



Številka: 007-93/2016/2

Datum: 9.1.2017

Ministrstvo za okolje in prostor

Zadeva: Mnenje IP k osnutku predloga Zakona o urejanju prostora (EVA: 2016-2550-0006)

Zveza: vaš dopis št. 007-458/2015/548 z dne 5. 12. 2016 in priloženo gradivo

Spoštovani,

Informacijski pooblaščenec (v nadaljevanju IP) je dne 7. 12. 2016 prejel osnutek predloga Zakona o urejanju prostora - EVA: 2016-2550-0006 (v nadaljevanju: predlog zakona). Kot ugotavljamo, se na področje varstva osebnih podatkov nanašajo, med drugim npr. členi: 69, 171, 173, 181, 235, 236, 243, 288, 291, 293, 294 in 295. Osební podatek je namreč v skladu z Zakonom o varstvu osebnih podatkov (Ur. l. RS, št. 86/04, 113/05, 51/07 in 67/07, v nadaljevanju ZVOP-1) katerikoli podatek, ki se nanaša fizično osebo, ki je določljiva, torej, ki se jo lahko neposredno ali posredno identificira, predvsem s sklicevanjem na identifikacijsko številko ali na enega ali več dejavnikov, ki so značilni za njeno fizično, fiziološko, duševno, ekonomsko, kulturno ali družbeno identiteto, pri čemer način identifikacije ne povzroča velikih stroškov, nesorazmerno velikega napora ali ne zahteva veliko časa. Nedvomno je torej osebni podatek npr. podatek o identifikacijski oznaki zemljišča, katerega lastnik je fizična oseba, in s tem povezani podatki o lastnostih takšnega zemljišča, posledično pa je zbirka osebnih podatkov npr. evidenca stavbnih zemljišč, prostorski informacijski sistem ipd.

V nadaljevanju vam zato na podlagi 48. člena ZVOP-1 posredujemo mnenje IP z vidika varstva osebnih podatkov. Uvodoma v izogib morebitnim nejasnostim IP izpostavlja pomembno zapažanje glede uporabe pojmov, in sicer IP ugotavlja, da se v pretežnem delu v predlogu zakona uporablja pojem podatek v smislu vseh vrst podatkov (tudi osebnih), enako velja za pojme zbirka podatkov in upravljavec zbirke podatkov. Le na dveh mestih, zgolj v 69. in 294. členu pa je v predlogu zakona uporabljen pojem osebni podatek, četudi to nista edini mestni, kjer so v predlogu zakona urejeni zbiranje in obdelava osebnih podatkov. Zato IP domneva, da predlagatelj zakona pod pojmom podatek na vseh drugih mestih ni imel v mislih osebnih podatkov, vendar pa dejansko vsebinsko temu ni tako, saj, kot že navedeno, gre tudi v preostalih delih predloga zakona (tudi) za osebne podatke, kar pojasnjujemo v nadaljevanju.

Glede na to, da se vsebinsko zbiranje in obdelava prostorskih podatkov lahko nanaša tako na nepremičnine v lasti fizičnih kot tudi pravnih oseb IP ugotavlja, da gre na številnih mestih pri zbiranju in obdelavi podatkov, kot je predvideno na podlagi predloga zakona, zelo verjetno tudi za obdelavo osebnih podatkov in ne zgolj drugih podatkov (kot rečeno, pa se na vseh mestih uporablja pojem podatek). V zvezi s tem IP tako ugotavlja, da predlog zakona na več mestih pušča odprt namen in nabor podatkov, ki naj bi bili predmet obdelave, kar v primeru, ko gre za zbiranje osebnih podatkov, ni ustavno dopustno. Poleg tega se na različnih mestih v zakonu uporablja različno in deloma nedoločno poimenovanje evidenc (npr. v 181. členu je uporabljen pojem podatki o nepremičninah, kot se vodijo v javnih evidencah v skladu s predpisi, ki urejajo evidentiranje nepremičnin, v 288. členu se uporablja pojem geodetske evidence, uporablja se tudi zelo splošen pojem podatki o nepremičninah iz javnih evidenc, ki se vodijo na podlagi predpisov o evidentiranju nepremičnin), iz katerih naj bi se zajemali oziroma v njih zbirali ali drugače nadalje obdelovali podatki (najverjetneje tudi osebni podatki) za namene urejanja prostora. Predvsem je to glede na obseg obdelave pomembno v zvezi z vzpostavitvijo t.i. prostorskega informacijskega sistema, ki predstavlja sam po sebi glede na vsebinske določbe predloga zakona po mnenju IP novo zbirko osebnih podatkov, saj bo nedvomno vključeval tudi zbiranje in obdelavo osebnih podatkov, hkrati pa bo kot aplikacija omogočal povezovanje z drugimi zbirkami osebnih podatkov in drugimi zbirkami podatkov.

