**Geodetska uprava Republike Slovenije**

**Glavni urad, Služba za pravne zadeve**

Gospa

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

E.:

[\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_](mailto:zdenka.cerne@ljubljana.si)

Številka: 090-152/2022/2

Datum: 12. 1. 2023

**Zadeva: Izvajanje Zakona o dostopu do informacij javnega značaja – mnenje**

**ministrstva**

Zveza: vaš dopis z dne 16. 12. 2022

Spoštovani,

prejeli smo vaš dopis v zvezi z zagotavljanjem dostopa do listin/dokumentov v zbirki listin katastra nepremičnin, na podlagi zahtev po Zakonu o dostopu do informacij javnega značaja (v nadaljnjem besedilu: ZDIJZ)[[1]](#footnote-1). V dopisu navajate, da Geodetska uprava Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: GURS) skladno z 82. členom [Zakona o splošnem upravnem postopku (v nadaljnjem besedilu: ZUP)](http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO1603)[[2]](#footnote-2) omogoča dostop do dokumentov upravnih zadev strankam v postopkih in drugim osebam, ki verjetno izkažejo, da imajo od tega pravno korist. Z dnem 4. 4. 2022 se je začel uporabljati nov zakon na področju evidentiranja nepremičnin – [Zakon o katastru nepremičnin (v nadaljnjem besedilu: ZKN)](http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO7952)[[3]](#footnote-3), ki v 130. členu posebej ureja dostop do listin iz zbirk listin katastra nepremičnin, registra prostorskih enot in evidence državne meje (predhodni Zakon o evidentiranju nepremičnin - ZEN[[4]](#footnote-4) ni vseboval tovrstnih določil glede dostopa do zbirk listin uradnih evidenc).

Ker želite razjasniti uporabo 130. člena ZKN v razmerju do 82. člena ZUP in posredno do ZDIJZ, prosite za podajo pravnega mnenje, in sicer:

* ali je treba določbo 130. člena ZKN šteti za *lex specialis* v razmerju do določbe 82. člena ZUP in določb ZDIJZ, ter se dostop do listin/dokumentov iz zbirke listin katastra nepremičnin (npr. geodetskih elaboratov o ureditvi meje, parcelaciji.., ki so bili podlaga za spremembe podatkov v uradni evidenci) na zahtevo po ZDIJZ za seznanitev z informacijami javnega značaja ne sme zagotavljati vsakomur, ampak na podlagi ZKN in ZUP le strankam v postopku ter osebam, ki izkažejo pravni interes ?
* ali določba 130. člena ZKN na dostop do dokumentov oziroma vsebovanih informacij javnega značaja ne vpliva in so listine iz zbirke listin katastra nepremičnin prosto dostopne prosilcem, ki jih lahko zahtevajo na podlagi ZDIJZ, z ustreznim izločanjem/prekrivanjem varovanih osebnih podatkov ?

Ministrstvo za javno upravo (v nadaljnjem besedilu: ministrstvo) kot resorno pristojno ministrstvo za sistemsko urejanje področja informacij javnega značaja, vam v nadaljevanju v skladu z 32. členom ZDIJZ posreduje pravno mnenje.

**Uporaba prvega, drugega in četrtega odstavka 82. člena ZUP**

ZUP določa, da morajo po tem zakonu postopati upravni in drugi državni organi, organi samoupravnih lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil, kadar v upravnih zadevah, neposredno uporabljajoč predpise, odločajo o pravicah, obveznostih ali pravnih koristih posameznikov, pravnih oseb in drugih strank. Šteje se, da gre za upravno zadevo, če je s predpisom določeno, da organ v neki zadevi vodi upravni postopek, odloča v upravnem postopku ali izda upravno odločbo oziroma, če to zaradi varstva javnega interesa izhaja iz narave zadeve. Posamezna vprašanja upravnega postopka so lahko za določeno upravno področje v posebnem zakonu drugače urejena, kot so urejena v tem zakonu, če je za postopanje na takem upravnem področju to potrebno. Na upravnih področjih, za katera je z zakonom predpisan poseben upravni postopek, se postopa po določbah posebnega zakona. Po določbah tega zakona pa se postopa v vseh vprašanjih, ki niso urejena s posebnim zakonom (subsidiarna uporaba zakona).

