

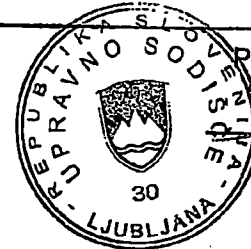
I U 881/2017-94


UPRAVNO SODIŠČE
REPUBLIKE SLOVENIJE

ODLOČBA JE PRAVNOMOČNA

UPRAVNO SODIŠČE RS, LJUBLJANA

9.1. 2019



Podpis pristojne
sodne osebe:

SODBA

V IMENU LJUDSTVA

Upravno sodišče Republike Slovenije je v senatu, ki so ga sestavljali višji sodnik in sodnici mag. Darinka Dekleva Marguč kot predsednica ter mag. Jonika Marflak Trontelj in mag. Damjan Gantar kot člana,

ob sodelovanju višje pravosodne svetovalke Martine Greif kot zapisnikarice,

v upravnem sporu tožeče stranke: DRŽAVNO ODVETNIŠTVO (ob vložitvi tožbe Državno pravobranilstvo) REPUBLIKE SLOVENIJE, Ljubljana, kot zastopnik javnega interesa, zoper toženo stranko: REPUBLIKA SLOVENIJA, ki jo zastopa Informacijski pooblaščenec, Ljubljana,

zaradi dostopa do informacij javnega značaja,

o tožbi zoper odločbo Informacijskega pooblaščenca št. 090-42/2017/4 z dne 21. 3. 2017,

na seji 9. januarja 2019

RAZSODILO:

- I. Tožbi se ugodi in se odločba Informacijskega pooblaščenca št. 090-42/2017/4 z dne 21. 3. 2017 odpravi ter se zadeva vrne istemu organu v ponovni postopek.
- II. Tožena stranka je dolžna tožeči stranki povrniti stroške postopka v višini 15,00 EUR v roku 15 dni od vročitve te sodbe, po poteku tega roka pa z zakonskimi zamudnimi obrestmi.

OBRAZLOŽITEV

1. Prvostopenjski organ, to je Agencija Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve (AJPES), je z odločbo št. 317-428/2016-2 z dne 28. 11. 2016 zavrnil zahtevo naročnika Prva bonitetna agencija d.o.o. (stranka z interesom v tem upravnem sporu) za ponovno uporabo informacij javnega značaja poslovnega registra, in sicer za dopolnitev širšega podatkovnega nabora o vseh enotah poslovnega registra z zagotovljenimi tedenskimi spremembami s podatki o naslovih prebivališča družbenikov, zastopnikov in članov organa nadzora pri subjektih vpisa, v obliki drugega e - zapisa v sklopu podatkov poslovnega registra, v okviru naročnikove aplikacije EBONITETE.SI.
2. Stranka z interesom se je zoper prvostopenjsko odločbo pritožila, toženka pa je z izpodbijano odločbo (v zvezi s popravnim sklepom št. 090-42/2017/5 z dne 6. 4. 2017) pritožbi ugodila, odločbo prvostopenjskega organa odpravila in odločila, da mora prvostopenjski organ stranki z interesom za namene vnosa v spletno aplikacijo ebonitete.si kot dodatni kvalifikator za postopek iskanja po fizičnih osebah omogočiti ponovno uporabo podatkov o naslovih prebivališča fizičnih oseb - družbenikov, zastopnikov in članov organa nadzora, na način, da stranki z interesom dnevno po elektronski poti zagotovi navedene podatke kot dopolnilo podatkov, ki jih že prejema, in sicer z dopolnilom ULICA_HS_, ULICA_HS_D, POSTNA_ST, POSTNI_KRAJ, povezano z osebo, kateri naslov pripada in je vezana na subjekt vnosa. Toženka je postavila tudi določen pogoj za ponovno uporabo in sicer, da mora kot vir navesti prvostopenjski organ in da mora stranka z interesom podatke, ki jih bo pridobivala od prvostopenjskega organa, ponovno uporabiti tako, da bo iskanje v aplikaciji ebonitete.si po fizičnih osebah možno le z uporabo kombinacije osebnega imena ter naslova prebivališča. V obrazložitvi med drugim navaja, da lahko do zahtevanih podatkov že sedaj prosto dostopa vsakdo, bodisi posredno preko iskanja po poslovnih subjektih, bodisi neposredno z iskanjem po fizičnih osebah, če razpolaga z določeno kombinacijo podatkov. Namen uvedbe iskanja tudi po fizičnih osebah je krepitev transparentnosti delovanja enot poslovnega registra, preprečevanje korupcije in konfliktov interesov ter zagotavljanje varnosti pravnega prometa. Ugotavlja, da je v konkretnem primeru v skladu z namenom stranke z interesom omogočanje iskanja po fizičnih osebah kot izhaja iz Zakona o sodnem registru (ZSReg) in Zakona o poslovnem registru (ZPRS-1). Oba zakona ne vsebujeta določb v zvezi z omejitvami za vpogled v podatke za namene ponovne uporabe. Omejitve veljajo le glede iskanja po poslovnem registru. Omenjenih določb obeh zakonov ni mogoče razumeti na način, da osebe, ki razpolagajo s kombinacijo relevantnih podatkov,

predstavljajo izključne upravičence za dostop do podatkov o fizičnih osebah. O izključnih upravičencih bi lahko govorili takrat, ko podatki ne bi bili prosto dostopni vsem. Prav tako ne bi prišlo do kršitve tretjega odstavka 5. člena Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ).

3. Tožnica se z odločitvijo ne strinja in v tožbi med drugim navaja, da bi se v konkretnem primeru zaobšlo namen, ki ga obstoječa zakonodaja zasleduje z omejitvijo dostopa do podatkov o fizičnih osebah, ki se vodijo v poslovnem registru, ki je zlasti v varovanju pravice zasebnosti posameznikov in varovanju njihovih osebnih podatkov. Z izpodbijano odločbo je poseženo v javni interes. AJPES ima v skladu z določbami Zakona o plačilnem prometu javna pooblastila, določena s tem oziroma drugim zakonom. Naslovi prebivališč oseb, vpisanih pri posameznih subjektih vpisov v poslovni register, so sicer javni podatki, ki so tudi javno dostopni na spletni strani AJPES in tako uporabljivi tudi za ponovno uporabo. Pri dostopu do podatka o naslovu pa mora zainteresirana oseba vedeti, v katerem poslovnem subjektu je ta oseba udeležena kot ustanovitelj, družbenik, zastopnik ali član organa nadzora. Način dostopa do podatkov na način, ki omogoča ugotovitev vseh družb, v katerih je določena fizična oseba udeležena kot ustanovitelj, družbenik ali član organa nadzora, je posebej urejen v 22. členu ZPRS-1 in 7. členu ZSReg. Upravljalec registra sicer omogoči iskanje in vpogled v podatke, v kateri enoti poslovnega registra je določena oseba zastopnik ali ustanovitelj, vendar pa se iskanje pri fizičnih osebah omogoči z uporabo kombinacije osebnega imena ter EMŠO ali kombinacije osebnega imena ter davčne številke ali kombinacije osebnega imena ter naslova prebivališča. V primeru, da bi prvostopenjski organ stranki z interesom zagotovil podatke o naslovih prebivališč vseh fizičnih oseb - družbenikov, zastopnikov in članov organov nadzora, ki so vpisani v poslovni register, bi mu s tem omogočil dostop do vseh podatkov navedenih fizičnih oseb brez zahtevane kombinacije podatkov, obenem pa bi v daljšem obdobju celo omogočil iskanje na način, da bi lahko ugotovil, ali je določena oseba bila v preteklosti ustanovitelj, družbenik, zastopnik ali član organa nadzora in v katerem subjektu vpisa v poslovnem registru, čeprav gre v tem primeru za zaščitene podatke. Toženka očitno od samega iskanja razločuje možnost vpogleda, ki naj bi bil neomejen. Po mnenju tožnice pa iz določb ZPRS-1 in ZSReg ne izhaja, da bi imel zakonodajalec namen razlikovati med kriteriji za dostop do posameznih informacij glede na to, ali gre za vpogled ali zgolj za iskanje v spletni aplikaciji. Vsak posameznik lahko dobi vpogled v podatke o naslovu prebivališča konkretnega ustanovitelja, družbenika, zastopnika ali člana organa nadzora z vpogledom v podatke o določeni pravni osebi. Ne opravičuje pa to pridobitve podatkov o naslovih prebivališč vseh v poslovni register vpisanih oseb, ne glede na to, da so javno objavljeni. Sodišču predlaga, da izpodbijano odločbo odpravi in zadevo vrne toženki v ponovno odločanje. Zahteva pa tudi povrnitev stroškov postopka z zakonskimi zamudnimi obrestmi.