Vse navedeno pomeni, da bi morali biti na vseh mestih predloga zakona, ko gre za zbiranje in obdelavo osebnih podatkov, namen, nabor podatkov in upravljavci teh zbirk osebnih podatkov določeni z zakonom in ne podzakonskimi akti, kot na nekaterih mestih predvideva predlog zakona. Glede na to, da ne gre za neomejeno število evidenc, bi jih bilo gotovo mogoče bistveno točneje enoznačno določiti, zato IP predlaga točnejše poimenovanje navedenih evidenc (zbirk osebnih podatkov) in nabora osebnih podatkov, ki naj bi bili predmet zbiranja, kot ga zahteva Ustava RS z vidika določnosti zbiranja in obdelave osebnih podatkov. Opredeljevanje namena (tudi npr. povezovanja z drugimi zbirkami osebnih podatkov), nabora podatkov in evidenc na nejasen, preširok način, 'na zalogo' ali njihovo določanje šele v podzakonskih aktih je z vidika Ustave RS po mnenju IP sporno.

Ob tem IP zgolj iz previdnosti opozarja, da je treba tudi pri pripravi tega predpisa, ki bi lahko glede na posledice in obseg zbiranja podatkov nedvomno pomenil tudi pomemben poseg v zasebnost posameznikov, dosledno upoštevati usmeritve Ustavnega sodišča RS glede objave 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 nadaljevanju posebej izpostavljamo nekatere člene, ki jih ureja predlog zakona in, ki bi po mnenju IP nujno morali biti deležni dopolnitev, ob tem pa v luči uvodnih pripomb IP izpostavlja, da bi predlagatelj zakona moral celoten predlog zakona tudi v morebitnih drugih delih, ki jih zaradi specifik strokovnega področja urejanja prostora IP ni zapazil, uskladiti z navedenimi zahtevami Ustave RS in ZVOP-1.

K 64. členu

Predlog zakona predvideva ob pripravi prostorskega akta tudi izdelavo povzetka za javnost, pri čemer so široko določeni podatki, ki naj jih ta vsebuje. V kolikor je pri tem načrtovana objava osebnih podatkov, ki ne predstavljajo prosto dostopnih informacij javnega značaja, IP opozarja, da bi morali biti ti podrobneje določeni z zakonom (predvsem npr. podatki o njegovem pripravljavcu in drugih udeležencih postopka priprave).

K 69. členu

IP predlaga, da se s predlogom zakona v izogib težav pri kasnejšem dokazovanju obstoja privolitve za javno objavo osebnih podatkov pobudnika in pripombodajalca, ko to predvideva tretji odstavek 69. člena predloga zakona, zakonsko določi zahteva po pisni privolitvi.

K 171. členu

IP predlaga, da se v zakonski določbi, ki ureja pooblastilo razlastitvenega upravičenca glede pridobivanja podatkov iz uradnih evidenc (v kolikor so pri tem mišljeni tudi zbiranje in obdelava osebnih podatkov), ki je zastavljeno izredno široko, bodisi izčrpno navede nabor morebitnih osebnih podatkov, do katerih je razlastitveni upravičenec upravičen, bodisi se pojem 'podatke' omeji na zgolj tiste podatke, ki so potrebni za namen priprave ponudbe za odkup nepremičnine (razlastitveni upravičenec torej ne more zahtevati prosto katerihkoli podatkov, ampak je potrebna vsakokratna ustrezna utemeljitev v skladu z načelom sorazmernosti).

Enako velja glede pooblastila cenilca oziroma razlastitvenega upravičenca v zvezi s pridobivanjem podatkov za namen ocenjevanja vrednosti nepremičnine, v kolikor je v tem okviru mišljeno tudi pridobivanje osebnih podatkov.

K 184. členu

IP ugotavlja, da je v tretjem odstavku 184. člena predloga zakona povsem odprta določba glede nabora podatkov, ki morajo biti navedeni v sporazum o odškodnini oziroma nadomestilu. V kolikor so pri tem mišljeni tudi zbiranje in obdelava osebnih podatkov, IP opozarja, da bi morali biti ti jasneje določeni z zakonom. Zgolj dikcija, da je treba navesti »vse podatke potrebne za izpolnitev obveznosti razlastitvenega upravičenca« se zdi v tem smislu preširoka, če je pri tem predvideno zbiranje in obdelava osebnih podatkov.

K 235. členu

IP ugotavlja, da iz besedila predloga zakona ni razvidno, kaj naj bi bilo mišljeno pod pojmom 'identifikacijska oznaka'. Gre za identifikacijski znak zemljiške parcele, kot je vpisana v zemljiški knjigi (to je identifikacijska oznaka, kot je vpisana v zemljiškem katastru) ali gre za neko drugo oznako, ki bi

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

lahko vključevala še dodatne podatke o npr. imenu lastnika nepremičnine? V izogib nejasnostim in glede na to, da gre v tem primeru pri nepremičninah v lasti fizičnih oseb najverjetneje za osebni podatek (npr. identifikacijski znak zemljiške parcele, kot je vpisana v zemljiški knjigi, predstavlja v tem primeru pri nepremičninah v lasti fizičnih oseb osebni podatek) predlagamo, da se pojem jasneje opredeli bodisi v 235. členu ali na drugem ustreznem mestu v predlogu zakona.

Predlog zakona v 8. odstavku 235. člena še določa, da minister podrobneje predpiše vsebino, obliko in način vodenja evidence stavbnih zemljišč, njeno inicialno vzpostavitev ter podrobnejše kriterije za določitev pozidanih zemljišč in nepozidanih stavbnih zemljišč. V kolikor je predlagatelj zakona s tem predvidel dodatno določanje nabora osebnih podatkov ali namena njihove obdelave izven tiste, ki je opredeljena s predlogom zakona ali drugim zakonom, IP opozarja, da bi bilo to v nasprotju z 38. členom Ustave RS in bi bil posledično tak podzakonski predpis v neskladju z Ustavo RS. Še posebej je to pomembno, ker predlog zakona v 6. odstavku 235. člena predvideva javnost podatkov iz evidence stavbnih zemljišč.

K 236. členu

Predlog zakona v 236. členu določa, da ministrstvo zajame podatke o potencialnih pripadajočih zemljiških stavb in pripadajočih zemljiških drugih gradbenih inženirskih objektov na podlagi: dejanskega stanja v naravi z ustvarjenimi in naravnimi mejami, stanja evidentiranih nepremičnin in lastništva na njih, namenske rabe prostora z določili veljavnih prostorskih aktov. V nadaljevanju pa ta člen v tretjem odstavku še določa, da minister predpiše metodologijo za masovni zajem podatkov potencialnih pripadajočih zemljišč. Glede na to, da iz opisanega izhaja, da bi ob masovnem zajemu podatkov lahko šlo za povezovanje zbirk podatkov in tudi zbirk osebnih podatkov, IP izpostavlja, da bi v tem primeru morale samo povezovanje biti podrobneje urejeno s samim predlogom zakona (nabor podatkov, namen, povezovalni znak).

K 243. členu

V zvezi s potrdili iz evidence stavbnih zemljišč, ki naj bi se izdajala ob uporabi določb zakona, ki ureja splošni upravni postopek, IP izpostavlja na z vidika ZVOP-1 potencialno sporno določbo tretjega odstavka 243. člena predloga zakona, ki določa, da minister podrobneje določi vrste potrdil iz evidence stavbnih zemljišč, podatke, ki jih ta potrdila vsebujejo, ter način njihovega prikaza. Nesporno je, da se način in tehnične podrobnosti izdaje potrdil opredelijo s podzakonskim aktom. IP pa se sprašuje, ali se bo z opredelitvijo nabora podatkov, ki naj bi jih potrdila vsebovala, zamejevalo oziroma določalo tudi tiste vidike obdelave osebnih podatkov, ki morajo biti v skladu z 38. členom Ustave RS določeni z zakonom (ne podzakonskim aktom). Prav tako IP izpostavlja, da se s predmetno določbo ne sme posegati v pravice posameznikov do seznanitve z lastnimi osebnimi podatki kot izhajajo iz 38. člena Ustave RS in ZVOP-1.

K 288. členu

Kot je IP že izpostavil, gre pri prostorskem informacijskem sistemu brez dvoma za zbirko osebnih podatkov, ki pa bo poleg osebnih podatkov vsebovala tudi številne druge podatke. Zato IP predlaga, da se predvsem nabor osebnih podatkov in povezovanje zbirk podatkov v okviru sistema ter s samim sistemom podrobneje opredeli z zakonom. Predlog zakona namreč trenutno določa zgolj nabor zbirk, ki naj bi se povezovale v okviru sistema ter dodatno predvideva, da naj bi se podatki iz sistema povezovali z geodetskimi evidencami. Ne določa pa nabora podatkov, ki naj bi se izmenjevali, povezovalnih znakov niti namena povezovanja razen izredno širokega namena »opravljanje nalog države in podpora občin ter omogočanje elektronskega poslovanja na področju urejanja prostora in graditve objektov«. V 8. odstavku pa 288. člen predloga zakona določa, da vlada podrobneje predpiše vsebino prostorskega informacijskega sistema, način vodenja podatkov in storitev, medopravilnost podatkov in storitev, izmenjavo podatkov ter dostop do podatkov in storitev. Navedeno pomeni, da je ureditev omenjene zakonske materije predvidena dejansko s podzakonskimi akti, kar ni v skladu z 38. členom Ustave RS in ZVOP-1.

K 289. členu

Podobno kot pri pripombah k 288. členu tudi v tem delu IP ugotavlja, da so vidiki povezovanja zbirk osebnih podatkov, ki bi morali biti urejeni z zakonom predvideni kot materija podzakonskih aktov, in sicer dogovorov med ministrstvom in deležniki, kar ni skladu z Ustavo RS (38. člen). Ministrstva, občine, nosilci urejanja prostora, inšpekcijske službe in drugi deležniki na področju urejanja prostora in graditve objektov so namreč v skladu z določbami 289. člena predloga zakona dolžni zagotavljati medopravilnost zbirk podatkov in storitev v zvezi s prostorskimi podatki za potrebe vodenja postopkov

po tem zakonu in po zakonu, ki ureja graditev objektov in poslovati skladno s predpisom iz osmega odstavka 288. člena ter ministrstvu zagotavljati dostop do podatkov, pri čemer pa se ta razmerja podrobneje opredeli z dogovori.

K 291. členu

IP ugotavlja, da predlog zakona v 291. členu ne določa, kateri podatki o nepremičninah (ti podatki v primeru nepremičnin v lasti fizičnih oseb predstavljajo osebni podatek) naj bi se zbirali v zbirki podatkov o graditvi objektov, kar je v neskladju z Ustavo RS. Podobno velja glede skopih določb o povezljivosti te zbirke z zemljiškim katastrom in katastrom stavb, saj predlog zakona ne določa namena povezovanja teh zbirk ter povezovalnega znaka.

