

20. 10. 2015
[Signature]

I U 472/2015-17



REPUBLIKA SLOVENIJA
KOMISIJA ZA PREPREČEVANJE KORUPCIJE
1
Dunajska 56, 1000 Ljubljana

Prejeto: 20-10-2015	Sig.z.: 01013 Pril.:
Številka zad.: 069-1/2015-9	Vred.:
V vrednost: UPKV15008541	

SODBA

V IMENU LJUDSTVA

Upravno sodišče Republike Slovenije je v senatu, ki so ga sestavljali višji sodniki mag. Damjan Gantar kot predsednik ter Liljana Polanec in dr. Boštjan Zalar kot člana,

ob sodelovanju pravosodne svétnice Valentine Rustja kot zapisnikarice,

v upravnem sporu tožeče stranke: [REDACTED],
[REDACTED], ki jo zastopa Nataša Pirc Musar, odvetnica iz Ljubljane, zoper toženo stranko: REPUBLIKA SLOVENIJA, ki jo zastopa Komisija za preprečevanje korupcije, Ljubljana,

zaradi varstva ustavnih pravic,

na seji 8. oktobra 2015

RAZSODILO:

- I. Tožba se zavrne.
- II. Vsaka stranka trpi svoje stroške postopka.

THE UNIVERSITY OF CHICAGO
DEPARTMENT OF CHEMISTRY
5301 S. UNIVERSITY AVENUE
CHICAGO, ILLINOIS 60637
TEL: 773-936-3700
WWW.CHEM.UCHICAGO.EDU

OBRAZLOŽITEV

1. Komisija za preprečevanje korupcije (v nadaljevanju: Komisija)-sedaj tožena stranka je dne 5. 3. 2015 v javni spletni aplikaciji Supervizor objavila podatke o prejetih nakazilih fizičnih oseb iz naslova avtorskih in podjemnih pogodb, v obdobju od 1. 1. 2003 do 4. 3. 2015, med njimi tudi izpodbijane podatke o nakazilih iz avtorskih in podjemnih pogodb v navedenem obdobju, ki jih je prejela tožnica.
2. Tožnica je dne 18. 3. 2015 pri tukajšnjem sodišču vložila obširno tožbo, s katero sodišču predlaga, da se ugotovi, da je bilo z javno spletno objavo podatka o njenih nakazilih na podlagi avtorskih in podjemnih pogodb, ki so bila od 1. 1. 2003 naprej objavljena prek Uprave RS za javna plačila (UJP), nezakonito poseženo v tožničine pravice iz 22. in 38. člena Ustave RS in da je zato tožena stranka dolžna podatke, ki so objavljeni na spletu v aplikaciji Supervizor in se nanašajo na tožnico, v treh dneh po prejemu te sodbe odstraniti s svoje spletne strani. Zahteva tudi povrnitev stroškov postopka.
3. V tožbi navaja, da je tožena stranka dne 5. 3. 2015 na tiskovni konferenci predstavila nadgradnjo tako imenovane aplikacije Supervizor in ob tem izpostavila, koliko so subjekti javnega sektorja izplačali fizičnim osebam v enajstih letih prek avtorskih in podjemnih pogodb v neto znesku in je to ugotovila v okviru priprave podatkov, ki jih je prejela od UJP za objavo transakcij med javnim sektorjem in fizičnimi osebami prek podjemnih in avtorskih pogodb v aplikaciji Supervizor. Komisija je navedla, da obstaja možnost, da je pri posameznih primerih prišlo do kršitev dolžnosti izogibanja nasprotja interesov, do kršitev obveznosti v zvezi s prepovedjo opravljanja poklicne ali druge dejavnosti, namenjene pridobivanju dohodka ali premoženjske koristi in da je zato uvedla sistemsko preiskavo. Ugotovila bo, ali je pri posameznih primerih dejansko prišlo do kršitev določb Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK). Ker je bila tožnica v času javne (spletne) objave teh podatkov ministrica za izobraževanje, znanost in šport in drugouvrščena na lestvici posameznikov, ki so iz naslova avtorskih in podjemnih pogodb prek UJP prejeli največ, je bila deležna največje (negativne) medijske pozornosti in pritiskov, zaradi katerih je dan po objavi predsedniku Vlade RS ponudila odstop s funkcije ministrice. Tožena stranka ni le razkrila podatkov o transakcijah med subjekti javnega sektorja in fizičnimi osebami iz naslova avtorskih in podjemnih pogodb, temveč je svojo vrednostno oceno o tem, da obstaja možnost, da je pri posameznih primerih prišlo do kršitev dolžnosti izogibanja nasprotja interesov, do kršitev obveznosti v zvezi s prepovedjo opravljanja poklicne ali druge dejavnosti, namenjene pridobivanju dohodka ali premoženjske koristi, usmerila razmišljanja in sodbe javnosti v isto smer. S to vrednostno sodbo je tožena stranka šele napovedala sistemsko



