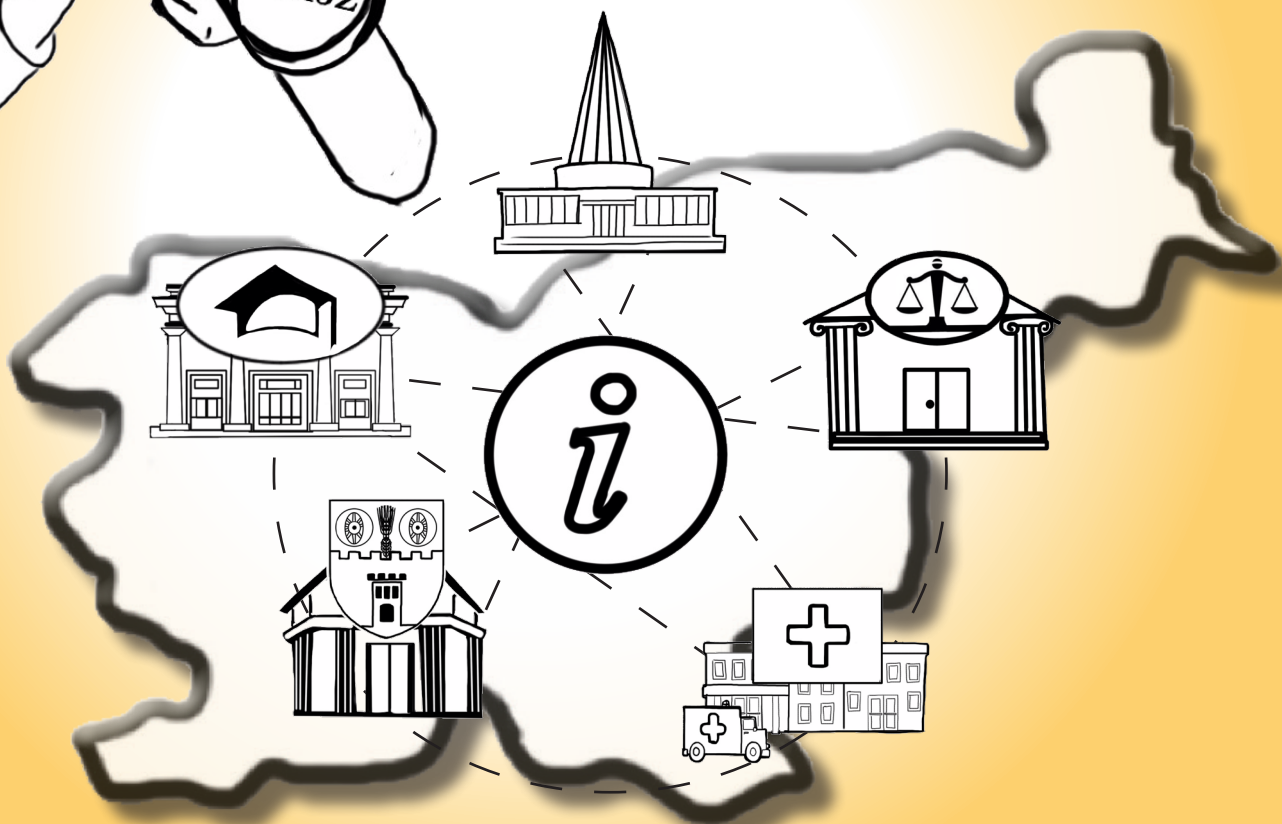




# INFORMACIJSKI POOBLAŠČENEC

# 15

## LET ZAKONA O DOSTOPU DO INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA



## VODNIK PO PRAKSI INFORMACIJSKEGA POOBLAŠČENCA

## UVODNIK INFORMACIJSKE POOBLAŠČENKE

---

*Ko se ob letošnji obletnici Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ) ozrem v preteklost, lahko z gotovostjo rečem, da smo v tem relativno kratkem času prehodili dolgo in pomembno pot. Ob uveljavitvi zakona se verjetno nihče ni popolnoma zavedal, kakšen premik bo pomenil, kakšne posledice bo prinesel in kako*



Avtor: Jože Suhadolnik, Delo

*velike spremembe v delovanju organov javnega sektorja bo povzročil. Iz sistema, v katerem je bilo javnosti dostopnih relativno malo informacij, smo vstopili v sistem popolne odprtosti, kjer le zakon določa izjemo od proste dostopnosti in v katerem je postalo načelo transparentnosti eno vodilnih načel delovanja organov javnega sektorja.*

*S sprejetjem tega zakona je Republika Slovenija naredila velik korak, ki sicer ni bil lahek, zagotovo pa je bil v pravo smer. ZDIJZ je bil v 15 letih večkrat spremenjen, vsaka posamezna sprememba je vodila v večjo transparentnost. Naj se spomnimo le nekaterih sprememb: že novela ZDIJZ-A je leta 2005 prinesla določbo, po kateri so podatki o porabi javnih sredstev in podatki v zvezi z delovnimi razmerji javnih uslužbencev ali v zvezi z opravljanjem javne funkcije javni, vpeljan je bil test prevladujočega javnega interesa. Z novelo ZDIJZ-C je bil krog zavezancev razširjen tudi na poslovne subjekte pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava, predpisana pa je bila tudi širša obveznost proaktivnega posredovanja informacij v svetovni splet, za nove in stare zavezance. Leta 2014 je bil vzpostavljen register zavezancev, ki ga vodi AJPES in je vsakomur brezplačno dostopen na svetovnem spletu. Z naslednjo novelo, ZDIJZ-E, je bila implementirana evropska direktiva o ponovni uporabi podatkov, novela je prinesla poenostavljeno ponovno uporabo podatkov, vzpostavljen je bil portal odprtih podatkov, zavezanci pa so morali (z metapodatki) dopolniti svoje kataloge informacij javnega značaja.*

*Z vsemi temi spremembami zakonodaje se je praksa Informacijskega pooblaščenca kot pritožbenega organa na tem področju dinamično oblikovala in spreminjala. V letih svojega delovanja smo tako na področju dostopa do informacij javnega značaja izdali več kot 2900 meritornih odločb, vse prevečkrat pa smo se, sicer uspešno, spopadali tudi z nedopustno*

neodzivnostjo (molkom) organov javnega sektorja. Nekatere odločbe so zanimive zaradi pravnih vprašanj, s katerimi se ukvarjajo (npr. ali gre za zavezanca, ali informacije izvirajo iz delovnega področja, problematika stranske udeležbe v postopkih po ZDIJZ, zaračunavanje stroškov, varstvo osebnih podatkov ...), nekatere pa so odmevale v javnosti zaradi svoje vsebine (dostop do okoljskih podatkov v primeru poročila o Cinkarni Celje, dostop do podatkov o izplačanih avtorskih honorarjih profesorjem na javnih fakultetah, dostop do informacij iz sklenjenih pogodb MORS za nakup oklepnikov Patria, dostop do dokumentov o t. i. orožarski aferi, dostop do študije o revitalizaciji in izvedljivosti podaljšanja življenjske dobe za bloka 4 in 5 v TEŠ ter številne druge).

Prakso Informacijskega pooblaščenca so zaznamovali številni odmevni in zanimivi primeri, njihov izbor pa je strnjen v vodniku, ki je pred vami. Ta je nastal z željo po predstavitvi 15-letnega delovanja Informacijskega pooblaščenca, še bolj pa z namenom, da bo uporaben pripomoček in vodilo za delovanje v praksi. Da se boste z njegovo pomočjo zavezanci lažje soočali z izzivi, ki jih prinaša vaše delo na tem področju, in da bomo uspešneje dosegali skupni cilj vseh, ki delujemo na tem področju, to pa je boljše uresničevanje te temeljne človekove pravice.

Mojca Prelesnik,

informacijska pooblaščenka

# VSEBINA

---

Ali gre za zavezanca?	7
Ali gre za pravico po ZDIJZ?	11
Ali dokument obstaja?	15
Ali zahtevana informacija izvira iz delovnega področja organa?	18
O izjemi varstva osebnih podatkov	23
O izjemi varstva poslovne skrivnosti	32
O izjemi tajnih podatkov	45
Varstvo postopkov	57
<i>Izjema iz 8. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ (varstvo sodnega postopka)</i>	57
<i>Izjema iz 7. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ (varstvo upravnega postopka)</i>	58
<i>Izjema iz 6. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ (varstvo kazenskega pregona)</i>	61
<i>Izjema iz drugega odstavka 5a. člena ZDIJZ (varstvo nadzornega postopka)</i>	64
O izjemi notranjega delovanja	66
Izjema varstva dokumentov v postopku izdelave	79
Izjema varstva tajnosti vira prijave	84
Davčna tajnost	86
Statistična tajnost	92
O testu prevladujočega interesa javnosti	94
Okoljski podatki	100
Kdaj je odločba organa prve stopnje nična?	108
O bistvenih kršitvah pravil postopka	112
O stroških postopka	116

Poslovni subjekti pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava	118
Arhivsko gradivo	123
Dostop do informacij za medije	127
Avtorsko delo	133
Zloraba pravice	140
O ponovni uporabi	149



## Ali gre za zavezanca?

---

V odločbi št. 0900-171/2007/4 z dne 30. 10. 2007 je Informacijski pooblaščenec (v nadaljevanju IP) odločil o pritožbi prosilca zaradi molka Odbojarske zveze Slovenije. Na to organizacijo je prosilec naslovil zahtevo za dostop do informacij javnega značaja, v kateri je zahteval fotokopijo dveh zapisnikov arbitražne komisije. Odbojarska zveza Slovenije proslcu na njegovo zahtevo ni odgovorila, zato je ta pri IP vložil pritožbo zaradi molka organa. IP je ugotovil, da Odbojarska zveza Slovenije ni zavezanec (oziroma ni organ) po 1. odstavku 1. člena ZDIJZ in zato ni pasivno legitimirana za posredovanje informacij javnega značaja. **Odbojarska zveza Slovenije namreč v ničemer ne izvaja oblastne funkcije ali javne službe ter nima javnega pooblastila, temveč je bila kot prostovoljna zveza društev in organizacij, katerih dejavnost je športna igra odbojke, ustanovljena s ciljem pospeševanja razvoja odbojke v Republiki Sloveniji (v nadaljevanju RS) (1. člen Statuta Odbojarske zveze Slovenije z dne 18. 5. 2006, v nadaljevanju Statut).** Pravno podlago, ki ureja obravnavano področje, predstavlja Zakon o društvih, ki v 1. členu določa, da je društvo samostojno in nepridobitno združenje, ki ga ustanoviteljice oziroma ustanovitelji, skladno s tem zakonom, ustanovijo zaradi uresničevanja skupnih interesov. V prvem odstavku 5. člena ZDru-1 je določeno, da je društvo pravna oseba zasebnega prava. Vse to so razlogi, zaradi katerih Odbojarska zveza Slovenije ni obvezana posredovanju informacij javnega značaja po ZDIJZ, zato je IP pritožbo zaradi molka zavrnil.

V odločbi št. 0900-243/2008 z dne 10. 12. 2008 je IP zavrnil pritožbo prosilca zoper Poslansko skupino SDS. Prosilec je od poslanske skupine zahteval prepis oziroma kopijo zvočnih posnetkov in magnetogramov ter informacij, ki jih je pridobila SOVA od 1. 1. 2004 do 1. 12. 2004 pri prisluškovanju in spremljanju gospoda Iva Sanaderja, predsednika vlade Republike Hrvaške. IP se je zaradi molka poslanske skupine najprej opredelil do temeljnega vprašanja v tem postopku, in sicer, ali je poslanska skupina oziroma njen vodja v konkretnem primeru pasivno legitimirana za posredovanje informacij javnega značaja. Poslovnik Državnega zbora v 28. členu določa, da ima poslanec pravico z drugimi poslanci ustanoviti poslansko skupino, se v že ustanovljeno poslansko skupino včlaniti ali iz nje izstopiti ter v njej enakopravno sodelovati. PoDZ-1 v 30. členu določa tudi, da poslansko skupino zastopa in predstavlja vodja poslanske skupine oziroma njegov namestnik. Med drugim tudi Zakon o poslancih v 34. členu določa, da se v okviru služb Državnega zbora zagotavljajo administrativni delavci ter materialni in drugi pogoji za delovanje poslanskih skupin. **Poslanska skupina glede na navedeno v ničemer samostojno ne izvaja oblastne funkcije, javne službe ali javnega pooblastila, temveč je oblika organiziranosti poslancev, ki prek take skupine lažje uresničujejo svoje pravice in dolžnosti v okviru dela v Državnem zboru. Skupino sestavljajo poslanci, izvoljeni v Državni zbor, ki so člani iste politične stranke. Poslanska skupina tako ni organ v smislu prvega odstavka 1. člena ZDIJZ.** Če je prosilec zahtevo naslovil na vodjo poslanske skupine, je treba poudariti, da je vodja poslanske skupine fizična oseba (poslanec), ki poslansko skupino zastopa in predstavlja. Fizična oseba kot taka oziroma tudi poslanec kot funkcionar pa že po naravi stvari kot tudi po določbah ZDIJZ ne more biti organ v smislu prvega odstavka 1. člena ZDIJZ. Organ v smislu določb ZDIJZ je v tem primeru Državni zbor RS, v okviru katerega so oblikovane posamezne poslanske skupine, ki imajo imenovane vodje.

**Z odločbo 090-206/2010 z dne 22. 11. 2010 je IP odločal o pritožbi prosilca zoper zavrnilni odgovor Študentske organizacije Slovenije (v nadaljevanju ŠOS).** Prosilec je od ŠOS zahteval posredovanje fotokopij finančnih poročil od leta 1994 dalje. ŠOS je v zavrnilnem odgovoru navedel, da zahteve za finančna poročila, ki se nanašajo na posamezne entitete ŠOS, ne more obravnavati in da ni zavezanec za posredovanje informacij javnega značaja, ker ni javni organ, prav tako tudi ne izdaja dokumentov in pravnih aktov, ki bi posegali v pravice in obveznosti različnih subjektov. IP je najprej ugotavljal, ali je organ zavezanec na podlagi ZDIJZ oziroma ali je ŠOS pravna oseba javnega ali zasebnega prava. Ugotovil je, da ŠOS predstavlja korporacijo oziroma osebno korporacijo kot organizirano skupnost študentov. Osebne korporacije temeljijo na združenju oseb, ki jih povezujejo enaki poklici ali druge sorodne lastnosti ali cilji. IP je ocenil, da je organ nosilec javnega pooblastila, saj je v 2. členu Zakona o subvencioniranju študentske prehrane določeno, da Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve za izvajanje posameznih nalog iz prvega odstavka navedenega člena pooblasti ŠOS. Za izvrševanje strokovno-organizacijskih nalog v okviru javnega pooblastila organ od države prejme določen del denarnih sredstev. **Izvajanje javnih pooblastil je po oceni IP eden izmed kriterijev, ki govori v prid dejstvu, da je organ pravna oseba javnega prava, pri čemer je izvajanje javnega pooblastila le eden izmed kriterijev, ki šele skupaj s preostalimi kriteriji lahko opredeli pravno osebo kot pravno osebo javnega prava. Da gre pri organu za izrazito javnopravno sfero delovanja in ne za pravno osebo zasebnega prava, izhaja tudi iz določb, ki opredeljujejo cilje in dejavnosti študentskih organizacij.** Primarno je IP opozoril na 12. člen Študentske ustave, ki v okviru načela javnosti določa, da je delovanje ŠOS javno. V 15. členu Študentske ustave je navedeno, da so cilji ŠOS in njenih organizacijskih oblik učinkovito zastopati interese študentov in se zavzemati za njihovo uresničevanje z namenom izboljševati študijske in socialne razmere ter razvijati druge interesne dejavnosti študentov in mladega prebivalstva. V prid ugotovitvam IP, da je ŠOU pravna oseba javnega prava, govori tudi 9. člen Zakona o skupnosti študentov, ki določa vire pridobivanja sredstev za delovanje. IP je ugotovil, da se organ v prvi vrsti financira s sredstvi iz državnega proračuna ter proračunov lokalnih samoupravnih skupnosti, pri čemer je vnaprej določeno, kolikšen delež organu pripada. IP je potrdil dejstvo, da je osnovni interes organa, ki ga ta zasleduje, interes študentov, vendar pri tem ni mogoče spregledati dejstva, da je delovanje organa tako organizacijsko kot tudi finančno povezano z državo oziroma Republiko Slovenijo. Kot izhaja iz ugotovitev IP, je država postavila zakonski okvir za organiziranje organa in pri tem poskrbela za sredstva, brez katerih bi bilo delovanje organa onemogočeno. Pri tem je nedvomno podan tudi interes države, ki se odraža v zagotovitvi dobrih pogojev za univerzitetno izobraževanje in dvigu izobrazbene strukture prebivalstva. IP se je skliceval na sodbo Upravnega sodišča v Mariboru, št. U 260/2008-11 z dne 12. 5. 2010, s katero je sodišče odločilo, da je Študentska organizacija Univerze v Mariboru pravna oseba javnega prava. Ker je ŠOS krovna organizacija, v okvir katere sodijo njene organizacijske oblike (ena izmed njih je tudi Študentska organizacija Univerze v Mariboru), je nedvomno tudi sama pravna oseba javnega prava in je zavezana k posredovanju informacij javnega značaja na podlagi določb ZDIJZ.

**IP je z odločbo št. 090-31/2011/2 z dne 25. 2. 2011 zavrnil pritožbo prosilke, ki je od družbe Pošta Slovenija, d. o. o., (v nadaljevanju organ) zahtevala fotokopijo zapisnika določene seje nadzornega sveta Pošte Slovenija, d. o. o.** Fotokopija zapisnika se nanaša na poslovanje organa s podjetjem, ki je izdajalo brezplačni tednik Slovenski tednik, Pošta Slovenije, d. o. o., pa ga je



distribuirala. Glavno vprašanje v konkretnem primeru je bilo, ali zahtevane informacije (zapisniki sej nadzornega sveta organa) izvirajo iz opravljanja javnopravnih nalog organa. IP je zapisal, da je organ nedvomno zavezanec za posredovanje informacij javnega značaja na področju izvajanja javne službe. Vendar je za vse izvajalce javnih služb, ki niso pravne osebe javnega prava, značilno, da so lahko zavezani za dostop do informacij javnega značaja samo v tistem delu svoje dejavnosti, ki predstavlja izvajanje javnopravnih nalog, ne pa tudi z ostalimi dejavnostmi, ki niso povezane z izvajanjem teh nalog. V konkretnem primeru je bilo tako ugotovljeno, da prenos nenaslovljenih in delno naslovljenih pošilk (torej tudi raznos nenaslovljenega brezplačnika) ni univerzalna poštna storitev v smislu Zakona o poštini storitvah. To pomeni, da lahko distribucijo nenaslovljene oziroma delno naslovljene pošte opravlja vsak subjekt, ki v skladu s splošnimi pogoji prosto nastopa na trgu. Pogodba, ki sta jo sklenila organ in podjetje, ki je izdajalo brezplačni tednik Slovenski tednik, tako ne spada v okvir nalog, ki jih organ opravlja v okviru podeljenega javnega pooblastila za izvajanje univerzalne poštne storitve, ampak v tržni del izvajanja dejavnosti organa. Glede na navedeno je IP ugotovil, da omenjena pogodba ne predstavlja informacije javnega značaja, posledično pa tudi ne tisti del zapisnika, ki se vsebinsko nanaša na to pogodbo. Vsebina zapisnika se namreč ne nanaša na vprašanje izvajanja javnopravnih nalog organa (torej na izvajanje univerzalne poštne storitve), ampak gre za tržni del njegovega delovanja.

**V zadevi št. 0902-8/2016 z dne 9. 5. 2016 je IP zaključil, da Nuklearna elektrarna Krško, d. o. o., ni zavezanec za posredovanje informacij javnega značaja.** Novinar Vala 202 je Nuklearno elektrarno Krško (NEK) prosil za podatek o tem, koliko finančnih sredstev bi zahtevale vse varnostne nadgradnje, ki so bile predvidene v nacionalnem akcijskem načrtu po nesreči v Fukušimi, koliko denarja je bilo za nadgradnjo že porabljenega, koliko ga bo še treba vložiti in kdaj bodo nadgradnje predvideno realizirane. NEK je odgovorila, vendar se je prosilec zoper odgovor pritožil, saj ni prejel odgovora na vprašanje o predvidenih in realiziranih zneskih za nadgradnjo. **IP je v pritožbenem postopku ugotovil, da družba NEK ni vpisana v register zavezancev za posredovanje informacij javnega značaja, ki ga vodi AJPES.** Pravni status NEK se je spremenil z ratifikacijo mednarodne pogodbe med Republiko Slovenijo in Republiko Hrvaško, ki je NEK preoblikovala v družbo z omejeno odgovornostjo. **Po tej spremembi NEK ne sodi več med osebe javnega prava, glede na registrirano dejavnost družbe pa tudi ne izvaja javne službe in ni nosilec javnega pooblastila.** IP je ugotovil, da NEK ne sodi niti med zavezance po prvem odstavku 1. člena ZDIJZ (t. i. organe) niti med zavezance po 1.a členu ZDIJZ kot subjekt pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava. Iz statusne ureditve NEK namreč izhaja ureditev razmerij po paritetnem načelu, ki pomeni »usklajenost, sorazmerje« pogodbenih strank, zato v danem primeru ni mogoče zaključiti, da je NEK pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava. IP je ugotovil, da Republika Slovenija nima v lasti več kot 50 % poslovnega deleža NEK, saj je z ratificirano mednarodno pogodbo izrecno dogovorjeno, da ima ELES GEN, d. o. o., Ljubljana točno 50-odstotni poslovni delež, kar ne predstavlja »večinskega deleža«. Republika Slovenija v NEK prav tako nima pravice nadzora večine niti ne imenuje več kot polovico članov poslovnega ali nadzornega organa, saj so organi družbe sestavljeni paritetno, vsaki pogodbeni stranki torej pripada natančno polovica članov. Navedeno pomeni, da Republika Slovenija prek ELES GEN, d. o. o., Ljubljana ne more izvajati prevladujočega vpliva, kot ga predvideva ureditev po ZDIJZ. Posledično je IP ugotovil, da NEK ni zavezanec po ZDIJZ.



## Ali gre za pravico po ZDIJZ?

---

V zadevi št. 090-169/2009/2 z dne 17. 12. 2009 je IP odločal o pritožbi gospodarske družbe, ki je od Agencije za pošto in elektronske komunikacije Republike Slovenije kot prosilec po ZDIJZ zahtevala objavo določene sodbe Upravnega sodišča. V zahtevi je prosilec navedel, da ima po njegovem prepričanju poleg pravice, da zahteva dostop do informacij javnega značaja, tudi pravico, da organ informacije o svojem delovanju na svoji spletni strani objavlja popolno in korektno. Objava na spletni strani organa z naslovom »Telekom Slovenije in ... bosta oglobljena, ker nista posredovala podatkov«, v kateri je organ posredoval javnosti le podatke o nepravnomočni odločitvi Upravnega sodišča RS v zadevi U 1073/2008, ne pa tudi o pravnomočni odločitvi v zadevi U 1603/2008, je imela za posledico nepopolno poročanje slovenskih medijev in je v javnosti vzbujala napačno prepričanje, da prosilec v sporih ni uspel. S tem je bila prizadeta prosilčeva pravica do ugleda in dobrega imena. Prosilec je od organa zahteval, da na svoji spletni strani ustrezno objavi tudi, da je prosilec v sporu uspel. Organ je izdal sklep, s katerim je zahtevo prosilca zavrgel. V obrazložitvi je navedel, da ima prosilec na podlagi določb ZDIJZ pravico zahtevati, da mu dovoli seznanitev oziroma da mu posreduje določene podatke. **Nima pa prosilec v ZDIJZ neposredno varovane pravice od zavezanega organa zahtevati, da na svojih spletnih straneh objavi določeno besedilo, za katerega prosilec meni, da bi moralo biti objavljeno, ali pa od organa zahtevati dopolnitev že objavljenih informacij. Te pravice prosilcu po mnenju organa ne daje niti 10. člen ZDIJZ, na katerega se v vlogi sklicuje prosilec.** Citirana določba se namreč po mnenju organa nanaša na obveznost organa, da v svetovni splet posreduje sedem taksativno naštetih kategorij informacij, med katere pa besedila oziroma sporočila tretjih oseb ne sodijo. Pa tudi, v kolikor bi bila ta kategorija izrecno zajeta v 10. členu ZDIJZ, iz preostalih zakonskih določb ne izhaja, da bi prosilec objavo informacij po 10. členu ZDIJZ imel pravico kakor koli uveljavljati pri organu. Organ torej meni, da ZDIJZ prosilcu kot materialni predpis ne daje pravice od organa zahtevati, da bi na svojih spletnih straneh objavil besedilo, kot ga je predlagal vlagatelj v svoji vlogi. Ker torej v konkretnem primeru ne gre za odločanje o pravici, obveznosti ali pravni koristi fizične ali pravne osebe oziroma druge stranke na področju upravnega prava (prvi odstavek 2. člena ZUP), prosilčeve zahteve organ ni mogel formalno obravnavati, saj ne gre za upravno zadevo, ki bi bila v pristojnosti organa. Zoper takšno odločitev je prosilec vložil pritožbo pri IP. Ta je v pritožbenem postopku sledil argumentom organa, da prosilec ni uveljavljal pravice, ki mu jo daje ZDIJZ. Po njegovem je primarni namen ZDIJZ omogočiti, da pravne ali fizične osebe pridobijo informacije javnega značaja. Ta namen se uresničuje na način, kot je določen v drugem odstavku 5. člena ZDIJZ. **Med načini uresničevanja te pravice ZDIJZ ne predvideva možnosti, da bi prosilec svojo zahtevo za dostop do informacij javnega značaja lahko oblikoval tako, da bi zahteval od organa, da zahtevano informacijo javnega značaja objavi na spletu. Pravno varstvo uživa prosilec le, če mu je zavrnen dostop do informacije javnega značaja na podlagi njegove pisne zahteve, katere sestavni del je tudi opredelitev načina dostopa do informacije javnega značaja.** V 2. točki drugega odstavka 17. člena ZDIJZ med obveznimi sestavinami zahteve določa, da mora ta vsebovati navedbo, na kakšen način se želi prosilec seznaniti z vsebino zahtevane informacije (vpogled, prepis, fotokopija, elektronski zapis). Tudi tu ZDIJZ ne predvideva možnosti, da bi prosilec lahko zahteval objavo določene informacije javnega značaja na spletu. **IP se je tako**

**strinjal z organom, da zahteva prosilca po dostopu do informacije javnega značaja na način, da bi zahteval njeno objavo na spletu, ni pravica prosilca po ZDIJZ.** V ZDIJZ po mnenju IP ni mogoče najti pravne podlage za odločanje o njej. Po mnenju IP gre torej za primer absolutne stvarne nepristojnosti, po kateri stranka zahteva nekaj, česar ji organ glede na načelo zakonitosti sploh ne more priznati z upravno odločbo, saj ne gre za odločanje o upravni zadevi. Za upravno zadevo v skladu s prvim odstavkom 2. člena ZUP namreč gre, kadar organ odloča o pravici, obveznosti ali pravni koristi fizične ali pravne osebe oziroma druge stranke na področju upravnega prava. Ker v konkretni zadevi ne gre za odločanje o pravici, obveznosti ali pravni koristi stranke na področju upravnega prava, saj, kot je navedeno zgoraj, prosilec pravice, na katero se sklicuje po veljavnem ZDIJZ, nima, je po mnenju IP organ na prvi stopnji ravnal pravilno, ko je zahtevo prosilca s sklepom zavrgel, ker ne gre za upravno zadevo.

**Z odločbo št. 090-113/2012/4 z dne 31. 7. 2017 je IP ugodil pritožbi prosilke zoper odločbo Občine Metlika ter zadevo vrnil organu v ponovno odločanje.** V predmetni zadevi je prosilka od organa zahtevala fotokopije notarsko overjenega pooblastila pooblastiteljice v določenem postopku, pri čemer je prosilka zatrjevala, da je dedinja po umrli posameznici in da ima za dostop do zahtevanega dokumenta pravni interes. Organ je zahtevo prosilke obravnaval po ZDIJZ in njeno zahtevo v celoti zavrnil. IP je v pritožbenem postopu ugotovil, da iz izpodbijane odločbe organa ne izhaja, o kateri pravici prosilke je organ pravzaprav odločal, nejasna pa je bila tudi sama zahteva prosilke. Izpodbijane odločbe se zato ne da preizkusiti, s čimer je organ storil bistveno kršitev pravil postopka po 7. točki drugega odstavka 237. člena ZUP. Iz izpodbijane odločbe namreč izhaja, da je bila izdana delno na podlagi ZDIJZ in delno na podlagi 23. člena ZVOP-1, da je organ prosilki priznal izkazan pravni interes za dostop do podatkov umrle pooblastiteljice, nato pa njeno zahtevo (upoštevaje 7. člen ZDIJZ) v celoti zavrnil z obrazložitvijo, da delni dostop ne bi bil smiseln. **IP je ob tem poudaril, da gre pri postopku za dostop do informacij javnega značaja, ki ga ureja ZDIJZ, in pri postopku dostopa do podatkov o umrlih posameznikih po 23. členu ZVOP-1 za dva povsem različna upravna postopka, v veljavni zakonodaji pa ni podlage, da bi oba postopka lahko združili. V obeh postopkih se sicer subsidiarno uporablja ZUP, ki pogoje za združitev zadev določa v 130. členu, vendar navedeni pogoji v konkretnem primeru niso izpolnjeni.** Bistvena pogoja za združitev zadev po prvem odstavku 130. člena ZUP sta namreč, da se pravice ali obveznosti strank opirajo na isto ali podobno dejansko stanje in na isto pravno podlago ter da je organ, ki postopek vodi, za vse zadeve stvarno pristojen. V konkretnem primeru se zahtevka prosilke ne opirata na isto pravno podlago. Prosilka zahtevo namreč opira tako na ZDIJZ kot na 23. člen ZVOP-1, pri čemer gre za dve povsem različni pravni podlagi, posledično pa tudi za dva vsebinsko povsem različna zahtevka, drugačna pa sta tudi postopka uveljavljanja teh zahtevkov. Ker iz zahteve prosilke izhaja, da ta vsebuje dva, po vsebini povsem različna zahtevka, ki ju v istem postopku ni mogoče uveljavljati, bi organ moral v postopku na prvi stopnji najprej razčistiti, kaj je prosilka sploh zahtevala, kakšen je torej njen zahtev v smislu prvega odstavka 66. člena ZUP. Njeno vlogo bi organ torej moral obravnavati kot nepopolno oziroma nerazumljivo in jo, v skladu s 67. členom ZUP, pozvati k dopolnitvi. Ker tega ni storil in je o obeh zahtevkih odločal v istem postopku, čeprav mu ZUP podlage za to ne daje, je v postopku na prvi stopnji prišlo do kršitev določb postopka po 4. točki prvega odstavka 237. člena ZUP. Ker je IP ugotovil, da je organ prve stopnje v postopku izdaje izpodbijane odločbe zagrešil bistvene kršitve določb postopka, je ugodil pritožbi prosilke in izpodbijano odločbo v celoti odpravil.

V odločbi št. 090-152/2017 z dne 19. 7. 2017 se je IP opredelil do vprašanja, ali lahko prosilec od organa po ZDIJZ zahteva neposreden elektronski dostop do zahtevane baze podatkov. V obravnavani zadevi je prosilec od Slovenskega inštituta za standardizacijo zahteval brezplačni elektronski dostop do veljavnih standardov. Prosilec je ob tem zatrjeval, da je vodilna slovenska organizacija, ki skrbi za razvoj in izdelavo slovarjev slovenskega jezika. Med sinhronimi slovarji slovenskega jezika posebno mesto zavzemajo terminološki slovarji za najrazličnejša področja. Prosilec želi zagotoviti, da so njegovi slovarji čim bolj zanesljivi pripomočki za vsakdanje delo vseh, ki potrebujejo strokovno zanesljive informacije, zato želi pri tem upoštevati tudi veljavne standarde. S standardi bo ravnal z vso potrebno skrbnostjo in jih obravnaval kot zaupno gradivo ter zgolj za namen priprave najsodobnejših priročnikov, ki so v interesu širše jezikovne skupnosti. **Organ je zahtevo prosilca zavrnil, pri čemer je zatrjeval, da zahtevani dokumenti ne sodijo med informacije javnega značaja. IP je odločitvi organa sledil, vendar ne zato, ker zahtevane informacije ne bi bile informacije javnega značaja, ampak zato, ker je prosilec zahteval nekaj, za kar v ZDIJZ ni podlage.** Pri tem je IP izhajal iz ugotovitve, da lahko po drugem odstavku 5. člena ZDIJZ vsak prosilec na zahtevo od organa pridobi informacijo javnega značaja tako, da jo dobi na vpogled ali da dobi njen prepis, fotokopijo ali njen elektronski zapis. Iz drugega odstavka 17. člena ZDIJZ nadalje izhaja, da mora prosilec v zahtevi za dostop do informacije javnega značaja med drugim opredeliti tudi način seznanitve z zahtevano informacijo javnega značaja, pri čemer ima na voljo enega od naslednjih načinov: vpogled, prepis, fotokopija, elektronski zapis. Če prosilec ne prejme informacije v obliki, v kateri jo je zahteval, ima po drugem odstavku 27. člena ZDIJZ pravico do posebne pritožbe. **Iz navedenega tako izhaja, da prosilec lahko zahteva dostop do informacije javnega značaja le v eni izmed oblik, ki jih ZDIJZ izrecno predvideva, in le v primeru, ko zahteva dostop v eni od teh oblik, a mu organ dostop zavrne, je predvideno pravno varstvo pred IP. V obravnavani zadevi pa je prosilec zahteval neposreden elektronski dostop do zbirke organa, česar pa ZDIJZ ne ureja.** »Elektronskega zapisa« kot enega izmed načinov seznanitve z zahtevano informacijo javnega značaja namreč ni mogoče tolmačiti tako, da bi zajemal tudi neposreden elektronski dostop do »originalne« zbirke podatkov pri organu v realnem času. Posredovanje »elektronskega zapisa« v smislu ZDIJZ se nanaša zgolj na posredovanje fizičnega nosilca podatkov ali posredovanje podatkov po elektronski pošti. IP je ob tem pojasnil, da je postopek z zahtevo za dostop do informacije javnega značaja poseben upravni postopek (glej 15. člen ZDIJZ), ki se vodi na zahtevo prosilca (glej 12. člen ZDIJZ), pri organu prve stopnje pa predvideva vsakokratno ugotovitveni postopek, primarno v zvezi z vprašanjem, ali zahtevana informacija javnega značaja obstaja v materializirani obliki, in dalje, ali gre, glede na njeno vsebino, za prosto dostopno informacijo (presoja morebitnih izjem od prosto dostopnih informacij). Ker mora prosilec v zahtevi po 17. členu ZDIJZ konkretno opredeliti informacijo, s katero se želi seznaniti, mu ni mogoče »vnaprej« dovoliti dostopa do vseh, še nedoločenih informacij, ki bodo v bazi organa šele nastale, torej do informacij, s katerimi organ v času vložitve zahteve prosilca sploh še ne razpolaga. Po 4. členu ZDIJZ je informacija javnega značaja namreč le informacija, s katero organ (že) razpolaga v materializirani obliki. IP je tako zaključil, da prosilec v konkretni zadevi ni zahteval posredovanja informacij javnega značaja, temveč neposreden dostop do elektronske zbirke organa. Ker ZDIJZ te pravice ne predvideva in ne varuje, je posledično pritožba prosilca neutemeljena.



## Ali dokument obstaja?

---

V odločbi št. 021-102/2007/ z dne 29. 1. 2008 je IP odločil, da je organ prosilcu dolžan posredovati fotokopije dokumentov ali elektronske zapise za vse rejence iz računalniške aplikacije RE\_REJNIŠTVO na dan 24. 9. 2007. Prosilec je od organa sicer zahteval več statistično obdelanih podatkov, ki so se nanašali na značilnosti in pogoje življenja rejencev in rejnikov, za katere je organ zatrdil, da z njimi ne razpolaga in jih na zahtevo prosilca tudi ni dolžan izdelati. IP je v pritožbenem postopku ugotovil, da program RE\_REJNIŠTVO vsebuje prav vse podatke, ki so za izdelavo takšne statistike potrebni. Ugotovljeno je torej bilo, da organ razpolaga s t. i. »surovimi«, neobdelanimi podatki, ki so v računalniški aplikaciji RE\_REJNIŠTVO in so seveda vezani na konkretne posameznike, skupaj z drugimi podatki. Na podlagi teh podatkov pa je mogoče pridobiti statistične podatke, ki jih prosilec zahteva od organa. **Samo dejstvo, da organ ne razpolaga z natančno tisto informacijo, ki jo zahteva prosilec, nikakor ne more biti razlog za zavrnitev zahteve, če organ razpolaga s podatki, ki bi prosilcu omogočali sestavo oziroma izdelavo zahtevane informacije.** Organ mora torej prosilcu posredovati tiste informacije, torej prvine ali osnovne podatke za zahtevane informacije, na podlagi katerih si lahko prosilec sam sestavi, oblikuje ali pridobi želeno informacijo. IP je zato organu naložil posredovanje tistih podatkov, s katerimi ta razpolaga, pri čemer je bilo treba prekriti osebne podatke rejencev oziroma rejnikov, ki omogočajo določljivost posameznika.

V odločbi št. 021-61/2008 z dne 6. 11. 2008 je IP pritožbo Amnesty International Slovenije zoper Policijo zavrnil. Prosilec je zahteval podatke o številu izbrisanih, ki so bili in so morebiti še vedno v postopku odstranjevanja iz države, podatek o številu izbrisanih oseb, ki so bile iz države dejansko odstranjene, ter opis morebitnih usmeritev ali navodil Ministrstva za notranje zadeve ali Policije policistom in/ali Centru za tujce v zvezi z izvajanjem Zakona o tujcih (ZTuj) v primeru izbrisanih oseb. Prosilec je nato dodatno zahteval podatek o formalnem stanju postopka odstranitve določenega tujca iz države. Iz tretjega odstavka 64. člena Zakona o tujcih med drugim izhaja, da je Policija pristojna za opravljanje mejne kontrole, za zavrnitev tujca na meji, izdajo vizuma na meji, razveljavitev vizuma, prisilno odstranitev tujca, dovolitev zadrževanja ter za druge ukrepe in odločitve v zvezi s tujci na meji ali v državi, ki jih določa zakon, ter je prekrškovni organ za odločanje o prekrških po tem zakonu. IP je ugotovil tudi, da iz evidenc o prisilno odstranjenih tujcih, ki jih organ vodi na podlagi 63. člena ZTuj in 85. člena ZTuj-1, ni razvidno, ali gre za tujce, državljane nekdanjih republik SFRJ, ki spadajo v t. i. kategorijo izbrisanih, ali za druge tujce. **Organ torej s podatki o izbrisanih, ki so bili in so morebiti še vedno v postopku odstranjevanja iz države, in sicer glede na različne parametre, ki jih je določil prosilec (neformalna napotitev čez državno mejo, prisilna odstranitev iz države, postopki odstranitve iz države, ki so še v teku, in prostovoljna odstranitev iz države), ne razpolaga. IP je zaključil, da organ nima pravne podlage, da bi povezal zbirke, ki jih vodi na podlagi ZTuj in ZTuj-1, s centralnim registrom prebivalstva in tako ustvaril informacijo, ki jo zahteva prosilec.** Takšna obdelava osebnih podatkov bi bila v nasprotju z določbami ZVOP-1. Ne glede na dejstvo, da prosilec zahteva le številčne podatke o t. i. izbrisanih, zoper katere je bil uporabljen ukrep odstranitve tujca iz države, pa bi organ do teh podatkov lahko prišel le z obdelavo osebnih podatkov. V obravnavanem primeru tako ni izpolnjen kriterij materializirane oblike obstoja informacije javnega značaja, saj organ s podatki, ki jih je zahteval prosilec,

ne razpolaga. Organi informacij niso dolžni zbirati, pridobivati od drugih, obdelovati ali analizirati tako, da bi po kriterijih in kategorijah, ki jih določijo prosilci, iz neobdelanih in razpršenih podatkov ustvarili nov dokument, ki bi prosilcu omogočal neposredno seznanitev z zahtevano informacijo. Organi, zavezanci po ZDIJZ, so dolžni omogočiti dostop le do že obstoječih informacij.

**Z odločbo št. 090-15/2013/6 z dne 11. 3. 2013 je IP pritrdil ravnanju organa, ko je zavrnil zahtevo za dostop do elektronskih sporočil, ki so bila na določeno temo v določenem obdobju izmenjana med kabinetom predsednika vlade in kabinetoma določenih ministrov.** Organ je zahtevo prosilca zavrnil s pojasnilom, da z zahtevano elektronsko korespondenco ne razpolaga oziroma do nje nima dostopa, tudi če obstaja. IP je ugotovil, da organ z zahtevano informacijo res ne razpolaga. Četudi je med predsednikom vlade in zadevnima ministroma bila izmenjana korespondenca o temi, ki zanima prosilca, ti dokumenti niso v posesti organa, torej organ z njimi ne razpolaga, poleg tega tudi nima pravne podlage, da bi jih lahko pridobil. Iz določb Uredbe o upravnem poslovanju izhaja, da se elektronska pošta primarno uporablja v službene namene, javni uslužbenci pa so dolžni tudi elektronska sporočila, ki prispejo na njihov elektronski naslov (in ne na uraden elektronski naslov organa) ustrezno evidentirati v evidenco dokumentarnega gradiva. Niti zakon niti Uredba ne predvidevata sankcije za uslužbenca, ki tovrstno ravnanje opusti, poleg tega se ne šteje, da je vsa elektronska pošta, ki prispe v elektronske predale javnih uslužbencev ali je iz njih odposlana, avtomatično službene narave in v posesti organa. Uredba namreč, sicer v manjši meri, dopušča tudi možnost uporabe elektronske pošte v zasebne namene. Organ nima pristojnosti, da bi pregledoval elektronski predal posameznega javnega uslužbenca oziroma javnega funkcionarja (npr. ime.priimek@gov.si). Javni uslužbenci in javni funkcionarji se s sklenitvijo delovnega razmerja v javnem sektorju namreč ne odpovedo v celoti zasebnosti na delovnem mestu. V okviru veljavne zakonodaje niti organ sam niti IP nimata pristojnosti, da bi pregledala elektronski predal posameznega javnega uslužbenca (ali javnega funkcionarja) in ugotovila, ali bi določena elektronska pošta, ki je službene narave, morala biti evidentirana v sistem dokumentarnega gradiva, pa temu ni tako. S tem bi namreč posegli v ustavno zavarovano pravico do komunikacijske zasebnosti javnega uslužbenca oziroma javnega funkcionarja. Ustava RS v 37. členu zagotavlja tajnost pisem in drugih občil. Samo zakon lahko predpiše, da se na podlagi odločbe sodišča za določen čas ne upošteva varstva tajnosti pisem in drugih občil ter nedotakljivost človekove zasebnosti, če je to nujno za uvedbo ali potek kazenskega postopka ali za varnost države. Iz navedene določbe izhaja več pogojev, ki morajo biti izpolnjeni za dopustnost posega v tajnost pisem in drugih občil, kadar gre pri tem tudi za poseg v zasebnost, vendar v konkretnem primeru ti pogoji niso izpolnjeni. Opozoriti je treba še na odločitev Evropskega sodišča za človekove pravice v primeru Copland proti Združenemu kraljestvu. V tem primeru je sodišče delavki priznalo širok krog pravice do zasebnosti in presodilo, da je delodajalec neupravičeno posegal v njeno zasebnost. Ključni element sodbe je, da delavka ni bila vnaprej opozorjena, kdaj in v kakšnih primerih lahko delodajalec nadzira njeno elektronsko pošto. IP verjame, da mu je organ posredoval vse razpoložljive dokumente, s katerimi razpolaga v zvezi z vsebino, ki zanima prosilca (izpis iz sistema Lotus Notes za določeno zadevo in pojasnila glede določenih zadev), toda med to dokumentacijo ni bilo dokumentov, ki so bili predmet zahteve prosilca. V obravnavanem primeru tako ni bil izpolnjen prvi pogoj iz prvega odstavka 4. člena ZDIJZ, po katerem je informacija javnega značaja le tista informacija, s katero organ že razpolaga oziroma jo ima v posesti.





## Ali zahtevana informacija izvira iz delovnega področja organa?

V odločbi št. 090-137/2009/1 z dne 1. 10. 2009 je IP zavrnil pritožbo zoper molk Agencije Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve, na katero je prosilec naslovil dopis, v katerem je prosil za pisno obrazložitev več vprašanj v zvezi z izdelavo konkretnega bonitetnega poročila. IP je ugotovil, da organ z zahtevanimi dokumenti razpolaga, sporno pa je bilo vprašanje, ali zahtevane informacije spadajo v delovno področje organa, ki je podvrženo določbam ZDIJZ. Sklep o ustanovitvi organa v 2. členu določa, da je organ pristojen za vodenje javnopravnih evidenc in opravljanje drugih zadev javnega pomena, določenih z zakonom o plačilnem prometu in drugimi predpisi. V 7. členu omenjenega sklepa so taksativno našteje naloge organa. V 8. členu Sklepa o ustanovitvi organa so opredeljene storitve, ki jih lahko organ opravlja kot gospodarsko dejavnost. Organ torej poleg nalog, ki jih je v okviru javnih pooblastil nanj prenesla država, opravlja tudi vrsto drugih storitev. Vlada RS je izrecno predvidela možnost, da organ opravlja tudi storitev izdelave bonitetnih poročil kot gospodarsko dejavnost, torej kot t. i. tržno dejavnost. Navedeno izhaja tudi iz 26. člena Sklepa o ustanovitvi organa, ki določa prihodke za delo organa, med katere sodijo tudi prihodki od prodaje storitev po sprejeti tarifi. IP je ugotovil, da organ izvaja storitev izdelave bonitetnih poročil po tržnih načelih, zaradi česar se v tem delu za organ uporabljajo ista pravila kot za zasebnopravne subjekte, na katere pa se ZDIJZ ne nanaša. Za nosilce javnih pooblastil je namreč značilno, da lahko opravljajo še zasebnopravne, tržne dejavnosti, v okviru katerih niso zavezani posredovanju informacij javnega značaja, in sicer zato, ker v tržni sferi podvrženem delu dejavnosti informacije javnega značaja pojmovno ne morejo nastati. Te lahko nastajajo samo v tistem delu dejavnosti, ki pomeni izvajanje javnega pooblastila, saj gre samo v tem delu za informacije, ki so povezane z javnopravnim delovanjem. Ne glede na to, da je organ organizacijsko gledano pravna oseba javnega prava, iz Sklepa o ustanovitvi organa izhaja, da lahko opravlja tudi storitve, s katerimi nastopa na trgu in glede katerih se uporabljajo zakonitosti, ki veljajo na trgu. To pomeni, da je organ v tem delu podvržen ponudbi in povpraševanju na trgu, in predvsem, da lahko za to storitev zaračuna toliko, kot določi sam. Gre namreč za storitev, ki je tržno zanimiva in ki jo načeloma na trgu lahko opravlja vsakdo, ki je za to usposobljen. **Za odločitev v konkretnem primeru je tako odločilno dejstvo, da informacije, ki jih je zahteval prosilec, pri organu niso nastale v zvezi z izvajanjem njegovih javnopravnih nalog, ampak v zvezi z izvajanjem tržne dejavnosti. Ker gre v obravnavanem primeru tako za storitev organa, ki ni vezana na njegovo javnopravno delovanje, temveč se nanaša na zasebnopravni del dejavnosti, zahtevane informacije niso informacije javnega značaja v smislu 4. člena ZDIJZ.**

IP je z odločbo št. 090-270/2011/2 z dne 9. 12. 2011 in z več podobnimi odločbami ugodil zahtevi prosilca, ki je istovrstno zahtevo naslovil na več izobraževalnih institucij, odpravil odločbo prvostopenjskega organa ter mu zadevo vrnil v ponovno odločanje. Prosilec je zahteval več informacij v zvezi z varnostjo in zdravjem pri delu, med drugim izjavo o varnosti z oceno tveganja, vključno z ukrepi, potrebnimi za preprečevanje nevarnosti in zmanjšanje škodljivih posledic; načrt reševanja in umika oseb; načrt za nudenje prve pomoči; pogodbe in račune s priloženimi dokazili o opravljanju nalog organiziranja in zagotavljanja varnosti in zdravja pri delu ter nabavo sredstev itd. IP je ugotovil, da je organ zahtevo prosilca zavrnil pavšalno in zelo skopo, skliceval pa se je na to, da pri zahtevanih dokumentih ni izpolnjen

kriterij za obstoj informacije javnega značaja, saj ne gre za informacije z delovnega področja organa. Pri tem so se nekateri organi sklicevali na okrožnico Ministrstva za šolstvo in šport, ki je navedlo, da zahtevani dokumenti šol s področja varnosti in zdravja pri delu ne izvirajo iz delovnega področja šole, temveč so le nujno potreben pogoj za izvajanje dela oziroma zakonska obveznost šole kot delodajalca v razmerju do zaposlenih v zavodu. Delovno področje organa je vzgoja in izobraževanje in spada pod dejavnost, ki je v registru dejavnosti uvrščena pod dejavnosti z oznako P in nekatere druge dejavnosti. Tako teorija kot upravna in sodna praksa za informacije iz delovnega področja organa opredeljujejo vse dokumente, ki jih je organ pridobil oziroma ustvaril v zvezi s svojim delom in v postopkih, za katere je pristojen v skladu s splošnimi predpisi. Iz Komentarja ZDIJZ izhaja, da je informacija, ki izvira iz delovnega področja organa, tista informacija, ki je nastala v zvezi z izvajanjem javnopravnih nalog oziroma dejavnosti organa. Tudi mnogo mednarodnih dokumentov zaobjema široko opredelitev pojma delovnega področja organa oziroma same definicije informacije javnega značaja. Ministrstvo za javno upravo je tudi izdalo mnenje in v njem zapisalo, da so informacije javnega značaja vsi dokumenti, ki so kakor koli povezani s programi delovanja, posameznimi postopki, ki jih vodi organ, notranjimi predpisi, katerim so podvrženi delavci organa in organ, dokumenti, ki izkazujejo finančno poslovanje itd. **Tudi iz sodbe Vrhovnega sodišča Republike Slovenije (npr. sodba št. I Up 122/2006-3 z dne 25. 4. 2007) izhaja, da je mogoče govoriti o delovnem področju organov v smislu ZDIJZ tedaj, ko je izvajanje določenih nalog ali dejavnosti urejeno s predpisi javnega prava, ki določajo obveznost organov glede izvajanja teh nalog v okviru upravne ali druge javnopravne funkcije ter morebitne pravice, obveznosti ali pravne koristi posameznikov, ki iz tega posebnega javnopravnega režima izhajajo. Zahtevani dokumenti torej nedvomno sodijo v delovno področje organa.** Stališče, da dokumenti, ki so nastali kot obveznost delodajalca po področni zakonodaji (npr. po Zakonu o varnosti in zdravju pri delu, po Zakonu o varstvu pred požarom ipd.), izvirajo iz delovnega področja organa v smislu ZDIJZ, je IP zavzel tudi v odločbi št. 090-55/2012/11 z dne 18. 9. 2012.

