

RS
USREPUBLIKA SLOVENIJA
USTAVNO SODIŠČE

Številka: U-I-98/11-17
Datum: 26. 9. 2012

REPUBLIKA SLOVENIJA INFORMACIJSKI POOBlašČENEC		
Prejeto:	10-10-2012	Šifra znaka:
Vrednost:		012
Šifra zadeve:	050-1/2011/12	

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti in zakonitosti, začetem z zahtevo Informacijske pooblaščenke, na seji 26. septembra 2012

odločilo:

1. Prvi in drugi odstavek 114. člena Zakona o evidentiranju nepremičnin (Uradni list RS, št. 47/06) se razveljavita, kolikor določata javnost zemljiškega katastra in katastra stavb v delu, ki se nanaša na podatke o lastniku, če gre za fizično osebo. V delu, v katerem določata javnost zemljiškega katastra in katastra stavb glede podatka o upravljavcu, ti določbi nista v neskladju z Ustavo.
2. Člen 117 Zakona o evidentiranju nepremičnin ni v neskladju z Ustavo.
3. Peta alineja 13. točke prvega odstavka 6. člena, deseta alineja 2. točke prvega odstavka 7. člena, kolikor se nanaša na podatke o smrti lastnika ali solastnika, in 16. člen Pravilnika o vrstah in vsebini potrdil iz zbirk geodetskih podatkov ter o načinu izkazovanja podatkov (Uradni list RS, št. 22/07 in 33/09) niso v neskladju z Ustavo. V preostalem delu se zahteva za oceno ustavnosti 13. točke prvega odstavka 6. člena in desete alineje 2. točke prvega odstavka 7. člena Pravilnika o vrstah in vsebini potrdil iz zbirk geodetskih podatkov ter o načinu izkazovanja podatkov, kolikor se nanašata na fizično osebo, zavrže.
4. Tretja točka 2. člena in 8. člen Pravilnika o vrstah in vsebini potrdil iz zbirk geodetskih podatkov ter o načinu izkazovanja podatkov nista v neskladju z Ustavo in zakonom.

OBRAZLOŽITEV

A.

1. Predlagateljica zahteva presojo ustavnosti prvega in drugega odstavka 114. člena Zakona o evidentiranju nepremičnin (v nadaljevanju ZEN), kolikor določata javnost zemljiškega katastra in katastra stavb v delu, ki vsebuje podatke o lastniku in upravljavcu nepremičnine, če gre za fizični osebi, in 117. člena ZEN. Poleg tega izpodbija 3. točko 2. člena, 13. točko prvega odstavka 6. člena, deseto alinejo 2. točke prvega odstavka 7. člena, 8. člen ter 16. člen Pravilnika o vrstah in vsebini potrdil iz zbirk geodetskih podatkov ter o načinu izkazovanja podatkov (v nadaljevanju Pravilnik). V uvodu izpostavlja, da je Geodetska uprava Republike Slovenije (v nadaljevanju GURS) z vzpostavitvijo enotnega spletnega portala E-prostor v nasprotju z 38. členom Ustave obšla odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-464/06 z dne 5. 7. 2007 (Uradni list RS, št. 65/07, in OdlUS XVI, 67). S to odločbo je Ustavno sodišče razveljavilo prvi in drugi odstavek 114. člena ZEN v delu, v katerem sta določala javnost registra nepremičnin glede osebnih podatkov o lastnikih in upravljavcih nepremičnin, če gre za fizične osebe.

2. Prvi in drugi odstavek 114. člena ZEN po predlagateljčini oceni posegata v pravico do varstva osebnih podatkov iz 38. člena Ustave, ker določata javnost v zemljiškem katastru in katastru stavb (posredno pa tudi v registru nepremičnin) evidentiranih osebnih podatkov o lastnikih in upravljavcih teh nepremičnin, in sicer o njihovem imenu in priimku, naslovu stalnega prebivališča ter letnici rojstva. Neskladje je po njenem mnenju podano že zato, ker ZEN ne določa namena oziroma legitimnega cilja javne dostopnosti osebnih podatkov v navedenih katastrih. To pa po oceni predlagateljice pomeni, da prvi in drugi odstavek 114. člena ZEN omogočata uporabo teh osebnih podatkov za kakršen koli namen, kar je neskladno z zahtevo iz drugega odstavka 38. člena Ustave, da mora biti namen uporabe osebnih podatkov določen v zakonu.¹ Enako stališče naj bi Ustavno sodišče sprejelo v odločbi št. U-I-464/06, ko je razveljavilo prvi in drugi odstavek 114. člena ZEN v delu, v katerem sta kot javne določila v registru nepremičnin vsebovane osebne podatke o lastnikih in upravljavcih nepremičnin. Tudi če bi zakonodajalec z določitvijo javnosti osebnih podatkov zasledoval legitimni cilj, je predlagateljica prepričana, da je tak poseg prekomeren. Po njeni oceni je sicer legitimno vodenje zemljiškega katastra in katastra stavb za namene

¹ Predlagateljica dodaja, da tudi iz 6. člena Direktive 95/46/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. oktobra 1995 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov (UL L 281, 23. 11. 1995, str. 31–50 – v nadaljevanju Direktiva 95/46/ES), ki je prenesena v domači pravni red, izhaja načelo namembnosti, ki bi ga bilo treba spoštovati tudi pri osebnih podatkih, zbranih v javnih knjigah.

prostorskega razvoja, davčne politike, statističnih opazovanj in dviga transparentnosti nepremičninskega trga, vendar za učinkovito opravljanje teh nalog javna objava osebnih podatkov lastnikov in upravljavcev v navedenih katastrih ni nujno potrebna, ni primerna, prav tako pa korist javne objave teh podatkov ni sorazmerna s škodo, ki jo javna objava lahko povzroči posamezniku. Vse to naj bi veljalo toliko bolj, ko se javnost osebnih podatkov vzpostavi z njihovo objavo na spletu, ki posameznikom omogoča oddaljen anonimni dostop. Predlagateljica našteva mogoče škodljive posledice javne dostopnosti osebnih podatkov, še posebej njihove objave na spletu. Opozarja še na določbe Zakona o množičnem vrednotenju nepremičnin (Uradni list RS, št. 50/06 in 87/11 – ZMVN) o javni objavi vrednosti nepremičnine.

3. Člen 117 ZEN je po mnenju predlagateljice premalo določen, ker ne definira pojmov "distribucijsko okolje" in "centralna informacijska struktura". S tem naj bi omogočal arbitrarno razlago. Če je pojem "distribucijsko okolje" mogoče razumeti kot svetovni splet, naj bi bila ta določba skupaj s prvim in drugim odstavkom 114. člena ZEN v neskladju s 35. in 38. členom Ustave, ker omogoča javno objavo osebnih podatkov lastnikov nepremičnin na spletu. Predlagateljica opozarja na naravo oziroma učinke objave javne evidence na spletu z možnostjo anonimnega dostopa do nje. V zvezi s tem omenja sodbo Sodišča Evropske unije z dne 9. 11. 2010 v združenih zadevah *Volker und Markus Schecke GbR in Hartmut Eifert proti Land Hessen*, C-92/09 in C-93/09 (veliki senat). Člen 117 ZEN naj bi poleg tega v neskladju z 38. členom Ustave omogočal arbitrarno javno objavo katerih koli podatkov, ki jih GURS pridobi na podlagi katerega koli zakona in za kakršen koli namen.

4. Protiustavnost prvega in drugega odstavka 114. člena ZEN naj bi terjala razveljavitev 13. točke prvega odstavka 6. člena in 10. alineje 2. točke prvega odstavka 7. člena Pravilnika, ki določata, da so osebni podatki o lastniku in upravljavcu nepremičnine sestavni del potrdil o parceli ter potrdil o stavbi in delu stavbe. Enako naj bi veljalo za drugi odstavek 8. člena Pravilnika, ki napotuje na 6. in 7. člen Pravilnika. Prvi odstavek 8. člena in 3. točka 2. člena Pravilnika po navedbah predlagateljice določata lastninski list kot potrdilo, ki vsebuje podatke o parcelah, stavbah in delih stavb, ki so v lasti ali v solastnini istega lastnika. Ti določbi naj bi vsakomur omogočali dostop do seznama vseh nepremičnin, pri katerih je v zbirkah geodetskih podatkov določen posameznik evidentiran kot lastnik. Tak prosti dostop po predlagateljicinem prepričanju prekomerno posega v pravico do varstva osebnih podatkov. Ker ni določen z ZEN, temveč s Pravilnikom kot podzakonskim aktom, naj bi bilo podano tudi neskladje z drugim odstavkom 38. členom Ustave, po katerem sme omejitve pravice do varstva osebnih podatkov določiti le zakon. Iz enakih razlogov naj bi bila prvi odstavek 8. člena in 3. točka 2. člena Pravilnika tudi v neskladju z načelom delitve oblasti in s prvim odstavkom 9. člena Zakona o varstvu osebnih podatkov (Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo – v nadaljevanju ZVOP-1). Ker naj ZEN ne bi

določal prostega dostopa do podatkov o posameznikovi smrti, medtem ko naj bi tak dostop dopuščali 13. točka prvega odstavka 6. člena, 10. alineja 2. točke prvega odstavka 7. člena in 16. člen Pravilnika, so po mnenju predlagateljice tudi te določbe v neskladju z drugim odstavkom 38. člena Ustave.