4. Toženka v odgovoru na tožbo dodatno pojasnjuje razloge za sprejeto odločitev in sodišču predlaga, da tožbo zavrne.
5. Stranka z interesom Prva bonitetna agencija d.o.o. se v odgovoru na tožbo sklicuje na obrazložitev izpodbijane odločbe, ki jo dodatno utemeljuje. Sodišču smiselno predlaga, da tožbo zavrne.
6. Tožnica, toženka, stranka z interesom in prvostopenjski organ (AJPes) v nadaljnjih vlogah dodatno pojasnjujejo svoja stališča.

K I. točki izreka:

7. Tožba je utemeljena.
8. Prvostopenjski organ je svojo zavrnitev zahtevka utemeljil na 4. točki šestega odstavka 6. člena ZDIJZ v povezavi z določiloma 22. člena ZPRS-1 in 7. člena ZSReg. Po 4. točki šestega odstavka 6. člena ZDIJZ organ prosilcu zavrne zahtevo za ponovno uporabo zahtevane informacije, če se zahteva nanaša na podatek, za katerega drug zakon določa, da je dostopen samo upravičenim osebam. Po 22. členu ZPRS-1 in 7. členu ZSReg pa lahko do podatkov v poslovnem registru, če je ključ do iskanja ime fizične osebe, dostopajo samo tiste osebe, ki že razpolagajo z točno določenimi podatki o posamezni fizični osebi. Skladno s prvim odstavkom 22. člena ZPRS-1 upravljalec registra sicer omogoči iskanje in vpogled v podatke, v kateri enoti poslovnega registra je določena oseba zastopnik ali ustanovitelj, vendar pa se iskanje pri fizičnih osebah omogoči le z uporabo kombinacije osebnega imena ter EMŠO ali kombinacije osebnega imena ter davčne številke ali kombinacije osebnega imena ter naslova prebivališča, vpisanega v poslovni register, pri pravnih osebah pa z uporabo firme, imena, matične ali davčne številke. Podobne omejitve določa tudi peti odstavek 7. člena ZSReg, po katerem se iskanje podatkov iz 2. in 3. točke drugega odstavka 7. člena (te točke se nanašajo na to, kakšno vlogo ima določena oseba v pri gospodarskem subjektu) pri fizičnih osebah omogoči z uporabo kombinacije osebnega imena ter EMŠO ali kombinacije osebnega imena ter davčne številke ali kombinacije osebnega imena ter naslova prebivališča, vpisanega v sodni register, pri pravnih osebah pa z uporabo firme, imena, matične ali davčne številke. Pri obeh zakonih je uporabljena beseda „iskanje“ ter v ZPRS-1 izraz „vpogled“, a ti dve besedi v tem primeru nimata bistveno drugačnega pomena kot „posredovanje“. Če nekdo komu omogoči vpogled ali pa mu dovoli, da nekaj pri njem poišče, torej da poišče pri njem določen podatek, je to pomensko isto, kot da je naslovnik prosilcu nekaj posredoval. Torej po mnenju sodišča oba zakona določata tudi omejitve pri načinu posredovanja določenih vrst podatkov (enako tudi Upravno sodišče v sodbi v primerljivi zadevi I U 561/2017 z dne 22. 8. 2018).

