



UPRAVNO SODIŠČE
REPUBLIKE SLOVENIJE
Fajfarjeva 33
1001 Ljubljana

REPUBLIKA SLOVENIJA INFORMACIJSKI POOBlašČENEC		
Prejeto:	21-02-2011	Sig. znak:
V vednost:	Vredn.:	Priloge:
Šifra zadeve: 0612-82/2009/13		

I U 1502/2009-5

SODBA

V IMENU LJUDSTVA

Upravno sodišče Republike Slovenije v Ljubljani je v senatu pod predsedstvom višjega sodnika izr. prof. dr. Boštjana Zalarja, ob sodelovanju višje sodnice svétnice mag. Darinke Dekleva Marguč in višje sodnice Liljane Polanec kot članov senata ter Andreje Zajec kot zapisnikarice, v upravnem sporu, ki ga je sprožila tožeča stranka Občina Kamnik, ki jo zastopa proti toženi stranki Republiki Sloveniji, ki jo zastopa Informacijski pooblaščenec, zaradi varstva osebnih podatkov, o tožbi tožeče stranke proti odločbi tožene stranke št. 0612-82/2009/7 z dne 31. 7. 2009, na nejavni seji dne 2. 2. 2011

odločilo:

Tožba se zavrne.

Obrazložitev:

Z izpodbijano odločbo je tožena stranka na podlagi 2. in 8. člena Zakona o informacijskem pooblaščenecu (ZInfP, Uradni list RS, št. 113/05 in nadaljnji), 54. člena Zakona o varstvu osebnih podatkov (ZVOP-1, Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo) ter 29. in 32. člena Zakona o inšpekcijskem nadzoru (ZIN, Uradni list RS, št. 43/07 – uradno prečiščeno besedilo) tožeči stranki kot zavezancu v zadevi inšpekcijskega nadzora nad izvajanjem določb ZVOP-1 zaradi ugotovljenih nepravilnosti z izrekom pod točko 1 naložila, da mora dopolniti sledljivost obdelave videoposnetkov tako, da bodo razvidni datum in ura pregledovanja ter kateri videoposnetki so se pregledovali (katera kamera, datum in ura posnetka), ime osebe, ki je posnetke pregledovala, naziv podjetja oziroma organa, kjer je ta oseba zaposlena ter razlog pregledovanja (5. točka 1. odstavek 24. člena ZVOP-1); pod točko 2 pa, da mora dopolniti evidenco posredovanja videoposnetkov tako, da bo razvidno, kateri videoposnetki so bili posredovani in komu ter datum in pravna podlaga takega posredovanja (3. odstavek 22. člena ZVOP-1); z izrekom pod točko 3 pa, da mora popraviti podatke v katalogu zbirke osebnih podatkov Evidenca o izvajanju videonadzora pod točkami 3., 4., 5., 6., 7. in 12. ter popravljene podatke iz navedenih točk posredovati toženi stranki (27. člen ZVOP-1); z izrekom pod točko 4 pa, da mora na vse vhode v občinsko upravno stavbo in garažo pri občinski upravni stavbi na Prečni ulici, kjer se izvaja videonadzor, namestiti opozorila o izvajanju videonadzora, na katerih bodo informacije o tem, da se izvaja videonadzor, da ga izvaja Občina Kamnik in telefonska številka zavezanca za pridobitev informacije kje in koliko časa se shranjujejo posnetki iz videonadzornega sistema (2. in 3. odstavek 74. člena ZVOP-1); z izrekom pod točko 5