**Z odločbo št. 090-92/2012/6 z dne 25. 7. 2012 je IP odpravil odločbo izvršitelja (organa) in mu naložil posredovanje zavarovalne police, iz katere je razviden podatek, pri kateri zavarovalnici ima organ sklenjeno škodno zavarovanje za primer povzročene škode pri opravljanju izvršbe.** Organ je zahtevo prosilca zavrnil s sklicevanjem na prvi odstavek 4. člena ZDIJZ in 7. člen Zakona o izvršbi in zavarovanju. Pojasnil je, da informacija o zavarovalnici, pri kateri ima sklenjeno zavarovanje poklicne odgovornosti, ne predstavlja informacije, ki bi izvirala iz opravljanja neposrednih dejanj izvršitelja v izvršilnih postopkih, torej ne gre za informacijo javnega značaja. Organ zahtevane informacije niti ne more pridobiti v okviru opravljanja svojih temeljnih obveznosti izpolnjevanja odločb sodišč in drugih organov v zvezi z izvršbo in zavarovanjem. Informacijo, ki jo želi pridobiti prosilec, organ pridobi v okviru notranjega poslovnega delovanja in se ne nanaša neposredno na opravljanje njegovih javnih pooblastil. Tudi če bi šlo za informacijo javnega značaja, pa bi zahtevane informacije predstavljale poslovno skrivnost, saj ima organ že od začetka poslovanja s sklepom določeno kot poslovno skrivnost vso računovodsko dokumentacijo ter vse listine in podatke, ki se nanašajo na finančno poslovanje organa ter na poslovne pogodbe organa. IP je poudaril, da mora organ informacijo izdelati ali pridobiti pri svojem delu in v postopkih, za katere je pristojen v skladu s splošnimi predpisi, saj obveznost izvršiteljev, da sklenejo zavarovanje za odgovornost, določa 285. člen ZIZ. Pred prisego, s katero

izvršitelj nastopi službo, mora skleniti zavarovalno pogodbo za morebitno škodo, za katero je odgovoren po ZIZ. Najnižjo zavarovalno vsoto, za katero mora izvršitelj skleniti zavarovalno pogodbo, je na podlagi drugega odstavka 285. člena ZIZ določil minister za pravosodje s Pravilnikom o najnižji zavarovalni vsoti za izvršitelja. **Ker je zavarovanje za odgovornost izvršiteljev za morebitno škodo, za katero so odgovorni po ZIZ, urejeno v zakonu in v podzakonskem aktu ter je v zvezi z izvajanjem javne službe, je IP, v nasprotju z odločitvijo organa, ugotovil, da zahtevana informacija v celoti izvira iz delovnega področja organa v smislu ZDIJZ.**

**Z odločbo št. 090-33/2015/6 z dne 8. 7. 2015 je IP zavrnil pritožbo prosilca, ker je Waldorfska šola (organ) zavezanica za posredovanje informacij le v zvezi z izvajanjem javne službe, v preostalem delu dejavnosti pa ne. IP je v pritožbenem postopku najprej ugotovil, da je organ pravna oseba zasebnega prava.** Gre za zasebno šolo, katere ustanovitelji so fizične osebe. Vendar pa je šola izvajalec javne službe, saj izvaja javnoveljavne programe vzgoje in izobraževanja, kar posledično pomeni, da je zavezanica po 1. členu ZDIJZ. **Ko gre za izvajalce javnih služb ali nosilce javnih pooblastil (pa ti hkrati niso osebe javnega prava), je njihovo delovno področje v smislu 4. člena ZDIJZ opredeljeno z javno službo, ki jo opravljajo, informacije javnega značaja pa so vse tiste informacije, ki se nanašajo na opravljanje te javne službe.** Pri opredelitvi določene informacije za informacijo javnega značaja je odločilno, ali informacija kaže na dejstvo oziroma okoliščino, ki vpliva ali bi lahko vplivala na izvrševanje javnopravnih nalog. V delu, v katerem organ opravlja tržno dejavnost, ne more biti zavezanec za dostop do informacij javnega značaja. Dejstvo je, da organ v okviru javne službe opravlja dejavnost izvajanja javnoveljavnih programov vzgoje in izobraževanja, za kar prejme namenska sredstva iz proračuna države in občine, vendar organ kot subjekt zasebnega prava porabe teh sredstev ni dolžan voditi ločeno od tržne dejavnosti in od porabe sredstev, ki jih je pridobil na trgu. Glede zahteve prosilca, ki se nanaša na celotno analitično bruto bilanco po posameznih postavkah ter na kartice kupcev in dobaviteljev – prosilec navaja, da bi moral organ knjigovodstvo voditi tako, da bi se videla poraba javnih sredstev do centa natančno –, je IP v pritožbenem postopku ugotovil, da je neutemeljena. Neutemeljena je tudi zahteva prosilca, da mora organ pripraviti zahtevano dokumentacijo ločeno za tisti del, ki predstavlja javno službo. IP je namreč ugotovil, da organ ni dolžan voditi dveh ločenih knjigovodstev, saj ga k temu ne zavezujejo predpisi v večjem obsegu od tistega, kot je prosilcu že bil omogočen dostop do informacij. Izhajajoč iz 4. člena ZDIJZ organ namreč ni dolžan ustvariti novega dokumenta, zbirati informacij, opravljati raziskav, pridobiti dokumentov od drugih organov ali analizirati podatkov, da bi zadostil zahtevi prosilca. Glede na to, da zahtevani dokument pri organu ne obstaja, je IP ugotovil, da pritožbi prosilca ni mogoče ugoditi, ker mu organ dokumentov, s katerimi ne razpolaga, ne more posredovati. **Preostali dokumenti, s katerimi organ razpolaga, pa predstavljajo podatke o tržni dejavnosti, ki jih organ prosilcu ni dolžan posredovati, ker ne sodijo v njegovo delovno področje v smislu izvajanja javne službe ter posledično ne predstavljajo informacije javnega značaja.**

**Z odločbo št. 090-263/2015/7 z dne 7. 1. 2016 je IP Ekonomski fakulteti v Ljubljani (organ) naložil, da prosilki posreduje seznam 149 avtorskih in podjemnih pogodb, sklenjenih z Dušanom Mramorjem od 1. 1. 2005 do 17. 9. 2015, in avtorsko pogodbo za njegovo znanstveno monografijo.** Prosilka je kot novinarka zahtevala odgovore na vprašanja, organ pa je v zavrnilnem odgovoru navedel, da ji vsebine avtorskih in podjemnih pogodb ne more razkriti, saj bi s tem razkril varovane osebne podatke. Avtorske in podjemne

pogodbe namreč niso povezane z opravljanjem javne funkcije ali delovnega razmerja javnega uslužbenca, posledično torej ne gre za porabo javnih sredstev. IP v pritožbenem postopku ni sledil obrazložitvi organa, saj je pri pregledu pogodb ugotovil, da se nanašajo na delovna področja, ki spadajo pod izvajanje javne službe organa, oziroma na dejavnosti, ki so opredeljene kot predavanja na izrednem študiju, seminarjih in tečajih, priprava učbenikov in študijskega gradiva, priprava študijskih programov, predavanja in seminarji v okviru rednega študijskega programa, vaje, izpiti, mentorstvo, izvedba in pregled izpitov itd. IP je v obrazložitvi pojasnil, da navedene dejavnosti nedvomno sodijo v javno službo. Zgolj dejstvo, da določena dejavnost organa ni financirana neposredno iz proračuna, kar je zatrjeval organ, še ne pomeni, da ne gre za javno službo.

**Z odločbo št. 090-153/2017/10 z dne 7. 9. 2017 je IP Javnemu podjetju Vodovod - Kanalizacija, d. o. o., (organ) naložil, da prosilcu omogoči vpogled v določene dele pogodb o poslovnem sodelovanju (zahtevane pogodbe), ki jih je organ sklenil s konkretnimi upravniki večstanovanjskih stavb (stranski udeleženci).** Organ je v izpodbijani odločbi zatrjeval, da predmetne pogodbe niso povezane z javnopravnim delovanjem in da so poslovna skrivnost. IP je v pritožbenem postopku ugotovil, da ima organ z etažnimi lastniki sklenjene dogovore o dobavi pitne vode, ki jo organ izvaja kot obvezno gospodarsko javno službo. Stranski udeleženci so, kot upravniki večstanovanjskih stavb, z organom sklenili zahtevane pogodbe, s katerimi je bilo dogovorjeno, da bodo račune za izvajanje storitev te javne službe organu v celoti poravnali stranski udeleženci, ki to obveznost prevzemajo kot poroki in plačniki. Z zahtevanimi pogodbami je bilo dogovorjeno tudi plačilo, ki za prevzem pogodbeno dogovorjenih obveznosti in rizika neplačevanja s strani etažnih lastnikov oziroma neizterjanega dolga pripada stranskim udeležencem. **V skladu z ustaljeno sodno prakso so informacije javnega značaja vse informacije, ki so kakor koli povezane z izvajanjem dejavnosti javne službe oziroma kažejo na dejstvo oziroma okoliščino, ki vpliva ali bi lahko vplivala na izvrševanje javnih nalog.** Organ z zahtevanimi pogodbami izvajanja javne službe sicer ni prenesel na tretjo osebo, je pa s temi pogodbami določene naloge v zvezi s plačilom za storitve javne službe prenesel na stranske udeležence, pri čemer je na podlagi z zahtevanimi pogodbami dogovorjenega načina plačila mogoče zaključiti, da so finančna sredstva, zaračunana končnim uporabnikom iz naslova izvajanja javne službe, razporejena drugače, kot bi bila, če zahtevane pogodbe ne bi bile sklenjene. Del sredstev namreč namesto na organ, tj. na dejanskega izvajalca javne službe, odpade na stranske udeležence v zameno za prevzem vseh pogodbeno dogovorjenih obveznosti. Zahtevane pogodbe imajo torej finančne posledice tudi na področju izvajanja javne službe organa, zaradi česar so povezane z izvajanjem javnopravnih nalog organa (tj. javne službe). Navedeno pomeni, da zahtevane pogodbe izvirajo iz delovnega področja organa in posledično predstavljajo informacije javnega značaja po prvem odstavku 4. člena ZDIJZ.



## O izjemi varstva osebnih podatkov

---

**V odločbi št. 021-15/2007/4 z dne 27. 2. 2007 je IP odločil o pritožbi prosilca zoper Zdravniško zbornico Slovenije, ki je na prvi stopnji zavrnila dostop do seznama zdravnikov in zdravnic splošne in družinske medicine, ki jim je bila leta 2006 podeljena koncesija.** IP se je pri tem oprl na določbe Zakona o zdravstveni dejavnosti, po katerih se zdravstvena dejavnost kot javna služba opravlja v okviru mreže javne zdravstvene službe, pri čemer jo pod enakimi pogoji opravljajo javni zdravstveni zavodi ter druge pravne in fizične osebe na podlagi koncesije. Podobno izhaja tudi iz 41. člena ZZDej, ki določa, da javno službo v zdravstveni dejavnosti na podlagi koncesije lahko opravljajo domače in tuje pravne in fizične osebe, če izpolnjujejo s tem zakonom določene pogoje. Podelitev koncesije, ki se v končni fazi izraža v sklenitvi koncesijske pogodbe med koncesionarjem in koncedentom, je torej pogoj za opravljanje zdravstvene dejavnosti v okviru mreže javne zdravstvene službe. V obravnavanem primeru gre torej za koncesijo socialne ali negospodarske javne službe, ta pa se po naravi stvari izvaja v javnem interesu, ki se v obravnavanem primeru kaže kot zagotavljanje zdravstvenega varstva prebivalstva. **Nobenega dvoma ni, da koncesionarji kot izvajalci javnih služb (ne pa tudi drugi zdravniki, ki niso izvajalci javne službe oziroma jim koncesija ni bila podeljena) predstavljajo kategorijo zavezancev iz 1. odstavka 1. člena ZDIJZ, in to ne glede na organizacijsko oziroma statusnopravno obliko. Iz statusa zdravnikov koncesionarjev kot zavezancev za dostop do informacij javnega značaja izhaja sklep, da je tudi podatek o tem, kdo je nosilec koncesije za izvajanje javne zdravstvene službe, informacija javnega značaja.** Pri tem vprašanje, ali gre za pravno ali fizično osebo, ne igra nikakršne vloge. Navedbe Zdravniške zbornice Slovenije, da za razkritje zahtevanih osebnih podatkov ni zakonske podlage, je IP zavrnil kot neutemeljene, saj v tej zadevi obdelavo osebnih podatkov, kamor sodi tudi njihova objava, in namen njihove objave določa prav ZDIJZ v uvodnih in temeljnih določbah. IP je zato pritožbi prosilca ugodil in Zdravniški zbornici Slovenije naložil posredovanje seznama zdravnikov in zdravnic splošne in družinske medicine, ki jim je bila leta 2006 podeljena koncesija.

**V odločbi št. 021-67/2007/4 z dne 18. 9. 2007 je IP odločal o pritožbi zoper zavrnilno odločbo Zdravniške zbornice Slovenije, pritožbi ugodil in odločil, da mora Zdravniška zbornica Slovenije posredovati seznam neto plač vodilnih in vodstvenih delavcev za marec in april 2007.** Zdravniška zbornica Slovenije je oseba javnega prava in izvaja javna pooblastila. Vse, kar dela, sodi v javno interesno sfero, kajti v javnem interesu je, da vsi zdravniki svoje delo opravljajo dobro, učinkovito in strokovno. Zato so tudi njene storitve izven javnega pooblastila (bolj ali manj aktivna vloga pri pripravi predpisov v zvezi z zdravniško službo, podajanje mnenj o primernosti podelitve koncesije, sprejem kodeksa medicinske etike, izvajanje strokovnega nadzora s svetovanjem izven letnega programa, svetovalna dejavnost ...) podvržene temu cilju. Zdravniška zbornica Slovenije ni organizirana zato, da bi na trgu poleg izvajanja javnih pooblastil morala izvajati tržno dejavnost zaradi pridobivanja sredstev oziroma da bi morala sredstva pridobivati s kako gospodarsko dejavnostjo, ki ne bi bila del sfere zdravniškega poklica, temveč je ustanovljena zato, da služi ne samo interesom članov, temveč tudi javnemu interesu. Iz 1. točke tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ izhaja, da se ne glede na določbe prvega odstavka istega člena dostop do zahtevane informacije dovoli, če gre za podatke o porabi javnih sredstev, razen v določenih primerih, ko gre za tajne podatke, davčno tajnost, podatke v zvezi s kazenskim

pregonom, upravnim, pravnim ali drugim sodnim postopkom. V primerjavi s prvim odstavkom 38. člena Zakona o sistemu plač v javnem sektorju, ki določa, da so plače v javnem sektorju (kamor organ, glede na 2. člen ZSPJS, ne sodi) javne, pri čemer so javnosti dostopni podatki o delovnem mestu, nazivu ali funkciji, o osnovnih plačah, o dodatkih ter delu plače za delovno uspešnost, razen dodatka za delovno dobo, je domet določbe iz 1. točke tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ širši. Glede na stališče Ustavnega sodišča RS in na vrsto elementov (namenska poraba, obveznost, zakonska merila za izračun višine članarine, odločitev se sprejme z odločbo v upravnem postopku, možnost pritožbe na drugostopenjski organ, možnost izvršbe po pravilih davčnega prava, nadzor Računskega sodišča RS), ki prepričljivo kažejo na to, da gre pri članarini za javno dajatev, in glede na dejstvo, da sredstva iz državnega proračuna predstavljajo javna sredstva, je IP zaključil, da se Zdravniška zbornica Slovenije pretežno financira iz javnih sredstev v smislu 1. točke tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ in da so na tej podlagi plače njenih vodstvenih delavcev javne.

**V odločbi št. 021-124/2008/12 z dne 19. 12. 2008, je IP delno ugodil pritožbi prosilke zoper Občino Medvode in organu naložil, da mora prosilki posredovati fotokopije zahtevanih dokumentov v zvezi s potovanji, ki jih je plačala občina, v njih pa je treba prekriti varovane osebne podatke.** Občina je v skladu s prvim odstavkom 1. člena ZDIJZ, ki določa, da so zavezanci po tem zakonu državni organi, organi lokalne skupnosti, javne agencije, javni skladi in druge osebe javnega prava, nosilci javnih pooblastil in izvajalci javnih služb, zavezana k spoštovanju ZDIJZ. Zahtevani dokumenti so že sami po sebi povezani z delom organa, saj gre za informacije, ki se nanašajo na porabo proračunskih sredstev organa. Prosilka je zahtevala dokumente, ki kažejo na upravičeno oziroma neupravičeno porabo javnih sredstev. IP je ugotovil, da določeni dokumenti, ki jih zahteva prosilka, vsebujejo osebne podatke. Vendar nima vsak osebni podatek tudi statusa t. i. varovanega osebnega podatka oziroma, povedano drugače, razkritje osebnega podatka je v določenih primerih lahko dopustno, kar velja tudi za razkritje v okviru izvrševanja pravice do dostopa do informacij javnega značaja. **Tako je seznam fizičnih oseb, torej seznam udeležencev izleta v Benetke, prosto dostopna informacija javnega značaja, saj je bil izlet plačan iz proračunskih sredstev organa. Tudi glede imena, priimka in delovnega mesta javnih uslužbencev ima oseba, zaposlena v javnem sektorju, bistveno zmanjšano pričakovanje zasebnosti zaradi načela odprtosti, ki terja transparentno delovanje organa s ciljem čim večje udeležbe državljanov pri izvajanju oblasti.** Javni uslužbenec ni upravičen pričakovati zasebnosti glede svojega imena, naziva, položaja, plače, službenega naslova in tistih delov iz uspešne prijave na delovno mesto, ki izkazujejo kvalifikacije osebe, potrebne za določeno delovno mesto. **Zato so v skladu z ZDIJZ ne glede na varstvo osebnih podatkov prosto dostopni tisti osebni podatki, ki so povezani z opravljanjem javne funkcije oziroma delovnega razmerja javnega uslužbenca.** Osebni podatki v drugih dokumentih se nanašajo na osebe (turistična vodnica, oseba, ki je sestavila račun), ki niso javni uslužbenci, zato predstavljajo varovane osebne podatke v skladu z ZVOP-1.

**V odločbi št. 090-109/2010/4 z dne 23. 6. 2010 je IP zavzel stališče, da je podatek o delu plače javnih uslužbencev, ki je izplačan kot delovna uspešnost iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu, javen.** Že tretji odstavek 6. člena ZDIJZ določa, da se ne glede na določbe prvega odstavka tega člena dostop do zahtevane informacije dovoli, če gre za podatke o porabi javnih sredstev ali za podatke, povezane z opravljanjem javne funkcije ali delovnega razmerja javnega uslužbenca, razen v primerih iz 1. in 5. do 8.



točke prvega odstavka ter v primerih, ko zakon, ki ureja javne finance, ali zakon, ki ureja javna naročila, določa drugače. Iz tega določila nedvoumno izhaja, da se dovoli dostop do informacije, ki se nanaša na podatek o delovni uspešnosti javnega uslužbenca, saj gre za podatke, povezane z opravljanjem delovnega mesta javnega uslužbenca, pri tem pa ni izzet primer iz 3. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ. **Obstaja pa še ena pravna podlaga, in sicer prvi odstavek 38. člena Zakona o sistemu plač v javnem sektorju, ki določa, da so plače v javnem sektorju javne, pri čemer so javnosti dostopni podatki o delovnem mestu, nazivu in funkciji, o osnovnih plačah, dodatkih ter delu plače za delovno uspešnost, razen podatka za delovno dobo. Upravno sodišče RS je s sodbo št. I U 1003/2010-43 z dne 30. 3. 2011 pritrdilo mnenju, da je bil namen zakonodajalca, da so plače v javnem sektorju javne tudi v tem smislu, da se lahko za vsakega javnega uslužbenca poimensko ve, kakšno plačo ima, razen določenih omejitev, ki jih določa 38. člen ZSPJS. Tudi Vrhovno sodišče RS je v odločbi št. X Ips 252/2009 z dne 27. 8. 2009 zavzelo stališče, da osebni podatki (ime in priimek javnega uslužbenca) v povezavi s podatki o uporabi javnih sredstev ne predstavljajo izjeme iz prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, torej informacije, ki javnosti ni dostopna.**

**V odločbi št. 090-106/2010/9 z dne 9. 9. 2010 je IP odločal o pritožbi prosilca zoper odločbo Zdravstvenega doma Vrhnika, s katero je organ v celoti zavrnil zahtevo za posredovanje seznamov zaposlenih, zunanjih sodelavcev in zunanjih izvajalcev. IP je v pritožbenem postopku ugotovil, da informacije, ki jih je zahteval prosilec, sodijo v delovno področje organa, da zahtevane informacije obstajajo v materializirani obliki in da organ z njimi razpolaga, saj jih je na podlagi poziva IP tudi posredoval. IP je v pritožbenem postopku presojal, ali je glede dokumentov, ki jih je zahteval prosilec, podana izjema po 3. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ (varstvo osebnih podatkov). Z vpogledom v zahtevane dokumente je ugotovil, da le-ti (z izjemo seznama zunanjih izvajalcev) vsebujejo osebne podatke javnih uslužbencev, zaposlenih pri organu. Zato je v nadaljevanju presojal, ali ti podatki predstavljajo tudi t. i. varovane osebne podatke, in tako upošteval določbo prve alineje tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ, ki določa, da se dostop do zahtevane informacije dovoli, če gre za podatke o porabi javnih sredstev ali podatke, povezane z opravljanjem javne funkcije ali delovnega razmerja javnega uslužbenca, razen v primerih iz 1. in 5. do 8. točke prvega odstavka ter v primerih, ko zakon, ki ureja javne finance, ali zakon, ki ureja javna naročila, določa drugače. **IP je v postopku ugotovil, da je v obravnavanem primeru podana zahteva po dokumentih, ki so nedvomno povezani z zaposlitvijo javnih uslužbencev. Navedeno velja za osebne podatke, ki izhajajo iz dokumenta »Seznam zaposlenih s stopnjo izobrazbe, smerjo izobrazbe, nazivom delovnega mesta in plačnim razredom« ter iz dokumenta »Seznam zaposlenih z zneski bruto plač v prvih treh mesecih v letu 2010«.** Glede dokumenta »Seznam zunanjih izvajalcev s predmetom pogodbe ter izplačanimi zneski za leto 2009 in prve tri mesece v letu 2010« je IP ugotovil, da v konkretnem primeru ne gre za javne uslužbence, temveč za seznam fizičnih oseb oziroma samostojnih podjetnikov posameznikov, s katerimi je organ sklenil pogodbe o izvajanju dejavnosti. Tudi v tem primeru je bilo treba aplicirati določbo tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ, ki med drugim določa, da se dostop do zahtevane informacije ne glede na obstoj izjem dovoli, če gre za podatke o porabi javnih sredstev. **IP je ocenil, da je podatek o zunanjem izvajalcu, tipu in predmetu sklenjene pogodbe ter na podlagi le-te izplačanih zneskih nedvomno podatek o porabi javnih sredstev, zato je tudi dovolil dostop do dokumenta s temi podatki.****

**IP je z odločbo št. 090-41/2011/5 z dne 15. 3. 2011 ugodil pritožbi prosilca in naložil organu (Zavodu za pokojninsko in invalidsko zavarovanje), da prosilcu posreduje dokument o prejemnikih izjemnih pokojnin v letu 2009.** Prosilec je namreč od organa zahteval dokument, ki vsebuje seznam vseh prejemnikov osebnih in družinskih pokojnin, ki so leta 2009 prejeli izjemno pokojnino (pri tem je prosilec opozoril, da ne misli samo na kulturnike in športnike, temveč na vse prejemnike). Organ je zavrnil posredovanje seznama vseh prejemnikov osebnih in družinskih pokojnin, saj je podatek, ali določena oseba prejema pokojnino, varovan osebni podatek. Organ je presodil, da je kljub dejstvu, da se zahtevana informacija nanaša na podatke o porabi javnih sredstev, varstvo osebnih podatkov prejemnikov izjemnih pokojnin v tem primeru pomembnejša vrednota ter da bi razkritje teh podatkov posameznikov povzročilo resno škodo. Organ je menil, da ni izkazan javni interes za razkritje teh podatkov. IP je ugotovil, da v konkretnem primeru ne gre za varovane osebne podatke posameznikov, saj podlago za njihovo razkritje predstavlja zakon, in sicer Zakon o izjemnem priznanju in odmeri starostne pokojnine osebam, ki imajo posebne zasluge. Omenjeni zakon v 3. členu določa, da se odločba o izjemnem priznanju in odmeri starostne pokojnine objavi v Uradnem listu. IP je z vpogledom na spletno stran <http://www.uradni-list.si/> ugotovil, da je tam objavljenih več sklepov Vlade Republike Slovenije o izjemnem priznanju ter odmeri družinskih in starostnih pokojnin, ki vsebujejo tako podatke o prejemnikih izjemnih pokojnin kot tudi podatke o višini tako odmerjenih pokojnin. Poleg že omenjene pravne podlage pa podlago za posredovanje podatkov o prejemnikih izjemnih pokojnin predstavlja tudi tretji odstavek 6. člena ZDIJZ, saj gre za podatke v zvezi s porabo javnih sredstev. Sredstva za izplačevanje izjemnih pokojnin zagotavlja Republika Slovenija iz državnega proračuna. Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju namreč določa, da se sredstva za pokrivanje obveznosti obveznega zavarovanja, ki nastanejo zaradi priznanja in odmere pravic iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja pod posebnimi pogoji, med drugimi tudi za uživalce izjemnih pokojnin, zagotavljajo iz državnega proračuna. Poračunavanje finančnih obveznosti med Republiko Slovenijo in Zavodom za pokojninsko in invalidsko zavarovanje ureja poseben zakon (Zakon o poračunavanju finančnih obveznosti Republike Slovenije iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja), ki določa, da je država dolžna v celoti ali delno povrniti izdatke tudi za uživalce izjemnih pokojnin. Iz navedenega jasno izhaja, da se sredstva za izjemne pokojnine, ki presegajo pokojnine, odmerjene po splošnih predpisih, zagotavljajo iz državnega proračuna, kar pomeni, da zahtevani podatki nedvomno predstavljajo podatke o porabi javnih sredstev.

**V odločbi št. 090-91/2011/3 z dne 20. 5. 2011 je IP ugodil pritožbi prosilke, ki je od Občine Piran (organ) zahtevala fotokopijo zapisnika natečajne komisije za zasedbo prostega uradniškega delovnega mesta »direktor občinske uprave«, in sicer na način, da bo varovana identiteta kandidatov.** Organ je zahtevo prosilke zavrnil z navedbo, da je bil natečaj neuspešen in ni bil izbran noben kandidat, zato zapisnik natečajne komisije vsebuje izključno podatke o neizbranih kandidatih, ki predstavljajo varovane osebne podatke. Ker kandidati niso bili izbrani, niso sklenili delovnega razmerja z organom in niso vstopili v nobeno drugo javnopravno razmerje v smislu izvajanja javne funkcije, tudi do porabe javnih sredstev ni prišlo, zato ne pride v poštev t. i. izjema od izjeme, ki dopušča razkritje osebnih podatkov, kadar gre za porabo javnih sredstev. IP je po preučitvi zahtevanega dokumenta ugotovil, da bi moral organ uporabiti institut delnega dostopa. Prosilka namreč sploh ni zahtevala podatkov o neizbranih kandidatih, saj je v zahtevi

izrecno zapisala, naj ji organ posreduje zahtevani dokument na način, da bo zadoščeno varovanju identitete kandidatov. Posredovanje osebnih podatkov neizbranih kandidatov torej sploh ni bilo predmet zahteve in pritožbe prosilke. IP tako ni mogel slediti obrazložitvi organa, da je zahtevo prosilke treba zavrniti, ker zahtevani dokument vsebuje podatke o prijavljenih kandidatih. V zvezi z osebnimi podatki članov natečajne komisije pa je IP ugotovil, da v tem delu ne gre za varovane osebne podatke, saj sta dve članici komisije zaposleni pri organu in sta javni uslužbenki, tretja članica pa je bila imenovana s sklepom župana ter je tako v imenu in za račun organa opravljala javno funkcijo. Tretji odstavek 6. člena ZDIJZ namreč določa, da se ne glede na izjeme od prostega dostopa (npr. izjeme varstva osebnih podatkov) dovoli dostop do podatkov, povezanih z opravljanjem javne funkcije ali delovnega razmerja javnega uslužbenca.

**Z odločbo št. 090-137/2011/5 z dne 26. 9. 2011 je IP zavrnil pritožbo prosilca zoper odločbo Ministrstva za pravosodje (organ).** Prosilec je zahteval informacije v zvezi z opravo strokovnega izpita (pravniškega državnega izpita, PDI) za navedene sodnike okrajnega in okrožnega sodišča v Kranju. V določenem delu je organ proslcu ugodil in mu posredoval fotokopije potrdil o opravljenem PDI, prekril pa je podatke o datumu in kraju rojstva. Organ se je v izpodbijani odločbi skliceval na izjemo varstva osebnih podatkov po 3. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, zato je IP izvedel preizkus, ali zahtevani dokumenti vsebujejo osebne podatke, katerih razkritje bi pomenilo kršitev varstva osebnih podatkov. **IP je ugotovil, da gre v zahtevanih dokumentih za osebne podatke, vendar ti osebni podatki niso v celoti varovani. IP je namreč ugotovil, da je potrdilo o opravljenem pravniškem državnem izpitu informacija v zvezi z opravljanjem javne funkcije sodnika, saj se opravljen pravniški državni izpit zahteva za imenovanje na funkcijo sodnika. Kadar gre za informacije v zvezi z opravljanjem javne funkcije ali delovnega razmerja javnega uslužbenca, je take informacije dopustno razkriti na podlagi tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ, ki določa javnost takšnih podatkov ne glede na morebiten obstoj izjem od prostega dostopa do informacij javnega značaja. Po drugi strani pa pisni testi iz postopkov opravljanja pravniškega državnega izpita niso prosto dostopne informacije javnega značaja, ki bi bile v zvezi z opravljanjem javne funkcije, temveč so varovani osebni podatki.** Pisnih nalog v okviru opravljanja PDI namreč ni mogoče šteti za izdelke posameznikov v funkcijah pravosodnih funkcionarjev, ampak gre za izdelke kandidatov za opravljanje PDI. Posredovanje celotnega pisnega testa iz postopka opravljanja pravniškega državnega izpita za posameznega sodnika pa bi očitno preseglo tudi namen, ki ga zasleduje ZDIJZ, in bi nesorazmerno poseglo v sicer varovane osebne podatke. Stališče, da je razkritje osebnega imena posameznega sodnika (imena in priimka) in dejstva, da je sodnik opravil pravosodni izpit in pridobil javno veljavno listino, ki to izkazuje, neposredno v zvezi z opravljanjem javne funkcije, je IP zavzel tudi v odločbi št. 090-19/2015/2 z dne 26. 2. 2015. Da gre pri ostalih informacijah, ki jih je zahteval prosilec, za varovane osebne podatke, ki niso v povezavi z opravljanjem javne funkcije in zato niso dostopni javnosti, se je v konkretni zadevi strinjalo tudi upravno sodišče (sodba št. I U 536/2015-10 z dne 19. 11. 2015).

**Z odločbo št. 090-80/2012/4 z dne 5. 4. 2012 je IP odpravil odločbo Javnega sklada RS za razvoj kadrov in štipendije ter mu naložil posredovanje zahtevanega seznama prejemnikov Zoisove štipendije s prekritimi varovanimi osebnimi podatki.** Prosilec je zahteval, da mu organ po elektronski pošti posreduje seznam vseh dijakov, ki so v šolskem letu 2011/2012 dijaki prvega letnika in so dobili Zoisovo štipendijo. Prosilec je

navedel, da gre pri zahtevanih podatkih za podatke o porabi javnih sredstev in bi mu organ moral razkriti informacijo, za koga se bodo ta javna sredstva porabila. Organ je prosilčevo zahtevo v celoti zavrnil zaradi varstva osebnih podatkov. Navedel je, da Zakon o štipendiranju, na podlagi katerega se odloča o dodelitvi Zoisovih štipendij, v prvem odstavku 59. člena (varstvo podatkov) določa, da se za zbiranje, obdelovanje, shranjevanje, posredovanje in uporabo podatkov, vsebovanih v zbirkah podatkov, ter za varstvo informacijske zasebnosti posameznika uporabljajo določbe zakona, ki ureja varstvo osebnih podatkov. Sezname, s katerimi razpolaga organ, vsebujejo poleg imena in priimka tudi enotno matično številko občana in višino dodeljene štipendije. Zaradi navedenega gre po mnenju organa za varovane osebne podatke po ZVOP-1 in posledično za izjemo varstva osebnih podatkov, ki jo določa 3. točka prvega odstavka 6. člena ZDIJZ. Prav tako je organ zapisal, da osebnih podatkov zaradi določbe 24. člena ZVOP-1 ne sme posredovati po elektronski pošti. Podatke bi sicer bilo možno zagotoviti v elektronski obliki, vendar le z osebno vročitvijo. V delu, ki se nanaša na prejemnike Zoisove štipendije in zahtevani seznam obstaja, je IP ugotovil, da gre pri imenih in priimkih prejemnikov štipendij za podatke o porabi javnih sredstev, saj iz ZŠtip izhaja, da se sredstva za te štipendije zagotovijo v proračunu. IP je poudaril, da vsak osebni podatek nima hkrati statusa t. i. varovanega osebnega podatka oziroma je razkritje osebnega podatka v določenih primerih dopustno, kar velja tudi za razkritje v okviru izvrševanja pravice dostopa do informacij javnega značaja. **Tako pravno podlago za razkritje podatkov o prejemnikih Zoisove štipendije predstavlja tretji odstavek 6. člena ZDIJZ, ki določa, da se (ne glede na izjeme od prostega dostopa, tudi če gre za sicer varovane osebne podatke) dostop do zahtevane informacije dovoli, če gre za podatke o porabi javnih sredstev.** Na zahtevanih dokumentih predstavljajo varovane podatke podatki o vlagateljih, ki štipendije niso prejeli, ter pri prejemnikih vsi podatki razen imena in priimka, torej rang, točke, višina štipendije in EMŠO. IP je tako ugotovil, da organ ni presojal možnosti uporabe delnega dostopa iz 7. člena ZDIJZ, ki določa, da če dokument ali njegov del le delno vsebujeta informacije iz 6. člena (npr. varovane osebne podatke) in jih je mogoče iz dokumenta izločiti, ne da bi to ogrozilo njegovo zaupnost, pooblaščenca oseba organa te informacije izloči ter prosilca seznaniti z vsebino preostalega dela dokumenta.

**Z odločbo št. 090-74/2012/4 z dne 7. 5. 2012 je IP odpravil odločbo Zavoda Republike Slovenije za zaposlovanje in mu naložil posredovanje seznama poslovnih subjektov (podatek o nazivu subjekta in matični številki), ki so jim bila izdana različna delovna dovoljenja za delo za državljane in državljanke Dominikanske republike.** Organ je prosilcu sicer posredoval podatke o izdanih delovnih dovoljenjih državljanom Dominikanske republike za razpoložljivo obdobje ter podatek o številu podjetij, od katerih je dobil vloge za različna dovoljenja za zaposlitev oziroma delo v istem obdobju, zavrnil pa je posredovanje podatka o delodajalcih ter izdanih delovnih dovoljenjih pri teh delodajalcih glede na vrsto dela in spol, ker bi s posredovanjem teh podatkov prišlo do razkritja osebnih podatkov. Če bi organ namreč razkril podatek o podjetjih, katerim so bila izdana delovna dovoljenja za državljane Dominikanske republike, podatek o datumu izdaje ter podatek o vrsti izdanega delovnega dovoljenja (tudi glede na spol in vrsto dela), bi lahko ti podatki pokazali točno določenega posameznika – državljana Dominikanske republike, ki je bil oziroma je zaposlen pri določenem podjetju. Iz pritožbe prosilca je izrecno izhajalo, da se pritožuje le zoper zavrnitev dostopa do podatka o podjetjih, ki so zaprosila in dobila dovoljenja za zaposlitev državljanov Dominikanske

republike v zadnjih letih, zato je bil predmet presoje v pritožbenem postopku samo ta podatek. **IP je v pritožbenem postopku ugotovil, da seznam, ki mu ga je posredoval organ, vsebuje zahtevane podatke o poslovnih subjektih, ki so jim bila dodeljena razna delovna dovoljenja za državljane Dominikanske republike (naziv subjekta in matična številka), poleg tega pa še podatek o vrsti delovnega dovoljenja, število izdanih delovnih dovoljenj ter podatka o začetku in koncu veljavnosti določenega delovnega dovoljenja. V zvezi z izjemo varstva osebnih podatkov je IP ugotovil, da se vsi podatki nanašajo zgolj na pravne osebe in torej ne gre za osebne podatke in posledično tudi ne za izjemo varstva osebnih podatkov.** Naziv poslovnega subjekta oziroma firma in matična številka poslovnega subjekta so registrski podatki, ki so javni že po Zakonu o gospodarskih družbah, Zakonu o Poslovnem registru Slovenije in Zakonu o sodnem registru. Ker torej ne gre za osebne podatke, dostopa do zahtevanih podatkov ni dopustno zavrniti na podlagi te izjeme.

**Z odločbo št. 090-255/2013/9 z dne 14. 2. 2014 je IP odpravil odločbo Družbe za avtoceste v Republiki Sloveniji (DARS) in ji naložil, da prosilcu omogoči vpogled v Pravno mnenje glede izpolnjevanja pogoja delovnih izkušenj za izbiro kandidata na javnem razpisu.** Organ je v celoti zavrnil zahtevo prosilca, da mu po elektronski pošti posreduje pravno mnenje, ki ga je naročil organ in ki je pokazalo, da ima določen kandidat ustrezne izkušnje za zasedbo delovnega mesta člana uprave organa. Pri zavrnitvi se je organ skliceval na izjemo iz 3. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, ker naj bi dokument vseboval varovane osebne podatke. IP je ugotovil, da zahtevani dokument ne vsebuje varovanih osebnih podatkov, saj v njem ni nobenih konkretnih podatkov o posamezniku. Gre le za splošne ugotovitve izdelovalca pravnega mnenja, kako pravno interpretirati delovne izkušnje na vodilnih delovnih položajih in kako jih izkazati. Poleg tega so v postopku imenovanja članov uprave družbe v večinski lasti države izredno pomembni strokovnost in izkušnje ljudi, ki jih vodijo, da bi omogočili njihovo kakovostno upravljanje. Zato je pri vprašanju, ali država zaposluje ustrezno usposobljene ljudi oziroma katere delovne izkušnje država šteje za ustrezne za zasedbo najpomembnejših delovnih mest v podjetju v njeni 100-odstotni lasti, nedvomno podan tudi javni interes. Sklicevanje na izjemo po 3. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ pri zavrnitvi dostopa do zahtevane informacije tako ni utemeljeno.

**IP je v več pritožbenih postopkih (zadeve št. 090-112/2015, 090-120/2015, 090-133/2015 in 090-137/2015) odločal, ali so podatki o izplačilih z naslova avtorskih in podjemnih pogodb, ki so jih izplačale fakultete, javni zavodi, prosto dostopne informacije javnega značaja.** Ugodil je pritožbam več novinarjev ter Ekonomski fakulteti v Ljubljani in Fakulteti za upravo naložil posredovanje več kot 4.800 avtorskih pogodb, podjemnih pogodb in pogodb o delu, ki sta jih fakulteti med 1. 1. 2005 in 10. 3. 2015 sklenili s profesorji, zaposlenimi na teh fakultetah. Fakulteti sta se pri zavrnitvi dostopa sklicevali na varovane osebne podatke in na dejstvo, da naj bi zahtevani podatki ne izvirali iz opravljanja dejavnosti javne službe, ampak iz t. i. tržnega dela poslovanja, zato naj ne bi šlo za informacije javnega značaja. Glede vprašanja varstva osebnih podatkov je IP ugotovil, da so bile pogodbe sklenjene z javnimi uslužbenci in da gre za podatke o porabi javnih sredstev, zato podatki o imenu posameznika, s katerim je bila pogodba sklenjena, prejetem znesku in namenu izplačila niso varovani.

**Z odločbo št. 090-117/2017 z dne 27. 6. 2017** je IP Ministrstvu za zunanje zadeve (organ) naložil, da prosilki posreduje skupne utemeljitve ocen, ki jih vsebujejo ocenjevalni listi za konkretne javne uslužbence (zahtevane skupne utemeljitve ocen). Organ je v izpodbijani odločbi zatrjeval, da gre za izjemo po 3. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ (varovani osebni podatki). IP je ob vpogledu v zahtevane skupne utemeljitve ocen ugotovil, da sicer vsebujejo podatke, a le na kratko povzete in zelo splošne opise delovnih nalog javnih uslužbencev, ki so v večini primerov skoraj identični in ne vsebujejo podatkov, ki bi razkrivali kakršne koli osebne lastnosti katerega izmed javnih uslužbencev. V skladu s tretjim odstavkom 6. člena ZDIJZ je te podatke dopustno razkriti, saj so povezani z delom javnih uslužbencev. V predmetni zadevi dejansko stanje ni podobno ali enako dejanskemu stanju v primerih, ko so v preteklosti prosilci zahtevali dostop do ocen npr. dela sodniške službe. Utemeljitev ocene sodnikovega dela obsega več strani dolgo ter zelo konkretno in podrobno obrazložitev v skladu z zakonsko določenimi kriteriji, ki so v obrazložitvi vsebinsko izpolnjeni na način, ki nujno kaže tudi na osebnostne lastnosti, sposobnosti in značilnosti posameznega sodnika ter jih v skladu z načelom sorazmernosti ni mogoče šteti za podatke, povezane z opravljanjem javne funkcije ali delovnega razmerja javnega uslužbenca. V predmetni zadevi temu ni tako, saj vsaka izmed presojanih utemeljitev ocene vsebuje tri- do petvrstičen splošen opis delovnih nalog javnega uslužbenca, iz česar ni mogoče razbrati osebnostnih lastnosti posameznega javnega uslužbenca. IP je zato zaključil, da zatrjevana izjema ni podana.

**Z odločbo št. 090-45/2018/2 z dne 13. 4. 2018** je IP zavrnil pritožbo prosilke, ki je od organa zahtevala dokument, ki naj bi ga dve poimensko določeni fizični osebi poslali organu. Organ je zahtevo zavrnil, saj je ugotovil, da gre za izjemo od prostega dostopa do informacij javnega značaja po 3. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ. IP je v pritožbenem postopku ugotovil, da je podana izjema varstva osebnih podatkov, saj je prosilka zahtevke oblikovala na način, da je zahtevala informacije po imenu in priimku dveh točno določenih fizičnih oseb. Organ bi že samo s tem, da bi potrdil obstoj dokumentov (tudi če bi v njih prekril identifikacijske podatke teh dveh fizičnih oseb), potrdil, da sta določena posameznika poslala dokumente organu, kar pa že predstavlja njune varovane osebne podatke. Stališče IP, da je mogoče dostop do zahtevane informacije zavrniti, ne da bi se do nje sploh opredelili, če bi že podatek o obstoju zahtevanega dokumenta predstavljal varovano informacijo, je potrdilo tudi Upravno sodišče RS v sodbi št. IU 684/2014-24 z dne 27. 8. 2014. To hkrati pomeni, da glede na prosilkin zahtevek tudi delnega dostopa ne bi bilo mogoče izvesti brez škode za zaupnost varovanih osebnih podatkov. Dejstvo je namreč, da je prosilka zahtevala podatke o točno določenih osebah. Stališče, da anonimizacija ni mogoča v primeru, ko prosilec zahteva podatke za točno določenega posameznika, je zavzelo tudi Upravno sodišče RS v sodbi št. IU 1588/2012-20 z dne 19. 2. 2014.



## O izjemi varstva poslovne skrivnosti

---

V odločbi št. 021-62/2006/2 z dne 4. 12. 2006 o pritožbi novinarka RTV Slovenija zoper odločbo Agencije Republike Slovenije za zdravila in medicinske pripomočke je IP odločil, da se pritožbi ugodi in se izpodbijana odločba odpravi. Organu je naložil, da prosilki v roku treh dni od pravnomočnosti odločbe omogoči vpogled v upravne odločbe, s katerimi je organ Kliničnemu centru in zdravnikom, zaposlenim v njem, odobril klinično preizkušanje zdravil v letih 2004 in 2005. Bistveno vprašanje, ki ga je IP presojal, je bilo, ali velja izjema po 7. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, po kateri lahko organ zahtevo po dostopu do informacije javnega značaja zavrne, če gre za podatek, ki je bil sestavljen zaradi upravnega postopka in bi njegovo razkritje lahko škodovalo njegovi izvedbi. Pri izvedbi škodnega testa, ki ga zahteva omenjena izjema, je IP ugotovil, da gre pri zahtevanih dokumentih za upravne odločbe, ki so bile izdane v letih 2004 in 2005 in s katerimi je organ odobril klinično preizkušanje, kar pomeni, da so ti postopki že končani. Njihovo razkritje tako ne more škodovati izvedbi upravnih postopkov, zato ne gre za izjemo prostega dostopa po 7. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ. IP tudi ni sprejel argumenta organa, da gre pri zahtevanih dokumentih za dokumentacijo iz vloge za pridobitev dovoljenja za promet z zdravilom, ki je last predlagatelja in je kot taka poslovna skrivnost po 51. členu Zakona o zdravilih. Predmet zahteve so bile namreč zgolj upravne odločbe, s katerimi je organ klinično preizkušanje dovolil, ne pa celotna dokumentacija v postopku. Po pregledu zahtevanih odločb je IP ugotovil, da te vsebujejo samo obvezne sestavine, ki jih določa Zakon o splošnem upravnem postopku, ne pa tudi drugih podatkov, ki bi lahko bili poslovna skrivnost v smislu drugega odstavka 39. člena ZGD-1.

V odločbi št. 021-27/2007/8 z dne 10. 8. 2007 je IP odločal o pritožbi Hypo Leasinga, d. o. o., zoper odločbo Ministrstva za zdravje, s katero je to delno ugodilo zahtevi prosilca za vpogled v ponudbeno dokumentacijo, zavrnilo pa je dostop do strukture cene v njej. Z vidika obstoja izjeme iz 2. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, poslovne skrivnosti, je IP presojal le končne cene različnih izdelkov v vseh treh sklopih, ki naj bi predstavljale »strukturo cene«. Zato je IP ugotavljal, ali cena posameznega artikla v okviru posameznega sklopa javnega naročila dejansko predstavlja strukturo cene, ki naj bi kot taka predstavljala poslovno skrivnost. Cena posameznega artikla predstavlja končno ceno za posamezni artikel in iz te ni razvidna ponudnikova izkušnja pri pogajanjih. Iz končne cene namreč ni mogoče ugotoviti, kakšna je nabavna vrednost artikla, niti kakšen je doseženi rabat (odbitek, popust, kot izhaja iz terminološkega slovarja, op. IP), niti kakšna je višina ponudnikove marže (pribitek, razlika med nabavno in prodajno ceno blaga, kot izhaja iz terminološkega slovarja, op. IP). Če bi bila v ponudbi cena za posamezni artikel tako razdelana, bi dejansko lahko govorili o strukturi cene, nikakor pa o strukturi cene ni mogoče govoriti pri enem samem podatku, pri končni ceni. Če bi sprejeli stališče organa glede strukture cene, bi tudi cene na posameznih prodajnih artiklih v maloprodajnih trgovinah predstavljale "strukturo cene". Dejstva obravnavanega primera zato ne dopuščajo zaključka, da cene za izdelke, ki jih vsebujejo obravnavane ponudbe, predstavljajo "strukturo cene". Podatki (cene po izdelkih), navedeni v ponudbeni dokumentaciji, namreč očitno ne izražajo ponudnikovih izkušenj, opreme, kadrovske usposobljenosti, organizacije dela ali postopkov izvedbe, prav tako ne razkrivajo rezultatov razvoja in napredka posameznega ponudnika, v njih



se ne odražajo inovativnost, vlaganje v razvojne študije ter kader. Gre le za ločene cene različnih izdelkov po skupnem ceniku, za končne cene številnih posameznih izdelkov; vsaka cena sicer gotovo vsebuje tudi strukturo oziroma analizo, vendar tega v ponudbeni dokumentaciji ni najti. **IP je na tej podlagi pritožbi ugodil in odločil, da mora Ministrstvo za zdravje dovoliti vpogled v cene na enoto in skupne cene posameznih skupin različnih izdelkov v ponudbeni dokumentaciji izbranega ponudnika in vseh drugih ponudnikov, ki so sodelovali v postopku javnega naročila.**

**V odločbi št. 021-75/2008/7 z dne 17. 12. 2008 je IP ugodil pritožbi prosilca Inter Koop, d. o. o., zoper Ministrstvo za obrambo.** Prosilec je navedel, da želi vpogledati v ponudbeno dokumentacijo vseh ponudnikov za javno naročilo čistilnega in toaletnega materiala MORS 51/2007, in sicer izključno v Prilogo 8 vseh ponudnikov za vse sklope (ustreznost ponujenega proizvoda posameznega ponudnika zahtevam naročnika). IP je organu naložil, da mora prosilcu v 15 dneh od vročitve odločbe omogočiti vpogled v zahtevano dokumentacijo. Prosilec je zahteval dostop do dokumentov, ki so bili pridobljeni v okviru postopka javnega naročanja. Zahtevani dokumenti nedvomno sodijo v delovno področje organa, saj je organ skladu z Zakonom o javnem naročanju pri javnem naročanju blaga kot upravni organ zavezan k uporabi določb tega zakona. Pri nabavi blaga je organ kot proračunski uporabnik zavezan k izvajanju javnih naročil, katerih glavni cilj je gospodarna nabava blaga. Ker organ z zahtevanimi informacijami razpolaga in so te v materializirani obliki, je IP ugotovil, da zahtevane informacije izpolnjujejo vse temeljne pogoje za obstoj informacije javnega značaja. Zaradi morebitnega vpliva odločbe na pravice in pravne koristi ponudnikov, v katerih dokumentacijo je želel prosilec vpogledati, je organ v postopek pozval vse subjekte, ki so sodelovali v postopku javnega naročanja. Skoraj vsi so izjavili, da zahtevani dokumenti zanje predstavljajo poslovno skrivnost. Po 39. členu Zakona o gospodarskih družbah je poslovna skrivnost opredeljena kot podatek, ki ga določi družba s pisnim sklepom. S tem sklepom morajo biti seznanjeni družbeniki, delavci, člani organov in druge osebe, ki so dolžne varovati poslovno skrivnost. Ne glede na to pa se za poslovno skrivnost štejejo tudi podatki, ki kot taki niso določeni s sklepom družbe, vendar je očitno, da bi nastala občutna škoda, če bi zanje izvedela nepooblaščen oseba. ZGD-1 tudi izrecno določa, da se za poslovno skrivnost ne morejo določiti podatki, ki so po zakonu javni, ali podatki o kršitvah zakona ali dobrih poslovnih običajev. **Ker je prosilec zahteval dostop do dokumentov, ki so bili pridobljeni v okviru postopka javnega naročanja, ki je urejen v ZJN-2, je IP primarno ugotavljal, ali so zahtevani podatki javni že na podlagi določb ZJN-2, ki v 22. členu med drugim določa, da je celotna dokumentacija o oddanem javnem naročilu javna, če ne vsebuje poslovnih skrivnosti ali tajnih podatkov, ter da mora naročnik ponudniku na njegovo zahtevo dovoliti vpogled v druge ponudbe in preostalo dokumentacijo po sprejemu odločitve za oddajo naročila.** V ZJN-2 je določeno tudi, da določbe ZDIJZ glede vpogleda v dokumentacijo o javnem naročilu v času od odpiranja ponudb do sprejema odločitve o oddaji naročila ne veljajo. V konkretnem primeru je bila odločitev o oddaji javnega naročila že sprejeta, kar pomeni, da navedena izključitev ni bila podana, zato so se določbe ZDIJZ uporabljale. Postopki javnih naročil morajo biti pregledni (transparentni), s tem pa je povezana tudi zahteva po javnosti (publiciteti). Preglednost in javnost postopkov sta določena v javnem interesu in v interesu zainteresiranih ponudnikov, razvidna morata biti namen in način porabe javnih sredstev. ZJN-2 torej zaradi načela transparentnosti izrecno določa javnost nekaterih dokumentov, zato izjema poslovne skrivnosti ne

pride v poštev. **Za poslovno skrivnost nikoli ne more biti označena cena iz ponudbe in v primeru merila ekonomsko najugodnejše ponudbe tisti podatki, ki odražajo izpolnjevanje pogojev. Javnost mora imeti namreč prek dostopa do informacij javnega značaja možnost preveriti, ali je izbrana ponudba zadostila vsem pogojem in merilom naročnika.** Tako pride do izraza nadzorna funkcija pravice dostopa do informacij javnega značaja, ki preprečuje slabo upravljanje in napake pri izvajanju oblasti, med njimi tudi napake v postopkih javnega naročanja. Vsak, ki vstopa v poslovno razmerje z državnim organom oziroma želi pridobiti javno naročilo, se mora zavedati, da je njegova svoboda pri opredelitvi podatkov za poslovno skrivnost omejena ravno zaradi zahteve po transparentnem delovanju državnih organov, zlasti pri podatkih, ki so povezani s porabo javnih sredstev. Ponudniki in naročniki se morajo zavedati, da popolnega varstva poslovne skrivnosti v pogodbi, sklenjeni na podlagi postopka javnega naročila, ne morejo pričakovati.

**V odločbi št. 090-74/2009 z dne 25. 11. 2009 je IP odločal o pritožbi prosilca zoper odločbo Oskarja Vitovlje, Zavoda za oskrbo, nego in vzgojo hišnih in izgubljenih živali, s katero je organ prosilcu zavrnil dostop do podatkov o tem, s katerimi občinami ima sklenjene pogodbe glede zapuščenih živali, do pogodb, ki jih ima sklenjene z občinami glede zapuščenih živali, in do podatkov o tem, s katerimi občinami v zvezi z zapuščenimi živalmi sodeluje na drug način (npr. z naročilnicami) in kako. IP je ugotovil, da organ kot izvajalec javne službe zagotavljanja zavetišča za zapuščene živali sodi med organe, zavezane po prvem odstavku 1. člena ZDIJZ. V obravnavani zadevi je bilo sporno, kakšen je obseg delovnega področja organa v okviru izvrševanja te javne službe. IP je ugotovil, da iz drugega odstavka 27. člena Zakona o zaščiti živali (ZZZiv) izhaja, da je zagotovitev zavetišča obvezna lokalna javna služba, kar pomeni, da je izvajanje te javne službe dolžna zagotoviti vsaka občina. Iz drugega odstavka 31. člena ZZZiv izhaja, da lahko občina glede zagotavljanja zavetišča sklene pogodbo z zavetiščem, vendar ZZZiv ne določa vrste pogodbe. Na podlagi navedenega je IP ugotovil, da zavetišče, na katerega občina s pogodbo prenese izvajanje dela ali vseh nalog javne službe zagotavljanja zavetišča za zapuščene živali, postane izvajalec javne službe, torej izvajalec javnopravnih nalog. Pogodba o prenosu javne službe je torej ključni dokument, na podlagi katerega se vzpostavi prenos izvajanja javne službe, zato takšna pogodba nedvomno sodi v delovno področje organa v okviru izvrševanja te javne službe. IP je zato v nadaljevanju presojal, ali te pogodbe vsebujejo informacije, ki predstavljajo izjemo po 2. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, kot je zatrjeval organ. Organ je namreč obstoj izjeme iz drugega odstavka 6. člena ZDIJZ zatrjeval le na deklarativni ravni, zatrjevanega ni konkretiziral. Ker v obravnavanem primeru ni obstajal dokument, s katerim bi bile obravnavane pogodbe opredeljene kot poslovna skrivnost, je IP ugotovil, da niso podani pogoji za obstoj subjektivnega kriterija. IP je v nadaljevanju presojal obstoj objektivnega kriterija, pri čemer je ugotovil, da organ ni z ničemer izkazal, da bi lahko nastala občutna škoda, saj škodnega testa niti ni izvajal. IP je ugotovil, da argument organa, da so v pogodbah, ki jih ima sklenjene z občinami glede zapuščenih živali, navedeni podatki o njegovem delu, njegove poslovne povezave, pogoji sodelovanja in način dela ter druge podrobnosti o njegovem delu, ki nedvomno pomenijo poslovno skrivnost in ne predstavljajo podatkov o porabi javnih sredstev, ne vzdrži resne pravne presoje in ne zadošča za izpolnitev objektivnega kriterija. Zavedati se je namreč treba, da je sklepanje pogodbe z občino specifično predvsem v tem, da gre za porabo javnih sredstev, zato je nadzor javnosti izredno pomemben. Nikakor ni mogoče pričakovati, da bi se kot**

poslovna skrivnost varoval podatek, katero storitev in za kakšno ceno je določen subjekt dolžan izvesti na podlagi takšne pogodbe. Javnost takšnih podatkov je nujna že z vidika varstva konkurence in morebitnih zlorab. **Podatki, ki so v zahtevanih dokumentih dejansko navedeni, določajo pogoje in način izvajanja javne službe, kar z institutom poslovne skrivnosti, s katerim se varujejo podatki, ki vplivajo na konkurenčni položaj subjekta, ni povezano.** Morebitnega dejstva, da se izvajanje javne službe lahko razlikuje glede na izvajalca ali glede načina izvajanja storitve, ne moremo šteti za poslovno skrivnost. Podatki o vrsti in obsegu obveznosti in pravic, ki jih imata organ kot izvajalec javne službe in občina kot subjekt, ki na organ prenaša obveznost izvajanja javne službe, ne razkrivajo ničesar drugega kot to, na kakšen način je izvršen prenos izvajanja javne službe. Z razkritjem teh podatkov organu v obravnavanem primeru zagotovo ne more nastati občutna škoda. Nadalje je IP ugotovil, da podatek o ceni storitve ali blaga lahko pripelje le do zaključka, ali je cena visoka ali nizka, kar pa z institutom poslovne skrivnosti ni povezano, ker ta podatek v obravnavanem primeru ne vpliva na konkurenčni položaj družbe oziroma organa. Zaradi navedenega je IP zaključil, da z razkritjem informacij, ki so predmet pritožbe oziroma zahteve, organu nikakor ne bi nastala občutna škoda, če bi zanje izvedela nepooblaščenca oseba, zato podatki v zahtevanem dokumentu tudi v smislu objektivnega kriterija ne morejo predstavljati poslovne skrivnosti. IP je na podlagi navedenega zaključil, da vseh devet obravnavanih pogodb predstavlja v celoti prosto dostopne informacije javnega značaja.

**V odločbi št. 090-78/2009 z dne 4. 8. 2009 je IP odločal o pritožbi zoper odločbo, s katero je Pošta Slovenija, d. o. o., zavrnila zahtevo prosilke za posredovanje dokumentov iz postopka javnega naročanja »Torbe za pismonoše«.** Prosilka je zahtevala fotokopije celotne ponudbene dokumentacije ponudnika Erhart, d. o. o., razpisno in ostalo dokumentacijo naročnika v zvezi z izvajanjem predmetnega postopka ter analize materialov in predmetov (torb), ki jih je naročnik naročil pri Tehnični fakulteti v Mariboru ali drugi instituciji in je vezana na preverbo ustreznosti materialov za predmetni razpis. IP je, sklicujoč se na svojo odločbo št. 090-30/2009, ugotovil, da je organ v konkretnem primeru zavezanec za posredovanje informacij javnega značaja ter da dokumenti v zvezi z izvedbo javnega naročila za nakup torb za pismonoše spadajo v okvir izvajanja javnopravne dejavnosti organa in zato predstavljajo informacije javnega značaja. IP je v pritožbenem postopku preučil, ali je organ svojo zavrnitev utemeljeno oprl na obstoj poslovne skrivnosti, ki predstavlja izjemo od prosto dostopnih informacij javnega značaja po 2. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ. Tako organ kot stranski udeleženec sta se v svojih navedbah sklicevala, da je bil prosilki zavrnen dostop samo do tistih delov ponudbene dokumentacije stranskega udeleženca, ki jih je ta označil kot poslovno skrivnost po subjektivnem kriteriju. IP je ugotovil, da podatki, ki so v obrazcih M-01, M-02, M-03, M-06/01, M-06/02 in M-08, predstavljajo poslovno skrivnost stranskega udeleženca po subjektivnem kriteriju. Za to so namreč izpolnjeni vsi trije kriteriji za določitev poslovne skrivnosti po subjektivnem kriteriju, kot izhajajo iz prvega odstavka 39. člena ZGD-1: dokumenti so bili kot poslovna skrivnost označeni s pisnim sklepom družbe, s tem sklepom so bile seznanjene osebe, ki so dolžne poslovno skrivnost varovati, dokumenti pa niso bili označeni za nazaj. Upošteva je navedeno je IP zaključil, da ti dokumenti predstavljajo poslovno skrivnost stranskega udeleženca. V nadaljevanju je IP presojal še, ali je izpolnjen pogoj iz tretjega odstavka 39. člena ZGD-1, ki pravi, da se za poslovno skrivnost ne morejo določiti podatki, ki so po zakonu javni. Zakon v smislu omenjene določbe je zlasti ZDIJZ v tretjem odstavku 6. člena določa, da se ne glede na

obstoj izjeme varstva poslovne skrivnosti dostop do informacije dovoli, če gre za podatke o porabi javnih sredstev. Podobno izhaja tudi iz načela transparentnosti, zapisanega v 8. členu Zakona o javnem naročanju. **Naročnik v obravnavanem primeru ni izbral nobenega ponudnika, zato je z vidika nadzora javnosti nad njegovim delom povsem irelevantno, ali so neizbrani ponudniki izpolnjevali razpisne pogoje ali ne.** Namen določbe drugega odstavka 22. člena ZJN-2 je namreč, da ima javnost možnost nadzora nad pravilnostjo odločitve organa, da je kot naročnik v postopku oddaje javnega naročila izbral ponudnika, ki je izpolnjeval pogoje in je podal ekonomsko najugodnejšo ponudbo. IP je ugotovil, da v konkretnem primeru ni prišlo do porabe javnih sredstev in tudi ne do ocenjevanja, katera izmed prejetih ponudb je ekonomsko ugodnejša, ker na predmetnem javnem naročilu ni bil izbran noben ponudnik, zato uporaba določbe tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ v konkretnem primeru ni prišla v poštev. Upošteva vse navedeno je IP pritožbo prosilke zavrnil.

**V odločbi št. 090-161/2009/15 z dne 22. 1. 2010 je IP odločal o pritožbi prosilca zoper odločbo Ministrstva za zdravje, s katero je to delno zavrnilo zahtevo za vpogled v pogodbo med organom in farmacevtskimi družbami, ki dobavljajo cepivo proti novi gripi.** Glede dela zahtevanih informacij (tistih, do katerih organ prosilcu ni omogočil dostopa) je organ navedel, da predstavljajo poslovno skrivnost in zato sodijo med izjeme v skladu z 2. točko prvega odstavka 6. člena ZDIJZ. Ker se je organ pri zavrnitvi zahteve prosilca skliceval na obstoj poslovne skrivnosti, je IP najprej ugotavljal, ali zahtevana pogodba predstavlja poslovno skrivnost po subjektivnem kriteriju. Vpogledal je v pogodbo med Glaxo Group Limited, Zavodom Republike Slovenije za blagovne rezerve in organom, ki se nanaša na dobavo cepiva za pandemično gripo (v nadaljevanju pogodba), in ugotovil, da dokument opredeljuje, da bodo pogodbenice s to pogodbo ravnale kot z zaupnimi informacijami in je ne bodo razkrivale tretjim osebam. IP je ob vpogledu v pogodbo ugotovil, da Priloga D med drugim vsebuje rdeči seznam informacij, ki so po pogodbi opredeljene kot zaupne, ter zeleni seznam, ki vsebuje informacije, ki niso opredeljene kot zaupne. Pogodbenice so zahtevano pogodbo tako izrecno in določno označile kot poslovno tajnost, pri čemer so določile tudi, da vsebine ne sme razkriti nobena izmed pogodbenih strank. IP je ugotovil, da so v obravnavanem primeru izpolnjeni zakonski pogoji za obstoj poslovne skrivnosti po subjektivnem kriteriju iz prvega odstavka 39. člena Zakona o gospodarskih družbah. **Nadalje je IP ugotavljal, ali pogodba vsebuje podatke, ki so javni že na podlagi zakona in ki po tretjem odstavku 39. člena ZGD-1 ne morejo predstavljati poslovne skrivnosti.** IP je z vpogledom v Uredbo (ES) št. 726/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 31. 3. 2004 o postopkih Skupnosti za pridobitev dovoljenja za promet in nadzor zdravil za humano in veterinarsko uporabo ter o ustanovitvi Evropske agencije za zdravila (EAZ) ugotovil, da gre v obravnavanem primeru za podatke, ki po tretjem odstavku 39. člena ZGD-1 ne morejo predstavljati poslovne skrivnosti. Omenjena Uredba je v pravnem redu Republike Slovenije neposredno uporabljiva in zavezujoča. Na podlagi te Uredbe se obvestilo o dovoljenju za promet zdravila objavi v Uradnem listu Evropske unije. Pri tem se navede datum pridobitve dovoljenja ter registracijsko številko v registru Skupnosti, kakršno koli mednarodno nelastniško ime (INN), zdravilne učinkovine zdravila, njegovo farmacevtsko obliko in kakršno koli anatomsko terapevtsko kemijsko oznako (ATC). EAZ takoj objavi poročilo o oceni zdravila za humano uporabo, ki ga sestavi Odbor za zdravila za humano uporabo, in razloge za mnenje v korist izdaje dovoljenja za promet po izbrisu vseh podatkov

tržno zaupne narave. Evropsko javno poročilo o oceni zdravila (EPAR) vključuje povzetek, pisan tako, da je razumljiv javnosti; povzetek vsebuje zlasti del, ki se nanaša na pogoje uporabe zdravila. V skladu z zakonodajo Evropske unije sestavine zdravila, ki mu je EAZ izdala dovoljenje za promet in ki jih vsebuje EPAR, ne morejo predstavljati poslovne skrivnosti, saj že omenjena Uredba določa, da se ti podatki javno objavijo. IP je tako ocenil, da kot poslovna skrivnost ne more biti več varovana informacija, ki je že postala javna in je s tem že stopila v javno domeno. Podatki, ki so v pogodbi vsebovani na strani 22, priloga A, točka 1.1. (Antigenska komponenta) in točka 1.2 (Adjuvantna komponenta), so že bili javno objavljeni, in sicer na svetovnem spletu, zato njihovo razkritje po oceni IP ne bi več moglo vplivati na konkurenčni položaj stranskega udeleženca. Hkrati gre za podatke, ki so že po zakonu javni, zato ne morejo predstavljati izjeme od prosto dostopnih informacij javnega značaja po 2. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ. Prav tako ne morejo predstavljati izjeme poslovne skrivnosti podatki o finančnih pogojih, podatki o dinamiki plačil in podatki o ceni, ki jo bo organ plačal iz javnih sredstev, saj gre za podatke o porabi javnih sredstev, ki so javni že na podlagi tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ. IP je zaključil, da pogodba o nakupu cepiva proti pandemični gripi med Glaxo Group Limited, Zavodom Republike Slovenije za blagovne rezerve in organom predstavlja poslovno skrivnost po subjektivnem kriteriju, razen strani 11. in 12., točka 6 (Finančni pogoji), strani 22, priloga A, točke 1.1 (Antigenska komponenta) in točke 1.2 (Adjuvantna komponenta), strani 26, Priloga B, točke 3 (Nadomestilo za pripravo) in točke 4 (Cene) in strani 28, točke 8 (Izstavitev računov). V tem delu gre namreč za prosto dostopne informacije javnega značaja. **IP je ocenil, da je treba v obravnavanem primeru izvesti tudi test interesa javnosti, ki ga omogoča drugi odstavek 6. člena ZDIJZ.** Ugotovil je, da je dobava cepiva proti pandemični gripi H1N1 tako v Sloveniji kot tudi v preostali Evropi sprožila številne dileme in vprašanja, ki so bila predmet razprav v uradnih institucijah, medijih ter širši javnosti. Šlo je za razpravo o transparentni in gospodarni nabavi cepiva z vidika porabe javnih sredstev, o varnosti cepiva, stranskih učinkih cepljenja ter odgovornosti države za cepljenje. Javni interes se kaže tudi v vprašanju, ali je Svetovna zdravstvena organizacija sploh upravičeno razglasila pandemijo gripe H1N1. IP je na podlagi objav različnih medijev ocenil, da gre v obravnavanem primeru za družbeno tematiko, ki zadeva tudi vsakega posameznika, saj se nanaša na vprašanje javnega zdravja. Posamezniki, ki se za cepljenje še odločajo ali so se že cepili, imajo pravico do celovitih in popolnih informacij o tem, ali je cepivo varno ter kakšne obveznosti in odgovornosti je po pogodbi o dobavi cepiva prevzela država, če gre za potencialno prevzemanje finančnih obveznosti države, pa ima pravico do popolnih informacij tudi vsak davkoplačevalec. **Vprašanje, kakšno odgovornost je država prevzela na tako pomembnem področju, kot je javno zdravje, ne more biti nikoli izven javnega interesa,** ker ta odgovornost lahko povzroči nove finančne posledice proračunu Republike Slovenije, torej porabo javnega denarja. Kot je IP že poudaril, v pogodbenih razmerjih med državo in pravnimi osebami zasebnega prava ne gre za običajne civilnopravne pogodbe, zato mora organ, ki v imenu in za račun Republike Slovenije sklepa pogodbo, vedno zasledovati javni interes, tisti, ki z njim sklepa pogodbo, pa se mora temu posebnemu režimu podrediti, predvsem pa s pogodbo med javnim in zasebnim sektorjem ni mogoče izključiti zakonskih določb, ki veljajo v pravnem redu Republike Slovenije, v tem primeru ZDIJZ. Pomembna javna korist je tudi zagotavljanje preglednosti dela organov in odgovornosti ter s tem zmanjšanje možnosti neodgovornega sprejemanja političnih in strokovnih odločitev, saj preglednost prispeva k bolj premišljenim odločitvam in s tem k dvigu kakovosti dela. Na podlagi navedenih ugotovitev je IP zaključil, da je interes

javnosti za razkritje informacij, ki se nanašajo na tveganje, jamstvo, odgovornost za cepivo in odškodnine ter omejitev odgovornosti, močnejši od zasebnopravnega interesa gospodarske družbe, da te informacije varuje kot poslovno skrivnost.

**IP je z odločbo št. 090-88/2011/8 z dne 24. 6. 2011 ugodil pritožbi prosilca in Domu upokoјencev Ptuj naložil, naj mu posreduje fotokopijo Pogodbe o opravljanju notranje revizije poslovanja za leto 2009.** Prosilec je dokumente zahteval od doma upokoјencev, za katerega je IP ugotovil, da nedvomno sodi v krog organov zavezancev po ZDIJZ, saj kot javni zavod med drugim opravlja javno službo institucionalnega varstva starejših, ki je glede na določbe prvega odstavka 42. člena Zakona o socialnem varstvu opredeljena kot javna služba na področju socialnega varstva. Obveznost notranje revizije za organ izhaja iz javnopravnih norm (iz Zakona o računovodstvu in podzakonskega predpisa), zato se organ ne more svobodno odločiti, ali bo notranjo revizijo izvedel ali ne, saj ga k temu zavezuje pravni režim, ki velja za posredne proračunske uporabnike. **Kljub temu da samo opravljanje notranje revizije ne sodi neposredno v javno službo institucionalnega varstva, pa je IP ugotovil, da gre za informacije, ki sodijo v delovno področje organa, saj je organ notranjo revizijo zavezan opravljati zaradi svojega statusa posrednega proračunskega uporabnika.** Ob presoji obstoja izjem od prostega dostopa je IP ugotovil, da je gospodarska družba (stranski udeleženec), s katero je bila sklenjena pogodba o izvedbi notranje revizije poslovanja, sprejela sklep o določitvi poslovnih skrivnosti. Ta sklep po presoji IP z vidika formalnega kriterija ustreza pojmu sklepa o poslovni skrivnosti iz prvega odstavka 39. člena ZGD-1, saj dovolj natančno določa podatke oziroma dokumente, na katere se nanaša, poleg tega je bil izdan pravočasno. Dostop do zahtevanega dokumenta je torej omejen z izjemo poslovne skrivnosti. **Ne glede na obstoj izjeme poslovne skrivnosti pa je bilo ugotovljeno, da zahtevani dokument v določenem delu vsebuje podatke, ki se nanašajo na porabo javnih sredstev. Organ je notranjo revizijo namreč plačal iz sredstev, ki jih je prejel za opravljanje javne službe, to pa nedvomno predstavlja podatke o porabi javnih sredstev.** Organ je namreč v delu, ko izvaja institucionalno varstvo starejših kot javno službo, uporabnik javnih sredstev, iz določbe petega odstavka 20. člena Zakona o računskem sodišču pa izhaja sklep, da pojem javnih sredstev ne zajema zgolj proračunskih sredstev, ampak tudi sredstva, ki jih izvajalec javne službe za izvajanje javne službe pridobi iz drugih virov. Tretji odstavek 6. člena ZDIJZ določa, da se, ne glede na obstoj morebitnih izjem od prostega dostopa do informacij javnega značaja, dovoli dostop do podatkov, ki se nanašajo na porabo javnih sredstev. Zaradi navedenega je IP odpravil odločbo organa in mu naložil posredovanje tistih delov pogodbe o opravljanju notranje revizije poslovanja, ki se nanašajo na porabo javnih sredstev. Preostali del pogodbe je moral organ po odločbi IP prekriti, saj je predstavljal izjemo poslovne skrivnosti.

**IP je z odločbo št. 090-1/2014/12 z dne 25. 3. 2014 odpravil odločbo Ministrstva za finance, s katero je to zavrnilo zahtevo prosilke po posredovanju podatkov o tem, kdo je kupec izdanih državnih obveznic.** Organ je v izpodbijani odločbi zatrjeval, da zahtevani podatek predstavlja izjemo od prostega dostopa po 2. in 11. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ. Glede zatrjevane izjeme poslovne skrivnosti je IP ugotovil, da organ sodi v izvršilno vejo oblasti in kot tak ne sodi med gospodarske subjekte (gospodarske družbe) po ZGD-1. Ker je predmet presoje dokument, ki ga je ustvaril organ, tako ni mogoče, da bi bil glede tega dokumenta izpolnjen subjektivni kriterij za obstoj poslovne skrivnosti iz prvega odstavka 39. člena

ZGD-1. Z vidika izpolnjenosti objektivnega kriterija iz drugega odstavka 39. člena ZGD-1 za obstoj poslovne skrivnosti pa je v konkretnem primeru bistveno vprašanje, ali bi z razkritjem zahtevane informacije nastala občutna škoda kupcu obveznic in ne državi. **Organ se je pri utemeljevanju obstoja objektivnega kriterija zgolj na splošno skliceval, da so tovrstni podatki za finančne institucije zaupni, ob tem pa spregledal, da gre pri večini tovrstnih poslov, ko gre za vprašanje prodaje obveznic države, za odprte postopke, saj je jasno, da je podan širši interes javnosti, da se tovrstni postopki vodijo transparentno ter da javnosti niso dostopni le podatki, za koliko se mora država zadolžiti, temveč tudi, kdo je pripravljen v državo na ta način investirati. Zahtevana informacija izkazuje, ali država gospodarno ravna z javnimi sredstvi, saj gre za razpolaganje z denarjem davkoplačevalcev.** Poleg tega je kupec obveznic v pritožbenem postopku sam navedel, da njegova identiteta v vlogi investitorja zanj ne predstavlja poslovne skrivnosti ter da ne nasprotuje razkritju svoje identitete. Zgolj dejstvo, da tržna praksa predvideva, da se podatka o investitorjih ne razkriva, še ne pomeni, da je slednje mogoče vedno upoštevati v primerih, kadar je izdajatelj obveznic država. Razlika med javno izdajo državnih obveznic in zasebnim plasmajem obveznic je v tem, da imajo v prvem primeru državne obveznice možnost kupiti vsi potencialni investitorji ter da se država odloči za tistega, ki ponudi najvišjo ceno in najugodnejše pogoje, pri zasebni izdaji državnih obveznic pa se država pogaja z enim samim investitorjem, pri čemer ni mogoče brez dvoma vedeti, ali je država iztržila boljše pogoje in ugodnejšo ceno, kot bi jo z javno ponudbo svojih obveznic. Izdaje obveznic na podlagi dogovorov med državo in enim investitorjem (oziroma ožjim krogom investitorjev) morajo biti zato toliko bolj transparentne in obrazložene. V zvezi z zatrjevano izjemo iz 11. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ je IP ugotovil, da ni izpolnjen niti prvi pogoj za obstoj te izjeme. Zahtevani podatek namreč ni akt beleženja notranjega delovanja oziroma postopka oblikovanja odločitev organa, saj ne vsebuje informacij o tem, kako je organ oblikoval svojo politiko oziroma kako je potekal postopek notranjega razmišljanja organa, preden je bila sprejeta odločitev, ki je zabeležena v njem. Organ tudi ni uspel izkazati drugega pogoja za obstoj navedene izjeme, torej da bi razkritje dokumenta povzročilo škodo za notranje delovanje organa. Sklicevanje organa na to, da se bodo zaradi razkritja dokumenta potencialni bodoči investitorji na trgu obnašali drugače in ne bodo želeli investirati v Republiko Slovenijo, saj bi bila ob tem njihova investicija razkrita javnosti, je neutemeljeno. **Glede na to, da je bila odločitev o podelitvi mandata banki že sprejeta, da so bile obveznice na podlagi tega mandata že prodane ter da investitor ne nasprotuje razkritju svoje identitete, razkritje konkretnega investitorja nikakor ne more povzročiti motenj v delovanju oziroma dejavnosti organa. IP pa je podredno ugotovil tudi, da je v konkretnem primeru javni interes glede razkritja zahtevanega dokumenta močnejši od javnega interesa ali interesa drugih oseb za omejitev dostopa do zahtevanega dokumenta.** Slednji je namreč povezan z medijsko zelo odmevnimi temami, zadolževanje države pa je postalo predmet širše javne razprave, ki se navezuje tudi na način izdaje obveznic v konkretnem primeru, saj je država pri izdaji predmetnih obveznic odstopila od svoje prakse in obveznic ni izdala z javno ponudbo, temveč v okviru zaprte ponudbe. Za to prakso se tudi druge države redko odločajo. Javni interes se kaže v širši razpravi o tem, ali je bilo ravnanje organa v zvezi z izdajo obveznic v zaprti izdaji za državo finančno smotrno in primerno ter ali netransparentnost izdaje obveznic ne daje vtisa, da je bilo morda z izdajo teh obveznic povezano še kaj drugega ter smo kupcu obveznic morda obljubili nekaj, česar ne bi smeli, oziroma da bi se država morda uspela zadolžiti ugodneje, če bi svoje obveznice ponudila javno, vsem pod enakimi pogoji ter

izbrala najugodnejšega ponudnika. Posledično je IP pritožbi ugodil in organu naložil, naj prosilki posreduje zahtevano informacijo.

**Z odločbo št. 090-103/2014/6 z dne 15. 7. 2014 je IP Družbi za upravljanje terjatev bank (DUTB) naložil, da prosilki posreduje zahtevane fotokopije zapisnikov sej upravnega odbora od ustanovitve naprej, in sicer v delih, ki se nanašajo na sklepanje zunanjih svetovalnih pogodb.** Organ je zahtevo prosilke v celoti zavrnil zaradi izjeme varstva poslovne skrivnosti po 2. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, pri čemer se je skliceval na drugi odstavek 39. člena ZGD-1 (objektivni kriterij). IP je ugotovil, da je organ napačno uporabil določbe 2. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, hkrati pa pri odločanju ni upošteval določbe 7. člena ZDIJZ. S tem ko je ugotovil, da so zapisniki dokumenti, ki so jih drugi poslovni subjekti označili za poslovne skrivnosti, je tudi zmotno ugotovil dejstva. Z vpogledom v zapisnike je IP namreč ugotovil, da nobeden od dokumentov ni označen kot poslovna skrivnost, akt o varovanju poslovne skrivnosti pa je bil sprejet šele po njihovem nastanku. Subjektivni kriterij za obstoj poslovne skrivnosti posledično ni izpolnjen. Prav tako je IP ugotovil, da glede zahtevanih dokumentov ni izpolnjen objektivni kriterij za obstoj poslovne skrivnosti. Deli zapisnikov, ki se nanašajo na zunanje svetovalce oziroma druge izvajalce, ne vsebujejo nič takega, kar bi kazalo na najmanjšo možnost nastanka kakršne koli škode, če bi za te podatke izvedela nepooblaščen oseba, še manj, da bi bila ta škoda potencialno občutna, nikakor pa to ni očitno. Gre zgolj za pogovore in odločitve upravnega odbora, ki kažejo zlasti na *modus operandi* upravnega odbora pri odločanju za angažiranje zunanjih izvajalcev oziroma svetovalcev in pri izbiri le-teh. Na določenih mestih je neločljiv del same diskusije tudi razlog za angažma zunanjih svetovalcev oziroma izvajalcev. Ti deli nikakor ne morejo vplivati na položaj organa na trgu, še manj na poslovne subjekte, o katerih se je upravni odbor pogovarjal in na katere se nanašajo nekatere odločitve. Uvodni in zaključni deli zapisnikov sicer res ne predstavljajo pogovorov oziroma odločitev o izbiri zunanjih izvajalcev, kar je zahtevala prosilka, vendar pa ti deli vsebujejo podatke o tem, kdaj se je upravni odbor pogovarjal o izbiri oziroma kdaj je odločal o zunanjih izvajalcih in kateri člani upravnega odbora so bili prisotni na seji – vsebujejo torej podatke o tem, kdo konkretno je odločal o zunanjih izvajalcih. V vseh dokumentih so navedena tudi imena in priimki članov upravnega odbora in vodilnih oseb organa. Ne glede na to, da gre za njihove osebne podatke, ti niso varovani, saj so bodisi javni na podlagi zakona (ZGD-1) bodisi gre za porabo javnih sredstev (ker so zaposleni pri organu in nastopajo v imenu odločevalcev o (potencialni) porabi javnih sredstev). Organ bi lahko iz 12 zapisnikov prosilki omogočil seznanitev le z deli, ki jih je zahtevala, kar bi lahko storil s prekritjem preostalih delov, ob smiselnem upoštevanju določbe 7. člena ZDIJZ in Uredbe o posredovanju in ponovni uporabi informacij javnega značaja. Do drugih delov 12 zapisnikov, ki jih prosilka ni zahtevala, se IP ni opredelil, ker niso bili predmet zahteve, izpodbijane odločbe in pritožbe.

**Z odločbo št. 090-194/2016/4 z dne 13. 9. 2016 je IP odločil, da je Občina Juršinci prosilcu dolžna posredovati fotokopijo koncesijske pogodbe za opravljanje obvezne lokalne javne službe ravnanja s komunalnimi odpadki v Občini Juršinci.** IP namreč ni sledil navedbam organa, da zahtevana pogodba predstavlja poslovno skrivnost in s tem izjemo po ZDIJZ. IP je poudaril, da je predmet presoje informacija, ki je, v skladu s tretjim odstavkom 39. člena ZGD-1 v povezavi s prvo alinejo tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ, javna po zakonu. Vsebina koncesijske pogodbe, s katero koncedent in koncesionar uredita medsebojna



razmerja v zvezi z opravljanjem koncesionirane gospodarske javne službe, se izvaja v interesu javnosti (prvi odstavek 39. člena ZGJS). Njun dogovor se namreč, ob uporabi teleološke in sistematične pravne razlage, nanaša na izvajanje javne funkcije v širšem pomenu in vsebuje tudi dogovor o porabi javnih sredstev (o načinu in rokih plačil in morebitnih varščinah, o razmerjih v zvezi s sredstvi, ki jih je vložil koncedent itd.) v smislu prve alineje tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ. Koncesijska pogodba zato ne predstavlja varovane poslovne skrivnosti, kar pomeni, da organ prosilcu dostopa do zahtevane pogodbe ne more zavrni. Predloženi sklep, s katerim je pogodba opredeljena kot poslovna skrivnost, ter zatrjevana škoda, ki naj bi nastala z razkritjem koncesije pogodbe, za odločitev zato nista pomembna. Prav tako na odločitev ne more vplivati dejstvo, da se koncesijska pogodba v času odločanja organa o zahtevanem dostopu še ni izvajala in da javna sredstva takrat še niso bila izplačana oziroma porabljena. Za porabo javnih sredstev v smislu 1. alineje tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ je namreč treba šteti tudi vsak sporazum o (bodoči) porabi javnih sredstev, četudi dogovor še ni stopil v veljavo in se z javnimi sredstvi tudi še ni razpolagalo. V konkretnem primeru je bistveno, da je koncesijska pogodba že podpisana oziroma podeljena, ne glede na to, ali so bila javna sredstva že pridobljena/porabljena ali ne. Pojma porabe javnih sredstev v smislu 1. alineje tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ namreč ni mogoče razlagati na način, da bi morala biti javna sredstva že izplačana/porabljena, da bi se določena informacija lahko razkrila. V tem določilu namreč piše le to, da se ne glede na določbe prvega odstavka 6. člena ZDIJZ dostop do določene informacije dovoli, če gre za podatke o porabi javnih sredstev. Takšno stališče je zavzelo tudi Upravno sodišče v sodbi št. I U 865/2015-16 z dne 7. 9. 2016. Navedeno odločbo IP je potrdilo tudi Upravno sodišče s sodbo št. II U 410/2016-12 z dne 7. 3. 2018.

**Z odločbo št. 090-148/2015 z dne 27. 5. 2015 je IP ugodil pritožbi novinarja in Mariborskemu vodovodu, d. d., (organu) naložil, da novinarju posreduje vse dokumente, ki predstavljajo pravne podlage (razpis, zbiranje ponudb, prejete ponudbe in sklenjene pogodbe) v zvezi s posli, ki sta jih Mestna občina Maribor (v nadaljevanju MOM) in organ sklenila s tremi družbami od aprila 2013 do decembra 2014, v času županovanja Andreja Fištravca.** Ker je organ prosilcu posredoval le sklenjene pogodbe, preostale dokumentacije pa ne (razpis, zbiranje ponudb, prejete ponudbe), se je ta pritožil IP. Slednji je v pritožbenem postopku ugotovil, da je organ izvajalec javne službe, in sicer na področju oskrbe s pitno vodo na območju MOM. Z vpogledom v spise, ki mu jih je posredoval organ, se je IP prepričal, da se vsa oddana javna naročila nanašajo na upravljanje z objekti in opremo javnega vodovoda (gradbena dela na črpališču, zamenjava vodovodnega cevovoda, izvedba prevezav in redukcija tlaka na vodovodnem omrežju), zato nedvomno sodijo na področje izvajanja javne službe, ki je v pristojnosti organa, s tem pa izpolnjujejo tudi tretji kriterij za informacije javnega značaja po 4. členu ZDIJZ. Ker se je eden od stranskih udeležencev v postopku skliceval na varstvo poslovne skrivnosti, je IP presojal še obstoj zatrjevane izjeme po 2. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ. IP je z vpogledom v predmetno ponudbo ugotovil, da je ta v celoti pravilno označena kot poslovna skrivnost po subjektivnem kriteriju, ker ji je priložen tudi sklep, ki določa, da je celotna ponudba poslovna skrivnost, razen v delih, kjer je glede na veljavno zakonodajo izrecno določeno, da gre za javno dostopne podatke. Glede na to, da je stranski udeleženec izrecno navedel, da šteje kot svojo poslovno skrivnost le potrdila bank o solventnosti, potrdila DURS in bonitetno potrdilo AJPES (pri čemer v ponudbi ni bilo nobenega potrdila DURS ali bank, temveč le bonitetna ocena S.BON AJPES po pravilih Basel II), in glede na ustaljeno prakso Upravnega sodišča RS, po kateri je dokazno breme za obstoj poslovne skrivnosti na

tistem, ki jo zatrjuje, je IP nadalje presojal le še, ali so podatki iz bonitetne ocene AJPES po zakonu javni in jih stranski udeleženec, v skladu s tretjim odstavkom 39. člena ZGD-1, ni mogel določiti za svojo poslovno skrivnost. IP je ugotovil, da je stranski udeleženec v skladu z 58. členom ZGD-1 AJPES dolžan predložiti izkaze poslovnega izida in bilanco stanja. AJPES letna poročila, ki so sestavljena vsaj iz bilance stanja in izkaza poslovnega izida, objavi na svoji spletni strani, ki je vsakomur prosto dostopna na podlagi brezplačne prijave oziroma registracije. Glede ponudbi priložene bonitetne ocene S.BON AJPES dotične družbe je IP ugotovil, da vsebuje podrobnejše informacije o boniteti poslovanja družbe, ki jih lahko naročnik dobi le o svojem lastnem poslovanju, zato ne gre za dokument, ki ga stranski udeleženec ne bi mogel določiti za poslovno skrivnost. Organ torej tega dela ponudbe stranskega udeleženca prosilcu ni dolžan razkriti. Glede vse preostale dokumentacije, ki je bila predmet zahteve prosilca in predmet konkretnega pritožbenega postopka, pa je IP ugotovil, da gre za prosto dostopne informacije javnega značaja, ki jih je organ prosilcu dolžan posredovati.

**Ministrstvo za notranje zadeve (organ) je prosilcu v celoti odobrilo dostop do ponudbenih predračunov, predloženih na povabilo k oddaji ponudbe glede dobave sanitarno-potrošnega materiala za potrebe organa (zahtevani predračuni).** IP je na podlagi pritožbe stranskega udeleženca z odločbo št. 090-255/2017 z dne 21. 12. 2017 delno odpravil izpodbijano odločbo in organu naložil, da prosilcu v celoti posreduje ponudbeni predračun, ki je sestavni del pogodbe o dobavi blaga, pri pogodbenem predračunu, ki ni bil sestavni del pogodbe, pa je organ dolžan prekriti podatke o proizvajalcih. Sporno vprašanje v pritožbenem postopku je bilo, ali podatki o proizvajalcu artiklov v zahtevanih predračunih predstavljajo poslovno skrivnost stranskega udeleženca (2. točka prvega odstavka 6. člena ZDIJZ). IP je ugotovil, da ti podatki izpolnjujejo pogoje za opredelitev poslovne skrivnosti po subjektivnem kriteriju. Organ je javnost teh podatkov utemeljeval z določbami Zakona o javnem naročanju, vendar te v konkretnem primeru ne predstavljajo ustrezne pravne podlage. Zahtevana predračuna sta bila namreč pridobljena v postopku naročila male vrednosti, t. i. evidenčnega naročila, za katero se uporabljajo zgolj določene določbe ZJN-3, med katerimi ni člena, ki ureja javnost podatkov. Je pa v konkretnem primeru treba upoštevati, da sta bila zahtevana predračuna pridobljena z namenom sukcesivne dobave sanitarno-potrošnega materiala za potrebe organa, kar pomeni porabo javnih sredstev. IP je ugotovil, da je bila na podlagi enega izmed zahtevanih predračunov sklenjena pogodba, po kateri se izvaja dobava blaga s strani stranskega udeleženca in se torej porabljajo javna sredstva, predračun pa je sestavni del te pogodbe. To pomeni, da navedeni ponudbeni predračun skupaj z drugimi podatki (količina, naziv artikla ...) izkazuje informacije o predmetu naročila, kar pomeni, da gre za podatke o porabi javnih sredstev. Gre za podatke, ki so bistveni za ugotavljanje ustreznosti oziroma kakovosti kupljenega izdelka. Šele s podatkom o »proizvajalcu« kupljenega blaga lahko javnost dejansko dobi informacijo o tem, kakšno blago in za kakšno ceno je organ kupil z javnimi sredstvi. Le če se javnost seznanila s to informacijo, lahko preverja, ali je organ javna sredstva porabil smotrno, in le tako pride do izraza nadzorna funkcija pravice dostopa do informacij javnega značaja, ki preprečuje slabo upravljanje z javnimi sredstvi. Navedenega se mora zavedati tudi stranski udeleženec. Ob vstopu v poslovno razmerje s proračunskim uporabnikom je njegova svoboda pri določitvi podatkov za poslovno skrivnost omejena prav zaradi zahteve po transparentnem delovanju, zlasti pri porabi javnih sredstev, ko se troši denar davkoplačevalcev (1. alineja tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ). To pomeni, da

podatki o proizvajalcih na tem predračunu predstavljajo prosto dostopno informacijo javnega značaja, zaradi česar izjema poslovne skrivnosti ni podana; organ jih je dolžan posredovati prosilcu. Pri podatkih o proizvajalcih blaga v drugem ponudbenem predračunu, ki ni bil sestavni del nobene pogodbe, izjema poslovne skrivnosti ni presežena, zato se prosilcu v tem delu dostop zavrne.

**Z odločbo št. 090-225/2013/4 z dne 13. 1. 2014 je IP delno odpravil odločbo Banke Slovenije in ji naložil, da prosilcu omogoči vpogled in fotokopiranje pogodb, ki jih je Banka Slovenije sklenila za stresne teste in AQR s podjetji Ernst & Young, Deloitte, Oliver Wyman in Roland Berger, pri čemer naj v posredovanih dokumentih prekrije podatke, ki predstavljajo varovane osebne podatke, poslovno skrivnost in podatke o notranjem delovanju organa. IP je v pritožbenem postopku namreč ugotovil, da vsi podatki, do katerih je organ prosilcu dostop zavrnil, ne izpolnjujejo pogojev za obstoj navedenih izjem po 2., 3. oziroma 11. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ in da je treba dostop do njih dopustiti. IP je ugotovil, da poslovne skrivnosti ne predstavljajo podatki o višini plačila, odstotku stroškov od plačila, višini odškodnine, predmetu pogodbe, finančnih pogojih, dinamiki plačil ter o znesku, ki ga bo organ za opravljeno storitev stranskemu udeležencu plačal iz javnih sredstev. Gre namreč za podatke o porabi javnih sredstev, ki glede na določbo 1. alineje tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ, določbe Zakona o javnem naročanju na področju obrambe in varnosti ter določbo tretjega odstavka 39. člena Zakona o gospodarskih družbah ne morejo predstavljati poslovne skrivnosti.** Hkrati je IP za nekatere dokumente, kot so splošni pogoji gospodarskega subjekta in določbe o tem, na kakšen način bo naročnik končno poročilo izvajalca uporabil, ne izpolnjujejo pogojev za obstoj poslovne skrivnosti po objektivnem kriteriju (drugem odstavku 39. člena ZGD-1). Ne organ ne stranski udeleženci namreč niso uspeli izkazati, da bi z razkritjem teh dokumentov stranskim udeležencem lahko nastala občutna škoda. IP je v pritožbenem postopku ugotovil še, da je organ uspel izkazati obstoj izjeme notranjega delovanja organa glede dokumenta Priloga 2, Splošni pogoji Banke Slovenije – Appendix 2: Copy of Bank of Slovenia Terms of Reference. Navedeni dokument je bil namreč sestavljen za notranje potrebe organa, saj je nastal ob razmišljanju organa oziroma ob oblikovanju politike, mnenj, stališč in navodil, vezanih na projekt AQR. Dokument ni namenjen tretjim osebam oziroma javnosti, temveč internemu delovanju organa in naj bi določal delovanje organa v projektu AQR. Hkrati dokument vsebuje podrobne elemente metodologije izvajanja projekta AQR, katerih razkritje bi nedvomno ogrozilo izvedbo projekta. IP je tako ugotovil, da je treba dostop do tega dokumenta zavrniti.

**IP je z odločbo št. 090-148/2016/5 z dne 22. 7. 2016 odpravil zavrnilni odgovor Psihiatrične bolnišnice Begunje (organ) in ji naložil, da novinarki posreduje podatke o proizvajalcih zdravil in medicinskih pripomočkov, ki jih je leta 2015 in v prvem trimesečju leta 2016 dobavilo podjetje Sanolabor, d. d.** Organ je prosilki zahtevane podatke posredoval, vendar je prekril kataloške številke in podatke o proizvajalcih, saj naj bi ti podatki po stališču organa predstavljali poslovno skrivnost. IP stališču organa ni sledil. Družba Sanolabor, d. d., je omenjene podatke v svojih notranjih aktih sicer označila kot poslovno skrivnost, vendar je v obravnavanem primeru treba upoštevati tudi določbo tretjega odstavka 39. člena Zakona o gospodarskih družbah, ki izrecno določa, da se za poslovno skrivnost ne morejo določiti podatki, ki so po zakonu javni, ali podatki o kršitvah zakona ali dobrih poslovnih običajev. Ker je šlo v konkretnem primeru za podatke o porabi javnih sredstev, je bilo treba na podlagi določbe 1. alineje tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ dostop do zahtevanih informacij dovoliti.



## O izjemi tajnih podatkov

---

V odločbi št. 021-18/2006/8 z dne 15. 5. 2006 je IP obravnaval pritožbo prosilca zoper odločbo Ministrstva za gospodarstvo RS. Pritožbi je ugodil in organu naložil, da proslincu posreduje dokument z naslovom »Republika Slovenija, Privatizacijska skupina za Telekom Slovenije, Predlog odprodaje dela državnega deleža v Telekomu Slovenije, d. d., Ljubljana, december 2005«. Ministrstvo za gospodarstvo je zahtevo zavrnilo zaradi obstoja izjeme tajnega podatka, in sicer zato, ker je bil zahtevani dokument del gradiva, ki bo obravnavano na seji Vlade, dokument je nastal pri delu interne skupine znotraj Vlade, ta pa je dolžna varovati poslovno tajnost. Dokument je bil označen kot poslovna skrivnost. IP je v pritožbenem postopku ugotovil, da Zakon o tajnih podatkih (Uradni list RS, št. 50/06 – uradno prečiščeno besedilo, 9/10 in 60/11; v nadaljevanju: ZTP) izraza »poslovna tajnost« ne ureja ter da posledično ni podana zatrjevana izjema iz prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, na katero se je v izpodbijani odločbi skliceval organ. Izjema tajnega podatka ni podana, ker zahtevani dokument ne izpolnjuje formalnih kriterijev za obstoj tajnega podatka, in sicer ne vsebuje podatka, katera pooblaščenca oseba je sprejela odločitev, da se navedeni dokument označi z oznako INTERNO, kot zahteva 10. člen ZTP (prvi formalni pogoj); prav tako dokumentu ni priložena pisna ocena možnih škodljivih posledic, kot to zahteva 11. člen ZTP (drugi formalni pogoj).

IP je z odločbo št. 090-13/2011/2 z dne 10. 2. 2011 ugodil pritožbi prosilca in odpravil izpodbijano odločbo Ministrstva za obrambo RS (v nadaljevanju organ). IP je odredil, da mora organ zahtevo prosilca za umik stopnje tajnosti, skupaj s predlogom odločitve predstojnika organa, poslati v odločanje Vladi RS. Prošilec je zahteval fotokopije ali digitalno preslikavo dokumentov v zvezi z nakupom oklepnikov Patria, ki so bili označeni s stopnjama INTERNO in ZAUPNO. Organ se je pri zavrnitvi zahteve skliceval na izjemo tajnih podatkov ter izjemo varstva izvedbe kazenskega pregona. IP je ugotovil, da se organ do zahteve prosilca za umik stopnje tajnosti iz zahtevanih dokumentov sploh ni opredelil, njegove zahteve pa tudi ni odstopil v obravnavo Vladi, kot to določa tretji odstavek 21. člena ZDIJZ. Organ bi moral zato zahtevo prosilca odstopiti v odločanje Vladi, in sicer skupaj s predlogom predstojnika v 15 delovnih dneh od prejema zahteve. Vlada, in ne organ sam, bi morala odločiti o prevladujočem javnem interesu za razkritje zahtevanih dokumentov, na katerega se je skliceval prošilec, kot to določa drugi odstavek 21. člena ZDIJZ. Odločbo je tako izdal stvarno nepristojen organ, zato je IP, zaradi bistvene kršitve pravil upravnega postopka, po uradni dolžnosti odločbo odpravil in zadevo poslal v reševanje pristojnemu organu, Vladi Republike Slovenije.

IP je z odločbo št. 090-231/2014/7 z dne 21. 10. 2014 odločil, da mora Vlada RS iz magnetograma 69. redne seje, na kateri je odločala o imenovanju kandidatke za evropsko komisarko, umakniti stopnjo tajnosti INTERNO in magnetogram v elektronski obliki posredovati na elektronski naslov prosilca. Organ se je pri zavrnitvi dostopa do magnetograma skliceval na izjemo po 11. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, vendar je IP po uradni dolžnosti najprej preverjal, ali gre za podatek, ki je na podlagi Zakona o tajnih podatkih opredeljen kot taje. Na ogledu *in camera* je bilo namreč ugotovljeno, da je dokument označen s stopnjo tajnosti INTERNO, v zvezi z njim pa obstajata dve pisni oceni možnih škodljivih posledic, in sicer ocena generalne sekretarke vlade z dne 12. 8. 2014 in ocena generalnega sekretarja vlade z dne 10. 10. 2014. IP

je v pritožbenem postopku ugotovil, da nobena izmed ocen ne izpolnjuje vseh kriterijev, ki jih določa ZTP za tajne podatke, zato obravnavani magnetogram ne more biti označen kot tajni podatek. Pri tem je ugotovil, da sta izpolnjena le dva elementa, ki sta predpisana za formalni kriterij za določitev podatka za tajnega: v skladu z določbo 17. člena ZTP je dokument vidno označen s stopnjo tajnosti INTERNO, oceno možnih škodljivih posledic pa je, v skladu z določbo 10. člena ZTP, podpisala za to pooblaščen oseba, generalni sekretar vlade na podlagi pooblastila predsednika vlade. Ni pa izpolnjen tretji element za formalni kriterij, saj ocena škodljivih posledic ne izpolnjuje pogojev iz 11. člena ZTP – ne vsebuje navedbe in konkretizacije možnih škodljivih posledic, ki naj bi nastale z razkritjem dokumenta za delovanje ali izvajanje nalog organa. Poleg tega omenjeni oceni ne izpolnjujeta pogojev iz prvega oziroma četrtega odstavka 11. člena ZTP, saj sta bili izdani prepozno. Prav tako je IP ugotovil, da ni podan materialni kriterij za določitev zahtevanega dokumenta za tajnega po ZTP, saj organ ni uspel izkazati, da bi z njegovim razkritjem nastale, ali bi očitno lahko nastale, škodljive posledice za varnost države ali za njene politične in gospodarske koristi, konkretno za delovanje ali izvajanje nalog organa na enem izmed področij, navedenih v 5. členu ZTP. Niti gradivo, ki je bilo podlaga za razpravo na obravnavani seji, niti magnetogram v trenutku nastanka nista bila označena z nobeno stopnjo tajnosti, kot je sicer običajna praksa Vlade, kadar so na dnevnem redu seje tajni podatki. IP tudi ni sledil navedbam organa, da bi razkritje magnetograma nepooblaščenim osebam lahko povzročilo pritisk javnosti na posameznega člana vlade ali posamezno politično stranko in bi lahko povsem spremenilo način dela Vlade, saj bi bili razpravljavci ob sprejemanju odločitev pod pritiskom, da bodo njihove razprave pozneje predmet javnih debat in morebitnih očitkov. IP je v odločbi poudaril, da je že sama narava dela članov Vlade takšna, da je njihovo delo izpostavljeno presoji javnosti, zato ti argumenti organa ne zdržijo resne pravne presoje. Dejstva, da je razprava, ki se odvija v vladi, predmet javne debate in kritike, zato nikakor ni mogoče upoštevati v smislu škodljivih posledic za politične koristi države, kot jih določa ZTP. Zahtevani magnetogram torej ne vsebuje podatkov, katerih razkritje bi lahko povzročilo nastanek škodljivih posledic za politične koristi države, ki se nanašajo na zunanje zadeve, zaradi česar tudi materialni kriterij za določitev stopnje tajnosti podatkov v obravnavanem dokumentu ni izpolnjen. IP je tako v pritožbenem postopku ugotovil, da ni podana izjema po 1. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ.

**Z odločbo št. 090-164/2014 z dne 21. 11. 2014 je IP Policiji naložil, da umakne stopnjo tajnosti INTERNO s seznama o letni statistiki uporabe IMSI-lovilcev, skupno in po posameznih kaznivih dejanjih, ter seznam posreduje prosilcu.** Organ je zahtevo prosilca zavrnil zaradi izjeme varstva tajnih podatkov po 1. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ. IP je ugotovil, da organ razpolaga z dvema dokumentoma, iz katerih so razvidni podatki, ki jih je zahteval prosilec, oba imata oznako INTERNO. Za oba dokumenta je organ predložil pisni oceni škodljivih posledic, podpisani s strani generalnega direktorja Policije, ki je za določanje tajnih podatkov pooblaščen po zakonu (ZTP). V konkretnem primeru so torej izpolnjeni vsi formalni pogoji za določitev obeh dokumentov za tajna. Hkrati se podatki, ki so označeni kot tajni, nanašajo na javno varnost, kar je eno izmed področij, naštetih v 5. členu ZTP, s čimer je izpolnjen tudi materialni kriterij za tajne podatke. Zahtevana statistika se namreč nanaša na področje uporabe IMSI-lovilcev, ki spadajo na področje uporabe prikritih preiskovalnih metod in ukrepov dela policije pri odkrivanju, preiskovanju in dokazovanju kaznivih dejanj. Navedeno izhaja tudi iz pisnih ocen škodljivih posledic, iz katerih sledi, da so objekt varstva

podatki o uporabi naprave IMSI-lovilec v povezavi s konkretnimi operativnimi komunikacijami, v katerih Policija izvaja prikrite preiskovalne ukrepe. Podatki o konkretnih operativnih kombinacijah kot tudi o taktiki in metodiki dela kriminalistične policije pri izvajanju prikritih preiskovalnih ukrepov, so že zaradi narave dela tajni. V skladu s tem gre za izjemo od prosto dostopnih informacij javnega značaja po 1. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ. Vendar pa je IP upošteval tudi določbo drugega odstavka 6. člena ZDIJZ, po katerem se dostop do zahtevanih podatkov dovoli, če je javni interes glede razkritja močnejši od javnega interesa ali interesa drugih oseb za omejitev dostopa do zahtevane informacije. Navedene določbe se ne more uporabiti v primeru tajnih podatkov, ki so označeni z najvišjima stopnjama tajnosti (TAJNO in STROGO TAJNO). V konkretnem primeru so bile predmet presoje informacije, ki so označene z oznako INTERNO (najnižja stopnja tajnosti), zato je izvajanje testa interesa javnosti glede teh podatkov dovoljeno. IP je ugotovil, da je treba dostop do letne statistike uporabe IMSI-lovilcev dovoliti, ker se z njihovo uporabo posega v ustavno varovano pravico do zasebnosti posameznikov (38. člen Ustave RS), in sicer ne samo tistih, zoper katere Policija ta ukrep neposredno izvaja, ampak tudi drugih, ki so lahko po naključju na območju komunikacij, ki jih zajame lovilec. Poleg tega uporaba IMSI-lovilcev zakonsko (še) ni regulirana, zato za posameznike ni predvidljiva. Če so statistični podatki o letni uporabi IMSI-lovilcev tajni, v javnosti pa so o tem nasprotujoče si informacije, posamezniki nimajo možnosti oceniti, katero njihovo ravnanje bi jih izpostavilo nevarnosti (policijskega) nadzora in pod kakšnimi pogoji bi se ta nadzor izvajal. Uporaba tehničnih sredstev in metod, ki se jih poslužuje Policija pri odkrivanju kaznivih dejanj, bi morala biti sorazmerna storjenemu kaznivemu dejanju, stopnja posega v varstvo osebnih podatkov tretjih oseb pa minimalna. Ob tem je uporaba tajnih metod in sredstev v predkazenskem postopku ravno iz tega razloga zakonsko natančno regulirana. Tudi glede drugih prikritih ukrepov, ki jih izvaja oziroma jih je izvajal organ skupaj z uporabo IMSI-lovilcev, Zakon o kazenskem postopku (uradno prečiščeno besedilo, Uradni list RS, št. 32/12; v nadaljevanju: ZKP) določa, pod kakšnimi pogoji in za preiskovanje katerih kaznivih dejanj se jih lahko uporabi. Iz navedenega tako sledi, da lahko posamezniki (tudi morebitni storilci kaznivih dejanj) že na podlagi samega zakona predvidevajo, pri katerih kaznivih dejanjih policija uporablja posebne preiskovalne ukrepe in kakšne metode uporablja. Posameznik mora imeti namreč že na podlagi samega zakona jasno predstavo, pri katerih kaznivih dejanjih policija uporablja posebne metode in sredstva ter do kakšnih posegov v njegovo zasebnost ob tem lahko pride. V takšnem prepričanju utrjuje tudi dejstvo, da je bila v okviru priprave spremembe ZKP v predlog zakona dodana določba glede uporabe IMSI-lovilcev, iz katere bi jasno izhajalo, kdaj in pod kakšnimi pogoji ter pri preiskovanju katerih kaznivih dejanj jih policija lahko uporablja. Upošteva ta vidik postane sklicevanje organa na dejstvo, da »bodo morebitni storilci seznanjeni s tem, pri preiskovanju katerih kaznivih dejanj policija lovilce uporablja in da se bodo temu prilagodili« povsem brezpredmetno. Poleg tega je IP ugotovil, da gre za najmanj dve leti stare statistične podatke, iz katerih niso določljivi niti konkretni postopki niti konkretni posamezniki, zoper katere ti postopki tečejo. Zgolj na podlagi letnih statističnih podatkov brez podrobnejše lokacije dejanja (kraj ali vsaj regija) in časa storitve kaznivega dejanja se morebitni storilci kaznivih dejanj nikakor ne morejo določiti, kar pomeni, da se tudi ne morejo prepoznati, kot navaja organ. Na drugi strani pa za razkritje teh statističnih podatkov obstaja močan javni interes. S primerjavo letnih statističnih podatkov uporabe po kaznivih dejanjih se namreč da ugotoviti, zoper storilce katerih kaznivih dejanj se dejansko uporablja IMSI-lovilce, uporabljalo naj bi se jih namreč le pri preiskovanju hujših kaznivih

dejanj. V interesu javnosti je, da v demokratični družbi javnost razpolaga z nepristranskimi, objektivnimi informacijami, na podlagi katerih se lahko informirano odloča v/o javnopravnih zadevah in s tem vrši nadzor v skladu s 3. členom Ustave Republike Slovenije. Področje uporabe IMSI-lovilcev je področje, ki v javnosti sproža številne razprave, še posebej upošteva dejstvo, da se vprašanje (glede na to, da je že bila v pripravi novela ZKP) očitno namerava zakonsko urediti. O vprašanju sorazmernosti, nujnosti in učinkovitosti teh (novih) represivnih metod policijskega dela bi morala skozi javno razpravo odločati tudi (strokovna in laična) javnost. Na podlagi vsega navedenega je IP ugotovil, da so v obravnavanem primeru izrazito močno izražene okoliščine, ki so v prid interesu javnosti, tehtanje vseh okoliščin v danem primeru pa pripelje do zaključka, da je interes javnosti za razkritje zahtevanih informacij močnejši od interesa, da se ti podatki zavarujejo zaradi varovanja tajnih podatkov, s katerimi se v konkretnem primeru varuje delovanje Policije na področju prikritih preiskovalnih ukrepov.

**Z odločbo št. 090-163/2015 z dne 15. 7. 2015 je IP Ministrstvu za zunanje zadeve RS (organ) naložil, da prosilcu posreduje Poročilo o nadzoru na Veleposlaništvu Republike Slovenije v Parizu in umakne stopno tajnosti INTERNO, pri čemer pa mora prekriti tisti del, ki se nanaša na varnostno-tehnično delovanje in tajne podatke, ki so utemeljeno označeni kot tajni.** Organ je zahtevo prosilca v celoti zavrnil, pri čemer se je skliceval na 1. točko prvega odstavka 6. člena ZDIJZ (tajni podatki). IP je v pritožbenem postopku vpogledal v predmetno poročilo in ugotovil, da je označeno s stopnjo tajnosti INTERNO, v zvezi z njim pa obstaja pisna ocena možnih škodljivih posledic, ki jo je podpisal glavni diplomatski nadzornik. Poročilo je nastalo na podlagi rednega nadzora na Veleposlaništvu Republike Slovenije v Parizu, ki je potekal po postopku, določenem v 8. členu Zakona o zunanjih zadevah. Podrobneje postopek nadzora določa Pravilnik o nadzoru v predstavništvih Republike Slovenije v tujini. Iz določb ZZZ-1 in Pravilnika izhaja, da je nadzor obsegal preverjanje in ugotavljanje pravilnega, gospodarnega in zakonitega poslovanja in delovanja veleposlaništva, ki zajema kadrovska vprašanja, medsebojne odnose zaposlenih, finančno in materialno poslovanje veleposlaništva, organizacijo dela in evidence. Ugotovitev glede poslovanja in delovanja veleposlaništva kot diplomatsko konzularnega predstavništva Republike Slovenije v Parizu le zaradi dejstva, da gre za »enoto« v tujini in ker spada pod organ, ki izvaja pristojnosti na področju zunanjih zadev, po mnenju IP ni mogoče kar uvrstiti na področje zunanjih zadev v smislu varstva tajnih podatkov, kot jih zasleduje 3. točka 5. člena ZTP. Pri pregledu zahtevanega poročila je IP nadalje ugotovil, da vsebinsko to ni nič drugačno, kot so (bila) poročila (npr. revizijska) o poslovanju in delovanju organov državne uprave in širše javne uprave, in da gre za prosto dostopne informacije javnega značaja. Če bi IP sledil stališču organa, da gre pri celotnem poročilu za vsebino, ki se nanaša na zunanje zadeve, bi to praktično pomenilo, da lahko organ kateri koli dokument, ki ga ustvari v okviru poslovanja, označi kot tajnega, kajti temeljna dejavnost organa so zunanje zadeve, kljub temu da se dokument očitno ne nanaša na področje izvajanja zunanjih politike, ampak iz njegove vsebine izhaja, da obravnava pravilnost in zakonitost splošnega finančnega in kadrovskega poslovanja. Z vidika namena 2. člena ZDIJZ bi bilo nesprejemljivo, da bi organ, ki sicer res izvaja pristojnosti na področju zunanjih zadev, svoje celotno delovanje in poslovanje (z javnimi sredstvi) opredeljeval kot zunanje zadeve in ga kot tajnega »skrival« za določbami ZTP. Glede na definicijo zunanjih zadev in vsebino poročila je IP ugotovil, da so neutemeljene tudi navedbe organa v zvezi s 6. točko 5. člena ZTP, in sicer da bi razkritje finančnega in



materialnega poslovanja diplomatskega predstavništva in morebitnih ugotovljenih nepravilnosti pomenilo, da bi bile javnosti razkrite vse podrobnosti, hkrati s pomanjkljivostmi in morebitnimi slabostmi delovanja vseh diplomatskih predstavništev in konzulatov Republike Slovenije, kar bi lahko vplivalo tudi na odnose z drugimi državami, posledično pa bi lahko nastale škodljive posledice za politične ali gospodarske koristi države; Republika Slovenija in njeni predstavniki bi lahko izgubili zaupanje in ugled, ki ga uživajo pri svojem mednarodnem delovanju. IP je ugotovil, da se vsebina poročila ne nanaša na gospodarske in finančne zadeve, ki bi bile pomembne za izvajanje zunanje politike in za odnose z drugimi državami, temveč se nanaša na splošno interno finančno-materialno poslovanje veleposlaništva, pri čemer ne gre neposredno za zunanje zadeve, ampak za vsebino, ki kaže splošno poslovanje in delovanje veleposlaništva (npr. finančna dokumentacija, poslovne plačilne kartice, izdatki za reprezentanco, službene poti (potni nalogi, stroški ..., službeno vozilo, prevoz na delo in stroški prehrane, zdravstveno zavarovanje javnih uslužbencev, službeni telefoni ...). Vsled navedenega razkritje poročila po mnenju IP ne bi moglo povzročiti škodljivih posledic za varnost države ali za njene politične ali gospodarske koristi, zato poročilo v tem delu ne izpolnjuje materialnega kriterija za tajni podatek. Nadalje je IP opozoril še na določbo 6. člena ZTP, ki določa, da podatek, ki mu je bila tajnost določena zato, da bi se prikrilo storjeno kaznivo dejanje, prekršitev ali zloraba pooblastil ali da bi se prikrilo kakšno drugo nezakonito dejanje ali ravnanje, ni tajen. Po pregledu poročila je IP namreč ugotovil, da je bilo v okviru rednega nadzora v Veleposlaništvu Republike Slovenije v Parizu ugotovljeno, da imajo določena ravnanja veleposlaništva in/ali zaposlenih lahko znake kaznivega dejanja zlorabe uradnega položaja, poneverbe, goljufije, oškodovanja javnih sredstev ali zatajitve. Navedeno kaže na dejstvo, da ti podatki že po zakonu ne morejo biti varovani kot tajni. Glede na to, da se je organ skliceval tudi na 5. točko 5. člena ZTP in navedel, da bi razkritje podatkov v poročilu, ki se nanašajo na sisteme, naprave, projekte in načrte, pomembne za zunanje zadeve, resno ogrozilo varnost veleposlaništva ter dokumentov in tajnih podatkov, ki se nahajajo v njegovih prostorih in se nanašajo na področje zunanjih zadev, saj bi bili lahko javno objavljeni podatki, iz katerih je razvidna šibkost sistema varovanja, je IP vsebino poročila pregledal tudi iz tega vidika. Ugotovil je, da se določeni deli poročila resnično nanašajo na sisteme, naprave, projekte in načrte, pomembne za zunanje zadeve. Te podatke se na podlagi 5. točke 5. člena ZTP lahko označi kot tajne, v kolikor bi z njihovim razkritjem nepoklicani osebi nastale, ali bi očitno lahko nastale, škodljive posledice za varnost države ali za njene politične ali gospodarske koristi. Ti deli poročila razkrivajo podatke o varnostni opremi, pomanjkljivostih videonadzora, lokacijah videonadzora, alarmnem sistemu, geslih varnostnih sistemov ipd. in njihovo razkritje bi po oceni IP pomenilo varnostno tveganje za organ, obstajale bi možnosti, da bi kdo ogrozil varnost pri organu do te mere, da bi bil slednji v svojem delovanju ohromljen. Razkritje teh informacij bi lahko ogrozilo zagotovitev varnosti osebja, opreme in dokumentov, ki se nanašajo na zunanje zadeve, kar posledično pomeni ne samo oteženo, ovirano ali celo onemogočeno izvajanje nalog organa, temveč bi razkritje teh podatkov povzročilo škodljive posledice za varnost države ali za njene politične ali gospodarske koristi. IP je zato zaključil, da sta v zvezi s temi informacijami kumulativno izpolnjena oba pogoja, ki ju za obstoj izjeme po 1. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ določa ZTP, in da je torej organ te dele poročila utemeljeno in pravilno označil s stopnjo tajnosti INTERNO. IP je zato v konkretnem primeru pritožbi prosilca delno ugodil in organu naložil, da prosilcu omogoči delni dostop do zahtevanega poročila.

**Z odločbo št. 090-233/2015 z dne 15. 10. 2015 je IP Sodnemu svetu (organu) naložil, da prosilcu posreduje podatke o imenu, priimku in odstotku potrjenih zadev za vse okrajne, okrožne in višje sodnike v Republiki Sloveniji za leto 2014.** Organ je zahtevo prosilca zavrnil s sklicevanjem na izjemo iz 1. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ (tajni podatki). Organ je navedel, da je tajnost zahtevanih informacij določena v 78. členu Zakona o sodiščih (Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, s spremembami in dopolnitvami), in sicer s stopnjo ZAUPNO. Organ je izrazil stališče, da lahko tudi ZS, in ne le Zakon o tajnih podatkih, določa tajnost podatkov v smislu 1. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ. IP v pritožbenem postopku ni sledil obrazložitvi organa, da ZS predpisuje tajnost podatkov v smislu 1. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ za področje sodstva. Ugotovil je namreč, da je zakonodajalec ob sprejetju ZDIJZ jasno opredelil, da z izjemo iz 1. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ varuje tajne podatke v smislu ZTP. To nakazuje že gramatikalna razlaga, saj izjema iz 1. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ govori o podatkih, ki so tajni na podlagi zakona, ki ureja tajne podatke, in ne zakonov, ki urejajo tajne podatke. ZS po presoji IP ne uvaja posebnega režima varovanja zaupnih podatkov v smislu tajnosti, temveč je zakonodajalec z določbo 78. člena ZS imel namen varovati določene osebne podatke sodnikov in preprečiti vsesplošen dostop do njih ter njihovo zlorabo. V ZTP je namreč področje določanja, varovanja in dostopnosti javnih podatkov urejeno enotno, celovito in za vse državne organe enako, saj je le tako mogoče preprečiti zlorabo instituta »tajnega podatka«. Zato ni nobene logične razlage, prav tako ni bil to namen zakonodajalca, da bi določbe ZS ustvarile »novo vrsto tajnih podatkov«, ki so absolutno tajni in jih ne zavezujejo kriteriji po ZTP, hkrati pa bi sodili v okvir izjeme po ZDIJZ. Glede na navedeno IP ni mogel slediti razlagi organa. Izmed podatkov, ki se v skladu s tretjim odstavkom 78. člena ZS obdelujejo v kadrovske evidenci in ki naj bi po prepričanju organa sodili med tajne podatke, je IP kot najbolj očitni primer izpostavil osebno ime sodnika oziroma sodnice, ki je v okviru opravljanja javne funkcije prosto dostopna informacija javnega značaja in v skladu s prakso v zadnjih nekaj letih tudi objavljena na spletu. Informacija ne more biti opredeljena kot tajni podatek in hkrati javno objavljena. Namen obravnavanih določb ZS je krepitev varovanja osebnih podatkov sodnikov in ne varovanje tajnih podatkov. IP je sicer pritrdil stališču organa, da tretji odstavek 79. člena ZS določa dopustne namene obdelave podatkov iz kadrovske evidence in način poslovanja z njimi, vendar gre po njegovem prepričanju za zakonsko opredeljen namen zbiranja in obdelave osebnih podatkov in ne tajnih podatkov. Pri pregledu zahtevanih dokumentov je IP v pritožbenem postopku obenem ugotovil, da ti niso označeni kot tajni, da pri organu ni pooblaščenih oseb, ki je dokumente določila kot tajne, in da v zvezi z zahtevanimi dokumenti ni bila izdelana ocena možnih škodljivih posledic. IP je ugotovil, da zahtevani dokumenti ne izpolnjujejo kriterijev za obstoj izjeme iz 1. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ. Prav tako se vsebina zahtevanih dokumentov ne nanaša na področja iz 5. člena ZTP. V konkretnem primeru izjema tajnih podatkov v skladu s 1. točko prvega odstavka 6. člena ZDIJZ torej ni bila podana.

**Z odločbo št. 090-160/2016/3 z dne 27. 10. 2016 je IP Zavodu Republike Slovenije za blagovne rezerve (organ) naložil umik stopnje tajnosti INTERNO ter posredovanje naročilnic in prodajnih pogodb v zvezi z nakupom žičnate ograje za regulacijo državne meje.** Organ je zahtevo zavrnil zaradi izjeme varstva tajnih podatkov. Organ je ocenil, da bi bili z razkritjem pogodb razkriti podatki o časovni dinamiki nabav varnostne žične ograje, s čimer bi bila ogrožena izvedba javnega naročila, delovanje in izvajanje s strani Vlade RS

določenih nalog, ogrožena bi bila tudi varnost osebja dobavitelja ali njegovih sodelavcev. Posledično bi bilo ogroženo uresničevanje ciljev Vlade za učinkovito regulacijo migrantskih tokov na državni meji, ki pa je nujna za zavarovanje bistvenih varnostnih interesov Republike Slovenije, njenega prebivalstva ter njegovega premoženja. IP obrazložitvi organa ni sledil. **Čeprav so dokumenti izpolnjevali tako materialni kot formalni kriterij za tajne podatke, je IP ob tehtanju vseh argumentov sprejel zaključek, da je treba dostop dovoliti, ker je za razkritje podan javni interes.** Prosilec je namreč zahteval le podatke iz pogodb, ki so bile že v celoti izvršene in po katerih je izbrani ponudnik tudi že prejel plačila. Zneski, ki jih je prejel dobavitelj, so že javno znani, objavljeni v aplikaciji ERAR, prav tako ni sporno dejstvo, da je bila žična ograja že nabavljena in postavljena na državni meji. IP je posledično odločil, da je v javnem interesu, da se javnost celovito seznaní s podatki o porabi javnih sredstev v zvezi z nabavo in postavitvijo mejne ograje. Škoda, ki bi s tem nastala organu, namreč ni večja od interesa javnosti, da se celovito seznaní z zahtevanimi informacijami. V interesu javnosti je namreč, da v demokratični družbi razpolaga z nepristranskimi in objektivnimi informacijami, na podlagi katerih se lahko informirano odloča o javnopravnih zadevah in s tem tudi nadzoruje porabo javnih sredstev.

**V zadevi št. 090-213/2016 z dne 10. 11. 2016 je IP delno ugodil prosilcu in Ministrstvu za notranje zadeve naložil, da mora iz dela zahtevanega dokumenta – poročila o internem nadzoru – delno umakniti stopnjo tajnosti in poročilo v tem delu posredovati prosilcu.** V tej zadevi je prosilec od Ministrstva za notranje zadeve (organa) zahteval poročilo Direktorata za policijo in druge varnostne naloge (v nadaljevanju DPDVN) glede primera informacijskih vdorov v računalniške sisteme, v katerega naj bi bila vpletena slovenska policija. Primer je v medijih sprožil širšo razpravo, obravnaval pa ga je tudi Državni zbor RS. Zahtevano poročilo je bilo označeno s stopnjo tajnosti INTERNO, zato je organ na podlagi izjeme varstva tajnih podatkov dostop zavrnil. Prosilec se je v pritožbi skliceval na prevladujoč interes javnosti za razkritje, saj naj bi iz dokumenta izhajali grobi posegi policije v komunikacijsko zasebnost posameznikov, zato naj bi bilo razkritje dokumenta (vsaj glede nepravilnosti pri delu policije) v prevladujočem interesu javnosti. **IP je pritrdil ugotovitvi organa, da gre za tajne podatke (izpolnjeni so bili vsi kriteriji za določitev podatkov za tajne), hkrati pa je ugotovil tudi, da je podan prevladujoč interes javnosti za razkritje uvoda in zaključka zahtevanega poročila, iz katerega izhajajo sklepne ugotovitve in predvideni ukrepi iz opravljenega nadzora s strani DPDVN.** Pri tem je IP upošteval, da je policija organ z represivnimi pooblastili, ki je poudarjeno zavezana k varovanju javne varnosti in spoštovanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin. V interesu javnosti je torej, da je seznanjena z relevantnimi informacijami glede dela policije, še zlasti kadar te kažejo na domnevno kršenje človekovih pravic. Prav tako je upošteval, da se je okrog tematike odvijala širša javna razprava, in presodil, da bi lahko razkritje pomembno prispevalo k seznanjenosti javnosti z relevantnimi informacijami. Posledično je IP odločil, da mora organ umakniti stopnjo tajnosti INTERNO iz uvoda in zaključka zahtevanega dokumenta ter ga v tem delu posredovati prosilcu. Preostanek dokumenta, ki vsebuje podatke o osebah, taktiko ter metodiko dela policije z informatorji in viri, katerih razkritje bi ogrozilo varnost oseb in delo policije, pa po odločitvi IP upravičeno sodi med tajne podatke.

**IP je z odločbo št. 090-258/2017 z dne 13. 12. 2017 Kabinetu predsednika vlade RS (organ) naložil, da umakne stopnjo tajnosti INTERNO iz osnutka Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Slovenski**

**obveščevalno-varnostni agenciji (zahtevani osnutek) ter ta dokument v elektronski obliki posreduje prosilcu.** Organ se je v izpodbijani odločbi skliceval na izjeme iz 1. (tajni podatki), 9. (dokument v izdelavi) in 11. (notranje delovanje organa) točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ. IP je v pritožbenem postopku ugotovil, da zahtevani osnutek zakona izpolnjuje formalni kriterij po Zakonu o tajnih podatkih, ne pa tudi materialnega. Za opredelitev materialnega kriterija je ključna vsebina dokumenta. **Zahtevani osnutek predstavlja pripravo besedila zakona in se zato ne nanaša na interesna področja države, ki jih je ZTP v 5. členu opredelil kot posebej občutljiva oziroma takega pomena, da jih je ob izpolnjevanju nadaljnjih pogojev mogoče varovati s stopnjo tajnosti.** Tudi originator tega osnutka v oceni škodljivih posledic ni jasno navedel, katerim konkretnim interesom države Republike Slovenije bi škodovalo razkritje informacij iz zahtevanega osnutka. V oceni škodljivih posledic se je zgolj na splošno skliceval na zakonsko določbo, konkretno pa se ni opredelil niti do nastanka škode, ki naj bi z razkritjem nastala varnosti in interesom RS. Tako splošna in široka opredelitev dokumenta za tajnega po ZTP ne izpolnjuje pogojev, ki jih zahteva materialni kriterij tajnega podatka po ZTP. Ker morata biti za opredelitev tajnega podatka hkrati podana oba kriterija, je IP je zaključil, da v konkretnem primeru ni podana izjema tajnih podatkov in organizatorju naložil, da iz zahtevanega osnutka umakne stopnjo tajnosti INTERNO.

**V odločbi št. 090-107/2017 z dne 7. 8. 2017 je IP Generalnemu sekretariatu vlade RS naložil, naj z mnenja o predlogu priporočila Vladi RS o notifikaciji nasledstva Državne pogodbe o vzpostavitvi neodvisne in demokratične Avstrije (Avstrijske državne pogodbe, ADP) umakne stopnjo tajnosti ZAUPNO in ga v obliki fotokopije posreduje na naslov prosilca.** Organ se je pri zavrnitvi dostopa do predmetnega dokumenta skliceval na izjemo varstva tajnih podatkov. Navedel je, da gre za dokument, ki je označen s stopnjo tajnosti na podlagi 10. člena Zakona o tajnih podatkih (Uradni list RS, št. 50/06 – uradno prečiščeno besedilo, 9/10 in 60/11, v nadaljevanju ZTP) in na podlagi gradiva, ki ga je v vladni postopek predložilo Ministrstvo za zunanje zadeve. Glede na navedeno je organ v predmetni zadevi Ministrstvo za zunanje zadeve zaprosil za mnenje in prejel odgovor, da gre pri odgovoru Vlade RS k predlogu priporočila Vladi RS o notifikaciji o nasledstvu Državne pogodbe o vzpostavitvi neodvisne in demokratične Avstrije za interno obveščanje med državnimi organi, v tem primeru za obveščanje Državnega zbora RS o vprašanju notifikacije nasledstva ADP. Dokument je označen s stopnjo tajnosti ZAUPNO, ker vsebuje informacije, konkretna stališča in ocene Vlade RS glede vprašanja notifikacije nasledstva ADP, ki med drugim temeljijo tudi na pogovorih uradnih predstavnikov Republike Slovenije s predstavniki Republike Avstrije in drugih držav pogodbenic ADP. Organ navaja, da bi razkritje škodovalo dvostranskim odnosom z Republiko Avstrijo, saj bi razkrilo pogajalska izhodišča, na katerih deluje Republika Slovenija v zvezi z vprašanjem nasledstva ADP. Hkrati bi razkritje vplivalo na aktivnosti Republike Slovenije za zagotavljanje spoštovanja pravic slovenske narodne skupnosti na avstrijskem Koroškem in Štajerskem, ki izhajajo iz ADP. Tudi v primeru, če zahtevani dokument ne bi bil označen s stopnjo tajnosti, skladno z ZTP, po navedbah organa predstavlja izjemo, ki jo določa 45.a člen, Zakona o zunanjih zadevah, saj izpolnjuje vse tam navedene pogoje. Glede na navedeno je organ zahtevo prosilca zavrnil. **IP je v pritožbenem postopku ugotovil, da so v konkretnem primeru izpolnjeni vsi pogoji za določitev dokumenta za tajnega in da je glede zahtevanega dokumenta podana izjema po 1. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ.** Ker pa se je prosilec v zahtevi in v pritožbi skliceval na prevladujoč interes javnosti

**za razkritje, je IP presojal tudi to vprašanje.** V konkretnem primeru so bile predmet presoje informacije, ki so bile označene z oznako ZAUPNO (druga najnižja stopnja tajnosti), izvajanje testa interesa javnosti je bilo torej v konkretnem primeru dovoljeno. Pri uporabi testa prevladujočega interesa javnosti je treba presoditi, ali je interes javnosti za razkritje informacije javnega značaja močnejši od škode, ki bi lahko nastala z razkritjem informacije. Interes javnosti kot splošen interes, ki ne služi samo interesom ozke skupine oseb, je opredeljen kot nekaj, kar bi koristilo javnemu vedenju in s tem omogočilo nadzor in sodelovanje javnosti pri oblikovanju tistih tematik, nad katerimi bi morala ta bdeti z vso skrbnostjo. Javni interes za razkritje je na primer močan v situacijah, ki se navezujejo na pridobivanje ali porabo javnih sredstev, javno varnost, javno zdravje, odgovornost in transparentnost odločanja, ter v situacijah, ki sprožijo javno ali parlamentarno razpravo, ipd. Pojem interesa javnosti ni v vsaki zadevi enak ali vnaprej definiran, temveč se lahko kaže v različnih pojavnih oblikah. Prav tako se lahko interes javnosti s časom spreminja, saj je odvisen od številnih okoliščin. Zasnova interesa javnosti torej ni konstantna, ampak spremenljiva in odvisna od trenutnega dejanskega stanja. S tem pa je pri izvajanju testa interesa javnosti omogočena presoja od primera do primera, ki upošteva različne in spremenljive dejavnike, ki tvorijo interes javnosti za razkritje. V konkretnem primeru razloge za varovanje zahtevanega dokumenta predstavlja dejstvo, da gre za tajni dokument stopnje ZAUPNO, katerega vsebina je namenjena izvajanju zunanje politike Republike Slovenije in razkritje katerega bi lahko negativno vplivalo na medsebojne odnose z Republiko Avstrijo, ker iz njega izhaja stališče Vlade RS glede notifikacije nasledstva Državne pogodbe o vzpostavitvi neodvisne in demokratične Avstrije. Na drugi strani prosilec v pritožbi navaja, da njegov namen ni le razkritje predmetnega dokumenta, ampak je njegov interes (skupaj s skupno pobudnikov za notifikacijo ADP), da Republika Slovenija notificira ADP. Prosilca zahtevani dokument zanima, da bi videl, kaj je v njem takšnega, kar preprečuje notifikacijo ADP. **IP je ob tehtanju vseh argumentov sprejel zaključek, da je treba slediti prosilcu in dostop do zahtevanega mnenja dovoliti, ker je, ne glede na to, da gre za izjemo tajnih podatkov, javni interes za razkritje večji od interesa, ki terja omejitve dostopa do tega dokumenta.** Pri tem je IP upošteval naslednja dejstva in ugotovitve:

- Vprašanje notifikacije ADP je brez dvoma pomembna vsebinska tema, ki je v širšem javnem interesu. Obveznost notifikacije ADP namreč, kot pravilno opozarja prosilec, temelji na drugem določilu 3. člena Ustavnega zakona za izvedbo temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije (UZITUL), ki določa, da izvršni svet Skupščine Republike Slovenije v treh mesecih predloži Skupščini Republike Slovenije pregled mednarodnih pogodb, ki se nanašajo na Republiko Slovenijo, na podlagi katerega Skupščina Republike Slovenije sprejme akt o notifikaciji teh mednarodnih pogodb drugim pogodbenim strankam. Vprašanje, zakaj obveznost, ki izhaja iz predmetne zakonske določbe, v več kot petindvajsetletni praksi ni bila realizirana, je torej vprašanje izvršitve zakonske obveznosti, ki temelji na Temeljni ustavni listini o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije in ne gre zgolj za strategijo izvajanja mednarodne politike oziroma za dvostransko pogajanje s sosednjo državo, ki ga samostojno oblikuje Vlada RS, kot to navaja organ v izpodbijani odločbi. Še posebej, ker je ADP (7. člen) povezana z zagotavljanjem temeljnih človekovih pravic in svoboščin pripadnikom slovenske narodne skupnosti v Avstriji, za te pravice pa mora, v skladu s prvim odstavkom 5. člena Ustave RS, skrbeti tudi Republika Slovenija. Da gre za tematiko, ki je pomembna za širši krog ljudi, izhaja tudi iz

dejstva, da je bilo vprašanje notifikacije ADP vse od osamosvojitve deležno širše javne razprave tako v strokovnih kot laičnih krogih.

- Upošteva dejstvo, da zahtevani dokument predstavlja uradno stališče Vlade RS do vprašanja notifikacije ADP, IP ni sledil navedbam organa v izpodbijani odločbi, da gre za »interno obveščanje« med državnimi organi, v tem primeru za obveščanje Državnega zbora RS s strani Vlade RS. Prav tako IP ni sledil navedbam organa, da gre pri zahtevanem dokumentu za »pogajalska izhodišča«, na katerih deluje Republika Slovenija v zvezi z vprašanjem nasledstva ADP. Kot pravilno navaja prosilec, je notifikacija enostranski akt, obveznost notifikacije pa, kot že navedeno, neposredno izhaja iz UZITUL. Izvajanje zakonskih obveznosti v zvezi s spoštovanjem mednarodnih pogodb, katerih naslednica je Republika Slovenija, pa, podobno kot pravi prosilec, tudi po stališču IP ne more biti predmet dvostranskih pogajanj, predvsem pa ta pogajanja ne morejo v celoti potekati tajno. V obravnavanem primeru torej za zavrnitev dostopa do zahtevanega dokumenta ne more biti odločilno le dejstvo, da se dokument nanaša na mednarodne odnose in na izvajanje zunanje politike. Če bi zavzeli takšno stališče, bi s tem dejansko onemogočili kakršno koli tehtanje javnega interesa za razkritje v smislu drugega odstavka 6. člena ZDIJZ pri vseh dokumentih, ki se po vsebini nanašajo na zunanje zadeve in na odnose Republike Slovenije s sosednjimi državami. Pri tako pomembnem vprašanju, kot je notifikacija ADP, ki ima lahko zgodovinske in dejanske posledice za uresničevanje temeljnih človekovih pravic slovenske narodne skupnosti v Avstriji, je pomembna velika transparentnost, poleg tega pa ne gre za vprašanje, ki bi lahko bilo prepuščeno izključno presoji in pogajanjem vsakokratne Vlade RS, temveč za vprašanje, pri katerem je treba zagotoviti širšo družbeno razpravo, v katero se lahko vključijo vsi zainteresirani deležniki, kar pa brez vseh relevantnih informacij ni mogoče. Povedano drugače, **javnost ima pravico vedeti, kako država skrbi za zagotavljanje temeljnih človekovih pravic (tudi) slovenske narodne skupnosti v Avstriji**, iz tega razloga pa se ima pravico seznaniti z vsemi relevantnimi informacijami, povezanimi s tem vprašanjem, tudi z uradnim mnenjem Vlade RS, ki ga je ta posredovala Državnemu zboru RS v zvezi z vprašanjem notifikacije ADP. Da bi lahko civilna družba podala kritično oceno dela Vlade RS na tem področju in sodelovala v demokratičnem diskurzu z državo, se ima pravico seznaniti z vsemi argumenti, ki vplivajo na reševanje tega vprašanja, torej tudi z razlogi, zakaj Vlada RS ne pristopi k notifikaciji ADP. Prav zahtevani dokument po vsebini predstavlja informacijo, s katero bi se zainteresirana laična in strokovna javnost lahko celovito seznanila s problematiko (ne)notifikacije ADP. Nanaša se na širši krog ljudi, ker je z njo povezano vprašanje (ne)izvršitve Temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije ter reševanje medsebojnih odnosov z Republiko Avstrijo glede slovenske narodne skupnosti v Avstriji.
- IP je še dodal, da je na ogledu *in camera* vpogledal v dokument, ki je bil predmet postopka, in se seznanil z njegovo vsebino. Poudaril je, da dokument ne vsebuje konkretnih podatkov, iz katerih izhaja stališče Republike Avstrije oziroma ki temeljijo na podatkih Republike Avstrije, prav tako v njem ni konkretnih informacij v zvezi s konkretnimi aktivnostmi Republike Slovenije za zagotavljanje spoštovanja pravic slovenske narodne skupnosti na avstrijskem Koroškem in Štajerskem, ki izhajajo iz ADP, kot je to navajal organ v izpodbijani odločbi. Organ niti v izpodbijani odločbi niti na ogledu ni konkretnije pojasnil, ali in

kakšen postopek »pogajanj« je v teku z Republiko Avstrijo v zvezi z vprašanjem nasledstva ADP in kdaj naj bi bil ta postopek zaključen. Posledično IP teh navedb organa ni upošteval v smislu varstva morebitnih tekočih mednarodnih postopkov. **Tudi če bi postopek bil v teku, pa IP poudarja, da mora Vlada RS kot najvišji organ izvršilne veje oblasti v demokratični državi primarno slediti načelu transparentnega delovanja (2. člen ZDIJZ), pri svojem mednarodnem delovanju pa ni neomejena.** Glede vprašanj, ki so pomembna za širši krog ljudi, mora celovito in pravočasno seznanjati državljane, ne glede na dejstvo, da so ta vprašanja del izvajanja mednarodne politike, in ne glede na morebitne škodljive posledice, ki jih to lahko ima za odnose z drugimi državami. V takšnih primerih namreč javni interes za dostop do zahtevanih informacij prevlada, temu pa je IP sledil tudi v obravnavanem primeru. Po oceni IP v konkretnem primeru okoliščine, ki terjajo razkritje zahtevanega dokumenta prevladajo nad morebitno škodo, ki bi lahko nastala z njegovim razkritjem. Posledično je IP pritožbi prosilca ugodil. Takšnemu stališču je sledilo tudi Upravno sodišče RS, ki je s sodbo št. I U 1932/2017/14 z dne 6. 10. 2017 potrdilo odločbo IP.





## Varstvo postopkov

---

Izjema iz 8. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ (varstvo sodnega postopka)

**Z odločbo št. 090-289/2014 z dne 24. 2. 2015 je IP sledil stališču Mestne občine Maribor (organ) in stranskega udeleženca, da zahtevana informacija (tožba) predstavlja izjemo po 8. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, saj je konkretni pravdni postopek še v teku, prav tako je bil izkazan škodni test.** Prosilec je od organa zahteval tožbo podjetja Iskra, d. d., zoper Mestno občino Maribor v primeru radarji. Organ je zahtevo prosilca zavrnil, pri čemer se je skliceval na izjemo iz 8. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ (varstvo sodnega postopka), saj je v konkretnem primeru sodni postopek še v teku. Razkritje zahtevanega dokumenta bi po mnenju organa lahko škodovalo izvedbi postopka, saj je dokazni postopek treba izvesti brez prejudiciranja, brez vplivanja na stališča udeležencev postopka. Izvesti je treba vse naroke, zaslišati priče, izvesti dokaze. Razkritje dokumentov bi po mnenju organa lahko vplivalo na končna stališča udeležencev postopka. V pritožbenem postopku je IP ugotovil, da je predmetni pravdni postopek prekinjen, pravdni stranki sta bili napoteni na mediacijo, ki pa še ni bila zaključena. Ker je torej predmetni pravdni postopek še v teku, je IP zaključil, da je izpolnjen prvi pogoj za obstoj izjeme iz 8. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ. Glede izpolnitve drugega pogoja za obstoj navedene izjeme je IP sicer sledil pojasnilu organa, pa tudi stranskemu udeležencu, vendar je zaradi uresničitve načela materialne resnice tudi sam izvedel t. i. škodni test. Ker je predmetni pravdni postopek v fazi mediacije, ki temelji na zaupnosti postopka, poleg tega pa se sodišče še ni podrobneje opredelilo do vsakega izmed dokazov posebej (pri čemer so navedbe v tožbi samo del dokaznega gradiva) in tudi do vseh skupaj, je IP ocenil, da bi razkritje zahtevanega dokumenta v tej fazi postopka lahko povzročilo takšno škodo za nadaljevanje postopka, da ta pretehta nad pravico javnosti, da se seznanijo z zahtevano informacijo. Ob tem je IP kot relevantna upošteval tudi 7. in 8. člen Zakona o pravnem postopku. Ker sodišče šele v obrazložitvi sodbe navede, katera dejstva šteje za dokazana ali nedokazana in iz katerih razlogov ter katere dokaze je pri tem upoštevalo, je pred rešitvijo spora, bodisi v okviru mediacije bodisi z morebitno sodbo, praktično nemogoče z gotovostjo ugotoviti, kateri dokumenti so oziroma niso pomembni za nadaljnji postopek ter posledično tudi to, kakšne posledice bi imelo razkritje v javnosti za izvedbo postopka. V konkretnem primeru zahtevani dokument (tožba) vsebuje podatke, ki predstavljajo navedbe strank, pri čemer je treba poudariti, da lahko stranke svoje navedbe in zahteve še dopolnjujejo, spreminjajo in tudi umaknejo. Če bi se javnost v tej fazi postopka seznanila z vsebino zahtevanega dokumenta, bi po presoji IP lahko nastala škoda za izvedbo postopka, saj bi razkritje v javnosti lahko vplivalo npr. na izjave prič in na splošno zavarovanje dokazov v postopku. Če postopek mediacije ne bo uspešen, bo moralo sodišče pred izdelavo sodbe izvesti procesna dejanja, glede katerih bo razpravljajoči sodnik menil, da so potrebna. Razkrivanje dokumenta pred izvedbo glavne obravnave, pred predložitvijo vseh dokumentov in pred izvedbo vseh dokazov bi torej lahko otežilo izvedbo postopka, saj vse navedeno medsebojno vpliva na izvedbo posameznih procesnih dejanj. IP je v konkretnem primeru ocenil, da bi z razkritjem zahtevanega dokumenta (tožbe) nastala škoda za izvedbo postopka, zato je pritožbo prosilca v celoti zavrnil.

**V odločbi št. 021-89/2006/7 je IP ugodil pritožbi prosilke, novinarka Dela, in izpodbijano odločbo Okrožnega sodišča v Ljubljani odpravil.** Organu je naložil, da mora prosilki v roku treh dni od pravnomočnosti odločbe posredovati zahtevano sodbo, pri čemer je dolžan izbrisati podatke o tožniku (ime in priimek ter prebivališče). Organ se je skliceval na izjemo iz 8. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ in je dostop do sodbe zavrnil, ker sodni postopek še ni pravnomočno končan in bi posredovanje te sodbe lahko vplivalo na drugostopenjsko sodišče. IP se s to argumentacijo organa ni mogel strinjati. Če namreč sodišče ob raznih pritiskih, zlasti pa pri medijsko odmevnih primerih, ne bi bilo zmožno objektivnega, profesionalnega in nepristranskega sojenja, bi to lahko pomenilo kratenje pravice iz 23. člena Ustave RS, ki vsakomur zagotavlja, da o njegovih pravicah in dolžnostih ter o obtožbah proti njemu brez nepotrebnega odlašanja odloča neodvisno, nepristransko in z zakonom ustanovljeno sodišče. Takim pritiskom so izpostavljeni tudi mnogi drugi javni uslužbenci oziroma funkcionarji, pa se kljub temu od njih (upravičeno) pričakuje, da strokovno, neodvisno in nepristransko opravljajo svoje naloge. Zato je IP ocenil, da **zavračanje dostopa do nepravnomočne sodbe zaradi morebitnega vplivanja na odločitev drugostopenjskega sodišča ne vzdrži resne pravne presoje.** To pomeni, da izjema iz 8. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ ni bila izkazana. Po uradni dolžnosti je IP ugotavljal, ali gre pri zahtevanem dokumentu še za kako drugo izjemo. Ugotovil je, da ta vsebuje nekatere varovane občutljive osebne podatke, ki so izjema po 3. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ. Obenem je ocenil, da je mogoče uporabiti institut delnega dostopa in prosilki omogočiti delni dostop do zahtevanega dokumenta.

Izjema iz 7. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ (varstvo upravnega postopka)

**Z odločbo št. 090-38/2016/10 z dne 5. 5. 2016 je IP Ministrstvu za infrastrukturo (organ) naložil, da prosilcu posreduje osnutek Akcijskega načrta za obnovljive vire energije (ANOVE).** Organ je zahtevo prosilca v celoti zavrnil, pri čemer se je skliceval na 7. točko (varstvo upravnega postopka) in 9. točko (dokument v izdelavi) prvega odstavka 6. člena ZDIJZ. Organ je pojasnil, da je zahtevani dokument predmet upravnega postopka celovite presoje vplivov na okolje, ki ga vodi Ministrstvo za okolje in prostor. V tem postopku sodeluje več organov, obravnava pa se tudi večje število dokumentov. Posredovanje zahtevanega dokumenta prosilcu bi po mnenju organa privedlo do zastojev in motenj v upravnem postopku, predčasno razkritje dokumenta v fazi posvetovanja in usklajevanja pa naj bi povzročilo tudi napačno razumevanje njegove vsebine. **IP v pritožbenem postopku ni sledil obrazložitvi organa, saj je ocenil, da razkritje informacije izvedbi upravnega postopka ne bi škodovalo.** Organ namreč ni z ničimer izkazal, da bi posredovanje dokumenta povzročilo zastoje in motnje v postopku, temveč je morebitne zastoje le predvideval. **Možnost abstraktnega zastoja v postopku (ki po navedbah organa traja že od leta 2014, in to ne glede na to, da je prosilec zahtevo vložil šele leta 2016) pa ne predstavlja konkretno grozeče nevarnosti za izvedbo postopka.** IP tudi ni sledil organu, da gre za dokument, ki je še v postopku izdelave. Te izjeme namreč ni mogoče uporabiti v večfaznih postopkih, v katerih nastajajo različne verzije istega dokumenta. Zgolj dejstvo, da dokument predstavlja eno izmed zaključenih verzij dokumenta, ne pomeni, da gre za dokument, ki je še v postopku izdelave in posvetovanja. Vsaka zaključena različica predloga dokumenta namreč predstavlja samostojno

informacijo javnega značaja. IP je ugotovil tudi, da zahtevani dokument vsebuje okoljske podatke, ti podatki pa so na podlagi 2. alineje tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ absolutno javni. Pojasnil je še, da z zapiranjem in netransparentnostjo postopkov ni mogoče pričakovati zaupanja javnosti, ki je v tako pomembnih zadevah, kot je varstvo okolja, še kako pomembno. Le z zaupanjem države v kritično presojo javnosti je mogoče v javnosti ustvariti vtis, da je dejanjem države mogoče zaupati in da se postopki glede varstva okolja vodijo v javnem interesu.

**Z odločbo št. 090-76/2017 z dne 11. 4. 2017 je IP zavrnil pritožbo prosilke zoper odločbo, s katero je Inšpektorat RS za okolje in prostor (organ) zavrnil zahtevo za dostop do konkretnega dokumenta iz zadeve, ki jo vodi organ.** Prosilka je od organa zahtevala popis inšpekcijskega spisa in vse dokumente, ki so v omenjenem spisu. Organ je prosilki posredoval popis spisa, posredovanje drugih dokumentov pa je zavrnil, pri čemer se je skliceval na izjemo varstva upravnega postopka (7. točka prvega odstavka 6. člena ZDIJZ). IP je ugotovil, da je dokument, ki je predmet zahteve prosilke, nastal v inšpekcijskem upravnem postopku. Izkazana je bila tudi škoda, ki bi nastala pri izvedbi tega postopka, če bi bil zahtevani dokument posredovan javnosti, še preden bi bil končan. Organ je namreč povsem utemeljeno navedel, da bi lahko prezgodnje razkritje dotlej pridobljenih podatkov ogrozilo izvedbo inšpekcijskega postopka, saj dejansko stanje še ni dokončno ugotovljeno in bi bili posredovani podatki lahko pomanjkljivi ali napačni. Da je pridobivanje dokazov in ugotavljanje dejanskega stanja še v teku, izhaja tudi iz popisa zadeve, saj v konkretni zadevi odločba še ni bila izdana. **Razkritje dotlej zbranih dokumentov, v fazi, ko ugotovitveni postopek še poteka, bi tudi po mnenju IP lahko ogrozilo nadaljnje zbiranje, izvedbo ali obstoj dokazov.** Zavezcanci ali druge osebe, ki bi v teh postopkih lahko nudili koristne informacije, bi lahko prikrili ali uničili določene dokumente, pomembne za odločanje v predmetnih inšpekcijskih postopkih. Seznanjanje javnosti z informacijami iz posamezne faze inšpekcijskega postopka, dokler ta še teče, bi nedvomno negativno vplivalo na potek samega postopka (z informacijami bi se lahko seznanile priče, ki še niso bile zaslišane, ogrožena bi lahko bila izvedba posameznih procesnih dejanj ipd.), posledično pa bi to vplivalo na ugotovitev dejanskega stanja in na odločitev inšpektorja. IP se je strinjal z oceno organa, da gre za zahteven upravni postopek, v katerem mora inšpektor resnično dejansko stanje še ugotoviti ter presoditi o morebitnih nepravilnostih in upravnih ukrepih, zato bi razkritje zahtevanih podatkov v tej fazi lahko resno ogrozilo nadaljnje zbiranje, izvedbo ali celo obstoj dokazov, kar bi posledično lahko vplivalo na zakonitost in pravilnost inšpekcijske odločbe, ki (še) ni bila izdana. Na dan izdaje izpodbijane odločbe je torej zahtevani dokument izpolnjeval oba pogoja za obstoj zatrjevane izjeme, zato je IP pritožbo zavrnil.

**IP je z odločbo št. 090-82/2018 z dne 25. 5. 2018 potrdil odločitev Javne agencije RS za varstvo konkurence (organ), sprejete v postopku ponovnega odločanja, glede zavrnite dostopa do zahtevane odločbe, ki jo je organ izdal v postopku ugotavljanja kršitve določb ZPOmK-1.** Organ je dostop do zahtevane odločbe zavrnil zaradi izjeme iz 7. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ. IP je v pritožbenem postopku ugotovil, da sta izpolnjena oba pogoja za obstoj izjeme varstva upravnega postopka. Zahtevana odločba je bila nedvomno sestavljena v zvezi s posebnim upravnim postopkom ugotavljanja kršitve 6. člena ZPOmK-1 in 101. člena Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti, ki ga je organ uvedel proti določenim podjetjem po uradni dolžnosti. Za presojo, ali je upravni postopek še v teku, je, skladno s prakso IP, bistveno vprašanje, ali se je

postopek že pravnomočno zaključil ali ne. Pri tej izjemi je torej relevantno, ali je pravnomočno zaključen celoten upravni postopek ali ne ni dovolj le končanje postopka pred upravnim organom. Upravni postopek, katerega izvedbo varuje obravnavana izjema ZDIJZ, se praviloma konča z izdajo upravne odločbe, s katero se odloči o predmetu postopka, ali v določenih primerih s sklepom. V obravnavanem primeru je bilo odločeno z zahtevano odločbo, v skladu s prvim odstavkom 37. člena ZPOmK-1, na podlagi katerega lahko organ izda odločbo o ugotovitvi obstoja kršitve določb 6. ali 9. člena tega zakona ali 101. ali 102. člena Pogodbe o delovanju Evropske unije ter od podjetja zahteva, da s kršitvijo preneha. Nadalje je mogoče ugotoviti, da so posamezna podjetja nato zoper zahtevano odločbo vložila tožbe, o katerih je odločilo Vrhovno sodišče. Ob tem IP navaja, da na posebnost tega upravnega postopka kaže tudi dejstvo, da zoper odločbe organa ni pritožbe kot v klasičnem upravnem postopku, dopustno pa je začeti postopek sodnega varstva. Ker je bila odločba v delu odpravljena s sodbami Vrhovnega sodišča in vrnjena organu v ponovno odločanje, je mogoče ugotoviti, da predmetni upravni postopek ugotavljanja kršitve po ZPOmK-1 in Pogodbi v delu, v katerem je bil vrnjen organu v ponovno odločanje, še ni pravnomočno zaključen. S tem je izpolnjen prvi pogoj izjeme iz 7. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ. V zvezi z izvedbo t. i. škodnega testa pri ugotavljanju izpolnitve drugega pogoja za navedeno izjemo je IP ugotovil, da je obravnavani postopek še v preiskovalni fazi in, kot navaja organ, nadaljnje ugotavljanje dejanskega stanja ni izključeno. Upravni organi namreč ugotavljajo dejansko stanje vse do trenutka izdaje odločbe. IP se tako strinja z navedbami organa, da bi razkritje vsebine zahtevane odločbe lahko vplivalo na osebe, ki bi v ponovnem postopku lahko dajale informacije oziroma bi to od njih zahteval organ. Prav tako se IP strinja z navedbami organa, da bi razkritje njene vsebine lahko ogrozilo nadaljnje zbiranje, izvedbo ali obstoj dokazov, predvsem zaradi možnosti uničenja oziroma prikrivanja listinske dokumentacije in ostalih dokaznih predmetov, pomembnih za postopek. Nadalje je mogoče ugotoviti tudi, da bi razkritje konkretnih podatkov iz dokumenta nedvomno utegnilo vplivati na osebe oziroma podjetja, ki bi v postopku lahko nudili informacije, in na izvedbo dokazov, posledično pa na ugotavljanje dejstev, ki so pomembna za izdajo zakonitega akta. Katere relevantne informacije in dokumente bo organ upošteval in na podlagi njih upravni postopek zaključil, torej še ni znano, zato je za ta upravni postopek pomembno, da ne pride do razkritja že obravnavanih informacij in dokumentov. Ne nazadnje gre za specifičen upravni postopek, ki se nanaša na delovanje podjetij na trgu oziroma na konkurenčnopravne zadeve, v katerih ima organ precej široka preiskovalna pooblastila. Ob tem je treba upoštevati tudi dejstvo, da bi bili z razkritjem teh podatkov po ZDIJZ, le-ti na voljo praktično vsej javnosti, ne samo prosilcu, kar bi lahko vplivalo na nadaljnje ugotavljanje relevantnih dejstev in s tem na samo izvedbo upravnega postopka. IP še ugotavlja, da v obravnavanem primeru tudi ni mogoč delni dostop po 7. členu ZDIJZ, saj bi z uporabo tega instituta zahtevani dokument popolnoma izgubil vrednost in smiselnost, saj ne bi imel več svoje vsebine in bi bil zato brez posebne vrednosti za prosilca oziroma javnost. Na podlagi pritožbenih navedb je IP v zvezi s podano izjemo opravil tudi test interesa javnosti in zaključil, da javni interes za razkritje konkretnega dokumenta ni močnejši od interesov varovanja upravnega postopka, ki narekujejo njegovo varovanje. Razkritje zahtevane odločbe namreč ne bi bistveno in kvalitativno pripomoglo k javni razpravi o delovanju in odločitvah organa ter povečanju odgovornosti in večji kvaliteti dela organa. Tudi navedbe prosilca, da je dostop do odločb in sklepov organa bistvenega pomena za razvoj konkurenčnega prava pri nas, v obravnavanem primeru ne pretehtajo nad interesom javnosti, da se dostop do odločbe omeji zaradi varstva upravnega postopka. IP

sicer meni, da je v interesu javnosti izvedeti, kako je potekal nadzor nadzornega organa v obravnavanem primeru, saj je tema še vedno aktualna, vendar razkritje same odločbe ne pretehta interesa javnosti, da organ kvalitetno, zakonito in nemoteno izvede postopek presoje morebitnih prepovedanih omejevalnih sporazumov po 6. členu ZPOmK-1. Javni interes ugotavljanja morebitnih prepovedanih omejevalnih sporazumov je namreč zavarovan s postopkom, ki še teče pred organom, razkritje podatkov pa bi temu postopku lahko škodilo.

**Z odločbo št. 090-109/2011 z dne 1. 8. 2011 je IP odpravil odločbo Upravne enote Ljubljana (organ) in ji naložil, da mora prosilki v obliki prepisa posredovati gradbeno dovoljenje, ki je bilo izdano za odstranitev objekta Kolizej.** Organ je zahtevo prosilke za posredovanje gradbenega dovoljenja zavrnil, sklicujoč se na izjemo varstva upravnega postopka. IP je ugotovil, da je prvi pogoj navedene izjeme (zveza z upravnim postopkom) izpolnjen, saj je bilo gradbeno dovoljenje izdano v upravnem postopku. V zvezi z drugim pogojem izjeme varstva upravnega postopka (škodljiv vpliv na izvedbo upravnega postopka) je IP sicer ugotovil, da je predmetni postopek še v teku, točneje v fazi pritožbenega postopka, zato gradbeno dovoljenje še ni pravnomočno, kljub temu pa je odločil, da konkretna škoda za izvedbo upravnega postopka izdaje gradbenega dovoljenja s strani organa ni izkazana. IP je pojasnil, da mora biti pri izpolnitvi pogoja potencialne škode ogrožen sam upravni postopek, zato se pri tej presoji ne spuščamo v vprašanje škode, ki bi lahko nastala subjektom, navedenim v zahtevanem dokumentu, ali drugim postopkom (npr. kazenskemu ali odškodninskemu). Po mnenju IP organ s svojimi navedbami ni uspel izkazati verjetnosti nastanka škode. Sama možnost, da bi organ dobil zadevo v ponovno odločanje, je abstraktna in ne pomeni konkretno grozeče nevarnosti za izvedbo postopka in tako ne utemeljuje obstoja škode za upravni postopek. Poleg navedenega IP poudarja, da se morajo vsi organi zavezanci po ZDIJZ zavedati, da so predvsem oblastni akti lahko podvrženi javnemu mnenju in razkritju v javnosti, saj je nadzorna funkcija zakonov, ki v procese oblastnega odločanja vnašajo transparentnost (med njimi je tudi ZDIJZ), ne nazadnje namenjena prav temu. Pri tem tudi ni možno spregledati dejstva, da se z izdanim gradbenim dovoljenjem predvideva velik poseg v prostor v samem središču slovenske prestolnice, in to celo na objektu, ki je bil z Aktom o začasni razglasitvi Palače Kolizej v Ljubljani za kulturni spomenik državnega pomena (Uradni list RS, št. 86/2005) v določenem časovnem obdobju celo razglašen za kulturni spomenik državnega pomena. Toliko večji je zato interes javnosti, da se seznanimo s podrobnostmi tega postopka, predvsem pa je pomembna pravica javnosti, da je obveščena o načrtovanih posegih v prostor, ki se tičejo tako velikega števila ljudi (in ne zgolj ožje okolice objekta, predvidenega za odstranitev). IP je tako zaključil, da izjema varstva upravnega postopka ni podana in tudi, da ne obstaja nobena druga izjema od prostega dostopa iz prvega odstavka 6. člena ZDIJZ. IP je sicer še opozoril, da obravnavano gradbeno dovoljenje vsebuje podatke, ki bi jih lahko skladno z 2. odstavkom 110. člena Zakona o varstvu okolja (ZVO-1) opredelili kot okoljske podatke.

Izjema iz 6. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ (varstvo kazenskega pregona)

**IP je v odločbi št. 090-236/2017 z dne 16. 11. 2017 potrdil odločitev Vrhovnega državnega tožilstva RS (organ) glede zavrnitve dostopa do kazenske ovadbe, pritožbi pa je ugodil v delu, ki se nanaša na prekrite**

**opravilne številke zahtevanih dokumentov.** Prosilec je zahteval dostop do kazenske ovadbe v konkretni zadevi in dostop do z njo povezanih dokumentov. Organ je zahtevo za dostop zavrnil zaradi varstva kazenskega postopka (6. točka prvega odstavka 6. člena ZDIJZ). Za obstoj navedene izjeme morata biti kumulativno izpolnjena dva pogoja: postopek je še v teku in razkritje informacije bi škodovalo izvedbi postopka. IP je ugotovil, da je organ pravilno utemeljil obstoj obeh pogojev, in poudaril, da iz Uredbe o posredovanju in ponovni uporabi informacij javnega značaja (13. člen) izhaja, da je obvezna osnova za izvajanje škodnega testa mnenje organa, ki obravnava zadevo v fazi predkazenskega ali kazenskega postopka. Škodljiv učinek razkritja informacij na izvedbo (pred)kazenskega postopka lahko v prvi vrsti verodostojno oceni organ, ki ta postopek vodi. Kadar ta organ oceni, da bi razkritje podatkov škodovalo izvedbi postopka, imata tako prvostopenjski kot drugostopenjski organ, ki odločata o zahtevi za dostop do informacij javnega značaja, malo maneverskega prostora za drugačno odločitev. V zvezi z drugimi zahtevanimi dokumenti se je prosilec pritožil, da je organ na njih neupravičeno prekril opravilne številke, in sicer sklicujoč se na varstvo osebnih podatkov (3. točka prvega odstavka 6. člena ZDIJZ). IP je ocenil, da zatrjevana izjema ni podana, ker je sistem vodenja evidenc v zadevah iz pristojnosti organa zaprt, zato ni mogoče, da bi posamezniki pravilno številko dokumenta enostavno, brez velikih stroškov in velikega napora, povezali s konkretnim posameznikom. Poleg tega je na podlagi Zakona o sodiščih podatek, ki ga zahteva prosilec, lahko javno objavljen s pritrditvijo na oglasno desko sodišča, zato ne gre za varovan osebni podatek skladno z ZVOP-1. Upoštevaje navedeno je organ prosilcu dolžan posredovati dokumente na način, da bo iz njih razvidna tudi opravilna številka. Organ je po mnenju prosilca neupravičeno prekril podatke, ki so ključni za razumevanje same vsebine izločitve oziroma predodelitve zadeve. IP je ugotovil, da gre za podatke o imenih in priimkih, nazivih in sorodstvenih in drugih razmerjih navedenih oseb z državno tožilko ter za podatke o nazivu obdolženca, očitanih kaznivih dejanjih in medijski naziv kazenske zadeve. Vsi ti podatki se nanašajo na posameznika ter že sami po sebi ali v kombinacijah omogočajo popolno določljivost posameznikov (obdolženca, oškodovancev ipd). V tem delu je podana izjema varstva osebnih podatkov, zato je IP pritožbo v tem delu zavrnil.

**Odločba IP št. 021-106/2005/5 z dne 12. 4. 2006 je obravnavala pritožbo prosilke, novinarka časopisa Delo, zoper odločbo Vlade Republike Slovenije.** Prosilka je od organa želela dobiti fotokopijo ovadbe, ki jo je policija vložila zoper predsednika uprave Vzajemne zaradi suma storitve kaznivega dejanja zlorabe položaja. Organ je zahtevo prosilke zavrnil, sklicujoč se predvsem na 6. točko prvega odstavka 6. člena ZDIJZ (podatek, pridobljen ali sestavljen zaradi kazenskega postopka ali v zvezi z njim) ter na 2. in 3. točko prvega odstavka 6. člena ZDIJZ (poslovna skrivnost in osebni podatek). IP je pritožbo prosilke zavrnil kot neutemeljeno, saj je ocenil, da v tem primeru velja izjema iz 6. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ. Postopek kazenskega pregona je bil namreč še vedno v začetni fazi, to je v fazi t. i. »policijske preiskave«, ki je za uspešno odkrivanje storilcev kaznivih dejanj ključnega pomena. Po mnenju IP je šlo v obravnavanem dokumentu za tolikšno vsebnost in koncentracijo podatkov, ki so izjema po 6. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, da tudi instituta delnega dostopa ni bilo mogoče uporabiti, hkrati pa tudi interes javnosti za razkritje zahtevanih podatkov ni bil tolikšen, da bi prevladal nad interesom osumljenca ter javnim interesom za učinkovito izvedbo postopka kazenskega pregona. Ker je IP ugotovil, da je treba dostop do zahtevanega dokumenta v celoti zavrniti že na podlagi navedene izjeme ZDIJZ, pri čemer je opravil tudi test interesa javnosti, ni več presojal, ali sta veljali tudi izjemi iz 2. oziroma 3. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ.

**Z odločbo št. 090-196/2012/3 z dne 4. 10. 2012 je IP delno odpravil odločbo Ministrstva za zunanje zadeve in mu naložil posredovanje določenega dela Poročila o nadzoru v veleposlaništvu v Parizu.** Organ je zahtevo prosilke sprva v celoti zavrnil, a je IP po pritožbi prosilke zadevo vrnil organu v ponoven postopek, ker se organ ni opredelil do vseh vprašanj v zvezi z izjemami od prostega dostopa do informacij javnega značaja in izvedbe delnega dostopa. V ponovljenem postopku je organ pridobil mnenje Okrožnega državnega tožilstva, iz katerega je izhajalo, da bi v primeru razkritja zahtevanega poročila lahko nastale škodljive posledice za izvedbo predkazenskega postopka oziroma morebitnega kazenskega postopka. Tako je organ prosilki omogočil delni vpogled v poročilo o nadzoru, zavrnil pa ji je vpogled v tiste dele, za katere je presodil, da bi njihovo razkritje škodilo izvedbi kazenskega pregona in notranjemu delovanju organa (izjemi po 6. in 11. točki 6. člena ZDIJZ). Organ je upošteval tudi določbo tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ, ki določa, da se dostop do zahtevane informacije dovoli, če gre za podatke o porabi javnih sredstev ali za podatke, povezane z opravljanjem javne funkcije ali delovnega razmerja javnega uslužbenca. Tako je ugodil zahtevi za vpogled v poročilo v delu, ki se nanaša na prostore veleposlaništva in rezidence ter na druga stanovanja, finančno in materialno poslovanje veleposlaništva in evidence veleposlaništva. **Glede izjeme varstva kazenskega postopka je IP po pregledu dokumenta in po presoji mnenja tožilstva ocenil, da tožilstvo škodljivega učinka razkritja podatkov iz zahtevanega dokumenta ni argumentiralo prepričljivo in v zadostni meri.** Tožilstvo je namreč navedlo, da bi razkritje podatkov iz poročila vplivalo na to, da v (pred)kazenskem postopku zaslišani posamezniki ne bi podali resničnih in točnih informacij o zadevnih dogodkih, pač pa bi v svoja subjektivna zaznavanja dogodkov pomešali informacije, ki bi jih v zvezi s tem pridobili v medijih, saj naj bi bilo splošno znano, da po poteku določenega časa posamezniki ne (pre)-poznajo več virov, iz katerih so določene informacije pridobili. Obrazložitev tožilstva po mnenju IP ni bila ustrezna, saj takšna domneva ne more biti zadosten razlog za zavrnitev dostopa do zahtevanih informacij. Treba je namreč opozoriti na to, da zadevno poročilo ni skupek pričevanj oziroma skupek zgolj subjektivnih zaznav posameznikov, ki so bili neposredno vpleteni v dogodke oziroma dejanja na veleposlaništvu, v zvezi s katerimi je bila podana kazenska ovadba pristojnemu organu, pač pa gre za objektivne ugotovitve strokovnega nadzora na Veleposlaništvu Republike Slovenije v Parizu, izvršenega s strani nepristranskih in v dogodke, ki so predmet kazenske ovadbe, nevpletenih uslužbencev Ministrstva za zunanje zadeve. Ne nazadnje pa so od izdaje obravnavanega poročila minila že več kot tri leta, dogodki, ki so predmet poročila, pa so še bolj oddaljeni, zato bodo izjave zaslišanih posameznikov že s časovnega vidika lahko pomanjkljive, kar bo prav tako moral ocenjevati in presojati pristojen organ. Poleg tega je IP po hitrem pregledu svetovnega spleta ugotovil, da v zvezi s konkretnim postopkom nadzora v javnosti že dalj časa kroži množica različnih informacij, s katerimi se je javnost (pa tudi vsi potencialni udeleženci kazenskega postopka) že lahko seznanila, tako da ni mogoče predpostaviti, da bi prav razkritje poročila povzročilo, da tožilstvo oziroma morda pozneje tudi sodišče ne bi moglo pravilno, popolno, objektivno in nepristransko voditi in zaključiti kazenskega postopka. Razkritje obravnavanega poročila kot edinega verodostojnega dokumenta v tej zadevi bi lahko v tem smislu na sam postopek celo ugodno vplivalo. IP je po uradni dolžnosti preizkusil še, ali se v dokumentu pojavljajo druge izjeme od prosto dostopnih informacij javnega značaja, in ugotovil, da je na dveh mestih sicer zapisana telefonska številka, ki predstavlja varovan osebni podatek, drugi osebni podatki pa niso varovani, saj gre vsebinsko za podatke o porabi javnih sredstev oziroma za podatke, povezane z opravljanjem javne funkcije ali delovnega razmerja javnega uslužbenca. Poročilo se predvsem v delu, ki

je bil pozneje podlaga za kazenske ovadbe, nanaša na nepravilnosti pri opravljanju delovnih nalog javnih uslužbencev ali funkcionarjev oziroma na druge nepravilnosti, do katerih je na veleposlaništvu prišlo v zvezi s porabo javnih sredstev. Na podlagi izrecne določbe tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ navedena »izjema od izjem« prevlada nad drugimi morebitnimi izjemami od prostega dostopa do informacij javnega značaja iz prvega odstavka 6. člena ZDIJZ (tudi nad izjemo varstva osebnih podatkov).

**Novinarka je od Mestne občine Maribor (organ) zahtevala revizijsko poročilo o opravljeni izredni reviziji pravilnosti poslovanja v javnem zavodu Športni objekti Maribor za leto 2014.** Po pozivu Okrožnega državnega tožilstva v Mariboru v postopek je bilo ugotovljeno, da je zahtevano poročilo del gradiva iz predkazenskega postopka, ki je pomembno za izvedbo kazenskega pregona. Organ je posledično dostop zavrnil na podlagi 6. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ. **IP je v odločbi št. 090-45/2016 z dne 23. 3. 2016 potrdil odločitev organa prve stopnje z utemeljitvijo, da izjema varstva kazenskega pregona po 6. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ obsega tudi predkazenski postopek (vse ukrepe za odkrivanje kaznivih dejanj in njihovih storilcev).** Po pojasnilu tožilstva je revizijsko poročilo sestavni del gradiva v predkazenskem postopku, ki ga ni dopustno razkriti niti v posameznih delih. IP je ocenil še, da je tožilstvo v zadostni meri argumentiralo škodljiv učinek razkritja zahtevanega revizijskega poročila. Z razkritjem le-tega bi namreč nastala škoda za izvedbo konkretnega (pred)kazenskega postopka, ki je večja od pravice javnosti, da se seznanijo z vsebino zahtevanega dokumenta. Ker sta bila kumulativno izpolnjena oba pogoja, ki ju za obstoj izjeme po 6. točki prvega odstavka 6. člena določa ZDIJZ, je IP pritožbo novinarke zavrnil kot neutemeljeno.

Izjema iz drugega odstavka 5.a člena ZDIJZ (varstvo nadzornega postopka)

**Z odločbo št. 090-5/2017 z dne 2. 3. 2017 je IP družbi DARS, d. d., (organ) naložil, da prosilcu posreduje dokumente, iz katerih izhaja postopek odkupa konkretne nepremičnine, mnenje nadzornega sveta organa glede tega odkupa in splošen opis postopka odkupov.** Organ je zahtevo zavrnil, sklicujoč se na drugi odstavek 5.a člena ZDIJZ (varstvo nadzornega postopka), po katerem lahko organ dostop zavrne, če gre za dokumente v zvezi z nadzornim postopkom, ki je v teku, ali ko je postopek nadzora končan, če bi razkritje zahtevane informacije povzročilo škodo drugi osebi ali če bi to resno ogrozilo izvajanje drugih zakonskih nalog nadzorne institucije. IP je ugotovil, da iz pojasnila Računskega sodišča izhaja, da postopek nadzora, na katerega se je skliceval organ, ni v teku in da razkritje zahtevanih dokumentov tudi ne more vplivati na (morebitne) bodoče postopke. To pomeni, da v konkretnem primeru niso izpolnjeni pogoji za zavrnitev dostopa po drugem odstavku 5.a člena ZDIJZ. IP je nadalje zavzel stališče, da zahtevani dokumenti ne morejo predstavljati poslovnih skrivnosti organa (izjema po 2. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ), saj organ odkupe izvaja v okviru svojih javnopravnih nalog. Četudi prihaja pri izvajanju teh nalog do civilnopravnih poslov (npr. sklepanje kupoprodajnih in menjalnih pogodb itd.), že sam okvir izvajanja javnih nalog daje tem dejanjem javnopravno naravo, ki ne sovпада z namenom varstva (zasebnih) interesov, čemur je prvenstveno namenjen institut poslovne skrivnosti. Z drugimi besedami, institut poslovne skrivnosti prvenstveno ščiti interese poslovnih subjektov, ki delujejo na trgu in ki stremijo zlasti k maksimizaciji dobička. Pri izvajanju javnopravnih nalog pa organi ne sledijo takšnemu poslovnemu interesu, zato se tudi ne morejo sklicevati na institut poslovne skrivnosti.





## O izjemi notranjega delovanja

---

V odločbi št. 090-94/2009 z dne 7. 10. 2009 je IP odločal o pritožbi prosilca zoper odločbo Vrhovnega državnega tožilstva (organ), s katero je organ zavrnil zahtevo prosilca za posnetke nadzornih kamer, na katerih se pojavljata generalna državna tožilka in višja državna tožilka, ter za dokument, s katerim organ ureja arhiviranje in ravnanje s temi posnetki, in za evidenco obiskovalcev za določen dan. Ker je organ med drugim zatrjeval, da zahtevani dokumenti ne spadajo v njegovo delovno področje, se je IP najprej opredelil do pogojev za informacijo javnega značaja in poudaril, da je pojem delovnega področja, kot izhaja iz 4. člena ZDIJZ, treba razlagati v smislu, da gre za vse dokumente, ki jih je organ pridobil oziroma ustvaril v zvezi s svojim delom, tudi v zvezi z zagotavljanjem pogojev za izvajanje dela. Da je organ zahtevane informacije ustvaril v zvezi z izvajanjem svojih zakonitih pristojnosti, ki jih urejajo javnopravni predpisi, izhaja iz 66.a člena ZDT. Vsi ukrepi, izvedeni z namenom varovanja oseb, dokumentacije in premoženja na državnem tožilstvu, spadajo v področje državnotožilske uprave in tako v delovno področje organa. Tudi po stališču Vrhovnega sodišča, kot izhaja iz sodbe št. I Up 122/2006-3 z dne 25. 4. 2007, je o delovnem področju organov v smislu ZDIJZ mogoče govoriti tedaj, ko je izvajanje določenih nalog ali dejavnosti urejeno s predpisi javnega prava, ki določajo obveznosti organov glede izvajanja teh nalog v okviru upravne ali druge javnopravne funkcije, ter morebitne pravice, obveznosti ali pravne koristi posameznikov, ki iz tega posebnega javnopravnega režima izhajajo. IP je posledično zaključil, da posnetki nadzornih kamer izpolnjujejo vse tri temeljne pogoje za obstoj informacij javnega značaja iz prvega odstavka 4. člena ZDIJZ. V pritožbenem postopku je bilo naslednje bistveno vprašanje, ali zahtevani posnetki videonadzornega sistema predstavljajo osebne podatke, povezane z opravljanjem javne funkcije (1. alineja tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ). IP je ob tem poudaril, da je pri uporabi tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ treba razlikovati med tistimi osebnimi podatki, ki so neposredno povezani z opravljanjem javnopravnih nalog in porabo javnih sredstev državnega tožilca kot javnega funkcionarja, ter celoto vseh ostalih osebnih podatkov, ki jih organ vodi o njem kot upravljavec zbirke osebnih podatkov. Javni funkcionarji se s tem, ko opravljajo funkcijo v javnem sektorju, namreč ne odpovedo v celoti zasebnosti na delovnem mestu. Namen določbe 1. alineje tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ je, da so prosto dostopni tisti podatki, ki vplivajo na izvajanje javnopravnih nalog javnega funkcionarja, na porabo javnih sredstev, na delo organa kot celote ali kažejo na (ne)pravilnost določenih postopkov pri organu. IP si je zahtevane posnetke ogledal in ugotovil, da iz njih ne izhaja nobeno izvajanje javnopravnih nalog javnih funkcionarjev, ki se pojavljata na posnetkih, hkrati pa iz njih tudi ni mogoče sklepati na (ne)racionalno porabo javnih sredstev, na delo organa kot celote ali na (ne)pravilnost določenih postopkov pri organu. Izhajajoč iz navedenega je IP v konkretnem primeru v tem delu pritožbo prosilca zavrnil, ker je zaključil, da zahtevani videoposnetki niso neposredno povezani z opravljanjem javne funkcije, zato predstavljajo izjemo od prosto dostopnih informacij javnega značaja po 3. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ. **Organ se je pri zavrnitvi dostopa do pravilnika, ki ureja postopke in ukrepe za zavarovanje osebnih podatkov pri izvajanju videonadzora, skliceval tudi na izjemo po 11. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, za obstoj katere morata biti kumulativno podana dva pogoja: podatek mora izhajati iz dokumenta, ki je bil sestavljen v zvezi z notranjim delovanjem oziroma dejavnostjo organa, in razkritje takšnega podatka bi povzročilo motnje**

**pri delovanju oziroma dejavnosti organa (specifični škodni test).** V zvezi z obstojem prvega pogoja je IP ugotovil, da gre pri zahtevanem pravilniku nedvomno za dokument, ki ima naravo internega dokumenta, namenjenega notranjemu delovanju organa, ker ima ta naravo internega akta, sprejetega na podlagi 56. člena ZDT in 25. člena ZVOP-1 ter da ureja notranje delovanje organa v zvezi z izvajanjem videonadzora vstopa v službene prostore. Glede izpolnjevanja drugega pogoja je IP ugotovil, da pravilnik vsebuje splošne določbe glede postopkov in ukrepov za zavarovanje osebnih podatkov, v določenem delu pa razkriva tudi, v katerih delih prostorov organ izvaja posebno varovanje in kakšno le-to je. Namen tega dela določb pravilnika je, da se ti prostori posebej varujejo. V primeru, da podatki o tem postanejo prosto dostopne informacije javnega značaja, se ta namen lahko izniči, kar zagotovo lahko predstavlja motnjo pri delovanju oziroma dejavnosti organa, saj organ teh prostorov ne more več učinkovito varovati oziroma se varnostno tveganje poveča. V skladu s tem je IP odločil, da mora organ te podatke v pravilniku prekriti. Za preostali del pravilnika, glede katerega organu ni uspelo izkazati, da bi razkritje lahko povzročilo motnje in kakšne bi le-te bile, je IP zaključil, da ga je organ dolžan posredovati prosilcu. Prošilec je zahteval tudi vpogled v evidenco obiskovalcev, ki jo organ vodi pri vratarju ob vstopu v stavbo, v kateri so delovni prostori organa. IP je ugotovil, da ta evidenca vsebuje varovane osebne podatke (imena in priimke obiskovalcev, ki niso zaposleni pri organu) in nevarovane osebne podatke (osebne podatke javnih uslužbencev in funkcionarjev, zaposlenih pri organu), zato je zaključil, da je organ prosilcu dolžan posredovati zahtevani dokument v obliki delnega dostopa, pri čemer mora varovane osebne podatke prekriti.

**Z odločbo št. 090-3/2010 z dne 29. 1. 2010 je IP odločil o pritožbi prosilca zoper odločbo Urada predsednika Republike Slovenije, s katero je organ delno zavrnil zahtevo prosilca za posredovanje vseh pisem, ki jih je predsednik republike v zadnjem letu poslal predsedniku vlade, ter vseh pisem, ki jih je predsednik republike prejel od predsednika vlade.** Organ je prosilcu posredoval tri zahtevana pisma, dostop do preostalih desetih pa je zavrnil, sklicujoč se na izjemo po 11. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ (notranje delovanje organa). Za obstoj te izjeme morata biti kumulativno podana dva pogoja: 1. podatek mora izhajati iz dokumenta, ki je bil sestavljen v zvezi z notranjim delovanjem oziroma dejavnostjo organov, in 2. specifični škodni test (razkritje takšnega podatka bi povzročilo motnje pri delovanju oziroma dejavnosti organa). Za podatke, ki so sestavljeni v zvezi z notranjim delovanjem, se v teoriji pogosto navajajo naslednji primeri: vsa notranja korespondenca med funkcionarji in uradniki vlade (uprave), ki je namenjena pripravi odločitev vlade (uprave) oziroma drugih zavezancev, interna komunikacija organa, zlasti dopisi, zapisniki, mnenja, poročila, navodila, smernice in drugi interni dokumenti. IP je z vpogledom v zahtevana pisma ugotovil, da so nastala izven postopkov, za katere je predsednik republike pristojen v smislu formalnih pristojnosti po Ustavi Republike Slovenije in veljavni zakonodaji, ter da služijo interni komunikaciji med predsednikom republike in predsednikom vlade. IP je zato presodil, da gre za dokumente, ki so nastali v zvezi z notranjim delovanjem oziroma dejavnostjo predsednika republike in predsednika vlade, hkrati pa je ugotovil tudi, da njihova vsebina ne predstavlja dejstev v smislu delovanja obeh institucij, temveč pisma vsebujejo neformalna stališča, predloge, pobude in mnenja predsednika republike, ki jih je ta izrazil predsedniku vlade o temah, za katere je ocenil, da so pomembne v širšem družbenem smislu. Gre torej za odprto komunikacijo med dvema najpomembnejšima funkcionarjema v državi, ki po svoji naravi

zahteva določeno mero zaupnosti. Temelj te komunikacije je namreč ravno svobodno in odprto kritično razmišljanje, katerega narava bi bila ogrožena, če bi bilo v celoti prosto dostopno javnosti. IP je v svoji odločbi zapisal, da je namen izjeme po 11. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ ravno varovanje procesa notranjega razmišljanja in izražanja kritičnih mnenj med organi. Razkritje te komunikacije bi povzročilo motnje v delovanju institucije predsednika republike v njegovem odnosu do institucije predsednika vlade, saj bi onemogočilo neobremenjeno in odprto razmišljanje ter neformalno komunikacijo. Ker je IP ugotovil, da sta izpolnjena oba pogoja za obstoj izjeme od prostega dostopa do informacij javnega značaja po 11. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, je pritožbo prosilca v celoti zavrnil.

**IP je z delno odločbo št. 090-197/2011/37 z dne 14. 11. 2011 in končno odločbo št. 090-197/2011/47 z dne 9. 12. 2011 v določenem delu ugodil zahtevi prosilke, novinarke, ki je od Komisije za preprečevanje korupcije (organ) zahtevala kopije vseh poročil lobirancev, ki so organu poročali o stikih z lobisti in vseh poročil, na podlagi katerih je organ na svoji spletni strani objavil podatke o lobističnih stikih.** IP je v postopku ugotovil, da lobiranec o vsakem stiku z lobistom, ki ima namen lobirati, sestavi zapis, v katerem navede podatke o lobistu: ime in priimek, podatek, ali se je identificiral v skladu z določbami ZIntPK, področje lobiranja, ime interesne organizacije ali druge organizacije, za katero lobira lobist, navedba morebitnih prilog in datum, kraj obiska lobista ter podpis lobiranca. Lobiranec zapis v treh dneh posreduje v vednost svojemu predstojniku in organu. **V pritožbenem postopku je IP zaključil, da ni podana izjema notranjega delovanja, saj zahtevani dokumenti ne predstavljajo notranje korespondence med javnimi uslužbenci, zaposlenimi pri organu. Ne gre torej za mnenja, stališča, navodila, odredbe, opomnike, poročila ali podobne interne dokumente, ki bi si jih izmenjevali uslužbenci pri organu zaradi notranjih potreb organa oziroma oblikovanja stališč organa.** Ugotovljeno je bilo torej, da že prvi pogoj za obstoj izjeme notranjega delovanja ni izpolnjen, zato se v ugotavljanje obstoja drugega kriterija oziroma v izvedbo škodnega testa IP ni spuščal. V zvezi z izjemo varstva osebnih podatkov pa je IP ugotovil, da se v zahtevanih poročilih pojavljajo osebni podatki, ki so varovani, in takšni, ki niso varovani. Nevarovani osebni podatki so osebni podatki javnih uslužbencev in funkcionarjev (ime, priimek, zaposlitev) ter osebni podatki registriranih lobistov, ki so objavljeni v registru lobistov in so javni na podlagi izrecne določbe šestega odstavka 58. člena ZIntPK (razen davčne številke). Javni so tudi podatki o zakonitih zastopnikih interesnih organizacij oziroma podatki o osebah, ki so pooblašcene za zastopanje, saj so tudi ti podatki objavljeni v javnih evidencah. IP pa je ugotovil, da so varovani osebni podatki o posameznikih, zaposlenih v zasebnih interesnih organizacijah, ki hkrati niso zakoniti zastopniki teh organizacij oziroma osebe, pooblašcene za zastopanje, vsi naslovi posameznikov (tudi registriranih lobistov), ki niso objavljeni v javnih evidencah, ter e-naslovi oziroma drugi kontaktni podatki javnih uslužbencev/funkcionarjev zaradi varstva komunikacijske zasebnosti. Obstoj izjeme poslovne skrivnosti je IP zavrnil, saj bodisi ne gre za podatke, ki bi vplivali na tržni konkurenčni položaj subjekta, bodisi ne izpolnjujejo subjektivnega ali objektivnega kriterija za obstoj poslovne skrivnosti iz prvega odstavka 39. člena ZGD-1. IP je skladno z navedenim pritožbi prosilke delno ugodil in organu naložil, da ji posreduje zahtevane kopije poročil lobirancev, pri čemer mora z uporabo instituta delnega dostopa prekriati varovane osebne podatke.

Z odločbo št. 090-109/2012/4 z dne 10. 7. 2012 je IP odpravil odločbo Mestne občine Maribor in ji naložil posredovanje fotokopije zahtevanega revizijskega poročila. Prosilec je od organa zahteval dostop do revizijskega poročila o obnovi Trga Leona Štuklja, ki naj bi bil označen z oznako ZAUPNO. Prosilec je menil, da ima javnost pravico dostopa do ugotovitev revizije, saj gre za porabo javnega denarja. Organ je zahtevo prosilca zavrnil zaradi izjeme notranjega delovanja iz 11. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ. Razkritje dokumenta, ki ga je organ označil z oznako ZAUPNO, bi po mnenju organa pomenilo zlorabo slabosti notranjih kontrol proračunskega uporabnika (pri čemer se je organ skliceval na določbo prvega odstavka 100. člena ZJF) in bi negativno vplivalo na njegovo poslovanje. **IP je v pritožbenem postopku najprej ugotovil, da zahtevano poročilo o opravljeni notranji reviziji res predstavlja dokument, ki je nastal v zvezi z notranjim delovanjem organa.** Notranje revidiranje namreč zagotavlja neodvisno preverjanje sistemov finančnega poslovanja (menedžmenta) in kontrol ter svetovanje poslovodstvu za izboljšanje učinkovitosti, pri čemer je za vzpostavitev in delovanje ustreznega sistema finančnega poslovanja in kontrol ter notranjega revidiranja po prvem odstavku 100. člena ZJF odgovoren predstojnik neposrednega uporabnika. Notranje revidiranje v skladu s četrtem odstavkom 100. člena ZJF izvajajo notranji revizorji. Organ v izpodbijani določbi ni navedel nobenih razlogov, zakaj bi razkritje zahtevanega revizijskega poročila povzročilo motnje v njegovem delovanju, kakšne motnje naj bi razkritje povzročilo in s kakšno stopnjo verjetnosti bi do zatrjevanih motenj dejansko lahko prišlo, temveč je možnost nastanka motenj zgolj pavšalno zatrjeval. **IP je zaključil, da razkritje slabosti notranjih kontrol proračunskega uporabnika samo po sebi še ne pomeni zlorabe teh slabosti in da organ ni onkraj dvoma dokazal, da bi razkritje zahtevanega dokumenta povzročilo motnje pri njegovem delovanju.** IP je v zvezi z označitvijo dokumenta z oznako ZAUPNO še pojasnil, da oznake, s katero organ lokalne skupnosti sam označi lasten dokument, ni mogoče obravnavati po Zakonu o tajnih podatkih, saj ta zakon določa skupne osnove enotnega sistema določanja, varovanja in dostopa do tajnih podatkov z delovnega področja državnih organov Republike Slovenije, ki se nanašajo na javno varnost, obrambo, zunanje zadeve ali obveščevalno in varnostno dejavnost države, ter prenehanje tajnosti takšnih podatkov. Zato tudi ne pride v poštev izjema od prostega dostopa do informacij javnega značaja po 1. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ (izjema tajnih podatkov). Posledično je IP pritožbi prosilca ugodil in organu naložil, naj mu posreduje zahtevani dokument.

IP je delno odpravil odločbo št. 090-40/2013/4 z dne 13. 3. 2013 in Ministrstvu za notranje zadeve naložil posredovanje dela vloge, ki jo je organ na podlagi Uredbe o obrambnih in zaupnih naročilih posredoval medresorski komisiji in ki vsebuje informacije o namembnosti naročila in informativne podatke o predmetu naročila. V delu odločbe, ki ga je izpodbijal prosilec, se je organ skliceval na 11. točko prvega odstavka 6. člena ZDIJZ. Na ta način so varovani dokumenti ali deli dokumentov, ki so namenjeni komuniciranju znotraj organa ali med organi, kamor po mnenju organa sodijo taktika in metodika dela policije, tehnična opremljenost, uporaba specialnih tehničnih sredstev, notranja splošna navodila za izvajanje preiskav, navodila za identifikacijo postopkov, pa tudi občutljiva notranja navodila, načrti, ki določajo način, taktiko in metodiko zbiranja in izvajanja raznih vrst nadzora in preiskav. Če bi vsi tovrstni dokumenti postali javni, bi to lahko resno ogrozilo kritično, inovativno in učinkovito delo organa oziroma učinkovito preiskovanje kaznivih dejanj ter bi ogrozilo varnost izvajalcev. Razkritje informacij o namembnosti naročila

in informativnih podatkov o predmetu naročila bi po mnenju organa škodovalo učinkovitemu delovanju in izvajanju nalog policije. **IP je najprej ugotovil, da zahtevane informacije niso nastale v zvezi z notranjim delovanjem organa. Nastale so namreč v okviru postopka po Uredbi o obrambnih in zaupnih naročilih, na podlagi katere je moral naročnik, ki je želel pridobiti soglasje medresorske komisije iz 5. člena omenjene uredbe, v pisni vlogi navesti predmet in namen naročila ter utemeljiti dejstva in razloge, iz katerih je razvidna namembnost naročila. Takšna vloga torej ni namenjena notranjemu delovanju organa, temveč predstavlja zunanjo komunikacijo, ki jo predvideva že sama Uredba o obrambnih in zaupnih naročilih.** O notranjem delovanju organa bi govorili takrat, ko bi se znotraj organa npr. še usklajevali o vsebini predmeta in namenu naročila, ki bi izkazoval pristop k reševanju strokovnih vprašanj, izpostavljanju določenih problemov in proces oblikovanja odločitev organa. V fazi, ko je organ izpolnil vlogo in jo posredoval medresorski komisiji, pa gre za informacije, ki jih organ ne vodi na neformalen način za notranje potrebe, temveč tako, kot mu to nalaga Uredba o obrambnih in zaupnih naročilih. Obravnavana vloga je sicer povezana z zaupnim naročilom, vendar dokument ne nosi oznake tajnosti po ZTP. Obrazec za izpolnitev vloge ima v opombah navodilo, da naročnik v vlogi praviloma ne navaja tajnih podatkov, če pa jih navede, se vloga označi skladno z določbami ZTP. Takšna narava dokumenta zelo očitno nakazuje na prepričanje, da ne gre za dokument oziroma informacijo v zvezi z notranjim delovanjem organa, saj ne razkriva notranjega razmišljanja organa, temveč predstavlja tipičen primer »zunanjega delovanja«, s katerim organ izvršuje svoje pristojnosti, ki so v zvezi z nakupi sredstev, ki jih potrebuje pri svojem delu. **Zahtevane informacije tudi škodnega testa iz 11. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ ne bi prestale, saj organ, ki nosi dokazno breme, ni izkazal, da bi razkritje zahtevanih informacij povzročilo motnje pri delovanju oziroma dejavnostih organa. Po stališču Upravnega sodišča je dokazno breme glede razlogov za nastanek motenj v delovanju organa na strani organa in dokazni standard »bi razkritje povzročilo motnje« je dokazni standard »onkraj dvoma«, ne pa zgolj »verjetnost« (sodba št. I U 1176/2010-12). IP se je strinjal z organom, da bi razkritje konkretnih podatkov o opremljenosti s tehničnimi sredstvi lahko ogrozilo učinkovito delo organa, vendar v konkretnem primeru zahtevane informacije tovrstnih podatkov niso razkrivale.** Na podlagi informacij, ki so bile predmet presoje, namreč ni bilo mogoče ugotoviti tehničnih zmogljivosti naročila, prav tako ni bilo mogoče ugotoviti, v kakšnih primerih, s kakšno metodo, taktiko dela bo organ sredstvo uporabil. IP je zato zaključil, da glede zahtevanih informacij zatrjevana izjema ni podana.

**IP je z odločbo št. 090-231/2014 z dne 21. 10. 2014 Vladi RS naložil, da iz magnetograma 69. redne seje umakne stopnjo tajnosti INTERNO in ga posreduje na elektronski naslov prosilca.** Organ se je pri zavrnitvi dostopa do predmetnega magnetograma skliceval na izjemo notranjega delovanja. IP je v pritožbenem postopku sicer ugotovil, da je zahtevani dokument označen s stopnjo tajnosti INTERNO, vendar ne gre za tajni podatek po ZTP, ker za to ni izpolnjen ne formalni ne materialni kriterij. Ker je IP posledično zaključil, da ni podana izjema po 1. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, je organu naložil, da iz zahtevanega magnetograma umakne stopnjo tajnosti. V nadaljevanju je IP nato presojal obstoj izjeme notranjega delovanja. Navedena izjema organu omogoča, da prosilcu zavrne dostop do zahtevane informacije, če se ta nanaša na podatek iz dokumenta, ki je bil sestavljen v zvezi z notranjim delovanjem organa in bi njegovo razkritje povzročilo motnje pri delovanju oziroma dejavnosti organa. Za obstoj navedene izjeme morata biti

torej kumulativno izpolnjena dva pogoja, in sicer podatek mora izhajati iz dokumenta, ki je bil sestavljen v zvezi z notranjim delovanjem oziroma dejavnostjo organa, in razkritje takšnega podatka bi povzročilo motnje pri delovanju oziroma dejavnosti organa (specifični škodni test). Da je magnetogram seje Vlade dokument, ki je bil sestavljen v zvezi z notranjim delovanjem oziroma dejavnostjo Vlade, ni bilo sporno, vendar so morali dokumenti oziroma podatki prestati še t. i. škodni test, to pomeni, da je bila potrebna ocena, ali bi razkritje povzročilo motnje pri delovanju oziroma dejavnosti organa. Ta test spada med teste tehtanja. Navedeno pomeni, da se dostop do informacije zavrne le v primeru, če bi bila škoda, ki bi nastala organu zaradi motenj pri delovanju, večja od pravice javnosti, da se seznanijo z informacijo. Če organi tovrstnih informacij ne želijo razkriti, ker bi jih lahko spravile v zadrego, jih osramotile, jim škodovali v političnem smislu ali bi celo razkrile nepravilnosti in nezakovitosti njihovega delovanja, to ne kaže na grozečo škodo delovanju in dejavnosti organa, temveč ravno nasprotno. Bistvena funkcija ZDIJZ je namreč ravno funkcija nadzora, ki državljanom omogoča nadzor nad delom javne uprave, nadzor nad pravilnostjo dela javnih oblasti in nadzor nad porabo proračunskega denarja, kar preprečuje slabo upravljanje, zlorabo oblasti in korupcijo. Da bi javnost to funkcijo lahko izvajala, ji mora biti omogočen dostop do relevantnih informacij. Ravno zato je potrebno, da se proces »notranjega razmišljanja organa« ne varuje kar avtomatično, ampak je to varstvo treba zagotoviti razumno, v vsakem konkretnem primeru posebej. IP se je strinjal z navedbo prosilca, da argument organa o velikem psihičnem pritisku na posameznike v primeru razkritja zahtevanega magnetograma ni utemeljen. Delovanje javnih funkcionarjev namreč ne pomeni samo sprejema končne odločitve, temveč tudi ravnanje pred sprejemom te odločitve, zato se morajo ves čas svojega delovanja zavedati, da so v službi ljudstva, ki nima enotnih stališč, zaradi česar so določeni pritiski, ki jih doživljajo, nekaj povsem običajnega in jih ni mogoče šteti za »motnje«, ki so pravno upoštevne pri utemeljevanju izjeme od prostega dostopa do informacij javnega značaja. Besedo »motnje« je treba tolmačiti v smislu, da bi razkritje podatka (dokumenta) pomenilo resno oviro za nadaljnje delo organa oziroma bi bilo to delo bistveno drugačno (slabše kvalitete) kot pred razkritjem oziroma bistveno drugačno, kot če do razkritja dokumenta ne bi prišlo. IP je poudaril, da je pri tej izjemi škodni test zelo strog, saj mora, da bi bil dostop do dokumentov lahko zavrjen, razkritje dokumenta ne samo ogroziti varovane pravne dobrine, ampak že resno ogroziti proces odločanja institucije. Zakonodajalec je namreč v skladu z restriktivnim konceptom uporabe izjem od prostega dostopa do informacije javnega značaja za dokazni standard postavil, da »bi razkritje povzročilo motnje«, kar je dokazni standard »onkraj dvoma« (tako tudi Upravno sodišče RS v sodbi št. I U 1176/2010-13 z dne 30. 11. 2011). IP na načelni ravni ni zanikal, da bi bile motnje pri delovanju Vlade, ki bi lahko nastale z razkritjem magnetograma seje, večje od pravice javnosti, zato je treba vsakič, od primera do primera, glede na konkretne okoliščine oceniti, ali bi razkritje povzročilo motnje pri delovanju organa, kar pomeni, da se rezultat te ocene lahko razlikuje s potekom časa. IP je v nadaljevanju presojal vse okoliščine v konkretnem primeru in ugotovil, da je bistveno dejstvo, da je na dan izdaje odločbe, tj. 18. 9. 2014, Državni zbor imenoval 12. Vlado, kar pomeni, da je tega dne prenehal mandat 11. Vladi, ki je izvedla sejo, na katero se nanaša zahtevani magnetogram. O motnjah pri delovanju 11. Vlade, ki bi bile posledica razkritja zahtevanega dokumenta, zato sploh ne moremo več govoriti. Poleg tega je pomembno tudi dejstvo, da je bila edina točka dnevnega reda 69. seje Vlade »Predlog za imenovanje kandidatov za člana Evropske komisije«, seznam kandidatov, s katerim se je na obravnavani seji seznanila Vlada, pa je

postal javen še istega dne. Prav tako je v celoti javen zapisnik te seje. O dogajanju in sami razpravi na 69. seje Vlade se je v javnosti veliko govorilo, saj gre za vsebino, o kateri se je razvila široka razprava, kot pravilno poudarja prosilec. Glede na to, da so bile v okviru te razprave že razkrite določene vsebine 69. seje Vlade, bi organ, na čigar strani je breme dokazovanja in ki najboljše pozna delo Vlade, zlahka opisal in izkazal konkretne motnje, ki so morebiti zaradi razkritja teh vsebin nastale pri delovanju Vlade, vendar pa je organ namesto da bi poskušal izkazati konkretne motnje pri delovanju organa, argumentacijo usmeril na problem »precedensa in ustaljene prakse«, po kateri bi bili vsi magnetogrami vseh sej Vlade javni. Takšno dokazovanje nastanka motenj pri delovanju Vlade zagotovo ne zadosti dokaznemu standardu »onkraj dvoma«. IP je zato zaključil, da v konkretnem primeru ne obstaja resna in konkretna nevarnost povzročitve motenj v delovanju oziroma dejavnosti Vlade, ki naj bi nastale zaradi posredovanja zahtevanega dokumenta prosilcu. Ker v obravnavanem primeru torej nista bila kumulativno izpolnjena oba pogoja, ki ju za obstoj izjeme po 11. točki prvega odstavka 6. člena določa ZDIJZ, ta izjema glede obravnavanega dokumenta ni bila podana. IP je tako zaključil, da je magnetogram 69. redne seje Vlade prosto dostopna informacija javnega značaja, njegovo razkritje javnosti pa pomemben korak k dvigu ravni integritete in transparentnosti javnih funkcionarjev. Odločitev IP je potrdilo tudi Upravno sodišče s sodbo št. I U 1837/2014-25 z dne 11. 2. 2016.

**Z odločbo št. 090-176/2015 z dne 27. 7. 2015 je IP ugodil pritožbi prosilca in Ministrstvu za kmetijstvo, gospodarstvo in prehrano naložil, da prosilcu posreduje vse pripombe na predlog Zakona o gospodarjenju z gozdovi v lasti Republike Slovenije, ki so prispele v okviru javne razprave, pri čemer mora organ prekriti osebne podatke fizičnih oseb.** Organ je zahtevo prosilca zavrnil s sklicevanjem na izjemo notranjega delovanja iz 11. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, ker bi po njegovem mnenju razkritje zahtevanih dokumentov povzročilo motnje pri delovanju organa. Osebe, ki so organu predložile zahtevane dokumente, tega namreč niso storile z namenom objave, temveč z namenom, da organ njihove pripombe upošteva pri pripravi predloga zakona. V pritožbenem postopku je IP presojal obstoj izjeme notranjega delovanja. Določba 11. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ predvideva izpolnjevanje dveh pogojev: podatek mora izhajati iz dokumenta, ki je bil sestavljen v zvezi z notranjim delovanjem oziroma dejavnostjo organa, razkritje takšnega podatka pa bi povzročilo motnje pri delovanju oziroma dejavnosti organa (specifični škodni test). **V postopku je IP ugotovil, da zahtevani dokumenti vsebujejo stališča, mnenja in pripombe na predlog zakona. Avtorji dokumentov so pravne in fizične osebe, ki niso del notranjega ustroja organa oziroma v podanih dokumentih izražajo svoja lastna mnenja in ne mnenja organa. Dokumenti torej izvirajo izven organa in se v ničemer ne nanašajo na notranjo logistiko organa ali na mnenje organa v zvezi s predlogom zakona.** Gre torej za informacije, ki se ne nanašajo na interno komunikacijo ali delovanje organa, temveč na zunanje dejavnike. Ob tem velja poudariti, da so bili zahtevani dokumenti podani v postopku javne razprave, ki že po sami naravi stvari ne more biti del notranjega procesa organa, temveč predstavlja odprto platformo, ki je namenjena pluralizmu idej z namenom dviga demokratičnosti in kakovosti zakonodaje. **Z vidika presoje obstoja prvega kriterija izjeme notranjega delovanja je torej bistveno, da informacije, ki jih zahtevani dokumenti vsebujejo, v ničemer ne razkrivajo notranjega delovanja organa. IP je zato zaključil, da zatrjevana izjema ni podana.** IP je nato po uradni dolžnosti preveril še, ali zahtevani dokumenti vsebujejo kakšno drugo izjemo od prostega dostopa do informacij javnega značaja, in ugotovil, da vsebujejo



osebne podatke fizičnih oseb, ki predstavljajo izjemo po 3. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, za razkritje katerih ni najti zakonske podlage, zato je zahtevo prosilca v tem delu zavrnil in mu omogočil delni dostop do zahtevanih dokumentov.

**Z odločbo št. 090-241/2015 z dne 24. 11. 2015 je Informacijski pooblaščenec Univerzi v Ljubljani naložil, naj prosilcu posreduje poročilo, ki je bilo rezultat notranje revizije na Fakulteti za upravo leta 2009, in odzivno poročilo fakultete, pri čemer mora prekriati osebne podatke, za razkritje katerih ni zakonske podlage.** Organ je zahtevo prosilke zavrnil s sklicevanjem na 11. točko prvega odstavka 6. člena ZDIJZ (notranje delovanje organa). Po njegovem mnenju bi razkritje poročila povzročilo motnje pri delovanju oziroma dejavnosti organa, saj bi objava sprožila množico novinarskih vprašanj. Nadalje je organ navedel, da je notranja revizija, in posledično notranje revizijsko poročilo, sestavni del sistema notranjega nadzora javnih financ. Organ namreč v sklopu lastne avtonomije izvaja nadzor, pri čemer mora zagotoviti neodvisnost notranjih revizorjev, ki ne smejo biti pod vplivom ali pritiskom javnosti, ki bi lahko vplivala na njihovo nepristransko delovanje. Z razkritjem notranjih revizijskih poročil bi, po mnenju organa, notranja revizija kot institut, namenjen predvsem vodstvu organa, izgubila svoj namen. Tem argumentom IP ni sledil. V pritožbenem postopku je sicer ugotovil, da gre za dokument, ki je nastal v zvezi z notranjim delovanjem, vendar pa organu ni uspelo izkazati motenj, ki bi nastale z razkritjem zahtevanega poročila. Organ je v izpodbijani odločbi zgolj pavšalno navedel, da bi razkritje zahtevanih dokumentov sprožilo množico novinarskih vprašanj in povzročilo organu veliko dodatnega dela, pri čemer je IP poudaril, da ima organ v okviru svojega delovanja vzpostavljeno službo za odnose z javnostmi, ki je usposobljena prav za tovrstne izzive. IP je tudi zavzel stališče, da razkritje zahtevanih dokumentov ne more vplivati na neodvisnost revizorjev, saj so vsi postopki že zaključeni. Razkritje zahtevanih dokumentov lahko po mnenju IP kvečjemu pripomore k ozaveščanju, da se nivo delovanja organa in njegovega upravljanja z javnim premoženjem dviguje, saj so bile pri pregledu ugotovljene določene nepravilnosti, ki pa so bile v skladu z aktualnimi standardi delovanja v doglednem času odpravljene. IP je zato zaključil, da v tem primeru ne obstaja resna in konkretna nevarnost povzročitve motenj v delovanju oziroma dejavnosti organa, ki naj bi nastale zaradi posredovanja zahtevanih informacij prosilcu. Glede na navedeno je bilo ugotovljeno, da nista kumulativno izpolnjena oba pogoja za obstoj izjeme po 11. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ in torej ta izjema ni podana. IP je z vpogledom v zahtevano dokumentacijo nadalje ugotovil, da ta vsebuje osebne podatke, zato je presojal še obstoj izjeme iz 3. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ. V zvezi z imeni in priimki študentov, kandidatov, javnih uslužbencev v povezavi z njihovim dodatnim prostovoljnim zavarovanjem ter imeni in priimki kontaktnih oseb, ki niso javni uslužbenci, ni našel pravne podlage za njihovo razkritje, zato je v tem delu štel, da gre za varovane osebne podatke, ki jih mora organ v dokumentu pred posredovanjem prosilcu prekriati. V zvezi z imenom, priimkom in podpisom državne revizorke, zaposlenih na Fakulteti za upravo in ostalih javnih uslužbencev (profesorji z drugih fakultet, zaposleni na Univerzi) je IP ugotovil, da gre za podatke, povezane z opravljanjem javne funkcije ali delovnega razmerja javnega uslužbenca, zato je razkritje teh podatkov dopustno, ker ne gre za varovane osebne podatke.

**Z odločbo št. 090-276/2015 z dne 30. 11. 2015 je IP odločil o pritožbi prosilca zoper odločbo Inšpektorata za okolje in prostor, s katero je ta prosilcu zavrnil dostop do internega akta, ki določa prioritete dela**

**gradbene inšpekcije pri obravnavi prijav in na podlagi katerega se opravi točkovanje in se prijava razvrsti v vrstni red obravnave prijav.** IP je najprej poudaril, da se z izjemo notranjega delovanja organa varujejo podatki, ki nastajajo ob oblikovanju politike organa. Gre za dokumente za notranjo rabo organa, iz katerih izhaja postopek oziroma način dela organa kot tudi njegova notranja politika, oziroma proces, ki varuje notranje razmišljanje organa, s čimer naj bi se omogočilo odkrito in odprto razmišljanje organa, ki pa bi bilo ovirano, če bi bilo povsem odprto za javnost. Namen te izjeme je preprečiti škodo, ki bi nastala pri kakovosti odločanja organa, saj bi v primeru, da bi tovrstni dokumenti postali javni, to lahko resno ogrozilo kritično, inovativno in učinkovito delo javnega sektorja. Prvi kriterij za obstoj izjeme notranjega delovanja je bil v konkretnem primeru nedvomno izpolnjen. Z obravnavano izjemo se namreč (ob pogoju nastanka škode) varujejo mnenja, stališča, navodila, odredbe, opomniki, poročila ali podobni interni dokumenti, namenjeni uslužbencem organa, torej takšni, ki so izdelani zaradi notranjih potreb organa oziroma oblikovanja stališč v zvezi z delom organa. Zahtevani dokumenti očitno niso bili namenjeni zunanjemu krogu oseb, ampak internemu delovanju organa, ki naj bi bilo zaradi dejstva, da se pri določanju prioritet pri obravnavanju zadev upoštevajo objektivno preverljivi in točkovni kriteriji, učinkovitejše. Prav tako npr. z vidika pravil o poslovanju z dokumentarnim gradivom ne gre za t. i. vhodni dokument, tj. dokument, ki bi ga organ prejel od zunanjih subjektov, niti za t. i. izhodni dokument, tj. dokument, namenjen subjektom izven organa samega, ampak gre za dokument, ki ga je organ ustvaril sam in je namenjen zgolj uslužbencem organa. Tudi takšna narava dokumenta, poleg same vsebine, očitno nakazuje na dejstvo, da gre za dokument, ki je povezan z notranjim, internim delovanjem organa. IP je izvedel tudi t. i. specifični škodni test, ki je pogoj za obstoj obravnavane izjeme notranjega delovanja, in sicer je presojal, ali bi razkritje zahtevanega podatka povzročilo motnje pri delovanju oziroma dejavnosti organa, pri čemer je poudaril, da je treba biti pri izvedbi škodnega testa in pri uporabi te izjeme še posebej previden, kar izhaja tudi že iz drugih odločb IP. V zvezi s tem je IP poudaril tudi, da ni ugotovil, da bi organ s težnjo po nerazkritju zahtevanih prioritet prikrival nepravilnosti ali celo nezakolitosti pri svojem delovanju, ampak je šlo za resnično zaskrbljenost, da bi razkritje tovrstnih dokumentov utegnilo resno vplivati na učinkovitost njegovega dela. Ugotoviti je bilo mogoče, da organ z Usmeritvami za vrstni red obravnave prijav in z Vrstnim redom obravnave že začeti inšpekcijskih postopkov na področju dela gradbenih inšpektorjev ter z drugimi navedenimi internimi navodili zagotavlja učinkovito delovanje gradbene inšpekcije, predvsem pa poenoteno delovanje glede na pomembnost po celi Sloveniji, brez morebitnih zunanjih vplivov in pritiskov na inšpekcijske službe, ki bi se v primeru razkritja natančnih kriterijev (torej takšnih, kot izhajajo iz zahtevanega dokumenta, skupaj z navedbo točkovnega sistema) brez dvoma povečevali. S posredovanjem prioritet za razvrščanje bi se razkrili podatki in parametri določanja vrstnega reda obravnave prijav in upravnih izvršb. Organ je še ocenil, da bi se s tem povečalo število prijav, ki naj bi se obravnavale prednostno. Prijavitelj (ki sicer upravičeno poda prijavo) bi ob dejstvu, da mu je znano vrednotenje posameznih kršitev, prijavo specificiral tako, da bi bila lahko uvrščena v najvišjo stopnjo prioritete, čeprav bi dejansko šlo zgolj za manjšo nepravilnost. Z razkritjem javnosti bi tako opredeljene prioritete za razvrščanje postale brez pomena, delo pa bi potekalo kot prej – torej zgolj po subjektivni presoji inšpektorjev, in ne po objektivno preverljivem sistemu, kot ga je, prav z namenom učinkovitejše organizacije dela, pripravil organ. Upošteva je navedeno je IP presodil, da dokumenti, ki razkrivajo sprejete kriterije za določitev prioritet pri obravnavi prijav in postopkov, za

katere je organ pristojen, dejansko razkrivajo interno dogovorjen način dela pri izvajanju uradnih nalog organa, javno razkritje takšnih informacij pa bi lahko povzročilo motnje pri delovanju oziroma dejavnosti organa. Poznavanje internih kriterijev organa bi v končni fazi posameznikom lahko omogočilo, da bi npr. prijave kršitev, prav z namenom, da bi bil njihov primer prej obravnavan, prilagodili na način, da bi čim bolj ustrezale (točkovnim) kriterijem organa, nadalje pa bi poznavanje internih kriterijev organa zavezancem (kršiteljem) npr. dopuščalo, da bi na podlagi spoznanja, da njihov primer ni uvrščen v najvišjo prednostno kategorijo, namenoma čakali z ukrepi za prostovoljno odpravo ugotovljenih kršitev. V kolikor bi bilo takšno ravnanje posameznikov množično (organ je predvideval, da bi bilo), bi to vodilo v izničenje namena priprave obravnavanih dokumentov, namen pa je bil prav učinkovitejše delovanje organa. Ne nazadnje je želel organ s prioritetai za razvrščanje poenotiti ovrednotenje obravnavanja inšpekcijskih postopkov glede na pomembnost po celi Sloveniji ter preprečiti očitke o morebitnem zunanjem vplivu in pritisku na inšpekcijske postopke ter zagotoviti enakopravno obravnavo inšpekcijskih postopkov. IP je tako presodil, da bi bile motnje, ki bi nastale pri delovanju organa zaradi razkritja informacije, večje od pravice javnosti, da se seznanijo z obravnavanimi informacijami. IP je izvedel še test interesa javnosti in ugotovil, da v konkretnem primeru interes javnosti za razkritje zahtevanih dokumentov, na katerega se sklicuje prosilec v svoji pritožbi, ni podan v tolikšni meri, da bi prevladal nad interesi, ki terjajo omejitev dostopa do dokumenta iz razlogov, zaradi katerih so informacije zavarovane kot izjema po 11. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ. Po oceni IP razkritje zahtevanih dokumentov v konkretnem primeru ne bi bistveno in kvalitativno pripomoglo k širši javni razpravi o delovanju in odločitvah organa ter povečanju odgovornosti in večji kvaliteti dela organa. Prosilec tudi ni navedel nobenega konkretnega dejstva, zakaj bi bilo razkritje zahtevanih podatkov v interesu širšega kroga ljudi. IP je še dodal, da se v zvezi z zahtevanim dokumentom kažejo zgolj posamični interesi subjektov, ki bi jim podatki o prioritetah na tak ali drugačen način morda lahko koristili, to pa ni dovolj, da bi IP odločil, da za razkritje dokumentov obstaja podlaga v prevladujočem javnem interesu, ki bi bil v tem trenutku močnejši od potencialno storjene škode, ki bi nastala z razkritjem informacije.

**IP je v odločbi št. 090-301/2015 z dne 13. 5. 2016 odločal o pritožbi novinarja, ki je od Mestne občine Maribor zahteval sporazum, sklenjen med organom in tujim potencialnim investitorjem, za nakup občinskih nepremičnin.** Organ je zahtevo zavrnil z utemeljitvijo, da bi razkritje povzročilo motnje v njegovem delovanju, ki bi se kazale v izgubi zaupanja potencialnega investitorja, kar bi po mnenju organa vplivalo na uspeh prodaje. Ker je investitor v preteklosti že vlagal v projekte občine, je obstajala na strani organa tudi skrb, da bi to negativno vplivalo na dobre poslovne odnose (in torej prihodnje projekte), kar naj bi se kazalo tudi v izgubi poslovnih priložnosti in posledično v izgubi dobička. **IP je v pritožbenem postopku ugotovil, da izjema notranjega delovanja po 11. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, ki jo je zatrjeval organ, ni podana, ker ne gre za dokument v zvezi z notranjim delovanjem organa, ampak za izrazito zunanje delovanje.** Dokument je bil sklenjen v tujini kot izkaz neposredne pripravljenosti za sodelovanje s potencialnimi investitorji. Razkritje tudi ne bi moglo vplivati na postopek prodaje občinskih nepremičnin. Postopek prodaje občinskega stvarnega premoženja je namreč strogo javnopravno reguliran in v skladu s področno ureditvijo tudi poudarjeno transparenten, zahtevani dokument pa ni akt, ki bi bil predviden s postopkom prodaje. IP je tudi ugotovil, da dokument izpolnjuje subjektivni kriterij za obstoj poslovne

skrivnosti, saj 6. člen zahtevanega sporazuma ustreza kriterijem »pisnega sklepa« iz prvega odstavka 39. člena ZGD-1. Ne glede na to pa je IP presodil, da nekatere informacije v sporazumu ne morejo biti določene za poslovno skrivnost, saj gre za podatke, ki so v povezavi s porabo javnih sredstev in delovnim razmerjem javnih uslužbencev oziroma z opravljanjem javne funkcije in so po zakonu javni. IP je tako odločil, da so bistvene sestavine sporazuma (namen sporazuma in dogovori strank) podatki v zvezi s porabo javnih sredstev. Šlo je namreč za namero o prodaji/nakupu občinskih nepremičnin, v kateri sta stranki izrazili interes in opredelili nepremičnine s parcelnimi številkami. Za zagotovitev gospodarnega razpolaganja z javnim nepremičnim premoženjem je namreč na tem področju še posebej poudarjena potreba po transparentnem upravljanju, ki omogoča javnosti, da nadzira delo oblasti.

**Z odločbo št. 090-146/2017 z dne 8. 8. 2017 je IP delno ugodil pritožbi prosilke zoper odločbo Ministrstva za notranje zadeve, Policije, s katero je ta zavrnila dostop do zahtevanih dokumentov v zvezi s koncertom Marka Perkovića Thompsona** (varnostne ocene, ki je bila izdelana za ta dogodek, predloga za prepoved prireditve, ki ga je organ posredoval Upravni enoti, ter sporazuma, ki ga je predstavnik organizatorja teden dni pred podanim predlogom za prepoved prireditve sklenil s predstavnikom Policijske postaje Maribor I.). Organ je dostop do zahtevanih dokumentov zavrnil na podlagi 3. in 11 točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ. IP se je najprej opredelil do izjeme notranjega delovanja in navedel, da ta izjema organu omogoča, da prosilcu zavrne dostop do zahtevane informacije, če se ta nanaša na podatek iz dokumenta, ki je bil sestavljen v zvezi z notranjim delovanjem organa in bi njegovo razkritje povzročilo motnje pri delovanju oziroma dejavnosti organa. Glede soglasja št. 215-145/2017/3 (3F691-06) je IP ugotovil, da presojan dokument le v delu, kjer je navedeno predvideno število policistov, vsebuje podatke, ki so bili pripravljene za namen notranje rabe organa, upošteva varnostno oceno in načrt varovanja. V tem delu je torej bil izpolnjen prvi pogoj za obstoj predmetne izjeme, v preostalem delu tega dokumenta pa ni šlo za podatke, ki so bili pripravljene v zvezi z notranjim delovanjem organa, temveč za informacije, ki se nanašajo izključno na ravnanje in odgovornost organizatorja prireditve ter kot take v ničemer ne izkazujejo načina notranjega razmišljanja oziroma delovanja organa ali občutljivih notranjih načrtov organa. Posledično v zvezi s tem delom navedenega dokumenta presojana izjema ni bila podana, saj že prvi pogoj ni bil izpolnjen, za obstoj izjeme pa morata biti kumulativno izpolnjena oba pogoja. Nadalje je IP, v zvezi z delom soglasja, ki je vseboval podatke o predvidenem številu policistov, presojal obstoj drugega pogoja za obstoj izjeme. IP se v tem delu ni strinjal s pritožbeno trditvijo prosilke, da razkritje tovrstnih podatkov ne more povzročiti škode, ker gre za pretekli dogodek, ki se niti ni zgodil. Bistveno je bilo namreč dejstvo, da organ ob podobnih dogodkih ravna podobno in se nanje podobno pripravlja. Z drugimi besedami, že iz presojanih dokumentov je v predmetni zadevi izhajalo, da vse varnostne ocene in taktika delovanje organa temeljijo na preteklih izkušnjah. V kolikor bi bila javnost seznanjena s predvidenim številom policistov na prireditvi, ki obsega 1200 obiskovalcev, bi to bistveno olajšalo morebitne specifične napade na varnost premoženja in ljudi. V praksi so se že pojavljali ne zgolj minorni primeri, kot je poškodovanje ali odtujitev tuje lastnine, temveč tudi napadi na življenje in telo državljanov EU s strani skrajnih organizacij. Tovrstni napadi kažejo na izjemno škodo, ki lahko nastopi v primeru kompromitiranja informacij o notranjem delovanju organa, ter posledično tudi na potrebo, da ti ostanejo varovani. Razkritje tako pomembnih informacij bi po prepričanju IP lahko povzročilo

motnje v delovanju organa. V zvezi s temi informacijami (število predvidenih policistov) je IP ugotovil, da sta kumulativno izpolnjena oba pogoja, ki ju za obstoj izjeme po 11. točki prvega odstavka 6. člena določa ZDIJZ, kar pomeni, da je izjema glede teh informacij podana. Nadalje je IP glede predloga za prepoved prijavljene prireditve ugotovil, da presojeni dokument v nobenem delu ne vsebuje podatkov, ki so bili pripravljene za namen notranje rabe organa, upošteva varnostno oceno in načrt varovanja. Obsegal je namreč informacije, ki se nanašajo izključno na ravnanje in odgovornost organizatorja prireditve ter kot take v ničemer ne izkazujejo načina notranjega razmišljanja oziroma delovanja organa ali občutljivih notranjih načrtov organa. V navedenem dokumentu je bila zgolj podana splošna ocena, zakaj naj bi bilo zelo verjetno, da bo prireditev izrabljena za izvrševanje kaznivih dejanj, posledično pa je bil podan predlog prepovedi izvedbe koncerta. Posledično v zvezi s tem dokumentom zatrjevana izjema ni bila podana, saj ni bil izpolnjen že prvi pogoj, za obstoj izjeme pa morata biti kumulativno izpolnjena oba pogoja. Glede načrta varovanja pa je IP ugotovil, da je presojeni dokument v celoti vseboval podatke, ki so bili pripravljene za namen notranje rabe organa. Šlo je namreč za opis taktike in metodike delovanja organa na dan prireditve, iz katerega so zelo podrobno izhajali notranji načrti in poudarki organa, kako ravnati v posameznih situacijah, na kaj naj bodo policisti pozorni, kako bo organizirano njihovo gibanje v prostoru in času, kako bo organizirano njihovo medsebojno komuniciranje itd. V tem delu je torej bil izpolnjen prvi pogoj za obstoj izjeme po 11. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ. IP je v zvezi s tem dokumentom presojal še obstoj drugega pogoja za obstoj izjeme. Kot že navedeno, se IP ni strinjal s pritožbeno trditvijo prosilke, da razkritje tovrstnih podatkov ne more povzročiti škode, ker gre za pretekli dogodek, ki se niti ni zgodil. Bistveno je bilo namreč dejstvo, da organ ob podobnih dogodkih ravna podobno in se nanje podobno pripravlja. Z drugimi besedami, že iz presojanih dokumentov v predmetni zadevi je izhajalo, da vse varnostne ocene in taktike delovanja organa temeljijo na preteklih izkušnjah. V kolikor bi se javnost seznanila s podrobnimi notranjimi navodili in načrti policije na prireditvi, ki obsega 1200 obiskovalcev, bi to bistveno olajšalo morebitne specifične napade na varnost premoženja in ljudi. Glede na pomembnost teh informacij bi razkritje lahko povzročilo motnje v delovanju organa. V zvezi z informacijami, ki jih vsebuje načrt varovanja, sta bila torej kumulativno izpolnjena oba pogoja, ki ju za obstoj izjeme po 11. točki prvega odstavka 6. člena določa ZDIJZ, kar je pomenilo, da je ta izjema podana.



## Izjema varstva dokumentov v postopku izdelave

---

**Odločba IP št. 021-16/2006/4 z dne 23. 3. 2006 je obravnavala pritožbo prosilca Amnesty International zoper odločbo Vlade RS.** Prosilec je od organa želel dobiti elektronsko obliko ali fotokopijo predloga t. i. Ustavnega zakona o izbrisanih z vsemi morebitnimi prilogami. Organ je zahtevo prosilca zavrnil, sklicujoč se na 1. točko 1. odstavka 6. člena ZDIJZ (tajni podatki) in 9. točko 1. odstavka 6. člena ZDIJZ (dokument v postopku izdelave). IP je pritožbi ugodil in organu naložil, da prosilcu posreduje dokument z naslovom Predlog ustavnega zakona o dopolnitvi ustavnega zakona za izvedbo Temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije, z dne 8. 12. 2005. Vsebina zahtevanega dokumenta se namreč ne nanaša na nobeno izmed v 5. členu Zakona o tajnih podatkih taksativno naštetih interesnih področij države, zato podatkov v zahtevanem dokumentu po omenjenem zakonu ni dopustno določiti za tajne. Pri zahtevanem dokumentu tudi ni šlo za dokument v postopku izdelave v smislu 9. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ. Dokument je Ministrstvo za notranje zadeve, ki je bilo pristojno za njegovo pripravo, poslalo v obravnavo organu, kar pomeni, da je pripravljavec dokument že končal v smislu prvega odstavka 7. člena Uredbe o posredovanju informacij javnega značaja in je ta predstavljal različico predloga ustavnega zakona. Zatrjevana izjema posledično v konkretnem primeru ni bila podana.

**V odločbi št. 021-54/2007/4 z dne 21. 5. 2007 je IP odločil o pritožbi prosilca zoper odločbo Skupnosti centrov za socialno delo Slovenije,** ki je zavrnila dostop do kataloga, posredovanega Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve, iz katerega izhajajo naloge, ki jih izvajajo centri za socialno delo kot socialnovarstvene storitve, kot naloge, ki so jim z zakonom zaupane kot javna pooblastila, in kot naloge, ki jim jih nalagajo drugi predpisi, skupaj s standardi in normativi za izvajanje posameznih vrst teh nalog. Skupnost centrov za socialno delo Slovenije je zatrjevala, da zahtevani podatki predstavljajo izjemo po 9. točki 6. člena ZDIJZ, ki določa, da organ prosilcu zavrne dostop do zahtevane informacije, če se zahteva nanaša na podatek iz dokumenta, ki je v postopku izdelave in je še predmet posvetovanja v organu, njegovo razkritje pa bi povzročilo napačno razumevanje vsebine dokumenta. Katalog javnih pooblastil, nalog po zakonu in storitev, ki jih izvajajo centri za socialno delo, je dokument, ki do zdaj ni bil objavljen, saj se pripravlja in je še v postopku usklajevanja. Ko bo dokument pripravljen in usklajen, bo tudi javno uradno objavljen in tako dostopen javnosti. **IP je ocenil, da samo dejstvo, da se lahko dokument na podlagi usklajevanja z Ministrstvom za delo, družino in socialne zadeve pred objavo v Uradnem listu RS še spremeni, ne pomeni, da gre za dokument, ki je še v postopku izdelave.** V postopku sprejemanja pravnih norm že po naravi postopka nastajajo dokumenti, ki niso končni izdelek (bodisi predpis bodisi predlog predpisa), temveč samo verzije (različice) le-tega. **Vendar pa dejstvo, da je dokument samo verzija predpisa oziroma predlog predpisa, ne pomeni, da je ta dokument (določena verzija) še vedno v postopku izdelave. Vsaka različica je namreč dokument, ki je, če ga poseduje zavezanec po ZDIJZ, informacija javnega značaja v smislu 4. člena ZDIJZ, in sicer ne glede na to, da vsebina dokumenta morebiti ni bila sprejeta kot končno besedilo predloga dokumenta.** Vsaka različica namreč predstavlja samostojno informacijo, ki izvira iz delovnega področja organa in je v obliki dokumenta, ki ga je organ izdelal sam, v sodelovanju z drugim organom ali pridobil od drugih oseb. Na tej podlagi je IP pritožbi ugodil in z odločbo naložil posredovanje zahtevanega kataloga.

**V odločbi št. 021-141/2008 z dne 18. 12. 2008** je IP odločil, da je pritožba prosilca zoper Mestno občino Ljubljana utemeljena in da mu je organ dolžan posredovati fotokopijo dokumenta ali omogočiti vpogled v Neodvisno oceno nove generacije planskih aktov MOL (v nadaljevanju ocena) nizozemskega urbanista Jana Vogelija, ki jo sestavljata dokumenta Assessment of Strategic Spatial Plan ter Draft Assessment of Implementation Plan. Organ je zahtevo prosilca zavrnil, ker naj bi šlo za dokument, ki je v postopku izdelave in je še predmet posvetovanja v organu, njegovo razkritje pa bi povzročilo napačno razumevanje njegove vsebine. Prošilec je v konkretnem primeru od organa zahteval dokument, v katerem je neodvisni tuji ocenjevalec izdelal oceno sprejetih planskih aktov Mestne občine Ljubljana. Ocena je bila narejena na podlagi naročila organa, saj je bila po navedbah organa z ocenjevalcem sklenjena ustrezna pogodba. Zakon o urejanju prostora v 14. in 15. točki prvega odstavka 2. člena določa, da so organi lokalnih skupnosti nosilci urejanja prostora, ki odločajo ali soodločajo o zadevah urejanja prostora, ter da je pripravljavec prostorskega akta organ lokalne skupnosti, ki je tudi odgovoren za njegovo pripravo. Naročilo navedene ocene torej nedvomno spada v delovno področje organa. **IP je ugotovil, da v konkretnem primeru ni podan nobeden izmed treh elementov, ki so pogoj za obstoj izjeme iz 9. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, saj ocena, ki jo je pripravil neodvisni tuji strokovnjak, ni bila več v postopku izdelave in ni bila več predmet posvetovanja s strokovnjakom, ki je oceno pripravil, saj jo je le-ta končal in poslal organu. Organ tudi ni izkazal nastanka škode v primeru razkritja dokumenta.** Ob tem je IP še opozoril, da ne gre prezreti dejstva, da je organ izdelavo zahtevanega dokumenta naročil pri zunanjem izvajalcu in mu storitev tudi že plačal s sredstvi iz proračuna Mestne občine Ljubljana, kar pomeni, da gre v konkretnem primeru za informacijo javnega značaja, ki je bila plačana iz javnih sredstev. Kadar gre za porabo javnih sredstev, ZDIJZ še posebej poudarja potrebo po transparentnosti delovanja organov in pomen nadzora javnosti, ki mora imeti možnost nadzorovati pravilnost delovanja celotnega javnega sektorja.

**V odločbi št. 090-139/2009/5 z dne 17. 11. 2009** je IP odločal o pritožbi zoper odločbo, s katero je Ministrstvo za zdravje zavrnilo zahtevo prosilke za posredovanje zadnje verzije predloga Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju. IP je ugotavljal, ali zahtevana informacija predstavlja izjemo po 9. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, kakor je zatrjeval organ. Ta izjema ima tri elemente, ki morajo biti podani kumulativno: dokument mora biti še v postopku izdelave, dokument mora biti še predmet posvetovanja in razkritje dokumenta bi povzročilo napačno razumevanje njegove vsebine (specifični škodni test). IP je ugotovil, da v obravnavanem primeru navedeni pogoji niso izpolnjeni. Dokument, ki ga je zahtevala prosilka, je nastal v začetni fazi postopka sprejemanja predloga zakona, saj gre za delovno gradivo predloga zakona, ki ga je pripravila za to imenovana delovna skupina pri organu. **Dejstvo, da določen dokument predstavlja le verzijo delovnega gradiva predpisa oziroma predloga predpisa, ne pomeni, da je ta konkretni dokument (določena verzija) še v postopku izdelave.** Zakonodajni postopek sestavlja več faz in ena izmed teh je tudi faza priprave predloga predpisa, v konkretnem primeru predloga zakona. V tej fazi se pripravljajo predlogi predpisov in s tem nastajajo praviloma tudi različne verzije določenega predpisa. **Vsaka različica predstavlja dokument, ki je, če ga poseduje zavezanec po ZDIJZ, informacija javnega značaja v smislu 4. člena ZDIJZ, in sicer ne glede na to, da vsebina dokumenta morebiti ne bo sprejeta kot končno besedilo predloga predpisa.** Zakonodajni postopek predstavlja proces pravnega urejanja družbeno najpomembnejših



vprašanj s strani oblasti, zato je sodelovanje javnosti treba zagotoviti že v samem začetku postopka. ZDIJZ v 3. točki prvega odstavka 10. člena določa, da je vsak organ dolžan v svetovni splet posredovati tudi predloge predpisov, ki se nanašajo na delovno področje organa. Pri tem gre pojem predpisa razumeti kar najširše, in sicer kot vsak splošni pravni akt, ki »navzven« povzroča pravne učinke oziroma posega v pravice in dolžnosti drugih pravnih subjektov (t. i. eksterno delovanje). Uredba o posredovanju in ponovni uporabi informacij javnega značaja še podrobneje določa obveznosti ministrstva glede objave predloga zakona ali drugega akta državnega zbora in vseh poznejših različic dokumenta v svetovnem spletu. **Iz navedenega je po mnenju IP jasno razvidno, da informacija javnega značaja ni le končno besedilo predloga predpisa, temveč so to tudi že vse predhodne verzije predloga predpisa. IP je ugotovil, da zahtevani dokument sicer še ni v fazi predloga predpisa, ki ga je organ dolžan objaviti v skladu z Uredbo, brez dvoma pa predstavlja eno izmed verzij delovnega gradiva predloga zakona, ki ga glede na zgornje navedbe ni mogoče šteti med dokumente v postopku izdelave v smislu izjeme iz 9. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ.** Vsekakor je verzija delovnega gradiva predloga zakona v okviru delovne skupine nastala kot celota in je bila neuradno posredovana organom izven delovne skupine, da ji slednji posredujejo svoja mnenja in povedo, ali so predlagane rešitve prava vsebinska usmeritev. V obravnavanem primeru je povsem irelevantno, na kakšen način je bil dokument, ki je predmet zahteve, posredovan izven delovne skupine oziroma organa, uradno ali neuradno, dejstvo je, da je bil posredovan s spremnim dopisom, ki ga je podpisal minister kot odgovorna oseba organa, in zato predstavlja neko zaključeno verzijo delovnega gradiva predloga zakona v smislu prvega odstavka 7. člena Uredbe. To, da organ dokumenta še ni označil kot zadnjo oziroma dokončno verzijo predloga Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju, ne more biti razlog, da bi ga označili kot dokument v postopku izdelave. O dokumentu v postopku izdelave bi lahko npr. govorili v primeru, če besedilo delovnega gradiva predloga zakona sploh še ne bi bilo v celoti napisano. V konkretnem primeru pa gre za vsebinsko zaokroženo besedilo delovnega gradiva predloga zakona, ki ga je pripravila delovna skupina, da to po vsej verjetnosti ni zadnja verzija predloga zakona, pa, kot rečeno, za obravnavani primer ni relevantno. Dokument po oceni IP tudi škodnega testa iz 9. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ ne bi prestal, saj njegovo razkritje ne more povzročiti napačnega razumevanja njegove vsebine. Povsem jasno je namreč, da gre za delovno gradivo, ki ni pravno zavezujoč dokument. **Nestrinjanja s predlagano rešitvijo določenih vprašanj ne moremo enačiti z napačnim razumevanjem vsebine delovnega gradiva. Smisel transparentnosti postopka sprejema zakonov je namreč prav v tem, da se širša strokovna in nestrokovna javnost, torej vse zainteresirane skupine, vključi v postopek sprejemanja zakona ter ima možnost izraziti mnenja in stališča o predlaganem predpisu.** IP je zaključil, da v zahtevanem dokumentu ni podana nobena od izjem iz prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, zato je organu naložil, da prosilcu omogoči dostop do le-tega.

**IP je z odločbo št. 090-116/2014/3 z dne 12. 6. 2014 odpravil odločbo Ministrstva za pravosodje in mu naložil, da prosilcu posreduje zahtevana strokovna mnenja v zvezi z ratifikacijo Konvencije Sveta Evrope o preprečevanju nasilja nad ženskami in nasilja v družini ter boja proti njima.** Organ je z izpodbijano odločbo zahtevo prosilca v celoti zavrnil, pri čemer se je skliceval na obstoj izjeme iz 9. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ. Navedel je, da še ni dokončno oblikoval stališča glede ratifikacije predmetne konvencije. Razkritje do zdaj prejetih mnenj bi zato prejudiciralo končno mnenje organa, saj so zahtevana mnenja precej različna. Zahtevani dokumenti so torej predmet »posvetovanja« v organu, saj mora pristojna

notranja organizacijska enota mnenje šele dokončno izdelati. Posredovanje strokovnih mnenj bi lahko povzročilo napačno razumevanje ter posledično nepotrebne zaplete, ki so zaradi kompleksnosti in obsežne problematike obravnavane zadeve še toliko verjetnejši. IP je v pritožbenem postopku ugotovil, da ni mogoče slediti navedbam organa, da zahtevani dokument ne obstaja, ker organ še ni sprejel končnega mnenja glede ratifikacije konvencije. Prošilec namreč ni zahteval končnega mnenja organa, temveč strokovna mnenja, ki jih je v postopku priprave svojega mnenja pridobil organ. Vsa zahtevana mnenja so zaključena, podpisana s strani odgovornih oseb in posredovana organu, zato ne gre več za dokumente v nastajanju v smislu izjeme iz 9. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ. Iz mnenj izhaja, da je njihova vsebina zaključena in da so inštitucije, ki so mnenja posredovale, že izoblikovale svoja stališča glede ratifikacije t. i. Istanbulske konvencije in jih posredovale organu. Dejstvo, da organ še ni sprejel »končnega« mnenja, ne pomeni, da so dokumenti, na podlagi katerih bo to mnenje (med drugim) temeljilo, še v postopku izdelave. Tudi če bi inštitucije, ki so svoja mnenja že posredovale organu, pozneje ta mnenja spremenile oziroma dopolnile, ne bi mogli reči, da so že posredovani dokumenti še v fazi nastajanja. Dejstvo je namreč, da je dokument izdelan, ko ga podpiše oseba, ki je pri določenem organu oziroma drugem subjektu pooblaščen za odločanje, ta kriterij pa je v konkretnem primeru glede vseh posredovanih mnenj izpolnjen. Vsak dokument – prejeta mnenja – torej predstavlja samostojen dokument, ki je izdelan v smislu ZDIJZ, zato za obstoj izjeme iz 9. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ že prvi pogoj (da je dokument še v postopku izdelave pri organu) ni izpolnjen. Ker zahtevana mnenja niso več predmet posvetovanja pri organih oziroma inštitucijah, ki so jih podale (seveda pa so lahko predmet posvetovanja pri drugem organu, vendar je to posvetovanje namenjeno izdelavi novega dokumenta v smislu ZDIJZ, to je končnega mnenja organa, ki ga ta še pripravlja), tudi drugi pogoj za obstoj izjeme po 9. točki prvega odstavka 6. člena ni izpolnjen. Prav tako ni izpolnjen tretji kriterij, ki izhaja iz 9. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, saj organ ni izkazal, da bi razkritje zahtevanih dokumentov povzročilo škodo v smislu napačnega razumevanja njihove vsebine. Upošteva dejstvo, da prošilec ni zahteval mnenja organa, ampak mnenja inštitucij, od katerih je mnenja pridobil organ, IP ne vidi možnosti, da bi razkritje teh mnenj (katerih vsebina je zaključena) lahko povzročilo možnost njihovega napačnega razumevanja. Ker so si zahtevana mnenja med seboj nasprotujoča in vsebujejo razloge za in proti ratifikaciji konvencije, je še toliko pomembnejše, da se javnost z njimi seznanila. Pri tako pomembnem vprašanju, kot je ratifikacija mednarodne konvencije, ima javnost namreč pravico sodelovati v najširši meri, posledično pa se ima tudi pravico seznaniti z vsemi argumenti, ki govorijo ratifikaciji v prid ali proti njej. ZDIJZ je v tem pogledu izjemno naklonjen transparentnosti, saj v 2. točki prvega odstavka 10. člena določa, da je vsak organ dolžan v svetovni splet posredovati programe, strategije, stališča, mnenja in navodila, ki so splošnega pomena ali so pomembna za poslovanje organa s fizičnimi in pravnimi osebami oziroma za odločanje o njihovih pravicah ali obveznostih, študije in druge podobne dokumente, ki se nanašajo na delovno področje organa. Med te dokumente praviloma sodijo tudi mnenja, ki jih organi izdajajo v določeni fazi postopka odločanja glede ratifikacije mednarodnih konvencij, pa čeprav so po svojem smislu le predlogi oziroma rešitve, ki še ne predstavljajo končne odločitve. Ne nazadnje so zahtevana mnenja izdelale inštitucije, ki so tudi same pravne osebe javnega prava in s tem zavezane postopati po ZDIJZ, zato tudi njih zavezuje načelo odprtosti delovanja iz 2. člena ZDIJZ. Posledično zahtevani dokumenti tudi zanje ne predstavljajo nobene izmed zakonskih izjem, zaradi katerih se dostop do informacij javnega značaja lahko zavrne.



## Izjema varstva tajnosti vira prijave

---

Prosilec je pri Inšpektoratu za okolje in prostor (organ) zahteval dostop do kopije anonimne prijave »črne gradnje«. Organ je zahtevo zavrnil s sklicevanjem na izjemo tajnosti vira prijave po 5.a členu ZDIJZ. Po stališču organa izjema tajnosti vira prijave varuje tako prijavitelja kot tudi vsebino prijave. **IP je z odločbo št. 090-1/2016 z dne 11. 2. 2016 odločil, da je organ preširoko tolmačil varovanje tajnosti vira, kot ga ureja Zakon o inšpekcijskem nadzoru v povezavi s 5.a členom ZDIJZ, in odločil, da tajnost vira prijave varuje zgolj prijaviteljevo zasebnost, ne pa tudi vsebine prijave.** Skladno s prvim odstavkom 16. člena ZIN so inšpektorji dolžni varovati vse vrste tajnosti, s katerimi se seznanijo pri svojem delu (npr. poslovne skrivnosti), drugi odstavek pa ureja tajnost vira prijave in drugih informacij. IP je zavzel stališče, da tajnost vira obsega zgolj varstvo prijaviteljeve zasebnosti, sama vsebina prijave pa je lahko varovana z drugo kategorijo varovanih informacij v skladu s prvim odstavkom 16. člena ZIN (npr. če je prijava poslovna skrivnost). Organ se je skliceval tudi na dve sodbi (na sodbo upravnega in na sodbo vrhovnega sodišča št. U 313/2004 in št. X Ips 775/2006), v katerih pa se ni odločalo o zadevah s področja dostopa do informacij javnega značaja, zato za konkretni primer nista bili relevantni. V skladu z zgoraj navedenim je IP pritožbi ugodil in prosilcu omogočil dostop do anonimne prijave.

**Z odločbo št. 090-190/2017 z dne 25. 9. 2017 je IP zavrnil pritožbo prosilke zoper odločbo, s katero je Ministrstvo za okolje in prostor (organ) zavrnilo njeno zahtevo za dostop do prijav, ki jih je vložila sama.** Organ je zahtevo prosilke zavrnil na podlagi tretjega odstavka 5.a člena ZDIJZ (varovanje tajnosti vira), na podlagi katerega organ prosilcu zavrne dostop do zahtevane informacije, če se zahteva nanaša na podatek, glede katerega zakon določa varovanje tajnosti vira. V konkretnem primeru so bile predmet presoje prijave v inšpekcijskem postopku, kjer varstvo vira prijave določa Zakon o inšpekcijskem nadzoru; skladno s slednjim je inšpektor dolžan varovati tajnost vira prijave in vira drugih informacij, na podlagi katerih opravlja inšpekcijski nadzor. IP je ugotovil, da je prosilka v konkretnem primeru zahtevala prijave, ki jih je sama vložila pri organu. Ker ZIN ne določa, da lahko prijavitelj z izjavo odveže inšpekcijski organ obveznosti varstva vira prijave, dolžnost varstva vira prijave skladno z ZIN obstaja ne glede na izjavo prosilke, da inšpekcijski organ odvezuje varovanja njenih prijav. IP je poudaril, da je zaradi narave postopka po ZDIJZ, kjer se ugotavlja prost dostop do dokumenta glede na fikcijo abstraktnega prosilca, treba ne glede na pravni interes oziroma status prosilca (načelo prostega dostopa po 5. členu ZDIJZ) o vsaki zahtevi odločiti enako, torej ne glede na to, kdo je zahtevo vložil. Ne glede na to, da je prosilka zahtevala prijave, ki jih je podala sama, je organ upravičeno v celoti zavrnil dostop na podlagi tretjega odstavka 5. a člena ZDIJZ, saj tudi delni dostop v konkretnem primeru ne bi bil mogoč brez razkritja varovanih informacij.



## Davčna tajnost

---

V odločbi št. 021-10/2007/4 z dne 18. 6. 2007 je IP odločal o pritožbi prosilca zoper Davčno upravo in slednji naložil posredovanje imen 9 podjetij (firm), ki so med letoma 2002 in 2005 koristila državno pomoč v obliki zmanjšanja davčne obveznosti iz davka na dobiček (dohodek) pravnih oseb po ZEC. Dostop do te informacije je bil na prvi stopnji zavržen zaradi obstoja izjeme po 5. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, torej zaradi davčne tajnosti. Za davčne postopke je značilno načelo tajnosti postopka, po katerem se podatki zavezancev za davek obravnavajo kot davčna tajnost v skladu z zakonom, ki ureja davčni postopek, in zakonom o obdavčenju ter drugimi splošnimi akti, ki urejajo pobiranje davkov. Pojem davčne tajnosti je opredeljen v 15. členu ZDavP-2, ki določa, da mora davčni organ kot zaupne varovati podatke, ki jih davčni zavezanec v davčnem postopku posreduje davčnemu organu, ter druge podatke v zvezi z davčno obveznostjo davčnih zavezancev, s katerimi razpolaga davčni organ, v 17. členu ZDavP-2 pa so urejeni ukrepi in postopki za varovanje davčne tajnosti pri davčnem organu. Tako je v 1. odstavku tega člena navedeno, da mora biti vsak podatek oziroma vsak dokument ali zbirka podatkov, ki vsebuje podatke, ki so davčna tajnost, vidno označen kot tak, razen če finančni minister s predpisom iz 5. odstavka tega člena določi drugače. IP je pregledal dokumenta, iz katerih izhaja zahtevana informacija, in sicer: Poročilo o državnih pomočeh za leto 2005 z dne 10. 4. 2006 in Poročanje o učinkih državnih pomoči, ki so jih bili deležni uporabniki ekonomske cone Koper leta 2004 z dne 15. 4. 2005; zadnji dokument ne vsebuje le podatkov o državni pomoči za leto 2004, ampak tudi za leti 2002 in 2003. Dokumenta sta imela oznako davčna tajnost v skladu s 17. členom ZDavP-2, tako da gre za izjemo iz 5. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ. Ker je prosilec zahteval podatke za leta od 2002 do 2005, to pomeni, da je davčni postopek zagotovo že pravnomočno končan, saj sicer ta podjetja zagotovo ne bi bila zajeta v poročilih iz let 2004 in 2006, ki ju je upravljavec državne pomoči, to je resorno pristojni organ, ki pripravi vsebino poročila in jo priglasil, posredoval Ministrstvu za finance RS na podlagi Zakona o spremljanju državnih pomoči. Ker je bil izpolnjen pogoj, ki ga zahteva 5. alineja drugega odstavka 6. člena ZDIJZ, je IP izvedel t. i. test interesa javnosti ter se pri tem osredotočil na pojem državne pomoči, ki je po zakonu opredeljen kot izdatki in zmanjšani prejemki države oziroma občine, ki pomenijo korist za prejemnika pomoči in mu zagotavljajo prednost pred konkurenti ter so namenjeni za financiranje in sofinanciranje programov v institucionalnih enotah, ki se ukvarjajo s tržno proizvodnjo blaga in storitev z namenom zagotavljanja določene konkurenčne prednosti, kot to opredeljuje 87. člen Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti. Oblike državne pomoči so različne, lahko gre za dotacije, posojila z nižjo obrestno mero, subvencionirane obresti, garancije, davčne olajšave, kar je predmet obravnavane odločbe, in druge. Nedvomno gre torej pri državni pomoči v obliki davčne olajšave po ZEC za razpolaganje s premoženjem vseh davkoplačevalcev, zato je participacija javnosti nujno potrebna. Zagotovitev nadzora javnosti je torej ključna. Javnosti je treba zagotoviti možnost nadzorovanja tako pravilnosti samega postopka odobritve uveljavljanja davčne olajšave nižjega plačila davka na dobiček po ZEC kot tudi upravičenost konkretnega pravnega subjekta, davčnega zavezanca, do tovrstne državne pomoči. Pridobljena konkurenčna prednost, črpana iz javnih sredstev, pomeni odpoved polnemu plačilu davka in zaradi tega pojmovno ne more biti zakrita. Slednje naj bi na državni ravni pripomoglo k večji zaposlitvi, h gospodarski rasti, saj je takšna pomoč

namenjena zlasti temu. Vse to pa vpliva na kakovost življenja in socialno varnost vseh državljanov Slovenije, zato interes javnosti zagotovo obstaja. Transparentnost zahtevanih podatkov pripomore zlasti k večji odgovornosti teh podjetij do državljanov Slovenije, zato je IP presodil, da je interes javnosti za razkritje teh podatkov večji od zaupnosti davčnega postopka, ter pritožbi prosilca ugodil.

**V odločbi št. 021-47/2008 z dne 22. 4. 2008 je IP ugodil pritožbi prosilca in Okrajnemu sodišču v Domžalah naložil, da mora prosilcu posredovati fotokopije zahtevane informacije. Prosilec je zahteval dokument, iz katerega izhaja, kdaj je sodišče dobilo plačano celotno kupnino za določeno nepremičnino, ki se je prodala na javni dražbi, ter kdaj, kako in kam je sodišče nakazalo kupnino upniku.** IP je ugotovil, da je izvajanje sodne oblasti (kamor sodi tudi dovolitev izvršbe in zavarovanja) del javnopravnih nalog organa in s tem spada v njegovo delovno področje. Stvarna pristojnost za vodenje postopka, po katerem sodišča opravljajo prisilno izvršitev terjatev na podlagi izvršilnih naslovov in verodostojnih listin, je v pristojnosti okrajnih sodišč, med katera sodi tudi organ. Prosilec je zahteval dostop do dokumentov, ki so nastali v izvršilnem postopku, v okviru katerega so upniki uveljavljali pravico do poplačila svoje terjatve s prodajo nepremičnine na javni dražbi. Dokumenta, iz katerih so izhajali odgovori na zastavljena vprašanja prosilca, sta bila Obvestilo o sprejeti gotovini in Plačilni nalog. IP je ugotovil, da je datum prejema kupnine za določeno nepremičnino informacija javnega značaja. Organ je bil zato dolžan prosilcu posredovati obvestilo o sprejeti gotovini in plačilni nalog iz spisa, iz katerega izhaja datum prejema kupnine. Ker je obvestilo o sprejeti gotovini vsebovalo tudi druge podatke, ki jih prosilec ni zahteval, jih je bil organ dolžan izbrisati. **Ker je eden izmed stranskih intervenientov zatrjeval, da se zahtevane informacije nanašajo na podatke, katerih razkritje bi pomenilo kršitev zaupnosti davčnega postopka ali davčne tajnosti skladno z zakonom, ki ureja davčni postopek, se je IP ukvarjal še z vprašanjem, ali zahtevani podatki sodijo pod to izjemo.** Pojem zaupnosti davčnega postopka je v celoti vezan na davčno tajnost. Na navedeno kaže tudi načelo tajnosti postopka iz 8. člena ZDavP-2, po katerem se podatki davčnih zavezancev obravnavajo kot davčna tajnost v skladu z zakoni, ki urejajo pobiranje davkov. Pojem davčne tajnosti je opredeljen v 15. členu ZDavP-2, ki določa, da mora davčni organ kot zaupne varovati podatke, ki jih davčni zavezanec v davčnem postopku posreduje davčnemu organu, ter druge podatke v zvezi z davčno obveznostjo zavezancev za davek, s katerimi razpolaga davčni organ. V skladu s 17. členom ZDavP-2, ki ureja ukrepe in postopke za varovanje davčne tajnosti pri davčnem organu, mora biti vsak podatek, dokument ali zbirka podatkov, ki vsebuje podatke, ki so davčna tajnost, vidno označen kot tak, razen če finančni minister s predpisom iz petega odstavka tega člena določi drugače. Na davčno tajnost se lahko sklicuje le državni organ, ki odloča v davčnem postopku. **IP je ugotovil, da stranski intervenient sicer sodi med organe, ki se na navedeno izjemo lahko sklicujejo, vendar pa dokumenti - odredbe, iz katerih izhajajo zahtevane informacije - niso bili označeni z oznako davčna tajnost; informacije je namreč v okviru izvršilnega postopka ustvaril organ, in ne stranski intervenient.** V obravnavanem primeru je bilo bistveno dejstvo, da zahtevana informacija ne posega v sam davčni postopek oziroma se ne nanaša na podatke, ki jih je zavezani organ oziroma stranski intervenient dolžan varovati kot zaupne. Šlo je zgolj za informacijo, da je konkretni stranski intervenient upnik in zato prejemnik

kupnine na določen tekoči račun. Takšna informacija ne razkriva konkretnega davčnega zavezanca, ki ga je v skladu z ZDavP-2 treba varovati. Upošteva je navedeno je IP ugotovil, da informacija o upniku in številki njegovega tekočega računa, ki izhaja iz odredbe v konkretni izvršilni zadevi, ne predstavljata izjeme davčne tajnosti.

**IP je z odločbo št. 090-278/2011/9 z dne 9. 2. 2012 zavrnil pritožbo prosilke zoper odločbo Vrhovnega sodišča, s katero je sodišče zavrnilo zahtevo za posredovanje podatkov, ki so bili pripravljene v zvezi s poslovanjem odvetnikov.** Organ je posredovanje zahtevanih podatkov zavrnil na podlagi 5. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, zato je IP v ugotovitvenem postopku presojal obstoj te izjeme ter v okviru postopka za pojasnila pozval Davčno upravo. Ta je pojasnila, da so podatki, ki jih zavezanec za davek v davčnem postopku posreduje davčnemu organu ter drugi podatki v zvezi z davčno obveznostjo zavezancev za davek, s katerimi razpolaga davčni organ, v skladu s 15. členom ZDavP-2 davčna tajnost. Iz te določbe izhaja, da davčni organ vse podatke, s katerimi razpolaga o posameznem davčnem zavezancu za davek, obravnava kot podatke, ki so davčna tajnost. Tako davčni organ kot davčno tajnost obravnava tudi podatke, ki jih pridobi od drugih organov in oseb, čeprav ti podatki neposredno pri teh organih nimajo zaupne narave. Davčna uprava je ob tem pojasnila, da bi, če bi bila zahteva za dostop do informacije javnega značaja glede »Baze podatkov« naslovljena nanjo, takšno zahtevo zavrnila na podlagi 5. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, ter dodala, da se posredovani podatki glede ukrepov in postopkov za varovanje davčne tajnosti pri davčnem organu obravnavajo skladno z določili 17. člena ZDavP-2. Pojasnila je tudi, da je glede na to, da je bila zahteva naslovljena na Vrhovno sodišče, treba upoštevati, da »Baza podatkov«, ki jo je pripravilo Vrhovno sodišče, sama po sebi ne more biti davčna tajnost, saj glede na določbo 15. člena ZDavP-2, to ne more samo ustvariti takšnih podatkov, vendar pa je treba upoštevati, da je vsebina »Baze podatkov« ustvarjena na podlagi poziva, ki je bil označen kot davčna tajnost. Če bi se razkrila vsebina posredovane »Baze podatkov«, bi se razkrila tudi vsebina poziva, ki vsebuje podatke, ki so davčna tajnost in so kot davčna tajnost tudi označeni. Davčna uprava je tudi opozorila, da osebe, ki so zaradi narave svojega dela prišle v stik s podatki, ki so davčna tajnost, teh podatkov ne smejo sporočiti tretjim osebam, razen v primerih, določenih z zakonom, niti jih ne smejo same uporabljati ali omogočiti, da bi jih uporabljale tretje osebe. **IP je v konkretnem postopku presojal, ali bi razkritje podatkov, ki jih zahteva prosilka, pomenilo kršitev zaupnosti davčnega postopka ali davčne tajnosti v skladu z ZDavP-2. Ugotovil je, da sicer držijo pritožbene navedbe prosilke, da organ dokumentu ne more dati oznake »davčna tajnost«, ker ni davčni organ, vendar ne držijo navedbe, da se na to izjemo organ ne more oziroma ne sme sklicevati. Ravno nasprotno, navedeno izjemo mora upoštevati vsak organ, zavezanec po ZDIJZ, v kolikor so predmet zahteve informacije, ki so kot davčna tajnost varovane po ZDavP-2. Iz 16. člena ZDavP-2 namreč jasno izhaja, da so podatke, ki predstavljajo davčno tajnost, dolžne varovati tudi druge osebe, ki so zaradi narave svojega dela prišle v stik z njimi (torej tudi Vrhovno sodišče).** Podatki, ki jih je organ posredoval Davčni upravi, predstavljajo podatke, ki ustrezajo definiciji iz prvega odstavka 15. člena ZDavP-2, po katerem niso varovani samo podatki, ki jih je zavezanec za davek v postopku posredoval davčnemu organu, ampak tudi drugi podatki v zvezi z davčno obveznostjo zavezancev za davek, s katerimi razpolaga davčni organ. Povsem jasno je bilo ugotovljeno, da so bili zahtevani podatki s strani organa pripravljene izključno na podlagi poziva Davčne uprave in izključno za namen opravljanja nalog



Davčne uprave. Po ugotovitvah IP so zahtevani podatki nedvomno vsebovali informacije, ki so bili v pozivu Davčne uprave označeni kot davčna tajnost in so bili v zvezi z davčno obveznostjo davčnih zavezancev, z njimi pa je razpolagal davčni organ. Podatki, ki so »v zvezi z davčno obveznostjo« namreč niso samo podatki o višini in vrsti davčne obveznosti, temveč tudi drugi podatki, tudi podatki, ki so lahko podlaga za odmero posameznega davka (npr. podatki, ki razkrivajo, katere storitve oziroma procesna dejanja je v konkretnem postopku opravil posamezen odvetnik). IP je tako v celoti sledil navedbam organa v izpodbijani odločbi, da gre za izjemo po 5. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ. V to ga je prepričalo tudi pojasnilo Davčne uprave. Namen izjeme po 5. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ je namreč varovanje podatkov, katerih razkritje bi pomenilo kršitev zaupnosti davčnega postopka ali davčne tajnosti v skladu z ZDavP-2, ne glede na to, kje oziroma pri katerem organu se podatki, ki ustrezajo temu kriteriju, nahajajo. IP pa se je opredelil tudi do testa interesa javnosti. Prosilka ni niti v zahtevi niti v pritožbi navedla nobenega dejstva, da bi bilo in zakaj bi bilo razkritje zahtevanih podatkov v javnem interesu, zato je IP ocenil, da organ ni imel nobene podlage, da bi sam ocenil, da so podani razlogi, ki terjajo uporabo določbe drugega odstavka 21. člena ZDIJZ. Pritožbena navedba, da je organ v tem delu nepopolno ugotovil dejansko stanje, tako po mnenju IP ni bila utemeljena. Prav tako po mnenju IP niso zdržale pritožbene navedbe prosilke, da bi organ moral najprej ugotoviti, ali so davčni postopki zoper odvetnike, za katere so bili posredovani podatki, že pravnomočno zaključeni, in če so zaključeni, presoјati, ali je podan interes javnosti za razkritje zahtevanih podatkov. Šele v primeru, če bi organ v postopku presoje javnega interesa v skladu z drugim odstavkom 21. člena ZDIJZ (do katerega pa v konkretnem primeru ni prišlo in tudi ni bilo nobene podlage, da bi moralo priti) prišel do ugotovitve, da je javni interes za razkritje zahtevanih podatkov močnejši od javnega interesa ali interesa drugih oseb za omejitve dostopa do zahtevanih informacij, bi organ presoјal, ali so davčni postopki zoper odvetnike, za katere so bili posredovani podatki, že pravnomočno zaključeni. IP je tako ugotovil, da v konkretnem primeru ni bil podan javni interes za razkritje podatkov, ki predstavljajo izjemo od prosto dostopnih informacij javnega značaja po 5. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ. Takšni odločitvi IP je sledilo tudi Upravno sodišče RS s sodbo št. I U 394/2012-19 z dne 21. 3. 2013.

**Z odločbo št. 090-60/2013/17 z dne 5. 7. 2013 je IP delno odpravil odločbo Davčne uprave RS in ji naložil posredovanje določenih delov zahtevanega poročila o opravljenem izrednem notranjem nadzoru glede dela konkretne javne uslužbenke v zvezi s postopkom odmere davka za določenega davčnega zavezanca.** Organ je zahtevo prosilke zavrnil s sklicevanjem na davčno tajnost, notranje delovanje organa in varstvo osebnih podatkov. Navajal je, da po prekritju podatkov, ki so davčna tajnost, zahtevano poročilo ne bi več predstavljalo informacije, ki jo zahteva prosilka. Organ je zatrjeval, da bi razkritje zahtevanega poročila povzročilo motnje v delovanju organa, predvsem v smislu učinkovitosti delovanja notranjega nadzora, saj bi bila njegova funkcija pomembno oslABLJENA zaradi zavedanja, da se pisna komunikacija ali dokumentacija lahko javno razkrijeta, četudi vsebujeta zgolj verjetne informacije in sume, ki so namenjeni seznanitvi vodstva zaradi izboljšanja delovnega procesa ali odprave drugih pomanjkljivosti. IP je ugotovil, da četudi je treba del zahtevanega poročila prekriti, ta še vedno predstavlja informacijo, ki jo zahteva prosilka. Glede podatkov, ki so označeni kot davčna tajnost, je IP sledil navedbam organa in pritožbo prosilke v tem delu zavrnil, ker gre za absolutno izjemo od prosto dostopnih informacij. Preostali del zahtevanega poročila pa

po mnenju IP ni vseboval izjem od prostega dostopa in jih je bil organ dolžan posredovati prosilki. Zahtevano poročilo je nedvomno nastalo v zvezi z notranjim delovanjem, vendar razkritje dokumenta ne bi povzročilo motenj pri delovanju oziroma dejavnosti organa. Iz dela zahtevanega poročila, ki se nanaša na ugotovitve o delu konkretne javne uslužbenke, ni bilo mogoče razbrati »občutljivih« internih informacij. Iz tega dela poročila tudi niso izhajali način dela in metodologija dela notranjega nadzora oziroma ugotovitve, ki bi bile povezane z internim delovanjem organa in bi lahko vplivale na delo oziroma dejavnost organa v prihodnje. Glede na to, da je zahtevano poročilo nastalo že leta 2011, je organ morebitne nepravilnosti že moral odpraviti, zato je bilo povsem neutemeljeno sklicevanje, da bi z razkritjem lahko nastala škoda, ker bi tak dokument davčnim zavezancem dal možnost, da bi izkoristili organizacijske in zakonske pomanjkljivosti, ki so bile ugotovljene v poročilu. Glede na to, da se podatki o davčnih tajnostih prekrijejo, razkritje preostalih zahtevanih podatkov ne more vplivati na konkretne postopke davčnega nadzora. Razkritje podatkov o tem, kakšne so bile ugotovitve notranjega nadzora v zvezi s postopanjem konkretnega javnega uslužbenca, ni moglo resno ogroziti procesa delovanja organa oziroma povzročiti motenj v njegovem delovanju. Za obstoj izjeme notranjega delovanja v skladu s sodno prakso ne zadostuje dokazni standard, »da je zelo verjetno«, da bi razkritje lahko pripeljalo do motenj, temveč dokazni standard »onkraj dvoma«. Nadalje je IP ugotovil, da v besedilu zahtevanega poročila ni drugih osebnih podatkov posameznice kot tisti, ki so v zvezi z njenim delom pri organu (ugotovitve posebnega internega nadzora glede odgovornosti javne uslužbenke pri izvajanju delovnih nalog, za katere je sklenila delovno razmerje v javnem sektorju, v povezavi z obravnavanjem posameznega davčnega zavezanca). Na podlagi tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ ti podatki niso varovani osebni podatki in kot taki ne predstavljajo izjeme po 3. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ. Namen tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ je tudi povečanje zavedanja javnih uslužbencev, da je njihovo delo javno in da ima javnost možnost nadzora nad njihovim delom v posameznih, konkretnih postopkih. Le tako se povečujeta odgovornost in transparentnost delovanja posameznih javnih uslužbencev, s tem pa tudi odgovornost in transparentnost delovanja organov javnega sektorja kot celote. Ob tem pa je IP poudaril, da je namen izjem po ZDIJZ (tudi izjeme varstva osebnih podatkov in izjeme davčne tajnosti) varstvo legitimnih interesov, ne pa prikrivanje morebitnih nepravilnosti pri delu posameznih javnih uslužbencev oziroma pomanjkljivosti delovnih postopkov pri organu kot celoti.



# Statistična tajnost

---

V zadevi št. 090-34/2013/6 z dne 26. 4. 2013 je IP odločal o pritožbi prosilca zoper odločbo Statističnega urada RS (organ), s katero je ta zavrnil dostop do podatka v zvezi z objavljeno ceno koruze za siliranje za oktober 2012, vključno z vsemi vhodnimi podatki (pridobljene cene proizvajalcev, cene odkupa ipd.), na podlagi katerih je organ določil to ceno. Pri zavrnitvi se je organ skliceval na izjemo varstva statistične tajnosti po 4. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, ki pravi, da organ prosilcu zavrne dostop do zahtevane informacije, če se zahteva nanaša na podatek, katerega razkritje bi pomenilo kršitev zaupnosti individualnih podatkov o poročevalskih enotah skladno z zakonom, ki ureja dejavnost državne statistike. Pojasnil je, da bi, če bi posredoval podatke, ki jih je zahteval prosilec, s tem omogočil posredno identifikacijo poročevalskih enot, ki so organu posredovale cene odkupa in druge podatke, na osnovi katerih organ določa povprečno ceno koruze za siliranje pri pridelovalcih v Republiki Sloveniji. Podatki, ki so osnova za izračun povprečnih cen kmetijskih pridelkov pri pridelovalcih v RS (količine, vrednosti in povprečne vrednosti na enoto odkupljenih ali prodanih kmetijskih pridelkov), se zbirajo z vprašalniki v okviru mesečnega statističnega raziskovanja o odkupu kmetijskih pridelkov in lesa ter mesečnega statističnega raziskovanja o prodaji kmetijskih pridelkov iz lastne pridelave. Te izpolnjujejo podjetja, zadruge in druge organizacije, ki odkupujejo pridelke neposredno od zasebnih pridelovalcev (kmetov) ali prodajajo pridelke iz lastne pridelave. IP je v pritožbenem postopku presojal, ali je zatrjevana izjema podana. Ugotovil je, da zakon, ki ureja dejavnost državne statistike, to je ZDSt, v 2. členu kot eno izmed temeljnih načel delovanja organa navaja načelo statistične zaupnosti. Varovanje informacij v sistemu državne statistike je tudi eno izmed mednarodnih strokovnih priporočil za izvajanje državne statistike, in sicer je določeno kot 5. načelo Kodeksa ravnanja evropske statistike (Evropska komisija, 2005, prenovljen 2011) in 6. načelo Temeljnih načel za delovanje uradnih statističnih institucij (Združeni narodi, 1992). Varovanje informacij in podatkov je namreč bistvenega pomena za zaupanje poročevalskih enot v državno statistiko, to zaupanje pa je ključno za doseganje primerne kakovosti statističnih podatkov. Nezaupanje bi namreč povzročilo netočno poročanje podatkov poročevalskih enot organu, posledica pa bi bila znižanje kakovosti statističnih podatkov. **IP je nadalje ugotovil, da bi v konkretnem primeru posredovanje katerega koli dela zahtevane dokumentacije omogočilo posredno identifikacijo poročevalskih enot, s čimer bi bilo kršeno načelo statistične zaupnosti, ki je, kot že rečeno, temeljno načelo delovanja organa.** Kot izhaja iz dokumentacije, ki jo je organ posredoval IP, je tudi Odbor za varstvo podatkov, ki se s problematiko varstva podatkov pri organu ukvarja kot svetovalno telo predstojnika organa, v okviru svojih pristojnosti obravnaval zahtevo prosilca in presodil, da bi s posredovanjem zahtevanih podatkov prosilcu lahko prišlo do identifikacije poročevalskih enot. To dejstvo še dodatno potrjuje pravilnost ugotovitve organa v izpodbijani odločbi glede obstoja podatkov, katerih razkritje bi pomenilo kršitev zaupnosti individualnih podatkov o poročevalskih enotah skladno z zakonom, ki ureja dejavnost državne statistike. Posledično je IP sledil odločitvi organa in je pritožbo prosilca zavrnil. Takšni odločitvi je pritrnilo tudi upravno sodišče s sodbo št. II U 247/2013-15 z dne 20. 11. 2013.



## O testu prevladujočega interesa javnosti

---

**Z odločbo št. 090-148/2012/8 z dne 19. 10. 2012 je IP odpravil odločbo Ministrstva za notranje zadeve in mu naložil posredovanje določenega dela mnenja o pridobitvi slovenskega državljanstva za konkretno posameznico.** Prosilka je od organa zahtevala dokumente o tem, ali je posameznica pridobila slovensko državljanstvo po postopku izredne naturalizacije. Organ je zapisal, da se vse listine, ki so sestavni del upravnega spisa v postopku sprejema v državljanstvo Republike Slovenije, nanašajo neposredno na določeno fizično osebo. Podatek o državljanstvu posameznika je osebni podatek, ki ga je ministrstvo dolžno posredovati le, če tako določa zakon ali če je podana privolitev posameznika. Zakon o državljanstvu Republike Slovenije pravne podlage za takšno posredovanje ne daje, zato je organ uporabil 3. točko prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, ki opredeljuje izjemo varstva osebnih podatkov, in dostop do zahtevanih informacij zavrnil. Nadalje je organ ugotovil, da delni dostop ni mogoč, ker omenjeni dokument vsebuje podatke iz dokazil, ki jih je stranka priložila v postopku sprejema v državljanstvo in so bili uporabljeni pri oblikovanju mnenja resornega organa. V kolikor bi jih organ prekril, bi prosilka prejela le dokument z navedbo resornega organa in navedbo kriterijev, ki izhajajo iz Uredbe. **IP je po pregledu zahtevanih dokumentov sicer ugotovil, da ti vsebujejo osebne podatke fizične osebe in izpolnjujejo kriterije za izjemo od prostega dostopa, vendar je nadalje izvedel tudi test interesa javnosti (drugi odstavek 6. člena ZDIJZ) in presodil, da javni interes za razkritje dokumentov iz postopka izredne naturalizacije pretehta nad interesom konkretne posameznice za omejitev dostopa do zadevnih dokumentov. Podelitev državljanstva po institutu izredne naturalizacije se namreč že po zakonski diktaciji izvaja zaradi posebnih državnih koristi (interesov).** Namenjen je posameznikom, ki prinašajo izjemen prispevek k družbenemu, gospodarskemu, znanstvenemu, kulturnemu ali drugačnemu razvoju Republike Slovenije ali k povečanju njenega mednarodnega ugleda oziroma prepoznavnosti. Njihovo delovanje je izjemno pomembno v različnih sferah družbenega (in ne zasebnega) življenja v Republiki Sloveniji, zato se mora njihova pravica do varstva osebnih podatkov v delu, ki se nanaša na izredno naturalizacijo, umakniti javnemu interesu, ki v tem primeru prevlada. V konkretnem primeru bi po presoji IP prepoved razkritja takšnih osebnih podatkov onemogočala nadzor javnosti nad tako občutljivim institutom, kot je institut izredne naturalizacije, ki naj bi ga izvršilna oblast uporabljala restriktivno in predvsem z veliko mero premišljenosti. Odprtost teh podatkov po mnenju IP vsekakor pripomore zlasti k večji odgovornosti države do državljanov Slovenije in k transparentnosti politike, ki jo država izvaja na področju podeljevanja državljanstva. Na koncu je IP pojasnil, da ni potrebe, da se s testom interesa javnosti odpirajo tudi osebni podatki, ki s samim institutom izredne naturalizacije posameznice niso v bistveni zvezi. Gre za podatke o njenem aktualnem državljanstvu, o datumu in kraju rojstva ter o naslovu bivališča, ki jih mora organ ob posredovanju dokumentacije prekriti.

**Z odločbo št. 090-190/2012/14 z dne 30. 10. 2012 je IP delno odpravil odločbo Mestne občine Maribor in ji naložil posredovanje pretežnega dela pogodbe z Iskra sistemi, d. d., glede postavitve radarjev.** Novinar je od Mestne občine Maribor zahteval vpogled v razpisno ponudbo in fotokopijo pogodbe iz postopka javno-zasebnega partnerstva »Nadgradnja in avtomatizacija cestnega prometa v Mestni občini Maribor« med Mestno občino Maribor in Iskra sistemi, d. d. Organ je zahtevo v celoti zavrnil s sklicevanjem na izjemo

poslovne skrivnosti, saj naj bi bili celotna pogodba in ponudba s strani pogodbenega partnerja označeni kot poslovna skrivnost. IP je najprej ugotovil, da so izpolnjeni pogoji za obstoj poslovne skrivnosti po subjektivnem kriteriju iz prvega odstavka 39. člena ZGD-1. Dokument je bil označen kot poslovna skrivnost s pisno odredbo (izrecnim pogodbenim določilom v pogodbi in posebej še v sklepu o varovanju poslovne skrivnosti), s to odredbo so bile seznanjene osebe, ki so poslovno skrivnost dolžne varovati, informacija pa je bila kot poslovna skrivnost določena že pred podpisom pogodbe. Kljub temu pa je bilo treba ugotoviti, da pogodba in ponudba vsebujeta tudi nekatere podatke, ki so javni že na podlagi zakona in zato po določbi tretjega odstavka 39. člena ZGD-1 ne morejo predstavljati poslovne skrivnosti. Zakon o javno-zasebnem partnerstvu določa, da se javno-zasebno partnerstvo izvaja v javnem interesu in da je njegov namen zagotoviti preglednost, konkurenčnost, nediskriminatornost in poštenost postopkov nastajanja ter sklepanja in izvajanja posameznih oblik javno-zasebnega partnerstva. Vsakdo, ki želi skleniti pogodbo s subjektom javnega prava, se mora podrediti posebnemu načinu sklepanja pravnih poslov, ponudniki pa se morajo zavedati posebnega zakonskega režima glede sklepanja tovrstnih pogodb in ne morejo pričakovati absolutnega varstva svojih podatkov. Javnost podatkov določa tudi ZJN-2, saj drugi odstavek 22. člena določa, da so ne glede na varstvo podatkov (tudi če gre za poslovno skrivnost) vedno javni podatki količina iz specifikacije, cena na enoto, vrednost posamezne postavke in skupna vrednost iz ponudbe, v primeru merila ekonomsko najugodnejše ponudbe pa tisti podatki, ki so vplivali na razvrstitev ponudbe v okviru drugih meril. Po mnenju IP podatki, ki izkazujejo, da je izbrani ponudnik izpolnil osnovne pogoje javnega razpisa in da je ponudil rešitev, ki je bila ekonomsko najugodnejša, ne morejo predstavljati poslovne skrivnosti. Upoštevati je treba tudi določbo tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ, ki med drugim pravi, da se ne glede na morebitne izjeme (tudi izjemo poslovne skrivnosti) dostop do zahtevane informacije dovoli, če gre za podatke o porabi javnih sredstev. Čeprav organ iz mestnega proračuna zasebnemu partnerju ni neposredno izplačal nobenih sredstev, pa iz sklenjene pogodbe izhaja, da se bo predmet pogodbe nedvomno financiral iz javnih sredstev, in sicer iz sredstev izterjanih glob. Ne nazadnje pa je lahko poslovna skrivnost samo nekaj, kar ni znano širšemu krogu ljudi, ne pa podatki, ki so bili obravnavani na javni seji mestnega sveta in so še vedno prosto dostopni na svetovnem spletu (podatki iz predloga Akta o javno-zasebnem partnerstvu in pravne študije izvedbe partnerstva). **Za določen del dokumentov, za katere zakonodaja ne določa javnosti in so zato veljavno opredeljeni kot poslovna skrivnost, pa je IP ocenil, da jih je treba razkriti na podlagi drugega odstavka 6. člena ZDIJZ, na podlagi prevladujočega interesa javnosti. V konkretni zadevi je sklenitev javno-zasebnega partnerstva za projekt »Nadgradnja in avtomatizacija cestnega prometa v MO Maribor« v lokalni skupnosti in tudi v širši javnosti sprožila številne dileme in vprašanja, ki so predmet razprav v okviru uradnih institucij (npr. v okviru Mestnega sveta Maribor), v medijih, pa tudi v širši javnosti. Gre za tematiko, ki ni povezana samo z vprašanjem, ali je bila sklenitev predmetnega javno-zasebnega partnerstva transparentna in gospodarna z vidika porabe javnih sredstev, ampak se v javnosti pojavljajo številne dileme in vprašanja v zvezi s pravicami in obveznostmi, ki iz tega javno-zasebnega partnerstva izhajajo za posameznike.** Dejstvo je namreč, da predmetno javno-zasebno partnerstvo, katerega temeljni cilj je povečanje prometne varnosti za vse udeležence v prometu, vključuje tudi postavitev radarjev za nadzor hitrosti, predmet nadzora pa so fizične osebe oziroma udeleženci v prometu. IP je poudaril, da so pooblastila nadzornih organov in pravice udeležencev prometa urejeni že v Zakonu o pravilih cestnega

prometa, če pa občina sklene javno-zasebno partnerstvo, ki poseže v izvrševanje teh pravic in obveznosti, imajo posamezniki, ki so subjekti tega nadzora, zagotovo pravico do celovitih in popolnih informacij v zvezi s tem. Gre zlasti za informacije o tem, s kakšnimi samodejnimi napravami za nadzor se jih nadzira, kako sistem deluje, kakšne so obveznosti glede vzdrževanja tehnične brezhibnosti, katere podatke sistem zbira in kdo do njih lahko dostopa oziroma jih obdeluje ter kakšne obveznosti ima v zvezi s tem zasebni partner oziroma kakšne pravice je nanj prenesla občina kot javni partner. Prav tako je v javnem interesu vprašanje, kakšne odgovornosti je občina prevzela v okviru javno-zasebnega partnerstva oziroma kakšne pristojnosti je prenesla na subjekt zasebnega prava na tako pomembnem področju, kot je urejanje in varnost cestnega prometa. Zaradi prevladujočega interesa javnosti je IP odločil, da mora organ razkriti dele pogodbe, ki predstavljajo obveznosti zasebnega partnerja, obveznosti javnega partnerja, vzdrževanje in upravljanje sistema ter delovanje prekrškovnega sistema. V preostalem delu je IP odločil, da javni interes ne prevlada in da je treba dostop do informacij, ki predstavljajo poslovno skrivnost, zavrniti.

**IP je z odločbo št. 090-49/2013/5 z dne 6. 5. 2013 delno odpravil odločitev Komisije za preprečevanje korupcije in ji naložil posredovanje tonskega posnetka razgovora s predsednikom ene izmed parlamentarnih strank, ki je nastal v postopku priprave Zaključnega poročila o nadzoru nad premoženjskim stanjem predsednikov parlamentarnih strank (v nadaljevanju zaključno poročilo).** Pri zavrnitvi zahteve se je organ skliceval na izjemo varstva sodnega postopka. V času odločanja organa o zahtevi za dostop do predmetnega dokumenta Upravno sodišče RS namreč še ni odločilo o tožbi zoper zaključno poročilo. IP ni sledil argumentom organa. Ta v izpodbijani odločbi namreč ni pojasnil, v čem naj bi bila vsebina zahtevanega posnetka drugačna od že javno objavljene vsebine, ki izhaja iz dela zaključnega poročila, ki se nanaša na konkretnega predsednika ene izmed parlamentarnih strank, in kakšne škodljive posledice bi imelo razkritje tega dela posnetka za izvedbo postopka pred Upravnim sodiščem RS. Pri tem je pomembno vedeti, da je sodišče zavrnilo predlog za začasno odredbo za odstranitev zaključnega poročila s spletnih strani organa. To pomeni, da zaključno poročilo ostaja javno dostopno, ker sodišče ni štelo, da je z njegovo javno objavo povzročena kakršna koli škoda, torej tudi ne nevarnost za izvedbo konkretnega sodnega postopka. IP je zaključil, da zatrjevana izjema ni podana. IP je v nadaljevanju ugotovil, da gre za interni dokument, ki lahko predstavlja izjemo od javno dostopnih informacij zaradi varstva notranjega delovanja organa. Dejstvo je namreč, da seje senata organa niso javne in da potekajo v zaupnem duhu in (upoštevaje veljavne zakonske podlage) ob pričakovanju, da bo njihova vsebina ostala zaupna. Razkrivanje tovrstnih dokumentov torej lahko povzroči motnje pri delu organa, saj se je treba zavedati, da udeleženci tovrstnih zaslišanj organa ne bi posredovali vseh odgovorov oziroma ne bi navedli vseh dejstev, če bi vedeli, da bo njihovo zaslišanje v celoti prosto dostopno javnosti. **Kljub temu pa je zahtevani posnetek treba razkriti javnosti, ker za to obstaja prevladujoč javni interes. V konkretnem primeru je imelo zaključno poročilo o nadzoru nad premoženjskim stanjem predsednikov parlamentarnih strank pomembne in daljnosežne politične posledice za celotno Republiko Slovenijo. Objava zaključnega poročila je privedla do zamenjave vlade, o tem so v javnosti tekle številne razprave, med drugim tudi široka javna razprava o integriteti obravnavanih javnih funkcionarjev ter njihovem odnosu do organa in njegovih ugotovitev. Zaključno poročilo kot tako predstavlja nekatere dejanske ugotovitve, iz zahtevanega zvočnega posnetka pa poleg tega izhaja tudi informacija o tem, kako**



je pred senatom organa tekel postopek, ali so bile določene ugotovitve organa obravnavanemu javnemu funkcionarju predstavljene, kakšen je bil njegov subjektivni odnos do teh ugotovitev in, ne nazadnje, kakšen je bil njegov subjektivni odnos do organa kot do neodvisnega državnega organa. V javnosti se je v zvezi z zaključnim poročilom razvila širša javna razprava glede vprašanja politične odgovornosti nosilcev javnih funkcij in tudi glede konkretnega javnega funkcionarja, ki je župan največjega slovenskega mesta. Ne nazadnje se je ta javni funkcionar tudi sam večkrat javno izrekel tako glede same vsebine zaključnega poročila kot tudi glede poteka postopka pred organom, v javnosti pa je bilo mogoče v zvezi s tem zaslediti očitke, da obravnavanim zavezancem ni bila dana možnost sodelovanja v postopku oziroma možnost predložitve vseh dokazov. Konkretno zaključno poročilo odpira pomembno vprašanje politične odgovornosti javnih funkcionarjev, odprta razprava o tem vprašanju pa prispeva k dvigu politične kulture v Sloveniji, k razvijanju politične odgovornosti, h krepitvi integritete javnih funkcionarjev in javnih uslužbencev ter k spodbujanju odgovornega vodenja postopkov pred državnimi organi in transparentnega odločanja. Za celovito razumevanje zaključnega poročila, za odprto javno razpravo o integriteti javnih funkcionarjev v konkretnem primeru in na splošno ter za razpravo o transparentnosti vodenja postopkov in odločanja pred tako pomembnim državnim organom, kot je organ v konkretnem primeru, so pomembne tudi informacije, ki jih vsebuje zahtevani posnetek. Upošteva vse navedeno je IP ugodil pritožbi prosilcev ter v konkretnem primeru odločil, da zahtevani tonski posnetek sicer predstavlja izjemo od prosto dostopnih informacij javnega značaja, vendar gre za informacijo, katere razkritje je v javnem interesu.

**Z odločbo št. 090-7/2018/3 z dne 28. 3. 2018 je IP delno ugodil pritožbi prosilca, novinarja Dnevnika, in Ministrstvu za gospodarski razvoj in tehnologijo naložil, da mu posreduje Pogodbo o izvedbi strateške investicije na razvojnem območju Magna-2017-MG z dne 17. 10. 2017, pri čemer je dolžan prekriti varovane osebne podatke.** Organ je dostop do omenjene pogodbe zavrnil, pri čemer se je skliceval na poslovno skrivnost. V pritožbenem postopku je IP ugotovil, da je organ predmetno pogodbo po subjektivnem kriteriju pravilno opredelil kot poslovno skrivnost stranskega udeleženca, vendar pa jo je dolžan posredovati prosilcu na podlagi drugega odstavka 6. člena ZDIJZ, ker javni interes za razkritje zahtevane pogodbe prevlada nad interesom stranskega udeleženca, da ohrani varstvo poslovne skrivnosti. Pri izvedbi testa javnega interesa je IP izhajal iz narave pojma interesa javnosti, ki je abstraktne in splošne narave. Kaže se predvsem kot zahteva po preglednosti, odprtosti delovanja in v zavezi organov javnega sektorja, da delujejo odgovorno in skrbno pri odločanju o pomembnih javnih zadevah in pri porabi javnih sredstev. Kaže se tudi v pravici posameznikov do obveščенosti, do tega, da so seznanjeni z odločitvami organov javnih oblasti, še posebej, če te posegajo v njihove pravice in obveznosti, v tem, da mora imeti javnost pri pomembnih družbenih temah dovolj informacij, če naj bi sodelovala v odprti javni razpravi. **V konkretnem primeru strateška investicija, na izvedbo katere se nanaša zahtevana pogodba, namreč ni bila zgolj predmet medijske pozornosti, ampak je v lokalni skupnosti in tudi v širši javnosti sprožila številne dileme in vprašanja (npr. ali je bila sklenitev zahtevane pogodbe transparentna in gospodarna z vidika porabe javnih sredstev; katere pravice in obveznosti iz te pogodbe izhajajo za pogodbene stranke; kako bi investicija vplivala na okolje in posledično na zdravje ljudi in kvaliteto njihovega življenja; kolikšen bo finančni učinek za državo ali občino).** Da bi javnost lahko sodelovala v odprti javni razpravi v zvezi z obravnavano strateško investicijo, mora imeti pravico do celovitih

in popolnih informacij, med katere sodijo tudi informacije iz zahtevane pogodbe. Po presoji IP ima javnost zato zagotovo pravico do celovitih in popolnih informacij v zvezi z vsemi okoliščinami, zaradi katerih so bili pri odločitvi oblasti za izvedbo obravnavane strateške investicije gospodarski interesi in interesi skladnega regionalnega razvoja postavljeni pred okoljske interese ter posledično pred zdravje in kvaliteto življenja ljudi. Te okoliščine so med drugim tudi to, kako so pogodbenne stranke uredile medsebojne pravice in obveznosti ter kakšne so zaveze investitorja, kar pa so bistvene vsebine zahtevane pogodbe. Po pregledu vsebine pogodbe je IP ugotovil, da ta vsebuje podatke, ki so javni že po zakonu, podatke, ki posredno oziroma pogojno predstavljajo podatke o porabi javnih sredstev in kažejo na to, da ima pod določenimi pogoji zahtevana pogodba tudi finančni učinek za državo oziroma občino. IP je ugotovil, da je konkretna investicija nedvomno povezana s porabo javnih sredstev in da tudi zato zagotovo obstaja močan javni interes za seznanitev z zahtevano pogodbo. Hkrati IP ni zaznal, da bi bili v pogodbi neposredno navedeni podatki, ki se običajno označujejo kot poslovna skrivnost (npr. pomembne podrobnosti o sredstvih in tehnologijah proizvodnje (kapacitete, struktura delovnih sredstev, finančni položaj in »know-how«), ki jih družba uporablja za doseganje prednosti na trgu). Zahtevana pogodba se torej strogo nanaša le na tiste vsebine, za katere ima podlago v ZZPISI in Sklepu Vlade. Vse to je IP pripeljalo do zaključka, da javni interes za razkritje zahtevane pogodbe prevlada nad interesom stranskega udeleženca, da ohrani varstvo poslovne skrivnosti. IP je tudi ugotovil, da omejitev gospodarske pobude stranskega udeleženca v konkretnem primeru preneha vse tri vidike t. i. strogega testa sorazmernosti, kar pomeni, da je ustavno dopustna. Pri tehtanju sorazmernosti konkretnega posega v načelo svobodne gospodarske pobude, do katerega pride zaradi uresničitve pravice prosilca, da se seznanijo z informacijo javnega značaja, je v konkretnem primeru treba dati prednost slednji. Pri tem gre namreč le za delno omejitev gospodarske pobude, ki je posledica specifičnosti pogodbenih razmerij med pravno osebo javnega prava in pravno osebo zasebnega prava, na katero bi stranski udeleženec mogel in moral računati že v trenutku, ko se je odločil, da stopi v poslovno razmerje z državo oziroma občino, kot je pojasnjeno že zgoraj. Poudariti je treba, da se z razkritjem zahtevane pogodbe javnost seznanijo le s podatki o medsebojnih razmerjih pogodbenih partnerjev, katerih okvirna vsebina je določena že z ZZPISI, vse druge informacije v zvezi z izvedbo obravnavane strateške investicije, ki so dejansko res pomembne za njegov tržni položaj in jih zahtevana pogodba ne vsebuje, pa stranski udeleženec lahko neomejeno varuje kot poslovne skrivnosti. Po drugi strani prosilec do zahtevanih informacij ne more priti po nobeni drugi poti in torej nima druge možnosti za izvrševanje svoje pravice. Poleg same informiranosti javnosti pa razkritje zahtevane pogodbe prinaša tudi javno korist, saj zagotavlja preglednost dela in odgovornost javnega sektorja ter s tem zmanjšanje možnosti neodgovornega sprejemanja političnih in strokovnih odločitev v zvezi z obravnavano strateško investicijo.



## Okoljski podatki

---

IP je v združenem pritožbenem postopku dveh prosilcev z odločbo št. 090-212/2010/18 z dne 11. 3. 2011 Agenciji za radioaktivne odpadke naložil, da prosilcema posreduje fotokopijo zahtevanega dokumenta s prekritimi podatki, ki predstavljajo poslovno skrivnost. Prosilca sta zahtevala fotokopijo Programa razgradnje Nuklearne elektrarne Krško in ravnanja z nizko in srednje radioaktivnimi odpadki in izrabljenim jedrskim gorivom z letnico 2010, skupaj s prilogami, a je organ njuno zahtevo v celoti zavrnil. IP je ugotovil, da sklep organa o določitvi zahtevanega dokumenta za poslovno skrivnost ni bil sprejet skladno z Zakonom o gospodarskih družbah, saj je bil sprejet za nazaj, torej po tem, ko sta prosilca dokumente že zahtevala. Vendar pa so bili določeni deli zahtevanega dokumenta pravilno označeni kot poslovna skrivnost v pogodbi med NEK, d. o. o., in Siempelkamp NIS (stranskim udeležencem). Glede dostopa do tega dela dokumenta je IP odločil, da ga mora organ prekriti z uporabo instituta delnega dostopa. IP je še ugotovil, da v preostalem, neoznačenem delu dokumenta ni podana izjema poslovne skrivnosti po objektivnem kriteriju, predvsem zato, ker je bil dokument posredovan izven kroga poslovanja organa brez omejitev oziroma sprejetih ukrepov za zavarovanje zaupnosti informacij v dokumentu. IP je ugotovil tudi, da so predmet poslovne skrivnosti lahko samo podatki, ki pomenijo konkurenčno prednost podjetja, organ pa pri izdelavi zahtevanega dokumenta sploh ne nastopa na trgu, ampak izvaja obvezno državnogospodarsko javno službo. IP je v nasprotju s sklicevanjem organa ugotovil, da ni podana izjema dokumenta v postopku izdelave iz 9. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, saj ni izpolnjen noben od treh zahtevanih pogojev za obstoj omenjene izjeme. Skladno z Uredbo o posredovanju in ponovni uporabi informacij javnega značaja je zahtevani dokument že zaključen in tako ne šteje za dokument v postopku izdelave. V konkretnem primeru gre za vsebinsko zaokroženo besedilo, ki ga je izdelala in s podpisi tudi formalno zaključila Projektna skupina skupaj z direktorjema APO in organa. Tudi če bi šlo za dokument v izdelavi, organ ni izkazal nastanka škode v primeru razkritja dokumenta javnosti. Zgolj dejstvo, da bi razkritje in interpretacija variantnih podatkov dokumenta povzročila napačno razumevanje in otežila postopek usklajevanja in sprejemanja s strani obeh vlad, ne zadošča za obstoj elementa napačnega razumevanja vsebine dokumenta. **V konkretni zadevi pa je bilo pomembno tudi vprašanje, ali je podatke v zahtevanem dokumentu mogoče opredeliti kot podatke glede emisij v okolje, odpadkov, nevarnih snovi v obratu ali podatke iz varnostnega poročila in druge podatke, za katere tako določa zakon, ki ureja varstvo okolja. Dostop do takšnih podatkov se namreč na podlagi 2. alineje tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ dovoli ne glede na morebitne izjeme od prostega dostopa do informacij javnega značaja** (v konkretnem primeru ne glede na izjemo poslovne skrivnosti, ki je podana glede določenega dela dokumenta). IP je ugotovil, da so podatki o nizko in srednje radioaktivnih odpadkih ter o izrabljenem jedrskem gorivu okoljski podatki; opredeljeni so celo kot radioaktivni odpadki. Določeni podatki iz zahtevanega dokumenta pa niso v neposredni zvezi s podatki glede emisij v okolje, odpadkov, nevarnih snovi v obratu v zvezi z razgradnjo NEK (npr. podroben tloris NEK, nekateri osebni podatki udeleženi v pripravi programa razgradnje NEK), zato se izjeme varstva poslovnih skrivnosti in osebnih podatkov lahko nanašajo na ta del dokumenta. IP je na koncu ugotovil še, da zahtevani dokument ne predstavlja varovanega avtorskega dela, saj gre za uradno besedilo iz upravnega področja (izključitev iz avtorskopравnega varstva), zaradi česar mora organ prosilcu posredovati fotokopijo tega dokumenta.

**Z odločbo št. 090-66/2013/9 z dne 29. 5. 2013 je IP delno odpravil odločbo Agencije za radioaktivne odpadke in ji naložil posredovanje Priročnika vodenja projekta nizko in srednje radioaktivnih odpadkov, pri čemer je bil organ dolžan prekriti varovane osebne podatke.** Organ je zahtevo prosilca zavrnil in navedel, da je zahtevani priročnik gradivo internega značaja in opredeljuje notranje postopke pri organu. Gre za vsebine, ki so del t. i. »know howa« organa in se kot take štejejo za poslovno skrivnost. Priročnik ne vsebuje okoljskih vsebin, temveč zgolj opise procesov in postopkov, ki jih je treba izvesti v zvezi z vodenjem projekta odlagališča. IP je presojal, ali zahtevani dokument predstavlja izjemo po 2. točki 1. odstavka 6. člena ZDIJZ, in ugotovil, da ni izkazan obstoj poslovne skrivnosti po subjektivnem kriteriju (1. odstavek 39. člena Zakona o gospodarskih družbah), saj za zahtevani dokument ne obstaja odredba o tem, kateri podatki se štejejo za poslovno skrivnost. Zahtevani priročnik prav tako ne prestane škodnega testa poslovne skrivnosti, kot ga določa 2. odstavek 39. člena ZGD-1 (po objektivnem kriteriju). Poudariti je treba, da so predmet poslovne skrivnosti lahko samo podatki, ki pomenijo konkurenčno prednost podjetja, organ pa pri izdelavi zahtevanega priročnika sploh ne nastopa na trgu, ampak izvaja javno službo ravnanja z radioaktivnimi odpadki, ki je urejena z Zakonom o varstvu pred ionizirajočimi sevanji in jedrski varnosti, zaradi česar na tem področju niti nima konkurentov niti ni mogoče govoriti o morebitni škodi za konkurenčni položaj organa. Poleg tega se delo organa na tem področju financira iz javnih sredstev (iz sredstev Sklada NEK), zato podatki, ki pri izvajanju te naloge nastanejo, ne morejo biti poslovna skrivnost, saj bi bilo to v nasprotju s 3. odstavkom 39. člena ZGD-1 v povezavi s 3. odstavkom 6. člena ZDIJZ. V konkretnem primeru tudi ni moč govoriti o obstoju izjeme iz 9. točke 1. odstavka 6. člena ZDIJZ, saj zahtevani priročnik ni več v postopku izdelave pri organu ter ni več predmet posvetovanja znotraj organa. Gre za celovit in tehnično dokončno izdelan dokument, ki sicer lahko predstavlja le različico tiste verzije priročnika, ki bo v posameznih fazah projekta odlagališča tudi dejansko uporabljena, vendar to ne spremeni dejstva, da gre za dokončan dokument. Glede obstoja škode zaradi napačnega razumevanja vsebine dokumenta s strani javnosti pa je dokazno breme na organu, ki je ta element obravnavane izjeme zatrjeval zgolj na abstraktni ravni. Zaskrbljenost zaradi morebitnega napačnega razumevanja je mogoče odpraviti na druge načine, ki ne ovirajo dostopa do zahtevanih informacij, npr. s pojasnili. Seznanitev javnosti z zahtevanim dokumentom bi tako celo pripomogla, da bi javnost pravilno razumela zahtevani dokument ter lažje sodelovala pri ustrezni ureditvi odlagališča. Četudi bi bilo zahtevani priročnik mogoče opredeliti kot katero izmed izjem od prostega dostopa do informacij, bi bilo javnosti treba omogočiti dostop na podlagi 3. odstavka 6. člena ZDIJZ, ker gre za podatke o porabi javnih sredstev in za okoljske podatke. Tako izdelava zahtevanega priročnika kot tudi projekt odlagališča, ki je vsebina tega priročnika, sta financirana z javnimi sredstvi. Hkrati so podatki v zahtevanem priročniku podatki o nizko in srednje radioaktivnih odpadkih (v nadaljevanju NSRAO) ter podatki, ki so neposredno in neločljivo povezani s to vrsto podatkov (npr. pravne podlage za ravnanje s temi odpadki, namen in cilj projekta odlagališča teh odpadkov, finančni okvir in izdelki druge faze projekta, organiziranost projekta in ključni procesi njegove izvedbe), saj temeljijo na realnih in predvidenih podatkih o NSRAO v zvezi z odlagališčem in jih ni mogoče ločiti od te vrste podatkov, saj skupaj tvorijo neločljivo celoto. Gre torej za priročnik, ki opisuje procese, ki se bodo izvajali v projektu odlagališča NSRAO, ki pa jih ni bilo mogoče oblikovati brez podatkov glede emisij v okolje, odpadkov, nevarnih snovi v obratu. Brez teh podatkov tudi ni bilo mogoče določiti faz, organizacije, namenov in ciljev projekta ter posledično tudi finančnih okvirov. Zahtevani dokument vsebuje

procesne in postopke, ki jih je treba izvesti v zvezi z vodenjem projekta odlagališča NSRAO, iz česar izhaja, da ta dokument vsebuje podatke glede NSRAO. Upošteva definicije pojmov iz 3. člena Zakona o varstvu okolja, ki med temeljnimi načeli določa načelo sodelovanja in načelo javnosti, je IP ugotovil, da so podatki o NSRAO okoljski podatki, ki se nanašajo na odpadke, ker gre za določene snovi oziroma predmete, ki jih bo njegov povzročitelj ali druga oseba, ki bo imela snov oziroma predmet v posesti, zavrzel. **Vsebinsko zahtevanega priročnika torej predstavljajo podatki glede nevarnih snovi, odpadkov in emisij. Dostop do takšnih podatkov se na podlagi druge alineje 3. odstavka 6. člena ZDIJZ dovoli ne glede na določbe 1. odstavka 6. člena ZDIJZ, ki opredeljujejo izjeme od prostega dostopa do informacij javnega značaja.** ZDIJZ je z omenjeno določbo postavil zakonsko predpostavko, da je prevladujoč interes javnosti za razkritje podatkov podan vselej, kadar gre za podatke glede emisij v okolje, odpadkov, nevarnih snovi v obratu ali za podatke iz varnostnega poročila in druge podatke, za katere tako določa zakon, ki ureja varstvo okolja. Na ta način je zakonodajalec razširil pravice, ki jih zagotavlja 2. odstavek 6. člena ZDIJZ, saj izkazovanje in dokazovanje prevladujočega interesa javnosti v takih primerih ni potrebno. IP je zaključil, da na podlagi druge alineje 3. odstavka 6. člena ZDIJZ vsebina zahtevanega priročnika ne sme biti izvzeta iz prostega dostopa, kar pomeni, da je zahtevani priročnik tudi iz tega vidika prosto dostopna informacija javnega značaja. Organ je zato prosilcu dolžan posredovati zahtevani priročnik, prekriži pa mora varovane osebne podatke.

**IP je z odločbo št. 090-263/2014 z dne 28. 11. 2014 Občini Ilirska Bistrica naložil, da prosilcu omogoči vpogled in posreduje študijo vplivov hrupa na okolje in zdravje prebivalcev v Občini Ilirska Bistrica.** Organ se je v izpodbijani odločbi pri zavrnitvi zahteve prosilca skliceval na izjemo iz 9. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ. S takim dokončnim dokumentom, kot ga je zahteval prosilec, organ namreč ne razpolaga oziroma ga v času zahteve nima; obstoječi dokument se še dopolnjuje. Razkritje bi lahko povzročilo napačne predstavitve in razumevanje podatkov ter pritiske javnosti, otežena bi bila tudi morebitna nadaljnja nadgraditev dokumenta. V pritožbenem postopku je IP ugotovil, da organ razpolaga s študijo vplivov hrupa na okolje in zdravje prebivalcev v Občini Ilirska Bistrica v materializirani obliki. Informacijo javnega značaja v smislu 4. člena ZDIJZ predstavlja kakršna koli vsebina – informacija v materializirani obliki, tudi če je ta še v fazi nezaključenega dokumenta, osnutka, neformalnega zapisa, zabeležke ipd. Zahtevana informacija tako izpolnjuje kriterije za obstoj informacije javnega značaja po 4. členu ZDIJZ. V zvezi z zatrjevano izjemo iz 9. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ je IP ugotovil, da je zahtevana študija zaključena, podane so določene ugotovitve, študijo so tudi podpisale odgovorne osebe izvajalca in posredovana je bila organu, zato ne gre več za dokument v nastajanju v smislu navedene izjeme. Poleg tega gre za dokument, ki ga je Zavod za zdravstveno varstvo Koper kot pripravljavec in avtor dokumenta že v celoti zaključil in posredoval organu. Avtor študije je zunanji izvajalec, pri čemer organ ni predviden kot (so)avtor oziroma (so)pripravljavec dokumenta niti ni predvideno, da bi organ dokument lahko vsebinsko sam dopolnjeval, zato ta že po naravi stvari ni v postopku izdelave pri organu, prav tako ni predmet posvetovanja v organu. Argument, da bo organ potencialno izdal naročilo za dopolnitev študije, če in ko bo imel za to razpoložljiva denarna sredstva (ko bo sprejet proračun za leto 2014), ne zdrži resne pravne presoje. Tudi če bo organ izdal naročilo za nove, dodatne študije, bo vsaka nova študija predstavljala nov, samostojen dokument, nikakor pa ne bo šlo za nadgraditev oziroma dopolnitev dokumenta, ki je predmet presoje v konkretni zadevi. Ta je bil namreč s

tem, ko je bil podpisan s strani osebe, pooblaščenca za njegovo pripravo, in posredovan organu, vsebinsko zaključen. Vsebina konkretne študije, ki jo je organ prejel, je zaključena in bo ostala ista. Tudi če bi inštitucija, ki je študijo posredovala organu, študijo pozneje dopolnila, spremenila oziroma izdala nove ugotovitve, ne bi mogli reči, da je že posredovana študija še v fazi nastajanja. Dejstvo je namreč, da je dokument zaključen s podpisom osebe, ki je pri določenem organu oziroma drugem subjektu pooblaščenca za odločanje, ta kriterij pa je v konkretnem primeru glede zahtevane študije izpolnjen. Vsak dokument – prejeta študija – torej predstavlja samostojen dokument, ki je zaključen v smislu ZDIJZ. V konkretnem primeru tako nista izpolnjeni že prvi dve predpostavki za obstoj izjeme po 9. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, organu pa v postopku tudi ni uspelo izkazati, da je izpolnjena tretja predpostavka, to je, da bi razkritje dokumenta povzročilo napačno razumevanje njegove vsebine. Organ namreč ni konkretno pojasnil možnosti nastanka škode, še posebej upošteva dejstvo, da so v študiji zbrani in obdelani podatki iz javnih zdravstvenih statistik in nekaterih drugih javnosti dostopnih dokumentov. Morebitno dejstvo, da se organ z izsledki študije ne strinja oziroma da bi takšni izsledki lahko povzročili pritisk javnosti na organ, pa tudi ni upoštevno. Takšni pritiski so namreč legitimni. Informacije o vplivih hrupa na zdravje lokalnega prebivalstva, na kar se zahtevana študija nanaša, so zagotovo v javnem interesu, prebivalci zadevnega območja pa se imajo pravico seznaniti z vsemi informacijami, ki so s tem povezane. Kadar gre za informacije, ki se nanašajo na področja delovanja, ki so v javnem interesu (npr. področje javnega zdravja, vplivov na okolje, porabe javnega denarja ...), morajo zavezanci še prav posebej postopati transparentno (kar izhaja že iz drugega odstavka 2. člena ZDIJZ). ZDIJZ je v tem pogledu izjemno naklonjen transparentnosti, saj v 2. točki prvega odstavka 10. člena (med drugim) določa, da je vsak organ dolžan v svetovni splet posredovati tudi študije in druge podobne dokumente, ki se nanašajo na delovno področje organa. Med take dokumente nedvomno spada tudi zahtevana študija. Povedano drugače, upošteva določbo 10. člena ZDIJZ, bi organ moral zahtevani dokument že sam proaktivno objaviti na svoji spletni strani, tudi brez zahteve prosilca. Upošteva vse navedeno je IP ugotovil, da izjema iz 9. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ ni podana.

**Z odločbo št. 090-108/2015 z dne 14. 7. 2015 je IP Ministrstvu za okolje in prostor (organ) naložil, da prosilcu posreduje poročilo o okoljskem pregledu Cinkarne Celje.** Organ je zahtevo prosilca zavrnil, pri čemer je navedel, da Cinkarna Celje k posredovanju poročila ni podala soglasja. V pritožbenem postopku je Cinkarna Celje prijavila stransko udeležbo v postopku in navedla, da zahtevani dokument predstavlja izjemo iz 2. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, in sicer njeno poslovno skrivnost na podlagi sklepa o varovanju poslovne skrivnosti. IP v pritožbenem postopku ni ugotavljal, ali zahtevana dokumentacija prestane škodni test poslovne skrivnosti, kot ga določa drugi odstavek 39. člena Zakona o gospodarskih družbah (po objektivnem kriteriju), prav tako od organa ni zahteval predložitve sklepa o varovanju poslovne skrivnosti, kot ga določa prvi odstavek 39. člena ZGD-1 (po subjektivnem kriteriju), saj je po proučitvi zahtevane dokumentacije ugotovil, da ta predstavlja poročilo o skrbnem okoljskem pregledu stranske udeleženke oziroma poročilo o okoljskih vplivih, izdelano z namenom, da se preveri stanje onesnaženosti tal in podtalnice na zemljišču, s katerim stranska udeleženka upravlja. V konkretnem primeru je treba upoštevati 2. alinejo tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ, ki določa, da se ne glede na določbe prvega odstavka (torej ne glede na taksativno določene izjeme od prostega dostopa) dostop do informacije dovoli, če gre

za podatke glede emisij v okolje, odpadkov, nevarnih snovi v obratu ali podatke iz varnostnega poročila in druge podatke, za katere tako določa zakon, ki ureja varstvo okolja. Takšna ureditev je bila vnesena v ZDIJZ kot posledica ratifikacije Konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega sredstva v okoljskih zadevah (Aarhuška konvencija). Za okoljske informacije namreč zaradi določil te konvencije nobena izjema od prostega dostopa do informacij javnega značaja po ZDIJZ ni absolutna. Da so okoljski podatki javni, izhaja še iz 13. člena Zakona o varstvu okolja, ki v drugem odstavku 110. člena ureja tudi dostop do okoljskih podatkov ter določa, da morajo organi javnega sektorja vsem zainteresiranim osebam omogočiti dostop do okoljskih podatkov, če to določajo ta zakon in predpisi, ki urejajo dostop do informacij javnega značaja. V tem delu ZVO-1 jasno napotuje na Aarhuško konvencijo in ZDIJZ. 110. člen ZVO-1 v tretjem odstavku določa, da so, ne glede na določbe predpisov iz prvega odstavka tega člena o izjemah glede dostopa do informacij javnega značaja, okoljski podatki, ki se nanašajo na emisije, odpadke, nevarne snovi v obratu in varnostno poročilo iz tretjega odstavka 18. člena tega zakona, javni. Navedena določba ZVO-1 in 2. alineja tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ torej postavljata enako pravilo, zaradi katerega mora organ ne glede na morebitne izjeme po ZDIJZ prosilcu omogočiti dostop do zahtevanih podatkov, če gre za podatke, ki se nanašajo na emisije, odpadke, nevarne snovi v obratu in varnostno poročilo iz tretjega odstavka 18. člena ZVO-1, podatke iz varnostnega poročila in druge podatke, za katere tako določa zakon, ki ureja varstvo okolja. **Pri tem je treba poudariti, da je ZDIJZ z določbo 2. alineje tretjega odstavka 6. člena postavil zakonsko predpostavko, da je prevladujoč interes javnosti za razkritje podatkov podan vselej, kadar gre za podatke glede emisij v okolje, odpadkov, nevarnih snovi v obratu ali za podatke iz varnostnega poročila in druge podatke, za katere tako določa zakon, ki ureja varstvo okolja.** Na ta način je zakonodajalec razširil pravice, ki jih zagotavlja drugi odstavek 6. člena ZDIJZ, saj izkazovanje in dokazovanje prevladujočega interesa javnosti v takšnih primerih ni potrebno. IP je ob tem opozoril tudi na tretji odstavek 39. člena ZGD-1, ki izrecno določa, da za poslovno skrivnost ne morejo biti določeni podatki, ki so po zakonu javni, ali podatki o kršitvah zakona ali dobrih poslovnih običajev. **Ker je IP ugotovil, da se vsebina zahtevane dokumentacije nanaša na analize vzorcev onesnaženosti tal in podtalnice, je zaključil, da gre za okoljske podatke, ki na podlagi 2. alineje tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ ne morejo biti izvzeti iz prostega dostopa. Pritožbi prosilca je zato ugodil in organu naložil posredovanje zahtevanega okoljskega poročila.**

**Z odločbo št. 090-210/2017 z dne 14. 11. 2017 je IP Agenciji RS za okolje (organ) naložil, da prosilcu posreduje stroške zbiranja in stroške obdelave odpadne električne in elektronske opreme (OEEO) po posameznih zbirno-predelovalnih skupinah ter stroške izvedenih aktivnosti - obveščanja javnosti iz revidiranih finančnih poročil določenih gospodarskih družb za leto 2016.** V pritožbenem postopku se je IP sicer strinjal z organom in stranskim udeležencem, da revidirana finančna poročila nosilcev skupnega načrta ravnanja z OEEO predstavljajo poslovno skrivnost po subjektivnem kriteriju (izjema po 2. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ), vendar pa ti dokumenti vsebujejo tudi določene podatke, ki jih ni mogoče opredeliti kot poslovno skrivnost, ker so javni po zakonu (tretji odstavek 39. člena ZGD-1), in sicer so to podatki o stroških, povezanih z zbiranjem in obdelavo OEEO. To so informacije, nastale zaradi obveznosti, ki jih nalaga Uredba o odpadni električni in elektronski opremi, torej ne gre za informacije, ki bi nastale zaradi ozkih poslovnih interesov stranskih udeležencev. Ti podatki sodijo med okoljske podatke, ki so vselej



javni (13. člen Zakona o varstvu okolja). Absolutno javnost okoljskih podatkov določa tudi 2. alineja tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ. Iz opredelitev okoljskih podatkov v Aarhuški konvenciji in ZVO-1 izhaja, da med okoljske podatke sodijo vse informacije o tem, kako kar koli kakor koli posega v okolje. V ZVO-1 so med okoljskimi podatki izrecno navedeni »odpadki«. Uredba OEE0 izrecno ureja ravnanje z OEE0, kar pomeni, da tudi višina stroškov izvajanja skupnega načrta ravnanja z OEE0, ki se neposredno tiče odpadkov, brez dvoma sodi med okoljske podatke. Aarhuška konvencija je v svoj okvir izrecno zajela informacije »o analizah stroškov in koristi ter druge ekonomske analize in predpostavke, ki se uporabljajo pri okoljskem odločanju«, kar je predmet presoje v obravnavanem primeru. Slednje izhaja iz dejstva, da količina oziroma vrednost finančnih sredstev oziroma stroškov vselej sovpliva na okoljske odločitve, saj se pri subjektih, ki delujejo na trgu, vselej zastavlja vprašanje, ali ni zaradi želje po čim manjših stroških zanemarjen tisti del ravnanja z odpadki, ki mora ustrezati okoljevarstvenim zahtevam. Iz navedenega izhaja, da revidiranih finančnih poročil v delu, v katerem so zajeti stroški zbiranja in obdelave OEE0 ter stroški obveščanja, ni mogoče obravnavati kot poslovno skrivnost, saj gre za okoljske podatke, ki so javni po zakonu. Pri ravnanju z odpadki OEE0 torej ni relevantna samo njihova količina, temveč tudi stroški, ki ob tem nastanejo in za katere bi lahko rekli, da so kazalnik resnosti in odgovornosti države do varstva okolja. Šele vsi ti podatki skupaj izkazujejo, kako, na kakšen način in s kakšnimi stroški se država prek nosilcev skupnega načrta loteva problematike varstva okolja pred škodljivimi vplivi OEE0, kar je izrednega pomena ne samo za ljudi, ki v določeni državi živijo, temveč globalno, za cel svet. Preostali podatki v revidiranih finančnih poročilih stranskih udeležencev, ki izkazujejo poslovanje družb in nimajo neposredne zveze s podatki o odpadkih, po oceni IP niso javni po zakonu, zato jih je organ dolžan varovati kot poslovno skrivnost.

**IP je z odločbo št. 090-116/2016/5 z dne 5. 9. 2016 Zavodu za ribištvo Slovenije (organ) naložil, da prosilcu posreduje dve raziskavi, in sicer Ihtiološko raziskavo izbranih vodotokov za dopolnitev omrežja Natura 2000 izbranih kvalifikacijskih vrst z območja predvidene izgradnje akumulacije HE Mokrice, zaključno poročilo, december 2011 in Ihtiološko raziskavo Save in pritokov od Krškega do meje, objekt HE Brežice, končno poročilo, junij 2009, s prekritimi varovanimi osebnimi podatki.** Organ je dostop do dokumentov zavrnil, saj naj bi jih izdelal v okviru opravljanja tržne dejavnosti, ki je ločena od izvajanja javne službe in javnopravnih nalog organa. Izdelava študij je bila predmet pogodb med organom in Holdingom slovenske elektrarne, d. o. o., (stranski udeleženec), organ pa je bil povabljen k oddaji ponudbe za izdelavo študij s strani stranskega udeleženca. Organ je hkrati zatrjeval, da je obvezan varovati študije tudi kot poslovno skrivnost stranskega udeleženca. IP je v pritožbenem postopku ugotovil, da je za opredelitev informacije javnega značaja pri organu odločilno, ali gre za informacije s področja izvajanja določenih nalog oziroma dejavnosti, ki jih urejajo javnopravni predpisi. Pri javnopravnem delovanju ni pomembna konkretna oblika tega delovanja (oblastno odločanje ali neoblastno zagotavljanje določenih storitev), temveč to, da se javne naloge ali dejavnosti skladno z načelom zakonitosti izvršujejo na podlagi norm javnega prava, v okviru, ki ga te norme za to dejavnost določajo, ter skladno z namenom varstva javnega interesa. Delovnopravno področje organa po ZDIJZ torej ne zajema zgolj javnopravnih nalog, ki jih opravlja organ na podlagi zakona, temveč tudi vse dejavnosti, ki se opravljajo v zvezi s temi nalogami. Dokumenta, ki sta bila predmet presoje, sta bila pripravljena v postopku priprave državnega prostorskega načrta za dve hidroelektrarni, saj je bilo

potrebno izvesti postopek celovite presoje vplivov na okolje. Monitoring in spremljanje stanja ohranjenosti vrst na podlagi Direktive o habitatih je dolžna zagotavljati država, prav tako je dolžnost države, da v skladu z veljavno zakonodajo pripravi strokovne podlage za izdelavo okoljskega poročila pred tako velikim posegom v okolje, kot je gradnja hidroelektrarne. IP je v pritožbenem postopku ugotovil, da je bila naročnik ihtioloških študij dejansko Republika Slovenija in ne stranski udeleženec, saj sta pravni prednik stranskega udeleženca in Ministrstvo za okolje in prostor leta 2007 sklenila Sporazum o zagotovitvi sredstev za izdelavo navedenih raziskav, s katerim sta se sporazumela, da bo izdelavo okoljskega poročila in zahtevanih študij v imenu in na račun Republike Slovenije naročil in financiral stranski udeleženec. Priprava strokovnih podlag enega javnopravnega subjekta za izvedbo javnopravnih nalog drugega javnopravnega subjekta po odločitvi IP ne more predstavljati tržne dejavnosti organa, ki bi bila izvzeta iz dometa 4. člena ZDIJZ. IP je zato odločil, da so bile raziskave izvedene v povezavi z opravljanjem javne službe organa, saj gre za izvajanje monitoringa populacij rib in monitoringa rib kot elementa ekološkega stanja voda po predpisih o varstvu okolja in vodah ter določbah tega zakona, izvajanje drugih strokovnih nalog po predpisih o varstvu okolja in vodah, med katere sodi predvsem priprava predloga monitoringa ter metodologije in načina izvajanja monitoringa rib kot elementa ekološkega stanja voda izvajanje drugih strokovnih nalog po predpisih o ohranjanju narave in določbah tega zakona. V raziskavah je bila namreč opravljena analiza stanja rib in njihovih habitatov na območju izgradenj hidroelektrarn na Savi za potrebe postopka po ZPNačrt in ZVO-1. Poleg navedenega je IP ugotovil tudi, da vsebujeta predmetni raziskavi okoljske podatke, glede katerih 2. alineja tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ določa, da so absolutno javni, ne glede na morebitne izjeme od prostega dostopa. Raziskavi sta namreč vsebovali podatke o stanju okolja in njegovih delih (stanje rib in njihovi habitati) ter sta predstavljali strokovno podlago za izdelavo okoljskega poročila, zato tudi (in predvsem) na tej podlagi ne moreta biti izvzeti iz prostega dostopa do informacij javnega značaja. Stališču IP je s sodbo št. I U 1435/2016-38 z dne 18. 7. 2018 v celoti pritrdilo tudi Upravno sodišče, ki je posebej poudarilo, da tudi če določena naloga ni taksativno navedena kot javnopravna naloga organa, lahko spada v okvir informacije javnega značaja, saj takšna konkretizacija javne službe za potrebe urejanja dostopa do informacij javnega značaja ni potrebna. V okvir delovnega področja organa namreč spada tudi izvajanje nalog, ki »so povezane« s katero koli javno ali upravno funkcijo organa v smislu, da informacija kaže na dejstvo ali okoliščino, ki vpliva »ali bi lahko vplivala na izvrševanje javnih nalog«. Sodišče je poudarilo, da je dostop do zahtevanih dokumentov tudi »bistven za pravico prosilca in javnosti do sprejemanja in sporočanja obvestil za namene sodelovanja pri sprejemanju odločitev, ki imajo pomemben vpliv na naravno okolje«.



