



Številka: 0712-778/2008
Datum: 24. 11. 2008

Ministrstvo za šolstvo in šport
Direktorat za vrtce in osnovno šolstvo
Masarykova 16

1000 Ljubljana

Spoštovani,

Informacijski pooblaščenec (v nadaljevanju Pooblaščenec) je dne 18. 11. 2008 prejel vašo prošnjo za mnenje o ustreznosti opredeljenega postopka posredovanja podatkov z vidika zakonodaje, ki ureja varstvo osebnih podatkov.

V dopisu navajate, da starši predšolskih otrok, ki so vključeni v vrtce, vsako leto oddajo vlogo za določitev znižanega plačila za vrtec, kar pomeni, da uveljavljajo subvencijo iz občinskega proračuna za kritje razlike med ceno programa, v katerega je otrok vključen in plačilom staršev. Občina, v postopku določitve višine plačila za vrtec, starše razvrsti v ustrezni plačilni razred po lestvici, ki jo določa Pravilnik o plačilih staršev za programe v vrtcih (Uradni list RS, št. 129/06 in 79/08; v nadaljevanju pravilnik). Pri uvrstitvi staršev v ustrezen plačilni razred mora občina, v skladu z Zakonom o vrtcih (Uradni list RS, št. 100/05 – UPB in 25/08; v nadaljevanju ZVrt), upoštevati dohodek na družinskega člana v primerjavi s povprečno plačo na zaposlenega v RS in premoženje družine. To pomeni, da so v postopku ključni podatki za določitev plačila staršev dohodki in premoženje družine in število družinskih članov. Potrebne podatke si, v skladu s 139. členom ZUP in 47. členom ZVrt, občina pridobi neposredno od staršev otrok, na katere se podatki nanašajo ter iz drugih uradnih zbirk osebnih in drugih podatkov, ki jih v RS upravljajo za to pooblaščen državni organi, organi samoupravnih lokalnih skupnosti ter nosilci javnih pooblastil. Podatke o obdavčljivih dohodkih, ki jih občine potrebujejo, pridobijo od davčnih uradov. Zaradi neenotnih oblik zahtev za posredovanje navedenih podatkov sta ste DURS in Ministrstvo za šolstvo in šport odločila, da vzpostavita enoten sistem za posredovanje podatkov občinam. V ta namen je pripravljena sprememba in dopolnitev Pravilnika o plačilih staršev za programe v vrtcih, ki predvideva določitev vrst dohodkov, za katere zaprosi občina ter da se posredovanje podatkov občinam opravi v skladu s skupnim operativnim navodilom, ki ga bosta določila DURS in vaše ministrstvo.

V zvezi z omenjenim predlogom nas prosite, da vam posredujemo naše mnenje o ustreznosti predlaganega načina posredovanja podatkov iz evidenc DURS-a občinam. Osnutek pravilnika in skupnega navodila ste nam posredovali v prilogi.

Izrecno tudi pripominjate, da pravilnik vsebuje posebno določbo (25. člen), ki določa, da morajo biti osebni podatki varovani v skladu z zakonom ter da mora postopek uveljavljanja znižanega plačila zagotavljati zaupnost podatkov. Vse osebe, ki imajo v postopku uveljavljanja znižanega plačila in pri izvajanju plačil staršev vpogled v osebne podatke, so jih dolžne varovati kot poklicno skrivnost. Za zbiranje in varovanje osebnih podatkov so občine, poleg zakona, dolžne upoštevati tudi Pravilnik o zbiranju in varstvu osebnih podatkov na področju predšolske vzgoje (Uradni list RS, št. 8020/04), ki med drugim določa posredovanje osebnih podatkov in postopke ter ukrepe za zavarovanje osebnih podatkov.

V nadaljevanju vam na podlagi predstavljenega dejanskega stanja ter na podlagi 7. točke prvega odstavka 49. člena Zakona o varstvu osebnih podatkov (Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo; v nadaljevanju ZVOP-1) ter 2. člena Zakona o Informacijskem pooblaščenecu (Uradni list RS, št. 113/05 in 51/07-ZUstS-A; ZInfP) posredujemo naše neobvezno mnenje v zvezi z vašim vprašanjem:

Pooblaščenec na podlagi preučitve vsebine osnutka Pravilnika o spremembah in dopolnitvah pravilnika o plačilih staršev za programe v vrtcih (v nadaljevanju Pravilnik) ugotavlja, da določba 3. člena zgolj navaja vrste podatkov o obdavčljivih dohodkih, ki jih od davčnega urada lahko zahteva občina, pri tem pa ni navedenih pogojev, pod katerimi lahko DURS občinam posreduje zahtevane podatke. Takšen pavšalen način obdelave osebnih podatkov je v neskladju z načelom sorazmernosti iz 3. člena ZVOP-1, ki določa, da morajo biti osebni



podatki, ki se obdelujejo, ustrezni in po obsegu primerni glede na namene, za katere se zbirajo in nadalje obdelujejo. Pooblaščenec zato meni, da bi bilo treba v 3. členu Pravilnika za besedo »njeno« dodati besedo »obrazloženo«. Na podlagi takšne določbe bi bilo namreč zagotovljeno, da bi bil za vsak osebni podatek, ki bi se pri tem obdeloval, izpolnjen pogoj, da je tak podatek potreben in primeren za doseg namena obdelave, tj. učinkovitega preverjanja resničnosti navedb v vlogah za znižano plačilo vrtca. Občina bi z obrazloženo zahtevo namreč določila ustrezen obseg zahtevanih osebnih podatkov, s čimer bi zadostila načelu iz 3. člena ZVOP-1.

Katere podatke mora občina navesti v zahtevi DURS – u, je lahko določeno v Skupnem navodilu Davčne uprave RS in Ministrstva za šolstvo in šport za posredovanje podatkov občinam, za potrebe odločanja o znižanem plačilu vrtca (v nadaljevanju Navodilo) in njegovih prilogah, ki jih je potrebno oblikovati skladno z načelom sorazmernosti. Ker ste Pooblaščenec posredovali zgolj nedokončan osnutek Navodila brez prilog, iz katerega ni razvidna niti konkretna vsebina zahteve občine niti s strani davčnega urada posredovanih podatkov, je Pooblaščenec podal zgolj splošno mnenje o ustreznosti vsebine Navodila in prilog, v katerem opozarja na nujnost upoštevanja sorazmernosti.

Pooblaščenec opozarja še, da je pri posredovanju zahteve za podatke na prenosnem mediju občina dolžna zagotoviti prenos v zaprti, kakovostni ter neprosojni ovojnici, ki je ni mogoče odpreti brez vidnih poškodb, ker je le na takšen način omogočeno zavarovanje osebnih podatkov, kot je predvideno z ZVOP-1. To velja tudi za davčni urad, ko na prenosnem mediju občini posreduje obdelane in pripravljene podatke. Upošteva se navedeno. Pooblaščenec predlaga, da se ta dolžnost občine oziroma davčnega urada ustrezno umesti tudi v samo besedilo Navodila.

O b r a z l o ž i t e v:

1. Splošno o pravnih podlagah za obdelavo osebnih podatkov za odločanje o znižanem plačilu vrtca

Osebni podatek je v skladu s 1. točko 6. člena ZVOP-1 katerikoli podatek, ki se nanaša na posameznika, ne glede na obliko, v kateri je izražen, pri čemer je posameznik določena ali določljiva fizična oseba, na katero se nanaša osebni podatek. Zbiranje osebnih podatkov se v skladu s 3. točko 6. člena ZVOP-1 šteje za obdelavo osebnih podatkov. Splošna opredelitev obdelave osebnih podatkov je podana v 8. členu ZVOP-1. Ta v prvem odstavku določa, da se osebni podatki lahko obdelujejo le, če obdelavo osebnih podatkov in osebne podatke, ki se obdelujejo, določa zakon ali če je za obdelavo določenih osebnih podatkov podana osebna privolitve posameznika, drugi odstavek istega člena pa nadalje določa, da mora biti namen obdelave osebnih podatkov določen v zakonu, v primeru obdelave osebnih podatkov na podlagi osebne privolitve posameznika, pa mora biti posameznik predhodno pisno ali na drug ustrezen način seznanjen z namenom obdelave osebnih podatkov, ki mora biti ustavno in zakonsko dopusten, obdelovati pa se smejo le tisti osebni podatki, ki so primerni in nujno potrebni za uresničitev opredeljenega namena in ne pomenijo neupravičenega posega v zasebnost in dostojanstvo posameznika. Pri obdelavi osebnih podatkov je potrebno upoštevati načelo sorazmernosti, ki je kot temeljno načelo opredeljeno v 3. členu ZVOP-1, in določa, da morajo biti osebni podatki, ki se obdelujejo, ustrezni in po obsegu primerni glede na namene, za katere se zbirajo in nadalje obdelujejo.

V 9. členu ZVOP-1 so določene pravne podlage obdelave osebnih podatkov v javnem sektorju, kamor na podlagi 22. točke 6. člena ZVOP-1 spadajo tudi občine. Glede na določbo prvega odstavka 9. člena ZVOP-1, se osebni podatki v javnem sektorju lahko obdelujejo, če obdelavo osebnih podatkov (npr. zbiranje, urejanje, posredovanje, sporočanje, vpogled, razkrivanje, uporaba) in osebne podatke, ki se obdelujejo, določa zakon (ZVOP-1 ali katerikoli drug zakon). V obravnavanem primeru je takšen specialni zakon Zakon o vrtcih (Uradni list RS, št. 100/05 – UPB in 25/08; v nadaljevanju ZVrt).