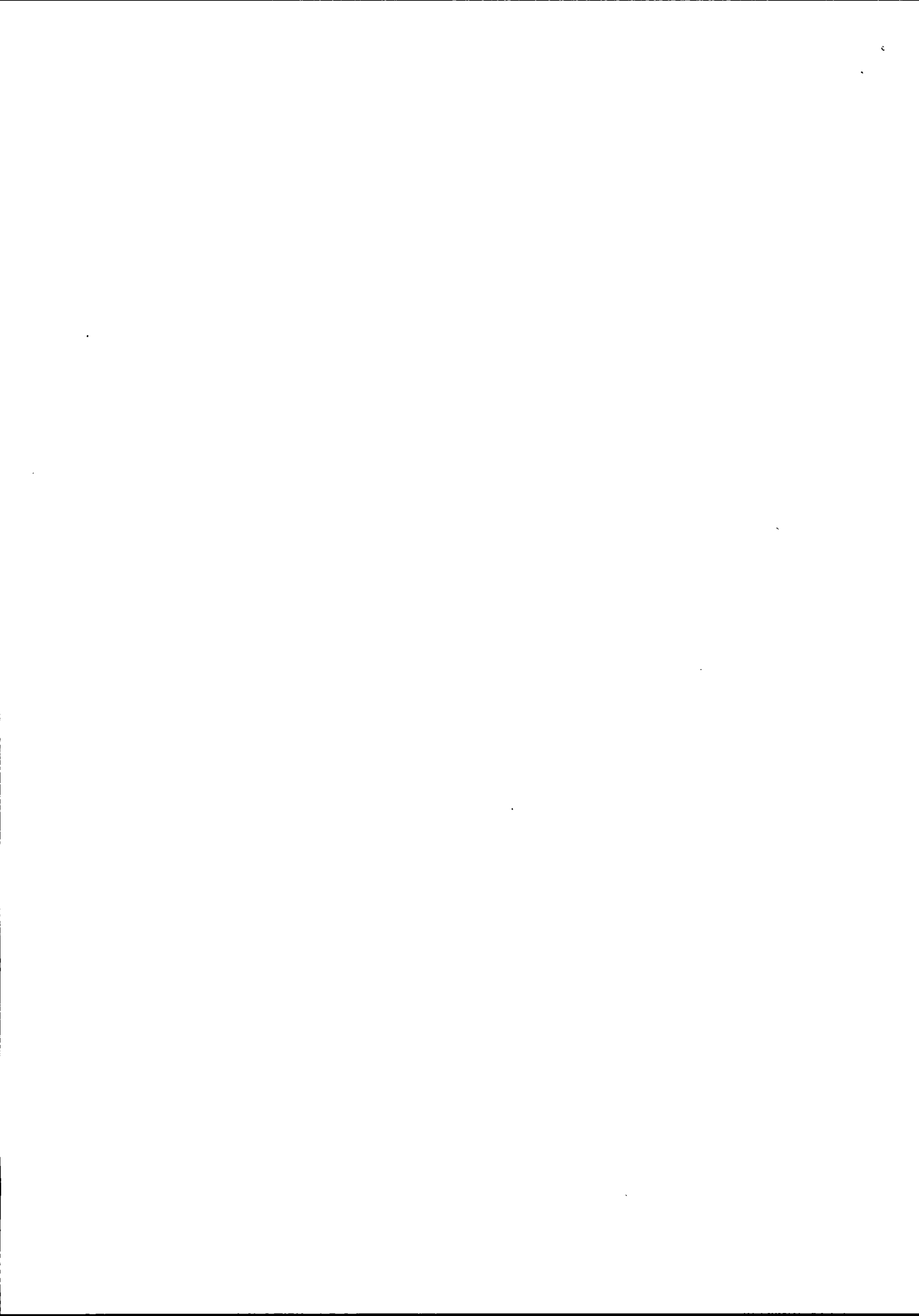
preiskavo. Tožena stranka tako ni vedela in ni mogla vedeti, katere podatke pravzaprav razkriva, ali so bili prejemi posameznikov ustvarjeni v okviru opravljanja javne službe ali izven nje-na trgu, v mednarodnem sodelovanju med visokošolskimi zavodi, ali so bila med njimi tudi povračila stroškov ipd. Tožnica na spletno objavo svojih podatkov ni mogla vplivati z navajanjem dejstev in dokazov, ki bi kazali drugačno sliko, kot jo je javnosti predstavila tožena stranka. Zato je bila „sodba“ državnega organa že javno izrečena, s tem pa sta bila nepopravljivo prizadeta tudi ugled in dobro ime tožnice.

4. Tožena stranka je s svojim dejanjem posegla v tožnično ustavno pravico iz 22. člena Ustave RS, ker pred razkritjem osebnih podatkov tožnice ni vodila postopka iz svoje pristojnosti. Njeno ravnanje, to je razkrivanje osebnih podatkov z javno objavo v spletni aplikaciji, nima zakonskega temelja. Tožnica domneva, da naj bi tožena stranka šele po razkritju uvedla sistemsko preiskavo na podlagi 13. člena ZIntPK, ki določa, da je treba ugotovitve tožene stranke, ki se nanašajo na določeno ali določljivo fizično ali pravno osebo pred javno objavo poslati osebi, na katero se ugotovitve nanašajo, da se o ugotovitvah lahko izjasni. Ker tožena stranka pred objavo podatkov tožnice ni vodila postopka iz svoje pristojnosti, čeprav je podatke ne le objavila, ampak se o njih tudi javno izrekla, tožnica posledično ni uživala nobenih procesnih jamstev, ki bi ji dajala možnost podati svoje mnenje, navajati dejstva in predlagati dokaze, ki bi ji bili v korist. Določba 11. člena ZIntPK ni bila temelj za razkritje osebnih podatkov. Zahteva po kontradiktornem postopku je izraz pravice do enakega varstva pravic in mora biti spoštovana v vseh fazah postopka in ker tožnici ni bila zagotovljena pravica navajati dejstev in predlagati dokazov, je bilo s tem poseženo v njeno pravico iz 22. člena Ustave RS.
5. Poseženo je bilo tudi v tožnično pravico iz 21. člena Ustave RS, saj je razkritje podatkov s strani tožene stranke vplivalo na ugled in dostojanstvo tožnice. Tožnica se je po odstopu s funkcije ministra vrnila na Fakulteto za upravo kot profesorica, razkritje tožene stranke pa je prizadelo tudi njen osebni in profesionalni ugled.
6. Poseženo pa je bilo tudi v tožnično pravico iz 38. člena Ustave RS, saj tožena stranka ni imela pravnega temelja za objavo podatkov o tožnici. To pomeni, da je toženi stranki prepovedana vsaka objava osebnih podatkov, ki ni skladna z določbo 13. člena ZIntPK. Supervizor je tudi postal zbirka osebnih podatkov. Ta zbirka osebnih podatkov pa nima pravnega temelja v nobeni zakonski določbi, čeprav bi ga morala imeti, kot to terjaja 38. člen Ustave. Osebni podatki se po Zakonu o varstvu osebnih podatkov (ZVOP-1) v javnem sektorju lahko obdelujejo le v skladu z 9. členom. Tožena stranka se je pri javni spletni objavi sklicevala na določbe Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ), pri čemer je kot edini argument navajala porabo javnih sredstev, vendar pa zgolj javna dostopnost določenih osebnih podatkov oziroma v konkretnem primeru domneva



o njihovi dostopnosti, ne opravičuje vzpostavitev nove zbirke niti prek domnevno le povezovanja obstoječih podatkov. Dejstvo je, da mora obdelavo osebnih podatkov določati poseben zakon. Če take podlage ni, pa mora biti dana osebna privolitve posameznika, na katerega se podatki nanašajo. Dejstvo je torej, da tožena stranka ni imela pravnega temelja za objavo osebnih podatkov tožnice. Pavšalno sklicevanje na porabo javnih sredstev pa objave ne dopušča. Da pa bi lahko govorili o porabi javnih sredstev, bi morala tožena stranka najprej ugotoviti, da pri podatkih o tožnici sploh gre za informacijo javnega značaja, tega pa ni ugotavljala. V nadgrajeni aplikaciji Supervizor so objavljeni tudi osebni podatki tožnice, za leti 2003 in 2004, ki jih UJP glede na določen rok hrambe v 28. členu Zakona o opravljanju plačilnih storitev za proračunske uporabnike (ZOPSPU) sploh ne bi več smel imeti. Postavlja se tudi vprašanje o postavljanju meje za javno objavo. Ni mogoče ugotoviti, zakaj je meja sorazmernosti dne 5. 3. 2015 predstavljala 200.000,00 EUR in naj bi se v kratkem spustila na 150.000,00 EUR.

