



UPRAVNO SODIŠČE  
REPUBLIKE SLOVENIJE  
Tržaška 68a  
1000 Ljubljana

U 2011/2003-40

S O D B A

V I M E N U L J U D S T V A

Upravno sodišče Republike Slovenije v Ljubljani je v senatu pod predsedstvom višje sodnice mag. Darinke Marguč in ob sodelovanju višjih sodnikov doc. dr. Boštjana Zalarja in Borivoja Rozmana kot članov senata ter višje pravosodne svetovalke Mojce Jerman kot zapisnikarice, v upravnem sporu, ki ga je sprožila tožeča stranka Center Čebelica d.o.o., Preglov trg 2, Ljubljana, po pooblaščenki odvetnici Mileni Sevnik Jakoš iz Ljubljane, proti toženi stranki Ministrstvu za pravosodje Republike Slovenije, Župančičeva 3, Ljubljana, zaradi ukrepa inšpektorja za varstvo osebnih podatkov, o tožbi tožeče stranke proti odločbi tožene stranke št. 751-01-38/2003 2316 z dne 15. 10. 2003, na nejavni seji dne 9. 11. 2005

o d l o č i l o:

Tožba se zavrne.

O b r a z l o ž i t e v:

S prvostopenjsko določbo št. 751-02(0106)-23/2003-02 z dne 30. 7. 2003 je Inšpektorat za varstvo osebnih podatkov na podlagi vložene pritožbe Upravnega odbora Skupnosti stanovalcev

(v nadaljevanju: UOSS), nadomestil odločbo Inšpektorata za varstvo osebnih podatkov z dne 17. 6. 2003, s katero je prvostopenjski upravni organ po uradni dolžnosti na podlagi določil 28. člena Zakona o varstvu osebnih podatkov (ZVOP) in 32. člena Zakona o inšpekcijskem nadzoru (ZIN) odredil da v roku 2 dni po vročitvi odločbe tožeča stranka odklopi kamere in preneha opravljati video nadzor v prostorih ter v okolici večstanovanjske hiše Jakčeva 40, Ljubljana. Prvostopenjski upravni organ je v odločbi z dne 30. 7. 2003 deloma upošteval argument pritožnika, da so nameščene kamere občutno zmanjšale vandalizem in da so se pokazale kot učinkovit pripomoček za zagotavljanje varnosti in je zato na podlagi določila 243. člena Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP) in 28. člena ZVOP in 32. ZIN v prvi točki izreka odločil, da tožeča stranka v določenih rokih izvede ukrepe v zvezi z opravljanjem video nadzora v prostorih ter okolici predmetne večstanovanjske hiše in sicer, da v določenih rokih zagotovi: da snemanega dogajanja ne bo več mogoče spremljati prek posebnega kanala kableske televizije (alineja a. izreka nadomestne odločbe); da bo dostop do mikrop procesorske centrale ter shranjenih video posnetkov dostopen le pooblaščenim osebam (alineja b. izreka nadomestne odločbe); evidenco za pregledovanje in posredovanje posnetkov, kar je natančneje opredeljeno v alineji c. izreka nadomestne odločbe; sprejem predpisov za organizacijske in tehnične postopke in ukrepe za zavarovanje mikrop procesorske enote in video posnetkov in da s temi akti seznanijo osebe, ki upravljajo oziroma imajo dostop do mikrop procesorske centrale in posnetkov, opredeljena pa je tudi obvezna vsebina teh postopkov in ukrepov (alineja d. izreka nadomestne odločbe). Pod točko 2.

izreka prvostopenjske odločbe je navedeno, da po preteku 6 mesecev od vročitve te odločbe tožnik lahko opravlja video nadzor v predmetni večstanovanjski hiši le, če bo tako določeno v pogodbi o medsebojnih razmerjih med etažnimi lastniki. V 3. točki izreka je upravni organ odločil, da mora tožnik po uveljavitvi predpisov, ki bodo urejali video nadzor in bodo predpisovali pogoje za opravljanje video nadzora v večstanovanjskih hišah video nadzor uskladiti z določbami teh zakonov. V 5. točki izreka je določeno, da ta odločba nadomesti odločbo z dne 17. 6. 2003.

Iz obrazložitve prvostopenjske odločbe je razvidno, da je upravni organ pritožbo UOSS na podlagi določila 241. člena ZUP posredoval stranki z nasprotnim interesom, katere ime pa ni razvidno iz odločbe, upravni organ pa to osebo naslavlja kot "pobudnik". Upravni organ je v ugotovitvenem postopku upošteval opozorila pobudnika, da je UOSS samoizvoljeni organ, ki ni bil izvoljen na pravičen način in ne pokriva 52% podpisov etažnih lastnikov in vključuje podnajemnike. Obstaja pa še en upravni odbor, ki ima 13 članov in pokriva 67% lastniškega deleža. Po navedbah pobudnika so stanovalci razdeljeni na dva tabora, in ni res, da so bile kamere nameščene zaradi varnosti in nasilja, ampak so bile nameščene na željo posameznikov. Pobudnik je v upravnem postopku na prvi stopnji uveljavljal, da se potrdi odločba z dne 17. 6. 2003, ker mu delovanje kamer posega v zasebnost. Na tej podlagi je upravni organ nadalje ugotavljal dejstva in prišel do sklepa, da je dopis z dne 11. 6. 2003, s katerim naj bi stanovalci

