



REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA JAVNO UPRAVO
INŠPEKTORAT ZA JAVNI SEKTOR
Upravna inšpekcija
Tržaška 21, 1000 Ljubljana

www.ijs.gov.si

E: gp.ijs@gov.si

T: 01 478 83 84

Številka: 0610-539/2024-6

Datum: 5. 12. 2024

Upravna inšpektorica Inšpektorata za javni sektor izdaja na podlagi 307.f člena Zakona o splošnem upravnem postopku (v nadaljevanju ZUP)¹, v zadevi inšpekcijskega nadzora Informacijskega pooblaščenca, Dunajska cesta 22, 1000 Ljubljana, ki ga zastopa informacijska pooblaščenka dr. Jelena Virant Burnik (v nadaljevanju IP), naslednji

Zapisnik o inšpekcijskem nadzoru

Inšpekcijski nadzor je bil uveden zaradi domnevnih nepravilnosti pri izvajanju opozorila v inšpekcijskem postopku.

Inšpekcijski nadzor je bil na sedežu IP opravljen dne 20. 11. 2024, v času med 9.40 in 11. uro in je obsegal nadzor² nad spoštovanjem procesnih določb 33. člena Zakona o inšpekcijskem nadzoru³ (v nadaljevanju ZIN).

Upravna inšpektorica je IP posredovala Osnutek zapisnika o inšpekcijskem nadzoru z dne 26. 11. 2024 z namenom, da se z vsebino ugotovitev seznani in nanj podajo morebitne pripombe. IJS pripomb ni prejel.

I. PRISTOJNOST UPRAVNE INŠPEKCIJE

Pristojnost upravne inšpekcije obsega nadzor nad izvajanjem procesnih določb upravnega postopka, kot je to opredeljeno v določbah ZUP in nad določbami materialnih predpisov, v kolikor slednji na podlagi 3. člena ZUP vsebujejo procesne določbe. Prvi odstavek 1. člena ZUP določa, da morajo po ZUP postopati upravni in drugi državni organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil, kadar v upravnih zadevah, neposredno uporabljajo predpise, odločajo o pravicah, obveznostih ali pravnih koristih posameznikov, pravnih oseb in drugih strank. V skladu s 3. členom ZUP se na upravnih področjih, za katera je z zakonom predpisan poseben upravni postopek, postopa po določbah posebnega zakona. Po določbah ZUP pa se postopa v vseh vprašanjih, ki niso urejena s posebnim zakonom. Upravna inšpekcija je pristojna tudi za nadzor nad določbami Uredbe o upravnem poslovanju (v nadaljevanju UUP)⁴, ki ureja upravno poslovanje organov državne uprave, organov samoupravnih lokalnih skupnosti ter drugih pravnih in fizičnih oseb, če na podlagi javnih pooblastil opravljajo upravne naloge in ni s to uredbo določeno drugače.⁵

¹Uradni 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.

²Vključeval tudi nadzor za pridobitev dodatnih pojasnil v zadevi št. 0610-199/2024.

³Uradni list RS, št. 43/07 - uradno prečiščeno besedilo, 40/14.

⁴Uradni list RS, št. 9/18, 14/20, 167/20, 172/21, 68/22, 89/22, 135/22, 77/23, 24/24.

⁵Prvi odstavek 1. člena UUP.

Glede na pravni položaj IP, ki ga tretji odstavek⁶ 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 – ZIUPOPĐVE, 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, vladne službe in upravne enote, UUP za IP ne velja. Ker je bil predmet nadzora izvajanje *upravnih nalog* IP⁷ in je posledično za izvedbo nadzorov upravne inšpekcije potreben tudi vpogled v zbirke dokumentarnega gradiva, se je upravna inšpektorica na določbe UUP v nadzoru le navezala, smiselno oziroma z upoštevanjem notranjih navodil IP glede poslovanja z dokumentarnim gradivom, zaradi samega opisa poteka nadzora.

1. Razlog in namen inšpekcijskega nadzora

IJS je dne 3. 6. 2024 prejel prijavo zaradi domnevnih nepravilnosti pri določb 33. člena ZIN, in sicer naj bi IP prijavitelja seznanil, da ni javnega interesa za uvedbo nadzora na podlagi njegove prijave, da je šlo zgolj za preventivno ukrepanje IP, čeprav naj bi iz pojasnil IP izhajalo, da je IP zavezanca pozval k odpravi nepravilnosti, nadzora pa ni nadaljeval in preveril, ali so te odpravljene. Upravna inšpektorica je prijaviteljici na podlagi preučitve prijave in pridobljenih pojasnil IP⁸ (odgovor št. 0610-288/2024-6 z dne 2. 7. 2024) pojasnila, da upravni inšpekcijski postopek pri IP ni bil uveden. Ali bo inšpektor na podlagi ugotovljenega dejanskega stanja ukrepal ali ne in ali je pravilno ugotovil dejansko stanje na podlagi materialnih predpisov, upravna inšpekcija ni pristojna ugotavljati. Upravna inšpekcija niti ne sme posegati v samostojnost uradnih oseb, ki vodijo postopke in odločajo (4. člen ZIN, 12. člen ZUP), torej ne sme posegati niti v postopke, ki še trajajo v smislu ugotavljanja nezakonitosti in usmerjanja teka postopka.

Prijaviteljica je v novi prijavi z dne 24. 10. 2024 vztrajala, da je IP poslal zavezancu pisni dopis, in je zato treba šteti, da je bil inšpekcijski postopek začel in da je inšpektor na podlagi prijave presodil, da zavezanec ni ravnal v skladu s predpisi, tako da je potrebno izvesti inšpekcijski postopek. Nadalje da 33. člen ZIN ureja preventivne ukrepe in opozorila in da v konkretnem primeru ne gre za preventivne ukrepe, ampak za formalno vodenje inšpekcijskega postopka.

Namen tega inšpekcijskega nadzora je torej, da se presodi ali so bila pri IP, v okviru prejete prijave izvedena procesna dejanja, ki bi pomenila ali merila na uvedbo inšpekcijskega postopka, kot jih opredeljuje ZUP 127. členu in podredno določbe Zakona o inšpekcijskem nadzoru.

II. UGOTOVITVE

Upravna inšpektorica je na podlagi dodatnih pojasnil IP in vpogleda v zadevo št. 0610-167/2024, ugotovila, je prijaviteljica na IP podala prijavo, ki jo je ta obravnaval in ji posredoval tudi odgovor, št. 0610-167/2024/12 z dne 20. 5. 2024, v katerem je IP prijaviteljici pojasnil razloge za neuvedbo nadzora. Iz izdanega dokumenta izhaja, da je bil izdan, kot odgovor na prejeto prijavo ter da IP v konkretnem primeru nadzora ne bo uvedel, ker za to ne obstajajo razlogi. Iz popisa zadeve 0610-167/2024 je razvidno, da ima organ v tej zadevi evidentiranih 12 dokumentov od katerih je prvi

⁶ »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«

⁷ O veljavnosti UUP in načelih upravnega poslovanja glej tudi Remic (ur.), Uredba o upravnem poslovanju z uvodnimi pojasnili in predstavitvijo novosti, 2018, str. 17-18 in 25-26.

⁸ Že v zadevi št. 0610-288/2024.

dokument prijava, tretji dokument pa je poimenovan Poziv upravljalcu k zagotovitvi skladnosti informacija, vsi ostali dokumenti pa se nanašajo na komunikacijo med IP in prijaviteljico.

Iz dokumentov zadeve izhaja, da je IP XY s.p. poslal dopis, št. 0610-167/2024-3 z dne 21. 3. 2024, ki ga je poimenoval Poziv k uskladitvi skladnosti obveščanja posameznikov o obdelavi osebnih podatkov po 13. členu Splošne uredbe o varstvu podatkov in v katerem ga je seznanil s prejemom prijave ter očitki v prijavi, nadalje pa v dopisu (v drugem odstavku) navedel, da ga »poziva, kot upravljalca, v konkretnem primeru čimprej (v prihodnje pa pravočasno) poskrbite, da so posamezniki, ki vam na zgoraj navedeni način pošiljajo osebne podatke, na ustrezen način obveščeni o bistvenih vidikih obdelave osebnih podatkov in uskladite, da bo obveščanje pregledno, obdelava osebnih podatkov pa skladna s predpisi.« Nadalje pa: »V primeru prejemanja nadaljnjih informacij ali indicev glede zbiranja osebnih podatkov neposredno od posameznikov na nepregleden ali neskladen način s predpisi varstva osebnih podatkov, bo IP skladnost zagotavljanj informacij, obveščanja posameznikov /.../preveril v okviru inšpekcijskega postopka. Dejstvo, da ste bili že izrecno obveščeni o pogojih za pregledno obdelavo osebnih podatkov, kadar jih zbirate neposredno od posameznikov, pa bo IP v okviru ugotavljanja teže kršitve v takem postopku štel kot oteževalno okoliščino.«

V izdanem dokumentu ni navedeno, na podlagi katere pravne podlage, kot »Poziv k zagotovitvi skladnosti...« se slednji izdaja. Iz same vsebine je razumeti, da gre za določbo 13. člena Splošne uredbe o varstvu osebnih podatkov.

Nadaljnja komunikacija (kot je razvidno iz popisa zadeve) je potekala zgolj med IP in prijaviteljico.

Uradne osebe IP pojasnijo, da se pod klasifikacijski znak 0610 evidentirajo prijave in morebitna potrebna komunikacija v zvezi z njimi. V kolikor IP nadalje ugotovi, da je izkazan javni interes za uvedbo nadzora, ga uvede pod drugo klasifikacijsko številko (odvisno od vsebine obravnave, kot npr. pod 0611) s povezavo na številko zadeve, v kateri je evidentirana prijava.

- Upravna inšpektorica z navedenim poslovanjem ne ugotavlja nepravilnosti.

Glede vsebine samega dopisa, št. 0610-167/2024-3 z dne 21. 3. 2024, uradne osebe IP pojasnijo, da v konkretnem primeru na podlagi prijave ni bilo podlage za ukrepanje IP proti s.p., ne glede na navedeno pa je praksa IP, da izven inšpekcijskega postopka pošilja posameznikom zgolj pozive za ureditev njihovega poslovanja v skladu s predpisi na podlagi Splošne uredbe⁹, da morebiti ne bo prihajalo do (očitanih) kršitev in v tem primeru ne za opozorila na podlagi 33. člena ZIN ali druga ukrepanja, ki se izvajajo v okviru inšpekcijskega nadzora.

ZIN v tretjem odstavku 33. člena določa, da v kolikor inšpektor pri opravljanju nalog inšpekcijskega nadzora odkrije nepravilnosti in oceni, da je glede na pomen dejanja opozorilo zadosten ukrep, le-ta zavezanca najprej ustno opozori na nepravilnosti in na njihove posledice ter določi rok za njihovo odpravo. Nadalje tretji odstavek istega člena določa, da je potrebno ugotovitve, izrečeno opozorilo in roke za odpravo pomanjkljivosti navesti v zapisniku. V kolikor nepravilnosti niso odpravljene v predpisanem roku, inšpektor izreče ukrepe v skladu z zakonom. Izpostaviti je, da se opozorilo izreče le, če je postopek uveden in na ta način ugotovljeni odstopi

⁹ Uredba (EU) 2016/679. Uredba 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). Uradni list EU, št. OJ L 119.

od predpisanega ravnanja, zato opozoril ni mogoče izrehati "preventivno," saj mora opozorilo temeljiti na ugotovljeni kršitvi in potrebi po odpravi, ne na njenem preprečevanju. Za začetek postopka velja npr. trenutek, ko uradna oseba, ki vodi postopek, začne z ugotavljanjem in razčiščevanjem dejanskega stanja v ugotovitvenem postopku (npr. da izvede ogled v inšpekcijskem postopku) (Kovač in Kerševan (ur.), Komentar ZUP, 2. knjiga, 2022, str. 21). Po ZUP se postopek, ki se vodi po uradni dolžnosti, glede na določbo prvega odstavka 127. člena ZUP začne v meritornem smislu, tj. glede preverjanja pogojev za naložitev obveznosti, ko pristojni organ opravi prvo procesno dejanje (več glej prim. Remic v Kovač (ur.), Inšpekcijski nadzor, 2024, str. 122). Da se oficialni postopek začne, morajo biti vsaj verjetno izkazane okoliščine o neskladnosti s področnim zakonom, katerega spoštovanje se nadzira. Zato inšpektorji pogosto ugotavljajo dejstva že pred uvedbo postopka, da bi preverili, ali sploh obstajajo predpostavke za začetek postopka.

