



REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA JAVNO UPRAVO

INŠPEKTORAT ZA JAVNI SEKTOR

Tržaška cesta 21, 1000 Ljubljana

T: 01 478 83 84

E: gp.ijs@gov.si

I: www.ijs.gov.si

Številka: 0610-555/2022-6

Datum: 11. 8. 2023

Upravni inšpektor Inšpektorata za javni sektor izdaja na podlagi 307. f člena Zakona o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 24/06 – uradno prečiščeno besedilo, 105/06 - ZUS-1, 126/07, 65/08, 8/10, 82/13, 175/20 - ZIUOPDVE in 3/22 - ZDeb - v nadaljevanju ZUP), v zadevi inšpekcijskega nadzora Informacijskega pooblaščenca, Dunajska cesta 22, 1000 Ljubljana (v nadaljevanju IP), ki ga zastopa informacijska pooblaščenka Mojca Prelesnik,

ZAPISNIK o opravljenem inšpekcijskem nadzoru

Inšpekcijski nadzor IP je bil uveden kot načrtovani prioritetni inšpekcijski nadzor, v skladu z Letnim načrtom dela Inšpektorata za javni sektor za leto 2023. Inšpekcijski nadzor je zajemal nadzor nad izvajanjem določb ZUP in Zakona o inšpekcijskem nadzoru (Uradni list RS, št. 43/07 – uradno prečiščeno besedilo in 40/14 - v nadaljevanju ZIN) in določb materialnih predpisov uporabljeni v upravnih postopkih, in sicer v delih, ki se nanašajo na določanje postopka (procesne določbe materialnih predpisov).

Inšpekcijski nadzor je bil izveden 15. 6. 2023 v prostorih IP.

Pri inšpekcijskem nadzoru je bila prisotna:

- mag. Eva Kalan Logar, vodja nadzornikov v IP.

Upravni inšpektor pri nadzoru ni opravljal nadzora nad izvajanjem določb Uredbe o upravnem poslovanju (Uradni list RS, št. 9/18, 14/20, 167/20, 172/21, 68/22, 89/22 in 135/22 - v nadaljevanju UUP), saj ta za IP ne velja. UUP v prvem odstavku 1. člena namreč določa obseg organov, na katere se navedena uredba nanaša, oziroma katere organe¹ navedena uredba zavezuje.

Glede na pravni položaj IP, ki ga tretji odstavek² 6. člena Zakona o javnih uslužbencih (Uradni list RS, št. 63/07 – uradno prečiščeno besedilo, 65/08, 69/08 – ZTFI-A, 69/08 – ZZavar-E, 40/12 – ZUJF, 158/20 – ZIntPK-C, 203/20 – ZIUPOPDVE, 202/21 – odl. US in 3/22 – ZDeb) opredeljuje kot drug državni organ, ki ni organ državne uprave, ter glede na to, da med organe državne uprave (za katere veljajo določbe UUP) zakon šteje le ministrstva, organe v sestavi ministrstev, vlade službe in upravne enote, UUP za IP ne velja.

Upravni inšpektor je IP 7. 8. 2023 posredoval Osnutek zapisnika o inšpekcijskem nadzoru št. 0610-555/2022 z namenom, da se z vsebino ugotovitev predhodno seznaniti in nanj do 11. 8. 2023 poda morebitne pripombe ali pojasnila. S strani IP je IJS dne 10. 8. 2023 prejel pripombi na

¹ 1. odstavek 1. člena UUP: » Ta uredba ureja upravno poslovanje organov državne uprave, organov samoupravnih lokalnih skupnosti ter drugih pravnih in fizičnih oseb, če na podlagi javnih pooblastil opravljajo upravne naloge (v nadaljnjem besedilu: organ) in ni s to uredbo določeno drugače.«

² »drug državni organ je Državni zbor, Državni svet, Ustavno sodišče, Računsko sodišče, Varuh človekovih pravic, pravosodni organ in drug državni organ, ki ni organ državne uprave«

ugotovitve o opravljenem nadzoru in se do njiju opredelil, kot je to razvidno iz nadaljevanja tega zapisnika.

I. Razlog inšpekcijskega nadzora

Inšpektorat za javni sektor - v nadaljevanju IJS je dne 2. 11. 2022 prejel pobudo za inšpekcijski nadzor v zvezi z inšpekcijskim postopkom, ki ga je vodil IP. Prijavitelj v pobudi očita IP, da je postopek vodil pristransko, da mu je bila kršena pravica do izjave v postopku in da mu ni bila posredovana vsa dokumentacija inšpekcijske zadeve. Dne 13. 6. 2023 je IJS prejel pobudo za inšpekcijski nadzor zaradi kršitve določb odločanja v razumnem roku na podlagi ZUP in na podlagi določb Uredbe (EU) 2016/679 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. aprila 2016 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov ter o razveljavitvi Direktive 95/46/ES (Splošna uredba o varstvu podatkov) – v nadaljevanju Splošna Uredba.