zahtevali odstranitev kamere, ponaredek Upravni organ se sklicuje na podpisano izjavo 14 etažnih lastnikov, da niso podpisali zahteve za odstranitev kamer. Nadalje je upravni organ upošteval soglasje z dne 18. 6. 2003, s katerim se je 99 oseb izreklo za kamere, 3 pa proti, dne 23. 7. 2003 pa so bili inšpektoratu posredovani še trije podpisi za kamere, kar skupaj zneso več kot potrebnih 50%. To soglasje je inšpektorju posredoval predsednik in član UOSS. Upravni organ je verodostojnost podpisov preverjal prek telefonskih klicev z naključno izbranimi etažnimi lastniki. Upravni organ je ugotovil, da bi morali etažni lastniki področje video nadzora urediti v pogodbi o medsebojnih razmerjih, zato je omenjeno soglasje štel le kot dokument, ki kaže, da se je velika večina opredelila za video nadzorni sistem. Z materialno-pravnega vidika je upravni organ štel, da velja za osebni podatek po 1. točki 1. odstavka 2. člena ZVOP tudi fotografija oziroma video posnetek posameznika, ki v določenem času vstopi ali gre mimo določenih prostorov, če je posameznika mogoče prepoznati na posnetku. V konkretnem primeru je ta pogoj izpolnjen v večini primerov. V konkretnem primeru shranjevanja, uporabe in prenosa video posnetkov gre tudi za obdelavo posebnih podatkov po ZVOP. Vendar pa upravni organ v prvostopenjski odločbi ugotavlja tudi, da pred izdajo izpodbijane odločbe etažni lastniki v predmetni hiši niso podpisali nobene izjave oziroma pisne privolitve, da soglašajo z namestitvijo video nadzornega sistema. Poleg tega bi bila pridobitev takšnega soglasja od vseh posameznikov neizvedljiva, ker v hišo vstopajo tudi naključni obiskovalci. Pisna privolitve vseh etažnih lastnikov tako niti ne bi bila dovolj za zakonito uporabo video kamer. Ker ni bilo privolitve posameznikov, bi bil video nadzor oziroma obdelava podatkov dovoljena samo, če bi to določal zakon. Posebnega zakona za to področje pa ni. Zaradi tega je bilo opravljanje video nadzora na način, kot je bil ugotovljen v postopku inšpekcijskega nadzora, nezakonit.

Po tej utemeljitvi prvostopenjski organ ugotavlja, da je na obravnavano problematiko treba gledati širše in ne zgolj z vidika ZVOP. Pravi, da bi moral inšpektorat v večji meri upoštevati varstvo pravic strank in javnega interesa (7. člen ZUP, 5. in 7. člen ZIN). Takojšnja in brezpogojna prepoved opravljanja video nadzora bi lahko pomenila prevelik korak nazaj v smislu varovanja premoženja etažnih lastnikov. Pravica do zasebnosti in varstva osebnih podatkov ne sme preveč posegati v pravico do varnosti ter varstva zasebne ter skupne lastnine. Zato upravni organ pravi, da je z nadomestno določbo iskal rešitev, ki bi zagotovila ustrezno zavarovanje osebnih podatkov, ne da bi ta rešitev prekomerno posegla v zasebnost posameznikov in da na drugi strani določba ne bi posegla v pravico do varnosti. Zato je upravni organ določil ukrepe v 1. točki izreka, ki imajo podlago v določilih 5. odstavka 11. člena ZVOP, 13. in 14. člena ZVOP. Odločitev pod 2. točko izreka je upravni organ utemeljil s tem, da opravljanje video nadzora presega okvir obratovanja večstanovanjske hiše, zato za to dejavnost ne zadostuje zgolj soglasje solastnikov, ki imajo več kot polovico solastniških sedežev, ampak bodo morali etažni lastniki glede na določbo 116. člena

Stvarnopravnega zakonika in 33. člena Stanovanjskega zakonika to področje urediti v pogodbi o medsebojnih razmerjih. Odločitev upravnega organa temelji tudi na 1. točki 1. odstavka 28. člena ZVOP in 1. točki 1. odstavka 32. člena ZIN.

Zoper prvostopenjsko določbo so se pritožili tožeča stranka v tem upravnem sporu, Upravni odbor skupnosti stanovalcev Ljubljana s podpisniki ( ) ter

Ljubljana. Tožeča stranka v pritožbi navaja, da ima soglasje Ministrstva za notranje zadeve RS za opravljanje tehničnega varovanja oseb in premoženja s pomočjo sistema televizije zaprtega kroga, ki omogoča spremljanje dogajanj pred kamerami na posebnem TV kanalu kableske televizije. Pritožnik pravi, da ima licenco za tehnično varovanje s pomočjo sistema televizije zaprtega kroga, vsa dovoljenja za opravljanje tehničnega varovanja - videonadzora v stanovanjskih objektih s pomočjo televizije zaprtega kroga in ko bodo predpisi sprejeti, bo svoje delovanje uskladił z določbami teh zakonov. Temu dodaja, da kamere niso skrite, da je pred vhomom v objekt ustrezno opozorilo, da je objekt varovan z videonadzornim sistemom, da podobni primeri snemanja ljudi obstajajo tudi na javnih mestih, da je zasebnost mogoče zlorabiti tudi na druge načine, ki niso regulirani in da se poseg v osebne podatke, ki je protizakonit, kaznuje po zakonu. Prepoved bi pomenil korak nazaj pri varovanju ljudi in njihovega premoženja, kajti stanovalci pod želenim sistemom lahko vidijo neljubi dogodek na televiziji in takoj pokličejo pristojno službo, da ustrezno ukrepa.