pa, da mora prenehati pregledovati videoposnetke z namenom izrekanja sankcij zaradi napačnega parkiranja na javnih površinah. V obrazložitvi tožena stranka navaja, da je bil dne 17. 6. 2009 opravljen v prostorih zavezanca, sedaj tožeče stranke, inšpekcijski nadzor v zvezi z dvema prijavama, da zavezanec brez pravne podlage izvaja videonadzor v starem mestnem jedru Kamnika ter da videoposnetke nezakonito uporablja za izrekanje glob v mirujočem prometu. O ugotovitvah inšpekcijskega nadzora je bil sestavljen zapisnik št. 0612-181/2008/3, ki obsega 9 prilog. V nadaljevanju obrazložitve tožena stranka navaja pravno podlago ter pogoje za izvajanje videonadzora, glede katerega v konkretnem primeru ugotavlja, da se sestoji iz šestih zunanjih kamer, od katerih je pet kamer nameščenih na občinski stavbi, ena pa na stavbi v lasti zavezanca na naslovu Japljeva ulica 2, od katerih so tri kamere digitalne, tri pa analogne, ki snemajo poleg glavnega in stranskega vhoda v občinsko stavbo še garažo ob občinski stavbi na Prečni ulici ter Prečno ulico ob občinski stavbi in Samčev prehod ter cesto pred občinsko stavbo – del Glavnega trga do križišča z Maistrovo ulico. Obvestilo, da se izvaja videonadzor, je objavljeno na vhodu v občinsko stavbo, vendar ne vsebuje vseh obveznih sestavin v skladu s 3. odstavkom 74. člena ZVOP-1. Obvestila o izvajanju videonadzora so nameščena tudi na vse vhode v mesto in vsebujejo vse sestavine iz 3. odstavka 74. člena ZVOP-1. Čeprav zavezanec izvaja videonadzor sam, ni imel izdelanega kataloga za zbirko osebnih podatkov, ki nastanejo ob izvajanju videonadzora in ga tudi ni posredoval toženi stranki. Nadalje v obrazložitvi tožena stranka povzema navedbe zavezanca v vlogi z dne 22. 6. 2009 ter navaja posebno obrazložitev k vsaki izmed numerično označenih točk izreka izpodbijane odločbe. V obrazložitvi k 5. točki izreka izpodbijane odločbe navaja, da je bilo v postopku ugotovljeno, da zavezanec uporablja videoposnetke mirujočega prometa kot dokaz v postopkih za prekrške zaradi kršitev določb ZVCP, torej na podlagi videoposnetkov zavezanec izreka sankcije zaradi napačnega parkiranja na javnih površinah. Lastnika vozila identificira na podlagi evidenčne oznake na registrski tablici vozila in z vpogledom v Evidenco registriranih motornih vozil, katere upravljavec je Ministrstvo za notranje zadeve. Kadar se izvaja videonadzor na javnih površinah je v smislu kazenskega in prekrškovnega prava lahko potencialni osumljenec kdorkoli, zato gre pri takem videonadzoru za poseg v zasebnost. V tem smislu pa je relevantno vprašanje, ali lahko občinsko redarstvo za namen izvajanja postopkov o prekrških videoposnetke javnih površin uporabi kot dokaz zoper storilce prekrškov, zato je v smislu določb 9. in 16. člena ZVOP-1 v povezavi s predpisi kazenskega in prekrškovnega prava relevanten namen izvajanja videonadzora. Glede na to, da v pozitivni zakonodaji Republike Slovenije videonadzor na javnih površinah ni izrecno urejen, se za njegovo izvajanje uporabljajo določbe ZVOP-1. Tožena stranka ugotavlja, da niti ZVOP-1, niti ZVCP, ZP-1, ZLS, ZORed niti drugi zakoni zavezancu ne dajejo pravne podlage za izvajanje videonadzora javnih površin, niti mu ne dajejo pravne podlage za izvajanje videonadzora za namene vodenja prekrškovnih postopkov, saj takšna obdelava v zakonu ni določena. Videonadzor javnih površin, ker le-ta v zakonu ni določen, lahko zavezanec kot del javnega sektorja skladno z 8., 9. in 16. členom ZVOP-1 izvaja samo izjemoma, in sicer na podlagi 4. odstavka 9. člena ZVOP-1, torej v primeru, če so kumulativno izpolnjeni vsi v citiranem določilu določeni pogoji. Glede odkrivanja in dokazovanja prekrškov v zvezi z napačnim parkiranjem na javnih površinah tožena stranka v zvezi z izvajanjem videonadzora na javnih površinah ugotavlja, da le-to ni nujno potrebno, saj pooblaščen osebe lahko takšne prekrške odkrivajo in dokazujejo tudi na drugačne načine, na primer osebno na kraju samem, pri čemer naredijo zgolj posnetek vozila, ki je napačno parkirano. Za odkrivanje in dokazovanje prekrškov v zvezi z napačnim parkiranjem ob upoštevanju načela sorazmernosti iz 3. člena ZVOP-1 torej ni potrebno, in posledično tudi ni dopustno, izvajati videonadzora nad javnimi površinami, saj se s takšnim izvajanjem videonadzora obdelujejo (shranjujejo) osebni podatki vseh, ki se gibljejo ali zadržujejo na javni površini in ne zgolj tistih, ki so dejansko storili prekršek. Ker izvajanje videonadzora na javnih površinah za namene odkrivanja in dokazovanja prekrškov v zvezi z napačnim parkiranjem na javnih površinah ni nujno potrebno, tožena stranka zaključuje, da pogoji iz 4. odstavka 9. člena ZVOP-1 niso izpolnjeni in zato navedene določbe ni mogoče šteti kot podlago za izvajanje videonadzora javnih površin za te namene, pač pa le v primeru, če je to nujno potrebno za varnost

ljudi in premoženja, torej je zakoniti namen, zaradi katerega se lahko izvaja videonadzor javnih površin in shranjujejo posnetki, zagotavljanje varnosti in varovanje občinskega premoženja, ne pa odkrivanje in dokazovanje prekrškov v zvezi z napačnim parkiranjem. Zato je takšna uporaba posnetkov v nasprotju z določbo 16. člena ZVOP-1 in 1. odstavek 38. člena Ustave RS, ki izrecno prepoveduje uporabo osebnih podatkov v nasprotju z namenom njihovega zbiranja. Po navedenem je tožena stranka na podlagi 54. člena ZVOP-1 odredila odpravo ugotovljenih nepravilnosti in pomanjkljivosti.

Tožbo je tožnik uperil zoper 5. točko izreka izpodbijane odločbe iz razlogov kršitve materialnega prava, nepopolne ugotovitve dejanskega stanja in kršitve pravil postopka. Tožnik se ne strinja s toženo stranko, da nujno zagotavljanje varnosti ljudi ni sorazmerno z nujnostjo varstva osebnih podatkov, ob dejstvu, da se je z leti zaradi povečevanja prometa vozil na omenjenih odsekih mestnega jedra povečevala problematika mirujočega prometa in nespoštovanje prometnih pravil, s tem pa neposredno ogrožanje varnosti ljudi na površinah za pešce s strani voznikov oziroma lastnikov nepravilno parkiranih vozil, kljub vsakodnevnemu nadzoru, ki ga je tožnik izvajal z občinskimi redarji, ki so dosledno ukrepali zoper kršitelje nepravilno parkiranih vozil, s čimer pa ni mogoče zagotavljati ustrezne varnosti ljudi, saj vozniki ne spoštujejo veljavne zakonodaje glede parkiranja vozil, zato z blažjimi posegi, kot jih omenja izpodbijana odločba, tožnik ni mogel zagotavljati varnosti ljudi, kljub temu, da mu to dolžnost neposredno nalaga Zakon o varnosti cestnega prometa in kar občanom zagotavlja Ustava. Ob tehtanju pravic najšibkejših udeležencev v prometu, ki zaradi zasedenosti površin za pešce z vozili in pravic voznikov vozil, ki ob kršitvi določil ZVCP parkirajo na površinah za pešce je tožnik z uporabo najsodobnejših tehničnih sredstev – digitalna nadzorna kamera, izvajal nadzor na površinah za pešce s shranjevanjem slik vozil, ki so bila parkirana na površinah za pešce oziroma na cestišču, kar dokazuje s priloženimi slikami (tožbena priloga A1), ki nazorno kažejo problematiko uporabe površin, namenjenih pešcem. V tožbi dodano še navaja, da je videonadzor, ki ga izvaja tožnik, zavarovan pred dostopom nepooblaščenih oseb skladno z določbami 24. in 25. člena ZVOP-1 ter da ima tožnik v svojih aktih predpisane organizacijske, tehnične in logične tehnične ukrepe za zavarovanje osebnih podatkov ter zagotovljeno Evidenco o videonadzoru, iz katere je mogoče ugotoviti, kdaj so bili posamezni osebni podatki videonadzornega sistema uporabljeni. Pri tem se videonadzor izvaja le kot določa 3. člen ZVOP-1, da se spoštuje načelo sorazmernosti in 2. člen ZVOP-1, načelo zakonitosti in poštenosti, da se osebni podatki obdelujejo zakonito. Tožnik dodatno še navaja, da je izpolnil že vse zahteve, ki mu jih je naložila tožena stranka v izpodbijani odločbi z izrekom pod točkami 1 do 4. Sodišču predlaga, da tožbi ugodi in odpravi 5. točko izreka izpodbijane odločbe ter zadevo vrne toženi stranki v ponovno odločanje.

V odgovoru na tožbo, ki ga je predložila s predmetnim upravnim spisom, tožena stranka v celoti vztraja pri navedbah v izpodbijani odločbi ter prereka vse navedbe tožeče stranke v tožbi, za katero sodišču predlaga, da jo v celoti zavrne. Dodatno navaja, da je v konkretnem primeru potrebno ločiti med dvema pravno in dejansko ločenima ravnanjema tožeče stranke, in sicer izvajanjem videonadzora na javnih površinah ter obdelavo osebnih podatkov iz videonadzornega sistema za namene uvajanja postopka o prekršku in izrekanje sankcij zaradi napačnega ustavljanja in parkiranja vozil. Izpostavlja, da videonadzor na javnih površinah v zakonodaji ni izrecno urejen. Zato se za njegovo zakonito izvajanje uporabljajo določbe ZVOP-1, ki pa ne razlikuje med videonadzorom na javnih ali zasebnih površinah (74. in 75. člen ZVOP-1). Pri tem ugotavlja, da pravna podlaga za izvajanje videonadzora na javnih površinah obstaja, če je tak ukrep nujno potreben za varnost ljudi ali premoženja ob spoštovanju načela sorazmernosti. Pri obdelavi osebnih podatkov pa tožnika zavezuje 8. člen ZVOP-1 v povezavi s 1. odstavkom 9. člena ZVOP-1, ob upoštevanju 3. člena Evropske listine lokalne samouprave. Ker tožena stranka v izpodbijani odločbi ni nasprotovala presoji tožnika o nujnosti uvedbe in izvajanja videonadzora za varnost ljudi in premoženja na nadzorovanem območju, temveč le obdelavi osebnih podatkov iz videonadzornega sistema za

izrekanje sankcij zaradi napačnega parkiranja na javnih površinah, v odgovoru na tožbo izpostavlja, da tožnik nima pravne podlage za obdelavo osebnih podatkov iz videonadzornega sistema za namen uvedbe postopkov o prekršku, saj nobeden od specialnih zakonov tožniku ne daje pravne podlage za obdelavo osebnih podatkov vseh posameznikov, ki se naključno znajdejo na videonadzorovanem območju, z namenom ugotavljanja, ali in kateri prekršek je bil storjen. Posledično pa torej tudi ne za pridobivanje podatka o registrski številki napačno parkiranega avtomobila, na podlagi katere si tožnik pridobi podatek o kršitelju in mu izreče globo. Pri tem poudarja, da je tudi prekrškovni organ dolžan ravnati na podlagi in v skladu z zakonom, pri čemer se sklicuje na odločbo Ustavnega sodišča RS št. U-I-348/96 z dne 27. 2. 1997 in U-I-230/97 z dne 13. 4. 2000, na podlagi katerih tožena stranka sledeč argumentom Ustavnega sodišča zaključuje, da bi zakonodajalec, v kolikor bi imel namen, da v primeru nepravilnega parkiranja dopusti tudi ukrep pregledovanja posnetkov iz videonadzornih sistemov za namen ugotavljanja storitve prekrška, tako tudi zapisal v ZVCP. Z vidika posegov v temeljne človekove pravice s strani organov s preiskovalnimi in kaznovalnimi pooblastili je po presoji tožene stranke povsem napačno izhodišče, po katerem bi dopuščali nadzor vseh zato, da se najde kršitelje. Tožeča stranka pa prav zato, da bi lahko izpeljala postopek o prekršku, pregleduje gibanje in ravnanje vseh posameznikov, ki jih je ujela kamera na videonadzorovanem območju. Tak ukrep nima podlage v zakonu. Poleg tega je tak ukrep z vidika človekovih pravic, teže kršitve, ki jo tožeča stranka na ta način preganja (napačno ustavljanje in parkiranje) ter prizadetost varovane dobrine s kršitvijo (ogroženost življenja in premoženja) po prepričanju tožene stranke popolnoma nesorazmeren. Čeprav meni, da ob odsotnosti zakonske podlage za ravnanje tožeče stranke le-tega ne more legalizirati nobeden od njenih argumentov, v nadaljevanju tožena stranka obširneje odgovarja nanje in opozarja na izkušnjo s tovrstnim nadzorom v ožjem središču Londona, da bi pripomogel pri odkrivanju storilcev kaznivih dejanj, vendar ugotovitve kažejo, da svojega namena uvedeni nadzor ni dosegel, saj se tam raziskanost kriminalitete ni povečala.

Tožnik ni podal posebnega odgovora na navedbe tožene stranke v odgovoru na tožbo v roku, ki mu ga je za to določilo sodišče, niti pozneje.

Tožba ni utemeljena.

Predmet spora v obravnavani zadevi je 5. točka izreka uvodoma navedene izpodbijane odločbe tožene stranke, s katero je tožniku naložila, da takoj naslednji dan po prejemu odločbe preneha pregledovati videoposnetke z namenom izrekanja sankcij zaradi napačnega parkiranja na javnih površinah, ker veljavni zakoni tožniku ne dajejo pravne podlage za izvajanje videonadzora javnih površin za namene vodenja prekrškovnih postopkov, saj takšna obdelava v zakonu ni določena niti z določili ZVOP-1, niti ZVCP, ZP-1, ZLS in ZORed.

Tožnik v tožbi, čeprav med drugim uveljavlja tožbeni ugovor nepravilne uporabe materialnega prava, ne nasprotuje dovolj argumentirano stališču tožene stranke, da ni pravne podlage za obdelavo osebnih podatkov iz videonadzornega sistema za namene uvajanja postopkov o prekršku in izrekanje sankcij zaradi napačnega ustavljanja in parkiranja vozil, saj le izpostavlja naraščajoče prometne težave na področju mirujočega prometa, kar ob sklicevanju na določila 3. odstavka 15. člena Ustave po njegovem mnenju zadošča za poseg v pravico iz 38. člena Ustave (varstvo osebnih podatkov) oziroma za omejevanje človekovih pravic, ki da ni nesorazmerno ob tehtanju pravic najšibkejših udeležencev v prometu, saj jim tožnik z blažjimi posegi ni mogel zagotavljati varnosti pred neposrednim ogrožanjem s strani voznikov nepravilno parkiranih vozil. Po določilu 4. odstavka 153. člena Ustave morajo tako posamični akti kot tudi dejanja organov lokalnih skupnosti temeljiti na zakonu ali na zakonitem predpisu. To mora še posebej veljati za dejanja in akte, ki posegajo v človekove pravice do zasebnosti in varstva osebnih podatkov nedoločljivega kroga oseb.

Po praksi Ustavnega sodišča RS namreč velja, da omenjene človekove pravice v našem pravnem sistemu uživajo posebne standarde varstva. Po odločbi Ustavnega sodišča v zadevi U-I-238/99-9 z dne 9. 11. 2000 je v zvezi s pravicami iz 34. do 38. člena Ustave prepovedan vsak poseg v te pravice, razen tistih, ki so izrecno dovoljeni (15. odstavek obrazložitve odločbe Ustavnega sodišča). Šele, če so ti posegi izrecno dovoljeni, pride v poštev presoja še z vidika načela sorazmernosti. Zato se sodišče v konkretnem primeru strinja s toženo stranko, da tožnik nima pravne podlage za obdelavo osebnih podatkov iz videonadzornega sistema za namen uvedbe postopkov o prekršku, saj tožniku, ki je po svojem pravnem statusu organ lokalne skupnosti, nobeden od specialnih zakonskih predpisov ne daje pravne podlage za obdelavo osebnih podatkov vseh posameznikov, ki se naključno znajdejo na videonadzornem območju, z namenom ugotavljanja ali in kateri prekršek je bil storjen, posledično pa tudi nadaljnjega pridobivanja podatkov o lastniku napačno parkiranega vozila in kršitelju zaradi izrekanja glob. Sodišče se strinja z razlogi, ki jih je v svoji obrazložitvi k 5. točki izreka izpodbijane odločbe pravilno navedla tožena stranka, zato jih v svoji obrazložitvi ne ponavlja (2. odstavek 71. člena Zakona o upravnem sporu, Uradni list RS, št. 105/06 in 62/2010, v nadaljevanju ZUS-1).

Glede na navedeno sodišče ugotavlja, da je izpodbijana odločba v delu, zoper katero je tožnik vložil tožbo (izrek pod točko 5), pravilna in zakonita, zato je na podlagi 1. odstavka 63. člena ZUS-1 tožbo zavrnilo.

PRAVNI POUK: Zoper to sodbo pritožba ni dovoljena (1. odstavek 73. člena ZUS-1).

V Ljubljani, dne 2. 2. 2011



Predsednik senata:
izr. prof. dr. Boštjan Zalar, l.r.

Ta prepis je soglasen z izvirnikom
Podpis pristojne sodne osebe: