az Infotv. szerinti közzétételi kötelezettségének, melynek eredményeképp megállapította, hogy a Hivatal a www.kozadat.hu oldalra elmulasztotta feltölteni a közérdekű és közérdekből nyilvános adatokat.

Az Infotv. 33. § (3) bekezdése szerint, tekintettel arra, hogy a községi önkormányzatok számára nem kötelező önálló honlap fenntartása, így választásuk szerint saját vagy társulásaik által közösen működtetett, illetve a felügyeletüket, szakmai irányításukat vagy működésükkel kapcsolatos koordinációt ellátó szervek által fenntartott honlapon való közzététellel is eleget tehetnek közzétételi kötelezettségüknek [Infotv. 33. § (1)-(3) bekezdés]. A közös fenntartású honlapon a közérdekű adatoknak a szervezetek megfelelően elkülöníthetőeknek kell lenniük.

Az Infotv. 1. számú melléklete szerinti közzétételi lista összeállításához, továbbá a Közadattár adattartalmának összeállításához segítséget nyújt a 305/2005. (XII. 25.) Kormányrendelet és a 18/2005. (XII. 27.) IHM rendelet.

A Hatóság vizsgálata során megállapította, hogy a Hivatal nem tett eleget az Infotv. IV. fejezetében foglalt elektronikus közzétételi kötelezettségének, ezért az Infotv. 56. § (1) bekezdés alapján a Hatóság felszólította továbbá a Hivatalt arra, hogy haladéktalanul, de legkésőbb 15 napon belül gondoskodjon a hiányzó adatok közzétételéről és – az Infotv. 37/B. §-a alapján – leíró adatokat kell szolgáltatnia az egységes közadatkereső (www.kozadat.hu) felé. A Hivatalnak tehát a www.kozadat.hu oldalon történő regisztráláson kívül az Infotv. 1. számú melléklete szerinti közzétételi egységeit is fel kell töltenie az említett weboldalra.

Ezt követően, 2016. november 10-én a Hatósághoz érkezett válaszlevelében a Hivatal jegyzője az alábbiakról tájékoztatta a Hatóságot.

2016. október 15-én hatályba lépett a közérdekű adat iránti igény teljesítéséért megállapítható költségtérítés mértékéről 301/2016. (IX. 30.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet), mely alapján az adatigénylés teljesítésével összefüggő

munkaerő-ráfordításért immár megállapítható költségtérítés. E kormányrendelet alapján módosításra került a Bánhorváti Közös Önkormányzati Hivatal (a továbbiakban: Hivatal) adatkezelési szabályzata is. Mivel a Hivatal tartósan létszámhiánnyal küzd, álláspontja szerint minden egyes adatigénylés teljesítése során megvalósul az alaptevékenység ellátásához szükséges munkaerőforrás aránytalan mértékű igénybevétele. Ennek megítélése – tájékoztatása értelmében – az adatkezelő szerv vezetőjének feladata.

Mindezen kívül a jegyző felhívta a Hatóság figyelmét továbbá arra, hogy – tekintettel arra, hogy a Hatóság egy korábbi, az Alaptörvény hatálybalépése előtti AB határozatra hivatkozott – az Alaptörvény Záró és Vegyes Rendelkezéseinek 5. pontja alapján az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírói határozatok hatályukat veszítették.

A Hatóság ezt követően az alábbiakról tájékoztatta a Hivatalt.

Mindenek előtt az Alaptörvény hatálybalépésével, és az az előtt meghozott AB határozatok együttes értelmezésével kapcsolatban az alábbiakra hívta fel a Hatóság a Hivatal figyelmét.

Az Alkotmánybíróság az újabb ügyeiben továbbra is felhasználhatja az Alaptörvény hatályba lépése előtti, korábbi határozataiban szereplő érveket, amennyiben az Alaptörvény konkrét – az előző Alkotmányban foglaltakkal azonos vagy hasonló tartalmú – rendelkezései, illetve értelmezési szabályai alapján ez lehetséges. A testület erre az általános érvényű megállapításra egy konkrét kormányindítványra készített határozatban tért ki.

Eszerint a 22/2012. (V.11.) AB határozat alapján az Alkotmánybíróságnak azokra az alapértékekre, emberi jogokra és szabadságokra, továbbá alkotmányos intézményekre vonatkozó megállapításai, amelyek az előző Alkotmányhoz képest nem változtak meg alapvetően, érvényesek maradnak. A korábbi alkotmánybírói döntésekben kifejtett elvi jelentőségű megállapítások az Alaptörvény értelmezésekor is irányadók.

Felhívták a figyelmet azonban arra, hogy ez nem jelentheti az előző Alkotmányon alapuló határozatokban kifejtettek vizsgálódás nélküli, mechanikus átvételét, hanem az előző Alkotmány és az Alaptörvény megfelelő szabályainak összevetését és gondos mérlegelését kívánja.

Amennyiben azonban az összevetésnek az az eredménye, hogy az alkotmányjogi szabályozás változatlan vagy jelentős mértékben hasonló, az átvételnek – érvelésük alapján – a továbbiakban sincs akadálya.

A Hatóság tájékoztatta a Hivatalt arról, hogy az ügy tárgyául szolgáló közérdekű adatigénylést a Hivatalhoz 2016. augusztus 6-ai keltezéssel küldte az adatigénylő, amikor még nem volt hatályban a Korm. rendelet. A Korm. rendelet hatálybalépése

előtti időszakra vonatkozólag – figyelemmel arra, hogy nem rendezte semmi a pontos költségek összegeinek mértékét – a Hatóság következetes gyakorlata alapján csak különösen indokolt esetekben merülhetett fel költségtérítés, és általában azok is anyag-használatra vonatkozhattak. Figyelemmel arra, hogy korábban nem volt erre vonatkozólag konkrét szabályozás, olyan eltérések születhettek – mely például jelen ügy alapjául szolgáló adatigénylés teljesítésével összefüggésben is előfordulhatott –, amelyek a jogbiztonságot, valamint az állampolgárok információszabadsághoz fűződő alkotmányos alapjogainak gyakorlását korlátozhatták, végső soron pedig akadályozhatták is.

A költségtérítés mértékét a Korm. rendelet hatálybalépését követően is úgy kell értelmezni, hogy ilyenkor az adatkezelő szervek nem szolgáltatást nyújtanak, tehát nem egy azzal egyenértékű ellenszolgáltatásért cserébe kérhetik el az adatigénylés teljesítésével kapcsolatban felmerült költségtérítést.

Végső soron, figyelembe véve azt, hogy az adatigénylés korábban, a Korm. rendelet hatálybalépése előtt érkezett a Hivatalhoz, így annak szabályozása, elemei nem irányadóak a jelen vizsgálat alapjául szolgáló adatigényléssel kapcsolatban. Mindezekre tekintettel a Hatóság ezért fenntartotta a korábbi, NAIH/2016/4936/4/V. ügyiratszámú felszólításában foglaltakat, és ismételten felszólította a Hivatalt arra, hogy jelen állásfoglalásnak megfelelően teljesítse a panaszolt adatigénylést, valamint a közzétételi kötelezettségének is maradéktalanul tegyen eleget.

A fentiekre tekintettel – figyelemmel arra, hogy a Hivatal már nem reagált a Hatóság felszólításaira, valamint a KiMitTud adatigénylő rendszer alapján nem került teljesítésre az adatigénylés sem – a Hatóság az ügyben az Infotv. 59. §-ának (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 a fenti jelentés alkalmas lesz az információszabadság, és az ahhoz fűződő joggal összefüggő jogsérelem orvoslására, a közvélemény figyelmének felhívására, és a jövőbeni hasonló jogsértések elkerülésére.

Budapest, 2017. október „20”


Dr. Péterfalvi Attila
elnök
c. egyetemi tanár