Tožena stranka je z izpodbijano odločbo odločila, da pritožbe tožeče stranke, Skupnosti stanovalcev Ljubljana ter niso utemeljene. V obrazložitvi izpodbijane odločbe se tožena stranka sklicuje na določili 3. in 9. člena ZVOP in pravi, ker zakon video nadzora še ne ureja, bi se video nadzor lahko izvajal le na podlagi pisne privolitve posameznikov. To po mnenju tožene stranke pomeni, da bi si morala tožeča stranka za zakonito obdelavo osebnih podatkov pridobiti pisno privolitev vsakega posameznika, ki ga posname kamera in katerega posnetek se nato za določen čas hrani na videokaseti. To pa je praktično nemogoče, zato tožeča stranka ne bi mogla zakonito obdelovati osebnih podatkov pri namestitvi video nadzornega sistema v obravnavani večstanovanjski hiši. Vendar pa tožeča stranka ugotavlja, da je video nadzor »v določenih primerih potreben in v veliki meri dobrodošel« za preprečevanje vandalizma ter varovanje premoženja etažnih lastnikov, zato zgolj pomanjkanje zakonske regulacije na tem področju nikakor ne sme imeti za posledico absolutne prepovedi video nadzora, s katerimi etažni lastniki v večini soglašajo, /.../ če je namen zadevnega varstva osebnih podatkov možno doseči z drugimi ukrepi«. Glede na to, da se večina etažnih lastnikov strinja z video nadzorom, tožena stranka zaključuje, da je prvostopenjski organ imel prav, ko je na dopustnost opravljanja video nadzora v konkretnem primeru gledal širše in ne zgolj z vidika ozke razlage določb ZVOP, ampak je upošteval tudi varstvo pravic posameznikov in javnih koristi. Tožena stranka meni, da je prvostopenjski organ ob upoštevanju varstva pravic posameznikov in javnih koristi do določene mere omejil video nadzor v 1a točki izreka prvostopenjske odločbe, saj je spremljanje posnetega dogajanja preko posebnega kanala kableske televizije prekomeren in neupravičen poseg v zasebnost posameznika, ki ga po načelu sorazmernosti ni mogoče opravičiti z argumenti, ki jih navaja tožeča stranka. Z možnostjo pregleda določenega posnetka bo mogoče doseči enak namen z vidika varnosti, ki ga kot nujnega navajajo pritožniki. Prenašanje posnetkov preko internega TV kanala pomeni tudi kršitev 11. in 13. člena ZVOP, ker takšen način posredovanja osebnih podatkov ne zagotavlja zavarovanja osebnih podatkov in ne omogoča nikakršnega evidentiranja obdelave osebnih podatkov s strani stanovalcev, saj lahko ti nekontrolirano snemajo dogajanje, ki ga posnamejo kamere. Soglasje Ministrstva za notranje zadeve, licenca za tehnično varovanje, dovoljenje za opravljanje video nadzora ne zagotavljajo varovanja osebnih podatkov po 11., 13. in 14. členu ZVOP, ker izdajanje tovrstnih dovoljenj ne zajema pogojev po ZVOP. Nadalje tožena stranka ugotavlja, da v zadevi ni potrebno ugotavljati legitimnosti upravnega odbora, saj se z varstvom osebnih podatkov preprečujejo nezakoniti in neupravičeni posegi v zasebnost posameznika in je nesprijemljivo, da bi bilo varstvo

osebnih podatkov odvisno od legitimnosti omenjenega organa. Tožena stranka pravi, da je preizkusila tudi 2. in 3. točko izreka prvostopenjske odločbe, katerih nihče od pritožnikov ni ugovarjal, in ni našla kršitev, na katere bi morala paziti po uradni dolžnosti.

Tožeča stranka, ki je izvajalec tehničnega varovanja, vlaga tožbo, ker obrazložitev nima utemeljitve, ker je tožena stranka napačno uporabila ZVOP, ker je izpodbijana odločba diskriminatorna glede na druge izvajalce in uporabnike video nadzorne tehnike in je zato v nasprotju z načelom enakosti pred zakonom. V okviru točke I. tožbe tožeča stranka najprej opisuje potek in značilnosti predmetnega tehničnega varovanja in v zvezi s tem meni, da je tožena stranka naredila sklepe na podlagi hipotetičnih in možnih zlorab in sicer, da lahko stanovalci 24 ur na dan presnemavajo dogajanje na kaseti. V času odločanja še ni bilo zakonske zahteve za soglasje stanovalcev, samo zbiranje soglasja pa ni v domeni tožeče stranke niti ni zakonsko potrebno (4. odstavek 3. člena ZVOP), pogodba za nadzor pa je bila v tistem času že sklenjena. Prvostopenjski organ je z odločbo močno posegel v pravice lastnikov do zasebnega varovanja lastnine in v obstoječe obligacijsko razmerje. Za nadomestno odločbo so stali podpisi stanovalcev, ki naj bi se izrekli proti video nadzoru, vendar se je izkazalo, da so podpisi ponarejeni in se je postopek začel na podlagi ponarejenih podpisov. Opozarja, da je treba ob upoštevanju varstva podatkov upoštevati tudi javne koristi in pravice posameznikov do fizične varnosti in varnosti lastnine. Pod točko II. tožbe tožeča stranka navaja, da opravlja predmetno dejavnost na podlagi veljavne zakonodaje ustreznih dovoljenj in pisne pogodbe z upravnikom hiše. Takrat veljavni stanovanjski zakon ni zahteval soglasja vseh lastnikov za sprejem odločitev v zvezi z upravljanjem skupnih prostorov, delov, objektov in naprav (31. člen). Pod točko III. tožbe tožeča stranka med drugim navaja, da je pri izvajanju video nadzora storila vse potrebno za zaščito osebnih podatkov: mikroprocesorska centrala in video rekorder sta v posebni omari in pod ključem, katerega lahko uporabljata samo pooblaščen osebni tožeče stranke; ljudje so opozorjeni z vidnimi nalepkami, da je objekt varovan z video nadzorom. S sklicevanjem na časopisni članek v Dnevniku z dne 6. 3. 2003 tožeča stranka uveljavlja diskriminacijo, saj meni, da bi inšpektor moral po uradni dolžnosti glede na izpodbijano odločbo prepovedati ali dati pobudo za prepoved video nadzora, kajti v čem je razlika med nadzorovanjem stanovanjskih hiš in na drugi strani cestninskih postaj, bencinskih servisov, bank, šol, trgovin. Pravi, da na ta pritožbeni ugovor tožena stranka ni odgovorila. Pod 4. točko tožbe tožnik pravi, da ZVOP predvideva pogodbeno razmerje za obdelavo osebnih podatkov (4. odstavek 3. člena). Primerjava med starim in novim Stanovanjskim zakonom pokaže, da je za veljaven sprejem odločitev v zvezi z upravljanjem skupnih prostorov, delov, objektov in naprav potrebno soglasje solastnikov, katerih solastniški deleži sestavljajo več kot polovico vrednosti stanovanjske hiše. Za odločitev, ki presega upravljanje, pa oba Stanovanjska zakona zahtevata soglasje vseh lastnikov in 100% soglasje je potrebno za odločitve, ki bistveno posegajo v lastninsko pravico (odtujitev, ustanovitev hipoteke, stvarnih služnosti). Stanovalci so s pisnim soglasjem (102 lastnika za, 3 lastniki proti, kar pomeni več kot 97,14% soglasje) podprli odločitev stanovalcev po uporabi video nadzora v obliki, kot je dogovorjena. Zato ni podana protipravna posega v osebne pravice lastnikov. Kriminal in vandalizem se je zaradi uporabe nadzornega sistema občutno zmanjšal. Predlog tožene stranke glede postopka varovanja pa je primerljiv s sistemom družbene zaščite v bivšem sistemu in je v aktualnem času neučinkovit in prepočasen oziroma prepozen. Kajti video nadzor je namenjen temu, da lahko uporabnik takoj reagira na dogajanje, ki posega v njegov solastniški prostor. Zlorabe pa so vedno mogoče in jih je nemogoče preprečiti, zato opiranje določbe na hipotetične situacije ni zakonito. Odločitev mora temeljiti na zakonu, če tega ni, na Ustavi, ne pa na predvidevanjih. Pravi, da naj sodišče upošteva, da je tehnični nadzor postal del splošnega življenjskega standarda in da naj sodišče upošteva doseženo soglasje lastnikov stanovanjske hiše. Predlaga, da sodišče izpodbijano odločbo odpravi in zadevo vrne toženi stranki v ponoven postopek. Zahteva povrnitev stroškov ostopka.