V petem odstavku 45. člena ZVrt je določeno, da lokalna skupnost vodi evidenco socialnega položaja družin zaradi določitve plačila staršev. Naslednji odstavek določa, da evidenca socialnega položaja družin v vrtec vključenih otrok vsebuje podatke o:

- dohodkih, prejemkih in premoženju družinskih članov,
- številu družinskih članov,
- drugih dejstvih in okoliščinah, ki vplivajo na določitev višine plačila ter
- plačilnih staršev.

Sedmi odstavek 45. člena ZVrt določa še, da lokalna skupnost zbira podatke iz prve in druge alineje prejšnjega odstavka samo za starše, ki uveljavljajo znižano plačilo vrtca.

Osební podatki se skladno s 47. členom ZVrt zbirajo neposredno od staršev otrok, na katere se podatki nanašajo ter iz drugih uradnih zbirk osebnih in drugih podatkov, ki jih v Republiki Sloveniji upravljajo za to pooblaščené državni organi, organi samoupravnih lokalnih skupnosti ter nosilci javnih pooblastil.

Pooblaščenec je v prejšnjih odstavkih uvodoma navedel pravne podlage, na katerih morajo temeljiti tudi vsi podzakonski predpisi, ki podrobneje urejajo področje, na katero se nanaša vaše vprašanje. V nadaljevanju je zato Pooblaščenec v luči navedenih pravnih podlag in v okviru svojih pristojnosti, presojal dokumenta, na katera se nanaša vaša prošnja za mnenje.

2. Osnutek Pravilnika o spremembah in dopolnitvah pravilnika o plačilih staršev za programe v vrtcih

Pooblaščenec na podlagi preučitve vsebine osnutka Pravilnika o spremembah in dopolnitvah pravilnika o plačilih staršev za programe v vrtcih (v nadaljevanju Pravilnik) ugotavlja, da določba 3. člena zgolj navaja vrste podatkov o obdavčljivih dohodkih, ki jih od davčnega urada lahko zahteva občina, pri tem pa ni navedenih pogojev, pod katerimi lahko DURS te podatke posreduje občini.. Takšen pavšalen način obdelave osebnih podatkov je v neskladju z načelom sorazmernosti iz 3. člena ZVOP-1, ki določa, da morajo biti osebni podatki, ki se obdelujejo, ustrezni in po obsegu primerni glede na namene, za katere se zbirajo in nadalje obdelujejo.

Obravnavana določba Pravilnika bi zadostila navedenemu načelu, če bi preprečevala, da občina zahteva kar vse navedene vrste podatkov v vsakem primeru, in sicer tako, da bi natančneje opredelila pogoje, ki bi jih morala občina izpolniti ob vložitvi zahteve za posredovanje kateregakoli izmed navedenih podatkov. Za ugotavljanje, ali občina dejansko potrebuje določene osebne podatke v posamični zadevi, namreč ne zadošča le pavšalna navedba 47. člena ZVrt. Vsako, tudi zakonsko pravno podlago za posredovanje osebnih podatkov je treba, v skladu z ZVOP-1, tolmačiti glede na konkreten primer in v skladu z načelom sorazmernosti. To pomeni, da mora občina vsakokrat izkazati, da so podatki, ki jih zahteva, dejansko potrebni in primerni za odločanje o znižanem plačilu vrtca. To pomeni, da mora občina v svoji zahtevi nedvoumno izkazati, da je oseba, katere osebni podatek je predmet zahteve, vložnik vloge za znižano plačilo vrtca in da je zahtevani podatek potreben in primeren za učinkovito preverjanje resničnosti navedb v vlogah za znižano plačilo vrtca. Občina mora torej izkazati, da vodi postopek, v okviru katerega je v skladu z ZVrt upravičena do določenih osebnih podatkov. Odgovor na vprašanje, na kakšen način to stori, je odvisen od vsakega posameznega primera. Po mnenju Pooblaščenca je vsekakor potrebno navesti številko spisa, na podlagi katerega se zahteva določen podatek, oziroma kakršenkoli drug podatek, s katerim se zagotovi načelu sledljivosti posredovanja osebnih podatkov. **Občina, ki podatke potrebuje, mora namreč pojasniti, za kakšen namen jih potrebuje, na strani davčnega urada, ki tako zahtevo prejme, pa je, da v primeru, če dvomi za kakšen namen se podatek zahteva, od občine zahteva, da le-ta zahtevo dopolni na način, da bo iz nje razviden namen, na podlagi katerega je občina upravičena do posameznih zahtevanih podatkov. Pri tem mora davčni urad posredovati le tiste podatke, ki ustrezajo namenu, ki ga je izkazala občina.**