ZUP v prvem in drugem odstavku 82. členu (pregled dokumentov, obvestila o poteku postopka in dostop do informacij javnega značaja) določa, da imajo **stranke in vsakdo drug, ki verjetno izkaže, da ima od tega pravno korist,** pravico pregledovati dokumente zadeve in na svoje stroške prepisati ali preslikati potrebne dokumente v fizični ali elektronski obliki. Nadalje v četrtem odstavku določa, da v skladu z zakonom, ki ureja dostop do informacij javnega značaja, lahko, ne glede na določbe tega zakona, vsakdo ustno ali pisno zahteva od organa, da mu omogoči dostop do informacij javnega značaja v posameznih upravnih zadevah. Torej ZUP v četrtem odstavku 82. člena **le odkazuje** na uporabo določil ZDIJZ, ki ureja **dostop do informacij javnega značaja nasploh in v tem okviru tudi do tistih informacij javnega značaja, ki se (lahko) nahajajo v dokumentih zadeve.** Zato ni mogoče tolmačiti 82. člena ZUP na način, da ureja dostop strank do informacij javnega značaja, saj ureja izključno pravico do pregleda, ki vključuje prepisovanje in kopiranje.

**Uporaba 130. člena ZKN**

Namen ZKN je zagotoviti vpis pravilnih in popolnih podatkov o nepremičninah, ki izkazujejo dejansko stanje v prostoru, ter prikaz podatkov o državni meji, prostorskih enotah, naslovih in podatkov iz drugih javnih evidenc, če tako določa zakon. Kataster nepremičnin, register prostorskih enot in evidenca državne meje **so sestavljeni iz vpisanih podatkov ter zbirke listin.** Zbirke listin se vodijo in hranijo v fizični in elektronski obliki, razen evidence državne meje, kjer sezbirka listin vodi in hrani v elektronski obliki. Zbirka listin so shranjene listine, na podlagi katerih so bili opravljeni posamezni vpisi v evidenco[[5]](#footnote-5). Register naslovov je sestavljen iz vpisanih podatkov o naslovu.

ZKN v sedmem delu (Izkazovanje in izdajanje podatkov) **ureja javnost podatkov** katastra nepremičnin, evidence državne meje, registra prostorskih enot in registra naslovov (126. člen), zagotavljanje javnosti podatkov katastra nepremičnin (127) **ter posebne omejitve javnosti podatkov katastra nepremičnin (128. člen), kjer taksativno našteva podatke, ki niso javni in ne veljajo za informacijo javnega značaja.** Nadalje ZKN v 129. členu določa, da Geodetska uprava izdaja potrdila iz katastra nepremičnin in registra naslovov, ki vsebujejo vpisane podatke o parceli, stavbi, delu stavbe in naslovu stavbe.

Nadalje ZKN v 130. členu **(javnost zbirk listin in zgodovinskih podatkov**) določa:

»(1) **Vsakdo, ki izkaže pravni interes,** **ima pravico** zahtevati, da pri geodetski upravi **vpogleda v listino ali pridobi prepis listine** iz zbirke listin katastra nepremičnin, registra prostorskih enot in evidence državne meje. Pravni interes je izkazan, če podatek iz listine vpliva na pravice ali obveznosti osebe, ki zahteva vpogled v listino ali prepis listine. **O zahtevi odloča geodetska uprava na podlagi obrazložene pisne zahteve.** **V listino se vpogleda ali prepis listine se izda v skladu z omejitvami iz 126., 127. in 128. člena tega zakona.** Če listina vsebuje osebne podatke o fizičnih osebah, se na listini ali prepisu listine prekrijejo podatki o EMŠO fizične osebe in podatki o državljanstvu.

