



REPUBLIKA SLOVENIJA

INFORMACIJSKI
POOBLAŠČENEC

Zaloška 59, 1000 Ljubljana, Slovenija

T: 01 230 9730

F: 01 230 9778

gp.ip@ip-rs.si

www.ip-rs.si

Številka: 007-64/2016/2

Datum: 12.10.2016

Ministrstvo za finance

gp.mf@gov.si

Zadeva: Mnenje na predlog Zakona o množičnem vrednotenju nepremičnin EVA: 2015-1611-0018

Spoštovani,

Informacijski pooblaščenec (v nadaljevanju IP) se je preko portala e-demokracija seznanil z javno objavo osnutka predloga Zakona o množičnem vrednotenju nepremičnin (v nadaljevanju: predlog ZMVN-1). V nadaljevanju vam na podlagi 48. člena Zakona o varstvu osebnih podatkov (Ur. l. RS, št. 86/04, 113/05, 51/07 in 67/07, v nadaljevanju ZVOP-1) posredujemo stališče IP glede prejetega predloga zakona, in sicer glede tistih določb, ki se nanašajo na varstvo osebnih podatkov.

Glede na to, da se vsebinsko množično vrednotenje nepremičnin nanaša tako na nepremičnine v lasti fizičnih kot tudi pravnih oseb IP ugotavlja, da gre pri zbiranju in obdelavi podatkov na podlagi predloga ZMVN-1 brez dvoma tudi za obdelavo osebnih podatkov. Ob tem opozarjamo, da je treba pri pripravi tega predpisa, ki pomeni glede na posledice in obseg zbiranja podatkov nedvomno pomemben poseg tudi v zasebnost posameznikov, dosledno upoštevati usmeritve Ustavnega sodišča RS glede zbiranja in obdelave osebnih podatkov v zvezi z evidentiranjem nepremičnin, kot jih je ustavno sodišče opredelilo ob presoji (ne)ustavnosti Zakona o evidentiranju nepremičnin v svoji odločbi št. U-I-98/11-17¹. V zvezi s tem IP tako uvodoma ugotavlja, da predlog ZMVN-1 na več mestih pušča odprt oziroma pomanjkljivo določen nabor osebnih podatkov, ki naj bi bili predmet obdelave, poleg tega se na različnih mestih v zakonu uporablja različno in deloma nedoločno poimenovanje evidenc (npr. v 17. členu je uporabljen pojem javno dostopne nepremičninske evidence, v 27. členu se uporablja pojem nepremičninske evidence, v številnih členih se uporablja zelo splošen pojem evidence o nepremičninah, ki se vodijo na podlagi predpisov o evidentiranju nepremičnin), iz katerih naj bi se zajemali oziroma v njih zbirali ali drugače nadalje obdelovali osebni podatki za namene množičnega ocenjevanja vrednosti nepremičnin. Glede na to, da ne gre za neomejeno število evidenc, ki bi jih bilo zelo verjetno mogoče bistveno točneje enoznačno določiti, se IP sprašuje, ali resnično ni izvedljivo točnejše poimenovanje navedenih evidenc, kot ga zahteva Ustava RS z vidika določnosti zbiranja in obdelave osebnih podatkov. Opredeljevanje evidenc na nejasen, preširok način, 'na zalogo' je z vidika Ustave RS po mnenju IP sporno.

V nadaljevanju posebej izpostavljamo tematske sklope, ki jih ureja zakon in v povezavi s tem člene predloga ZMVN-1, ki bi po mnenju IP nujno morali biti deležni dopolnitev ter opozarjamo na težave, do katerih bi lahko prihajalo v praksi ob zastavljenem sistemu javnosti podatkov o vrednotenju nepremičnin.

Splošno o zbiranju (osebnih) podatkov po ZMVN-1

IP ugotavlja, da predlog ZMVN-1 zbiranje podatkov za množično vrednotenje na sploh ureja povsem ločeno od vzpostavitve evidenc podatkov. Nadalje pa 8. poglavje predloga ZMVN-1 še posebej ureja pridobivanje podatkov o nepremičninah. Iz besedila predloga zakona tako ni povsem jasno, kakšna je

¹ <http://odlocitve.us-rs.si/documents/04/f6/u-i-98-112.pdf>

povezava med podatki, ki bodo zbrani na ta način in evidencam, kot jih določajo člani 40 do 48 9. poglavja predloga ZMVN-1.