IJS je prejeti pobudi evidentiral pod:

- 0610-555/2022 in
- 0610-316/2023.

Očitkov, ki se nanašajo na vsebinsko odločanje na podlagi materialnega predpisa, upravni inšpektor ni presojal, ker to ne spada v pristojnosti upravne inšpekcije.

II. Normativni okvir

ZUP v 3. členu določa:

»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.«

ZIN določa³, da se glede vseh postopkovnih vprašanj, ki niso urejena s tem zakonom ali s posebnim zakonom iz prejšnjega odstavka, uporablja zakon, ki ureja splošni upravni postopek.

III. Ugotovitve

1. Zadeva št. 0610-555/2022 - vodenje inšpekcijskega postopka obdelave osebnih podatkov št. 0611-128/2020

Dne 2. 11. 2022 je IJS prejel pobudo za uvedbo inšpekcijskega nadzora pri IP. Prijavitelj v pobudi očita IP, da je postopek vodil pristransko, da mu je bila kršena pravica do izjave v postopku in da mu ni bila posredovana vsa dokumentacija inšpekcijske zadeve.

Upravni inšpektor je zaradi časovne oddaljenosti zadeve ter obsežnosti zadeve (v času nadzora je v zadevi evidentiranih 81 dokumentov) v tej zadevi presojal samo tiste dokumente, ki se nanašajo na vloženo pobudo glede izjave v postopku in posredovanja vse dokumentacije inšpekcijske zadeve.

³ Drugi odstavek 3. člena ZIN.

Dne 9. 3. 2020 je IP z dopisom št. 0611-128/2020/1 Računskemu sodišču RS predlagal, da uvede revizijo na Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport - v nadaljevanju MIZŠ, ker je na podlagi zbranih podatkov in uvedbe inšpekcijskega nadzora delovanja sistemov informacijske podpore predpisanega vodenja dokumentacije in zbirk podatkov s področja vzgoje in izobraževanja ugotovil, da posamezne šole, vrtci in druge izobraževalne ustanove samo izbirajo svoje pogodbene partnerje za izvedbo tovrstnih storitev. IP je v dopisu navedel, da je takšna izbira iz »vidika obveznosti, ki so predmet nadzora IP, neustrezna, neenotna ter celo neustrezna«.

- Pri presoji tega dokumenta je inšpektor opravil tudi presojo očitka prijavitelja o tem, da je takšno ravnanje IP pristransko, saj naj bi o tem, da je takšen model poslovanja inšpekcijskega zavezanca splošno neprimeren, nepošten in do šol izkoriščevalski, obvestil Računsko sodišče brez da bi IP uvedel postopek. Po mnenju upravnega inšpektorja je ta očitek, neutemeljen.

-

V skladu z določili četrte alineje prvega odstavka 32. člena ZIN ima inšpektor pravico in dolžnost, da v primeru, če pri opravljanju nalog inšpekcijskega nadzora ugotovi, da je kršen zakon ali drug predpis oziroma drug akt, katerega izvajanje nadzoruje, da predlaga pristojnemu organu sprejem določenih ukrepov. V konkretnem primeru je IP Računskemu sodišču RS predlagal, da v MIZŠ uvede revizijski postopek glede porabe javnih sredstev, saj MIZŠ glede javnega naročanja ne opravlja svoje vloge, pri čemer pa samo navaja kakšna sredstva so prejeli posamezni izvajalci teh storitev in se ne opredeljuje do njihovih ravnanj.

- Ne glede na dejstvo, da se UUP za IP ne uporablja, pa bi po mnenju upravnega inšpektorja IP moral ta dopis evidentirati pod drugim klasifikacijskim znakom in ne pod klasifikacijskim znakom št. 0611, ki se uporablja za inšpekcijske zadeve.

IP je dne 15. 6. 2020 z dopisom št. 0611-128/2020/2 inšpekcijskega zavezanca pozval, da poda pisna pojasnila.

IP je dne 12. 8. 2020 prejel pisno pojasnilo inšpekcijskega zavezanca.

V nadaljevanju zadeve so evidentirani razni dokumenti, ki za presojo tega postopka niso pomembni.

IP je dne 22. 9. 2020 prejel zahtevo inšpekcijskega zavezanca, da se mu posredujejo kopije dokumentov iz inšpekcijske zadeve 0611-128/2020.

IP je dne 7. 10. 2020 z dopisom št. 0611-128/2020/19 posredoval del zahtevane dokumentacije in inšpekcijskega zavezanca seznanil, da je izločil dokumente od zaporedne številke 5 do 8 in od številke 13 do 15.