(2) **Vsakdo ima** v skladu **z omejitvami** **iz 126., 127. in 128. člena** tega zakona **pravico** **vpogledati v podatke ali pridobiti prepis podatkov** katastra nepremičnin, registra prostorskih enot, evidence državne meje in registra naslovov, ki so bili vpisani v teh evidencah na določen dan pred zadnjimi vpisanimi podatki (**zgodovinski podatki**).

(3) **Pravico zahtevati vpogled v listino ali prepis listine iz zbirke listin** katastra nepremičnin, registra prostorskih enot in evidence državne meje ter pravico zahtevati vpogled v zgodovinske podatke ali prepis zgodovinskih podatkov katastra nepremičnin, registra prostorskih enot, evidence državne meje in registra naslovov **imajo** pooblaščeni geodeti za izvajanje katastrskih postopkov in državni organi za izvrševanje uradnih nalog iz njihove pristojnosti. **Osebe iz prejšnjega stavka lahko vpogledajo v listino ali pridobijo prepis listine iz zbirke listin v izvirni obliki.«**

Iz gradiva k Predlogu zakona o katastru nepremičnin (ZKN), EPA 1620-VIII je v obrazložitvi/utemeljitvi k 130. členu ZKN zapisano:

»**Javnost zbirk listin se zagotavlja z možnostjo vpogleda ali pridobitve prepisa listine iz zbirke listin** katastra nepremičnin, registra prostorskih enot in evidence državne meje. V listine teh zbirk listin(v registru naslovov se ne vodi zbirke listin) je mogoče vpogledati ali pridobiti prepis listin, na podlagi katerih so bile vpisane spremembe podatkov za posamezno parcelo, stavbo ali del stavbe v katastru nepremičnin ali spremembe podatkov registra prostorskih enot oziroma evidence državne meje. V listino lahko vpogleda ali prepis listine (pod tem izrazom je razumeti fotokopijo, elektronski zapis) lahko pridobi:

1. **vsaka stranka** katastrskega postopka **(v skladu z 82. členom ZUP**, ki določa, da imajo **stranke** pravico pregledovati dokumente zadeve in na svoje stroške prepisati ali preslikati potrebne dokumente v fizični ali elektronski obliki), pravico vpogledati v listino ali zahtevati prepis listin iz zbirke listin **pa** ima **tudi**
2. **vsakdo, ki izkaže pravni interes.** V tem primeru je za vpogled v listino ali pridobitev prepisa listine potrebno izkazati pravni interes **v obrazloženi pisni zahtevi.** Pravni interes je pravni standard, ki je izkazan, če podatek, vpisan v listini, vpliva na pravice ali obveznosti osebe, ki zahteva prepis listine. Pravni interes se izkazuje v vsakem konkretnem primeru posebej. Omogoča upoštevanje najrazličnejših okoliščin, tako glede vlagateljev zahteve, ki želijo pridobiti prepis listine, kot tudi glede vsebine listine. Nedvomno je pravni interes izkazan, če listina (lahko) vpliva na pravni položaj vlagatelja zahteve za pridobitev prepisa listine v drugih postopkih (npr. v sodnem postopku), ali če je vlagatelj zahteve lastnik sosednjih nepremičnin.

Tudi za vpogled v listine ali pridobitev prepisa listin iz zbirke listin veljajo omejitve, ki so določene v 126., 127. in 128. členu ZKN (npr. omejitev dostopa do prepisa listin, ki so podlaga za vpis v sloj začasnih vpisov, omejitev dostopa do nejavnih podatkov, ki so posebnega pomena za obrambo, notranjo varnost in podobno). Če listina vsebuje osebne podatke o fizičnih osebah, se na prepisu listine prekrijejo podatki o EMŠO fizične osebe in podatki o državljanstvu. Drugačna ureditev – če bi na prepisu listin prekrivali vse podatke (npr. tudi ime in priimek osebe, ki se je udeležila mejne obravnave), ne bi le otežila, ampak bi praviloma onemogočila uporabo prepisa listine. Prekrivanje podatkov na prepisu listine se zaradi zagotavljanja učinkovite uporabe prepisa listine omeji samo na prekrivanje najbolj občutljivih osebnih podatkov o fizičnih osebah, to so podatki o EMŠO in o državljanstvu. **Javnost zgodovinskih podatkov se zagotavlja z vpogledom v zgodovinske podatke in prepisom teh podatkov.**