7. Tožena stranka v odgovoru na tožbo navaja, da ima lastnosti formalnega in neformalnega neodvisnega nadzornega organa. Spletna aplikacija Supervizor je bila nadgrajena iz razloga, da lahko v okviru svojega delovanja kot organ neformalnega nadzorstva po določbah ZIntPK in Poslovnika komisije opravlja svoje naloge, vezane na ocenjevanja sistemskih in posamičnih korupcijskih tveganj in tveganj za nasprotje interesov ter kršitev obveznosti v zvezi s prepovedjo opravljanja poklicne ali druge dejavnosti, namenjene pridobivanju dohodka ali premoženjske koristi, integritete in etike. Odločitev o tem, da bo na lastno pobudo uvedla postopek, je sprejela na seji senata dne 4. 3. 2015. Že drugi nadzorni organi so namreč pregledovali poslovanje subjektov javnega sektorja in pri posameznih primerih ugotovili kršitve; dodaten razlog, ki je izkazoval potrebo po uvedbi postopka oziroma sistemskega nadzora, pa je podan v tem, da je že na ministrstvu, pristojnem za šolstvo, v preteklosti obstajala sistemska napaka pomanjkljivega oziroma neizvedenega nadzora nad izvajanimi projekti oziroma nad porabo javnih sredstev. Tožena stranka dotični postopek v zvezi s sistemskim nadzorom vodi na podlagi 13. člena ZIntPK, vendar postopek še ni v fazi, ko bi morala tožena stranka tožeči stranki pred objavo svojih ugotovitev posredovati osnutek ugotovitev v izjasnitev. Supervizor je spletna aplikacija za spremljanje transakcij javnih institucij, ki splošni javnosti, medijem, stroki in državnim organom omogoča vpogled v transakcije javnih institucij, ki se nanašajo na blago in storitve ter plače, socialne prejemke, pokojnine ipd. Glede na temeljno poslanstvo tožene stranke, ki je v krepitvi delovanja pravne države, je ravno Supervizor tista aplikacija, ki odpira novo paradigmo transparentnosti delovanja države in omejevanja korupcijskih tveganj, zato tožena stranka ni mogla poseči v tožničino ustavno pravico iz 22. člena Ustave RS. Prav tako ni bilo poseženo v tožničino ustavno pravico iz 21. člena Ustave.



8. Tožena stranka je v skladu z 18. členom ZIntPK zavezana, da o svojem delu obvešča javnost. V zvezi s trditvijo tožeče stranke, da ni imela pravnega temelja za objavo podatkov o tožnici, navaja, da podatke pridobiva s strani UJP, na podlagi prvega odstavka 16. člena ZIntPK v povezavi z 2., 3., 12. in 75. členom tega zakona. Pridobivanje in prenos podatkov je urejeno s posebnim pisnim sporazumom, ki je bil med toženo stranko in UJP, sklenjen že v letu 2011. Podatki, ki se obdelujejo v Supervizorju, ne predstavljajo zbirke osebnih podatkov, saj ne gre za strukturiran niz podatkov. Tožena stranka razpolaga zgolj z zbirko transakcij, v kateri se pri objavah namenov transakcij med subjekti javnega sektorja in prejemniki javnih sredstev osebna imena pojavljajo zgolj naključno. Ta osebna imena kot taka niso podana kot strukturiran niz. Osebni podatki torej niso strukturirani oziroma nimajo neke vnaprej določene strukture, saj gre zgolj za različne nize podatkov, ki jih občasno in po lastni presoji vnašajo subjekti javnega sektorja v plačilne naloge za izvedbo prenosov denarja. Tožena stranka podatkov o imetnikih transakcijskih računov ni pridobivala, temveč je imetnike teh računov identificirala s pomočjo poimenovanja namenov nakazil, saj sta bila v večini primerov poleg neposrednega namena nakazila (avtorski honorar, podjemna pogodba) navedena tudi ime in priimek prejemnika izplačila po avtorski ali podjemni pogodbi in je zato sklepal, da je prejemnik izplačila, na katerega TR je bilo izplačilo nakazano, tudi imetnik tega TR. V Supervizorju so objavljeni zgolj podatki, vezani na izplačilo po avtorskih in podjemnih pogodbah s strani subjektov javnega sektorja. Transparentnost pa je osnovni razlog, da so ti podatki bili objavljeni.
9. V aplikaciji Supervizor se torej nahajajo podatki o izplačilih po avtorskih in podjemnih pogodbah, ki so bila izplačana s strani subjektov javnega sektorja, ki so organi zavezanci po Zakonu o dostopu do informacij javnega značaja. Pri tem ni mogoče razlikovati med sredstvi, ki jih različni subjekti javnega sektorja pridobijo iz svoje tržne dejavnosti, in sredstvi, ki jih pridobijo iz proračuna. Že po definiciji so javna sredstva vsa sredstva, s katerimi upravlja subjekt javnega sektorja. Ker gre v primerih izplačil po avtorskih in podjemnih pogodbah za javna sredstva, ni ovir, da se izplačila ne bi javno objavila. Poraba javnih sredstev mora zagotavljati transparentnost, in sicer iz razloga preprečitve pred morebitnimi zlorabami. Zainteresirana javnost ima pravico vedeti, kako se trošijo sredstva, ki so jih zaupali v upravljanje državi. Pomen, povezan z javno objavo podatkov, je torej v tem, da se pričakuje povečanje transparentnosti porabe javnih sredstev v zvezi z uporabo avtorskih in podjemnih pogodb. Glede na navedeno tožena stranka sodišču predlaga, da tožbo zavrže oziroma podredno, da jo kot neutemeljeno zavrne.
10. Tožnica v pripravljanih vlogah poudarja, da tožena stranka nima pravnega temelja za spletno aplikacijo Supervizor, še manj je torej pristojna za objavo osebnih podatkov tožnice o njej in še manj pristojna za samovoljno določanje/spreminjanje



osebnih podatkov, ki jih o tožnici objavlja na spletu. Osebnih podatki niso točni, predvsem pa ne celoviti in popolni. Tožena stranka si je prisvojila podatke, ki jih ne bi smela prejeti (9. člen ZVOP-1 v zvezi s 16. členom ZIntPK).