- Upravni inšpektor pojasnjuje, da je takšno ravnanje nepravilno in da bi o tem, da inšpekcijskemu zavezancu ne posredujejo dokumentov od zaporedne številke 5 do 8 in od številke 13 do 15 moral odločiti s sklepom in ne z dopisom.
- Ni sporno, da je bilo ravnanje IP, s tem ko inšpekcijskemu zavezancu ni omogočil seznanitev z dokumenti, ki v skladu s 16. členom ZIN predstavljajo izjemo od določb 82. člena ZUP pravilno, vendar bi o tem moral IP odločiti s sklepom in ne z dopisom. ZUP v prvem odstavku 82. člena med drugim določa, da imajo stranke pravico pregledovati dokumente zadeve in na svoje stroške prepisati ali preslikati potrebne dokumente v fizični ali elektronski obliki. Vloge občanov in organizacij ter opozorila inšpekcijskih organov niso zahteve za uvedbo inšpekcijskega postopka, ampak glede na tretji odstavek 24. člena

ZIN le pobude organu, da uvede postopek po uradni dolžnosti. Upošteva je zgoraj navedeno in določbe ZIN, po katerih mora inšpektor varovati tajnost, s katero se seznanj pri opravljanju nalog inšpekcijskega nadzora in dolžnost inšpektorja, da varuje tajnost vira prijave in vira drugih informacij, na podlagi katerih je opravil inšpekcijski nadzor (drugi odstavek 16. člena ZIN) IP utemeljeno ni ugodil zahtevi za vpogled v dokumente od zaporedne številke 5 do 8 in od številke 13 do 15. Vendar bi v zadevi moral odločati na podlagi določb 82. člena ZUP in o tem izdati sklep o zavrnitvi.

IP je dne 21. 10. 2020 prejel zahtevo inšpekcijskega zavezanca, da se mu posredujejo kopije dokumentov iz inšpekcijske zadeve št. 0613-237/2018 in št. 0613-307/2013.

IP je dne 6. 11. 2020 z dopisom št. 0611-128/2020/23 inšpekcijskemu zavezancu posredoval del zahtevane dokumentacije in ga seznanil, da je izločil del dokumentov, ki predstavljajo varovane podatke.

- Upravni inšpektor tudi pri tem dopisu ugotavlja enake kršitve, kot so bile že ugotovljene pri presoji dopisa št. 0611-128/2020/19 z 7. 10. 2020 in jih v izogib ponavljanju ne navaja več.

IP je dne 23. 11. 2020 prejel zahtevo inšpekcijskega zavezanca za izločitev državne nadzornice IP iz postopka.

Predstojnica IP je dne 4. 12. 2020 inšpekcijskemu zavezancu izdala Sklep št. 0611-128/2020/27, s katerim je njegovo zahtevo za izločitev državne nadzornice IP, zavrnila. V uvodu so kot pravne podlage navedeni 38. in 39. člen ZUP, drugi odstavek 3. člena ZIN, 2. člen Zakona o informacijskem pooblaščenju (Uradni list RS, št. 113/05 in 51/07 – ZUstS-A - v nadaljevanju ZInfP) in 50. člen takrat veljavnega Zakona o varstvu osebnih podatkov (Uradni list RS, št. 86/04, 113/05 – ZInfP, 51/07 – ZUstS-A in 94/07 – uradno prečiščeno besedilo - v nadaljevanju ZVOP-1).

- Upravni inšpektor pojasnjuje, da je v uvodu potrebno navajati samo predpis o pristojnosti organa⁴, ki pa je v konkretnem primeru samo 38. člen ZUP, ki določa kdo odloča o izločitvi uradne osebe. Ostale v uvodu navedene pravne podlage so neustrezne in ne predstavljata pravne podlage za izdajo sklepa o izločitvi.

V nadaljevanju zadeve so evidentirani razni dokumenti, ki za presajo tega postopka niso pomembni.

IP je dne 22. 2. 2021 prejel Sklep Upravnega sodišča RS št. I U 35/2021-5 z dne 17. 2. 2021, s katerim je bila tožba inšpekcijskega zavezanca zoper Sklep IP št. 0611-128/2020/27 z dne 4. 12. 2020, zavrnjena.

V nadaljevanju zadeve so evidentirani razni dokumenti, ki za presajo tega postopka niso pomembni.

IP je dne 22. 7. 2022 z dopisom št. 0611-128/2020/66 inšpekcijskega zavezanca seznanil s svojimi ugotovitvami in ga pozval, da se v postavljenem roku do njih opredeli.

IP je dne 2. 9. 2022 prejel odziv in pojasnila zavezanca na njegov dopis št. 0611-128/2020/66 z 22. 7. 2022. V dopisu je inšpekcijski zavezanec zahteval tudi izločitev državne nadzornice IP iz postopka in zahtevo za posredovanje celotne dokumentacije zadeve št. 0611-128/2020.

⁴ ZUP s komentarjem. Inštitut za javno upravo, Ljubljana, 2004.

Predstojnica IP je dne 11. 10. 2022 inšpekcijskemu zavezancu izdala Sklep št. 0611-128/2020/68, s katerim je njegovo zahtevo za izločitev državne nadzornice IP, zavrnila. V uvodu so kot pravne podlage navedeni enaki členi predpisov, kot so bili navedeni že v Sklepu IP št. 0611-128/2020/27 z dne 4. 12. 2020.

- Upravni inšpektor tudi pri tem Sklepu ugotavlja enako kršitev, ki je bila že ugotovljena pri presoji Sklepa IP št. 0611-128/2020/27 z dne 4. 12. 2020 in jih v izogib ponavljanju ne navaja več.

IP je dne 13. 10. 2022 inšpekcijskemu zavezancu izdal Sklep št. 0611-128/2020/69, s katerim je njegovi zahtevi za vpogled v spis zadeve št. 0611-128/2020 delno ugodil. V uvodu so kot pravne podlage navedeni 82. člen ZUP, drugi odstavek 3. člena ZIN v povezavi z drugim odstavkom 16. člena ZIN, 2. in 8. člen ZInfP.

- Upravni inšpektor pojasnjuje, da je v uvodu potrebno navajati samo predpis o pristojnosti organa, ki pa je v konkretnem primeru samo 82. člen ZUP, ki določa pravila glede pregleda dokumentov. Ostale v uvodu navedene pravne podlage so neustrezne in ne predstavljata pravne podlage za izdajo sklepa o pregledu dokumentacije.

IP je pojasnil:

»IP je glede navajanja predpisov o pristojnosti organa, kot to določa prvi odstavek 212. člena ZUP, vedno sledil usmeritvam, kot te izhajajo npr. tudi iz komentarja ZUP iz leta 2020⁵, da mora biti iz te navedbe razvidna stvarna pristojna IP za odločanje v konkretni zadevi, torej da je treba navesti določbe področnih predpisov, ki določajo pristojnost organa za odločanje v posamezni zadevi. Zgolj navedba določbe ZUP po mnenju IP ne zadošča, saj zgolj iz take navedbe še ne izhaja pristojnost IP, da odloča v konkretni zadevi, temveč mu pristojnost za uporabo določbe ZUP dajejo šele materialni predpisi kot so ZInfP, Splošna uredba o varstvu podatkov, ZVOP-2, v določenih primerih tudi ZIN.«

Presoja upravnega inšpektorja:

Upravni inšpektor se strinja z navedenim mnenjem, da kadar gre za meritorno odločanje o zadevi, kjer je podana stvarna pristojnost organa, da ta v uvodu upravnega akta navaja tudi materialne določbe predpisa.

Vendar v konkretnem primeru ni šlo za meritorno odločanje na podlagi materialnega predpisa, ampak za zahtevo stranke za vpogled v zadevo (za pregledovanje, prepisovanje in preslikovanje dokumentov), ki se vodi pri organu, katera pravila so določena v 82. členu ZUP in ne v materialnem predpisu. Pravica stranke do vpogleda v dokumente zadeve, ki jo ta uresničuje na podlagi prvega odstavka 82. člena ZUP, je procesne narave. Zato je dovolj, da je v uvodu naveden samo predpis o pristojnosti organa, ki pa je glede na vsebino odločanja v konkretnem primeru samo 82. člen ZUP, ki dejansko predstavlja pravno podlago za izdajo sklepa. Zato so ostale v uvodu navedene pravne podlage neustrezne, saj določa pristojnost organov za opravljanje inšpekcijskega nadzora in ne pravno podlago za odločitev o vpogledu v zadevo.

- Upravni inšpektor ugotavlja, da je izrek sklepa pomanjkljiv in zaradi tega nedoločen, saj iz njega ni mogoče določiti osebe, o katere pravici je bilo odločeno. Navedeno je namreč *»Vlogi vlagatelja z dne za vpogled.....se delno ugodi. Vlagatelju se dovoli...«*, ni pa navedenih podatkov stranke (ime in naslov). Upravni inšpektor zato še posebej izpostavlja pomen izreka upravne odločbe, saj je izrek najpomembnejši del odločbe, ker se edino z izrekom določajo pravice in obveznosti

⁵ Komentar ZUP, 2. knjiga, ur. Polonca Kovač in Erik Kerševan, Uradni list RS d.o.o. in Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, Ljubljana, 2020.

strank, in med vsemi sestavnimi deli odločbe izrek edini pridobi status dokončnosti, pravnomočnosti in izvršljivosti. Navedeno predstavlja kršitev določb 213. člena ZUP.