9. Naslovi prebivališč oseb, ki so vpisani pri posameznih subjektih vpisa v poslovni register, so sicer res javni podatki, ki pa so na spletni strani AJPES dostopni le na točno določen način. Pri dostopu do podatka o naslovu prebivališča določene osebe, kot pravilno ugotavlja tožnica v tožbi, mora zainteresirana oseba vedeti, v katerem subjektu je ta oseba udeležena kot ustanovitelj, družbenik, zastopnik ali član organa nadzora. Način dostopa do teh podatkov je določen z določenimi omejitvami. Do teh podatkov je možno priti le s kombinacijo podatkov o posamezni fizični osebi, in sicer imena in priimka in EMŠO ali imena in priimka in davčne številke ali imena in priimka in naslova osebe. Iz navedenega razloga ne more prvostopenjski organ stranki z interesom posredovati podatkov na drugačen način kot le na te tri načine. Posredovanje imen in priimkov hkrati z njihovimi naslovi bi bilo tako v nasprotju z navedenimi določili. Če bi prvostopenjski organ posameznemu prosilcu zagotovil podatke o naslovih prebivališč vseh fizičnih oseb iz poslovnega registra - družbenikov, zastopnikov in članov organa nadzora - bi mu s tem omogočil dostop do vseh podatkov o navedenih fizičnih osebah brez sicer zahtevane kombinacije podatkov. Zakonodajalec dovoljuje vpogled v podatke o vseh fizičnih osebah in naslovih z vpogledom v podatke o določeni pravni osebi ali pa na podlagi kombinacije imena in priimka fizične osebe in še enega kvalifikatorja, ni pa mogoč dostop do podatkov o nedoločenih fizičnih osebah skupaj z njihovimi naslovi v nedoločenih pravnih osebah, kar pa bi omogočila izvršitev izpodbijane drugostopenjske odločbe. Tudi sodišče se, tako kot že v sodbi I U 561/2017 z dne 22. 8. 2018, strinja s tem, da je zakonodajalec očitno ocenil, da lahko vsakdo ugotovi podatke o naslovu prebivališča konkretnega ustanovitelja, družbenika, zastopnika ali člana organa nadzora z vpogledom v podatke o določeni pravni osebi, ne opravičuje pa to načelo pridobitev podatkov o naslovih prebivališč vseh v poslovni register vpisanih oseb, ne glede na to, da so javno objavljeni.
10. Tudi če bo stranka z interesom Prva bonitetna agencija d.o.o. omogočila na svoji aplikaciji *ebonitete.si* vpogled tako, kot določa zakonodajalec glede vpogleda v poslovni register, pa ni dopustno, da pa bi sama pridobivala od AJPES-a podatke na način, ki ga oba zakona ne omogočata. Zakonodajalec torej ni omogočil prvostopenjskemu organu posredovanja prosilcu podatkov o imenih in priimkih ter naslovih fizičnih oseb ki imajo določene položaje v gospodarskih družbah. Povsem neomejenega dostopa do podatkov po posamezni fizični osebi zgolj z njenim imenom in priimkom glede na citirana zakonska določila ne more imeti nihče, kdor ne razpolaga še z dodatnim kvalifikatorjem, torej imajo dostop lahko le osebe, ki vedo ime in priimek v kombinaciji še z enim drugim podatkom, katerega morajo pri iskanju že vedeti.
11. Tudi če je namen uvedbe iskanja po fizičnih osebah krepitev transparentnosti delovanja enot poslovnega registra, je še vedno potrebno dostopati do podatkov z omejitvami, kot jih določata oba zakona. Res je, da je zakonodajalec ocenil, da je