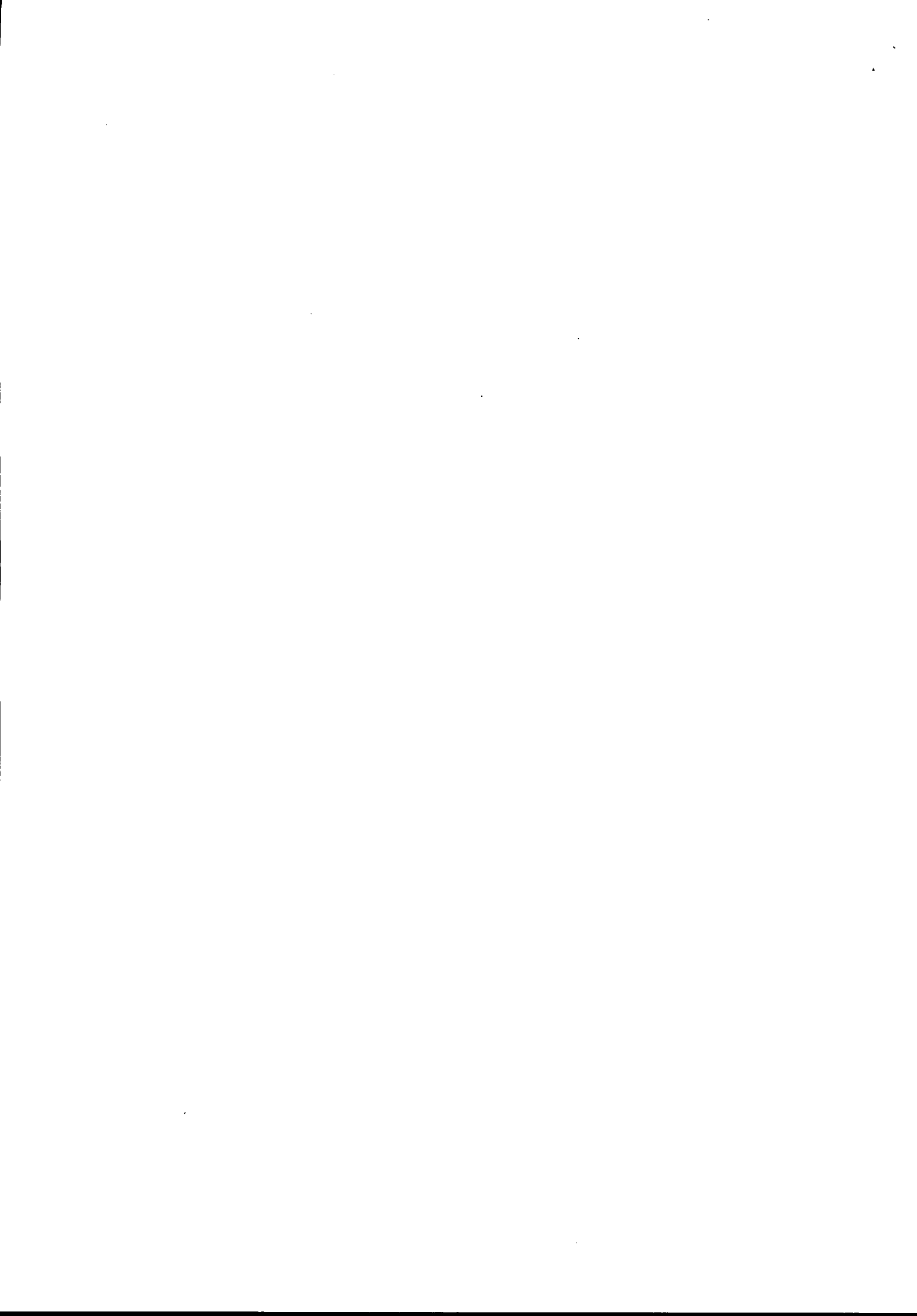
11. Tožena stranka v pripravljalni vlogi poudarja, da do spreminjanja osebnih podatkov v Supervizorju prihaja zato, ker so vse transakcije označene s šifro in posamezni plačniki transakcij niso označili v skladu s šifrantom, tako da je nepravilna uporaba šifranta ključni razlog za razliko nakazanih sredstev.
12. Tožba ni utemeljena.
13. Sodišče uvodoma ugotavlja, da je bil podatek o tožničnih nakazilih iz naslova avtorskih in podjemnih pogodb objavljen dne 5. 3. 2015, ko naj bi tožnica tudi izvedela za zatrjevani poseg, tožbo pa je vložila dne 18. 3. 2015, kar je znotraj 30-dnevnega roka, ki ga Zakon o upravnem sporu (ZUS-1) v 28. členu določa kot rok za vložitev tožbe. Zato je tožba pravočasna, vložena pa je na podlagi določila 1. odstavka 4. člena ZUS-1 v zvezi z določilom 34. člena ZVOP-1.
14. Tožnica v tožbi zatrjuje kršitev ustavnih pravic iz 21., 22. in 38. člena Ustave RS. Pravica iz 22. člena Ustave, to je pravica do enakega varstva pravic, pomeni, da je vsakemu zagotovljeno enako varstvo njegovih pravic v postopku pred sodiščem in pred drugimi državnimi organi, ki odločajo o njegovih pravicah, dolžnostih ali pravnih interesih.
15. Tožnica v tožbi kot prvo očita, da ji je bilo v ustavno pravico iz 22. člena Ustave poseženo s tem, da tožena stranka pred objavo podatkov tožnice ni vodila postopka iz svoje pristojnosti. Zato se mora sodišče najprej opredeliti do tega, ali je tožena stranka pred objavo spornih podatkov vodila postopek iz svoje pristojnosti. Namen ZIntPK je opredeljen z določbo 1. člena, ki določa, da ta zakon z namenom krepitve delovanja pravne države določa ukrepe in metode za krepitev integritete in transparentnosti ter za preprečevanje korupcije in preprečevanje in odpravljanje nasprotja interesov. Iz določbe 3. točke 1. odstavka 2. člena ZIntPK izhaja, da se namen tega zakona uresničuje tako, da se z nadzorom nad premoženjem in sprejemanjem daril funkcionarjev, preprečevanjem in odpravljanjem nasprotja interesov ter koruptivnih ravnanj ter nadzorom nad lobiranjem vzpodbuja in krepi transparentnost v procesih in postopkih izvrševanja javne oblasti pri opravljanju javnih funkcij in pri upravljanju javnih zadev. Z določbo 2. odstavka 11. člena ZIntPK je zakonodajalec Komisiji zapovedal, da svoje poslovanje uredi s Poslovníkom in drugimi splošnimi akti. Poslovnik Komisije (v nad. Poslovnik) za preprečevanje korupcije ureja organizacijo in poslovanje Komisije kot samostojnega in neodvisnega državnega organa in podrobneje določa postopke, s katerimi Komisija uresničuje svoje zakonske naloge na področjih preprečevanja in omejevanja korupcije, nasprotja interesov,



krepitev integritete in transparentnosti javnega sektorja ter pravne države (1. člen). Vrste postopkov v pristojnosti Komisije opredeljuje Poslovnik v 34. členu. Ker je zbiranje in tudi objava nakazil fizičnim osebam v javnem sektorju iz naslova avtorskih in podjemnih pogodb po naravi stvari lahko v neposredni zvezi z metodami za krepitev integritete, transparentnosti, preprečevanja korupcije ter nasprotja interesov v javnem sektorju, tožnica pa je bila v času objave spornih podatkov, ki je tudi izpodbijano dejanje v tem upravnem sporu, ministrica v vladi Republike Slovenije, z vidika tožbenega argumenta o posegu v pravico iz 22. člena Ustave ni dvoma, da je tožena stranka v konkretnem primeru vodila postopek iz svoje pristojnosti.