IP izraža zaskrbljenost, da je med načini zbiranja podatkov nasploh za namene ZMVN-1, kot ga ureja 12. člen, med drugim tudi možnost organa vrednotenja (in s tem obveznost posameznikov, na katere se podatki nanašajo), da pridobi neposredno od lastnikov nepremičnin oziroma upravljavcev nepremičnin ali upravnikov večstanovanjskih stavb, z vprašalnikom določene podatke za množično vrednotenje, ki se ne vodijo v uradnih evidencah, oziroma niso javno dostopni, pa so pomembni za izvajanje nalog množičnega vrednotenja, lahko. ZMVN-1 nikjer podrobneje ne določa oziroma zamejuje konkretnije kategorij podatkov, ki bi jih lahko ta vprašalnik zajemal, saj predlog zakona v 5. odstavku 12. člena določa, da vsebino vprašalnika predpiše minister, pristojen za vrednotenje nepremičnin. Predlog ZMVN-1 pa določa, da mora posameznik na prejeti vprašalnik odgovoriti. Poleg tega določanje modelov vrednotenja v tretjem odstavku 13. člena določa tudi odprti kategoriji podatki o nepremičninah, ki se pridobijo z vprašalnikom iz tretjega odstavka 12. člena ZMVN-1 in dodatno kategorijo drugi podatki, ki so javno dostopni.

Nadalje predlog ZMVN-1 med podatki za namen pripisa posplošene tržne vrednosti v 18. členu določa zelo širok krog podatkov, ki naj bi se obdelovali za ta namen: tj. podatki o nepremičninah, ki se vodijo in vzdržujejo v evidencah o nepremičninah, ki se vodijo na podlagi predpisov o evidentiranju nepremičnin ter podatki o nepremičninah, ki se vodijo in vzdržujejo v evidenci vrednotenja. Predlog ZMVN-1 v drugem odstavku 18. člena določa podatke za pripis posplošene tržne vrednosti, nadalje pa v tretjem odstavku opredeljuje zgolj primeroma, da gre »zlasti« za določen ožji krog podatkov. IP se sprašuje, ali je navedena ureditev sprejemljiva z vidika ustavno zahtevanega načela sorazmernosti obdelave osebnih podatkov. Šesti odstavek 18. člena predloga zakona pa celo določa, da podrobnejše podatke o nepremičninah za izračun vrednosti o ugotovljenem vplivu posebnih okoliščin ter način njihovega zbiranja in evidentiranja po modelih vrednotenja predpiše vlada na podlagi predlogov modelov vrednotenja, iz česar bi lahko izhajalo, da bi lahko vlada s podzakonskim aktom določila tudi druge poleg v 18. členu navedenih podatkov.

Upoštevajoč vse navedeno predlagamo jasnejšo opredelitev kategorij podatkov, ki naj bi bili predmet zbiranja in obdelave za posamezne namene na podlagi ZMVN-1.

Zbiranje osebnih podatkov v evidenci trga nepremičnin in evidenci vrednotenja

Predlog zakona pa poleg zgoraj omenjenih oblik obdelave (osebnih) podatkov za namene njegovega izvajanja predvideva tudi vzpostavitev treh evidenc, tj. evidence trga nepremičnin, evidence vrednotenja in evidence modelov vrednotenja. Od teh sta, kot izhaja iz predloga ZMVN-1 zgolj prvi dve tj. evidenca trga nepremičnin in evidenca vrednotenja zbirki osebnih podatkov. Evidenca modelov vrednotenja namreč, kot določa 46. člen predloga ZMVN-1, vsebuje zgolj podatke o določenih modelih vrednotenja (o številu in vrsti modelov, vrednostnih conah in vrednostnih ravneh ter vrednostnih tabelah), torej, kolikor razume IP, podatke o različnih načinih izračuna, ne pa samih (osebnih) podatkov o posameznih nepremičninah.

Nabor podatkov, ki so zajeti v evidenci trga nepremičnin določa 41. člen predloga ZMVN-1, ki določa tudi namen navedene evidence tj. zagotavljanje dejanskih podatkov o stanju na trgu nepremičnin za namene množičnega vrednotenja nepremičnin in drugi z zakonom določeni nameni. Najprej IP poudarja, da je že v okviru nabora osebnih podatkov ta opredeljen deloma nedoločno, saj predvideva tudi zbiranje »podatkov, ki vplivajo na ceno ali najemnino«. To je lahko izredno širok pojem in IP se sprašuje o nujnosti in ustavni dopustnosti tako širokega pooblastila za zbiranje vseh možnih podatkov, ki bi jih vsakokratni zaposleni, ko bo obravnaval posamezen primer, štel kot podatke, ki vplivajo na ceno ali najemnino.