5. Zahteva je bila vročena Državnemu zboru Republike Slovenije in Ministrstvu za okolje in prostor, ki nanjo nista odgovorila. Mnenje o njej pa je podala Vlada Republike Slovenije. V njem zavrača očitke predlagateljice. V zvezi s prvim in drugim odstavkom 114. člena ZEN pojasnjuje, da so zemljiški kataster, kataster stavb in zemljiška knjiga celota, ki daje celovito informacijo o nepremičninah. Trditev predlagateljice, da javna objava lastništva v katastrih nima dodane vrednosti, ker javnost tega podatka zagotavlja zemljiška knjiga, po oceni Vlade ne drži. Ne drži zato, ker podatki o nepremičninah ter pravicah na njih, ki jih vsebujeta katastra in zemljiška knjiga, niso popolni, točni in medsebojno usklajeni. Do odprave neusklajenosti bo po mnenju Vlade potrebno podvojeno vodenje podatka o lastništvu. Podatki o lastništvu, evidentirani v obeh katastrih, naj bi bili "bolj ažurni" od tistih v zemljiški knjigi. Zato naj bi organi v upravnih postopkih (npr. v zvezi z davki in socialnimi transferji) za identifikacijo lastnikov nepremičnin v večji meri uporabljali podatke iz katastrov kot iz zemljiške knjige. Vlada tudi opozarja, da se pri vpisovanju starih stavb in njihovih delov v kataster stavb in v zemljiško knjigo lahko primerijo nepravilnosti, kakršnih ne bi bilo mogoče ugotoviti in odpraviti, če podatek o lastništvu ne bi bil vpisan tudi v kataster stavb. Obenem poudarja, da podatek o lastniku nepremičnine ni osebni podatek, sploh pa ne varovan osebni podatek. Dostop do njega naj bi bil namreč mogoč le z identifikacijo nepremičnine (bodisi s parcelno številko bodisi z naslovom) in ne z imenom. Ker so isti podatki javni in prosto dostopni v elektronski zemljiški knjigi, po oceni Vlade ni razloga, da ne bi bili na enak način dostopni tudi v katastrih. Če bi bilo dovoljeno v katastrih pridobivati le tehnične podatke o nepremičnini, medtem ko bi bilo treba podatke o lastnikih pridobiti drugje – v zemljiški knjigi –, naj bi se bistveno upočasnilo opravljanje javnih nalog. Sklicujoč se na zakonodajno gradivo, Vlada pojasnjuje, da je 117. člen dovolj jasen in določen. Zaradi hitrega razvoja informacijskih tehnologij naj le oblika izvedbe distribucijskega okolja z ZEN ne bi bila konkretno predpisana. Čeprav prvi odstavek 115. člena ZEN določa, da ima vsakdo pravico pridobiti potrdilo o zadnjih vpisanih podatkih iz katastrov, pa Vlada opozarja, da nima vsakdo prostega dostopa do lastninskega lista, temveč je dostop omejen s posebno ureditvijo javnosti zbirnih podatkov iz tretjega odstavka 114. člena ZEN. Kdo lahko pridobi potrdilo, naj bi tako določal ZEN, Pravilnik pa naj bi določal le vrste teh potrdil in podatke, ki jih potrdila vsebujejo. Ker prvi odstavek 17. in prvi odstavek 73. člena ZEN predpisujeta, da se v zemljiškem katastru in katastru stavb vodita podatka o lastništvu in upravljavcu nepremičnin, nista ustavno sporni 13. točka prvega odstavka 6. člena in 10. alineja 2. točke prvega odstavka 7. člena Pravilnika, ki določata, da sta ta podatka sestavini potrdila o parceli oziroma potrdila o stavbi in delu stavbe. Iz enakih razlogov je po mnenju Vlade

ustavnoskladna tudi ureditev lastninskega lista (3. točka 2. člena in 8. člen Pravilnika), saj ta vsebuje le podatke iz potrdil o parceli ali o stavbi in delih stavb, zbranih v enem potrdilu. Opozarja še, da mora organ, ki vodi uradno evidenco na podlagi zakona, na zahtevo stranke izdati potrdilo o vsakem podatku, ki je vsebovan v tej evidenci. V zvezi s 16. členom Pravilnika Vlada pojasnjuje, da ZEN ureja pridobivanje in vpis podatkov o smrti lastnikov nepremičnin v katastra, vprašanje posredovanja teh podatkov pa bo še uredila.

6. Predlagateljica zavrača argumente iz mnenja Vlade. Poudarja, da neuskkljenosti podatkov iz zemljiške knjige ni primerno sanirati z vzpostavitvijo nove evidence. Teza Vlade, da so osebni podatki, ki so bili z Zakonom o zemljiški knjigi (Uradni list RS, št. 58/03, 45/08, 28/09 in 25/11 – v nadaljevanju ZZK-1) določeni za javne, poslej lahko javni tudi v katastrih, naj bi bila obrnjena na glavo in človekovim pravicam nevarna.

7. V dopolnitvi zahteve je predlagateljica Ustavnemu sodišču posredovala dokumente, nastale v zvezi s postopkom inšpekcijskega nadzora nad GURS po vložitvi zahteve. Med njimi je tudi začasna odločba, s katero je predlagateljica GURS naložila, naj na spletnem portalu E-prostor onemogoči javni dostop do podatkov o lastnikih in upravljavcih nepremičnin, ki so fizične osebe. Vlada pojasnjuje, da se z začasno odločbo ne strinja in da ima GURS v prvem in drugem odstavku 114. člena ter 117. členu ZEN podlago za objavo podatkov o lastnikih na spletnem portalu, predlagateljčino nestrinjanje s to zakonsko ureditvijo pa ne more pomeniti, da je GURS ravnala nezakonito.

B. – I.

Presoja izpodbijanega dela prvega in drugega odstavka 114. člena ZEN

Vsebina izpodbijanih določb

8. Prvi in drugi odstavek 114. člena ZEN sta se do izdaje odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-464/06 glasila:

"(1) Zemljiški kataster, kataster stavb, register nepremičnin, evidenca državne meje in register prostorskih enot so javne evidence.

(2) Vsakdo ima pravico vpogledati v podatke in pridobiti podatke iz javnih evidenc iz prejšnjega odstavka o posameznih parcelah, stavbah in delih stavb ali o posamezni nepremičnini, ki so ob vpogledu vpisani kot zadnji vpisani podatki, pri čemer pa lahko glede lastnika pridobi le podatke o imenu in priimku, naslovu stalnega prebivališča ter o letnici rojstva."

9. Ustavno sodišče je z odločbo št. U-I-464/06 navedeni določbi delno razveljavilo, in sicer v obsegu, v katerem sta določali javnost registra nepremičnin v delu, ki se je nanašal na podatke o lastniku in upravljavcu nepremičnine, če gre za fizični osebi. Ocenilo je namreč, da ni bila izpolnjena zahteva iz drugega odstavka 38. člena Ustave, po kateri mora biti namen uporabe osebnih podatkov določen z zakonom. Presodilo je, da zato določitev javnosti teh podatkov omogoča njihovo uporabo za kakršen koli namen, kar je samo po sebi neskladno z drugim odstavkom 38. člena Ustave.

10. Zemljiški kataster in kataster stavb sta temeljni nepremičninski evidenci (prvi odstavek 4. člena ZEN), in sicer prva o parcelah, druga pa o stavbah oziroma njihovih delih. V navedenih katastrih je vsaka parcela oziroma stavba ali njen del identificiran s številko, poleg tega so v katastru vpisani podatki, ki v glavnem opredeljujejo stvarne oziroma tehnične lastnosti parcele oziroma stavbe (npr. meje, površino, dejansko rabo, boniteto, lego). Kateri natanko so podatki, ki se vpisujejo v zemljiški kataster, izčrpno določa 17. člen ZEN, za kataster stavb pa te podatke opredeljuje 73. člen ZEN. Med njimi so tudi podatki o lastniku in upravljavcu zemljišča oziroma stavbe ali dela stavbe, pri čemer se podatki o lastniku glede na prvi odstavek 21. člena in prvi odstavek 75. člena ZEN pridobijo iz zemljiške knjige. Kadar je zemljišče oziroma stavba v lasti države, samoupravne lokalne skupnosti ali če gre za javno dobro, se v kataster vpiše, kateri organ oziroma drug subjekt ga v skladu s predpisi ali na drugi pravni podlagi upravlja (prvi odstavek 22. člena in 76. člen ZEN). Upravljavci so torej subjekti, ki upravljajo nepremično premoženje v javni lasti in ki jih za upravljavce določi predpis ali sklep Vlade oziroma organ samoupravne lokalne skupnosti (prim. 22. člen ZEN). Izpodbijani drugi odstavek 114. člena ZEN dostop do podatkov o lastniku določa le kot kolateralno, obstransko spoznanje. Seznanitev s podatki o lastništvu je namreč vsakomur omogočena ob iskanju podatkov o parceli oziroma stavbi ali delu stavbe. Poizvedba o tem, ali je določeni posameznik v katastrih vpisan kot lastnik in pri katerih zemljiščih oziroma stavbah, praviloma ni dopustna. Takšno pridobivanje podatkov tretji odstavek 114. člena ZEN izjemoma dovoljuje le: (1) lastniku samemu, (2) državnim organom in notarjem za izvajanje uradnih nalog ter geodetskim podjetjem za izvajanje geodetskih storitev in (3) drugim osebam, če tako določa zakon.