16. Tožnica v tožbi nadalje očita, da ji je bilo v ustavno pravico iz 22. člena Ustave poseženo s tem, ker ji pred objavo podatkov o njenih prejetih honorarjih v spletni aplikaciji Supervizor, ni bila dana možnost, da bi navajala dejstva in dokaze, ki bi ji bili v korist. V zvezi s tem se najprej postavlja vprašanje, ali so sporni podatki osebni podatki. Varstvo osebnih podatkov ureja specialen materialni predpis in sicer Zakon o varstvu osebnih podatkov (ZVOP-1). Le-ta osebne podatke opredeljuje v določbi 1. točke 6. člena. Po tej določbi je osebni podatek katerikoli podatek, ki se nanaša na posameznika, ne glede na obliko, v kateri je izražen. Po presoji sodišča so zato podatki o prejetih honorarjih tožnice nedvomno osebni podatki, saj gre za informacije, ki se nanašajo na določeno ali določljivo osebo v smislu 1. in 2. točke 6. člena ZVOP-1 oziroma člena 2(a) Direktive 95/46/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. 10. 1995 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov.¹ Zmotno je zato stališče tožene stranke, da sporni podatki niso osebni podatki, ker ne gre za strukturiran niz osebnih podatkov. Vendar pa ZVOP-1 ne določa obveznosti, da bi moral organ, čim začne zbirati osebne podatke javne uslužbenke ali funkcionarke, po uradni dolžnosti to osebo obvestiti o obdelavi osebnih podatkov. Tega ne zahteva tudi določba 3. odstavka 38. člena Ustave. Z vidika ZVOP-1 in 3. odstavka 38. člena Ustave torej tožena stranka v konkretnem primeru pred objavo spornih osebnih podatkov teh podatkov ni bila dolžna poslati tožnici v izjasnitev in zato s tega vidika ne gre za poseg v pravico iz 22. člena Ustave.
17. Upoštevajoč določbo sedmega odstavka 13. člena ZIntPK, ki določa, da mora komisija, kadar se njene ugotovitve nanašajo na določeno ali določljivo fizično ali pravno osebo, osnutek ugotovitev pred javno objavo poslati tej osebi v izjasnitev, pa sodišče pritrjuje toženi stranki, da v obravnavani zadevi postopek preiskave še ni v fazi, ko bi Komisija izdelala osnutek ugotovitev, saj je zgolj pridobila

¹ V nadaljevanju: Direktiva 95/46/ES (Uradni List EU, L 281). Iz Sodbe Sodišča EU v zadevi *Rechnungshof* (C-465/00, 20. 5. 2003), kjer je šlo za vprašanje posega v varstvo osebnih podatkov uslužbencev javnih zavodov zaradi javne objave njihovih prejemkov, ki jo je opravilo Računsko sodišče, izhaja, da gre tudi v obravnavanem upravnem sporu za spor, ki spada v okvir prava EU, četudi čezmejni učinek v sporu ni izkazan.



podatke, zato po presoji sodišča tožena stranka s tem, da pred objavo spornih podatkov, le-teh ni posredovala tožnici v predhodno izjasnitev, da bi se o njih lahko izjasnila, ni kršila določbe sedmega odstavka 13. člena ZIntPK, ki pomeni izpeljavo načela zaslišanja stranke in posledično tudi ni posegla v tožničino pravico iz 22. člena Ustave, po katerem je eden od pomembnejših vidikov pravice do enakega varstva pravic kontradiktornost postopka oziroma pravica do izjave.

18. Tožnica v tožbi očita tudi, da ji je bilo z dejanjem tožene stranke poseženo v ustavno pravico iz 38. člena Ustave. Le-ta določa, da je zagotovljeno varstvo osebnih podatkov in je prepovedana uporaba osebnih podatkov v nasprotju z namenom njihovega zbiranja ter da zbiranje, obdelovanje, namen uporabe, nadzor in varstvo tajnosti osebnih podatkov določa zakon. Tožnica toženi stranki očita, da ni imela pravnega temelja za objavo podatkov o tožnici, saj določba 13. člena ZIntPK nima določb o objavi osebnih podatkov in se tožena stranka tudi ne more sklicevati na določbe ZDIJZ, saj ni ugotavljala ali gre pri podatkih o tožnici sploh za informacijo javnega značaja; osebni podatki pa se v skladu z ZVOP-1 lahko obdelujejo le v skladu z 9. členom.
19. Kot je sodišče navedlo že zgoraj, je specialen predpis, ki ureja varstvo osebnih podatkov, ZVOP-1. Po določbi prvega odstavka 9. člena tega zakona se osebni podatki v javnem sektorju lahko obdelujejo, če obdelavo osebnih podatkov in osebne podatke, ki se obdelujejo, določa zakon. Z zakonom se lahko določi, da se določeni osebni podatki obdelujejo le na podlagi osebne privolitve posameznika. Določilo 4. odstavka istega člena pa določa, da ne glede na prvi odstavek se lahko v javnem sektorju izjemoma obdelujejo tisti osebni podatki, ki so nujni za izvrševanje zakonitih pristojnosti, nalog ali obveznosti javnega sektorja, če se s to obdelavo ne poseže v upravičen interes posameznika, na katerega se osebni podatki nanašajo. Ker je bilo z izpodbijanim aktom objave podatkov nesporno poseženo v upravičen interes tožnice do zasebnosti oziroma varstva osebnih podatkov, določilo 4. odstavka 9. člena ZVOP-1 v obravnavanem primeru ne pride v poštev, ampak je za obravnavani spor bistveno določilo 1. odstavka 9. člena ZVOP-1.
20. Ključno vprašanje za razrešitev tega spora z vidika pravice do varstva osebnih podatkov iz 38. člena Ustave kot tudi z vidika pravice do varstva dostojanstva iz 21. člena Ustave, glede na to, da v konkretnem primeru prva pravica v bistvenem delu zajema tudi drugo omenjeno pravico, je v tem, ali je tožena stranka imela zakonsko podlago za obdelavo osebnih podatkov prek spletne aplikacije Supervizor, ki vključuje objavo osebnih podatkov tožnice, in če je imela zakonsko podlago, ali je ta zakonska podlaga dovolj določna in če je bil poseg v tožničini pravici v skladu z načelom sorazmernosti.