V odgovoru na tožbo tožena stranka med drugim pravi, da glede na trenutno (ne)urejenost področja video nadzora v Sloveniji tožnik nikakor ne bi mogel zakonito obdelovati osebnih podatkov pri namestitvi video nadzornega sistema v predmetni hiši. Ker pa je toženi stranki popolnoma jasno, da je video nadzorni sistem v določenih primerih potreben in v veliki meri dobrodošel za preprečevanje vandalizma ter varovanje premoženja etažnih lastnikov, soglašajo z odločitvijo prvostopenjskega organa, da se video nadzor v konkretnem primeru dopusti, saj nenazadnje z njegovo namestitvijo soglašajo skoraj vsi etažni lastniki, vendar pa je bilo treba z odločbo poseg v zasebnost omejiti skladno z načelom sorazmernosti. Ne glede na soglasje lastnikov pa spremljanje posnetega dogajanja po TV kanalu pomeni prekomeren in neupravičen poseg v zasebnost posameznika, ki ga po načelu sorazmernosti ni mogoče opravičiti z varstvom zasebne lastnine. Z samo namestitvijo video nadzornega sistema pa je po mnenju tožene stranke mogoče uspešno zavarovati lastnino. In pri tem ni potrebno še prenašanje posnetkov preko internega TV kanala, saj posnetke tožeča stranka hrani 7 dni in je naknadna ugotovitev storilca mogoča. Pristanek skoraj vseh etažnih lastnikov nikakor ne more izključiti protipravnosti posega v njihove osebne pravice, kot to zatrjuje tožnik, kajti s takim predvajanjem se ne posega le v osebne pravice etažnih lastnikov, ampak v osebne pravice vsakega posameznika, ki se znajde v območju snemanja kamer.

V prvi pripravljalni vlogi tožeča stranka dodaja, da je nadzor gibanja v določenem prostoru predviden v določilu 2. člena Zakona o zasebnem varovanju (ZZasV) in tudi 1. člena ZZasV. Izpodbijana odločba pomeni grob poseg v pridobljene pravice po ZZasV in Zakonu o zasebnem varovanju in o obveznem organiziranju službe varovanja (ZZVO), s tem pa tudi v pravico do načela enakopravnosti in svobodne gospodarske pobude, ker tožnik enako kot drugi gospodarski subjekti trži tehnično in mehansko varovanje. Da je bil sistem video nadzora v skladu z načelom sorazmernosti, pa utemeljuje z 9. alinejo 43. člena ZZasV ter z obveznostjo obvestila, da je stavba pod video nadzorom in z odločbo Ustavnega sodišča v zadevi Up-32/94, v kateri je opredeljena varnost in zasebnost posameznika pred vdorom javnosti.

V odgovoru na prvo pripravljalno vlogo tožeča stranka pravi, da je obdelava podatkov, ki ni predvidena v zakonu, prepovedana. Opozarja, da tožeča stranka očitno ni opazila, da se odrejena prepoved nanaša le na obdobje do uveljavitve zakonov, ki bodo urejali video nadzor, to pomeni, da je opravljanje video nadzora s pomočjo TV zaprtega kroga od začetka veljavnosti ZZasV popolnoma zakonito, če se opravlja v zakonskem okviru. Tretja točka izreka prvostopenjske odločbe pomeni, da z izpodbijano odločbo tožeči stranki ni odrejena prepoved opravljanja nadzora s pomočjo TV zaprtega kroga, če se le ta opravlja v skladu z ZZasV, saj je tak nadzor zakonito sredstvo varovanja od 2. 1. 2004, vendar le če so izpolnjeni pogoji, ki jih določa ZZasV. Pojasnjuje, da je bistveni del spora v tem, da tožnik enači opravljanje varovanja s pomočjo TV zaprtega kroga (s shranjevanjem posnetkov), ki z izpodbijano odločbo ni bilo prepovedano, in je zakonito tudi po uveljavitvi ZZasV, s posredovanjem vsebine (osebnih podatkov) gledalcem (stanovalcem) po internem TV kanalu, kar pa je bilo prepovedano. Temu stališču pa tožena stranka nasprotuje. V nadaljevanju razlaga, kaj pomeni varovanje s pomočjo TV zaprtega kroga, pri katerem je kasnejša analiza dogajanja možna v varovanih prostorih, območjih ali objektih. Pri tem sistemu ne gre za to, da se signal posreduje po posebnem internem TV kanalu, ki ga lahko spremljajo stanovalci. Nadzorni sistem TV zaprtega kroga uporablja samo oseba, ki izpolnjuje zakonsko predpisane pogoje (9. alineja 43. člena ZZasV). Tožena stranka se strinja, da tožnik ni posegel v pravico do nedotakljivosti stanovanja, vendar pa je posegel v pravico do varstva osebnih podatkov iz 38. člena Ustave.

