



Številka: 09001-25/2016/17

Datum: 17. 11. 2016

Na podlagi drugega odstavka 21. člena, drugega odstavka 22. člena in 26. člena Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (Uradni list RS, št. 51/06 – uradno prečiščeno besedilo, 117/06 – ZDavP-2, 23/14, 50/14, 19/15 – odl. US in 102/15) v ponovnem postopku glede zahteve dostopa do informacij javnega značaja, prosilca Anžeta Voha Boštica, Tkalska ulica 5, 3000 Celje, je Vlada Republike Slovenije na 110. redni seji dne 17. 11. 2016 pod točko 1.6 izdala naslednjo

ODLOČBO:

1. Zahteva Anžeta Voha Boštica za posredovanje kopij odločb, izdanih stotim pravnim osebam, ki jim je Finančna uprava Republike Slovenije odmerila največ davka iz naslova poslovanja z davčnimi oazami, iz katerih bodo razvidni nazivi pravnih oseb oziroma oseb z dejavnostjo, katerim je bil odmerjen davek, **se zavrne**.
2. V postopku stroški niso nastali.

Obrazložitev:

I

Finančna uprava Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: FURS) je dne 12. 5. 2016 s strani Anžeta Voha Boštica (v nadaljnjem besedilu: prosilec) prejela zahtevo za posredovanje informacij javnega značaja, in sicer elektronskih kopij odločb, ki jih je FURS objavila na svoji spletni strani na naslovu

[http://www.fu.gov.si/nadzor/podrocja/preiskave/?tx_news_pi1\[news\]=4519&tx_news_pi1\[controller\]=News&tx_news_pi1\[action\]=detail&cHash=157bcaab51ca2d6019d1f2731e5bc422](http://www.fu.gov.si/nadzor/podrocja/preiskave/?tx_news_pi1[news]=4519&tx_news_pi1[controller]=News&tx_news_pi1[action]=detail&cHash=157bcaab51ca2d6019d1f2731e5bc422), torej odločb, izdanih stotim pravnim osebam, ki jim je FURS odmerila največ davka iz naslova poslovanja z davčnimi oazami, iz katerih bodo razvidni nazivi pravnih oseb oziroma oseb z dejavnostjo, katerim je bil odmerjen davek. Prosilec svojo zahtevo utemeljuje z javnim interesom v skladu z drugim odstavkom 6. člena Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (Uradni list RS, št. 51/06 – uradno prečiščeno besedilo, 117/06 – ZDavP-2, 23/14, 50/14, 19/15 – odl. US in 102/15; v nadaljnjem besedilu: ZDIJZ), in sicer navaja, da obstaja prevladujoč javni interes za razkritje pravnih oseb iz odločb, zato predlaga, da o njegovi zahtevi odloči vlada na podlagi drugega odstavka 21. člena ZDIJZ.

V skladu s prvo alinejo drugega odstavka 21. člena ZDIJZ je o zahtevi odločila Vlada Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: vlada) z odločbo, št. 09001-25/2016/5 z dne 22. 9. 2016 in zavrnila dostop do zahtevanih dokumentov. Vlada je odločila, da se dostop zavrne zaradi izjeme kršitve zaupnosti davčnega postopka oziroma davčne tajnosti v skladu s 5. točko prvega odstavka 6. člena ZDIJZ in 15. člena Zakona o davčnem postopku (Uradni list RS, št. 13/11 – uradno prečiščeno besedilo, 32/12, 94/12, 101/13 – ZDavNepr, 111/13,

25/14 – ZFU, 40/14 – ZIN-B, 90/14 in 91/15; v nadaljnjem besedilu: ZDavP-2), hkrati pa, da ni podan javni interes za razkritje po drugem odstavku 6. člena ZDIJZ.

Prosilec je dne 27. 7. 2016 zoper odločbo vložil pritožbo, v kateri je glede navedb vlade v zavrnilni odločbi, da javna objava zahtevanih informacij ne bi pripomogla k širši javni razpravi, podal, da je FURS s prekritjem podatkov celo znatno omejila javno razpravo, ker je onemogočila prosilca (kot novinarja), da dolžnike vpraša po razlogih za izogibanje davku. Prosilec meni, da bi moral organ v konkretnem primeru upoštevati ureditev po ZDIJZ in zahtevane podatke razkriti na podlagi prevladujočega javnega interesa po drugem odstavku 6. člena ZDIJZ. V pritožbi prosilec utemeljuje prevladujoč interes javnosti s tem, da potrebujejo državljani za učinkovito izvajanje nadzora nad ravnanjem oblasti relevantne informacije. Nadalje prosilec ugotavlja, da argument organa o absolutno varovanih podatkih po tretji alineji drugega odstavka 6. člena ZDIJZ, ne zdrži. Prosilec ob tem navaja, da se pritožuje zgolj glede zavrnitve dostopa do nazivov slovenskih pravnih oseb, ki jim je FURS izdala odločbo, oziroma nazivov pravnih oseb, ki imajo poslovni naslov v Sloveniji, ne pa tudi glede v objavljenih odločbah navedenih nazivov tujih pravnih oseb.