iskanje v poslovnem registru po fizičnih osebah v javnem interesu, vendar pa je hkrati določil tudi določene omejitve, kako do teh podatkov dostopati. Sodišče se strinja s tem, da je namen objave podatkov omogočiti obveščenost vseh zainteresiranih tretjih oseb, ne da bi te morale izkazovati pravico ali interes, ki ga je treba varovati, vendar pa te pravice stranki z interesom nihče tudi ne opreka. Imena in priimke fizičnih oseb skupaj z naslovi prebivališč iskanih fizičnih oseb v poslovnem registru niso povsem prosto dostopni na podlagi veljavne zakonodaje. Potrebno je iskati bodisi po subjektu, vpisanem v poslovni register, ali pa je že pri začetku iskanja potrebno imeti podatek o imenu in priimku fizične osebe in njenem naslovu, da se pride do določenih podatkov v registru poslovnih subjektov. Stranka z interesom pa želi prav to, kar ji je drugostopenjski organ z izpodbijano odločbo omogočil, da se ji posredujejo vsa imena in priimki fizičnih oseb skupaj z njihovimi naslovi, dejansko pa bi morala sama že predhodno razpolagati z obema podatkoma. Tudi če bo sama svojim uporabnikom omogočila, da pri njej iščejo podatke tako, da morajo vedeti ime, priimek in naslov določene fizične osebe, pa tudi zanjo samo velja, da mora pri iskanju pri AJ PES že razpolagati hkrati z imeni, priimki in naslovi.

12. Bistveno vprašanje tega upravnega spora, to je način, kako naj se dostopa do podatkov v registru družb, pa po mnenju sodišča ni povezano s členi Direktive št. 2009/101/ES, na katere se sklicuje toženka. Člen 2 (d) navedene direktive določa, za objavo katerih oseb v gospodarskih družbah morajo poskrbeti države članice. Ni dvoma o tem, da mora prvostopenjski organ poskrbeti za objavo navedenih podatkov. To pa še ne pomeni, da ne morejo biti podane določene omejitve pri dostopu do teh podatkov. Člen 3 navedene direktive, na katerega se toženka prav tako sklicuje, določa, da je treba te podatke v vsaki državi članici vpisati v centralni register, trgovinski register ali register družb. Tudi o tem ni dvoma, da je potrebno te podatke vpisati, vendar pa to še vedno ne pomeni, da ni dopustno postaviti določenih omejitev pri dostopu do teh podatkov, če gre za iskanje po fizičnih osebah.
13. Nadalje se toženka v odgovoru na tožbo sklicuje na nekatere sodbe Sodišča EU, češ da je sodišče ugotovilo, da je cilj varstvo interesov tretjih oseb na splošno brez razlikovanja in brez izključitve nekaterih kategorij teh oseb, zaradi česar pojma tretjih oseb iz določbe 54 (3) (g) Pogodbe EGS ni mogoče omejiti zgolj na upnike zadevne družbe. Tudi te ugotovitve Sodišča EU po mnenju sodišča niso povezane s tem upravnim sporom. Popolnoma razumljivo je, da morajo imeti vsi enak dostop do podatkov, ki so objavljeni v zvezi z gospodarskimi družbami. Vendar pa je po mnenju sodišča še vedno dopustno z zakonom omejiti, na kakšen način se do teh podatkov dostopa. Tudi do registra, s katerim upravlja prvostopenjski organ,

lahko vsakdo dostopa, kolikor razpolaga s podatki o subjektu vpisa. Prav tako lahko dostopa, če razpolaga s podatkom o imenu in priimku osebe, ki ima določen položaj v gospodarski družbi, če seveda ob tem razpolaga še z nekim dodatnim kvalifikatorjem, vezanim na to osebo.