**Za pridobitev »zgodovinskih podatkov«,** to je podatkov, ki so bili vpisani v katastru nepremičnin, registru prostorskih enot, evidenci državne meje ali registru naslovov na določen dan pred zadnje vpisanimi podatki, veljajo enake omejitve kot za dostop do zadnje vpisanih podatkov (omejitve, določene v 126., 127. in 128. členu ZKN). Podatke je možno pridobiti za posamezno parcelo, stavbo ali del stavbe, o državni meji, prostorskih enotah in naslovih pa vse podatke. Zgodovinski podatki bodo dostopni v informacijskem sistemu kataster od 30. oktobra 2021 dalje, to je od dneva, ki je v 150. členu ZKN določen kot datum začetka uporabe informacijskega sistema kataster. Kot je določeno v drugem odstavku 138. člena ZKN, se migracija podatkov izvede za podatke, ki so na dan 29. september 2021 vpisani v obstoječe nepremičninske evidence geodetske uprave. Za podatke, ki so bili predhodno vpisani v evidence

(historični digitalni podatki), se prenos ne bo opravil, saj njihova struktura ne zadošča strogim kriterijem vpisa v nov informacijski sistem kataster. Zato zgodovinski podatki pred datumom 30. oktober 2021 ne bodo dostopni – »zgodovina« digitalnih podatkov v informacijskem sistemu kataster bo »nastajala« šele od dneva vzpostavitve tega novega informacijskega sistema naprej. ZKN določa posebno ureditev glede pravice do zahteve za vpogled v listino ali prepis listine iz zbirke listin in pravice do vpogleda v zgodovinske podatke ali prepis zgodovinskih podatkov za pooblaščene geodete in državni organi (npr. upravne enote) – ker podatke potrebujejo za namene izvajanja katastrskih postopkov po ZKN oziroma za namene opravljanja uradnih nalog iz njihove pristojnosti, imajo pravico dostopa do listin iz zbirke listin in zgodovinskih podatkov že po zakonu, to je po ZKN, in jim ni treba izkazovati »pravnega interesa«. Pooblaščeni geodeti in državni organi imajo dostop do listin iz zbirk listin v izvirni obliki, vključno z osebnimi podatki (kataster nepremičnin), ki se v tem primeru ne prekrivajo. **Listine iz zbirke listin so namreč v digitalni podatkovni obliki, zato samih listin, pa tudi podatkov, ki so v njih vsebovani, tehnično ni mogoče ločiti.** Posebna ureditev je omejena, določena le za subjekte, ki te podatke nujno potrebujejo pri svojem delu. Zaradi vsebine in narave njihovega dela je pričakovati korektno in zakonito uporabo teh pridobljenih podatkov (dokumenta v celoti), zato je poln obseg dostopa upravičen.»

**Povzetek**

V ZKN so posamezna vprašanja upravnega postopka urejena v skladu s potrebami posebnega upravnega področja, zato se v upravnih postopkih po ZKN postopa po določbam tega zakona (specialni predpis). Take so npr. določbe 38. in 39. člena o definiranju in izvajanju katastrskega postopka, določbe 41. člena ZKN, ki določa stranke v katastrskih postopkih in njihovo zastopanje, idr. Prav tako iz 130. člena ZKN izhaja, da je ta zakon uredil pravico različnih oseb do seznanitve s podatki/listinami, s katerimi razpolaga geodetska uprava v zvezi z njenimi pristojnostmi.Določbe navedenega zakona so torej omejene na specifične dokumente oziroma informacije, ki se vodijo z zvezi z določenimi postopki in pristojnostmi. Ta zakon ureja posebna pravila za dostopanje do navedenih informacij ter vsebujejo v zvezi s tem tudi tem postopkom ter pravicam oseb, ki se v njih nahajajo, posebej prilagojene omejitve. Po določbah ZUP se postopa v vseh vprašanjih, ki niso urejena z ZKN (subsidiarna uporaba zakona).