V pritožbenem postopku je Informacijski pooblaščenec z odločbo št. 090-185/2016/6 z dne 22. 9. 2016 odločbo vlade št. 09001-25/2016/5 z dne 21. 7. 2016 odpravil in zadevo vrnil organu prve stopnje v ponovno odločanje. Informacijski pooblaščenec v svoji odločbi ugotavlja, da obrazložitev izpodbijane odločbe ni konkretizirana, zato ne omogoča preizkusa odločitve organa, predvsem v delu, ali je test interesa javnosti glede zahtevanih podatkov sploh dopustno uporabiti in v katerem delu.

II

V skladu s prvo alinejo drugega odstavka 21. člena ZDIJZ v primeru, da se prosilec v zahtevi sklicuje na prevladujoč javni interes za razkritje v skladu z drugim odstavkom 6. člena ZDIJZ, o zadevi na predlog predstojnika odloči vlada, če je zavezan organ državne uprave, zato je za odločitev o zahtevi prosilca pristojna vlada.

V ponovnem postopku je bilo ugotovljeno, da zahtevani dokumenti predstavljajo informacijo javnega značaja v skladu s prvim odstavkom 4. člena ZDIJZ, saj gre za dokumente, ki izvirajo iz delovnega področja FURS, ta pa z njimi razpolaga.

Za informacije javnega značaja po 5. členu ZDIJZ velja načelo prostega dostopa, kar pomeni, da mora organ takšne informacije posredovati pravnim ali fizičnim osebam, če ZDIJZ ne določa izjem. Te so glede na vsebino same informacije taksativno navedene v 6. členu ZDIJZ, ki izjeme deli na **absolutne izjeme** (dostop do zahtevanih informacij se ne dovoli; prva do četrta alineja drugega odstavka 6. člena ZDIJZ) ter na **relativne izjeme** (dostop se dovoli, če je javni interes glede razkritja močnejši od javnega interesa ali interesa drugih oseb za omejitev dostopa do zahtevane informacije; drugi odstavek 6. člena ZDIJZ v povezavi s prvim odstavkom istega člena). Poleg tega ZDavP-2 v prvem odstavku 18. člena določa, da se sme davčna tajnost razkriti zgolj na podlagi pisnega soglasja davčnega zavezanca ali če je z ZDavP-2 tako določeno.

1) zahtevani podatki in relativne omejitve

Prosilec želi pridobiti elektronske kopije odločb stotim pravnim osebam, ki jim je FURS odmerila največ davka iz naslova poslovanja z davčnimi oazami, iz katerih bodo razvidni nazivi pravnih oseb oziroma oseb z dejavnostjo, katerim je bil odmerjen davek. Omenjene odločbe je v

razosebljeni obliki FURS že objavil na svoji spletni strani, gre pa za odločbe, kot so razvidne iz spodnje tabele.

*Tabela 1: Seznam objavljenih razosebljenih odločb FURS (poslovanje z davčnimi oazami)**

Zap. št.	Znesek	Zap. št.	Znesek	Zap. št.	Znesek	Zap. št.	Znesek
1	7.489.028,59 EUR	26	168.611,10 EUR	51	88.296,93 EUR	76	51.954,12 EUR
2	6.081.797,50 EUR	27	168.396,61 EUR	52	84.237,50 EUR	77	51.918,05 EUR
3	3.841.720,72 EUR	28	163.499,04 EUR	53	79.704,96 EUR	78	51.675,31 EUR
4	862.194,80 EUR	29	161.106,42 EUR	54	78.663,34 EUR	79	50.249,62 EUR
5	794.459,85 EUR	30	158.983,43 EUR	55	78.453,23 EUR	80	50.049,33 EUR
6	556.729,98 EUR	31	157.679,46 EUR	56	75.000,00 EUR	81	49.823,25 EUR
7	548.867,40 EUR	32	139.640,44 EUR	57	70.365,91 EUR	82	48.980,74 EUR
8	492.049,31 EUR	33	134.363,07 EUR	58	67.639,54 EUR	83	47.861,30 EUR
9	488.447,96 EUR	34	130.280,99 EUR	59	67.366,70 EUR	84	45.177,04 EUR
10	341.787,25 EUR	35	124.907,17 EUR	60	67.243,63 EUR	85	45.000,00 EUR
11	320.000,00 EUR	36	124.669,37 EUR	61	66.733,72 EUR	86	44.986,51 EUR
12	306.561,07 EUR	37	122.277,23 EUR	62	66.387,73 EUR	87	44.570,64 EUR
13	299.370,10 EUR	38	113.893,83 EUR	63	66.119,37 EUR	88	44.284,84 EUR
14	294.374,80 EUR	39	111.168,87 EUR	64	65.739,17 EUR	89	44.013,53 EUR
15	265.203,78 EUR	40	110.974,51 EUR	65	65.352,55 EUR	90	43.267,70 EUR
16	262.259,73 EUR	41	108.435,49 EUR	66	63.426,76 EUR	91	41.571,20 EUR
17	250.824,58 EUR	42	107.498,79 EUR	67	62.066,95 EUR	92	41.406,86 EUR
18	218.949,01 EUR	43	106.152,88 EUR	68	61.456,60 EUR	93	41.271,84 EUR
19	211.962,46 EUR	44	104.788,74 EUR	69	60.643,99 EUR	94	39.735,89 EUR
20	209.653,41 EUR	45	104.322,35 EUR	70	59.744,59 EUR	95	39.052,10 EUR
21	205.748,42 EUR	46	92.911,95 EUR	71	59.032,11 EUR	96	38.251,36 EUR
22	196.439,18 EUR	47	91.822,79 EUR	72	58.671,11 EUR	97	36.797,37 EUR
23	184.197,58 EUR	48	91.513,07 EUR	73	56.173,24 EUR	98	35.457,77 EUR
24	178.646,20 EUR	49	89.938,94 EUR	74	55.834,24 EUR	99	33.998,71 EUR
25	170.601,98 EUR	50	89.423,99 EUR	75	54.514,29 EUR	100	33.082,35 EUR

vir:

http://www.fu.gov.si/nadzor/podrocja/preiskave/?tx_news_pi1%5bnews%5d=4519&tx_news_pi1%5bcontroller%5d=News&tx_news_pi1%5baction%5d=detail&cHash=157bcaab51ca2d6019d1f2731e5bc422

