

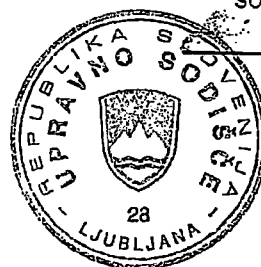
I U 658/2015-7

UPRAVNO SODIŠČE
REPUBLIKE SLOVENIJE

ODLOČBA JE PRAVNOMOČNA
UPRAVNO SODIŠČE RS. LJUBLJANA

12. 11. 2015

Podpis pristojne
sodne osebe:



SODBA

V IMENU LJUDSTVA

Upravno sodišče Republike Slovenije je v senatu, ki so ga sestavljali višji sodnik in sodnici Lara Bartenjev kot predsednica ter Andrej Kmecl in mag. Mira Dobravec Jalen kot člana,

ob sodelovanju pravosodne svétnice Suzane Korotaj kot zapisnikarice,

v upravnem sporu tožeče stranke: REPUBLIKA SLOVENIJA, ki jo zastopa Okrajno sodišče v Ljubljani, to pa Državno pravobranilstvo, Šubičeva 2, Ljubljana, zoper toženo stranko: REPUBLIKA SLOVENIJA, ki jo zastopa Informacijski pooblaščenec, Zaloška 59, Ljubljana,

zaradi dostopa do informacij javnega značaja,

o tožbi zoper odločbo Informacijskega pooblaščenca št. 090-269/2014/7 z dne 31. 3. 2015,

na seji 12. novembra 2015

RAZSODILO:

- I. Tožbi se ugodi, odločba Informacijskega pooblaščenca št. 090-269/2014/7 z dne 31. 3. 2015 se odpravi in se zadeva vrne istemu organu v ponoven postopek.
- II. Tožena stranka je dolžna tožeči stranki povrniti stroške postopka v znesku 285,00 EUR v roku 15 dni od vročitve te sodbe, od poteka tega roka dalje do plačila z zakonskimi zamudnimi obrestmi.

OBRAZLOŽITEV

1. Toženec je z izpodbijano odločbo odpravil tožnikovo odločbo št. Su 1-8/2014 z dne 14. 11. 2014 in odločil, da mora tožnik v roku 31 dni od prejema odločbe prosilki ^A Delo d.d. (v tem postopku prizadeti stranki), v elektronski obliki posredovati izpisek iz elektronske zemljiške knjige, ki vsebuje seznam nepremičnin v lasti družbe Artemia d.o.o.
2. Iz obrazložitve izhaja, da je tožnik z navedeno odločbo zavrnil zahtevo prizadete stranke za posredovanje navedenih podatkov in se pri tem skliceval na drugi odstavek 199. člena Zakona o zemljiški knjigi (v nadaljevanju ZZK-1), ki prepoveduje posredovanje podatkov na način, ki bi omogočal ugotovitev, ali je določena oseba lastnik oziroma imetnik drugih pravic na katerikoli nepremičnini, razen tam posebej navedenim osebam. Menil je, da so vpisi v zemljiški knjigi javni, za pridobitev podatkov pa je treba navesti podatke o nepremičnini, tako da iskanje po imenih oziroma nazivih imetnikov pravic ni mogoče. Gre za specialen procesni zakon, ki se nanaša na dostop do podatkov izključno v zemljiški knjigi, pri tem pa nikjer v besedilu ne razlikuje med fizičnimi in pravnimi osebami.
3. Toženec navaja, da je zaradi razjasnitve dejanskega stanja od tožnika pridobil zaščiteni izpisek iz zemljiške knjige, ki izpolnjuje temeljne značilnosti informacij javnega značaja iz 4. člena Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (v nadaljevanju ZDIJZ) in zato brez dvoma pomeni zahtevano informacijo. V zvezi s tem pojasnjuje, da so zavezanci po ZDIJZ sicer res dolžni omogočiti dostop le do že obstoječih informacij in niso dolžni ustvariti novega dokumenta, zbirati informacij, opravljati raziskav ali analizirati podatkov, vendar to ne velja za informacije, ki se nahajajo v računalniških bazah. V takem primeru je zavezanec dolžan omogočiti dostop do dokumentov v teh bazah, čeprav priključitev iz zbirke pomeni nastanek (ustvarjanje) novega dokumenta. Organi so dolžni prosilcu posredovati informacije v zahtevani obliki, če razpolagajo s temi informacijami, ustreznimi napravami ter strokovnim znanjem. Pri tem ni pomembno, ali z zahtevanimi podatki že razpolagajo v obliki datotek, ali pa jih lahko priključijo iz svojega informacijskega sistema. Takšen priključitev ne pomeni nastanka novega dokumenta, toženec pa v obravnavani zadevi niti ni zatrjeval, da zahtevanih podatkov ni zmožen priklicati iz svoje elektronske baze podatkov.
4. Glede pravne narave ureditve po ZZK-1 toženec meni, da gre za ureditev drugačnih pravic, kot jih ureja ZDIJZ oziroma za dva ločena postopka, ki nista povezana in imata različne cilje. Tako ZZK-1 ureja vpogled v zbirko listin na podlagi izkazanega pravnega interesa, ZDIJZ pa je namenjen odločitvi, ali gre za

informacijo javnega značaja, ki je prosto dostopna vsakomur. Ker je prizadeta stranka vložila zadevo po ZDIJZ, bi toženec moral presojudati, ali zahtevani dokument vsebuje podatke, ki so v ZDIJZ taksativno določeni kot izjema od prostega dostopa do informacij javnega značaja.

5. Že jezikovna razlaga naslova 199. člena ZZK-1 („Omejitev dostopa do osebnih podatkov“ - op. sodišča) omogoča ugotovitev, da se ta člen nanaša izključno na osebne podatke, pri tem pa jezikovna razlaga pomeni mejo, ki je razlagalec ne sme prestopiti, posebej ne v škodo z Ustavo določenih pravic posameznika, kamor spada tudi pravica dostopa do informacij javnega značaja. Zato bi bilo veljavnost tega člena nedopustno raztegniti na podatke o pravnih osebah, enako pa izhaja tudi iz sistematične razlage zakona, ki vsebuje poglavja, podpoglavja in naslove členov, ki povedo bistveno vsebino pravnih pravil, na katera se nanašajo. Po Zakonu o varstvu osebnih podatkov (v nadaljevanju ZVOP-1) se osebni podatek nanaša na posameznika, torej na določeno ali določljivo fizično osebo, ne pa na pravno osebo, kot to zmotno trdi tožnik. Pojem „oseba“ je v ZZK-1 uporabljen neenotno na različnih mestih, ponekod za pravne in fizične osebe, ponekod pa samo za fizične osebe, zato je treba do pomena tega pojma v posamezni določbi priti s pomočjo razlagalnih metod. Iz navedenih razlogov toženka meni, da se ta izraz v 199. členu ZZK-1 nanaša izključno na fizične osebe in dodaja, da če bi zakonodajalec s to določbo želel zaščititi tudi interese pravnih oseb, bi to navedel, kot je v naslovu člena storil za fizične osebe. Ker tudi iz vsebine zahtevane informacije ne izhaja, da bi vsebovala osebne podatke ali druge podatke, ki bi bili izjema od prostega dostopa do informacij javnega značaja, je toženec odločil, da je treba zahtevi prizadete stranke ugoditi.
6. Tožnik se z odločitvijo ne strinja in v tožbi navaja, da zakoni poleg izjem, ki jih predvideva ZDIJZ, določajo še druge omejitve dostopa do podatkov. ZDIJZ zato ni vedno specialen predpis, temveč je treba njegovo splošno določbo glede izjem (6. člen) primerjati z določbami posameznih zakonov. Tožnik zato meni, da je 6. člen ZDIJZ sistemske narave, posamezne določbe ZZK-1 pa specialne, zaradi česar dopolnjujejo izjeme, določene v ZDIJZ. V obravnavani zadevi to pomeni, da tudi če toženec meni, da glede dostopa do zahtevane informacije ni izjeme po 6. členu ZDIJZ, je treba upoštevati izjemo po 199. členu ZZK-1. Ta določba se nanaša na vse osebe, tako fizične kot pravne, saj iz njenega besedila izhaja, da ščiti imetnike pravic, to pa so po 24. členu ZZK-1 tako fizične, kot tudi pravne osebe. Pri teh podatkih ne gre za javne podatke iz zemljiške knjige, temveč za zaščitene izpise, ki kot taki v informatizirani glavni knjigi ne obstajajo, temveč jih mora zemljiška knjiga za vsak posamezen primer posebej ustvariti. Po ZZK-1 so vsi vpisi v zemljiški knjigi javni, ta javnost pa se zagotavlja z javnimi izpisi in objavami, ki so vezane na podatke o nepremičnine. Način iskanja po imetniku pravice oziroma izdelava zaščitene izpisa se po zakonu izvaja na enak način za pravne ali fizične osebe, kar pomeni, da 199. člen ZZK-1 velja za oboje enako.

Zaščiteni izpisek, ki ga je tožnik posredoval tožencu, pred tem ni obstajal kot zbir informacij v informacijskem sistemu, temveč ga je tožnik ustvaril na podlagi kazalcev iskanja, ki so značilni zgolj za zaščitene izpise. Glede na to ta izpis ne predstavlja informacije javnega značaja po prvem odstavku 4. člena ZDIJZ, saj po tej določbi zavezanec ni dolžan sestavljati odgovorov na vprašanja, temveč zgolj posredovati dokument, s katerim razpolaga. Glede na navedeno tožnik sodišču predlaga, naj izpodbijano odločbo odpravi in zavrne zahtevo prizadete stranke za dostop do navedenih informacij, podrejeno, naj izpodbijano odločbo odpravi in zadevo vrne tožencu v ponovno odločanje, v vsakem primeru pa naj tožencu naloži povračilo stroškov upravnega spora.

7. Toženc v odgovoru na tožbo ponavlja, da 199. člen ZZK-1 in ZDIJZ ne urejata iste pravice, zato nista v razmerju specialnega proti splošnemu predpisu, v zvezi s tem pa se sklicuje tudi na sodno prakso Vrhovnega sodišča. Ko gre za dostop do informacij javnega značaja, je mogoče po toženčevem mnenju zavrniti dostop do zahtevanih informacij izključno zaradi izjem iz ZDIJZ ali določbe v drugem, specialnem zakonu, ki ureja vprašanje dostopa do informacij javnega značaja. Ker ZZK-1 ne vsebuje določbe, ki bi izrecno izključevala ali dopolnjevala uporabo določb ZDIJZ, ni pravne podlage za omejevanje človekove pravice dostopa do informacij javnega značaja. Glede razlage besede „oseba“ v kontekstu 199. člena ZZK-1 opozarja, da drugi odstavek tega člena ne govori o imetnikih pravic, temveč zgolj o osebi, kar glede na naslov člena lahko pomeni le fizično osebo. Glede priklica podatkov iz informacijskega sistema meni, da je treba vprašanje, ali gre za informacijo, ki ustreza prvemu odstavku ZDIJZ, presojati od primera do primera, predvsem na podlagi tega, s kakšnimi „ukazi“ se informacija lahko prikliče. Če gre za enostaven, že pripravljen program, kot v obravnavanem primeru, ni mogoče zatrjevati, da gre za ustvarjanje novih informacij. Za to bi lahko šlo le, če bi moral organ npr. nadgraditi računalniški sistem ali na novo izdelati poseben program. Sodišču predlaga, naj tožbo zavrne.
8. Tožba je utemeljena.
9. Po prvem odstavku 1. člena ZZK-1 je zemljiška knjiga javna knjiga, namenjena vpisu in javni objavi podatkov o pravicah na nepremičninah in pravnih dejstvih v zvezi z nepremičninami. To pomeni, da se vanjo vpisujejo nepremičnine, ki so lahko samostojen predmet stvarnih pravic (prvi odstavek 11. člena), in stvarne ter obligacijske pravice na teh nepremičninah (13. člen). Podatki, vpisani v zemljiško knjigo, so torej po zakonski ureditvi podatki o nepremičninah in ne o osebah, bodisi pravnih ali fizičnih.
10. Ti podatki so javni, kar je eno izmed temeljnih načel (prvi odstavek 4. člena) in tudi namen zemljiške knjige (prvi odstavek 1. člena). Javnost podatkov, vpisanih v glavno knjigo, je zagotovljena s pravico do pregledovanja, prepisovanja oziroma

zahteve za izdajo overjenega izpiska (prvi odstavek 195. člena) oziroma z možnostjo dostopa in računalniškega izpisa podatkov prek portala e-ZK (198. člen). Stranke v postopku ne navajajo, da bi bil javni dostop do teh podatkov kakorkoli omejen oziroma onemogočen.