IP je pojasnil:

»Določba 213. člena ZUP, ki govori o izreku odločbe, določa, da se v izreku odloči o predmetu postopka in o vseh zahtevkih strank. Določba 212. člena ZUP, ki govori o uvodu odločbe, pa določa, da mora ta vsebovati ime organa, ki odločbo izdaja, predpis o njegovi pristojnosti, način uvedbe postopka, osebno ime stranke in njenega morebitnega zakonitega zastopnika ali pooblaščenca ter na kratko označeno zadevo, za katero gre v postopku. Iz navedenega tako po mnenju IP izhaja, da se konkretni podatki o stranki navedejo le v uvodu (in ne (tudi) v izreku). Določba 213. člena ZUP namreč ni napisana na način, da bi moral izrek obvezno vsebovati tudi podatke o stranki (z imenom, priimkom in naslovom). Tako prakso zavzema npr. tudi Upravno sodišče (in tudi vsa druga sodišča), saj v izreku svojih sodb nikoli ne navaja imen strank (z njihovimi naslovi). Poleg tega IP meni, da bi lahko bilo navajanje strank z imeni in naslovi v izreku odločbe/sklepa celo škodljivo, saj bi v primeru, da bi stranka v času po izdaji inšpekcijske odločbe, do izteka roka za izvršitev ukrepov, spremenila svoje ime/naziv ali naslov, to lahko pod vprašaj postavilo izvršljivost take odločbe.«

Presoja upravnega inšpektorja:

- Upravni inšpektor se ne strinja z navedenim mnenjem in ponovno pojasnjuje, da je izrek najpomembnejši del odločbe, ker se edino z izrekom določajo pravice in obveznosti strank, in med vsemi sestavnimi deli odločbe izrek edini pridobi status dokončnosti, pravnomočnosti in izvršljivosti.

Takšno stališče je v knjigi⁶ navedla tudi priznana pravna strokovnjaka, ki deluje na področju upravnega prava, dr. Polonca Kovač, ki je v prvi alineji na 438 strani navedla: »ZUP določa obvezne in neobvezne sestavine izreka...Obvezne sestavine izreka po ZUP, ki jih mora imeti vsaka odločba....., so po tem členu naslednje...; pri tem je treba nujno odločitev individualizirati, tako da nosilec pravice ali obveznosti izhaja neposredno iz izreka, čeprav je ime stranke navedeno na primer že v uvodu, saj le izrek pridobi pravne učinke.«

Zato upravni inšpektor vztraja, da je izrek sklepa pomanjkljiv in zaradi tega nedoločen, saj iz njega ni mogoče določiti osebe, o katere pravici je bilo odločeno.

V nadaljevanju zadeve so evidentirani razni dokumenti, ki za presojo tega postopka niso pomembni.

IP je dne 25. 1. 2023 inšpekcijskemu zavezancu izdal Odločbo št. 0611-128/2020/72, s katero mu je odredil odpravo nepravilnosti v zvezi z izvajanjem določb Splošne uredbe. V uvodu so kot pravne podlage navedeni 2. in 8. člen ZInfP, 37. in 54. člen ZVOP-1, prvi odstavek 32. člena ZIN ter Splošna uredba.

- Upravni inšpektor tudi pri tem dokumentu ugotavlja, da je izrek odločbe pomanjkljiv in zaradi tega nedoločen, saj iz njega ni mogoče določiti osebe, o katere pravici je bilo odločeno. Navedeno je namreč »Zavezanec mora zaradi.....«, ni pa navedenih podatkov stranke (ime in naslov).

IP je dne 13. 2. 2023 prejel po elektronski pošti vlogo inšpekcijskega zavezanca za podaljšanje roka za izvršitev ukrepov iz Odločbe št. 0611-128/2020/72 z 25. 1. 2023.

⁶ Komentar ZUP, 2. knjiga, ur. Polonca Kovač in Erik Kerševan, Uradni list RS d.o.o. in Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, Ljubljana, 2020.

IP je dne 16. 2. 2023 inšpekcijskemu zavezancu poslal dopis št. 0611-128/2020/74, da svojo vlogo za podaljšanje roka za izvršitev ukrepov iz Odločbe št. 0611-128/2020/72 z 25. 1. 2023 dopolni.

IP je dne 23. 2. 2023 prejel dopolnitev vloge inšpekcijskega zavezanca podaljšanje roka za izvršitev ukrepov iz Odločbe št. 0611-128/2020/72 z 25. 1. 2023.