IP opozarja dodatno, da šesti odstavek 41. člena predloga ZMVN-1, ki predvideva povezovanje Evidence trga nepremičnin s CRP, ne določa povezovalnega znaka, na podlagi katerega se bodo

osebni podatki, kot so navedeni v tem členu, prenašali v navedeno evidenco. Sedmi odstavek 41. člena predloga ZMVN-1 pa določa, da podrobnejšo opredelitev posameznih pravnih poslov iz 42. in 43. člena tega zakona določi minister. Upoštevajoč vsebinsko odprtost besedila kljub sicer jasni določitvi, kateri pravni posli sodijo v 42. in 43. člen, IP opozarja, da navedeni podzakonski akt ne more služiti kot način za dejansko širitev kroga zavezancev za posredovanje osebnih podatkov, saj bi to pomenilo protiustavno določanje obdelave osebnih podatkov s podzakonskim aktom.

Navedeno velja tudi za določbe 5. odstavka 42. člena, ki določa obveznost Finančne uprave Republike Slovenije (glede posredovanja podatkov iz evidence napovedi za odmero davka na promet nepremičnin); prodajalcev (glede podatkov iz pogodb za kupoprodajne pravne posle z nepremičninami) ter stečajnih upraviteljev in sodišč (glede podatkov za kupoprodajne pravne posle z nepremičninami v stečajnem ali izvršilnem postopku) glede posredovanja podatkov v evidenco trga nepremičnin. Predlog ZMVN-1 namreč ne določa nabora podatkov, ampak zgolj »podatke o kupoprodajnih pravnih poslih z nepremičninami«, ki naj bi se jih pridobivalo iz posameznih evidenc. So torej mišljeni vsi podatki iz navedenih evidenc, s katerimi za posamezne primere upravljavci razpolagajo, ali zgolj določeni podatki, kot so opredeljeni v 4. odstavku 41. člena predloga ZMVN-1.

Nadalje nabor podatkov, ki so zajeti v evidenci vrednotenja določa 47. člen predloga ZMVN-1, ki pa ne določa namena navedene evidence, nabor (osebnih) podatkov v evidenci pa določa zelo splošno (razen nabora podatkov o lastnikih). Najprej IP zato izpostavlja, da bi bilo tudi za navedeno evidenco nedvomno treba jasneje opredeliti nabor osebnih podatkov, v nasprotnem primeru se IP sprašuje o nujnosti in ustavni dopustnosti tako širokega pooblastila za zbiranje vseh možnih »podatkov o nepremičninah iz evidenc o nepremičninah, ki se vodijo na podlagi predpisov o evidentiranju nepremičnin in se uporabijo pri pripisu vrednosti nepremičnin«.

Glede na to, da predvideva predlog ZMVN-1, da se v evidenco vrednotenja osebni podatki iz evidenc o nepremičninah, ki se vodijo na podlagi predpisov o evidentiranju nepremičnin »prevzemajo tekoče«, je torej mogoče razumeti, da gre nedvomno za povezovanje različnih zbirk osebnih podatkov. IP opozarja, da bi bilo z vidika ustavno zahtevane določnosti in zakonitosti navedene oblike obdelave osebnih podatkov s povezovanjem zbirk treba temu primerno točneje določiti posamezne evidence, ki se na ta način povezujejo z evidenco vrednotenja, povezovalni znak za povezovanje teh evidenc ter nekako opredeliti nabor (vsaj kategorije) osebnih podatkov, ki so predmet povezovanja.

Javnost podatkov

IP glede na cilje predloga ZMVN razume potrebo, da se z zakonom določi javnost določenih podatkov, ki se bodo zbirali in obdelovali za namene množičnega vrednotenja nepremičnin. Ustavno sodišče RS je v zvezi s tem ob presoji (ne)ustavnosti Zakona o evidentiranju nepremičnin že v svoji odločbi št. U-I-98/11-17 ugotovilo, da dejstvo, da je določen osebni podatek z objavo v neki evidenci postal dostopen javnosti, ne pomeni, da je s tem izgubil naravo osebnega podatka in da je odtlej dopustna vsakršna nadaljnja obdelava takega podatka. Kot ugotavlja Ustavno sodišče RS, je zakon, ki določa javno dostopnost osebnih podatkov, ne da bi bil z zakonom določen tudi namen, zaradi katerega so ti podatki javno dostopni, v neskladju z zahtevo po zakonski določenosti namena obdelave osebnih podatkov iz drugega odstavka 38. člena Ustave.

IP zato pozdravlja namero predlagatelja zakona, da iz javne objave (deloma) izvzame osebne podatke, s tem ko je v prvem odstavku 48. člena, ki določa javnost podatkov evidence vrednotenja in evidence trga nepremičnin opredelil, da niso javni osebni podatki o lastniku in upravljavcu nepremičnine, ki je fizična oseba. Opozorjamo pa da način uzakonitve tega ni najbolj posrečen. Zakon namreč nadalje v drugem odstavku določa, da so javni vsi podatki iz evidence trga nepremičnin, razen naslednjih podatkov: osebno ime, priimek, naslov in enotna matična številka pogodbene stranke, ki je fizična oseba, ali ime oziroma firma, sedež in matična številka pogodbene stranke, ki je pravna oseba ter državljanstvo ali država sedeža ter pravnoorganizacijska oblika pogodbenih strank; osebno ime, naslov elektronske pošte in telefonska številka osebe, ki za najemodajalca sporoči podatke v evidenco

trga nepremičnin, če to ni najemodajalec; podatkov, ki jih pogodbene stranke kupoprodajnih in najemnih pravnih poslov opredelijo kot poslovno skrivnost; in podatkov, do katerih se dostop zavrne po predpisih o dostopu do informacij javnega značaja. Na enak način je predlagatelj v tretjem odstavku določil, da so javni vsi podatki iz evidence vrednotenja, razen podatkov, do katerih se dostop zavrne po predpisih o dostopu do informacij javnega značaja.

V zvezi s tem opozarjamo na težave, do katerih bo ob ohranitvi obstoječe dikcije besedila nedvomno prihajalo pri uporabi navedenih določb 48. člena predloga ZMVN v praksi. Izven konkretnih upravnih postopkov na podlagi vsakokratnih zahtev po ZDIJZ bo namreč ob tako ohlapni zakonski dikciji glede na odprtost podatkov, ki bodo zbrani v navedenih evidencah, zelo težko jasno in izčrpno na splošno opredeliti, kateri podatki so upoštevajoč navedene določbe predloga ZMVN-1 dejansko javni in kateri ne. Besedilo ob tem meša pojme, kot so izjema po ZDIJZ (11 izjem med katere sodijo tudi varovani osebni podatki), poslovna skrivnost (ki je hkrati ena od izjem po ZDIJZ) ter osebni podatek, saj hkrati določa izvzetost vseh osebnih podatkov od objave in po drugi strani kot izvzete določa zgolj nekatere osebne podatke, ki naj bi bili izvzeti od objave. Ni torej jasno, ali so iz objave izvzeti vsi ali zgolj navedeni osebni podatki, tudi podatek o identifikacijski številki nepremičnine je npr. osebni podatek, ko gre za nepremičnine v lasti fizičnih oseb. Poleg tega opozarjamo, da se javnost informacij na podlagi ZDIJZ ugotavlja v konkretnem postopku upoštevajoč vse okoliščine posameznega primera. V praksi bo torej izredno zamudno oziroma celo neizvedljivo pred vsako omrežno objavo za vsak nov podatek (posebej glede na izredno širok nabor podatkov) ugotavljati, ali gre za prosto dostopno informacijo javnega značaja ali ne.

Zato IP predlaga, da predlagatelj zakona upoštevajoč odločbo Ustavnega sodišča RS in ustavno zahtevano načelo sorazmernosti jasno določi, kateri podatki so javni že na podlagi zakona ter za katere namene, posebej pa opredeli morebitne možnosti 'kvalificiranega' dostopanja do drugih kategorij podatkov (npr. ob izkazanem pravnem interesu ipd.). Za vse ostale podatke pa bodo lahko posamezniki v vsakem primeru upoštevajoč ZDIJZ podali zahtevo, o kateri bo moral organ odločiti.

Poleg tega IP izpostavlja še nekatere dodatne nedoslednosti oz. nejasnosti, ki smo jih opazili v zvezi z objavo (tudi morebitnih osebnih) podatkov na drugi mestih v predlogu ZMVN-1. Predlog ZMVN-1 v 24. členu določa, da je Poskusni izračun posplošene tržne vrednosti javno dostopen. Iz besedila predloga ZMVN pa ni mogoče razbrati, ali je javen postopek oziroma način izvedbe poskusnega izračuna, ali (kar je glede na besedilo bolj verjetno) dejansko vsi (oz. kateri) podatki zajeti pri izvedbi izračuna za vsako posamezno nepremičnino, ki bi lahko predstavljali tudi osebne podatke.

Nadalje predlog ZMVN-1 v 6. odstavku 38. člena določa, da občina ob določitvi komunalno opremljenih nezazidanih stavbnih zemljišč ali ob spremembi teh podatkov, opravi javno razgrnitev, ki traja najmanj 15 dni, ni določeno, kateri podatki (lahko bi šlo tudi za osebne podatke) bodo pri tem javno objavljeni.

Predlagamo, da navedene pomanjkljivosti odpravite in smo po potrebi na voljo za dodatna vprašanja.

V upanju, da bodo predlogi IP, kar v največji meri uslišani, vas lepo pozdravljamo ter vam želimo uspešno delo pri nadaljnji pripravi zakona.

Mojca Prelesnik, univ. dipl. prav.,
Informacijska pooblaščenka

Pripravila:
Alenka Jerše, univ. dipl. prav,
namestnica informacijske pooblaščenke