11. Zahteva prizadete stranke, v zvezi s katero je bila izdana izpodbijana odločba, se nanaša na podatke, katere nepremičnine ima določena oseba v lasti. To pomeni, da se ta zahteva ne nanaša na podatke o stvarnih pravicah (lastništvu) v zvezi s posameznimi nepremičninami, temveč na pravna razmerja posamezne osebe. Zahteva se torej ne nanaša neposredno na podatke iz zemljiške knjige, ki so po zakonski ureditvi podatki o nepremičninah in ne o osebah.
12. V zemljiško knjigo se sicer res vpisuje tudi imetnika pravice na nepremičnini (22. člen), vendar le kot del podatkov o pravnem razmerju, ki se nanaša na nepremičnino, oziroma kot del podatkov o nepremičnini. Ti podatki pa so – kot že rečeno – prosto dostopni tako v elektronski obliki, prek portala e-ZK, kot v fizični, prek možnosti pridobitve izpiska ali računalniškega izpisa.
13. Navedeno sicer ne pomeni, da iz podatkov zemljiške knjige ni mogoče ugotoviti, katere nepremičnine ima določena oseba v lasti, vendar je za to potrebno sistematično pregledati oziroma filtrirati vse podatke o nepremičninah. To pa ne pomeni dostopa do (že sicer javno dostopnih) podatkov, temveč njihovo obdelavo.
14. Namen postopka po ZDIJZ je vsakomur omogočiti prost dostop do informacij javnega značaja, s katerimi razpolagajo državni organi (prvi odstavek 1. člena). Ker so vsi relevantni zemljiškoknjžni podatki že prosto dostopni, je zahteva prizadete stranke s tega stališča nepotrebna oziroma brezpredmetna. Kar prizadeta stranka dejansko zahteva, je obdelava (sicer javno dostopnih) podatkov, te pravice pa ji (ali komurkoli drugemu) ZDIJZ ne daje.
15. Zmotno je stališče toženke, da je treba to obdelavo podatkov obravnavati kot preprosto izdelavo dokumenta na podlagi sicer nematerialnih podatkov iz podatkovne baze. Taka izdelava dokumenta namreč lahko smiselno pomeni le preprosto pretvorbo podatkov v obliko, ki stranki omogoči seznanitev z njimi ali njihovo ponovno uporabo. Na obravnavanem področju je tipičen primer za kaj takega izdelava zemljiškoknjžnega izpiska na podlagi podatkov iz elektronske zemljiške knjige. Zahteva prizadete stranke pomeni nekaj povsem drugega, namreč pregled in filtriranje večje količine oziroma vseh podatkov o nepremičninah, ki so vpisane v zemljiško knjigo.
16. Da kaj takega ni bil namen zakonodajalca, po presoji sodišča jasno izhaja iz prvega odstavka 4. člena ZDIJZ, ki kot informacije javnega značaja opredeljuje izključno že obstoječe informacije in ne tistih, ki bi jih bilo treba šele izdelati. Na

to ne more vplivati hitrost obdelave podatkov v informacijskem sistemu oziroma enostavnost postopka za operaterja, na kar se sklicuje toženka, saj ne eno, ne drugo ne spreminja pravno odločilnega dejstva, da gre za obdelavo informacij oziroma za izdelavo nove informacije.

17. Nič drugega ne izhaja niti iz prvega in drugega odstavka 199. člena ZZK-1, ki sicer govorita o „načinu dostopa“, vendar ga opredeljujeta s „tehničnimi (programskimi) možnostmi informatizirane glavne knjige“ in zato smiselno lahko pomeni le obdelavo podatkov v smislu gornje obrazložitve. Tako obdelavo ZZK-1 pod določenimi pogoji sicer dovoljuje, vendar iz navedenih razlogov ne more biti predmet postopka po ZDIJZ, temveč o njej odloči zemljiškoknjižni sodnik (četrti odstavek 199. člena ZZK-1).
18. Izpodbijana odločba torej temelji na zmotni uporabi navedenih določb ZDIJZ in ZZK-1, zato je sodišče v skladu s 4. točko prvega odstavka 64. člena Zakona o upravnem sporu (v nadaljevanju ZUS-1) tožbi ugodilo in izpodbijano odločbo odpravilo. V skladu s tretjim odstavkom istega člena sodišče v takem primeru vrne zadevo organu, ki je izpodbijani akt izdal, v ponoven postopek, glede na tožbeni zahtevek pa dodaja še, da za odločanje v sporu polne jurisdikcije v obravnavani zadevi niso izpolnjeni pogoji iz prvega odstavka 65. člena ZUS-1.
19. Kadar sodišče tožbi ugodi in odpravi izpodbijani upravni akt, je tožnik v skladu s tretjim odstavkom 25. člena ZUS-1, glede na opravljena procesna dejanja in način obravnavane zadeve, upravičen do povračila stroškov postopka v pavšalnem znesku v skladu s Pravilnikom o povrnitvi stroškov v upravnem sporu (v nadaljevanju Pravilnik).
20. V obravnavani zadevi sicer na obeh straneh nastopa isti subjekt, namreč Republika Slovenija, ki pa jo zastopata dva različna organa, ki sta očitno ločena proračunska uporabnika. Poleg tega tako pravica tožnika, kot tudi državnega pravobranilca do povračila stroškov temeljita na zakonu, zato je sodišče ob upoštevanju navedene pravne podlage in dejstev, da je tožnika zastopalo Državno pravobranilstvo ter da je bilo o zadevi odločeno na seji, tožniku priznalo stroške v višini 285,00 EUR. Zakonske zamudne obresti od stroškov postopka tečejo od poteka roka za njihovo prostovoljno plačilo (prvi odstavek 299. člena Obligacijskega zakonika).

PRAVNI POUK:

Pritožba zoper to sodbo ni dovoljena (prvi odstavek 73. člena ZUS-1).

Ljubljana, 12. november 2015



Predsednica senata:

Lara Bartenjev, l.r.

12.11.2015
Lara Bartenjev, l.r.