IP je dne 6. 3. 2023 inšpekcijskemu zavezancu izdal Sklep št. 0611-128/2020/76, s katerim je njegovo vlogo za podaljšanje roka za izvršitev ukrepov iz Odločbe št. 0611-128/2020/72 z 25. 1. 2023, zavrgel.

IP je dne 13. 2. 2023 prejel dopis Upravnega sodišča RS št. I U 290/2023-1 skupaj s tožbo inšpekcijskega zavezanca zoper 1., 2. in 3. točko izreka Odločbe št. 0611-128/2020/72 z 25. 1. 2023.

V nadaljevanju zadeve so evidentirane pripravljalne vloge IP in inšpekcijskega zavezanca za Upravno sodišče RS ter preklic pooblastila pooblaščenki, ki za presojo tega postopka niso pomembni.

V času nadzora Upravno sodišče RS še ni odločilo o tožbi inšpekcijskega zavezanca.

Upravni inšpektor ugotavlja, da so bile v postopku ugotovljene procesne nepravilnosti, ki so navedene v zapisniku (upravni inšpektor se v dejansko stanje in materialni predpis ni spuščal, ker za takšno presojo ni pristojen).

2. Zadeva št. 0610-316/2023 – kršitev določb odločanja v razumnem roku na podlagi določb ZUP in Splošne Uredbe št. 0611-378/2020

Dne 13. 6. 2023 je IJS prejel pobudo za inšpekcijski nadzor zaradi kršitve določb odločanja v razumnem roku na podlagi ZUP in na podlagi določb Splošne Uredbe. Prijavitelj v pobudi navaja, da Splošna Uredba določa, da je treba stranke obveščati na vsake 3 mesece od začetka postopkov, veljavni Zakon o varstvu osebnih podatkov (Uradni list RS, št.163/22 – v nadaljevanju ZVOP-2) pa v poglavju o postopkih določa, da je treba postopke zaključiti v treh mesecih, kar pa IP ne spoštuje.

Prišotna pri pregledu je pojasnila, da v konkretnem primeru ne gre za postopek, ki se vodi na zahtevo prijavitelja s posebnim položajem, torej posameznika, ki meni, da obdelava njegovih osebnih podatkov s strani upravljavca ali obdelovalca krši določbe zakonodaje s področja varstva osebnih podatkov, ki se vodi po določbah ZUP in zanj veljajo roki po Splošni uredbi o varstvu podatkov⁷ in 31. členu⁸ ZVOP-2. Konkretni postopek se vodi po uradni dolžnosti in skladno z določbami ZIN in ZUP in za katerega roki iz zgoraj navedenih predpisov ne veljajo.

Prišotna pri pregledu je še pojasnila:

»Področje uporabe piškotkov je izrazito čezmejno in slovenske spletne strani v veliki meri uporabljajo sledilne tehnologije ponudnikov iz drugih držav, npr. Google (npr. Google Analytics), spletna družbena omrežja (npr. Facebook Pixel), oglaševalski ponudniki. Zato je v zadnjih letih

⁷ člen 78/2: »Brez poseganja v katero koli drugo upravno ali izvensodno sredstvo ima vsak posameznik, na katerega se nanašajo osebni podatki, pravico do učinkovitega pravnega sredstva, kadar nadzorni organ, ki je pristojen na podlagi členov 55 in 56, ne obravnava pritožbe ali če posameznika, na katerega se nanašajo osebni podatki, v treh mesecih ne obvesti o stanju zadeve ali odločitvi o pritožbi, vloženi na podlagi člena 77.«

⁸ »V primeru prijave prijavitelja s posebnim položajem nadzorni organ uvede postopek nadzora, ko prijava vsebuje sestavine, kot jih za vlogo določa zakon, ki ureja splošni upravni postopek, ter navedbo upravljavca ali obdelovalca in navedbo kršitev pri obdelavi ali varnosti njegovih osebnih podatkov, iz katerih izhaja kršitev predpisov iz prejšnjega člena. Nadzorni organ o prijavi odloči z odločbo najpozneje v roku treh mesecev po prejemu prijave. Rok lahko nadzorni organ zaradi zahtevnosti obravnavanja zadeve s sklepom podaljša za največ en mesec.

predvsem v ospredju usklajevanje z drugimi nadzornimi organi v EU glede kršitev na področju piškotkov, saj se presoja zakonitosti namestitve piškotkov (veljavna privolitve) presoja skladno z določbami Splošne uredbe o varstvu podatkov, ki velja enako za vse članice EU. V začetku 2023 smo tako nadzorni organi v okviru Evropskega odbora za varstvo podatkov izdali poročilo o t. i. cookie banners oziroma mehanizmih za privolitev, ki opisuje, kakšne prakse načeloma pomenijo kršitev pravil: https://edpb.europa.eu/system/files/2023-01/edpb_20230118_report_cookie_banner_taskforce_en.pdf. IP glede na to poročilo trenutno posodablja svoje smernice o piškotkih, oboje pa bo upoštevano tudi v nadaljnjih postopkih inšpekcijskega nadzora.

Poleg tega IP formalno sodeluje z drugimi nadzornimi organi v EU tudi v čezmejnih postopkih nadzora na področju piškotkov, predvsem ko gre za piškotke, ki zadevajo tudi slovenske uporabnike oziroma, ki jih uporabljajo slovenske spletne strani. V teh postopkih je v ospredju vprašanje zakonitosti prenosa osebnih podatkov v tretje države (izven EU), glede česar pa se vsaj v zvezi z zakonitostjo prenosov podatkov v ZDA situacija pogosto spreminja in če je tak prenos trenutno nezakonit bo s sprejetjem novega sklepa o ustreznosti jeseni letos postal spet zakonit. Vsi organi v EU smo npr. prejeli prijave in pritožbe glede Google Analytics piškotkov, kjer se prav tako usklajujemo glede izrekanja ukrepov. V tem oziru smo v okviru Evropskega odbora za varstvo podatkov aprila 2021 izdali poročilo, ki je dostopno tu: https://edpb.europa.eu/news/news/2023/edpb-promotes-consistent-approach-101-noyb-data-transfers-complaints_en.

Na tej spletni strani so dostopni vsi dokumenti, ki izkazujejo kako se nadzorni organi držav članic EU v okviru EDPB usklajujemo glede Direktive o zasebnosti in elektronskih komunikacijah, večina glede piškotkov: https://edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/topic/e-privacy_en.

Pomembno je namreč, da na ravni EU vsi nadzorni organi za varstvo osebnih podatkov stremimo k usklajeni ureditvi (tudi glede na to, da po uveljavitvi Splošne uredbe o varstvu podatkov v vseh državah članicah veljajo enaka pravila) in da za spletne strani v Sloveniji ne obstajajo drugačna pravila kot za tiste v sosednjih državah.«

Upravni inšpektor ugotavlja, da je v tej zadevi evidentiranih devet (9) prijav, ki so jih podali različni prijavitelji zoper istega inšpekcijskega zavezanca zaradi uporabe piškotkov in drugih sledilnih tehnologij v nasprotju s predpisi, in sicer:

- dne 1. 7. 2020 pod zaporedno št. 1;
- dne 8. 10. 2020 pod zaporedno št. 3;
- dne 8. 12. 2020 pod zaporedno št. 5;
- dne 14. 12. 2020 pod zaporedno št. 7 - povpraševanje prijavitelja o stanju zadeve;
- dne 24. 6. 2021 pod zaporedno št. 9;
- dne 24. 6. 2021 pod zaporedno št. 11 - dopolnitev prijave;
- dne 24. 6. 2020 pod zaporedno št. 12 – dodatna dopolnitev prijave;
- dne 10. 1. 2022 pod zaporedno št. 13 in
- dne 11. 1. 2022 pod zaporedno št. 15 ponovna prijava kršitve.

IP je prijaviteljem v skladu z določili 17. člena⁹ UUP seznanil o prejemu pobude in da bo zadeva obravnavana v skladu s pristojnostmi IP, in sicer.

- dne 1. 7. 2020 pod zaporedno št. 2;
- dne 9. 10. 2020 pod zaporedno št. 4;
- dne 8. 12. 2020 pod zaporedno št. 6;
- dne 18. 12. 2020 pod zaporedno št. 8;
- dne 24. 6. 2021 pod zaporedno št. 10;
- dne 24. 6. 2021 pod zaporedno št. 11 in
- dne 11. 1. 2022 pod zaporedno št. 14.

⁹ »Organ odgovori na vse dopise, iz katerih je mogoče razbrati pričakovanje odgovora organa in identiteto pošiljatelja, razen če se vsebina dopisa nanaša na postopek, ki se še vodi pri organu, če je dopis šikanozen ali če je organ pošiljatelju na bistveno podobno vprašanje že odgovoril. Organ odgovori najpozneje v 15 dneh po prejemu dokumenta. Odgovor pošlje pošiljatelju na naslov, ki izhaja iz dopisa.«

- Upravni inšpektor ugotavlja, da je IP pri ravnanju s prejetimi pobudami sledil določbi UUP in priporočilom Ministrstva za javno upravo ter prijavitelja seznanil o prejemu pobude in da bo zadeva obravnavana v skladu s pristojnostmi IP. Ministrstvo za javno upravo je v zvezi izvajanja določb 18. člena UUP leta 2015 izdalo Priporočila¹⁰ v katerih je med drugim navedlo, da so organi zavezani k odgovarjanju v skladu z načeli usmerjenosti uprave k uporabniku v povezavi z načeli odprtosti, javnosti, preglednosti in transparentnosti, strokovnosti, kakovosti, ažurnosti ter tudi prijaznosti v širšem smislu, s čimer je mišljeno zagotavljanje spoštovanja osebnosti in osebnega dostojanstva strank, kakor tudi čim hitrejše in lažje uresničevanje njihovih pravic in obveznosti. Glede odgovarjanja pobudnikom v inšpekcijskih postopkih, je MJU v Priporočilih navedlo:
»Zaradi specifične določbe 24. člena ZIN inšpekcijskih organov 18. člen UUP neposredno ne zavezuje, ko gre za komunikacijo s prijaviteljem v inšpekcijskem postopku. Inšpekcijski organ naj prijavitelja – pobudnika za izvedbo inšpekcijskega nadzora – na njegovo zahtevo obveščajo po zaključku nadzora oziroma obravnave zadeve. Pri tem naj ob prejemu pobude zgolj smiselno postopajo po določbah 18. člena UUP tako, da pobudnika – prijavitelja – obvestijo o obravnavi pobude v roku 15 dni od prejema pobude.«
- Pri presoji tega dokumenta je inšpektor opravil tudi presojo očitka prijavitelja o tem, da IP krši določbe odločanja v razumnem roku na podlagi določb ZUP in na podlagi določb Splošne Uredbe. Po mnenju upravnega inšpektorja je ta očitek, neutemeljen. V konkretnem primeru gre za inšpekcijski postopek, ki se uvede po uradni dolžnosti in ne na zahtevo stranke. Prijavitelj ne more zahtevati, da inšpektor uvede¹¹ inšpekcijski postopek, ker je to odločitev inšpektorja in ne prijavitelja. Prijava oziroma pobuda za inšpekcijski nadzor ne pomeni formalne zahteve za uvedbo inšpekcijskega postopka, ampak je le podlaga za morebitno odločitev organa, da uvede postopek po uradni dolžnosti. Pri odločitvi, ali bo nadzor uveden, je odločilna presoja inšpektorja na podlagi okoliščin primera oziroma vsebine pobude. Inšpekcijski postopek se ne vodi v zasebno temveč v javno korist. Vendar mora biti prijavitelj o tem obveščen, če to zahteva. 24. člen ZIN namreč določa, da v inšpekcijskem postopku prijavitelj nima položaja stranke, mora pa inšpekcijski organ obravnavati prijavo in prijavitelja obvestiti o svojih ukrepih, če to ta želi in to najkasneje po opravljenem nadzoru in sprejetem zadnjem ukrepu oziroma ustavitvi postopka. V konkretnem primeru so bili vsi prijavitelji seznanjeni, da bo uveden inšpekcijski postopek in da bodo v skladu z določili 24. člena ZIN po zaključku nadzora pisno obveščeni.

Upravni inšpektor ugotavlja, da očitek pobudnika o tem, da je IP kršila procesna določila ZUP in Splošne Uredbe, neutemeljen (upravni inšpektor se v dejansko stanje in materialni predpis ni spuščal, ker za takšno presojo ni pristojen).

UKREPI:

Upravni inšpektor na podlagi 307. f člena Zakona o splošnem upravnem postopku

odreja:

informacijski pooblaščenki Mojci Prelesnik:

¹⁰ Priporočila za izvajanje določb 18. člena Uredbe o upravnem poslovanju št. 020-401/2014/87 z 3. 9. 2015.
¹¹ Takšno je tudi stališče Ustavnega sodišča RS – odločba št. Up-3/97.

- da z ugotovitvami tega inšpekcijskega nadzora in vsebino izdanega zapisnika seznanijo uradne osebe, ki vodijo upravne postopke in jih opozori na spoštovanje določb ZUP v postopkih v katerih je bil opravljen nadzor;
- da v skladu s svojimi pristojnostmi zagotovi, da bodo odpravljene nepravilnosti glede odločanja o vlogah strank za vpogled v zadeve;
- da v okviru pristojnosti poskrbi za odpravo ugotovljenih nepravilnosti pri izvajanju določb ZUP glede izdelovanja in oblikovanja odločb (uvodi in izreki);
- da o sprejetih ukrepih pisno obvesti Inšpektorat za javni sektor in o tem predloži dokazila, in sicer najkasneje **do 23. 8. 2023.**

mag. Darko Gradišnik
Upravni inšpektor
Inšpektor višji svetnik

Vročiti:

- Informacijski pooblaščenec, gp.ip@ip-rs.si, po elektronski pošti;