* odločbe so navedene v enakem vrstnem redu kot na zapisani povezavi, podrobnejša identifikacija odločb pa iz podatkov, objavljenih na spletni strani FURS, ni mogoča; poleg tega zapis zneska odmerjenega davka omogoča ustrezno povezavo zgornje zaporedne številke odločbe s konkretno objavljeno odločbo; v nadaljevanju so odločbe identificirane z zaporedno številko, kot izhaja iz tabele.

Vseh 100 objavljenih odločb predstavlja odločbe FURS, izdane v postopku davčnega inšpekcijskega nadzora po določilih ZDavP-2. Ker odločbe vsebujejo podatke, ki jih je zavezanec za davek posredoval davčnemu organu, ter druge podatke v zvezi z davčno obveznostjo zavezancev za davek, je dolžan davčni organ skladno z 15. členom ZDavP-2 te podatke varovati kot zaupne. Odločbe so tudi ustrezno označene, skladno s prvim odstavkom 17. člena ZDavP-2 in s Pravilnikom o izvajanju Zakona o davčnem postopku (Uradni list RS, št. 141/06, 46/07, 102/07, 28/09, 101/11, 24/12, 32/12 – ZDavP-2E, 19/13, 45/14, 97/14, 39/15 in 40/16; v nadaljnjem besedilu: Pravilnik), in sicer je jasno razvidna oznaka »DAVČNA TAJNOST« na vrhu in na dnu vsake strani vseh odločb, prav tako je poleg številke zadeve na prvi strani vseh odločb oznaka »DT«.

Razkritje podatkov, ki so davčna tajnost, je dovoljeno zgolj na podlagi določb 18. do 30. člena ZDavP-2, ZDIJZ pa daje posebno podlago za razkritje podatkov, ki predstavljajo informacijo javnega značaja in glede njih javni interes za razkritje prevlada nad interesom varovanja davčne tajnosti. Ne glede na navedeno pa ZDIJZ v 5. točki prve alineje 6. člena določa omejitve dostopa do zahtevane informacije, če se zahteva nanaša na podatek, katerega razkritje bi pomenilo kršitev zaupnosti davčnega postopka ali davčne tajnosti, skladno z zakonom, ki ureja davčni postopek.

Ker so vse zgoraj navedene odločbe izdane v okviru davčnega postopka in vsebujejo podatke v zvezi z davčno obveznostjo zavezancev za davek, predstavljajo davčno tajnost po ZDavP-2 in kot takšne izjemo po 5. točki prve alineje 6. člena ZDIJZ.

Glede na določila ZDIJZ je razkritje teh podatkov skladno z drugim odstavkom 6. člena tega zakona mogoče le, če se pri testu interesa javnosti ugotovi, da je javni interes glede razkritja močnejši od javnega interesa ali interesa drugih oseb za omejitev dostopa do zahtevane informacije. Ne glede na navedeno pa obstajajo absolutne omejitve, kjer test interesa javnosti ni dopusten. Pri zahtevanih dokumentih je bilo v postopku potrebno najprej ugotoviti, glede katerih podatkov je ta test dopusten oziroma pri katerih so podane absolutne omejitve dostopa.

2) Absolutne omejitve

ZDIJZ v tretji in peti alineji drugega odstavka 6. člena kot izjemi, kjer ni dopusten test interesa javnosti, določa naslednje podatke:

- podatke, ki vsebujejo ali so pripravljeni na podlagi davčnih podatkov, ki jih organom v Republiki Sloveniji posreduje organ tuje države, ali
- za podatke, ki predstavljajo davčno tajnost, kolikor postopek še ni pravnomočno končan.

Glede na navedene absolutne omejitve je torej treba ugotoviti, katere izmed zgoraj navedenih odločb FURS vsebujejo davčne podatke tuje države in glede katerih postopek še ni pravnomočno končan. To je razvidno iz spodnje tabele.

Tabela 2: Seznam odločb FURS (davčne oaze), z oznako, kje postopki še niso pravnomočni ter oznako, katera odločba vsebuje tuje podatke

Z/S	NP*	Tujina**	Z/S	NP*	Tujina**	Z/S	NP*	Tujina**	Z/S	NP*	Tujina**
1		X	26		X	51		X	76		X
2		X	27		X	52		X	77		X
3	X	X	28		X	53		X	78		X
4		X	29		X	54		X	79		X
5		X	30		X	55		X	80		X
6		X	31		X	56		X	81	X	X
7		X	32	X	X	57			82		X
8		X	33		X	58		X	83		X
9	X	X	34		X	59	X	X	84		X
10	X	X	35	X	X	60		X	85		X
11		X	36		X	61		X	86		X
12	X	X	37		X	62	X	X	87		X
13		X	38		X	63		X	88		X
14		X	39		X	64	X	X	89	X	X
15	X	X	40	X	X	65		X	90		X
16	X	X	41		X	66		X	91		X
17		X	42		X	67			92	X	X
18		X	43		X	68		X	93		X
19		X	44		X	69		X	94		X
20		X	45		X	70		X	95		X
21		X	46		X	71		X	96		X
22		X	47		X	72	X	X	97		X
23		X	48		X	73		X	98		X
24		X	49		X	74		X	99		
25		X	50		X	75		X	100		X

* NP = postopek še ni pravnomočen

** Tujina = v postopku so bili uporabljeni tuji podatki

2.a Postopek še ni pravnomočno končan

Iz Tabele 2 je razvidno, da nekateri postopki davčnega inšpekcijskega nadzora, glede katerih so bile izdane odločbe na temo davčnih oaz, še niso pravnomočno končani, konkretno gre za odločbe z zaporednimi številkami 3, 9, 10, 12, 15, 16, 32, 35, 40, 59, 62, 64, 72, 81, 89 in 92 (stolpec z oznako NP v Tabeli 2).

V skladu z določbo pete alineje drugega odstavka 6. člena ZDIJZ odločb z zaporednimi številkami 3, 9, 10, 12, 15, 16, 32, 35, 40, 59, 62, 64, 72, 81, 89 in 92 ni mogoče posredovati.

V postopku je bilo ugotovljeno, da je bila odločba z zaporedno številko 51 v postopku na drugi stopnji odpravljena brez vrnitve v ponovni postopek. Navedeno pomeni, da je postopek sicer pravnomočno končan, vendar se je z drugostopenjsko odločbo vzpostavilo stanje, kot da odločbe ne bi bilo. Objava vseh odločb, tudi tistih, ki so bile morda kasneje odpravljene, sledi namenu objave, t.j. preglednosti in odprtosti delovanja finančne uprave.

2.b V postopku so bili uporabljeni davčni podatki, ki jih je organom v Republiki Sloveniji posredoval organ tuje države

Glede na to, da je šlo v postopkih v zvezi z zahtevanimi dokumenti za preverjanje poslovanja z davčno ugodnejšimi območji, torej drugimi državami, so bili v posameznih nadzorih uporabljeni tudi davčni podatki, pridobljeni od organov tujih držav, pri čemer so bili podatki pridobljeni na podlagi predpisov, ki urejajo mednarodno sodelovanje davčnih organov. Gre za podatke, pridobljene na podlagi Uredbe Sveta (EU) št. 904/2010 o upravnem sodelovanju in boju proti

goljufijam na področju davka na dodano vrednost (v nadaljnjem besedilu: Uredba), ter podatke, pridobljene na podlagi Direktive Sveta 2011/16/EU o upravnem sodelovanju na področju obdavčevanja in razveljavitvi Direktive 77/799/EGS (v nadaljnjem besedilu: Direktiva). Oba akta posebno pozornost namenjata varovanju izmenjanih podatkov. Tako 55. člen Uredbe izrecno navaja, da se informacije lahko uporabijo samo v okoliščinah, določenih v tej Uredbi, za namene določanja osnove za odmero ali pobiranje in upravno kontrolo davka. Enako določa Direktiva v 16. členu – »za podatke, ki se na podlagi te direktive v kateri koli obliki sporočajo med državami članicami, velja obveznost varovanja uradne tajnosti, podatki pa morajo biti varovani tako, kot so varovani podobni podatki v nacionalnem pravu države članice, ki je podatke prejela. Takšni podatki se lahko uporabijo za izvajanje in uveljavljanje nacionalne zakonodaje držav članic s področja davkov iz člena 2«. Varovanje podatkov, izmenjanih v okviru upravnega sodelovanja pri obdavčenju, je implementirano tudi v nacionalno zakonodajo, in sicer v 252. člen ZDavP-2. Varovanje tovrstnih podatkov je določeno tudi v tretji alineji drugega odstavka 6. člena ZDIJZ, v skladu s katero jih tudi ob morebitnem obstoju prevladujočega javnega interesa za razkritje ni dovoljeno posredovati javnosti. Hkrati so uporabljeni tudi tuji podatki, ki jih je FURS pridobil na podlagi 39. člena ZDavP-2.

Tuji podatki so bili uporabljeni v postopkih davčnega inšpekcijskega nadzora, kjer so bile izdane odločbe z zaporednimi števkami, kot izhaja iz Tabele 2 (stolpec z oznako »Tujina« v Tabeli 2).

Prosilc sicer navaja, da so bili ti podatki že tako prikazani v okviru razosebljenih odločb, zato omenjena ovira v zvezi s posredovanjem po ZDIJZ ne obstaja. Vlada v tem delu opozarja, da so podatki iz tujine sicer vsebinsko v razosebljenih odločbah res prikazani, ne glede na navedeno pa tuj podatek brez povezave s konkretnim zavezancem ne predstavlja varovanega podatka, kar je FURS upoštevala tudi pri objavi predmetnih razosebljenih odločb.

Ker je v teh primerih podana omejitev iz tretje alineje drugega odstavka 6. člena ZDIJZ, odločb z zaporednimi števkami, navedenimi v Tabeli 2, razen pod zaporednimi števkami 57, 67 in 99, ni mogoče posredovati.