Iz dokumentov zadeve št. 0610-167/2024 pa izhaja, da v konkretnem primeru nadzornica IP niti ni preverjala prijave v smislu t.i. kontrolnega pregleda ali morebiti pozvala zavezanca k podaji pojasnil, niti ni ugotavljala, ali obstajajo druge okoliščine za začetek postopka, torej, še pred uvedbo inšpekcijskega postopka, niti ni izvedla nobenega drugega dejanja¹⁰, niti ni opravila nobenega dejanja v okviru inšpekcijskega postopka. Zgolj dopis zavezancu (sicer z nekoliko neustrezno vsebino, kar bo pojasnjeno v nadaljevanju), še ne pomeni uvedbe inšpekcijskega postopka. Ali bi nadzornica dejansko morala preveriti zatrjevane kršitve, pa ni stvar upravne inšpekcije.

Upravna inšpektorica IP opozarja le, da preventivno delovanje v smislu določb 33. člena ZIN pomeni, da inšpekcijski organ deluje na naslednje načine:

- odgovarja na vprašanja zainteresiranih fizičnih in pravnih oseb (splošna pojasnila o normativnih obveznostih, katerih spoštovanje nadzirajo, o načinu izvajanja nadzorov, delovanju inšpekcije, ipd),
- obvešča javnost prek medijev
- na drug primeren način ozavešča javnost o obveznostih zavezancev in s tem povezanimi (opravljenimi ali načrtovani) nadzori, npr. prek medijev, z novinarskimi konferencami, tiskovnimi sporočili, javnimi nastopi inšpektorjev, organiziranimi posveti o normativnih rešitvah izvajanja nadzora, ipd.

A opozorilo ob odkritju nepravilnosti, se lahko izreče le v okviru inšpekcijskega nadzora, zavezancu pa tudi določi rok za njihovo odpravo.¹¹

Upravna inšpektorica zato zgolj predlaga, da IP v bodoče *konkretnih* posameznikov, za katere sploh ni ugotavljal, ali so dejansko že zavezanci, ne *poziva* k usklajevanju njihovega delovanja s predpisi, če pred tem sploh ni preveril, ali ta konkretni posameznik dejansko krši predpis in to (tak dopis) utemljuje, da je to z namenom preventivnega delovanja, ampak naj v okviru preventivnega delovanja naslavlja pozive k uskladitvi delovanja s predpisi morebitnim zavezancem (npr. na splošno, ali večji skupini istovrstnih zavezancev) in sicer na način, da bo v tovrstnih obvestilih navedena pravna podlaga za takšno delovanje oziroma bo iz njih jasno razvidno, da gre zgolj za preventivno delovanje nadzornega organa in ne (že) za inšpekcijsko ukrepanje.

¹⁰ Več o obravnavi prijav in (ne)uvedbi inšpekcijskega postopka glej P. Kovač (ur.): Inšpekcijski nadzor: razprave, sodna praksa in komentar zakona, Uradni list, 2024, str. 185-190.

¹¹ Več o preventivnem delovanju ali izrekanju opozoril - prav tam, str. 396-399.

- Ker IP glede prijave v zadevi št. 0610-167/2024 ni uvedel upravnega inšpekcijskega postopka, ampak je po prejemu prijave in njene preučitve, poslal le dopis domnevemu kršitelju v smislu obveščanja slednjega na predpisano ravnanje z osebnimi podatki in ne kot procesno dejanje v inšpekcijskem postopku, ni razlogov na nadaljnje obravnavanje tega primera z vidika pristojnosti Upravne inšpekcije. Ker na podlagi ugotovitve, da v konkretnem primeru ni prišlo do uvedbe inšpekcijskega postopka, torej uvedbe upravnega postopka, se ta zadeva s tem zapisnikom zaključí.

Mag. Mateja JAKLIČ
UPRAVNA INŠPEKTORICA
Inšpektorica višja svetnica

VROČITI:

1. Informacijskemu pooblaščenču, gp.ip@ip-rs-si