



REPUBLIKA SLOVENIJA

MINISTRSTVO ZA JAVNO UPRAVO

INŠPEKTORAT ZA JAVNI SEKTOR

Upravna inšpekcija

Tržaška 21, 1000 Ljubljana

T: 01 478 83 84

E: gp.ijs@gov.si

I: www.ijs.gov.si

Številka:0610-59/2024-11

Datum: 13. 3. 2024

Upravna inšpektorica Inšpektorata za javni sektor izdaja na podlagi 307. f člena Zakona o splošnem upravnem postopku (v nadaljevanju ZUP¹, v zadevi inšpekcijskega nadzora Ministrstva za notranje zadeve, Policije, Štefanova ulica 2, 1501 Ljubljana (v nadaljevanju Policija), ki jo zastopa direktor mag. Senad Jušić

Zapisnik o inšpekcijskem nadzoru

Inšpekcijski nadzor je bil opravljen na podlagi pobude zaradi domnevnih kršitev pravil upravnega postopka v zadevi ugovora o obdelavi osebnih podatkov.

Inšpekcijski nadzor je zajemal nadzor nad izvajanjem določb ZUP.

Inšpekcijski nadzor je na podlagi vpogleda v dokumente na sedežu IJS opravila upravna inšpektorica mag. Mateja Jaklič.

Upravna inšpektorica je Policiji posredovala Osnutek zapisnika o inšpekcijskem nadzoru z dne 5. 3. 2024 z namenom, da se z vsebino ugotovitev seznanijo in nanj podajo morebitne pripombe. IJS je dne 11. 3. 2024 prejela pripombe, do katerih se je inšpektorica opredelila, kot bo to razvidno iz nadaljevanja tega zapisnika.

1. PRISTOJNOST

Po določbi 307. člena ZUP nadzor nad izvajanjem tega zakona in drugih zakonov, ki urejajo upravne postopke, opravlja upravna inšpekcija. Upravna inšpekcija je pristojna tudi za nadzor nad izvajanjem upravnega poslovanja organov na podlagi 116. člena UUP. Upravna inšpekcija ni pristojna za vsebinsko presojo sprejetih odločitev na podlagi materialnih predpisov.

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 vprašanih, ki niso urejena s posebnim zakonom.

2. POBUDA

IJS je prejel obvestilo o domnevnih kršitvah pravil ZUP pri odločanju o ugovoru zoper obdelavo osebnih podatkov. Pobudnik očita, da odločba št. 071-1412/2023/2 (285-18) z dne 28. 4. 2023 ni obrazložena, da je uradna oseba odločila v skrajšanem in ne posebnem ugotovitvenem postopku,

¹Uradni list RS, št. 24/06 - uradno prečiščeno besedilo, 105/06 - ZUS-1, 126/07, 65/08, 8/10, 82/13, 36/20 - ZZUSUDJZ, 61/20 - ZZUSUDJZ-A, 175/20 - ZIUOPDVE, 203/20 - ZIUOPDVE, 3/22 - ZDeb).

da stranki ni bila dana možnost udeležbe v postopku do izdaje odločbe, da je bilo zmotno uporabljeno materialno pravo in nepopolno ugotovljeno dejansko stanje, da je bil kršen četrty odstavek 12. člena Splošne uredbe o varstvu podatkov in da je bila vročitev opravljena osebno, namesto po elektronski poti.

2.1 Odziv Policije

Policija je v odzivu št. 071-1412/2023/20 z dne 6. 2. 2024 podala naslednja pojasnila:

»Pravne podlage za reševanje ugovora oziroma zahteve so bile člen 21 in člen 6 Uredbe. Člen 6 določa zakonitost obdelave, pri čemer je za zakonito obdelavo osebnih podatkov vedno potrebna ustrezna pravna podlaga iz člena 6. Ker člen 21 Uredbe določa, da se lahko zahteva za omejitev obdelave osebnih podatkov uveljavlja takrat, ko je pravna podlaga za zakonito obdelavo določena v točkah (e) in (f) prvega odstavka člena 6, je bila zahteva prijavitelja zavrnjena iz razloga, da se je kot pravna podlaga za zakonito obdelavo osebnih podatkov uporabila določba toke (c) prvega odstavka člena 6 Uredbe – obdelava je potrebna za izpolnitev zakonske obveznosti, ki velja za upravljavca. Uredba v tem primeru ne predvideva možnosti podaje zahteve za omejitev obdelave osebnih podatkov.

Pravna podlaga, potrebna za izpolnitev zakonske obveznosti, ki velja za upravljavca, se je uporabila, ker je poročevalec obdeloval osebne podatke na podlagi pooblastil, določenih v Zakonu o nalogah in pooblastilih policije in Pravilnika o reševanju pritožbe zoper delo policista. Sama interpretacija se je izkazala za zmotno, saj je Informacijski pooblaščenec v odločbi z dne 22. 1. 2024 podal obrazložitev, da velja točka (c) prvega odstavka člena 6 takrat, ko zakon vsebuje obveznost (»upravljavec mora«), v primerih splošnega pooblastila (»upravljavec lahko«) pa to spada pod določbo točke (e) prvega odstavka 6. člena Uredbe - obdelava je potrebna za opravljanje naloge v javnem interesu ali pri izvajanju javne oblasti, dodeljene upravljavcu.

To je prva zadeva, pri kateri se je odločalo o ugovoru zoper obdelavo osebnih podatkov.«

3. UGOTOVITVE

3.1 Zakonska podlaga

Pravica do ugovora o obdelavi osebnih podatkov je določena v 21. členu 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)² in z Zakonom o varstvu osebnih podatkov³. ZVOP-2 v 13. členu določa: Upravljavci, ki so državni organi ali samoupravne lokalne skupnosti, o zahtevi posameznika iz 15. do 22. člena Splošne uredbe in drugih zahtevkih posameznika s področja varstva osebnih podatkov, dostopa do osebnih podatkov, njihovega pridobivanja in obdelave po tem ali drugem zakonu odločajo na podlagi zakona, ki ureja splošni upravni postopek, če drug zakon ne določa drugače, v roku, določenem s Splošno uredbo. Kadar upravljavec ugotovi zahtevi posameznika, ne izda posebne odločbe, temveč o tem napravi uradni zaznamek in posameznika seznani z odločitvijo. Kadar upravljavec zahtevi posameznika ne ugotovi, izda odločbo, ki poleg sestavin, določenih z zakonom, ki ureja splošni upravni postopek, vsebuje tudi sestavine, ki jih določa ta zakon. (1. odstavek) Kadar zahtevi posameznika ni ugodeno, mora biti v odločbi v pravnem pouku

² UL L 119, 4. 5. 2016 (uporablja se od 25. 5. 2018).

³ Uradni list RS, št. 163/22, členi 69, 71 in 72.

navedena pravica do pritožbe pri nadzornem organu v roku 15 dni od vročitve odločbe v zadevi, po določbah točke f) prvega odstavka 15. člena Splošne uredbe. (2. odstavek).

3.2 Pregled zadeve št. 071-1412/2023

Policija je dne 15. 3. 2023 prejela ugovor državljana o obdelavi osebnih podatkov. Dokument je bil posredovan po e-pošti na e-naslov Policije, naslovljen na v. d. generalnega direktorja Policije. Dne 21. 4. 2023 je bil dokument odstopljen iz GPU - Službe generalnega direktorja Policije (GPU SGDP) na GPU – Urad za informatiko in telekomunikacije (GPU UIT SZP), in je evidentiran v zadevo št. 071-1412/2023.

- Policija je prejela vlogo dne 15. 3. 2023 in je bila tudi pravočasno evidentirana. Glavna pisarna prejeto dokumentarno gradivo dodeli notranji organizacijski enoti (delno signiranje) ali javnemu uslužbencu (popolno signiranje). Če je dokumentarno gradivo delno signirano, ga predstojnik ali vodja notranje organizacijske enote dodeli v reševanje javnemu uslužbencu. V konkretnem primeru je bila vloga delno signirana in s strani vodje posredovana v *pristojno* reševanje več kot mesec dni po prejemu vloge in ne isti dan oz. najpozneje naslednji delovni dan, zato se ugotavlja kršitev določb 51. člena UUP v povezavi s 46. členom UUP. Takšno ravnanje pa je posledično vplivalo tudi na daljši čas reševanja zadeve.

Policija je izdala odločbo, št. 071-1412/2023/2 (285-18) z dne 28. 4. 2023. V izreku je odločeno, da se zahteva XX glede omejitve osebnih podatkov, zavrne ter da stroški v postopku niso nastali. Odločba je bila stranki vročena osebno, dne 10. 5. 2023, v fizični obliki.

- V uvodu ni naveden način uvedbe postopka, niti osebnega imena stranke (in njenega morebitnega zakonitega zastopnika ali pooblaščenca), kar predstavlja kršitev določb 212. člena ZUP.
- V izreku je v 1. točki navedeno: »*Zahteva XX... (v nadaljevanju: vlagatelj), glede omejitve obdelave osebnih podatkov (Ministrstvo za notranje zadeve, Policija), se zavrne.*« zato je izrek pomanjkljiv, deloma nedoločen. V izrek se ne navaja (v nadaljevanju. ..), ampak to spada v uvod ali obrazložitev. Izrek mora biti kratek in določen. V izreku se odloči o predmetu postopka. Zato bi se pravilneje glasilo npr. »*Ugovor XX zaradi obdelave osebnih podatkov pri obravnavi pritožbe zoper policista v zadevi št., se zavrne.* Zato se ugotavlja **kršitev določb 213. člena ZUP.**
- Obrazložitev ne vsebuje niti dejanske, niti pravne obrazložitve: manjka razložitev zahtevka stranke in njena navedba o dejstvih, ugotovljeno dejansko stanje in dokazi na katere je to oprto, ni navedenih razlogov, odločilnih za presojo posameznih dokazov in razlogov, ki glede na ugotovljeno dejansko stanje narekujejo takšno odločbo. Zato je s tem **kršena določba 214. člena ZUP.** Ker se odločbe ne da preizkusiti, gre za bistveno kršitev pravil postopka iz 237. člena ZUP.
- V pouku o pravnem sredstvu bi moralo biti navedeno, da se stranka lahko pritoži »na Informacijskega pooblaščenca« in ne, da o pritožbi odloča Informacijski pooblaščenec, pravilneje pa je tudi, da se v pouk navede, da je zoper »to odločbo« dovoljena pritožba, namesto, kot je to navedeno zdaj, da je zoper »ta dokument« dovoljena pritožba. Navedeno pa tudi ni ali se za pritožbo plača taksa in koliko ta znaša oziroma ali je pritožba

takse prosta, vse to pa predstavlja mestoma nepravilno in pomanjkljivo rabo **določb 215. člena ZUP**.

- Za poukom o pravnem sredstvu sledita podpis uradne osebe, ki je postopek vodila in tiste, ki jo je izdala. Zato v odločbo ne spada navedba: »S spoštovanjem«. Niti se pooblaščne uradne osebe ne označuje z oznako »po pooblastilu generalnega direktorja policije«, ampak se navede zgolj podpis pooblaščenih uradnih oseb, saj se domneva, da je podpisana uradna oseba res predhodno pooblaščen. Navede se zgolj ime in priimek uradne osebe, lahko tudi naziv, nakar sledi lastnoročen ali elektronski podpis. Zato se ugotavlja **nepravilna raba določb 216. člena ZUP**.
- Odločba je bila izdana, ne da bi stranki bila dana možnost, da se pred izdajo odločbe izjavi o dejstvih in okoliščinah, ki so pomembna za izdajo odločbe, kar predstavlja **kršitev določb 146. člena ZUP in temeljnega načela zaslišanja stranke (9. člen ZUP)**.

Policija je dne 23. 5. 2023 prejela pritožbo stranke zoper odločbo št. 071-1412/2023/2 z dne 28. 4. 2023 in jo odstopila Informacijskemu pooblaščenцу (v nadaljevanju IP) z dopisom št. 071-1412/2023/5 z dne 23. 5. 2023 po e-poti. Dne 2. 6. 2023 je Policija prejela poziv IP za opredelitev v nadzorni zadevi zaradi ugovora o obdelavi osebnih podatkov, na katerega se je Policija odzvala z dopisom št. 071-1412/2023/7 z dne 7. 6. 2023. Dne 16. 10. 2023 je Policija prejela dopis IP o bistvenih ugotovitvah in hkrati poziv za izjavo pred odločitvijo.

Upravna inšpektorica se do vsebine pozivov IP in odgovorov Policije sicer ni pristojna opredeljevati, vendar pa je kljub temu zgolj opozarja na razlike med razlago subsidiarne in smiselne rabe ZUP, ki jo oba organa (Policija in IP) *nedosledno* uporabita v zvezi z izvajanjem 140. člena Zakona o nalogah in pooblastilih policije (Uradni list RS, št. 15/13, 23/15 - popr., 10/17, 46/19 - odl. US, 47/19, 153/21 - odl. US, v nadaljevanju ZNPPol)⁴. **Subsidiarna uporaba** določil ZUP (3. člen) pomeni, da če je na določenem **upravnem** področju določena institucija postopka urejena drugače kot v ZUP, velja ta ureditev. Organ, ki vodi postopek, ravna glede tako urejenih vprašanj po posebnem postopku, v vseh ostalih pa postopa po ZUP. Tako na posameznih področjih postopkovna pravila, ki so vsebovana v posebnih predpisih, glede posameznih vprašanj spreminjajo pravila ZUP. Primarno se uporabljajo določila področnega zakona, subsidiarno pa pravila ZUP. **Smiselna raba ZUP** (4. člen) pomeni, da se ZUP uporablja v **neupravnih** zadevah in sicer izjemoma, če na obravnavanem javnopravnem področju na obstaja posebnih procesnih pravil, zaradi česar razmerja med udeleženci v postopku ne bi bila urejena. V takšnih primerih se pravila ZUP ne uporabljajo neposredno, ampak smiselno oziroma primerno. Smiselna uporaba pomeni po naravi zadeve prilagojeno uporabo posameznih institutov ZUP, kot npr. možnost izjaviti se o določenih okoliščinah, se pritožiti itd. Namen tega pravila je, da se v vseh javnopravnih zadevah zagotovijo minimalni postopkovni standardi odločanja in varstva pravic udeležencev teh postopkov⁵. ZNPPol v 140. členu pa jasno določa, da se ZUP uporablja smiselno (*in ne*