V drugi pripravljalni vlogi se tožnik sklicuje na določilo 76. člena ZVOP-1. V zvezi s tem pojasnjuje, da je ZVOP-1 prepovedal sprotno ali naknadno pregledovanje posnetkov in ni prepovedal posredovanja ali prenosa signala po internem TV kanalu. Pojem Posnetek namreč pomeni nekaj, kar je posneto na nek material. V tem primeru na video-kaseto. Video-kasete tožnik

že vseskozi varuje pred vdorom nepooblaščenih oseb. Tožnik skladno z zakonodajo ni omogočil stanovalcem predvajanja dogajanja preko posnetega materiala, to je posnetka, ki bi ga lahko stanovalci sprotno ali naknadno pregledovali. Ne more pa tožena stranka prevzeti odgovornosti za kakršno koli zlorabo posredovanja signala po internem TV kanalu v smislu zlorabe in snemanja na video-rekorderje, ki so v lasti in stanovanju stanovalcev varovanega območja. Odgovornost za to mora nositi posameznik, ne pa tožeča stranka. Sklicuje se tudi na pravico do varnosti in meni, da je ustrezno zaščitil konflikt med pravico do varnosti in zasebnosti. Opira se tudi na upravno dovoljenje za izvajanje video-nadzora, ki ga ima v Sloveniji samo še ena organizacija poleg tožnika, čeprav ga številni izvajajo. Pogodba ga tudi veže, da zagotavlja video-nadzor stanovalcem.

V odgovoru na drugo pripravljalno vlogo tožena stranka pravi, da je v predmetni zadevi relevanten ZVOP in ne ZZasV ali ZVOP-1, ki ju navaja tožeča stranka. Meni, da je bil strogo gledano skoraj vsak video nadzor pred uveljavitvijo ZZasV prepovedan. Ker pa se je pričakovala zakonska ureditev tega področja (ZZasV, ZVOP-1) in ker je tožnik dejansko pridobil licenco tudi za opravljanje video nadzora na podlagi ZZVO, je bil tožniku v skladu z določilom 7. člena ZUP izrečen najmilejši ukrep. Ker pa tožnik meni, da je bila upravna odločitev pretirana in glede na ZVOP-1 tudi nezakonita, tožena stranka v nadaljevanju podaja razlago določila 4. odstavka 76. člena ZVOP-1, četudi po njenem mnenju ta predpis ni relevanten za presojo zakonitosti izpodbijane odločbe, saj začne veljati šele 1. 1. 2005. Tožena stranka v nasprotju z argumentom tožnika iz druge pripravljalne vloge meni, da omenjeno določilo v prihodnje izrecno prepoveduje prikazovanje oziroma posredovanje dogajanja, ki ga zazna video nadzorni sistem preko interne kabelske televizije in bo za to ravnanje mogoče izreči tudi sankcijo (97. člen ZVOP-1). Uporaba slovarja slovenskega knjižnega jezika za razlago pojma »posnetek« ni dovolj, ampak je treba določbo razlagati v povezavi s temeljnimi načeli ZVOP-1 in 38. členom Ustave. Posnetek z video-nadzornim sistemom ne pomeni nujno tudi zapis na nek nosilec za neko časovno obdobje, ampak je za pojem »posnetek« odločilno, da posnema naravno stanje in lastnosti posameznika. ZVOP-1 v 4. odstavku 76. člena prepoveduje posredovanje v živo preko interne kabelske televizije (omogočanje sprotnega pregledovanja posnetkov video-nadzornega sistema preko interne kabelske televizije) kot tudi posredovanje shranjene vsebine preko interne kabelske televizije (omogočanje naknadnega pregledovanja posnetkov video-nadzornega sistema preko interne kabelske televizije). V primeru dovoljenega posredovanja posnetkov preko interne kabelske televizije, kar zagovarja tožnik, se popolnoma poruši sistem varstva osebnih podatkov. Čim se omogoči, da vsi stanovalci spremljajo dogajanje v nadzorovanih prostorih preko interne kabelske televizije, se obide zavarovanje osebnih podatkov, čas hrambe, sledljivost osebnih podatkov, hkrati pa se poveča možnost zlorabe tako pridobljenih podatkov. Stanovalci lahko, namesto da sami opravljajo stalni nadzor preko interne kabelske televizije, zaupajo stalen nadzor pooblaščenim osebam, ki bo preko monitorjev spremljala dogajanje na nadzorovanem območju. Pooblaščen osebja bi tako imela edina dostop do zbirk osebnih podatkov, ki bi jih ustvaril video-nadzorni sistem. S takšno razlago ne pride do prevlade pravice do varnosti (34. člen Ustave) nad pravico do varstva osebnih podatkov ter obratno. Predlaga, da sodišče tožbo zavrne.

V pripravljalni vlogi z dne 3. 10. 2005 tožeča stranka ponavlja argumente iz predhodnih vlog in dodatno pojasnjuje, kako tehnično poteka video nadzor, da so kamere usmerjene samo na skupne prostore stavbe, to je vhod stopnišča in pred kletne prostore in da se snemaje izvaja izključno v skupnih prostorih. Pravi, da je med strankama sporno razumevanje določila 4. odstavka 76. člena ZVOP, po katerem je prepovedano omogočiti ali izvajati sprotno ali naknadno pregledovanje posnetkov video-nadzornega sistema preko interne kabelske televizije. V nadaljevanju pojasnjuje, kako poteka tak tehnični nadzor in sicer, da prvo enoto predstavlja videofon, ki omogoča, da stanovalci na svojih televizorjih v živo spremljajo trenutno dogajanje pred vhodnimi vrati večstanovanjske hiše. Druga enota pa je računalnik za shranjevanje podatkov, računalnik, ki snema dogajanje in shranjuje, arhivira podatke najmanj 7 dni. Ta računalnik je ključen za uporabo določila

4. odstavka 76. člena ZVOP. Ta računalnik ni priključen na internet, ni priključen na interno kabelsko televizijo oziroma katero koli drugo komunikacijsko sredstvo. Stanovalci in druge nepooblaščen osebe nimajo dostopa do tega računalnika, to pomeni, da je prepovedano pregledovanje posnetkov.

Tožba ni utemeljena.

V izhodišču obrazložitve sodbe sodišče ugotavlja, da sta za presojo zakonitosti izpodbijane odločbe relevantna ZZVO (Uradni list RS, št. 32/94, 23/97 odločba US, 9/98) in ZVOP (Uradni list RS, št. 59/99, 57/2001, 59/2001, 52/2002 – ZDU-1). Prvostopenjska odločba je bila izdana dne 30. 7. 2003, med tem ko sta druga dva predpisa, na katera se sklicuje tožeča stranka, začela veljati po 30. 7. 2003, to je ZZasV (Uradni list RS, št. 126/2003), ki je stopil v veljavo dne 2. 1. 2004, in ZVOP-1 (Uradni list RS, št. 86/2004), ki je stopil v veljavo dne 1. 1. 2005 (112. člen ZVOP-1).