11. Ustavno sodišče je torej z odločbo št. U-I-464/06 že delno razveljavilo prvi in drugi odstavek 114. člena ZEN glede javnosti podatkov o lastniku in upravljavcu v registru nepremičnin. Po predlagateljčini oceni sta ti določbi ZEN v neskladju z 38. členom Ustave še v tistem delu, v katerem določata javnost istih podatkov, vsebovanih v še dveh nepremičninskih evidencah, in sicer v zemljiškem katastru in katastru stavb. Neskladje naj bi bilo podano v prvi vrsti zato, ker naj zakon ne bi določil namena javne dostopnosti teh podatkov – podobno kot naj bi Ustavno sodišče presodilo že v zvezi z registrom nepremičnin. Predlagateljica je poudarila, da izpodbija le en vidik obdelave teh podatkov, in sicer njihovo javno

dostopnost, ne nasprotuje pa temu, da se ti podatki vpisujejo v katastra. Ustavno sodišče je torej presojo opravilo v tem obsegu. Na tem mestu še pojasnjuje, da so v tem postopku pravno nepomembne vse tiste navedbe, ki so uperjene v ravnanje GURS, med njimi v vzpostavitev spletnega portala na način, domnevno neskladen z odločbo Ustavnega sodišča. Presoja ravnanj je predmet konkretnih, tudi inšpekcijskih postopkov, ne pa postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti predpisov.

Vsebina 38. člena Ustave

12. Ustava v prvem odstavku 38. člena zagotavlja človekovo pravico do varstva osebnih podatkov. Ustavno sodišče je večkrat poudarilo, da je ustavodajalec s tem posebej zavaroval enega od vidikov posameznikove zasebnosti, t. i. informacijsko zasebnost (glej npr. 16. točko odločbe št. U-I-238/99 z dne 9. 11. 2000, Uradni list RS, št. 113/2000, in OdlUS IX, 257). Temeljna vrednostna podstat te ustavne določbe je spoznanje, da ima posameznik pravico zadržati informacije o sebi zase in da je v izhodišču on tisti, ki odloča, koliko sebe bo razkril in komu.² Določena mera skritosti pred pogledi drugih je nujna predpostavka za svoboden razvoj posameznikovih intelektualnih in duhovnih potencialov. V tem smislu varstvo informacijske zasebnosti pospešuje svobodno nastajanje in pretok misli in idej ter utrjuje pluralno demokratično družbo. Zaradi posameznikove vpetosti v družbo pa informacijska zasebnost ne more biti neomejena, absolutna. Posameznik mora tako ob ustavno določenih pogojih dopustiti zbiranje in obdelovanje osebnih podatkov (27. točka odločbe št. U-I-92/01 z dne 28. 2. 2002, Uradni list RS, št. 22/02, in OdlUS XI, 25). Z namenom preprečitve nevarnosti, ki posameznikom v informacijski družbi preti zaradi prenosa informacij o njih, prvi odstavek 38. člena Ustave izrecno prepoveduje uporabo osebnih podatkov v nasprotju z namenom njihovega zbiranja. Drugi odstavek 38. člena Ustave pa med drugim določa, da sme zbiranje, obdelovanje in namen uporabe osebnih podatkov določiti zakon.³ Ta jamstva prepovedujejo

² V nemškem pravnem prostoru je govor o informacijski samoodločbi (*informationelle Selbstbestimmung*); njeno vsebino je razvilo nemško Zvezno ustavno sodišče zlasti v odločbi št. BVerfG, 1 BvR 209, 269, 362, 420, 440 in 484/83 z dne 15. 12. 1983. Glej C. Hillgruber, 2. člen, v: D. C. Umbach in T. Clemens (ur.), Grundgesetz, Mitarbeiterkommentar und Handbuch, zvezek II, C. F. Müller Verlag, Heidelberg 2002, str. 156. O zavzemanju za to, da bi tudi varstvo osebnih podatkov po Direktivi 95/46/ES vsebinsko temeljilo v pravicah do informacijske zasebnosti in informacijske samoodločbe, glej J. C. Buitelaar, Privacy: Back to the Roots, German Law Journal, let. 13, št. 3 (2012), str. 187 in nasl.

³ Čeprav ta ustavna določba razlikuje med pojmi zbiranje, uporaba in obdelava osebnih podatkov, Ustavno sodišče uporablja pojem obdelava osebnih podatkov kot zbirni pojem za označevanje vseh ravnanj z osebnimi podatki: njihovo zbiranje, shranjevanje, sporočanje, uporabo ipd., skladno s splošno sprejeto terminologijo iz 2. člena Konvencije o varstvu posameznikov glede na avtomatsko obdelavo osebnih podatkov (Uradni list RS, št. 11/94, MP, št. 3/94 – v nadaljevanju MKVP), 2. člena Direktive 95/46/ES in 3. točke 6. člena ZVOP-1. Enako stališče je Ustavno sodišče sprejelo že v odločbi št. U-I-411/06 z dne 19. 6. 2008, Uradni list RS, št. 68/08, in OdlUS XVII, 43 (glej opombo št. 11).

prosto, nenamensko zbiranje podatkov na zalogo, posamezniku pa omogočajo uvid v to, kateri segmenti njegove zasebnosti so postavljeni na vpogled drugim in s kakšnim namenom. Po ustaljeni ustavnosodni presoji pomeni poseg v človekovo pravico do varstva osebnih podatkov vsakršna obdelava tovrstnih podatkov. To pomeni, da se smejo z zakonom določeni osebni podatki z namenom, ki ga mora prav tako določiti zakon, obdelovati le, če je cilj (namen) tega posega (obdelave) ustavno dopusten (tretji odstavek 15. člena Ustave) in če je poseg skladen s splošnim načelom sorazmernosti (2. člen Ustave).

13. Ustavno sodišče je prav tako že večkrat pojasnilo, da vsebinsko podobne zahteve kot 38. člen Ustave vsebuje tudi Konvencija o varstvu posameznikov glede na avtomatsko obdelavo osebnih podatkov (Uradni list RS, št. 11/94, MP, št. 3/94 – v nadaljevanju MKVP). Poleg tega, da morajo biti osebni podatki pridobljeni in obdelani pošteno in zakonito, MKVP terja sprejetje ukrepov, ki bodo zagotovili, da bodo osebni podatki shranjeni za določene in zakonite namene in da ne bodo uporabljeni na način, ki ni združljiv s temi nameni, ter da se bodo obdelovali le podatki, ki so primerni, ustrezni in niso pretirani glede na namen zbiranja (5. člen v zvezi s 4. členom MKVP).

14. Glede na vsebino zahteve je Ustavno sodišče v nadaljevanju presojalo, ali v obeh katastrih vsebovani podatki o lastnikih in upravljavcih sodijo v okvir z 38. členom Ustave varovanih osebnih podatkov, in če sodijo, ali je namen javne objave teh podatkov določen z zakonom. Pri tem je izhajalo iz stališč v odločbi št. U-I-464/06, s katero je že odločilo o vprašanju, ki je v bistvenem podobno obravnavanemu.