⁴ Če v tem zakonu ni drugače določeno, se v pritožbenem postopku glede vloge, pristojnosti, ustne obravnave, izločitve, stranke in njenega zastopanja, jezika v postopku, poslovanja organov in strank (vabil, zapisnikov, pregledovanja in prepisovanja spisov), vročanja, rokov in narokov, vrnitve v prejšnje stanje, združitve zadev v en postopek in dokazovanja smiselno uporabljajo določbe zakona, ki ureja splošni upravni postopek.

Pritožbeni postopek ne pomeni upravne zadeve v smislu zakona, ki ureja splošni upravni postopek. V pritožbenem postopku ni dopuščena pritožba zoper sklepe v primerih iz prejšnjega odstavka.

⁵ Glej Jerovšek, Kovač, Upravni postopek in upravni spor, 2010, str. 19.

subsidiarno, kot nepravilno navaja Policija⁶, IP pa na to ne opozori, ampak pritrdi z uporabo pojma smiselne rabe⁷) in tudi predpiše prilagojeno uporabo posameznih institutov ZUP.

Hkrati upravna inšpektorica opozarja tudi na nepravilno stališče Policije, da je *odločanje o ugovoru zaradi obdelave osebnih podatkov v skrajšani postopek*, v katerem ni potrebno spoštovati načela zaslišanja stranke. Namreč iz opravljenih dejanj uradne osebe Policije (npr. pridobivanje poročila oziroma preiskava postopka pritožbe zoper policista) terja posebna procesna dejanja in izvajanje dokazov, kar pa ne predstavlja skrajšanega postopka v smislu določb 144. člena ZUP, ampak gre za posebni ugotovitveni postopek na podlagi določb 145. člena ZUP.

Policija je dne 22. 11. 2023 v vednost prejela Sklep IP, št. 07115-197/2023/12 z dne 21. 11. 2023 o zavrnitvi zahteve za izločitev državne nadzornice za varstvo osebnih podatkov. Policija je dne 8. 1. 2024 prejela dopis IP, št. 07115-197/2023/13 z dne 8. 1. 2024 (ponovni zapis bistvenih ugotovitev in poziv za izjavo pred odločitvijo), dne 19. 1. 2024 pa odločbo IP, št. 07115-197/2023/15 z dne 16. 1. 2024, s katero je IP ugotovil, da je upravljalec z neobrazloženo odločitvijo zavrnil zahtevo prosilca za obdelavo osebnih podatkov in odredil, da v roku enega meseca od vročitve te odločbe ponovno odloči o zahtevi prosilca glede ugovora o obdelavi osebnih podatkov⁸.

Policija je v ponovnem postopku izdala odločbo št. 071-1412/2023/24 z dne 16. 2. 2024.

- V uvodu odločbe se ne navaja »na podlagi odločbe informacijskega pooblaščenca, št. ... z dne ..., in tudi ne, da izdaja »ponovno« odločbo. V konkretnem primeru gre za odločanje v ponovnem postopku, zato bi se uvod pravilno glasil npr. »Ministrstvo izdaja v ponovnem postopku na podlagi člena 21 Uredbe ... v zadevi pravice do ugovora zaradi obdelave osebnih podatkov, na vlogo, naslednjo ODLOČBO«, zato se ugotavlja **kršitev pravil 212. člena ZUP**.
- V izreku je navedeno: »Zahteva vlagatelja glede omejitve obdelave osebnih podatkov v pritožbenem postopku, se zavrne«. Zato je izrek nedoločen⁹, saj v njem ni navedeno, čigava zahteva se zavrne in v kateri zadevi. Pravilno bi bilo npr. »Ugovor XX, naslov.... zaradi obdelave osebnih podatkov pri obravnavi pritožbe zoper policista v zadevi št., se zavrne. **Izrek odločbe mora izražati njeno vsebino in je osrednji in najpomembnejši del odločbe** - z njim se namreč odloči o pravici oziroma obveznosti stranke v upravni zadevi, ki je predmet postopka in je edini izvršljivi del odločbe in s tem predmet pravnih sredstev. V konkretnem primeru je odločitev o predmetu postopka nedoločna, saj odločitev (stranka ni predmet postopka) nista individualizirana. Individualizacija stranke mora biti navedena v izreku, kljub temu, da je ime stranke navedeno že v uvodu, saj, kot, že pojasnjeno, je le določen izrek izvršljiv. Zato se tudi v tej odločbi ugotavlja **kršitev določb 213. člena ZUP**.
- Obrazložitev je pomanjkljiva, saj ne vsebuje povzetka pritožbenih navedb, teka postopka in razlogov za ponovni postopek. Prav tako ni razjasnjeno, katere navedbe stranke v

⁶ Odgovor št. 071-1412/2023/7 z dne 7. 6. 2023

⁷ Dopis IP št. 7108-3/2023/6 z dne 9. 10. 2023.

⁸ Upravna inšpektorica tudi pri obravnavi pritožbe s strani IP ugotavlja procesne kršitve, zato bo uveden tudi nadzor nad IP.

⁹ Nedoločen izrek ima lahko za posledico ničnost odločbe (279. člen ZUP).

ugovoru so tiste, ki so predmet obravnave ugovora, in katere navedbe v ugovoru stranke so predmet morebitnih drugih postopkov, itd., zato se ugotavlja kršitev določb 214. člena ZUP.

- Glede pouka o pravnem sredstvu in podpisu, veljajo enake ugotovitve kot prej, v zvezi z odločbo št. 071-1412/2023/2 (285-18) z dne 28. 4. 2023.

3.3 Vročanje

Glavni namen vročanja je to, da se **z vročitvijo naslovniku omogoči seznanitev z dokumentom, ki se vroča**.¹⁰ ZUP določa, da vročajo upravni in drugi državni organi, organi samoupravnih 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 na dva načina: v fizični ali elektronski obliki (3. odstavek 83. člena ZUP). Elektronsko se lahko vroča v navaden elektronski predal brez potrditve, v varen elektronski predal in v navaden elektronski predal s potrditvijo prevzema prek sporočila SMS. Za vročanje na zadnja dva načina, mora informacijski sistem organa izpolnjevati določene pogoje, da se ga lahko vključi v sistem elektronskega vročanja. Ministrstvo za javno upravo je že z dopisom št. 020-82/2023-2 z dne 28. 2. 2023 že pozvalo ministrstva, organom v sestavi ministrstev (kamor spada tudi Policija), vladne službe in upravne enote k izdajanju dokumentov v elektronski obliki. Upravna inšpektorica je z vpogledom v seznam vključenih organov v sistem elektronskega vročanja ZUP na spletni strani SI-trust.gov.si ugotovila, da je Ministrstvo za notranje zadeve vključeno v sistem elektronskega vročanja ZUP¹¹.

- Vlagatelj je na vlogi, ki jo je poslal po e-pošti s svojega e-naslova, poleg fizičnega naslova, navedel tudi svoj e-naslov. Zato bi organ sicer lahko postopal na podlagi določb 2. odstavka 86. člena ZUP¹². Vendar pa način vročitve, glede na zakonske kriterije, določi uradna oseba oziroma organ, saj je pred vročitvijo dokumenta upravne zadeve po elektronski poti dolžan primarno presoditi, ali takšna vročitev dosega namen, da se naslovnik z dokumentom dejansko lahko seznani, pri tem pa upoštevati še druge okoliščine: vsebino in pomen dokumenta ter zadeve, na katero se nanaša, učinkovitost postopka, varovanje interesov naslovnika oziroma stranke v postopku, varovanje zasebnosti, zaščito javnega interesa, morebitno izogibanje vročitvi dokumenta, ali se vroča na naslov varnega ali ne varnega elektronskega predala ipd. Če bo na podlagi teh in drugih podobnih okoliščin presodil, da lahko opravi vročitev po elektronski poti, bo vročitev odredil na naslovu, ki ga je sporočila oseba (pri tem ni bistveno, ali gre za fizično ali pravno osebo). Iz zadeve izhaja, da se je uradna oseba (ne glede na voljo stranke, da

¹⁰ 1. odstavek 83. člena ZUP.

¹¹ Elektronsko vročanje se vedno opravlja preko informacijskega sistema za vročanje – SI-CeV, zato vročanje preko drugih informacijskih sistemov, ne glede na način elektronske vročitve, ni mogoče.

¹² Dokument se vroči v elektronski obliki tudi, če fizična ali pravna oseba sporoči naslov varnega elektronskega predala ali naslov drugega elektronskega predala, ki ni varen elektronski predal (v nadaljnjem besedilu: drug elektronski predal). Šteje se, da je sporočila naslov elektronskega predala, če je iz njega poslala vlogo. Organ na naslov elektronskega predala, s katerega je poslana vloga, ki ne vsebuje naslova elektronskega predala, pošlje obvestilo, da se dokument lahko vroča v elektronski obliki na tem naslovu, dokler fizična ali pravna oseba ne sporoči, da želi vročitev dokumenta v fizični obliki.

se ji vroča elektronsko)¹³ odločila, da bo vročanje v fizični obliki, učinkovitejše¹⁴, **kršitev pri vročanju**, ki se je opravilo na podlagi določb 87. člena ZUP, pa **ni ugotovljenih** in je bil namen vročanja tudi dosežen.

3.4 Evidentiranje

Na podlagi vpogleda v popis zadeve št. 071-1412/2023, naslov: »XX, ugovor o obdelavi osebnih podatkov«, se ugotavlja, da so v zadevi evidentirani dokumenti, ki se nanašajo na reševanje konkretne upravne zadeve, in sicer so to dokumenti, ki se nanašajo na reševanje pritožbe zoper delo policista (dokument št. 11, 12, 13, 14, 17), dokumenti, ki se po vsebini nanašajo na odločanje na podlagi Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (dokument št. 18), ki spadajo pod klasifikacijski znak 090 in komunikacija z Upravno inšpekcijo (dokument št. 19) ki spada pod klasifikacijski znak 061.

- V zadeve s klasifikacijskim znakom 071 se evidentirajo le dokumenti, ki po vsebini spadajo v reševanje konkretne zadeve s področja varstva osebnih podatkov, zato se ugotavlja kršitev določb 45. člena UUP glede razvrščanja dokumentov v zadeve, to pa ima za posledico nepreglednost poslovanja in s tem kršitev določb 32. člena UUP in 3. odstavka 51. člena UUP¹⁵.

3.5 Izpolnjevanje pogojev za vodenje in odločanje

Prvi odstavek 31. člena ZUP določa, da upravni postopek lahko vodi in v njem odloča oseba, ki izpolnjuje pogoje glede izobrazbe in strokovnega izpita iz upravnega postopka. Iz predloženih dokazil Policije¹⁶ je razvidno, da Matevž Mesojedec izpolnjuje pogoje za vodenje in odločanje iz 31. člena ZUP. Predstojnik pa mu je podelil tudi ustrezno pooblastilo¹⁷ na podlagi določb 28. člena ZUP.

3.6 Zaključne ugotovitve

Ker se je v nadzoru ugotovilo, da je uradna oseba, ki vodi in odloča v upravnih postopkih ugovorov zaradi obdelave osebnih podatkov, pri vodenju konkretnega postopka, kljub temu, da izpolnjuje pogoje za vodenje in odločanje, kršila načelo zaslišanja stranke in pravila ZUP glede sestave odločbe v postopku do izdaje odločbe (in v ponovnem postopku), so očitki pobudnika v tem delu utemeljeni. Najučinkovitejši način vročanja pa določi uradna oseba, ki vodi postopek, zato dejstvo, da dokumenti stranki niso bili vročeni elektronsko, ne predstavlja procesnih kršitev in očitki pobudnika v tem delu niso utemeljeni. Pravilnost vsebinske uporabe materialnega prava pa je (na podlagi pravočasno vložene pritožbe) v izključni pristojnosti drugostopenjskega organa (IP), ki je bila v konkretnem primeru tudi opravljena.

¹³ Vendar pa lahko oseba v posamični zadevi od organa zahteva in uveljavi, da se ji dokumente vroča le v fizični obliki. Takšno voljo lahko izrazi vedno, tudi če je v evidencah registrirala elektronski naslov. V teh primerih *prevlada* volja osebe.

¹⁴ Po določbi četrtega odstavka [84. člena ZUP](#) uradna oseba odredi, da se odločbe, sklepi in drugi dokumenti, v katerih je določen rok, vročijo v skladu z ZUP tako, da se zagotovi hitro in učinkovito vročitev z najmanjšimi stroški za organ in za naslovnika, ob tem pa upošteva vsebino dokumenta in morebitne druge razloge, ki vplivajo na način vročitve.

¹⁵ Javni uslužbenec, na katerega je zadeva signirana, zagotovi ustrezno evidentiranje dokumentov v zadevi.

¹⁶ Diploma, št. P02-031/19 z dne 4. 3. 2020 in Potrdilo o opravljenem strokovnem izpitu iz upravnega postopka druge stopnje, št. 60412-93/2021/137 z dne 10. 12. 2021.

¹⁷ Pooblastilo št. 022-31/2021/1 z dne 15. 12. 2021.

3.7 Pripombe Policije:

Primarno pojasnujemo, da gre v konkretni zadevi za prepletanje različnih postopkov, ki so se vodili na različnih pravnih podlagah. Glavni zadevi sta pritožba zoper policista in ugovor zoper obdelavo osebnih podatkov. Pritožbeni postopek je potekal na podlagi Zakona o nalogah in pooblastilih policije (v nadaljevanju: ZNPPol) in pravilnika o reševanju pritožb zoper delo policista (v nadaljevanju: pravilnik), kjer so se opravljala dejanja kot so pridobivanje poročila, preiskava navedb zoper policista, podaja mnenja itd. – dejanja, ki so lastna posebnemu ugotovitvenemu postopku na podlagi določbe 145. člena Zakona o splošnem upravnem postopku.

Odločbi št. 071-1412/2023/2 (285-18) in št. 071-1412/2024/24 (285-18) sta bili izdani v ločenem postopku, ki se je vodil na podlagi določb Splošne uredbe o varstvu osebnih podatkov in Zakona o varstvu osebnih podatkov (v nadaljevanju: ZVOP-2). ZVOP-2 v prvem odstavku 13. člena določa, da upravljavci, ki so državni organi ali samoupravne lokalne skupnosti, o zahtevi posameznika iz 15. do 22. člena Splošne uredbe in drugih zahtevkih posameznika s področja varstva osebnih podatkov, dostopa do osebnih podatkov, njihovega pridobivanja in obdelave po tem ali drugem zakonu, odločajo na podlagi zakona, ki ureja splošni upravni postopek (tj. Zakon o splošnem upravnem postopku, v nadaljevanju: ZUP), če drug zakon ne določa drugače, v roku, določenem s Splošno uredbo. Kadar upravljavec ugodí zahtevi posameznika, ne izda posebne odločbe, temveč o tem napravi uradni zaznamek in posameznika seznani z odločitvijo. Kadar upravljavec zahtevi posameznika ne ugodí, izda odločbo, ki poleg sestavin, določenih z zakonom, ki ureja splošni upravni postopek, vsebuje tudi sestavine, ki jih določa ta zakon.

Gre za smiselno in vsebinsko povezana postopka, sama pravna podlaga in vodenje sta pa ločena.

V samem postopku, ki je tekel na podlagi zahteve za omejitev obdelave, se je odločalo v obsegu zahteve vlagatelja in zakonskih določb materialnega predpisa. Preverila se je pravna podlaga za zakonito obdelavo osebnih podatkov (tj. ZNPPol in pravilnika) in pogoje, ki jih predpisujeta ZVOP-2 in Splošna uredba za primere omejitve obdelave. Čeprav je bila pri prvi odločbi napačna uporaba materialnega predpisa, kar je tudi posledično vodilo v pomanjkljivo obrazložitev, ni bilo potrebe po izvedbi kakršnihkoli dejanj, ki so lastna posebnemu ugotovitvenemu postopku, saj se je le preverjalo, če so izpolnjeni zakonsko predpisani pogoji za omejitev obdelave. Zaradi roka za ponovno odločanje, ki ga je postavil Informacijski pooblaščenec, smo ponovno odločali in izdali odločbo, čeprav še niso bile podane ugotovitve inšpekcijskega nadzora s strani upravne inšpekcije, zaradi česar so bile v ponovnem odločanju še vedno prisotne nekatere kršitve in pomanjkljivosti, lastne prvi odločbi. Pri ponovnem odločanju smo uporabili drugo materialno pravno podlago in podali obrazložitev odločanja, se je pa ravno tako postopalo tako, da so se pri odločanju upoštevale navedbe vlagateljeve zahteve (tudi te, ki jih je vlagatelj podal v sklopu pritožbenega postopka, ki je potekal pri Informacijskemu pooblaščenču) v nadaljevanju pa so se preverili zakonski pogoji potrebni za omejitev obdelave.

Pri ponovnem odločanju se ravno tako ni opravilo zaslišanje stranke, saj ZUP v 144. členu določa, da organ lahko po skrajšanem postopku odloči o zadevi:

- 1. če se da dejansko stanje v celoti ugotoviti na podlagi dejstev in dokazov, ki jih je navedla oziroma predložila stranka v svoji zahtevi, ali na podlagi splošno znanih dejstev oziroma dejstev, ki so organu znana;*
- 2. če se da ugotoviti stanje zadeve na podlagi uradnih podatkov, ki jih ima organ, in samo za to ni treba posebej zaslišati stranke za zavarovanje njenih pravic oziroma pravnih koristi.*

Ker so bila dejstva navedena v zahtevi stranke, te ni bilo potrebno posebej zaslišati za zavarovanje njenih pravic oziroma pravnih koristi, saj se je na podlagi ZVOP-2 presojalo le, ali so izpolnjeni pogoji za omejitev obdelave osebnih podatkov.

Glede kršitve 51. člena v povezavi s 46. členom Uredbe o upravnem poslovanju pojasnjujemo, da je policija po prejemu ugovora zoper obdelavo osebnih podatkov, tega poslala Informacijskemu pooblaščenču, ki je ugotovil, da mora najprej o ugovoru o obdelavi osebnih podatkov odločiti policija, kar je posledično vplivalo na čas posredovanja zahteve v reševanje pristojni enoti.

Glede ostalih ugotovitev vezanih na kršitve ZUP nimamo pripomb in smo že popravili vzorec odločbe, ki se bo uporabljal v prihodnje.

➤ **Stališče upravne inšpektorice:**

V konkretnem nadzoru se je preverjalo spoštovanje določb ZUP in UUP v upravni zadevi obravnave ugovora zaradi domnevno neupravičene obdelave osebnih podatkov in pa pravilnost obravnave pritožbe zoper delo policista na podlagi Zakona o nalogah in pooblastilih policije (v nadaljevanju: ZNPPol) in njegovih podzakonskih aktov, zato tudi ni sporno, da sta bili v zadevi izdani odločbi št. 071-1412/2023/2 (285-18) in št. 071-1412/2024/24 (285-18) v postopku, ki se je vodil na podlagi določb Splošne uredbe o varstvu osebnih podatkov in Zakona o varstvu osebnih podatkov (v nadaljevanju: ZVOP-2). Procesne kršitve pravil upravnega postopka so torej ugotovljene v zvezi z izdajo navedenih odločb.

Glede stališča Policije o odločanju v skrajšanem postopku na podlagi 144. člena ZUP, pa je potrebno pojasniti, da skrajšani ugotovitveni postopek pomeni procesno možnost organa, da odloči takoj po izvedbi ugotovitvenega postopka ne da bi pri tem zaslišal stranko. Med razlogi za izvedbo skrajšanega ugotovitvenega postopka so po splošni ureditvi ZUP taki, ko zaslišanje stranke kot posebno procesno dejanje ni potrebno ali pa gre za primere, ki po svoji naravi utemeljujejo poseg v načelo zaslišanja stranke. Glede na navedeno je izvedba skrajšanega ugotovitvenega postopka ter s tem povezana opustitev načela zaslišanja stranke po ZUP vselej le *procesna možnost* upravnega organa in ne njegova obveznost¹⁸. Zato bi bilo stališče Policije sprejemljivo, če bi iz obrazložitve odločb izhajalo, da je bilo odločeno po skrajšanem ugotovitvenem postopku, pri čemer bi morali biti navedeni tudi razlogi, ki utemeljujejo odločanje na podlagi 144. člena ZUP. Zato očitki o kršitvah ostajajo.

Iz pojasnil glede kršitve 51. člena v povezavi s 46. členom UUP izhaja, da je do te kršitve prišlo, ker Policija ob prejemu vloge ni prepoznala lastne stvarne pristojnosti za njeno obravnavo, zato očitki o kršitvah ostajajo.

4. UKREPI

Upravna inšpektorica na podlagi 307. f člena Zakona o splošnem upravnem postopku direktorju Policije, mag. Senadu Jušiču

odreja:

¹⁸ Glej npr. Sodba Vrhovnega sodišča RS X Ips 11/2023 z dne 30.11.2023.

- da z ugotovitvami tega inšpekcijskega nadzora in vsebino izdanega zapisnika seznani uradne osebe, na katere delovno področje se ugotovitve nanašajo in
- IJS pošlje poročilo (z dokazili) o tem, kakšne ukrepe je izvedel, da v bodoče ne bo več prihajalo do ugotovljenih kršitev in
- poskrbi za dodatno strokovno izpolnjevanje uradnih oseb, ki vodijo upravne postopke in odločajo v upravnih zadevah s področja varstva osebnih podatkov (npr. napotitev na seminar iz splošnega upravnega postopka).

Rok za predložitev odzivnega poročila z dokazili je do 28. 3. 2024 na gp.ijs@gov.si.

Mag. Mateja Jaklič
UPRAVNA INŠPEKTORICA
Inšpektorica višja svetnica

VROČITI:

- MNZ- Policija, gp.policija@policija.si