Pomembno materialno-pravno vprašanje v tem sporu je tudi, ali gre v konkretni zadevi za kolizijo med dvema ustavnima pravicama in če, med katerima ustavnima pravicama, ali pa gre za kolizijo med določeno ustavno pravico in javnim interesom, kajti na podlagi ugotovitve je potrebno uporabiti prave ustavno-pravne standarde in določbe za presojo zakonitosti in pravilnosti izpodbijane odločbe.

Sodišče ugotavlja, da si v konkretnem upravnem sporu nista v konfliktu ustavna pravica do varstva osebnih podatkov (38. člen Ustave RS, Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97, 66/2000, 24/2003, 69/2004) na eni strani in varstvo pravice do varnosti (34. člen Ustave) zasebne lastnine (33. člen Ustave) ali pravice do splošne svobode ravnanja (35. člen Ustave) na drugi strani, ker gredo omenjene pravice iz 34., 33. oziroma 35. člena Ustave lastnikom stanovanj v večstanovanjski hiši, ne pa tožeči stranki in jih tožeča stranka ne more uveljavljati v imenu nosilcev omenjenih pravic. Varstvo omenjenih pravic so namreč uveljavljali nosilci lastninske pravice na stanovanjih v večstanovanjski hiši v upravnem postopku s pritožbo, ne pa več s tožbo v upravnem sporu, ki jo je vložila samo tožeča stranka. Na drugi strani tudi tožena stranka ne varuje ustavnih pravic do varstva osebnih podatkov lastnikov stanovanj v večstanovanjski hiši, ki niso soglašali z izvajanjem video nadzora prek interne kableske televizije, ker je človekova pravica do varstva osebnih podatkov individualizirana, pripada posamezniku kot fizični osebi (1. člen ZVOP) in njeno varstvo namesto individualne osebe ne more uveljavljati državni organ. To pomeni, da tožena stranka v upravnem sporu varuje javni interes, ki pa se odraža v javno-pravni zahtevi za pravilno uporabo ZVOP in znotraj tega posebej za izvajanje določb o inšpekcijskem nadzoru po ZVOP. Javni interes je torej v preprečevanju morebitnih kršitev pravic do varstva osebnih podatkov in s tem do preprečevanja pravnih sporov na tem področju. V konkretnem upravnem sporu gre zato za kolizijo med pravico do svobodne gospodarske pobude iz 74. člena Ustave na eni strani, ki pripada tožeči stranki, in javno koristjo na drugi strani, ki jo zastopa tožena stranka (9. oddelek ZVOP). Zakonodajalec je namreč v ZVOP predvidel, četudi posameznik, ki mu gre pravica do varstva osebnih podatkov, le tega ne uveljavlja v postopku ali s posebno tožbo po 20. členu ZVOP, ima inšpektor pristojnost, da zaradi preprečevanja kršitev zakona ali drugega predpisa, ki ureja varstvo osebnih podatkov, izreče kršitelju določen ukrep skladno z določili iz 9. oddelka ZVOP.

To pomeni, da je treba za razrešitev obravnavanega spora izhajati iz določila drugega stavka v 2. odstavku 74. člena Ustave, ki pravi, da se gospodarska dejavnost ne sme izvajati v nasprotju z javno koristjo, in gre tako za primer, ki ga predvideva drugi del 3. odstavka 15. člena Ustave. Po tej določbi so človekove pravice omejene v primerih, ki jih določa ta ustava. Vendar pa je treba pri konkretni presoji, ali je sporni upravni ukrep pravilno omejil ustavno pravico tožeče stranke kljub temu, da gre za kolizijo med pravico in javnim interesom, uporabiti načelo sorazmernosti, ker to izhaja iz prakse Ustavnega sodišča v zvezi z uporabo določila 74. člena Ustave (odločba Ustavnega sodišča RS z dne 5. 7. 2001, Uradni list RS, št. 62/2001).

Uporaba načela sorazmernosti, ki ga je Upravno sodišče za potrebe upravnega spora izpeljalo iz prakse Ustavnega sodišča RS in Evropskega sodišča za človekove pravice (sodba Upravnega

sodišča v zadevi U 335/98 z dne 14. 12. 2000) v prvem koraku presoje zahteva pravno ugotovitev, ali je poseg v določeno iztožljivo pravico predpisan z zakonom in ima poseg legitimen cilj, pri čemer mora biti poseg tudi dovolj določno opredeljen v zakonu. Če poseg ni predpisan z zakonom, potem je pravno nedopusten. Sodišče ugotavlja, da je inšpekcijski ukrep predpisan z zakonom in sicer v določilu 1. točke 1. odstavka 28. člena ZVOP in na tej pravni podlagi je bil tudi izrečen in potrjen s strani tožene stranke. Ukrep je tudi dovolj določno opredeljen in v zvezi s tem se tožena stranka pravilno sklicuje tudi na materialno-pravna določila o zavarovanju osebnih podatkov iz določila 5. odstavka 11. člena, 13. in 14. člen ZVOP. Specifičnost konkretnega primera pa je v tem, da akt posega oziroma omejevanja pravice do svobodne gospodarske pobude inšpekcijski ukrep omejitve video nadzora po 1. a točki izreka prvostopenjske odločbe, čemur je tožnik namenil pritožbene ugovore v upravnem postopku (3. odstavek 14. člena Zakona o upravnem sporu, Uradni list RS, št. 50/97, 70/2000), ne pa splošna prepoved vsakršnega video nadzora v predmetni hiši. Ker to pomeni, da je z upravno določbo določen način video nadzora dovoljen, je pravno relevantno vprašanje tudi, ali je video nadzor po veljavni zakonodaji sploh predviden oziroma določen v zakonu. V zvezi s tem pa sodišče na tem mestu obrazložitve sodbe, četudi ne gre za del presoje načela sorazmernosti, ugotavlja, da ni pravilna razlaga oziroma sklepanje tožene stranke, da sicer zakon (ZVOP) video nadzora ne ureja, pisne privolitve posameznikov pa ni mogoče pridobiti, ker gre za poseg v varstvo osebnih podatkov vseh potencialnih obiskovalcev predmetne stanovanjske hiše, a je po mnenju tožene stranke kljub temu video nadzor v določenih primerih potreben in dobrodošel za varovanje premoženja in ga je upravni organ zato dovolil. Takšno razlaganje ni pravilno, kajti če zakonodaja video nadzora ne bi dovoljevala, potem ga skladno z načelom legalitete in delitve oblasti (2. odstavek 3. člena, 2. odstavek 120. člena, 4. odstavek 153. člena Ustave) tudi ne bi smel dovoliti upravni organ, četudi bi za to govorila dejanska potreba. Po pravni interpretaciji sodišča je namreč veljavna zakonodaja v času izdaje prvostopenjske odločbe dovoljevala video nadzor v večstanovanjskih hišah. ZZVO namreč ni mogoče interpretirati tako ozko, da video nadzora, ki lahko pomeni tudi poseg v pravico do varstva osebnih podatkov, ZZVO ni predvidel. Določilo 1. člena ZZVO pravi, da ta zakon med drugim ureja oblike varovanja ljudi in premoženja, v določilu 3. odstavka 3. člena ZZVO pa je opredeljeno tehnično varovanje kot varovanje oseb in premoženja s tehničnimi sredstvi in napravami po predpisanih standardih. Poleg tega je ZZVO vidike tehničnega varovanja uredil tudi v 11., 14. in 26. členu ZZVO in ni mogoče dati tako restriktivne razlage ZZVO, da je bil video nadzor v času odločanja prvostopenjskega organa prepovedan, ker ga ZZVO izrecno ni omenjal, saj ZZVO izrecno ne omenja nobene oblike tehničnega nadzora. Tudi dejstvo, da kasnejši ZZasV izrecno omenja video nadzor in da ima ZVOP-1 posebno poglavje o video nadzoru ne pomeni, da ZZVO v okviru tehničnega varovanja ni zajel video nadzora.

Z vidika nadaljnje uporabe načela sorazmernosti je pomembno, da izpodbijana odločba, ki potrjuje inšpekcijski ukrep, predstavlja stvarno možen ukrep omejevanja pravice do svobodne gospodarske pobude v tem smislu, da je z njim možno doseči legitimen cilj, to je varstvo omenjenega javnega interesa. Po presoji sodišča je ukrep, ki prepoveduje izvajanje video nadzora prek interne kableske televizije, ki ga stanovalci lahko spremljajo in presnemavajo ter nadalje nekontrolirano uporabljajo, tudi nujen za dosego legitimnega cilja, to je prepovedi kršitve prisilnih predpisov, tako da omenjenega cilja ne bi bilo mogoče doseči z ukrepom, ki bi v manjši meri posegel v pravico tožnika. Tožča stranka je v vlogah zagovarjala, da nepooblaščene osebe nimajo dostopa do računalnika za shranjevanje podatkov, ki snema dogajanje in shranjuje, arhivira podatke najmanj 7 dni in da zato prek računalnika ne morejo pregledovati posnetkov. Ni pa navajala tehtnih protargumentov za trditev tožene stranke, da stanovalci, ko spremljajo dogajanje po kabelski televiziji, lahko posnamejo dogajanje in nato podatke obdelujejo, posredujejo mimo ZVOP. Tožča stranke te možnosti tudi ne izključuje, ampak pravi, da zaradi takšne hipotetične situacije tožena stranka ne bi smela tožči stranki prepovedati opravljati video dejavnost. Ta argument ne drži. Za varovanje javnega interesa prek ukrepa inšpektorja oziroma izpodbijane odločbe ni nujno potrebno, da predhodno že pride do kršitve zakona ali človekovih pravic. To izhaja tudi iz odločbe Ustavnega



sodišča z dne 23. 5. 2002 (Uradni list RS, št. 54/2002, str. 5625, odst. 19-21), ki se nanaša ravno na pobudo stranke za presojo ustavnosti zakona, ki vzpostavlja nevarnost kršitve pravice do varstva zasebnosti in osebnih podatkov. V obravnavani zadevi so po presoji sodišča izpolnjeni trije od štirih kriterijev, ki jih je v omenjeni odločbi postavilo Ustavno sodišče za sodno varstvo v primeru nevarnosti za kršitev človekovih pravic, in so uporabljivi tudi za presojo zakonitosti posamičnega akta: povečana nevarnost za kršitev pravil o varstvu osebnih podatkov zaradi predmetnega video-nadzora obstaja in je dovolj znatna oziroma tehtna; te povečane nevarnosti ni mogoče zmanjšati z drugimi ukrepi, ki so v zakonu predvideni. Četrty kriterij iz omenjene odločbe Ustavnega sodišča je relevanten za presojo splošnega akta, zato ga sodišče ni uporabilo v upravnem sporu.

Po presoji sodišča izpodbijana določba ustreza tudi sorazmernosti v ožjem pomenu besede, saj je omejitev svobodne gospodarske pobude le delna in se nanaša na omenjeni vidik interne kabelske televizije, ne pa na ostale vidike video nadzora ali druge oblike (tehničnega ali fizičnega) varovanja, in je uravnotežena s koristjo, ki jo prinese zavarovanje javnega interesa na drugi strani, to je pravilne in dosledne uporabe ZVOP v zvezi s stanovalci, ki niso dali soglasja k spornemu video nadzoru ali morebiti tudi v zvezi z javnostjo, ki bi lahko bila prizadeta zaradi video-nadzora »v okolici« večstanovanjske hiše. Razčiščevanje dejstva, ali video nadzor poteka samo v večstanovanjski hiši, ali tudi pred vhodom oziroma v okolici, zato ni bilo potrebno. Pri presoji sorazmernosti v ožjem pomenu besede se je sodišče oprlo tudi na sodno prakso Ustavnega sodišča RS. Pravica do varstva zasebnosti spada med tiste ustavne pravice, ki imajo med človekovimi pravicami posebno mesto (odločba Ustavnega sodišča RS v zadevi U-I-25/95 z dne 27. 11. 1997, Uradni list RS, št. 5/98). Ustavno sodišče tudi pravi, da »informacijska tehnologija ne prinaša le bistvenih olajšav pri obdelavi podatkov in informacij, temveč se z njenim razširjanjem na vsa področja družbenega življenja povečuje tudi tveganje, da posameznik nima več možnosti sam odločati o tem, kdaj, kako in v kakšnem obsegu bodo informacije o njem posredovane drugim« (odločba Ustavnega sodišča RS v zadevi U-I-18/98 z dne 19. 4. 2001, 8 odstavek). Tako po praksi Ustavnega sodišča RS kot tudi po Konvenciji o varstvu posameznikov glede na avtomatsko obdelavo podatkov (MKVP, Uradni list RS, št. 11/94, MP, št. 3/94, določilo 5c. člena) mora biti poleg ostalih pogojev za zakonito obdelavo podatkov zagotovljeno tudi, da so osebni podatki, ki se avtomatsko obdelujejo, primerni ustrezni in ne smejo biti pretirani glede na namene, za katere so bili shranjeni (ibid. odst. 11). Pri tem sodišče šteje, da predvajanje dogajanja na televizijskih sprejemnikih stanovalcev z možnostjo presnemavanja zaradi nadaljnjega posredovanja podatkov pomeni obdelavo podatkov v smislu MKVP (2c člen) in ZVOP, zato ne zadošča, da je zagotovljeno varstvo podatkov na računalniku oziroma na enoti 1, kot to pojasnjuje tožeča stranka v pripravljalni vlogi.