Upošteva je zgornje navedbe Pooblaščenec meni, da bi bilo treba v 3. členu Pravilnika za besedo »njeno« dodati besedo »obrazloženo«. Na podlagi takšne določbe, bi bilo namreč zagotovljeno, da bi bil za vsak osebni podatek, ki bi se obdeloval, izpolnjen pogoj, da je tak podatek potreben in primeren za dosego namena obdelave, tj. učinkovitega preverjanja resničnosti navedb v vlogah za znižano plačilo vrtca. Občina bi z obrazloženo zahtevo namreč določila ustrezen obseg zahteve, s čimer bi zadostila načelu iz 3. člena ZVOP-1, to pomeni, da bi bili osebni podatki, ki bi se pri tem obdelovali, ustrezni in po obsegu primerni glede na namene, za katere jih občina zahteva. Podrobnejši elementi obrazložitve zahteve pa so lahko določeni v skupnem navodilu Davčne uprave RS in Ministrstva za šolstvo in šport, ki ureja to področje in ga je Pooblaščenec natančneje preučil v nadaljevanju.

3. Osnutek Skupnega navodila Davčne uprave RS in Ministrstva za šolstvo in šport

Točka III. osnutka Skupnega navodila Davčne uprave RS in Ministrstva za šolstvo in šport za posredovanje podatkov občinam, za potrebe odločanja o znižanem plačilu vrtca (v nadaljevanju Navodilo), ureja način in obliko posredovanja zahteve za posredovanje podatkov, in sicer določa, da je zahteva za posredovanje podatkov sestavljena iz dveh dokumentov. Ker pa vsebina teh dveh dokumentov Pooblaščenecu ni znana, saj ste v Navodilu le navedli, da se vzorec oziroma struktura zapisa nahajata v prilogi Navodila, niste pa ju priložili vašemu dopisu, Pooblaščenec zgolj opozarja, da mora biti vsebina teh dokumentov skladna z načelom sorazmernosti, kot je natančneje obrazloženo v 2. točki tega mnenja. To pomeni, da mora občina zahtevo za

posredovanje osebnih podatkov obrazložiti in pri tem izkazati, katere osebne podatke izmed podatkov, ki so navedeni v 3. členu Pravilnika, potrebuje in za kakšen namen jih potrebuje.

Skladno z Navodilom lahko občina posreduje zahtevo za podatke na tri načine, pri čemer Pooblaščenec opozarja, da je na podlagi prvega odstavka 25. člena ZVOP-1 dolžnost vseh upravljavcev osebnih podatkov, da zagotovijo zavarovanje osebnih podatkov, in sicer na način iz 24. člena ZVOP-1. Zavarovanje osebnih podatkov po prvem odstavku 24. člena ZVOP-1 obsega organizacijske, tehnične in logično-tehnične postopke in ukrepe, s katerimi se varujejo osebni podatki, preprečuje slučajno ali namerno nepooblaščenno uničevanje podatkov, njihova sprememba ali izguba ter nepooblaščen obdelava teh podatkov tako, da se med drugim preprečuje nepooblaščen dostop do osebnih podatkov pri njihovem prenosu, vključno s prenosom po telekomunikacijskih sredstvih in omrežjih. Pooblaščenec na tem mestu pripominja, da je pri posredovanju zahteve za podatke na prenosnem mediju občina dolžna zagotoviti prenos v zaprti, kakovostni ter neprosojni ovojnici, ki je ni mogoče odpreti brez vidnih poškodb, ker je le na takšen način omogočeno zavarovanje osebnih podatkov, kot je predvideno z ZVOP-1. To velja tudi za davčni urad, ko na prenosnem mediju občini posreduje obdelane in pripravljene podatke, kar ureja V. točka Navodila. Upošteva navedeno Pooblaščenec predlaga, da se ta dolžnost občine oziroma davčnega urada ustrezno umesti tudi v samo besedilo Navodila.

Glede na to, da Navodilo v IV. točki ureja vsebino posredovanih podatkov in pri tem navaja prilogo, ki vsebuje vrste dohodkov in obseg podatkov, ki jih davčni urad posreduje občini ter pravila za zajem podatkov, navedene priloge pa niste priložili dopisu, Pooblaščenec ponovno poudarja, da mora biti tudi vsebina te priloge skladna z načelom sorazmernosti, ki je podrobneje opredeljeno v 2. točki tega mnenja.

S spoštovanjem,

Informacijski pooblaščenec:
Nataša Pirc Musar, univ.dipl.prav.,
pooblaščenka

Vročiti:

- naslovníku;
- arhiv, tu.