Glede na navedbe prosilca pa tudi ni mogoče posredovati teh odločb s prekritimi podatki iz tretje alineje drugega odstavka 6. člena ZDIJZ, saj so slednji že zapisani v razosebljenih odločbah. Posredovanje odločbe s prekritimi tujimi podatki in označenim zavezancem pa bi ob primerjavi obeh odločb (objavljene in posredovane) prosilcu omogočile seznanitev s tujimi podatki (absolutno varovanimi podatki) pri konkretnem zavezancu, kar bi bilo v nasprotju z določbo tretje alineje drugega odstavka 6. člena ZDIJZ. V skladu z navedenim vlada ugotavlja, da delni dostop do teh podatkov v skladu s 7. členom ZDIJZ ni mogoč.

2.c dodatna omejitev – ne gre za zahtevane podatke

V postopku je bilo ugotovljeno, da je bila odločba številka 57 pomotoma uvrščena na seznam objavljenih odločb, izdanih v postopkih davčnega inšpekcijskega nadzora, saj se ne nanaša na odmero davka iz naslova s poslovanjem z davčno ugodnejšimi območji. Posledično vlada ugotavlja, da omenjena odločba ni predmet zahteve prosilca.

3) Test interesa javnosti

ZDIJZ v alinejah drugega odstavka 6. člena opredeljuje absolutne izjeme od posredovanja podatkov, torej kadar mora organ prosilcu zavrni dostop do zahtevanih informacij in tehtanje javnega interesa sploh ni dopustno.

Glede na zgoraj navedene točke 2.a, 2.b in 2.c test interesa javnosti ni dopusten za podatke, kjer postopek še ni pravnomočno končan ali ki vsebujejo oziroma so pripravljeni na podlagi

davčnih podatkov, pridobljenih od organa tuje države. V konkretnem primeru gre za odločbe (izdane v postopkih davčnega inšpekcijskega nadzora – davčne oaze) z naslednjimi zaporednimi številkami (zgoraj Tabela 2): 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98 in 100.

3.a Podatki, glede katerih se opravi test interesa javnosti

Glede na obstoj absolutnih izjem od posredovanja podatkov v skladu s tretjo in peto alinejo drugega odstavka 6. člena ZDIJZ pri zgoraj navedenih odločbah je test javnega interesa dovoljeno opraviti zgolj pri odločbah z zaporednima številkami: 67 in 99 (odločba številka 57 pa, kot je bilo ugotovljeno v točki 2.c, ni vključena v zahtevo prosilca). Ti odločbi predstavljata davčno tajnost – odločbi sta sicer v razosebljeni obliki že objavljeni, vendar razosebljena odločba ne predstavlja davčne tajnosti, stopnja varovanja pa se spremeni, ko se podatki iz razosebljene odločbe povežejo s konkretnimi zavezanci za davek. Ker je posredovanje podatkov davčne tajnosti omejeno po 15. členu ZDavP-2 in prvem odstavku 6. člena ZDIJZ, je na podlagi drugega odstavka 6. člena ZDIJZ za ti odločbi potrebno opraviti test interesa javnosti.

3.b vsebina testa interesa javnosti

Skladno z drugim odstavkom 6. člena ZDIJZ test interesa javnosti obsega tehtanje, ali je javni interes glede razkritja informacije javnosti močnejši od javnega interesa ali interesa drugih oseb za omejitev dostopa do zahtevane informacije (izjema od prostega dostopa). *»Namen testa je v zagotovitvi preglednosti, odprtosti delovanja in zavezi organov javnega sektorja, da delujejo odgovorno in skrbno pri odločanju o pomembnih javnih zadevah in pri porabi javnih sredstev in seveda pri zadevah, ki so pravno regulirane. Test je mogoče opraviti šele na podlagi skrbne presoje vseh konkretnih okoliščin posameznega primera. Na podlagi posamične odločitve v konkretnem primeru torej nikakor ne moremo priti do splošnega zaključka, da so vsi zapisniki in odločbe davčnega organa od te konkretne odločitve dalje, prepoznani za javne«* (odločba Informacijskega pooblaščenca št. 090-264/2014 z dne 7. 1. 2015).

3.c primer Informacijskega pooblaščenca – odločba št. 090-264/2014 z dne 7. 1. 2015

Informacijski pooblaščenec je v navedenem primeru opravil test interesa javnosti glede razkritja davčne odločbe, izdane Domu upokojencev Ptuj (odločba IP 090-264/2014 z dne 7. 1. 2015). Razlog za razkritje je zagotovitev učinkovite javne razprave o pravilnosti in zakonitosti:

(1) porabe javnih sredstev

{vsebinske zahtevanih dokumentov se nanaša na poslovanje javnega socialno-varstvenega zavoda, ki bi že pojmovno moral delovati transparentno, zlasti glede na to, da kot posredni proračunski uporabnik, katerega ustanovitelj je Republika Slovenija (v nadaljevanju: RS), upravlja z javnimi sredstvi. Dom upokojencev Ptuj je bil ustanovljen v javnem interesu z namenom izvajanja dejavnosti institucionalnega varstva za starejše};

(2) proračunskih prilivov na podlagi obdavčitve

{je nedvomno v interesu javnosti, da se ugotovi, kako Dom upokojencev Ptuj obračunava in plačuje davke, saj je vodenje poslovnih knjig in na tej podlagi obračunavanje stopnje davka pravno regulirano (predpisano).}

Pretehtana je bila tudi morebitna škoda Domu upokojencev Ptuj, in sicer informacijski pooblaščenec zaključuje, da ker (3) je postopek davčnega inšpekcijskega nadzora, v katerem

sta nastala zahtevani zapisnik in odločba, pravnomočno zaključen, z razkritjem zahtevanih dokumentov organu niti Domu upokojencev Ptuj ne bi nastala nobena škoda.

Vlada ugotavlja, da so okoliščine konkretnega primera bistveno razlikujejo od okoliščin, podanih v primeru, v zvezi s katerim je Informacijski pooblaščenec izdal odločbo št. 090-264/2014 z dne 7. 1. 2015, kot je obrazloženo v naslednjih točkah.

3.d presoja konkretnih dejstev glede zahteve prosilca

Prosilec se v svoji zahtevi za posredovanje kopij odločb, izdanih stotim pravnim osebam, katerim je FURS odmerila največ davka iz naslova poslovanja z davčnimi oazami, iz katerih bodo razvidni nazivi pravnih oseb oziroma oseb z dejavnostjo, sklicuje na prevladujoč javni interes (v smislu drugega odstavka 6. člena ZDIJZ). Slednjega utemeljuje s trditvijo, da odtekanje denarja v davčne oaze predstavlja hudo breme za vsako družbo, in da se države vedno bolj zavedajo tega problema, tudi zaradi medijskih objav, kot je nedavni primer "Panama Papers". Navaja, da je ravno razkritje nazivov pravnih oseb, ki se poslužujejo tega načina za utajevanje davkov, tisto, kar bi dalo podjetjem oziroma fizičnim osebam dodaten signal, da bodo v primeru ugotovljenih davčnih utaj oziroma poskusov izogibanja plačilu davka prek uporabe davčnih oaz tudi javno razgaljena. Sploh če gre za visoke zneske dodatno odmerjenega davka. Ob tem se smiselno podobno sklicuje na javno objavo dolžnikov na spletni strani FURS.

Dodatno je prosilec v pritožbi zoper prvotno odločbo vlade izpostavil, da je FURS s prekritjem podatkov v objavljenih razosebljenih odločbah celo znatno omejila javno razpravo, ker je onemogočila prosilca (kot novinarja), da dolžnike vpraša po razlogih za izogibanje davku. V pritožbi nadalje prosilec utemeljuje prevladujoč interes javnosti s tem, da potrebujejo državljani za učinkovito izvajanje nadzora nad ravnanjem oblasti relevantne informacije.

Argumenti prosilca za razkritje so torej naslednji:

- javna razprava glede utaje davkov, t.j. proračunskega priliva na podlagi obdavčitve,
- podjetja oziroma fizične osebe bi bile »javno razgaljene« – bi jih lahko kot novinar o razlogih za izogibanje davku »povprašal«,
- državljani potrebujejo relevantne informacije za učinkovito izvajanje nadzora nad ravnanjem oblasti – te relevantne informacije predstavljajo identificirani davčni zavezanci, katerim je bila izdana odmerna odločba.

Iz odločbe Informacijskega pooblaščenca št. 090-264/2014 z dne 7. 1. 2015 izhaja obširna opredelitev do javne razprave, iz odločbe pa je razbrati, da slednja ne velja *per se*, ampak ob upoštevanju dodatnih pogojev: (1) podatki se nanašajo na proračunskega uporabnika in (2) podatki se nanašajo na proračunske prilive na podlagi obdavčitve.

V konkretnem primeru med podatki, glede katerih se opravlja test interesa javnosti, ni zavezancev, ki bi bili proračunski uporabniki. Tega sicer prosilec niti ne zatrjuje. Torej glede pomembnosti razkritja podatkov o zavezancih za davek iz točke 3.a te obrazložitve za javno razpravo prosilec navaja zgolj visoke zneske dodatno ugotovljenega davka ter »javno razgaljenost« teh zavezancev za davek. Visoke zneske prosilec sicer primerja tudi z objavo davčnih dolžnikov na spletnih straneh FURS po 20. členu ZDavP-2.

Vlada ne more pritrditi mnenju prosilca, da sta lahko razloga visokih zneskov davčnih utaj in »javne razgaljenosti« bistvena za učinkovito javno razpravo o problematiki davčnih utaj v okviru davčnih oaz. Če bi navedeno držalo, bi se lahko objavile oziroma posredovale vse pravnomočne odločbe FURS, s katerimi se odmerja ali dodatno odmerja visok davek, kar pa postavlja pod vprašaj odločitve zakonodajalca, da za primere pravnomočno končanih

postopkov, ki se nanašajo na davčno tajnost, določi test interesa javnosti. Slednji torej sploh ne bi bil potreben. Glede podatkov iz davčnih postopkov, ki niso pravnomočno končani, pa posredovanje sploh ni dopustno. Hkrati ob navedenem bi postal vprašljiv tudi obstoj samega instituta davčne tajnosti, saj bi slednja veljala le še za nepravnomočno zaključene postopke. Višina davka torej ne more biti učinkovit argument za zagotovitev širše javne razprave.

Sama objava podatkov o vpletenih osebah ne bi doprinesla k vrednosti ali pomembnosti teh podatkov za širšo javnost ter tudi ne bi tvorilo pripomogla k širši javni razpravi oziroma boljši ozaveščenosti javnosti o problemu odtekanja denarja v davčne oaze, kot navaja prosilec. K ozaveščenosti javnosti o navedenem problemu zadostno pripomore vsebina anonimiziranih odločb s pripadajočimi obrazložitvami. Vladi tudi ni znana praksa splošne objave neanonimiziranih upravnih, sodnih ali davčnih odločb s strani domačih ali tujih organov. Z objavo neanonimiziranih odločb bi FURS nedvomno posegla v pravice oziroma pričakovanja oseb, katerim so bile odločbe izdane, torej da bodo njihovi davčni podatki ostali tajni v skladu z določbami ZDavP-2. Poleg navedenega posega v upravičena pričakovanja davčnih zavezancev po varovanju podatkov, ki predstavljajo davčno tajnost, pa obstaja tudi javni interes, da se davčne tajnosti praviloma ne razkriva oziroma da se je ne razkriva brez izrecne zakonske podlage, kot je določeno v 18. členu ZDavP-2. Neupoštevanje tega interesa bi lahko imelo negativne vplive na davčne prihodke in na proračunske odhodke, potrebne za pobiranje davkov in davčni nadzor. Obstoječa ureditev pobiranja davkov in nadzora nad izpolnjevanjem davčnih obveznosti namreč izhaja iz načela prostovoljnega izpolnjevanja davčnih obveznosti s strani davčnih zavezancev, ki ga v manjšem delu dopolnjuje nadzor davčnega organa nad pravilnim izpolnjevanjem davčnih obveznosti. Sistem, v katerem ne bi bilo prostovoljnega izpolnjevanja davčnih obveznosti, torej sistem, v katerem bi moral davčni organ večini davčnih zavezancev davek ugotavljati sam brez njihove pomoči, bi bil z vidika stroškov pobiranja davkov neučinkovit in bi povzročil dvig javnofinančnih odhodkov ter znižanje davčnih prihodkov. Prostovoljno izpolnjevanje davčnih obveznosti s strani davčnih zavezancev bi lahko bilo bistveno manjše, če bi za davčne zavezance zaradi morebitne prakse objavljanja davčne tajnosti obstajala realna skrb, da se bodo podatki, ki jih posredujejo davčnemu organu in med katere lahko sodijo tudi njihovi občutljivi poslovni podatki, razkrili javnosti. Prav zato se sme davčno tajnost razkriti zgolj v z zakonom predvidenih primerih (prvi odstavek 18. člena ZDavP-2 določa, da sme davčni organ podatke, ki so davčna tajnost, razkriti tretjim osebam le na podlagi pisnega soglasja davčnega zavezanca ali če je z ZDavP-2 tako določeno).

Izpostaviti je treba tudi primerjavo med javno objavo dolžnikov po 20. členu ZDavP-2 in zahtevanimi podatki prosilca. Podlaga za objavo seznama dolžnikov oziroma neplačnikov dajatev je 20. člen ZDavP-2. V skladu z navedenim členom Generalni finančni urad enkrat mesečno, najkasneje 10. v mesecu, na svojih spletnih straneh objavi podatke o zavezancih za davek, ki ne predlagajo obračunov davčnega odtegljaja v rokih, določenih s tem zakonom, in o zavezancih za davek, ki imajo zapadle neplačane davčne obveznosti, pri čemer se za zapadlo neplačano obveznost šteje davčna obveznost zavezanca, ki na 25. dan v mesecu pred mesecem objave presega 5.000 evrov in je starejša od 90 dni. V seznamu se za pravne osebe objavijo firma ali ime, sedež in poslovni naslov ter davčna številka zavezanca, za fizične osebe pa osebno ime in datum rojstva. Ti zadevi (objava neanonimiziranih davčnih odločb in objava seznama davčnih dolžnikov) med seboj vsebinsko nista povezani. Za objavo seznama davčnih dolžnikov obstaja neposredna zakonska podlaga (20. člen ZDavP-2), medtem ko ZDavP-2 objavo neanonimiziranih odločb celo prepoveduje. Različen je tudi namen objave – namen objave seznama davčnih dolžnikov je krepitev davčne kulture, izboljšanje plačilne discipline ter povečanje prostovoljnega, pravilnega in pravočasnega obračunavanja in plačevanja davčnih obveznosti, namen objave anonimiziranih odločb pa je bil informiranje javnosti o postopkih in praksi FURS v zvezi z nadzorom poslovanja z davčnimi oazami. Pri tem je potrebno poudariti tudi, da pri objavi seznama davčnih dolžnikov iz objavljenih podatkov ni razvidna vsebinska

podlaga neplačanih oziroma neobračunanih davčnih obveznosti. Pri objavi seznama neplačnikov se ne objavijo podatki iz konkretnih davčnih postopkov oziroma iz njega niti ni razvidno, iz kakšnega naslova izhajajo, niti ni razvidna točna višina davčnega dolga, saj so neplačniki objavljeni razporejeni v razrede v odvisnosti od višine zapadlih neplačanih obveznosti (ki lahko izhajajo tudi iz več različnih naslovov), pri objavi konkretnih neanonimiziranih davčnih odločb pa temu ne bi bilo tako.

Seznanitev javnosti z zavezancema za davek, katerima sta bili izdani odločbi iz točke 3.a te obrazložitve, torej ne bi prinesla dodatnih koristi pri javni razpravi. Tudi z vidika navedb prosilca, da bi lahko zavezanca vprašal po razlogih za izogibanje davkom, doprinosa ne bi bilo, saj že samo dejstvo izogibanja plačilu davkov jasno implicira željo takšnega zavezanca k zagotovitvi največjega možnega lastnega »dobička«, s sočasnim verjetnim zavedanjem, da je s tem država prikrajšana. Posebnih pojasnil, razen izpostavljene »javne razgaljenosti«, takšni zavezanci tudi ne morejo dati. Sama »javna razgaljenost« oziroma »javni linč« teh zavezancev pa nikakor ne more biti ustrezen razlog za zagovarjanje učinkovite širše javne razprave o problematiki davčnih utaj v zvezi z davčnimi oazami.

Po trditvah prosilca bi razkritje zavezancev za davek zagotovilo učinkovito izvajanje nadzora nad ravnanjem oblasti. Vlada ugotavlja, da je FURS razosebljene odločbe objavila prav oziroma tudi zaradi že obstoječe širše javne razprave na temo davčnih oaz. Te odločbe že zagotavljajo relevantne informacije javnosti o ravnanju oblasti na področju davčnih oaz. Iz odločb so razvidni načini postopanja zavezancev za davek ter odločitve FURS glede navedenega. Razkritje zavezancev za davek v nobenem primeru ne bi prispevalo k še bolj učinkovitemu nadzoru nad ravnanjem oblasti.

Javna razprava torej sama po sebi ni razlog za izpostavitve interesa javnosti za razkritje zahtevanih informacij, ampak kot izpostavlja Informacijski pooblaščenec v odločbi št. 090-264/2014 z dne 7. 1. 2015, je test *»mogoče opraviti šele na podlagi skrbne presoje vseh konkretnih okoliščin posameznega primera. Na podlagi posamične odločitve v konkretnem primeru torej nikakor ne moremo priti do splošnega zaključka, da so vsi zapisniki in odločbe davčnega organa od te konkretne odločitve dalje, prepoznani za javne.«*

Kot razlog proti razkritju se pojavlja tudi riziko morebitne škode, ki bi bila z »javnim razgaljenjem« povzročena izpostavljenima zavezancema za davek, ne glede na dejstvo, da so postopki že pravnomočno zaključeni. V obeh primerih gre za subjekt na trgu ali fizično osebo in ne za javni socialnovarstveni zavod, katerega ustanovitelj je Republika Slovenija (primer: Dom upokojencev Ptuj). V medijih so bile že izpostavljene določene fizične osebe, ki so imele podjetja v davčnih oazah, spraševanje medijev teh oseb o njihovih razlogih za poslovanje preko davčne oaze pa v določenih primerih že spominja na »zasliševanje« in »linč«.

3.e rezultati testa interesa javnosti

Vlada je pri izvedbi testa interesa javnosti upoštevala namen testa, t.j. preglednost, odprtost delovanja organov javnega sektorja in njihovo odgovornost ter skrbnost pri odločanju o pomembnih javnih zadevah.

Glede na zgoraj navedeno je FURS z razkritjem razosebljenih odločb iz točke 3.a te obrazložitve že zadostila učinkoviti in konstruktivni širši javni razpravi glede problematike davčnih oaz. Število objavljenih odločb in višina zneska ustrezno prikazujeta obseg problematike poslovanja zavezancev z davčnimi oazami. Zneski odmerjenega davka, razvidni iz anonimiziranih odločb, in njihovo število, kažejo tudi na to, da FURS že ustrezno postopa v zvezi s to problematiko.

Razkritje konkretnih zavezancev bi, kot že zapisano, prispevalo le k »javnemu razgaljenju«, glede na to, da gre le za dva zavezanca, pa bi po mnenju vlade objava njune identitete predstavljala tudi prekomeren poseg v njune pravice, varovane z institutom davčne tajnosti, saj bi bila v primerjavi z ostalimi zavezanci, katerih identitete na podlagi tretje in pete alineje drugega odstavka 6. člena ZDIJZ ne bi bilo dovoljeno objaviti, nesorazmerno izpostavljena.

Na podlagi zgoraj izvedenega testa interesa javnosti vlada ugotavlja, da je v konkretnem primeru interes za omejitev dostopa do identitete zavezancev, ki sta jima bili izdani odločbi z zaporednima številka 67 in 99, močnejši od interesa javnosti za dostop do teh podatkov.

V postopku stroški niso nastali.

V skladu z vsem do sedaj navedenim je bilo odločeno, kot izhaja iz izreka te odločbe.

PRAVNI POUK:

Zoper to odločbo je dovoljena pritožba, o kateri odloča Informacijski pooblaščenec. Pritožba je takse prosta in se vloži v 15 dneh od dneva prejema te odločbe pisno ali priporočeno po pošti ali poda ustno na zapisnik pri Vladi Republike Slovenije, Gregorčičeva ulica 20-25, 1000 Ljubljana.




Franci Povše
namestnik generalne sekretarke

Odločba se vroči:

- Anže Voh Boštic, Tkalska ulica 5, 3000 Celje – osebno

V vednost:

- Finančna uprava Republike Slovenije, Generalni finančni urad, Šmartinska cesta 55, 1000 Ljubljana
- Ministrstvo za finance, Župančičeva ulica 3, 1000 Ljubljana