Iz povedanega sledi, da je izpodbijana odločba zakonita z vidika uporabe 74. člena Ustave v povezavi z določilom 3. odstavka 15. člena Ustave ter uporabo ZVOP. Neutemeljen pa je tudi tožbeni ugovor, da izpodbijana odločba nezakonito posega v obligacijsko razmerje. Določba 74. člena Ustave se namreč uporablja neposredno (1. odstavek 15. člena Ustave) in obligacijska razmerja med zasebno-pravnimi subjekti so tej ustavni določbi podrejena.

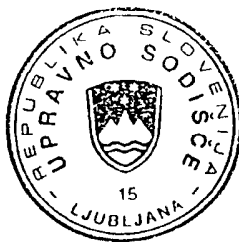
Kar zadeva uveljavljanje nezakonitosti izpodbijane odločbe z argumentom diskriminacije tožeče stranke oziroma z navajanjem kršitve 14. člena Ustave, sodišče ugotavlja, da tožeča stranka tega ugovora izrecno ni postavila v pritožbi zoper prvostopenjsko odločbo. Zato toženi stranki že zaradi tega dejstva ni mogoče očitati, da je kršila določilo 2. odstavka 254. člena ZUP v zvezi z omenjenim ustavno-pravnim ugovorom pritožnika. Vendar je sodišče upoštevalo, da je tožnik v pritožbi kot argument proti možnim zlorabam na splošno navajal predvajanje nogometne tekme, delovanje kamere v mestu pred spomenikom, na Ljubljanskem gradu, Šmarni gori. Zato bi sicer bilo primerno, da bi tožena stranka v obrazložitvi izpodbijane odločbe vključila tudi omenjeni argument (pri)tožnika, vendar pa ta slabost v obrazložitvi izpodbijane odločbe ni mogla vplivati na zakonitost in pravilnost odločbe. V tožbi namreč tožnik v zvezi s tem uveljavlja kršitev 14. člena Ustave in kot

primere uporabe video nadzora, ki se v praksi izvajajo, navaja banke, bencinske črpalke, cestninske postaje, trgovine, šole, stanovanjske zgradbe. Z izpodbijano odločbo določilo 14. člena Ustave ni kršeno, ker so vsi primeri, ki jih navaja tožnik, razen stanovanjske zgradbe, drugačni od obravnavanega primera, ker gre za objekte, ki so za vse javno dostopni. V teh primerih torej ne gre za to, da bi bili dve enaki dejanski situaciji različno pravno urejeni oziroma da bi upravni organ različno odločal in zato tudi ne more iti za diskriminacijo. Ko pa tožeča stranka kot primer uporabe video nadzora navaja »stanovanjsko zgradbo«, je ta ugovor preveč pavšalen, saj sodišče v tem primeru ne more opraviti konkretnega testa arbitrarnosti v okviru presoje zakonitosti izpodbijane odločbe. Za to bi bilo potrebno, da bi tožeča stranka navedla konkreten primer upravnega odločanja, pri katerem je upravni organ dovolil obliko video nadzora, ki pa jo v predmetni zadevi prepoveduje. Zaradi pavšalnosti je torej omenjeni tožbeni ugovor neutemeljen.

Na tej podlagi je sodišče tožbo kot neutemeljeno zavrnilo, ker je ugotovilo, da je izpodbijana odločba utemeljena, četudi na podlagi drugačne izpeljave argumentacije in deloma tudi drugačnih razlogov, kot jih je navedla tožena stranka v obrazložitvi izpodbijane odločbe (1. in 2. odstavek 59. člena ZUS). Zavrnitev tožbe zajema tudi zavrnitev zahtevka za povrnitev stroškov postopka, kajti kadar sodišče v upravnem sporu odloča le o zakonitosti upravnega akta, vsaka stranka trpi svoje stroške postopka (3. odstavek 23. člena ZUS). Glede na vsebino tožbe in vrsto tožbenega zahtevka je šlo v obravnavanem primeru za presojo zakonitosti izpodbijane odločbe po določilu 2. stavka 1. člena ZUS – tudi z upoštevanjem ustavnih določb – ne pa za upravni spor po 1. stavku 3. člena ZUS, zato je sodišče o stroških odločilo po 3. stavku 23. člena ZUS, ne pa po 1. stavku 23. člena ZUS.

**PRAVNI POUK:** Zoper sodbo je dovoljena pritožba, ki se lahko vloži v 15 dneh od vročitve sodbe. Morebitno pritožbo je treba vložiti v treh izvodih priporočeno po pošti na naslov Upravnega sodišča Republike Slovenije v Ljubljani ali neposredno na Upravno sodišče Republike Slovenije v Ljubljani. Pritožba je pravočasna, če je oddana zadnji dan pritožbenega roka priporočeno na pošto.

V Ljubljani, 9. 11. 2005



Predsednica senata:  
mag. Darinka Marguč, l.r.

Ta prepis je soglasen z izvornikom.  
Podpis pristojne sodne osebe: