



Ügyiratszám: NAIH-4693-13/2023

dr. Walter Katalin Irén
vezérigazgató részére

BKK Budapesti Közlekedési Központ
Zártkörűen Működő Részvénytársaság

Cégkapu útján

Tárgy: Tájékoztatás vizsgálati eljárás megszüntetéséről

Tisztelt Vezérigazgató Asszony!

A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság a BKK Budapesti Közlekedési Központ Zrt. (a továbbiakban: BKK) ajánlatkérő által kiírt „Érintés nélküli (NFC) fizetés Pilot bevezetése a budapesti közösségi közlekedésben” tárgyú beszerzési eljárásra vonatkozó bejelentéssel kapcsolatban az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (Infotv.) 38. § (3) a) pontja, valamint az 51/A. § (1) bekezdése alapján hivatalból vizsgálatot indított.

1. A vizsgálat tárgya és menete

A Bejelentő 2022. november 11-én adatigényt nyújtott be a BKK-hoz az alábbi dokumentumok, illetve információ iránt:

- „A BKK Zrt. és a MasterCard-Monet+ konzorcium által 2022. október 27-én aláírt megállapodás, ahogy arra a sajtó hírekben is utalás történt:
<https://bkk.hu/en/news/2022/11/bkk-to-test-a-unique-digital-solution-in-hungary-on-the-direct-airport-shuttlebus-line-in-2023.8279/>;
- a MasterCard, Monet+ és más ajánlattevők által a beszerzési eljárás során tett ajánlatok, függetlenül attól, hogy nyertes ajánlat-e;
- a BKK Zrt. és a K & H Bank közötti megállapodás az érintés nélküli (NFC) fizetéshez kapcsolódó bankkártya-elfogadási szolgáltatásról;
- bármely szponzorálási vagy marketing megállapodásra vonatkozó dokumentáció, melynek keretében a MasterCard finanszírozást biztosít a BKK részére az érintés nélküli (NFC) fizetéssel összefüggésben.”

A BKK 2023. január 27-én elektronikus levélben csatolmányként megküldte a Bejelentő részére az ajánlati űrlapot, bontási jegyzőkönyvet, a BKK, a MasterCard és a Monet+ közötti megállapodást, valamint a BKK és a K & H Pénzforgalmi Szolgáltató Kft. közötti együttműködési

megállapodást a Bejelentő egyidejű tájékoztatásával arról, hogy a dokumentumokból a személyes adatokat és az üzleti titkot képező információkat törölték.

A Bejelentő 2023. február 6-i elektronikus levelében kifogásolta, hogy lényeges információk – így különösen a projekt költségeire vonatkozó adatok – üzleti titokra hivatkozással törlésre kerültek a megküldött dokumentumokból, illetve a megállapodás 2. számú mellékletét képező Ártáblázatot a BKK nem küldte meg a részére. A BKK 2023. március 8-án arról tájékoztatta a Bejelentőt, hogy a K & H Pénzforgalmi Szolgáltató Kft. által a bankkártya elfogadói szolgáltatással kapcsolatban vállalt költség összege előreláthatólag 91 560 000 forint lesz, illetve a MasterCard-Monet+ s.a. konzorcium – már az ajánlattétel idején – üzleti titoknak minősítette

- a MasterCard és Monet+ által biztosított hardver és szoftver költségeit;
- az Ártáblázat adatait;
- a MasterCard-Monet+ s.a. konzorciumnak, illetve különösen a MasterCardnak a pilot projekttel kapcsolatban vállalt költségeit;
- a MasterCard-Monet+ s.a. konzorcium ajánlatát, illetve a beszerzési eljárás eredményét.

Bejelentő a Hatósághoz benyújtott bejelentésében sérelmezte, hogy a BKK részben nem teljesítette a közérdekű adatigényét, és vizsgálat indítását kérte.

2. A Hatóság megállapításai

2.1. A BKK, mint közfeladatot ellátó szerv

A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 13. § (1) bekezdése szerint a helyi közösségi közlekedés biztosítása helyi közügy, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladat. A személyszállítási szolgáltatásokról szóló 2012. évi XLI. törvény 4. § (4) bekezdése szerint a Fővárosi Önkormányzat kötelező feladata a közszolgáltatások megszervezésével kapcsolatos intézményi és szabályozási keretek kialakítása, a helyi személyszállítási közszolgáltatások megszervezése, a közlekedési szolgáltató kiválasztása. A törvény értelmében az önkormányzat a fent említett feladatokat a feladat ellátásához szükséges forrásokkal együtt – az állam vagy az önkormányzat kizárólagos tulajdonában, vagy kizárólag az állam és az önkormányzat közös tulajdonában álló korlátolt felelősségű társaság vagy részvénytársaság, vagy irányítása alatt álló költségvetési szerv formájában működő – közlekedésszervezőnek adhatja át.

Budapest Főváros Önkormányzata Közgyűlésének Budapest közlekedésszervezési feladatainak ellátásáról szóló 20/2012. (III. 14.) önkormányzati rendelete szerint a Fővárosi Önkormányzat ezen feladatainak ellátására a BKK-t, mint közlekedésszervezőt jelöli ki. A BKK, mint közlekedésszervező tehát közfeladatot ellátó szervnek minősül.

Az Infotv. 26. § (1) bekezdése szerint 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.

2.2 Az „Érintés nélküli (NFC) fizetés Pilot bevezetése a budapesti közösségi közlekedésben” elnevezésű pilot projekt bemutatása

A BKK a Hatóság megkeresésére azt a tájékoztatást adta, hogy a teljes projekt PCP (pre-commercial procurement) eljárás keretében kerül lebonyolításra, amely egy sajátos eljárás az innovatív beszerzések tekintetében olyan kutatás-fejlesztési szolgáltatásokra, amelynek eredményét az ajánlatkérő nem tartja fenn saját kizárólagos használatára.

A PCP eljárás első feltétele az, hogy a pilot projekt teljes eredménytermékét (információt, adatot, megoldást, tapasztalatot) - az üzleti titoknak minősülő információk kivételével - nyilvánosságra kell hozni legalább olyan mértékben, hogy az más szervezetek számára is megvalósítható legyen. Ebből fakadóan mind a konzultációs eljárás, mind pedig a kiválasztás végig magyar nyelven, jól dokumentáltan és transzparens módon történt.

A második feltétel lényege, hogy a projekt jelentős, valós társfinanszírozással valósul meg, így ennek megfelelően a BKK az ajánlattevőkkel szemben elvárta, hogy a projekt költségeinek egy részét (vagy akár az egyes részfeladatok teljes költségét) átvállalják, illetve támogassák annak megvalósulását valamilyen szponzorációs formában. A PCP eljárásokat a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló 2014/24/EU irányelv (47) preambulum bekezdése kiveszi a közbeszerzési törvények hatálya alól, ennek megfelelően a Kbt. konkrét szabályai és a közbeszerzési adatok nyilvánosságára vonatkozó rendelkezések jelen adatigénylés kapcsán nem alkalmazandók.

A BKK a válaszában kitért arra is, hogy a MasterCard a rendszer kialakítását és üzemeltetését a Projekt megvalósítása érdekében a Projekt időtartamára díjmentesen biztosítja, ezzel összefüggésben effektív anyagi jellegű támogatást nem nyújt a BKK számára, az ezzel kapcsolatban felmerülő költségeket önmaga viseli. A BKK és a MasterCard között - az esetleges kötbérek felül - nem kerül sor semmilyen jellegű pénzmozgásra, valamint a felek között számlázás sem valósul meg.

A projekt implementációja kapcsán BKK oldalon a legjelentősebb költséget a BKK meglévő rendszereinek az érintésmentes fizetést lehetővé tevő rendszerrel megvalósítandó integrációja képezi, melynek összköltsége ~40.000 EUR. Ezen költség nem a BKK és a MasterCard közötti megállapodás keretében realizálódik, hanem a BKK már meglévő partnereivel külön szerződések keretében valósítja meg a rendszerintegrációs feladatokat.

2.3 Az elektronikus közzétételi kötelezettség teljesítése

A BKK, mint az Infotv. 33. § (3) bekezdésében meghatározott elektronikus közzétételre kötelezett szerv a tevékenységéhez kapcsolódóan az Infotv. 1. melléklet szerinti általános közzétételi listában meghatározott adatokat az 1. mellékletben foglaltak szerint közzéteszi. Az általános közzétételi lista III/4. számú közzétételi egysége szerint az államháztartás pénzeszközei felhasználásával összefüggő, ötmillió forintot elérő vagy azt meghaladó értékű szolgáltatás megrendelésre vonatkozó szerződések megnevezése (típusa), tárgya, a szerződést kötő felek neve, a szerződés értéke, határozott időre kötött szerződés esetében annak időtartama közérdekű adat, melyet a BKK köteles közzétenni.

Az általános közzétételi lista, valamint a köztulajdonban álló gazdasági társaságok takarékosabb működéséről szóló 2009. évi CXXII. törvény (a továbbiakban: Takarékos tv.) 2. § (3)-(5) bekezdései alapján a BKK a törvény hatálya alá tartozó közpénzek felhasználásával kapcsolatos szerződéseit a <https://bkk.hu/magunkrol/kozerdeku-adatok/menu/6> oldalon teszi közzé. A <https://bkk.hu/magunkrol/kozerdeku-adatok/downloads/445> linken elérhető táblázat 14. pontja tartalmazza a MasterCarddal az implementáció és üzemeltetés tárgyában kötött megállapodást, a 16. pontja pedig a bankkártya-elfogadói szolgáltatás igénybevételéről (NFC) szóló, a K & H Pénzforgalmi Szolgáltató Kft.-vel kötött megállapodást. Mivel a közzétételi listán ezen szerződések értéke nem került feltüntetésre, a Hatóság az Infotv. 56. § (1) bekezdése alapján felszólította a BKK-t, hogy haladéktalanul pontosítsa a szerződések értékét.

A Hatóság felszólításának eleget téve a BKK intézkedett a szerződéses mérték pontosításáról, mely során a MasterCard-dal kötött szerződés értékét 0,-Ft-ban jelölte meg, tekintettel arra, hogy a projekt során a BKK nem teljesít ellenszolgáltatást a MasterCard-Monet+ konzorciumnak. A BKK és a Pénzforgalmi Szolgáltató Kft. közötti szerződés kapcsán, az Ajánlati űrlap költségösszesítője szerint az ajánlattevő által vállalt költség összesen 91 560 000 Ft, a BKK által fizetendő költség összesen 46 200 000 Ft, így az ajánlati ár összesen 137 760 000 Ft. Ennek megfelelően a BKK intézkedett ezen szerződéses érték közzétételéről, a Hatóság javaslatára feltüntetve azt is, hogy várható/becsült értékről van szó.

2.4 Üzleti titok, mint a nyilvánosság korlátja

A piaci verseny keretei között működő gazdasági társaságok számára az üzleti titoknak minősülő tények, információk, megoldások vagy adatok, amelyekre vállalati, gazdasági terveiket, stratégiájukat építik, nagy jelentőséggel bírnak, hiszen ezen információkra alapozva hozzák meg döntéseiket, és az ilyen információk nyilvánosságra kerülése a piacról való kiszorulásukat eredményezheti. Ezért a Hatóság álláspontja szerint üzleti titok esetében nem a közfeladatot ellátó szerv, hanem a titokgazda feladata, érdeke annak megfelelő indokokkal való alátámasztása, hogy az adatok miért minősülnek üzleti titoknak.

Fentiekre tekintettel a Hatóság megkereste a BKK-t, hogy vizsgálja felül a Bejelentő közérdekű adatigénylése teljesíthetőségével kapcsolatos álláspontját, és az ügyvel kapcsolatos álláspontjáról, az adatok nyilvánossága korlátozásának jogi és ténybeli alapjáról írásban részletesen tájékoztassa a Hatóságot. Az üzleti titoknak minősülő adatok tekintetében a Hatóság azt javasolta, hogy a BKK, mint az adatot kezelő közfeladatot ellátó szerv határidő kitűzésével írásban tájékoztassa a MasterCard-ot, mint titokgazda gazdálkodó szervet a közérdekű adatigénylésről, a dokumentumban korlátozással érintett adatok, adatkörök pontos megjelöléséről, és kérje a védetté minősített információval kapcsolatos írásbeli észrevételeit különösen arra vonatkozóan, hogy a gazdálkodó szerv milyen üzleti érdeke sérülne a kért adatok kiadásával.

A Mastercard válaszlevelében pontosan megjelölte a korlátozással érintett adatokat, adatköröket, és feltüntette azt, hogy milyen üzleti érdeke sérülne a bizalmas információk nyilvánosságra hozatalával. A tájékoztatásra a Hatóság a következő észrevételeket tette:

1. a BKK, mint közfeladatot ellátó szerv által vállalt kötelezettséggel, így a jegyértékesítési szolgáltatás fenntartására vonatkozó kötelezettséggel kapcsolatos adatok közérdekű adatok, és nem minősülnek üzleti titoknak;
2. a GDPR 13-14. cikkei szerinti érintetti joggyakorlással, így a tájékoztatáshoz való jog gyakorlásával kapcsolatos adatok nem minősülnek üzleti titoknak;
3. BKK részéről a jövőben esetlegesen fennálló kötbérfizetési kötelezettség közpénzzel való gazdálkodás, a közpénzekre vonatkozó adatok pedig közérdekű adatok, melyek közérdekű adatigénylés útján megismerhetők;
4. Az átlátható adatkezelés elvéből következik, hogy az érintett jogosult tájékoztatást kérni a személyes adatai adatfeldolgozó részére történő átadásáról. Ezért az adatkezelő által alkalmazott adatfeldolgozók, mint alvállalkozók adatai nem minősülnek üzleti titoknak.

A MasterCard a Hatóság újabb felhívásának eleget téve felülvizsgálta a fenti, kérdéses szerződéses pontokat. Nyilatkozatában arról tájékoztatta a Hatóságot, hogy a BKK jegyértékesítési szolgáltatás fenntartására irányuló kötelezettsége, valamint kötbérfizetési kötelezettsége tartalmának megismeréséhez közérdek fűződik, így egy erre vonatkozó közérdekű adatigénylés esetén a megállapodás vonatkozó pontjai megismerhetők.

A GDPR 13-14. cikkeivel kapcsolatban a BKK, mint az adatfeldolgozó Monet+ megbízója biztosítja, hogy az érintettek megfelelő tájékoztatást kapjanak az adatkezeléssel kapcsolatban. Ennek megfelelően a megállapodás üzleti titokra hivatkozással törölt ezen részei nem korlátozzák az érintettek információs jogainak érvényesülését, így az továbbra is a MasterCard üzleti titkát képezi. Továbbá, a háromoldalú Marketing Együttműködési Megállapodás 2. mellékletében felsorolt alvállalkozók nem végeznek adatfeldolgozói tevékenységet a BKK részére.

Mindezek figyelembevételével a Hatóság álláspontja az, hogy a Mastercard, mint titokgazda az üzleti titokra vonatkozó részek kifejezett megjelölésével és a védettség indokának részletes kifejtésével megtette a szükséges jogi intézkedéseket az üzleti titok megőrzésére, így azt a BKK, mint szerződéses partnere jogosulatlanul nem hozhatja nyilvánosságra. A bizalmas információ titokban maradása nem akadályozza meg a közérdekből nyilvános adat megismerésének lehetőségét.

3. Összegzés

Fentiekre tekintettel a Hatóság megállapította, hogy a BKK nem sértette meg a bejelentő közérdekű adatok megismeréséhez fűződő jogát, amikor részben nem teljesítette adatigénylését, ezért vizsgálatát az Infotv. 55. § (1) b) pontja alapján az ügyben lezárja.

Az Infotv. 55. § (2)-(3) bekezdése értelmében a Hatóság a vizsgálat eredményéről, a vizsgálat lezárásának indokáról, valamint a bejelentőt megillető bírósági jogorvoslathoz való jog gyakorlásának lehetőségéről a bejelentőt értesítette.

Együttműködését ezúton is köszönöm!

Budapest, elektronikus aláírás szerint

Üdvözlettel:

Dr. habil Péterfalvi Attila
elnök, c. egyetemi tanár