21. Štirje argumenti tožene stranke v odgovoru na tožbo glede zakonske podlage za izpodbijani akt niso pravilni. Dejstvo, da so izplačila izvajali subjekti javnega sektorja, ki so zavežanci po Zakonu o dostopu do informacije javnega značaja (ZDIJZ), ne more biti ustrezna zakonska podlaga za objavo osebnih podatkov preko spletne aplikacije Supervisor v smislu 1. odstavka 9. člena ZVOP-1. Tudi argument tožene stranke, da gre v primerih izplačil po avtorskih in podjemnih pogodbah za javna sredstva in da zato ni ovir, da se izplačila ne bi javno objavila, je prešibek in ne more pomeniti zadostne zakonske podlage za obdelavo podatkov po 1. odstavku 9. člena ZVOP-1, ki vključuje objavo. Dejstvo, da se tožena stranka sklicuje na predhodna opravila zaradi kasnejšega vodenja postopka po 13. členu ZIntPK, tudi ne more biti ustrezna zakonska podlaga in ravno tako ne sklicevanje na „novo paradigmo“ transparentnosti delovanja države. Zakonska podlaga mora biti namreč tudi dovolj določna in predvidljiva za naslovnike. Po evropski sodni praksi mora biti namreč pravna podlaga dovolj natančna, da bi naslovniki zakona lahko prilagodili svoja ravnanja, tako da mora ustrezati predvidljivosti. Takšno je tudi stališče Evropskega sodišča za človekove pravice v zadevi *Rekvényi v. Hungary* (odst. 34).² Vendar pa se v zadevi *Rechnungshof* Sodišče EU ni spustilo v konkretno presojo, ali je v avstrijski zakonodaji premalo določna pravna podlaga za objavo prejemkov z imeni javnih uslužbencev v zavodih, ki jih nadzira Računsko sodišče Avstrije, glede na to, da določba avstrijskega zakona izrecno ni predpisovala objave imen javnih uslužbencev, ampak je Sodišče EU to presojo prepustilo domačim sodiščem in s tem državi članici dalo določeno polje proste presoje.³
22. Po mnenju Upravnega sodišča sta ključni določbi, ki pomenita zakonsko podlago za obdelavo in objavo osebnih podatkov tožnice preko spletne aplikacije Supervisor, določba 1. odstavka 16. člena in določba 75. člen ZIntPK. Obdelava je namreč predvidena v določilu 1. odstavka 16. člena ZIntPK. Le-ta med drugim določa, da morajo državni organi, organi samoupravnih lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil ter druge pravne osebe javnega in zasebnega prava, komisiji na njeno obrazloženo zahtevo, ne glede na določbe drugih zakonov in ne glede na obliko podatkov v roku, ki ga določi komisija, brezplačno posredovati „vse podatke, tudi osebne“ in dokumente, ki so potrebni za opravljanje zakonskih nalog Komisije. To pomeni, da je imela tožena stranka dovolj določno zakonsko podlago za obdelavo osebnih podatkov tožnice v smislu zbiranja podatkov o omenjenih prejemkih vključno z njenim osebnim imenom. Tožbeni ugovor, da po 28. členu ZPPSPU UJP podatkov za leti 2003 in 2004 sploh ne bi smel več imeti, pa mora sodišče zavrniti, ker tožena stranka v ZIntPK nima časovnih omejitev za objavo podatkov o avtorskih in podjemnih pogodbah sklenjenih v javnem sektorju. Omenjena časovna omejitev se nanaša samo na hrambo podatkov pri UJP.

2 Sodba Sodišča EU v zadevi *Rechnungshof*, odst. 77.

3 Sodba Sodišča EU v zadevi *Rechnungshof*, odst. 92.



23. Kar zadeva zakonsko podlago za objavo osebnih podatkov tožnice, pa sodišče ugotavlja, da obdelovanje osebnih podatkov ureja ZVOP-1 v 3. točki 6. člena. Ta določba pravi, da obdelava osebnih podatkov pomeni kakršnokoli delovanje ali niz delovanj, ki se izvajajo v zvezi z osebnimi podatki, ki so avtomatizirano obdelani ali ki so pri ročni obdelavi del zbirke osebnih podatkov ali so namenjeni vključitvi v zbirko osebnih podatkov, zlasti zbiranje, pridobivanje, vpis, urejanje, shranjevanje, prilagajanje ali spreminjanje, priklicanje, vpogled, uporaba, razkritje s prenosom, sporočanje, širjenje ali drugo dajanje na razpolago, razvrstitev ali povezovanje, blokiranje ali anonimiziranje, izbris ali uničenje. Iz te zakonske določbe tako po mnenju sodišča izhaja, da je objava osebnih podatkov lahko tudi sestavni del obdelovanja osebnih podatkov. Zakonska podlaga za objavo osebnih podatkov tožnice pa je v določbi 75. člena ZIntPK. Po tej določbi se podatki, pridobljeni v skladu s tem zakonom ter podatki, določeni v evidencah v tem zakonu, smejo obdelovati le za izvajanje ukrepov in metod za krepitev integritete, za zagotavljanje transparentnosti delovanja javnega sektorja, za preprečevanje korupcije in nasprotja interesov, za nadzor nad premoženjem in sprejemanjem daril in za vodenje registra lobistov. Ker obdelava po ZVOP-1 lahko zajema tudi objavo in ker mora pristojni organ obdelavo osebnih podatkov po 75. členu ZIntPK izvajati za „namen transparentnosti delovanja javnega sektorja,“ je tožnica kot ministrica v vladi lahko predvidela, da bo pristojni organ njene prihodke iz avtorskih in podjemnih pogodb v javnem sektorju v okviru omenjenih določb ZIntPK morebiti predočil javnosti prek spletne objave ali na kakšen drug način. Pri presojanju zadostne določnosti predpisov v smislu njihove predvidljivosti za naslovnike je namreč po praksi Evropskega sodišča za človekove pravice treba upoštevati, da absolutne določnosti ni mogoče zahtevati, ker bi bilo to neuresničljivo; visoka stopnja določnosti je vsekakor zaželena, vendar pa ne sme voditi v pretirano rigidnost, kar pomeni, da so tudi splošnejše formulacije v zakonu sprejemljive in vloga sodišč je, da s sodno prakso odpravijo morebitne interpretacijske dvome.⁴

24. Upoštevajoč navedeno bi bilo mogoče priti do zaključka, da je poseg v pravico tožnice iz 38. in 21. člena Ustave predpisan z zakonom na dovolj določen način in ima legitimen namen v nadzoru nad nezdržljivostjo funkcij in dejavnosti, v nadzoru na premoženjem funkcionarjev in preprečevanjem in odpravljanjem nasprotja interesov ter korupcije ter v transparentnosti delovanja in upravljanja javnega sektorja (1., 3. in 4. točka 2. člena ZIntPK) tudi iz razloga prevencije pred morebitnimi zlorabami. K predvidljivosti in določnosti zakonske podlage namreč vsekakor prispeva tudi določba prve alineje 3. odstavka 6. člena ZDIJZ, po kateri je tožnica kot ministrica v vladi lahko pričakovala, da so informacije o porabi javnih sredstev in podatki, povezani z opravljanjem javne funkcije ali delovnega razmerja javnega uslužbenca, javnosti dostopni.⁵ Javnost torej ima pravico biti

⁴ Sodba Evropskega sodišča za človekove pravice v zadevi Rekvényi v. Hungary, odt. 34.

⁵ Po stališču Ustavnega sodišča RS iz določila 38. člena Ustave ne izhaja, da bi morali biti vsi



obveščena o porabi javnih sredstev - tudi tistih, ki so bila izplačana iz naslova avtorskih in podjemnih pogodb. Obveščanje javnosti o delu komisije je sicer na podlagi določbe prvega odstavka 18. člena ZIntPK tudi dolžnost tožene stranke.

25. Vendar pa mora Upravno sodišče zgoraj vzpostavljeni standard določljivosti v konkretnem primeru preveriti tudi preko sodne prakse Ustavnega sodišča. Okoliščine objave osebnih podatkov tožnice ne vzbujajo dvoma, da izpodbijani akt ne bi bil stvarno povezan in izveden z namenom nadzora nad nezdržljivostjo funkcij in dejavnosti, nadzora nad premoženjem funkcionarjev in preprečevanjem in odpravljanjem nasprotja interesov ter korupcije ter z namenom zagotavljanja transparentnosti delovanja in upravljanja javnega sektorja, ki izrecno izvirajo iz ZIntPK, čeprav po praksi Ustavnega sodišča niti ni nujno potrebno, da bi bil namen obdelave podatkov tudi izrecno predpisan.⁶ Poleg tega pa iz ustaljene ustavno-sodne prakse izhaja, da je poseg v informacijsko zasebnost dopusten le, če je v zakonu določno opredeljeno, kateri podatki se smejo zbirati in obdelovati.⁷ V konkretnem primeru tožnica ne uveljavlja, da je tožena stranka obdelovala in objavila več osebnih podatkov, kot bi bilo to potrebno in je torej očitno med strankama sporna samo obdelava in objava njenega osebnega imena in priimka s prejemi iz avtorskih in podjemnih pogodb. Že določilo 11. odstavka 16. člena ZIntPK predvideva, da državni organi toženi stranki na njeno zahtevo pošiljajo tudi osebne podatke in tožena stranka je ob podatkih o avtorskih in podjemnih prejemkih objavila le osebno ime in priimek tožnice, ki je najbolj osnoven osebni podatek, iz same narave stvari pa izhaja, da transparentnosti delovanja v smislu porabljanja javnih sredstev najvišjih državnih funkcionarjev, tako da je splošna javnost s temi stvarmi seznanjena, ni mogoče zagotoviti brez objave imena in priimka državnega funkcionarja. Tožeča stranka pa ni uveljavljala, da je tožena stranka objavila več osebnih podatkov, kot bi bilo to potrebno niti da so bili objavljeni občutljivi osebni podatki, ali podatki, iz katerih bi se dalo sklepati na družinski ali drug osebni položaj. Tožena stranka je ob osebnem imenu in priimku tožnice obdelovala le podatke o prejemkih na podlagi avtorskih in podjemnih pogodb in niti ne celotne prihodke tožnice iz javnih sredstev. Na tej podlagi sodišče ocenjuje, da je tožena stranka imela dovolj določno zakonsko podlago za obdelavo in objavo predmetnih osebnih podatkov tožnice in da ima ta predpisanost v zakonu tudi legitimen cilj.
26. V skladu z načelom sorazmernosti iz 3. odstavka 15. člena v zvezi z 38. členom Ustave mora sodišče v nadaljevanju presoditi še, ali je poseg v omenjeni dve pravici tudi primeren, nujen in če je v skladu z načelom sorazmernosti v ožjem pomenu besede.

nameni uporabe podatkov določeni le v enem zakonu (odločba Ustavnega sodišča v zadevi U-I-464/06 z dne 5. 7. 2007, odst. 13).

6 Odločba Ustavnega sodišča v zadevi U-I-411/06 z dne 19. 6. 2008, odst. 24-29.

7 Odločba Ustavnega sodišča v zadevi U-I-411/06 z dne 19. 6. 2008, odst. 32.



27. Poseg je bil tudi primeren v tem smislu, da je z njim dejansko mogoče doseči omenjeni legitimen cilj. Glede nujnosti posega se tožena stranka do tega niti ni opredeljevala, kajti tožnica se je omejila zgolj na vidik odsotnosti zakonske podlage. Tožena stranka je po eni strani zmotno navedla v odgovoru na tožbo, da posega v tožničine pravice sploh ni bilo, kar ne drži.⁸ Po drugi strani pa je vendarle utemeljevala tudi, da je bila obdelava potrebna za izvrševanje zakonskih pristojnosti, s čimer se sodišče lahko strinja, tožeča stranka pa temu ni argumentirano nasprotovala. Tožena stranka je namreč po določbi 5. člena ZIntPK samostojen in neodvisen državni organ *sui generis*, ki z namenom krepitve delovanja pravne države in preprečevanja njenega ogrožanja s koruptivnimi dejanji v okviru in na podlagi veljavnega pravnega reda Republike Slovenije samostojno izvršuje pristojnosti in opravlja naloge, določene v ZintPK in v drugih zakonih, pri čemer je podvržena sodnemu nadzoru glede zakonitosti njenega delovanja. Pridobljeni podatki so po presoji sodišča nujno potrebni za čim bolj celovito opravljanje zakonskih nalog tožene stranke. Sodišče se strinja s toženo stranko, da le-ta v okviru svojega delovanja opravlja naloge, vezane na ocenjevanja sistemskih in posamičnih korupcijskih tveganj in tveganj za nasprotje interesov ter kršitev obveznosti v zvezi s prepovedjo opravljanja poklicne ali druge dejavnosti, namenjene pridobivanju dohodka ali premoženjske koristi, integritete in etike, in da je bila objava osebnih podatkov tožnice z navedenimi cilji nujno povezana. Poleg tega se je objava podatkov vršila v času splošne javne razprave, ki je bila vezana na državno politiko o potrebni racionalizaciji porabe javnih sredstev v šolstvu, zato je sporna objava podatkov o avtorskih in podjemnih pogodbah za tožnico, ki je bila v tistem času ministrica v vladi za področje šolstva, prispevala h kakovosti javne razprave. Da ta element v predmetnem sporu ni nepomemben z vidika nujnosti posega v tožničine pravice, izhaja iz sodbe Evropskega sodišča za človekove pravice v zadevi *Fressoz and Riore v. France* (odst. 50), pri kateri je šlo za objavo prihodkov direktorja gospodarske družbe, pri katerem je prišlo do pomembnega dviga v prihodkih, medtem ko je kot direktor v kontekstu javnih sindikalnih zahtev nasprotoval pobudam zaposlenih za dvig plač delavcem. Poseg v tožničine pravice do varstva osebnih podatkov in dostojanstva je bil torej nujen v tem smislu, da ni bilo mogoče z milejšim ukrepom v enaki meri dosežati istega legitimnega cilja po transparentni porabi javnih sredstev državnega funkcionarja. Kar pa zadeva sorazmernost v ožjem pomenu besede, pa je potrebno pretehtati še, ali je teža posega v tožničine pravice do informacijske zasebnosti in dostojanstva v sorazmerju s koristmi, ki jih takšen poseg prinaša za javne koristi. V zvezi s tem je še enkrat pomembno, da se obdelava in objava osebnih podatkov ni nanašala na občutljive osebne podatke, ampak na podatke, za katere tudi drug zakon predvideva, da so lahko javno dostopni (1. alineja 3. odstavka 6. člena ZDIJZ), da ni bil razkrit celoten premoženjski profil tožnice, ampak zgolj prihodki

⁸ Ustavno sodišče je že v odločbi U-I-298/04 z dne 27. 10. 2005 (odst. 7) zavzelo stališče, da „iz ustaljene ustavnosodne presoje izhaja, da vsako zbiranje in obdelovanje osebnih podatkov že pomeni poseg v pravico do varstva osebnih podatkov.“



iz avtorskih in podjemnih pogodb izplačanih iz javnih sredstev in, da so bila legitimna pričakovanja tožnice kot ministrice glede njene zasebnosti, ki je vezana na del prejemkov iz javnega proračuna, upravičeno lahko samo zelo nizka. Na drugi strani pa je transparentnost glede porabe javnih sredstev v javnem sektorju izrednega pomena ne samo z vidika ZIntPK, ampak tudi z vidika aktualne splošne svobode izražanja in kakovosti javne razprave o politiki racionalne porabe javnih sredstev.

28. Ob tem sodišče pripominja, da je zgornja presoja obstoja zadostne določnosti zakonske podlage za obdelavo in objavo osebnih podatkov ter sorazmernosti posega v pravico do osebnega dostojanstva in varstva osebnih podatkov napravljena samo v neposredni povezavi s partikularnimi okoliščinami vezanimi na tožnico, ki je bila v času objave izpodbijanega akta ministrica v vladi in je bila zato njena pričakovana zasebnost v navedenem obdobju bistveno zmanjšana, njena (legitimna) pričakovanja glede morebitnega nadzora nad njenimi prihodki v javnem sektorju pa bistveno bolj predvidljiva, kar ima vpliv na oceno določnosti pravne podlage za obdelavo in objavo osebnih podatkov. Upravno sodišče namreč v upravnem sporu presoja zgolj zakonitost in ustavnost posamičnega akta in ne presoja, ali omenjena zakonska podlaga za obdelavo in objavo osebnih podatkov vzdrži tudi v primeru drugih oseb.
29. Glede na vse navedeno je sodišče tožbo tožnice na podlagi prvega odstavka 63. člena Zakona o upravnem sporu (ZUS-1) zavrnilo. Poseg v tožnični pravici iz 38. in 34. člena Ustave ni bil v nasprotju z načelom sorazmernosti in je bil v skladu z zakonom in ustavo. Zato tudi ni podlage, da bi sodišče toženi stranki naložilo, da mora podatke, ki so javno objavljeni na spletu, v aplikaciji Supervisor in se nanašajo na tožnico, v roku 3 dni po prejemu te sodbe, odstraniti s svoje spletne strani.
30. Sodišče je odločilo na seji senata, ker tožeča stranka niti tožena stranka glavne obravnave nista predlagali. Poleg tega med strankama dejstva tudi niso bila sporna, ampak je bilo sporno samo vprašanje obstoja ustrezne zakonske podlage za poseg v omenjeni pravici tožnice. Ostali predlagani dokazi pa se nanašajo na dogajanja po objavi osebnih podatkov, torej po izpodbijanem dejanju, in so posledice, ki so objavi sledile, pri čemer ni sporno, da je medijska odmevnost zadeva posegla v zasebnost in dostojanstvo tožnice, vendar je bil ta poseg sorazmeren. Tožeča stranka tudi ni predlagala nobenih dokazov, ki bi jih povezala s presojo načela sorazmernosti posega v njene pravice. Zato je sodišče odločilo na seji senata (1. odstavek 59. člena ZUS-1).
31. Ker je sodišče tožbo zavrnilo, na podlagi četrtega odstavka 25. člena ZUS-1 vsaka stranka trpi svoje stroške postopka.

PRAVNI POUK:

Zoper to sodbo je dovoljena pritožba v roku 15 dni od vročitve pisnega odpravka sodbe. Pritožba se vloži priporočeno po pošti ali neposredno pri tem sodišču v zadostnem številu izvodov za sodišče in stranke.

Pritožba mora obsegati navedbo sodbe, zoper katero se vlaga, izjavo, da se sodba izpodbija v celoti ali v določenem delu, pritožbene razloge in podpis pritožnika (335. člen ZPP v zvezi s prvim odstavkom 22. člena ZUS-1).

Če je pritožba nerazumljiva ali ne vsebuje vsega, kar je treba, da bi se lahko obravnavala, jo sodišče zavrže, ne da bi pozivalo vložnika, naj jo popravi ali dopolni (336. člen ZPP v zvezi s prvim odstavkom 22. člena ZUS-1).

Pritožbo se lahko vloži le po osebi, ki je opravila pravniški državni izpit (drugi odstavek 22. člena ZUS-1), sicer sodišče pritožbo kot nedovoljeno zavrže (smiselno drugi odstavek 89. člena ZPP v zvezi s prvim odstavkom 22. člena ZUS-1).

Ob vložitvi pritožbe mora biti plačana sodna taksa. Če sodna taksa ni plačana niti v roku, ki ga določi sodišče v nalogu za njeno plačilo in tudi niso podani pogoji za oprostitev, odlog ali obročno plačilo sodnih taks, se šteje, da je pritožba umaknjena (tretji odstavek 105. a člena ZPP v zvezi s prvim odstavkom 22. člena ZUS-1).

Ljubljana, 8. oktober 2015



Predsednik senata:
mag. Damjan Gantar, l.r.

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