14. Toženka se v odgovoru na tožbo sklicuje tudi na sodbo Sodišča EU C-398/15, pri čemer navaja, da je sodišče upoštevalo, da je javnost registrov družb namenjena zagotavljanju pravne varnosti v razmerju med družbami in tretjimi osebami ter varovanju med drugim interesov tretjih oseb v razmerju do delniških družb in družb z omejeno odgovornostjo, saj je edino jamstvo, ki ga te zagotavljajo tretjim osebam, svoje premoženje. Vendar pa tudi pri tem sodišče ne vidi povezave z obravnavanim upravnim sporom, kjer gre za vprašanje načina, kako dostopati do podatkov. Toženka se sklicuje tudi na uvodno določbo št. 50 Uredbe (EU) 2016/679, ki se nanaša na obdelavo osebnih podatkov in prost prehod takih podatkov, ki določa, da je dovoljena tudi obdelava osebnih podatkov za druge namene kot za tiste, za katere so bili osebni podatki prvotno zbrani. Ta uredba pa se, ne glede na stališče, ali je to določilo povezano z obravnavanim upravnim sporom ali ne, v času izdaje obeh odločb še ni začela uporabljati, saj se je začela uporabljati šele 25. 5. 2018.
15. Nadalje se toženka sklicuje tudi na 3. člen Direktive o ponovni uporabi informacij javnega značaja (Direktiva 2003/98/ES), ki vsebuje načelo, da države članice zagotovijo ponovno uporabo vseh tistih informacij, ki so predmet direktive. Sklicuje se tudi na 1. člen te direktive in nadalje s tem v zvezi navaja, da lahko države članice določijo le tiste razloge za zavrnitev ponovne uporabe, kot veljajo za omejitev prostega dostopa do informacij. Vendar pa je v konkretnem primeru prišlo pri prvostopenjskem organu za zavrnitev ponovne uporabe ravno zaradi zakonske omejitve prostega dostopa, ki je v tem, da je možno do podatkov v registru glede na imena in priimke fizičnih oseb dostopati le, če tisti, ki išče, razpolaga še z dodatnim podatkom, vezanim na to fizično osebo. S tem v zvezi se sodišče ne strinja s stališčem, da v konkretnem primeru dostop do osebnih podatkov ni omejen, temveč je omogočen vsakomur ne glede na njegov pravni interes ali razlog dostopa. Glede na določila ZSReg in ZPRS-1 je namreč dostop do osebnih podatkov do določene mere omejen, saj mora tisti, ki dostopa do njih, imeti razen podatka o imenu in priimku še dodaten podatek, vezan na to fizično osebo.
16. Po povedanem je sodišče tožbi ugodilo na podlagi 4. točke prvega odstavka 64. člena Zakona o upravnem sporu (ZUS-1), saj je toženka prvostopenjsko odločbo odpravila in sama odločila o stvari na podlagi napačne uporabe materialnega prava, to je napačne uporabe relevantnih določb ZSReg in ZPRS-1. Ker je sodišče odločbo odpravilo zaradi napačne uporabe materialnega prava, se do vseh navedb strank v postopku ni opredeljevalo. V ponovljenem postopku je toženka vezana na

pravno mnenje sodišča glede uporabe materialnega prava (četrti odstavek 64. člena ZUS-1). Sodišče je o zadevi odločilo brez glavne obravnave, ker je v tej zadevi sporna le pravna presoja dejstev, ki med strankama postopka niso sporna (prvi odstavek 59. člena ZUS-1).

K II. točki izreka:

17. Ker je sodišče tožbi ugodilo in izpodbijani upravni akt odpravilo, pripada tožnici skladno s tretjim odstavkom 25. člena ZUS-1 pavšalni znesek povračila stroškov upravnega spora v skladu z prvim odstavkom 3. člena Pravilnika o povrnitvi stroškov tožniku v upravnem sporu, ki določa, da če je bila zadeva rešena na seji in tožnika ni zastopal pooblaščenec, ki je odvetnik, se mu priznajo stroški v višini 15,00 EUR.

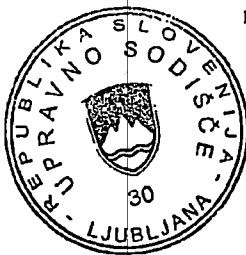
PRAVNI POUK:

Zoper to sodbo pritožba ni dovoljena (prvi odstavek 73. člena ZUS-1).

Ljubljana, 9. januar 2019

Predsednica senata:

mag. Darinka Dekleva Marguč, l.r.



Ta prepis je soglasen z izvornikom
Podpis pristojne sodne osebe