K 293. členu

Predlog zakona v prvem odstavku 293. člena predvideva vzpostavitev prikaza stanja prostora, in sicer se prikaz stanja prostora pripravi na podlagi podatkov iz prostorskega informacijskega sistema in drugih podatkov, ki jih vodijo ministristva in občine, ter vsebuje zlasti: prikaz pravnega stanja v prostoru na podlagi prostorskih aktov iz zbirke prostorskih planov in aktov, vključno z namensko rabo prostora in enotami urejanja prostora, v kolikor so te določene, prikaz podatkov iz zbirke podatkov o graditvi objektov, prikaz pozidanih in nepozidanih stavbnih zemljišč iz evidence stavbnih zemljišč, prikaz pozidanih, kmetijskih, gozdnih, vodnih in drugih zemljišč iz evidenc dejanskih rab prostora in prikaz ureditev, ukrepov in omejitev v prostoru iz zbirk podatkov, ki se vodijo v katalogu pravnih režimov na državni ravni. IP na podlagi tega ugotavlja, da gre dejansko za novo zbirko podatkov, ki bo nastala domnevno na podlagi povezovanja različnih ne povsem jasno določenih zbirk podatkov (tudi osebnih podatkov, ki nujno ne predstavljajo prosto dostopnih informacij javnega značaja). Zato bi moral predlagatelj zakona v skladu z 38. členom Ustave RS nabor osebnih podatkov, namen te nove zbirke in njene uporabnike ter zbirke, iz katerih se bodo ti osebni podatki pridobivali za namen prikaza stanja prostora (iz besedila ne izhaja, da bi šlo pri tem za javno objavo), opredeliti z zakonom. Besedilo 293. člena predloga zakona glede na popolno vsebinsko odprtost zakonskih določb temu po mnenju IP ne zadosti.

K 294. členu

IP opozarja, da 294. člen predloga zakona predvideva, da so podatki iz prostorskega informacijskega sistema javni, razen osebnih in drugih, s predpisi varovanih podatkov. Navedena določba sicer sama po sebi ni sporna, a glede na to, kateri podatki izmed podatkov v navedenem prostorskem informacijskem sistemu predstavljajo osebne podatke, se IP zastavlja vprašanje, ali je predlagatelj zakona dejansko imel namen onemogočiti javno objavo vseh osebnih podatkov. To bi namreč npr. pomenilo, da se za vse nepremičnine, ki so v lasti fizičnih oseb prekrije identifikacijske oznake nepremičnine. V kolikor temu glede na namene sistema ni tako, IP predlaga, da se jasneje zapiše, kateri podatki (tudi osebni) so javni oziroma se določi, kateri podatki niso javni, v nasprotnem primeru bo imelo ministristvo kot upravljavec sistema v praksi precejšnje težave pri zagotavljanju zakonitosti objave podatkov, saj bo za vsak podatek (npr. za vsako nepremičnino) moralo ugotavljati ali gre za osebni podatek ali ne.

IP dodatno opozarja, da zgornje pripombe veljajo tudi za druge dele predloga zakona, v kolikor je še kje predvideno zbiranje, objava ali druge oblike obdelave osebnih podatkov (npr. v zvezi s pripravo občinskih ali državnih prostorskih načrtov ali občinskih ali državnih podrobnih prostorskih načrtov), ki z zakonom ni opredeljeno. S tem ni mišljeno zbiranje osebnih podatkov, ki je potrebno v zvezi z vodenjem upravnih postopkov, ker je zakonska podlaga za to podana že v samem Zakonu o splošnem upravnem postopku (predvsem s 34.a in 139. členi), ampak nove dodatne oblike zbiranja in obdelave.

V skladu z navedenim predlagamo, da besedilo predloga sprememb zakona ustrezno dopolnite ter smo na voljo za morebitna dodatna pojasnila.

S spoštovanjem,

Pripravila:
Alenka Jerše,
namestnica informacijske pooblaščenke

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