Ustavno varovani osebni podatki

15. Ustava pojma osebni podatek ne definira. Opredelitev tega pojma pa vsebuje 2. člen MKVP, ki določa osebni podatek kot katero koli informacijo, ki se nanaša na določenega ali določljivega posameznika. Ustavno sodišče je že zapisalo, da prav vsak podatek o posamezniku še ni pravno varovan osebni podatek, temveč tak postane glede na njegov kontekst oziroma življenjsko situacijo (18. točka odločbe št. U-I-464/06). Tako npr. v okvir varstva iz 38. člena Ustave ne sodijo osebni podatki o imenu in priimku nosilca javne funkcije, o plačah in drugih prejemkih funkcionarja ter o darilih, ki jih funkcionar prejme v zvezi z opravljanjem funkcije (59. točka odločbe št. U-I-57/06 z dne 29. 3. 2007, Uradni list RS, št. 33/07, in OdlUS XVI, 22). V tem primeru naravo zasebnega preglasi izraziti javni interes. Drugače pa so z vidika 38. člena Ustave varovani osebni podatki, npr. podatki o prebivališču funkcionarja, o njegovem premoženjskem stanju in o vsebini njegove kazenske evidence (59. točka odločbe št. U-I-57/06). Osebni podatek, ki uživa varstvo 38. člena Ustave, je torej vsaka informacija, ki vsebuje z

vidika zasebnosti relevantno sporočilo o določljivem posamezniku.^{4,5} Dejavnika pri presoji, ali podatek sodi v vsebinski okvir te človekove pravice, sta tako njegova zmožnost določljivo opredeliti posameznika in narava lastnosti, ki jo podatek o posamezniku razkriva (ali gre za lastnost iz zasebne sfere in ne za prevlado javnega interesa).⁶ Nosilci te človekove pravice pa po naravi stvari niso pravne osebe in tudi ne fizične osebe, ki opravljajo poslovno dejavnost, če gre za podatke v zvezi z opravljanjem te dejavnosti (11. točka odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-298/04 z dne 27. 10. 2005, Uradni list RS, št. 100/05, in OdlUS XIV, 77, in 11. točka odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-229/03 z dne 9. 2. 2006, Uradni list RS, št. 21/06, in OdlUS XV, 13).

16. Ustavno sodišče je v 32. točki odločbe št. U-I-464/06 zapisalo, da podatki o nepremičninah, ki se evidentirajo v registru nepremičnin, lahko sodijo med osebne podatke, če skupaj z imenom in priimkom, naslovom in podatkom o EMŠO kažejo premoženjsko stanje določene oziroma določljive osebe. Za ustavnopravno varovane osebne podatke je tako štelo podatke o lastniku nepremičnin, za katere sta prvi in drugi odstavek 114. člena ZEN določila, da so javno objavljeni v registru nepremičnin, to so podatki o njegovem imenu in priimku, naslovu stalnega prebivališča ter letnici rojstva (glej 33. točko odločbe št. U-I-464/06). Isti podatki o lastnikih, za katere prvi in drugi odstavek 114. člena ZEN določata, da so javno dostopni v zemljiškem katastru in katastru stavb in so predmet presoje v obravnavanem primeru, imajo enako pravno naravo. Podatki o imenu in priimku, naslovu in letnici rojstva namreč posameznega lastnika nepremičnine individualizirajo do te mere, da je njegova identiteta določljiva relativno natančno (čeprav ne popolnoma enoznačno). Kontekstualna umeščenost teh podatkov kaže na posameznikovo premoženjsko stanje (da je lastnik nepremičnine), sporoča, kje ta posameznik živi, lahko pa tudi, s kom živi (kadar je lastnikov iste nepremičnine več). Zato ni odločilno, da je podatek o lastništvu javno dostopen le kolateralno, namreč zgolj kot ena od informacij, ki jo je mogoče pridobiti ob poizvedovanju o posamezni nepremičnini s poznavanjem njene identifikacijske številke ali naslova, na katerem leži. Poleg tega je ta podatek objektivno mogoče pridobivati z namenom informiranja o tem, kdo je lastnik določene nepremičnine, in ne (le) z namenom pridobitve podatkov o stvari

⁴ Primerjaj J. Čebulj v: L. Šturm (ur.), Komentar Ustave Republike Slovenije, Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, Ljubljana 2002, str. 410: "Osebni podatek je vsak podatek, ki kaže na lastnosti, stanja ali razmerja posameznika, ne glede na obliko, v kateri je izražen."

⁵ ZVOP-1 v 1. točki 6. člena določa, da je osebni podatek kateri koli podatek, ki se nanaša na posameznika, ne glede na obliko, v kateri je izražen.

⁶ Primerjaj predlog Delovne skupine za varstvo posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov (*Article 29 Working Party*), ki je svetovalni organ iz 29. člena Direktive 95/46/ES, povzet po J. C. Buitelaar, nav. delo, str. 178. Po tem predlogu gre za osebni podatek, če na to kaže eden od treh elementov: vsebina (podatek se nanaša na osebo v najbolj splošnem razumevanju te besede – npr. čip RFID v potnem listu), namen (podatek bo verjetno uporabljen z namenom vplivati na posameznikovo ravnanje – npr. zbrani podatki o telefonskih klicih) ali rezultat (uporaba podatka utegne učinkovati na posameznika – npr. podatki o lokaciji voznikov taksi službe).

– nepremičnini.⁷ Ta možnost je posebej izrazita, ker so podatki zapisani v elektronski obliki in zato pripravni za avtomatsko obdelavo s pomočjo sredstev informacijske tehnologije. Izhajajoč iz namena 38. člena Ustave, to je varovati posameznika pred razkritjem njegovih osebnih lastnosti, stanj oziroma razmerij, so zato podatki o lastniku, ki so glede na prvi in drugi odstavek 114. člena ZEN v katastrih javno dostopni, ustavno varovani osebni podatki.

17. Vlada poudarja, da so enaki podatki o lastniku prosto javno dostopni že na podlagi ZZK-1. Zato naj ne bi ustrezali pravnemu pojmu varovanega osebnega podatka v smislu 38. člena Ustave. Ustavno sodišče sicer ne izključuje možnosti blažjega vrednotenja dopustnosti nadaljnje obdelave osebnih podatkov, pridobljenih iz javno dostopnih virov.⁸ Vendar dejstvo, da je določen osebni podatek z objavo v neki evidenci že postal dostopen javnosti, ne pomeni, da je s tem izgubil naravo osebnega podatka in da je odtlej dopustna vsakršna nadaljnja obdelava takega podatka. To, da je podatek o lastniku javno dostopen v zemljiški knjigi, sicer pomeni, da ga sme vsakdo – tudi oblastni organi – pridobiti in ga uporabljati skladno z namenom, zaradi katerega je javno dostopen, ne spreminja pa njegove narave. Tudi ko gre za javno dostopne osebne podatke, je treba pri vsakokratnem načinu njihove obdelave izhajati iz namena, zaradi katerega so bili ti podatki določeni za javne.⁹ Prav v tem je smisel zahteve po zakonski določitvi namena vsake obdelave osebnih podatkov, tudi njihove objave v javni evidenci: namen namreč zarisuje meje dopustne obdelave. Drugačno stališče, za katero se v svojem mnenju smiselno zavzema Vlada, bi pomenilo, da je ustavna zahteva po uzakonitvi namena obdelave osebnega podatka sama sebi namen, saj uzakonjeni namen javne objave ne bi več začrtoval meja dopustne uporabe teh podatkov.¹⁰

⁷ Glej tretji odstavek 114. člena ZEN, ki – sicer kot izjemo od prostega javnega dostopa – izrecno določa, kdo in pod kakšnimi pogoji sme pridobiti podatek o tem, ali je določena oseba v katastrih vpisana kot lastnik.

⁸ Primerjaj stališče Sodišča Evropske unije v 44. točki sodbe z dne 24. 11. 2011 v združenih zadevah *ASNEF in FECEMD proti Administración del Estado*, C-468/10 in C-469/10 (tretji senat), po katerem je teža posega v temeljne pravice osebe, na katero se nanaša obdelava osebnih podatkov, lahko različna glede na to, ali so ti podatki že v javno dostopnih virih ali ne. Podobno npr. D. Korff navaja, da pozna nemška ureditev manj strog uravnoveževalni test, kadar gre za obdelavo javno dostopnih osebnih podatkov. Glej D. Korff, *Comparative study on different approaches to new privacy challenges, in particular in the light of technological developments, Country studies – Germany*, str. 55–56, dostopno na spletni strani http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/studies/new_privacy_challenges/final_report_country_report_A4_germany.pdf.

⁹ V skladu s tem ZVOP-1 v 83. členu določa, da se lahko osebni podatki iz javne knjige, urejene z zakonom, uporabljajo le v skladu z namenom, za katerega so bili zbrani ali se obdelujejo, če je zakoniti namen njihovega zbiranja ali obdelave določen ali določljiv.

¹⁰ V takem primeru ne bi bile izključene niti tako skrajne situacije, kot je npr. postavljanje informativnih tabel v naseljih s podatki o posameznih nepremičninah in njihovih lastnikih – ker je slednje pač javno objavljeno v zemljiški knjigi.

18. Narava podatkov o upravljavcih je v bistvenem drugačna od narave podatkov o lastnikih. Že v 10. točki obrazložitve je pojasnjeno, da so upravljavci subjekti, ki so na podlagi predpisov oziroma sklepa Vlade pristojni upravljati premoženje države, lokalne skupnosti ali javno dobro (v nadaljevanju poenostavljeno rečeno javno premoženje). Zato vpis podatka o tem, kdo je upravljavec nepremičnine, nima kontekstualne sporočilnosti, kakršno ima podatek o lastništvu. Ničesar namreč ne pove o premoženjskem stanju upravljavca. Sporoča zgolj to, da je vpisani subjekt pristojen upravljati javno premoženje. ZEN prav tako ne določa, kateri konkretni podatki o upravljavcu – in če sploh osebni – se vpisujejo v obravnavana katastra. Podrobnejši način vpisa četrti odstavek 22. člena ZEN namreč prepušča Vladi. Iz Uredbe o načinu vpisa upravljavcev nepremičnin v zemljiški kataster in kataster stavb (Uradni list RS, št. 121/06 – v nadaljevanju Uredba) pa izhaja, da podatki o upravljavcih, ki se vpisujejo v katastra, že po naravi stvari niso osebni podatki. Skladno z 2. členom Uredbe so upravljavci nepremičnin namreč bodisi organi državne ali lokalne oblasti bodisi osebe javnega prava. Nosilci pravice do varstva osebnih podatkov pa so, kot je bilo že povedano, zgolj fizične osebe, medtem ko to po naravi stvari niso pravne osebe. Toliko manj so to državni organi in pravne osebe javnega prava. Izpodbijani določbi v tem delu torej dopuščata javno objavo podatka o tem, kateri subjekt javnega prava upravlja javno premoženje. Ker ta podatek ni osebni podatek, izpodbijani določbi v tem delu nista v neskladju z 38. členom Ustave (drugi stavek 1. točke izreka).

Zakonska določenost namena javne objave osebnih podatkov o lastnikih

19. V katastrih javno dostopni podatki o lastnikih nepremičnin – fizičnih osebah – so torej z vidika 38. člena Ustave varovani osebni podatki. Zato je treba še pred morebitno presojo dopustnosti te javnosti z vidika tretjega odstavka 15. člena in 2. člena Ustave oceniti, ali je izpolnjena zahteva iz drugega odstavka 38. člena Ustave po zakonski določenosti namena uporabe osebnih podatkov (primerjaj 33. točko odločbe št. U-I-464/06).

20. Ustavno sodišče je že sprejelo stališče, da drugi odstavek 38. člena Ustave ne terja izrecne (eksplicitne) zakonske opredelitve namena obdelave osebnih podatkov v zakonu (25. točka odločbe št. U-I-411/06). Čeprav je izrecna zakonska opredelitev varstvu te človekove pravice prijaznejša, pa je ustavnopravno zadostno, če je namen, upošteva je zakonsko besedilo, zakonodajno gradivo in splošne življenjske izkušnje, določen konkretno in jasno.

21. Izrecne zakonske določbe o tem, s kakšnim namenom je v zemljiškem katastru in katastru stavb javno dostopen podatek o lastniku zemljišča oziroma stavbe ali njenega dela, in sicer o lastnikovem imenu in priimku, o letnici

njegovega rojstva ter o njegovem stalnem prebivališču, v ZEN ni. Namena, zaradi katerega so ti podatki javno objavljeni, pa ne razkrije niti besedilo ZEN, analizirano v luči zakonodajnega gradiva in splošnih življenjskih izkušenj. V zvezi z javno objavo podatkov o lastnikih je v obrazložitvi zakonskega predloga zapisano le, da fizična oseba s tem, ko postane lastnik določenega zemljišča oziroma prostorske enote, vstopa v takšna pravna razmerja, da je dopustno tudi pridobivanje teh podatkov "s strani drugih udeležencev oziroma nosilcev pravic na nepremičninah".¹¹ V zakonodajnem gradivu je sicer splošno obrazložen namen obstoja upravnih nepremičninskih evidenc, med njimi torej tudi katastrov zemljišč in stavb. To je zagotavljanje podatkov o nepremičninah zaradi uresničevanja prostorske, davčne, regionalnorazvojne in socialne politike.¹² Vendar namen javne dostopnosti podatka o tem, kdo je lastnik posamezne nepremičnine, ne more biti enak opisanemu namenu vzpostavitve in vodenja katastrov. Zakaj in kako naj bi vednost vsakogar o tem, kateri konkretni posameznik je lastnik določene nepremičnine, pripomogla k snovanju in uresničevanju naštetih javnih politik, ki so v pristojnosti države oziroma lokalnih skupnosti, namreč ni jasno. Prav tako ni sprejemljiva teza, ki jo o namenu javne objave teh podatkov v svojem mnenju ponuja Vlada. Namreč teza, da je namen javne objave odprava neuskkljenosti med zemljiško knjigo in katastroma glede podatkov o lastništvu ter ekonomičnost dostopanja do vseh z nepremičninami povezanih podatkov na enem samem mestu. Najprej že zato, ker zatrjevana namena nimata nikakršne opore v zakonskem besedilu, razumljenem v povezavi z zakonodajnim gradivom. Poleg tega teza o namenih, ki jo ponuja Vlada, tudi ni logična. Za izboljšavo zemljiškoknjžne evidence oziroma za odpravo neuskkljenosti med njo in katastroma je nujno in zadostno, da so z vsemi podatki seznanjeni organi, pristojni za vodenje katastra in zemljiške knjige. Javna dostopnost teh podatkov vsakomur pa po logiki stvari ne more vzpostaviti uskladitve, ki je javna naloga oblasti. V zvezi z domnevno težnjo po ekonomičnosti je treba opozoriti, da je edini merodajni podatek o lastništvu nepremičnine tisti, ki je objavljen zemljiški knjigi, in ne tisti, ki je zajet v kakšni drugi evidenci, pa čeprav morda izvedeni iz zemljiške knjige. To jasno izhaja iz temeljnega načela zemljiškoknjžnega oziroma stvarnega prava o zaupanju v zemljiško knjigo iz prvega odstavka 8. člena ZZK-1 in 10. člena Stvarnopravnega zakonika (Uradni list RS, št. 87/02 – SPZ)¹³ ter iz 6. člena ZZK-1 o publicitetnih učinkih vpisov.¹⁴ V tem smislu vpogled v podatek o lastniku, objavljen v katastru,

¹¹ Glej Predlog zakona o evidentiranju nepremičnin, Poročevalec Državnega zbora, št. 116/05, str. 64.

¹² Prav tam, str. 4 in 6.

¹³ Določba se glasi: "Kdor v pravnem prometu pošteno ravna in se zanese na podatke o pravicah, ki so vpisani v zemljiški knjigi, zaradi tega ne sme trpeti škodljivih posledic."

¹⁴ Ta določa pozitivni in negativni publicitetni učinek. Skladno s prvim se šteje, da sta pravica oziroma pravno dejstvo, ki sta vpisana v zemljiško knjigo, vsakomur znana in se nihče ne more sklicevati na to, da mu nista bila znana. Negativni publicitetni učinek pa vzpostavlja izpodbojno domnevo, da tretji ne ve za pravico oziroma pravno dejstvo, za katera zakon določa, da se vpisujeta v zemljiško knjigo, pa vanjo nista vpisana.

ni enakovreden vpogledu v zemljiškoknjižni vpis in zato prvi slednjega ne more nadomestiti.¹⁵ Poskus utemeljitve namena javne objave podatkov o lastništvu v zemljiškem katastru in katastru stavb z neustreznostjo zemljiškoknjižnih podatkov in z neekonomičnostjo vpogleda v zemljiško knjigo torej ni sprejemljiv.

22. ZEN namena javnosti podatkov o lastnikih torej ne določa. Vendar iz 38. člena Ustave ne izhaja zahteva, da bi morali biti vsi nameni uporabe podatkov določeni v enem samem zakonu (glej 13. točko odločbe U-I-464/06). Jamstvu iz drugega odstavka 38. člena Ustave bi bilo torej zadoščeno tudi, če bi namen javne objave v navedenih katastrih določil kakšen drug zakon, ne nujno ZEN. Ker so podatki o lastništvu v katastra prevzeti iz zemljiške knjige, slednjo pa ureja ZZK-1, Ustavno sodišče glede na mnenje Vlade posebej pojasnjuje, da ZZK-1 ne določa namena javne objave lastništva v katastrih.¹⁶ Ta zakon namreč ureja le objavo v evidenci, ki jo vzpostavlja sam, torej v zemljiški knjigi. Namen javnosti podatkov o lastnikih po ZZK-1 je seznanitev vsakogar s podatkom o tem, kdo je lastnik posamezne nepremičnine, ker je to bistveno za varnost pravnega prometa in za pravno varnost stvarnopravnih razmerij na nepremičninah nasploh. Ko je zakonodajalec z izpodbijanima določbama ZEN naknadno določil, da se v zemljiški knjigi objavljeni osebni podatki javno objavijo še v drugih evidencah – katastrih –, je s tem vzpostavil novo kakovost njihove obdelave, ki presega z ZZK-1 določen namen javne dostopnosti teh podatkov. Povedano drugače: ZZK-1 določa namen objave podatka o lastništvu v evidenci, ki jo ureja sam, tj. v zemljiški knjigi. Očitno pa ne določa namena javne objave podatkov o lastništvu v drugih, upravnih nepremičninskih evidencah, tj. v zemljiškem katastru in katastru stavb.

23. Ker torej namen, zaradi katerega so podatki o lastniku parcele oziroma stavbe in delov stavb – fizični osebi – v zemljiškem katastru in katastru stavb javno dostopni, ni določen z zakonom, sta izpodbijani določbi v delu, v katerem določata javnost teh osebnih podatkov, v neskladju z drugim odstavkom 38. člena Ustave. Zato ju je Ustavno sodišče v tem obsegu razveljavilo (prvi stavek 1. točke izreka).

24. Glede na navedbo Vlade, da sta v nekaterih drugih pravnih ureditvah kataster in zemljiška knjiga združena v enotno evidenco, podatki v njej pa so javno dostopni, Ustavno sodišče dodaja, da to za presojo v obravnavani zadevi ni pomembno. Ustavno sodišče se namreč ne opredeljuje do tega, ali naj bodo

¹⁵ Smiselno enako v teoriji npr. V. Rijavec navaja, da zemljiški kataster ni namenjen evidentiranju pravnih razmerij in teh tudi ne ustvarja, ter opozarja na sodno prakso, po kateri stanje v katastru ni dokaz o lastnini na zemljišču, temveč je to lahko le vpis v zemljiški knjigi. Glej V. Rijavec v: V. Rijavec, T. Keresteš, R. Vrenčur in R. Knez, Pravna ureditev nepremičnin, GV Založba, Ljubljana 2006, str. 382.

¹⁶ Ustavno sodišče je v odločbi št. U-I-464/06 (34. in 35. točka odločbe) podobno presodilo, da z določitvijo javne dostopnosti podatkov o lastnikih, evidentiranih v registru nepremičnin, zakonodajalec ni zasledoval enakega namena kot z javnostjo zemljiške knjige.

podatki o stvarnih, tehničnih lastnostih nepremičnin vodeni in objavljeni skupaj s podatki o pravnih razmerjih na nepremičninah, torej v enotni evidenci, ali ne. Za odločitev v tej zadevi je bistveno zgolj to, da mora biti namen, zaradi katerega je osebni podatek dostopen javnosti, konkretno in jasno določen z zakonom.

B. – II.

Presoja 117. člena ZEN

25. Člen 117 ZEN se glasi:

"(distribucijsko okolje)

Geodetska uprava za izdajanje in povezovanje podatkov za potrebe izvajanja nalog organov državne uprave, javnih agencij, organov samoupravnih lokalnih skupnosti, izvajalcev javnih pooblastil in drugih uporabnikov vzpostavi računalniško distribucijsko okolje v okviru centralne informacijske komunikacijske infrastrukture. V distribucijskem okolju zagotavlja podatke iz evidenc, ki jih vodi po tem zakonu, lahko pa tudi podatke, ki jih pridobi v skladu z zakonom iz drugih zbirk podatkov, in dodatno obdelane ali povezane podatke."

26. Zoper 117. člen ZEN sta uperjeni dve vrsti očitkov. Prvi terjajo presojo skladnosti te določbe z vidika zahteve po jasnosti in določnosti predpisov iz 2. člena Ustave. Poleg tega je po mnenju predlagateljice ta določba tudi v neskladju s 35. in 38. členom Ustave.

27. Neskladje s tistim izmed načel pravne države iz 2. člena Ustave, ki terja jasnost in določnost predpisov, predlagateljica utemeljuje s trditvijo, da pojma "distribucijsko okolje" in "centralna informacijska struktura" nista definirana. Iz ustaljene ustavnosodne presoje izhaja, da je zakonska določba nejasna, kadar se njena vsebina ne da ugotoviti z ustaljenimi metodami razlage pravnih norm, ne pa zgolj zato, ker ne daje odgovorov na vsa vprašanja, ki se utegnejo pojaviti pri njenem izvrševanju v praksi (primerjaj odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-277/05 z dne 9. 2. 2006, Uradni list RS, št. 21/06, in OdlUS XV, 15; št. U-I-66/08 z dne 11. 12. 2008, Uradni list RS, št. 121/08, in OdlUS XVII, 73; št. U-I-257/09 z dne 14. 4. 2011, Uradni list RS, št. 37/1, in št. U-I-167/10 z dne 10. 11. 2011, Uradni list RS, št. 95/11). Zgolj zato, ker ZEN ne vsebuje definicije pojmov "računalniško distribucijsko okolje" in "centralna informacijska komunikacijska infrastruktura", 117. člen ZEN ni nejasen oziroma nedoločen. Navedena strokovna pojma sta, upoštevaje dognanja na življenjskem področju, iz katerega izvirata, razumljiva. Izpodbijana norma torej GURS omogoča vzpostavitev računalniškega okolja, v katerem GURS hrani in povezuje podatke (tiste, ki jih vodi v evidencah na podlagi

ZEN, pa tudi tiste, ki jih v skladu z zakonom pridobi iz drugih evidenc) ter jih zagotavlja uporabnikom. Ker gre za računalniško okolje, to pomeni, da so v njem vsebovani podatki zapisani v elektronski obliki. To distribucijsko okolje pa je del informacijske komunikacijske infrastrukture, ki jo centralizirano zagotavlja ministrstvo, pristojno za javno upravo (prvi odstavek 74.a člena Zakona o državni upravi, Uradni list, št. 113/05 – uradno prečiščeno besedilo, 48/09 in 21/12 – v nadaljevanju ZDU-1). Centralna informacijska komunikacijska infrastruktura je sistem za zagotavljanje elektronskega poslovanja organov med seboj in organov s strankami (primerjaj drugi odstavek 74.a člena ZDU-1). GURS torej podatke zagotavlja z elektronskimi komunikacijskimi sredstvi. V povezavi z drugim in tretjim odstavkom 114. člena ZEN, ki izrecno in jasno določata, kateri izmed podatkov v nepremičninskih evidencah so dostopni posameznim skupinam subjektov, je dovolj določno začrtano, kolikšen obseg elektronskega dostopa je dovoljen posameznim skupinam uporabnikov. Kadar se zakon dotika strokovne vsebine, ki se, kot v obravnavanem primeru, z napredkom znanosti nenehno in hitro spreminja, sme zakonodajalec dopustiti temu ustrezno vsebinsko odprtost. Skladno s tem je smel vsakokratno konkretno pojavno obliko računalniškega distribucijskega okolja, ki bo omogočala različen obseg elektronskega dostopa do podatkov različnim skupinam uporabnikov, prepustiti strokovni presoji GURS. Izpodbijana določba zato ni v neskladju z 2. členom Ustave.

28. Drugi sklop vprašanj, ki ga v zvezi s 117. členom ZEN načenja predlagateljica, pa je, ali je zakonodajalec s takšnim načinom zagotavljanja podatkov ustavno nedopustno posegel v človekovo pravico do zasebnosti iz 35. člena Ustave in do varstva osebnih podatkov iz 38. člena Ustave. Po njeni oceni povzroča tak nedopusten poseg ta določba v povezavi z izpodbijanima deloma 114. člena ZEN, ker omogoča objavo osebnih podatkov o lastništvu fizičnih oseb na svetovnem spletu. Z delno razveljavitvijo prvega in drugega odstavka 114. člena ZEN je odpadla podlaga za javno, vsakomur dostopno objavo osebnih podatkov o lastnikih nepremičnin – fizičnih osebah – v katastrih. To pomeni, da osebni podatki o lastnikih ne smejo biti več javno dostopni vsakomur v nobeni pojavni obliki, torej tudi ne v računalniškem okolju. Zato je ta del očitkov o protiustavnosti 117. člena ZEN očitno neutemeljen.

29. Nedopusten poseg v 38. člen Ustave po predlagateljčini oceni pomeni 117. člen ZEN tudi zato, ker določa, da lahko GURS v distribucijskem okolju zagotavlja "tudi podatke, ki jih pridobi v skladu z zakonom iz drugih zbirk podatkov, in dodatno obdelane ali povezane podatke". S tem naj bi omogočal arbitrarno javno objavo katerih koli podatkov, kar naj bi bilo samo po sebi v neskladju z 38. členom Ustave. GURS sme skladno z drugim stavkom 117. člena ZEN v tem računalniškem distribucijskem okolju zagotavljati le tiste podatke iz t. i. drugih zbirk podatkov, ki jih pridobi "v skladu z zakonom". Jedro 117. člena ZEN je vzpostavitev medija oziroma okolja, v katerem se podatki hranijo in povezujejo ter nato izdajajo uporabnikom. Kateri podatki iz t. i. drugih zbirk se zagotavljajo v tem

okolju, ali so med njimi sploh varovani osebni podatki, komu se smejo ti podatki posredovati in ali se smejo z javno objavo posredovati vsakomur, pa ni predmet urejanja te določbe. To morajo urejati določbe tistih zakonov, ki pridobivanje podatkov iz drugih zbirk v to distribucijsko okolje sploh omogočajo. Teh predlagateljica ne izpodbija. Ker torej 117. člen ZEN nima vsebine, ki je po prepričanju predlagateljice protiustavna, saj sam po sebi ne omogoča javne objave katerih koli podatkov, njen očitok tudi v tem delu očitno ni utemeljen.

30. Glede na navedeno je Ustavno sodišče presodilo, da 117. člen ZEN ni v neskladju z Ustavo (2. točka izreka).

B. – III.

Presoja izpodbijanih določb Pravilnika

31. Predlagateljica izpodbija 3. točko 2. člena, 13. točko prvega odstavka 6. člena, deseto alinejo 2. točke prvega odstavka 7. člena, 8. in 16. člen Pravilnika.

Vsebina izpodbijanih določb

32. Pravilnik v 2. členu določa vrste potrdil, ki jih iz zbirk geodetskih podatkov izdajajo GURS in drugi državni organi, notarji in geodetska podjetja, ki imajo dovoljenje za izvajanje geodetskih storitev. Izpodbijana 3. točka 2. člena Pravilnika določa, da je eno teh potrdil lastninski list.

33. Izpodbijani 8. člen Pravilnika opredeljuje vsebino lastninskega lista in se glasi: "(1) Lastninski list vsebuje podatke o parcelah, stavbah in delih stavb, ki so v lasti ali v solastnini istega lastnika, ne glede na delež solastništva. (2) Lastninski list vsebuje podatke o parceli iz 6. člena tega pravilnika ali podatke o stavbi in delih stavb iz 7. člena tega pravilnika ali podatke iz 6. in 7. člena tega pravilnika hkrati."

34. Poleg lastninskega lista 2. člen Pravilnika kot potrdili med drugim določa tudi potrdilo o parceli (1. točka 2. člena Pravilnika) in potrdilo o stavbi in delih stavb (2. točka 2. člena Pravilnika). Predlagateljica izpodbija ureditev, po kateri so sestavni del teh dveh vrst potrdil tudi podatki o lastnikih parcel oziroma stavb in njihovih delov. Čeprav tega ni izrecno zapisala, iz vsebine zahteve izhaja, da navedeno ureditev izpodbija le v obsegu, ki se nanaša na lastnike, ki so fizične osebe. Podatke, ki jih vsebuje potrdilo o parceli, opredeljuje prvi odstavek 6. člena Pravilnika, med njimi v izpodbijani 13. točki določa podatke: "o lastništvu parcele: – ime in priimek oziroma naziv lastnika;

- naslov stalnega prebivališča oziroma sedež lastnika;
- letnica rojstva lastnika, ki je fizična oseba, oziroma matična številka za pravne osebe;
- delež lastništva;
- podatek o smrti, če je oseba, ki ima po podatkih iz zemljiškega katastra status lastnika ali solastnika parcele, umrla;
- datum zadnje spremembe prevzetih podatkov o lastništvu parcele;". Podobno za potrdilo o stavbi in delih stavb Pravilnik v 7. členu opredeljuje podatke, ki jih vsebuje to potrdilo. V izpodbijani deseti alineji 2. točke prvega odstavka 7. člena kot tak podatek določa: " – lastništvo delov stavb, prevzeto iz katastra stavb: ime in priimek oziroma naziv lastnika, naslov stalnega prebivališča oziroma sedež lastnika, letnica rojstva lastnika, ki je fizična oseba, oziroma matična številka za pravne osebe, delež lastništva, status lastništva, podatek o smrti, če je oseba, ki ima po podatkih iz katastra stavb status lastnika ali solastnika dela stavbe, umrla;".

35. Izpodbijani 16. člen Pravilnika pa se glasi:

"Podatek o smrti osebe, ki ima po podatkih iz zemljiškega katastra ali katastra stavb status lastnika ali solastnika parcele, stavbe ali dela stavbe, se izkazuje z oznako '+' pred imenom in letnico rojstva."

36. Glede na vsebino zahteve je treba najprej pojasniti, katere določbe ZEN so podlaga izpodbijanim določbam Pravilnika o vrstah in vsebini posameznih potrdil. Izdajanje in pridobivanje potrdil izrecno ureja 115. člen ZEN, ki v prvem odstavku določa, da ima vsakdo pravico pridobiti potrdilo o zadnjih vpisanih podatkih zemljiškega katastra, katastra stavb in registra prostorskih enot kot izpis ali izris. Tretji odstavek istega člena ZEN vsebuje t. i. izvršilno klavzulo. Ministru namreč nalaga podrobnejšo določitev vrst potrdil iz zemljiškega katastra, katastra stavb in registra prostorskih enot, podatkov, ki jih ta potrdila vsebujejo, ter načina njihovega prikaza. Minister je to zakonodajalčevo nاپotilo izpolnil z izdajo navedenega Pravilnika. Zakonska podlaga za to, da je Pravilnik za vsebino navedenih potrdil določil tudi podatek o lastnikih – fizičnih osebah – (o imenu in priimku, naslovu in letnici rojstva), sta bila s to odločbo delno razveljavljena prvi in drugi odstavek 114. člena ZEN. Določala sta, da ima – ob vpogledu v podatke o posamezni parceli oziroma stavbi in delu stavbe – vsakdo tudi pravico do vpogleda v podatke o imenu in priimku, naslovu in letnici rojstva lastnika ter do pridobitve teh podatkov. Poleg njiju pa je tudi tretji odstavek 114. člena ZEN podlaga za to, da Pravilnik za sestavne dele potrdila o parceli, potrdila o stavbi in delu stavbe ter lastninskega lista določa podatke o lastnikih – fizičnih osebah. Skladno s to zakonsko določbo sme namreč vsakdo vpogledati v zbirne podatke o tem, pri katerih parcelah, stavbah in delih stavb je sam vpisan kot lastnik, ter pridobiti te podatke, pravico do vpogleda v podatke in do pridobitve zbirnih podatkov o lastništvu pa imajo tudi državni organi in notarji za izvajanje uradnih nalog, geodetska podjetja za izvajanje geodetskih storitev in druge osebe, če

tako določa zakon. Te določbe predlagateljica ne izpodbija in je Ustavno sodišče ni presojalo. Vprašanje, kdo sme pridobiti posamezno izmed potrdil, ki jih določa Pravilnik (med njimi potrdilo o parceli, potrdilo o stavbi in delu stavbe ter lastninski list), ureja ZEN v prvem odstavku 115. člena v zvezi z drugim in tretjim odstavkom 114. člena. Čeprav je v prvem odstavku 115. člena ZEN zakonodajalec določil, da sme potrdilo o zadnjih vpisanih podatkih zemljiškega katastra, katastra stavb in registra prostorskih enot pridobiti "vsakdo", je treba po oceni Ustavnega sodišča ta pojem razlagati skupaj s 114. členom istega zakona. Oba, torej 114. in 115. člen, sta skupaj s še petimi umeščena v XII. poglavje ZEN z naslovom "Izdajanje podatkov". Logično je, da je namen tega poglavja ne le celovito, temveč tudi koherentno, notranje skladno urediti vprašanje dostopanja do podatkov, vsebovanih v nepremičninskih evidencah ZEN. Zato je treba 114. člen ZEN razumeti kot splošno opredelitev upravičencev do dostopa do podatkov iz teh evidenc in kot opredelitev obsega podatkov, do katerih so upravičene posamezne skupine naslovnikov te norme. V nadaljevanju tega poglavja pa ZEN med drugim opredeljuje načine dostopa do podatkov iz teh evidenc, določa torej modalitete "vpogledovanja" v podatke in "pridobivanja" podatkov. Tako je predpisal dostop s pridobivanjem potrdil (115. in 116. člen ZEN), z zagotavljanjem podatkov v računalniškem distribucijskem okolju (117. člen ZEN) in posebno možnost neposredne računalniške povezave za nekatere nosilce oblasti (120. člen ZEN). To pomeni, da 115. člen ZEN ureja enega od načinov, na katerega smejo subjekti iz drugega in tretjega odstavka 114. člena ZEN v obsegu, ki ga prav tako določata ta odstavka 114. člena ZEN, pridobiti podatke iz obeh katastrów in iz registra prostorskih enot. Povedano še konkretnije, drugi in tretji odstavek 114. člena ZEN opredeljujeta, do katerih izmed potrdil, določenih s Pravilnikom, je upravičen posamezen subjekt.

Točka 13 prvega odstavka 6. člena in deseta alineja 2. točke prvega odstavka 7. člena Pravilnika, kolikor se nanašata na fizične osebe, ter 16. člen Pravilnika

37. Ker je Ustavno sodišče razveljavilo zakonski določbi o javni dostopnosti podatkov o lastnikih nepremičnin, evidentiranih v zemljiškem katastru in katastru stavb, kolikor se nanašata na fizične osebe (prvi stavek 1. točke izreka), je s tem deloma odpadla zakonska podlaga za tisti del Pravilnika, ki določa, da so podatki o lastnikih – fizičnih osebah – sestavni del potrdila o parceli in potrdila o stavbi in delu stavbe. To sta 13. točka prvega odstavka 6. člena in deseta alineja 2. točke prvega odstavka 7. člena Pravilnika, kolikor se nanašata na podatke o lastniku, ki je fizična oseba. Ker torej zanju ni več zakonske podlage v prvem in drugem odstavku 114. člena ZEN, ki je omogočala, da potrdili s temi podatki pridobi vsakdo v smislu drugega odstavka 114. člena ZEN – torej absolutno vsakdo –, sta ti določbi Pravilnika v navedenem obsegu prenehali veljati in se ne smeta več

uporabljati¹⁷ (primerjaj 15. točko odločbe št. U-I-298/04 in 18. točko odločbe št. U-I-281/09 z dne 22. 11. 2011, Uradni list RS, št. 105/11). Glede na to je Ustavno sodišče zahtevo v tem delu zavrglo (drugi stavek 3. točke izreka). Povedano je že bilo, da prvi in drugi odstavek 114. člena ZEN v zvezi s prvim odstavkom 115. člena ZEN nista bila edina zakonska podlaga 13. točke prvega odstavka 6. člena in desete alineje 2. točke prvega odstavka 7. člena Pravilnika. Vsebinsko zakonsko podlago imata namreč ti določbi Pravilnika tudi v tretjem odstavku 114. člena ZEN. Ta določa, da sme vsakdo vpogledati v zbirne podatke o tem, pri katerih parcelah, stavbah in delih stavb je vpisan kot lastnik, ter jih pridobiti in da imajo pravico do vpogleda v podatke in do pridobitve zbirnih podatkov o lastništvu tudi državni organi in notarji za izvajanje uradnih nalog ter geodetska podjetja za izvajanje geodetskih storitev in druge osebe, če tako določa zakon. Tako 13. točka prvega odstavka 6. člena in deseta alineja 2. točke prvega odstavka 7. člena Pravilnika še naprej v celoti veljata v tistem delu, v katerem je zakonska podlaga zanj neizpodbijani tretji odstavek 114. člena ZEN v zvezi s prvim odstavkom 115. člena ZEN. Kadar torej potrdilo o parceli in potrdilo o stavbi in delu stavbe pridobivajo subjekti iz tretjega odstavka 114. člena ZEN (lastnik sam, državni organi in notarji za izvajanje uradnih nalog, geodetska podjetja za opravljanje geodetskih storitev in druge osebe, za katere tako določa zakon), takšno potrdilo vsebuje vse podatke iz 13. točke prvega odstavka 6. člena in desete alineje 2. točke prvega odstavka 7. člena Pravilnika. Kadar pa navedeni vrsti potrdil pridobivajo subjekti, ki ne sodijo v krog upravičencev iz tretjega odstavka 114. člena ZEN, potrdili ne vsebujeta na fizične osebe nanašajočih se podatkov iz 13. točke prvega odstavka 6. člena in desete alineje 2. točke prvega odstavka 7. člena Pravilnika, ker sta ti določbi Pravilnika v tem obsegu z delno razveljavitvijo prvega in drugega odstavka 114. člena ZEN prenehali veljati.

38. Ker sta torej izpodbijani 13. točka prvega odstavka 6. člena in deseta alineja 2. točke prvega odstavka 7. člena Pravilnika prenehali veljati le v omejenem, zgoraj navedenem obsegu, za presojo ostane še tisti del navedenih določb Pravilnika, ki predpisuje, da je vsebina potrdil o parceli ter potrdil o stavbi in o delih stavb tudi podatek o smrti lastnika oziroma solastnika. To sta peta alineja 13. točke prvega odstavka 6. člena in deseta alineja 2. točke prvega odstavka 7. člena Pravilnika. Ti določbi po oceni predlagateljice skupaj s 16. členom Pravilnika (ki določa način, na katerega se vpiše podatek o smrti) dopuščata prosti dostop do podatkov o posameznikovi smrti, kljub temu da ZEN takšnega prostega dostopa ne določa. Zato naj bi bile v neskladju z drugim odstavkom 38. člena Ustave, po katerem sme omejitve pravice do varstva osebnih podatkov določiti le zakon.

¹⁷ Primerjaj L. Šturm v: L. Šturm (ur.), nav. delo, str. 1026.

39. Tretji odstavek 114. člena ZEN določa, kdo sme pridobiti zbirne podatke o "lastništvu". Da je podatek o lastniku, ki je vpisan v zemljiški kataster in v kataster stavb in dela stavb, tudi podatek o datumu smrti, izrecno določata tretji odstavek 21. člena in tretji odstavek 75. člena ZEN. V teh zakonskih določbah je imel torej minister dovolj podlage, da je kot podrobnejšo sestavino podatka o lastniku določil tudi označitev dejstva, da je lastnik umrl. S tem je zadoščeno zahtevi iz drugega odstavka 38. člena Ustave po določenosti z zakonom. Pri tem se Ustavno sodišče ni spuščalo v vprašanje, ali 38. člen Ustave sam po sebi varuje osebne podatke umrlih oseb.

40. Glede na to je Ustavno sodišče presodilo, da peta alineja 13. točke prvega odstavka 6. člena, deseta alineja 2. točke prvega odstavka 7. člena, kolikor se nanaša na podatke o smrti lastnika ali solastnika, in 16. člen Pravilnika iz razlogov, ki jih navaja predlagateljica, niso v neskladju z Ustavo (prvi stavek 3. točke izreka).

Člen 8 in 3. točka 2. člena Pravilnika

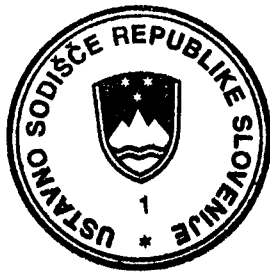
41. Člen 8 in 3. točka 2. člena Pravilnika določata lastninski list kot potrdilo, ki vsebuje podatke o parcelah, stavbah in delih stavb, ki so v lasti ali v solastnini istega lastnika. Ti določbi po oceni predlagateljice vsakomur omogočata dostop do seznama vseh nepremičnin, pri katerih je v zbirkah geodetskih podatkov določen posameznik evidentiran kot lastnik. S tem naj bi prekomerno posegali v pravico do varstva osebnih podatkov. Ker naj bi samostojno, brez podlage v ZEN, urejali zakonsko materijo s področja osebnih podatkov, naj bi bilo podano tudi neskladje z drugim odstavkom 38. člena Ustave, po katerem sme omejitve pravice do varstva osebnih podatkov določiti le zakon, neskladje z načelom delitve oblasti in s prvim odstavkom 9. člena ZVOP-1, ki določa, da obdelavo osebnih podatkov določa zakon.


42. Očitke o protiustavnosti in nezakonnosti teh določb Pravilnika gradi predlagateljica na tezi, da sme potrdilo iz 3. točke 2. člena in 8. člena Pravilnika, imenovano lastninski list, pridobiti prav vsakdo, ne da bi za to obstajala podlaga v zakonu. Vendar ta teza ne drži. Že v 36. točki obrazložitve je pojasnjeno, da ni Pravilnik tisti, ki določa, kdo je upravičen pridobiti posamezno vrsto potrdila, temveč to sodoločajo prvi odstavek 115. člena v zvezi z drugim in tretjim odstavkom 114. člena ZEN. Lastninski list kot potrdilo o tem, pri katerih parcelah, stavbah in delih stavb je določeni posameznik vpisan kot lastnik, smejo, glede na prvi odstavek 115. člena v zvezi s tretjim odstavkom 114. člena ZEN, tako pridobiti le lastnik sam, državni organi in notarji za izvajanje uradnih nalog, geodetska podjetja za opravljanje geodetskih storitev in druge osebe, za katere tako določa zakon. Ne drži torej, da lastninski list nima podlage v zakonu, in tudi ne, da omogoča popolnoma vsakomur prost in zato prekomeren dostop do

osebnih podatkov. To pomeni, da predpostavke, na katerih predlagateljica gradi svojo tezo o protiustavnosti in nezakonnosti določb o lastninskem listu, niso podane. Zato ti določbi Pravilnika iz razlogov, ki jih navaja predlagateljica, nista v neskladju z Ustavo in z zakonom (4. točka izreka).

C.

43. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 21. in 43. člena ter prvega odstavka 25. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo – ZUstS) v sestavi: predsednik dr. Ernest Petrič ter sodnice in sodniki dr. Mitja Deisinger, dr. Dunja Jadek Pensa, mag. Marta Klampfer, dr. Etelka Korpič – Horvat, mag. Miroslav Mozetič, Jasna Pogačar, dr. Jadranka Sovdat in Jan Zobec. Odločbo je sprejelo soglasno.




dr. Ernest Petrič
Predsednik