Glede na to, da se znotraj 130. člena ZKN posamezni odstavki štejejo za specialne »določbe« znotraj tega člena, je treba vsako zahtevo obravnavati glede na posamezni odstavek na katerega se nanaša. Tako npr. v prvem odstavku 130. člena ZKN določa pravice posameznikov, **ki izkažejo pravni interes,** do **vpogleda v listino ali pridobi prepis listine** iz zbirke listin, v drugem odstavku pa določa pravice posameznika **(vsakogar)** do vpogleda **v podatke ali pridobiti prepis podatkov** katastra nepremičnin, registra prostorskih enot, evidence državne meje in registra naslovov, ki so bili vpisani v teh evidencah na določen dan pred zadnjimi vpisanimi podatki (**zgodovinski podatki**). V tretjem odstavku ureja pravico zahtevati vpogled v listino ali prepis listine iz zbirke listin **pooblaščenih geodetov** za izvajanje katastrskih postopkov **in državnih organov** za izvrševanje uradnih nalog iz njihove pristojnosti.

Ministrstvo meni, da se o zahtevi za vpogled v listino ali pridobitev prepisa listine iz zbirke listin ter o zahtevi za vpogled v podatke ali pridobitev prepisa podatkov odloča na podlagi 130. člena ZKN, upoštevaje omejitve iz 126., 127. in 128. člena ZKN. Organ lahko zahtevo zavrne s sklepom zoper katerega je mogoča pritožba (subsidiarna uporaba ZUP). Tako uporaba predpisa je tudi v skladu s sodbo Vrhovnega sodišča št. X Ips 4/2020 z dne 27.05.2020.

Menimo, da boste na podlagi zgoraj navedenega lahko sprejemali pravilne odločitve v konkretnih upravnih zadevah. Za dajanje pojasnil v zvezi s pripravo in izvajanjem ZKN je pristojno Ministrstvo za okolje in prostor.

Strokovna mnenja glede uporabe oziroma izvajanja ZDIJZ si lahko preberete na spletni strani Sektorja za transparentnost, integriteto in politični sistem, kjer so objavljena mnenja, pojasnila in odgovori na vprašanja posameznih zavezancev, in sicer: <https://www.gov.si/teme/informacije-javnega-znacaja/>.

Lep pozdrav,

Pripravil: Mateja Mahkovec

Ciril Repnik v. d. generalne direktorice

sekretar

Poslati po E-pošti:

- naslovniku

1. Uradni list RS, št. [51/06](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2006-01-2180) – uradno prečiščeno besedilo, [117/06](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2006-01-5018) – ZDavP-2, [23/14](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2014-01-0876), [50/14](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2014-01-2077), [19/15](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2015-01-0728) – odl. US, [102/15](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2015-01-4086), [7/18](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2018-01-0275)

   in [141/22](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2022-01-3466). [↑](#footnote-ref-1)
2. Uradni list RS, št. [24/06](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2006-01-0970) – uradno prečiščeno besedilo, [105/06](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2006-01-4487) – ZUS-1, [126/07](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2007-01-6415), [65/08](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2008-01-2816), [8/10](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2010-01-0251), [82/13](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2013-01-3034), [175/20](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2020-01-3096) – ZIUOPDVE

   in [3/22](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2022-01-0014) – ZDeb. [↑](#footnote-ref-2)
3. Uradni list RS, št. [54/21](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2021-01-1047). [↑](#footnote-ref-3)
4. Uradni list RS, št. 47/06, 65/07 – odl. US in 79/12 – odl. US, 61/17 ZAID, 7/18 in 33/19. [↑](#footnote-ref-4)
5. Točka 35. 3. člena ZKN. [↑](#footnote-ref-5)