## Kdaj je odločba organa prve stopnje nična?

---

V zadevi št. 090-215/2015 z dne 29. 10. 2015 je prosilec od Centra za socialno delo Bežigrad (organ) zahteval dostop do določenih dokumentov, pri čemer se je skliceval na drugi odstavek 82. člena ZUP. Prosilec je utemeljeval svojo pravno korist oziroma pravni interes z dejstvom, da je pred delovnim in socialnim sodiščem vložena tožba zaradi presoje zakonitosti ocene delovne uspešnosti. Prosilec je navedel tudi opravilno številko, pod katero se vodi omenjena zadeva, kot dokaz pa je priložil tudi potrdilo o vložitvi tožbe ter fotokopijo 6. in 11. strani tožbe, v kateri so navedeni zadevni dokumenti. Organ je na podlagi ZDIJZ izdal odločbo, s katero je zahtevo prosilca v celoti zavrnil. Prosilec je zoper odločbo organa vložil pritožbo zaradi kršitve pravil postopka, napačne uporabe materialnega prava ter nepopolne oziroma napačne ugotovitve dejanskega stanja. Prosilec je opozoril, da dokumentov ni zahteval kot informacijo javnega značaja po ZDIJZ, temveč je dokumente zahteval po 82. členu ZUP. **IP je v pritožbenem postopku ugotovil, da iz zahteve prosilca ne izhaja, da je ta vložena na podlagi ZDIJZ. Prav nasprotno, prosilec v zahtevi izrecno navaja, zakaj ima pravni interes, da se seznaniti z zahtevano odločbo, v pritožbi pa je prosilec še enkrat eksplicitno poudaril, da njegova zahteva ni bila zahteva po ZDIJZ, temveč zahteva po določbah 2. odstavka 82. člena ZUP.** Upošteva je navedeno je IP menil, da bi organ moral zahtevo prosilca procesno obravnavati po 82. členu ZUP. Ta v drugem odstavku določa, da ima pravico pregledovati dokumente zadeve in jih na svoje stroške prepisati ali preslikati tudi vsakdo, ki verjetno izkaže, da ima od tega pravno korist. To pravno korist prosilec zatrjuje in navaja dejstva, ki jo izkazujejo, tako v zahtevi kot v pritožbi. Če je organ zavzel stališče, da prosilec pravne koristi za posredovanje zahtevanega dokumenta ni izkazal, bi o tem moral odločiti s sklepom, zoper katerega je, v skladu z 8. odstavkom 82. člena ZUP, dovoljena posebna pritožba. Pritožbeni organ pa v tem primeru ni IP, ampak resorno ministrstvo, ki kot drugostopenjski organ odloča o pritožbah zoper odločitve organa. **Upošteva je navedeno je IP zaključil, da je organ v konkretni zadevi postopek vodil brez zahteve stranke za posredovanje informacij javnega značaja. ZUP v 128. členu določa, da sme organ v zadevah, v katerih je po zakonu ali po naravi stvari za začetek upravnega postopka in za sam postopek potrebna zahteva stranke, začeti in voditi postopek samo, če je taka zahteva podana.** Odločba, ki jo je izdal organ brez zahteve stranke (128. člen ZUP), pa stranka v to pozneje ni izrecno ali molče privolila, se na podlagi 4. točke 1. odstavka 279. člena ZUP izreče za nično. Iz določb ZDIJZ nedvomno izhaja, da se postopek dostopa do informacij javnega značaja vodi le na zahtevo prosilca. Že v drugem odstavku 5. člena ZDIJZ določa, da ima vsak prosilec na svojo zahtevo pravico pridobiti od organa informacijo javnega značaja, celotno IV. poglavje ZDIJZ (12. do 30. člen) pa ima celo naslov »Postopek z zahtevo za dostop ali za ponovno uporabo«. ZDIJZ tako na več mestih jasno opredeljuje, da postopka za dostop do informacij javnega značaja ni mogoče voditi brez zahteve prosilca. Prosilec namreč zahteva dostop do informacije javnega značaja s pisno zahtevo za dostop do informacije javnega značaja, lahko pa tudi z neformalno zahtevo (12. člen ZDIJZ), vložijo jo pri organu, za katerega meni, da z informacijo razpolaga (prvi odstavek 16. člena ZDIJZ), v zahtevi mora opredeliti informacijo, s katero se želi seznaniti in na kakšen način se želi seznaniti z vsebino zahtevane informacije (drugi odstavek 17. člena ZDIJZ), organ pa zahtevo, če ta tudi po pozivu organa ni ustrezno dopolnjena, zavrže (19. člen ZDIJZ). V 15. členu ZDIJZ določa, da o pisni zahtevi za dostop do informacije

javnega značaja odločajo organi v postopku, ki ga določa ta zakon, za vprašanja postopka, ki niso urejena s tem zakonom, pa se uporabljajo določbe zakona, ki ureja splošni upravni postopek. Če organ zahtevi za dostop ugotovi, ne izda posebne odločbe, temveč o tem napravi uradni zaznamek (prvi odstavek 22. člena ZDIJZ), če pa zahtevo za dostop delno ali v celoti zavrne, o tem izda pisno odločbo (drugi odstavek 22. člena ZDIJZ). Ne glede na to, da po izrecni določbi tretjega odstavka 17. člena ZDIJZ prosilcu ni treba izrecno označiti, da gre za zahtevo za dostop do informacije javnega značaja, pa jo mora organ vseeno obravnavati po ZDIJZ, če iz narave zahteve izhaja, da gre za zahtevo za dostop do informacije javnega značaja. To pa nikakor ne velja tudi v obratno smer: organ zahteve, ki je bila vložena po drugem predpisu (82. člen ZUP), nikakor ne more obravnavati po tem zakonu. Takšno stališče je zavzelo tudi Upravno sodišče RS v sodbi št. I U 388/2014-32 z dne 23. 6. 2014. Ob navedenem velja opozoriti, da prosilci niso dolžni materialnopravno »okvalificirati« zahteve oziroma se izrecno sklicevati, na podlagi katerega predpisa uveljavljajo določeno pravico. Kljub temu je v konkretnem primeru prosilec izrecno navedel, da želi informacije po drugem odstavku 82. člena ZUP. Iz 7. člena ZUP (načelo varstva pravic stranke in varstva javnih koristi) jasno izhaja, da morajo organi pri postopanju in odločanju strankam omogočiti, da čim lažje zavarujejo in uveljavijo svoje pravice. Kadar uradna oseba glede na podano dejansko stanje izve ali sodi, da ima stranka v postopku podlago za uveljavitev kakšne pravice, jo na to opozori, pri odločanju o pravicah, obveznostih in pravnih koristih strank pa se nasproti njim uporabljajo tisti s predpisi določeni ukrepi, ki so zanje ugodnejši, če se z njimi doseže namen predpisa. Povedano drugače, v konkretnem primeru se je vlagatelj v vlogi za dostop do zahtevanega dokumenta skliceval na pravni interes in ga utemeljeval, pri tem pa je vztrajal tudi v pritožbi. Zato bi organ moral njegovo zahtevo obravnavati z vidika vprašanja izkazanega pravnega interesa in o tem odločiti s sklepom, če bi njegovo zahtevo zavrnil. IP namreč šteje, da je organ seznanjen s tem, da se za dostop do informacij javnega značaja pravni interes ne zahteva (5. člen ZDIJZ), da pa ZDIJZ ob tem tudi ne pozna nobenih privilegiranih prosilcev (kot informacije javnega značaja je mogoče šteti le tiste informacije, ki so dostopne vsakomur oziroma javnosti). Pri presoji po ZDIJZ se morebitni pravni interes prosilca za dostop do zahtevane informacije ne upošteva, osebni podatki pa upošteva določbe 3. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ niso prosto dostopne informacije javnega značaja. Izhajajoč iz zgoraj navedenega dejanskega stanja IP ugotavlja, da je organ vodil postopek po ZDIJZ brez zahteve prosilca in da prosilec tudi naknadno ni privolil v vodenje tega postopka (ker zahteva ni bila vložena po ZDIJZ, prosilec pa se v zahtevi in v pritožbi izrecno sklicuje na pravni interes in na drugi odstavek 82. člena ZUP), zato pogoj za vodenje postopka iz 128. člena ZUP ni bil izpolnjen. Upošteva se navedeno je IP, v skladu z 280. členom ZUP in na podlagi 4. točke prvega odstavka 279. člena ZUP, izpodbijano odločbo izrekel za nično.

**Z odločbo št. 090-20/2017 z dne 9. 2. 2017 je IP za nično izrekel odločbo Občine Oplotnica (organ). Ta je po ZDIJZ odločila o zahtevi občinskega svetnika za posredovanje korespondence med organom in resornim ministrstvom.** Prosilec je v pritožbi zatrjeval, da je zahtevo podal kot občinski svetnik in da je ni podal po ZDIJZ. IP je v pritožbenem postopku ugotovil, da v konkretnem primeru ni bilo sporno, da je pritožnik zahteval določene dokumente, saj je to razvidno tako iz elektronske korespondence med organom in pritožnikom kot tudi iz izpodbijane pritožbe. **Iz nobenega dokumenta pa ni bilo razvidno, da je pritožnik dokumente zahteval kot informacijo javnega značaja. IP je zato ocenil, da je organ neustrezno štel, da**

**lahko zahtevo prosilca obravnava kot zahtevo za dostop do informacij javnega značaja, saj to iz zahteve in dopisov pritožnika ne izhaja.** Pritožnik tudi pozneje, v pritožbi, ni izrecno ali molče privolil v to, da se njegova zahteva obravnava kot zahteva za dostop do informacij javnega značaja, temveč je izrecno navedel, da je zahtevo podal kot občinski svetnik in da ne gre za zahtevo za dostop do informacij javnega značaja. Dejstvo, da pritožnik ni vložil zahteve po ZDIJZ in da iz celotne dokumentacije ni mogoče ugotoviti, da bi prosilec vložil zahtevo za dostop do informacij javnega značaja ali pozneje pristal na to, da se njegova zahteva vodi v postopku po ZDIJZ, pomeni, da organ ni prejel zahteve, na podlagi katere bi moral začeti in voditi upravni postopek ter izdati odločbo. Organ je torej izpodbijano odločbo izdal brez zahteve stranke. V obravnavanem primeru gre torej za situacijo iz 4. točke prvega odstavka 279. člena ZUP, po katerem je treba odločbo organa izreči za nično, ker jo je organ izdal brez zahteve prosilca (128. člen ZUP), prosilec pa pozneje izrecno ali molče v to ni privolil.



## O bistvenih kršitvah pravil postopka

---

V zadevi št. 090-254/2012/2 z dne 18. 1. 2013 je IP ugodil pritožbi prosilca zoper odločbo Javnega gospodarskega zavoda Pohorje Mirna, ker je ugotovil, da je organ v postopku bistveno kršil pravila postopka. Iz izpodbijane odločbe organa je namreč izhajalo, da je organ zahtevo prosilca zavrnil, ne da bi se konkretno opredelil do posamičnih dokumentov, ki so bili predmet zahteve prosilca. Prosilec je namreč zahteval dokumente, ki se nanašajo na podatke o dobavitelju za tri različne barvne kovine ter podatke o količini nabave palic za razrez, strojno obdelavo in plošč vseh dimenzij (v komadih oziroma kilogramih) za leto 2012, količini nabave palic za razrez in taljenje (v komadih oziroma kilogramih) za leto 2012 in količini nabave palic za razrez, strojno obdelavo in plošč vseh dimenzij (v komadih oziroma kilogramih) za leto 2012. Iz zahteve prosilca je mogoče ugotoviti, da zahteva nedvomno predstavlja pridobitev več dokumentov, do katerih pa se organ ni opredelil. **Takšne odločbe ni mogoče preizkusiti, saj ni razvidno niti kateri določno opredeljeni dokumenti so bili predmet presoje niti niso konkretno navedeni razlogi za odločitev, ki izhaja iz izreka izpodbijane odločbe.** IP je ugotovil, da se organ v izpodbijani odločbi ni opredelil glede obstoja konkretno zahtevanih dokumentov oziroma to iz izpodbijane odločbe ne izhaja eksplicitno. **Iz odločbe organa ni nedvoumno razvidno, da je izjeme od prostega dostopa apliciral na konkretno obstoječe dokumente in da je možnost delnega dostopa dejansko preveril na konkretnih dokumentih. Po presoji IP je organ zgolj pavšalno zavrnil dostop do celotnega sklopa dokumentov, pri čemer je navedel, da zahtevani dokumenti vsebujejo izjemo po 2. točki 1. odstavka 6. člena ZDIJZ (izjema poslovne skrivnosti).** Prav tako organ ni presojal možnosti uporabe delnega dostopa v skladu s 7. členom ZDIJZ. Iz navedenega sledi, da je organ nepopolno ugotovil dejansko stanje, saj iz obrazložitve izpodbijane odločbe ni jasno razvidno, ali (vsi) konkretni zahtevani dokumenti sploh obstajajo ali ne in ali je organ svoj sklep glede obstoja izjeme poslovne skrivnosti ter nemožnosti delnega dostopa črpal iz konkretne presoje vsakega posameznega zahtevanega dokumenta. Obrazložitev izpodbijane odločbe je posledično ostala zgolj na deklaratorni ravni, ki ne omogoča preizkusa (7. točka drugega odstavka 237. člena ZUP), kar predstavlja bistveno kršitev pravil upravnega postopka in jo je bilo zato treba odpraviti. **Ker organ ni ravnal v skladu s 44. členom ZUP, je tudi bistveno kršil pravila postopka po 2. točki drugega odstavka 237. člena ZUP. Prav tako je ostala zgolj na deklaratorni ravni tudi navedba organa v obrazložitvi izpodbijane odločbe, da zahtevane informacije predstavljajo izjemo v skladu z 2. točko prvega odstavka 6. člena ZDIJZ.** Te navedbe organ ni konkretiziral in ni navedel, v katerih dokumentih se nahajajo takšne informacije, kakšne so te informacije ter ali so zahtevane informacije označene kot poslovne skrivnosti po subjektivnem kriteriju (prvi odstavek 39. člena ZGD-1) ali pa organ šteje, da bi gospodarskim družbam (in katerim) nastala občutna škoda, če bi zanje izvedela nepooblaščen oseb, torej ali je podana poslovna skrivnost po objektivnem kriteriju (drugi odstavek 39. člena ZGD-1). Organ zavrnitve dostopa do zahtevanih informacij ni utemeljil na konkretnih dokumentih in konkretnih primerih domnevnih poslovnih skrivnosti. Iz tega izhaja, da je organ nepopolno ugotovil dejansko stanje, obrazložitev odločbe v tem delu pa ni vsebovala konkretnih razlogov za zavrnitev dostopa do informacij javnega značaja, kar onemogoča preizkus izreka upravne odločbe, s čimer je bila podana bistvena kršitev določb postopka.



**Z odločbo št. 090-305/2017 z dne 3. 1. 2018 je IP ugodil pritožbi prosilca zoper odločbo Slovenskega regionalnega razvojnega sklada (organ) in zadevo vrnil organu v ponoven postopek.** Prosilec je od organa zahteval vpogled v vlogo določenega prijavitelja in v seznam vseh prejemnikov sredstev v okviru razpisa, na katerem je bil, kot vlagatelj, zavrnil s sklepom organa. **IP je v pritožbenem postopku ugotovil, da iz izreka izpodbijane odločbe ni razvidno niti o katerih zahtevkih je bilo odločeno niti kako je organ o teh zahtevkih odločil.** V postopku dostopa do informacij javnega značaja mora zavrnilna odločba v izreku obsegati navedbo dokumentov, do katerih se dostop zavrne, oziroma navedbo delov dokumentov, do katerih se dostop zavrne, če se dostop omogoči pod pogoji delnega dostopa iz 7. člena ZDIJZ. V konkretnem primeru pa iz izreka izpodbijane odločbe sploh ne izhaja, do katerih posamičnih, poimensko navedenih dokumentov (oziroma delov dokumentov) je organ dostop zavrnil. Takšen izrek, kot ga vsebuje izpodbijana odločba, ne zadosti določbi 213. člena ZUP. IP je še ugotovil, da so razlogi za zavrnitev dostopa v obrazložitvi izpodbijane odločbe navedeni pavšalno. Organ zgolj navaja, da je stranske udeležence pozval k priglasitvi stranske udeležbe v postopek in da se na podlagi prejetih izjav in določbe 7. člena ZDIJZ izdaja odločba o delnem dostopu. IP je zato pritrtil prosilcu, da je obrazložitev izpodbijane odločbe pomanjkljiva. **Pomanjkljiva obrazložitev, ki ostane zgolj na deklaratorni ravni in ne omogoča preizkusa, predstavlja bistveno kršitev postopka po 7. točki drugega odstavka 237. člena ZUP.** Posledično je IP pritožbi prosilca ugodil in zadevo vrnil organu v ponovno odločanje.

**Z odločbo št. 090-118/2017 z dne 21. 6. 2017 je IP ugodil pritožbi prosilca in opozoril, da so podane bistvene kršitve pravil postopka, če osebam, ki bi morale biti udeležene v postopku (stranski udeleženci) ta možnost ni bila dana.** V predmetni zadevi je prosilec od Elektra Primorje, d. d., zahteval podatek o količini porabljene električne energije za občino Divača in podatek o količini proizvedene električne energije v vetrni elektrarni pri Dolenji vasi. Organ je zahtevo zavrnil z obrazložitvijo, da v določenem delu s podatki ne razpolaga, v preostalem delu pa ti predstavljajo poslovno skrivnost. Zoper takšno odločitev se je prosilec pritožil. **IP je v pritožbenem postopku ugotovil, da se je organ skliceval na poslovno skrivnost lastnika vetrne elektrarne, ne da bi tega sploh pritegnil v postopek in mu dal možnost, da se o zadevi izreče. Ob tem je IP pojasnil, da se lahko z institutom poslovne skrivnosti varuje le interese poslovnega subjekta, ki je podatke označil za poslovno skrivnost (subjektivni kriterij) oziroma bi mu z razkritjem očitno nastala občutna škoda (objektivni kriterij).** Navedeni 119. člen Splošnih pogojev organa ne more predstavljati ustrezne podlage za varstvo poslovnih skrivnosti organa oziroma lastnika vetrne elektrarne v smislu pisnega sklepa iz prvega odstavka 39. člena ZGD-1, saj ni bil sprejet s strani organa oziroma lastnika vetrne elektrarne, temveč gre zgolj za povzemanje določbe predpisa. Organ je v obrazložitvi izpodbijane odločbe še utemeljeval, da bi z razkritjem lahko nastala občutna škoda, če bi za podatke izvedela nepooblaščen oseba. Pri tem organ ni konkretiziral škode niti ni razvidno, komu naj bi navedena škoda nastala; zgolj sklepati je mogoče, da organ s tem utemeljuje obstoj poslovne skrivnosti po objektivnem kriteriju (drugi odstavek 39. člena ZGD-1). **IP je ob tem ugotovil, da navedeno ne more predstavljati ustrezne trditvene podlage za utemeljitev obstoja poslovne skrivnosti po objektivnem kriteriju, saj je v skladu s sodno prakso upravnega sodišča dokazno breme na poslovnem subjektu, katerega poslovno skrivnost se varuje (U 32/2008-25 z dne 8. 10. 2008 in U 284/2008 z dne 27. 5. 2009).** V konkretnem primeru organ niti ni opredelil, ali bi škoda nastala njemu

ali lastniku vetrne elektrarne. Organ slednjega niti ni pritegnil v postopek in mu ni dal možnosti, da bi se o zadevi izrekel. V skladu z navedenim je IP domneval, da gre v zavrnilnem delu izpodbijane odločbe za varstvo poslovnih skrivnosti tretjih gospodarskih družb (lastnika vetrne elektrarne). Na podlagi 44. člena ZUP mora organ ves čas med postopkom po uradni dolžnosti skrbeti za to, da so v postopku udeleženi vsi, na katerih pravice ali pravne koristi bi lahko vplivala odločba. Opustitev te dolžnosti (če osebi, ki bi morala biti udeležena kot stranka ali stranski udeleženec v postopku, ta možnost ni dana) predstavlja bistveno kršitev pravil postopka po 2. točki drugega odstavka 237. člena ZUP. **Iz dokumentacije spisa zadeve na prvi stopnji ni razvidno, da bi organ v postopek kot stranskega udeleženca pritegnil tudi poslovni subjekt, katerega poslovne skrivnosti želi z zavrnitvijo dostopa varovati (lastnika oziroma uporabnika vetrne elektrarne). Ker torej organ v nasprotju s 44. členom in 2. točko drugega odstavka 237. člena ZUP poslovnih subjektov ni pritegnil v postopek, je storil bistveno kršitev pravil postopka, zato je IP izpodbijano odločbo odpravil in zadevo vrnil organu v ponovno odločanje.**



## O stroških postopka

---

**Z odločbo št. 090-277/2014 z dne 14. 1. 2015 je IP odpravil sklep o stroških Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport (organ), ker je ta prosilcu neupravičeno zaračunal stroške vpogleda v zahtevano dokumentacijo.** Organ je za posredovanje informacij namreč zaračunal tudi stroške dela po urnih postavkah javnih uslužbencev, ki so pripravljali gradivo (torej stroške iskanja in priprave gradiva), za kar po mnenju IP ni imel zakonske podlage. IP je v pritožbenem postopku ugotovil, da organ v konkretni zadevi ni pravilno uporabil prehodne določbe ZDIJZ-C, in sicer njenega 27. člena. Ta določa, da vlada sprejme pravila za zaračunavanje in enotni stroškovnik iz 35. člena zakona v petih mesecih od uveljavitve tega zakona. Do takrat se za zaračunavanje stroškov posredovanja informacij uporabljajo določbe 34. in 35. člena ZDIJZ. Upošteva dejstvo, da Vlada RS enotnega stroškovnika iz 35. člena ZDIJZ-C še ni sprejela, se torej v delu, ki se nanaša na zaračunavanje stroškov, (še vedno) uporabljajo določbe glede zaračunavanja stroškov, ki so veljale pred uveljavitvijo ZDIJZ-C, to je določbe ZDIJZ. Iz besedila prvega odstavka 34. člena ZDIJZ pa jasno izhaja, da je vpogled v zahtevano informacijo brezplačen. V konkretnem primeru organ prosilcu za vpogled v zahtevane informacije stroškov torej ne bi smel zaračunati. Zavezanci lahko namreč po ZDIJZ in Uredbi o posredovanju in ponovni uporabi informacij javnega značaja zaračunajo stroške le v primeru, če prosilec zahteva posredovanje prepisa, fotokopije ali elektronskega zapisa zahtevane informacije. To povsem jasno izhaja tudi iz drugega odstavka 34. člena ZDIJZ.

**IP je z odločbo št. 090-268/2017 z dne 21. 11. 2017 odpravil sklep o stroških, ki ga je izdala Občina Podvelka (organ).** Presoja pritožbe zoper odločitev o stroških v postopku po ZDIJZ je dvostopenjska. Primarno je treba ugotoviti, ali je organ zadostil zahtevam glede objave stroškovnika ter ali je organ prosilca opozoril na plačilo stroškov. Šele ob navedenih predpostavkah, ki morajo biti izpolnjene kumulativno, se presoja utemeljenost višine stroškov. **Določba ZDIJZ, ki organu nalaga dolžnost, da prosilca opozori na plačilo stroškov, je bistvenega pomena za to, da si prosilec, še preden mu organ posreduje zahtevane informacije, lahko premisli, ko izve, da mu organ za posredovanje namerava zaračunati stroške. Prosilec ima tudi pravico zahtevati, da mu organ vnaprej sporoči višino stroškov, ki mu jih bo za posredovanje informacij zaračunal.** Če prosilec ne ve, da mu organ namerava zaračunati stroške, niti nima razloga za to, da bi preveril, za kakšne stroške gre. Obveznost organa, da mora prosilca o tem, da bo zaračunal stroške, obvestiti vnaprej, posredno izhaja tudi iz Uredbe o posredovanju in ponovni uporabi informacij javnega značaja, na podlagi katere organ za plačilo stroškov posredovanja prosilcu izda sklep ob posredovanju zahtevanih informacij. Organ mora torej ob posredovanju informacij prosilcu že posredovati sklep o zaračunanih stroških, ne pa ga šele obvestiti o tem, da mu namerava stroške zaračunati. V konkretnem primeru organ pred izdajo izpodbijanega sklepa prosilca ni opozoril na plačilo stroškov. Prosilec tako ni imel možnosti, da bi se še pred izdajo izpodbijane odločbe odločil, da bo informacije zahteval v manjšem obsegu, v drugi obliki (npr. vpogled) ali da jih sploh ne bo zahteval. Prav tako ni imel možnosti še pred prejemom izpodbijane odločbe pri organu poizvedeti o višini stroškov, ki jih namerava zaračunati organ. IP je zato ugotovil, da organ ni upravičen zaračunati stroškov posredovanja informacij javnega značaja na podlagi izpodbijanega sklepa, ker jih je prosilcu zaračunal v nasprotju z veljavnimi predpisi.



# Poslovni subjekti pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava

---

IP je z odločbo št. 0902-6/2014/4 z dne 9. 7. 2014 Zavarovalnici Triglav (zavezanec) naložil, da prosilki posreduje pogodbe z Goldman Sachs, Strelsko zvezo Slovenije, Motivo, d. o. o., in Pristop, d. o. o., v delu, ki se nanaša na zneske in datume pogodb ter storitve, ki so bile opravljene na podlagi teh pogodb. Zavezanec je zahtevo prosilke zavrnil, ker naj ne bi šlo za informacije javnega značaja, kot jih opredeljuje novela ZDIJZ-C. Določene informacije, ki jih je zahtevala prosilka, sicer ustrezajo definiciji informacije javnega značaja, vendar predstavljajo poslovno skrivnost, zaradi česar se dostop do njih zavrne. V naknadnih pojasnilih je zavezanec oporekal skladnosti novele ZDIJZ-C z Ustavo RS, dodal pa je še, da je prosilka zahtevala odgovore na vprašanja in ne dokumente. Če bi ji posredoval dokumente, bi kršil načelo zakonitosti, saj je informacija javnega značaja lahko v skladu z določbo 4. člena le dokument oziroma dokumentarno gradivo v fizični obliki. Ker se zahteva prosilke nanaša na informacije, ki so nastale pred 17. 4. 2014, ko je začela veljati novela ZDIJZ-C, bi bila ugoditev zahtevi prosilke v nasprotju z načelom prepovedi retroaktivne veljavnosti predpisov. V zvezi z navedbami organa glede neustavnosti ZDIJZ-C je IP izpostavil, da ni zaznal nikakršnih neskladnosti določb ZDIJZ z Ustavo RS, zaradi česar tudi ni sprožil postopka za presojo ustavnosti navedenega predpisa. Glede očitane nasprotovanja načelu prepovedi retroaktivne veljavnosti predpisov se je IP v odločbi skliceval na določbo petega odstavka 1.a člena, po kateri je poslovni subjekt pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava zavezanec za dostop do informacij javnega značaja iz 4.a člena tega zakona, ki so nastale kadar koli v času, ko je bil pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava. V to obdobje torej sodijo tudi informacije, ki jih zahteva prosilka. Glede navedb zavezanca, da je prosilka zahtevala odgovore na vprašanja in ne dokumentov, je IP zavezancu pritrdil, da mu ni treba na novo ustvariti informacije javnega značaja, če z njo še ne razpolaga – ni mu torej treba odgovarjati na vprašanja prosilcev in analizirati ali uparjati podatkov. Vendar pa mora prosilcu posredovati podatke, ki so v dokumentu (ali zadevi, dosjeju, registru, evidenci ali drugem dokumentarnem gradivu), s katerim razpolaga (in ga je izdelal sam, v sodelovanju z drugim organom ali ga je pridobil od drugih oseb), tudi če je prosilec zahtevo formuliral v obliki vprašanja. Če torej zavezanec razpolaga z dokumentom, iz katerega je razviden odgovor na vprašanje prosilke, v materializirani obliki, ga mora prosilki posredovati. V konkretnem primeru je IP ugotovil, da organ razpolaga z dokumenti – pogodbami, iz katerih so razvidni odgovori na prosilkina vprašanja. Vse zahtevane pogodbe sodijo v delovno področje zavezanca. ZDIJZ delovnih področij, glede katerih so poslovni subjekti pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava zavezanci za dostop do informacij javnega značaja, ni opredelil glede na tip pogodbe po civilnopravni opredelitvi (oziroma glede na pravno kvalifikacijo po Obligacijskem zakoniku), ampak jih je v tretjem odstavku 6.a člena ZDIJZ izrecno navedel. Izpolnjenost kriterijev delovnega področja se torej presoja glede na vsebinski učinek, ki ga pogodba dosega, in ne glede na civilnopravno kvalifikacijo tipa obveznosti. Argument, da pogodba ne sodi v domet tretjega odstavka 6.a člena, ker je podjemna pogodba, je v postopku dostopa do informacij javnega značaja tako pravno povsem irelevanten. **Bistveno je vprašanje, ali določena storitev, opravljena na podlagi takšne pogodbe, dosega učinek storitev, kot jih dosegajo pogodbe, naštete v tretjem odstavku 6.a člena ZDIJZ. Namen,**

ki ga ZDIJZ zasleduje, je krepitev transparentnosti in odgovornega ravnanja pri upravljanju s finančnimi sredstvi poslovnih subjektov pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava, zato tudi jasno določa, kateri podatki iz katerih pogodb so absolutno javni. Interes javnosti je očitno prepoznal že zakonodajalec s sprejemom ZDIJZ-C, zato IP niti nima pristojnosti, da bi glede podatkov, ki jih je zahtevala prosilka in jih ZDIJZ opredeljuje v tretjem odstavku 6.a člena v povezavi s prvim odstavkom 6.a člena, tehtal med interesom prosilke za dostop do informacij javnega značaja in interesom zavezanca, da ščiti svoje poslovne interese, ker je tehtanje glede osnovnih podatkov o pogodbi predhodno že opravil zakonodajalec. IP je v pritožbenem postopku ugotovil, da podatki, ki jih je zahtevala prosilka, izhajajo iz pogodb, s katerimi zavezanec razpolaga v materializirani obliki in dosegajo učinke, opredeljene v tretjem odstavku 6.a člena ZDIJZ. Hkrati zahtevani podatki ne predstavljajo izjeme od prostega dostopa, ampak gre za absolutno javne podatke, taksativno navedene v prvem odstavku 6.a člena ZDIJZ, zato je treba dostop do njih dopustiti.

**Z odločbo št. 0902-17/2014 z dne 30. 1. 2015 je IP Telekomu Slovenije (zavezanec) naložil, da prosilcu posreduje podatke iz dokumentacije, ki predstavlja pravne posle z učinki sponzorstva oziroma donatorstva ter se nanaša na novinarje, medijske hiše ali pravne osebe javnega prava, katerih zaposleni so javni uslužbenci, in sicer v delu, v katerem gre za podatke, ki so absolutno javni na podlagi prvega odstavka 6.a člena ZDIJZ.** Zavezanec je zahtevo prosilca zavrnil z obrazložitvijo, da v navedenem obdobju ni imel sklenjenih nobenih sponzorskih ali donatorskih pogodb, ter dodal, da ni poslovni subjekt pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava. Oporekal je tudi dolžnosti posredovanja informacij, ki so nastale pred uveljavitvijo ZDIJZ-C. IP je v pritožbenem postopku ugotovil, da je zavezanec v register zavezancev vpisan kot gospodarska družba v neposredni ali posredni večinski lasti oseb javnega prava, na podlagi 2. alineje prvega odstavka 3.b člena ZDIJZ. Republika Slovenija ima namreč neposredno ali posredno 74,27-odstotni delež v kapitalu zavezanca (vir: AJPES). V skladu s petim odstavkom 3.b člena ZDIJZ zavezancu ni uspelo izkazati, da kljub temu, da je vpisan v prej omenjeni register, ne izpolnjuje pogojev za zavezanca po ZDIJZ, niti ni dokazal, da so zahtevane informacije javnega značaja nastale v času, ko ni bil pod prevladujočim vplivom iz 1. alineje drugega odstavka 6.a člena ZDIJZ. Ker je bila v celotnem obdobju, na katerega se je nanašala zahteva prosilca, večina delnic zavezanca vpisana na pravne osebe javnega prava (čemur zavezanec niti ni oporekal), so imele pravne osebe javnega prava torej »večinski delež vpisanega kapitala«, pri čemer ni bistveno, ali so tem delnicam pripisane glasovne pravice, kot je zatrjeval zavezanec. To na eni strani izhaja iz splošnih načel korporacijskega prava v zvezi s kapitalskimi družbami (delnice so kapital), na drugi strani pa iz samih določb 1. alineje drugega odstavka 1.a člena ZDIJZ (alternativna izpolnjenost kriterijev) kot tudi iz zakonodajnega gradiva k ZDIJZ-C (ki izrecno govori o večinskem deležu vpisanega delniškega kapitala). ZDIJZ v petem odstavku 1.a člena določa, da je poslovni subjekt pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava zavezanec za dostop do informacij javnega značaja iz 4.a člena tega zakona, in sicer za vse informacije, ki so nastale kadar koli v času, ko je bil pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava. Zakonska določba je jasna in zavezanec nedvomno je zavezan posredovati informacije javnega značaja, ki so nastale v času, ko je bil pod prevladujočim vplivom, ne glede na to, da so nastale pred uveljavitvijo ZDIJZ-C, torej pred 17. 4. 2014. Glede na to, da je prosilec zahteval podatke o sponzorskih in donatorskih poslih, je IP v pritožbenem postopku nadalje ugotovil, da so bistveni elementi sponzorskih pogodb: 1) pričakovana vzajemna korist sponzorja

in sponzoriranca; 2) sponzorjev namen promocije ali uveljavitve svojega imena, firme, blagovne znamke, podobe, dejavnosti ali izdelka ali izvedba tržne analize (test marketing) in 3) značilnost sponzorirančeve protistoritve, da v razmerju do sponzorjevega prispevka potencialno lahko doseže promocijo ali uveljavitev sponzorjevega imena, firme, blagovne znamke, podobe, dejavnosti ali izdelka ali mu priskrbi rezultate tržne analize ali uporabniške izkušnje (test marketing). Na drugi strani je IP ugotovil, da bistveni elementi sponzorstva nikakor niso: obličnost; poimenovanje; kdo ali kaj je sponzoriranec; vrsta in oblika sponzorjevega prispevka; vrsta, oblika in narava sponzorirančeve protistoritve; dejanski učinek, ki ga ima sponzorjev prispevek oziroma sponzorirančeva protistoritev; dejanska izpolnitev pogodbe s strani obeh pogodbenih strank oziroma dejstvo, da stranke so ali niso izkoriščale svojih pravic, ki izhajajo iz pogodbe; nepovratnost sponzorjevega prispevka; izraz v širši javnosti. Glede na navedeno je IP ugotovil, da posredovani dokumenti (obrazci za interno naročilo blaga, natisnjeni zahtevki za naročilo, najemne pogodbe ipd.) po svojem učinku pomenijo sponzorske (test) ali donatorske (darilo) pravne posle ali imajo vsaj učinke, enake sponzorstvu oziroma donatorstvu, ti pa se nanašajo na novinarje ali medijske hiše ali pravne osebe javnega prava, katerih zaposleni so javni uslužbenci. O tem se je IP prepričal z vpogledom v razvid medijev, razvid samostojnih novinarjev in poslovni register ali pa je to izhajalo že iz posameznega zahtevanega dokumenta. Poleg tega so zahtevani dokumenti nastali v obdobju, ko je bil zavezanec pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava, in zavezanec je z njimi razpolagal, zato predstavljajo informacije javnega značaja. Glede na to, da se je zavezanec skliceval na izjemo iz 2. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ (poslovna skrivnost), je IP v pritožbenem postopku ugotovil tudi, da so vsi zahtevani dokumenti na vidnem mestu in jasno označeni s štampiljko »poslovna skrivnost«, zato izpolnjujejo t. i. subjektivni kriterij za obstoj poslovne skrivnosti. Ob izkazanem subjektivnem kriteriju poslovne skrivnosti ni bilo treba ugotavljati, ali je podan tudi objektivni kriterij poslovne skrivnosti, treba pa je bilo preveriti, ali v konkretnem primeru pridejo v poštev določbe tretjega odstavka 39. člena ZGD-1, po katerem se kot poslovna skrivnost ne morejo označiti tisti podatki, ki so po zakonu javni. IP je ugotovil, da zavezanec podatkov o vrsti posla, pogodbenem partnerju (za pravno osebo: naziv ali firma, sedež in poslovni naslov; za fizično osebo: osebno ime in kraj bivanja), pogodbeni vrednosti ter datumu in trajanju posla v skladu z zgoraj citirano določbo ZGD-1 ne more označiti kot poslovno skrivnost. Ti podatki v skladu s prvim odstavkom 6.a člena ZDIJZ namreč predstavljajo absolutno javne podatke, do katerih mora zavezanec omogočiti dostop tudi prosilcu v konkretnem primeru. Posledično je bilo treba pritožbi prosilca delno ugoditi.

**Z odločbo št. 0902-14/2016/4 z dne 20. 7. 2016 je IP odločil, da se pogodba, sklenjena med UPS, d. o. o., in Pošto Slovenija (organ), ne nanaša na izvajanje univerzalne poštne storitve niti ne izpolnjuje pogojev za informacijo javnega značaja po 4.a členu ZDIJZ, zato je pritožbo prosilca zavrnil.** IP je odločanje o pogodbi, sklenjeni z GLS, d. o. o., in o pogodbi, sklenjeni z UPS Adria (s) Ekspres, vrnil v ponovno odločanje organu. Organ je v odločbi navedel, da je zavezanec za posredovanje informacij javnega značaja zgolj v delu, kjer ima podeljeno dovoljenje za izvajanje univerzalne poštne storitve, v preostalem delu pa v okviru, kot zavezuje poslovne subjekte pod prevladujočim vplivom. Zahtevane informacije se deloma nanašajo na univerzalne poštne storitve, deloma na druge poštne storitve in deloma na komercialne storitve organa, zato v celoti ne predstavljajo informacij javnega značaja. IP je sledil organu v delu, ki se nanaša na pogodbo,



sklenjeno z družbo UPS, d. o. o. Storitve, ki se opravljajo na podlagi omenjene pogodbe, namreč ne sodijo v univerzalno poštne storitve, prav tako po vsebini ne gre za pogodbe, ki bi se nanašale na pridobivanje, razpolaganje ali upravljanje s stvarnim premoženjem poslovnega subjekta ali na izdatke poslovnega subjekta za naročilo blaga, gradenj, agentskih, svetovalnih ali drugih storitev ter sponzorskih, donatorskih in avtorskih pogodb in drugih pravnih poslov, s katerimi se dosega enak učinek. Omenjena pogodba zato ne predstavlja informacije javnega značaja. IP je v delu, ki se nanaša na pogodbi, sklenjeni z družbo GLS in UPS Adria (s) Ekspres, ugotovil, da organ v tem delu ni v celoti ugotovil dejanskega stanja, ki se nanaša na vprašanje univerzalne poštne storitve, v postopek pa tudi ni pritegnil stranskih udeležencev. IP je v tem delu odločbo organa odpravil in organu naložil, da se v ponovnem postopku jasno opredeli do tega, kateri deli pogodb se nanašajo na izvajanje univerzalne poštne storitve ter posledično sodijo v delovno področje organa v smislu opravljanja javnopravnih nalog iz 4. člena ZDIJZ.



## Arhivsko gradivo

---

V odločbi št. 090-61/2011/7 z dne 29. 6. 2011 je IP presojal odločitev Ministrstva za obrambo, ki je prosilcu zavrnilo dostop do poročila o prometu in tranzitu orožja iz leta 1993, ki je bilo narejeno na zahtevo takratnega predsednika vlade. Organ je zahtevo prosilca zavrnil iz razloga, ker naj bi pri zahtevanem dokumentu šlo za arhivsko gradivo, glede katerega se, po ugotovitvi organa v izpodbijani odločbi, uporabljajo določbe ZVDAGA, določbe ZDIJZ pa le v delu, ki določa, da arhivsko gradivo ni informacija javnega značaja. Izhajajoč iz navedenega je IP v konkretnem primeru najprej ugotavljal, ali gre pri zahtevanem dokumentu dejansko za del arhivskega gradiva, glede katerega se uporabi določba drugega odstavka 4. člena ZDIJZ. Ta pravi, da arhivsko gradivo, ki ga hrani v okviru javne arhivske službe pristojni arhiv v skladu z zakonom, ki ureja arhive, ni informacija javnega značaja po tem zakonu. IP se je za mnenje obrnil na Arhiv RS, in sicer z vprašanjem, ali dokument, ki je predmet zahteve prosilca v konkretnem primeru, pri Ministrstvu za obrambo predstavlja del arhivskega gradiva, ki se pri ministrstvu hrani v okviru javne arhivske službe v skladu z zakonom, ki ureja arhive. Upošteva je 54. člen ZVDAGA arhivsko javno službo opravljajo državni arhiv, regionalni arhivi in arhivi samoupravnih lokalnih skupnosti, pri čemer naloge državnega arhiva opravlja Arhiv Republike Slovenije. Navedeni organ je tako organ, ki je pristojen za opravljanje arhivske javne službe in s tem tudi za podajo mnenja glede vprašanja, ali se določen dokument hrani v okviru izvajanja javne službe ali ne. IP je od Arhiva RS prejel odgovor, da je ta Ministrstvu za obrambo sicer izdal več strokovnih navodil, v katerih je določil dokumentarno gradivo, ki ima lastnosti arhivskega gradiva, vendar pa Arhiv RS s strokovnimi navodili določa gradivo zaradi varovanja arhivskega gradiva kot kulturnega spomenika veliko pred prevzemom. Javno arhivsko gradivo se na podlagi ZVDAGA prevzema v arhive najkasneje v roku 30 let od nastanka, obstaja pa tudi možnost, da se na podlagi sporazuma med arhivom in javnopravno osebo ta rok podaljša. **Arhiv RS je ob tem poudaril, da do zdaj še ni prevzel arhivskega gradiva iz Ministrstva za obrambo RS, kar pomeni, da se to gradivo ne hrani v okviru javne arhivske službe.** Izhajajoč iz mnenja Arhiva RS je IP ugotovil, da se dokument, ki ga je v konkretnem primeru zahteval prosilec, pri organu ne hrani v okviru javne arhivske službe in da zanj ni mogoče uporabiti drugega odstavka 4. člena ZDIJZ, po katerem arhivsko gradivo, ki ga hrani v okviru javne arhivske službe pristojni arhiv v skladu z zakonom, ki ureja arhive, ni informacija javnega značaja. Glede zahtevanega dokumenta je namreč izpolnjen prvi pogoj, in to je, da ima status arhivskega gradiva, ni pa izpolnjen drugi pogoj, to je, da ga hrani pristojen arhiv v okviru javne arhivske službe.

Z odločbo št. 090-121/2011/4 z dne 8. 8. 2011 je IP zavrnil pritožbo novinarja zoper odločbo Arhiva Republike Slovenije (v nadaljevanju organ), s katero je ta zavrnil prosilčevo zahtevo po vpogledu v določene dokumente, ki so nastali med delom Službe državne varnosti (v nadaljevanju SDV). Prosilec je namreč želel dobiti vpogled v določene dele (strani oziroma poglavja) nekaterih dokumentov, kot so Letno poročilo SDV za leto 1973, Poročilo SDV za leto 1976, 1981 in 1986, Informativni bilten SDV za leto 1968, 1969 in 1970 ter Posebna informacija SDV za leto 1971, 1983, 1984, 1985 in 1986. Prosilec je tudi prosil organ, naj mu odgovori, kdaj bi bil ogled mogoč, in naj ga obvesti tudi o ceni za morebitno fotokopiranje posameznih dokumentov, če se bo prosilec za to odločil. V zvezi z vztrajanjem prosilca, da bi moral organ o njegovi zahtevi

odločiti po ZMed, po katerem je vložil zahtevo, je IP pojasnil, da je organ ravnal pravilno, ko je njegovo zahtevo obravnaval po ZDIJZ, saj je prosilec v konkretnem primeru primarno zahteval vpogled v dokumente, kar pomeni, da je zahteval vpogled v informacije, ki naj bi izvirale iz delovnega področja organa ter naj bi se nahajale v obliki dokumenta, in ne odgovora na vprašanje. Glede zahteve prosilca, da mu organ odgovori na vprašanja, kdaj bi mu lahko omogočil ogled dokumentov in koliko bi stalo kopiranje, je IP pojasnil, da je sicer res, da je prosilec oblikoval dve vprašalni povedi, vendar sta slednji eksistencialno vezani na začetno vsebino zahteve, ki se nanaša na dostop do dokumentov. IP je zato ugotovil, da tudi v tem delu ne gre za zahtevo, o kateri bi organ moral odločiti na podlagi določb ZMed, saj sta navedeni vprašanja neločljiv del zahteve za dostop do dokumentov. **IP je v pritožbenem postopku nadalje ugotovil, da je organ zahtevo prosilca utemeljeno zavrnil, ker so zahtevani dokumenti arhivsko gradivo, ki je izločeno iz dometa informacij javnega značaja. Drugi odstavek 4. člena ZDIJZ namreč določa, da arhivsko gradivo, ki ga hrani v okviru javne arhivske službe pristojni arhiv v skladu z zakonom, ki ureja arhive, ni informacija javnega značaja po tem zakonu.** Arhivsko gradivo pridobi svoj status z dnem, ko je odbrano iz dokumentarnega gradiva in izročeno organu, kar izhaja iz 34. člena (v povezavi s 40. členom) Zakona o varstvu dokumentarnega in arhivskega gradiva ter arhivih. **Glede zahtevanih dokumentov sta bila v konkretnem postopku že izvedena predpisana postopka odbiranja in izročitve, ki sta konstitutivna elementa arhivskega gradiva, torej je bilo nedvoumno ugotovljeno, da gre za arhivsko gradivo.** V konkretnem primeru izročitelj obravnavanih dokumentov sicer še ni fizično izročil organu, pravno pa že, saj sta bila glede teh dokumentov že izvedena postopek odbiranja in postopek izročitve, kot ga je določal Zakon o arhivskem gradivu in arhivih, v bistvenem pa je ta postopek enak tudi postopku po zdaj veljavnem ZVDAGA. Za konec je IP še zapisal, da dejstvo, da na podlagi določb ZDIJZ prosilcu ni omogočen dostop do zahtevanih dokumentov, ki so arhivsko gradivo, ne pomeni, da ti dokumenti niso prosto dostopni na podlagi drugih zakonov, konkretno ZVDAGA.

**V zadevi št. 090-155/2013/10 z dne 25. 10. 2013 je IP odločal o pritožbi prosilca zoper odločitev RTV Slovenija glede posredovanja digitalnega zvočnega posnetka določene seje Programskega sveta iz leta 2013.** Organ je zahtevo prosilca zavrnil z obrazložitvijo, da je zahtevani dokument arhivsko gradivo v skladu z Zakonom o varstvu arhivskega in dokumentarnega gradiva ter arhivih in da gre v zvezi s tem za izjemo po drugem odstavku 4. člena ZDIJZ. Poslovnik programskega sveta RTV Slovenija namreč določa, da se tonski zapis kot priloga originala zapisnika hrani kot trajno arhivsko gradivo. Ministrstvo za kulturo je organu izdalo dovoljenje, s katerim mu je dovolilo varstvo lastnega arhivskega gradiva v skladu z ZVDAGA. ZVDAGA v 2. členu definira arhivsko gradivo kot dokumentarno gradivo, ki ima trajen pomen za znanost in kulturo ali trajen pomen za pravno varnost oseb v skladu s strokovnimi navodili pristojnih arhivov. V prilogi 1 Uredbe o varstvu dokumentarnega in arhivskega gradiva (Uradni list RS, št. 86/2006; v nadaljevanju Uredba), ki določa dokumentarno gradivo iz 55. člena uredbe, so v 2.2. točki prve alineje kot arhivsko gradivo določeni zapisniki sej političnih, oblastnih, upravnih, pravosodnih, poslovodnih, samoupravnih, inšpekcijskih, nadzornih, strokovnih in drugih organov upravljanja in poslovanja vseh vrst institucij. Izhajajoč iz navedenega je organ zaključil, da je zahtevani dokument arhivsko gradivo in je posledično zahtevo prosilca zavrnil. **IP je v pritožbenem postopku ugotovil, da ne gre za arhivsko gradivo, saj za tak status gradiva (še) niso izpolnjeni pogoji po področnih predpisih (potek roka hrambe, odbiranje gradiva, fizična hramba v okviru**

**arhiva itd.).** Zahtevanemu zvočnemu zapisu namreč še niso potekli neformalni interni ali formalni splošni roki hrambe (na primer 30 let od nastanka), saj je nastalo šele pred približno pol leta. Zahtevani zvočni zapis se pri organu še vedno hrani v tekoči oziroma »živi« zbirki (v elektronskem arhivu Tajništva sveta RTV Slovenija; po preteku mandata se tonski posnetki sej na nosilcih izročijo centralnemu arhivu RTV Slovenija), in ne v režimu arhivskega gradiva. Tako je zvočni zapis na primer prosto dostopen članom programskega sveta prek gesla, kar pri (javnem) arhivskem gradivu ni mogoče. IP je tudi ugotovil, da organ še ni opravil formalnega odbiranja in uvrstitve zvočnega zapisa med (javno) arhivsko gradivo v okviru lastne hrambe. O tem namreč ne obstaja noben dokument, na primer zapisnik. Tudi Uredba ne določa, da zvočni zapis obravnavanega tipa pridobi status arhivskega gradiva v trenutku nastanka, ampak le na splošno predvideva kategorije dokumentov (kriterija sta vsebina in vir nastanka dokumenta), ki jih je praviloma treba odbrati kot arhivsko gradivo. V konkretnem primeru torej ne gre za izjemo arhivskega gradiva, je pa IP pritožbo prosilca kljub temu zavrnil, ker je ugotovil, da je glede celotnega posnetka podana izjema varstva osebnih podatkov. Posnetek, poleg nekaterih identifikacijskih podatkov (npr. osebna imena), vsebuje tudi glasovne, govorne (sem spadajo tudi jezikovne) ter druge spremljajoče (osebnostne, razpoloženske, čustvene in podobne) značilnosti govorcev, pri čemer za razkritje teh osebnih podatkov ni ustrezne pravne podlage v smislu 8. člena ZVOP-1.



## Dostop do informacij za medije

---

V odločbi št. 090-144/2009/8 z dne 27. 11. 2009 je IP odločal o pritožbi novinarja zoper zavrnilni odgovor Državnega pravobranilstva. Prosilca je na organ naslovil zahtevo z vprašanji po ZMed, s katero je prosil za naslednje podatke o točno določenem izvedencu: 1) koliko izvedenskih mnenj je konkretni izvedenec v zadnjih osmih letih izdelal za organ; 2) koliko je organ za vsa izvedenska mnenja v osmih letih konkretnemu izvedencu plačal; 3) ali je konkretni izvedenec o kakšni zadevi za organ izdelal izvedensko mnenje, potem pa je o isti zadevi izdelal še izvedensko mnenje po naročilu sodišča; 4) navedbo, v katerih zadevah je do tega prišlo in zakaj organ ni ustrezno ukrepal. Za obravnavo konkretne zadeve je bila bistvena določba devetega odstavka 45. člena ZMed, po kateri je pritožba zoper zavrnilni odgovor oziroma zoper fiktivno zavrnilno odločbo, ki je lahko sestavljena le v obliki dopisa, dovoljena samo, če zavrnilni ali delno zavrnilni odgovor na vprašanje izhaja iz dokumenta, zadeve, dosjeja, registra, evidence ali drugega dokumentarnega gradiva. **IP torej v pritožbenem postopku ne more odločati o (ne)pravilnosti posredovanih odgovorov ali o tem, kakšne odgovore bi organ moral posredovati, temveč lahko odloča le o dostopu do dokumentov oziroma informacij javnega značaja. Pritožbeni postopek po ZMed zato ne more voditi do pridobivanja odgovorov na vprašanja po 45. členu ZMed, temveč le do informacij javnega značaja v smislu prvega odstavka 4. člena ZDIJZ.** Organ je v skladu s prvim odstavkom 2. člena Zakona o državnem pravobranilstvu samostojen državni organ in kot tak sodi v krog organov, ki so zavezanci po ZDIJZ. IP je ugotovil, da odgovori na vprašanja prosilca izhajajo iz izvedenskih mnenj in po presoji izvedenskih mnenj v zvezi s postopki zastopanja organa Republike Slovenije pred sodišči in tako na podlagi pristojnosti organa, ki so opredeljene v ZDPra, sodijo v delokrog organa, kar v smislu ZDIJZ pomeni, da izvirajo iz delovnega področja organa. Po preučitvi teh dokumentov je IP ugotovil, da organ razpolaga z dokumenti, ki vsebujejo odgovore na vsa zastavljena vprašanja, razen na vprašanje: »Zakaj organ ni ustrezno ukrepal?« To pomeni, da glede tega vprašanja ni izpolnjen pogoj iz prvega odstavka 4. člena ZDIJZ, po katerem je informacija javnega značaja le tista informacija, s katero organ že razpolaga, zato je IP pritožbo prosilca, ki se nanaša na to vprašanje, kot nedovoljeno zavrgel. Glede dokumentov, iz katerih izhaja odgovor na preostala vprašanja prosilca, so izpolnjeni vsi trije pogoji iz 4. člena ZDIJZ za obstoj informacije javnega značaja, zato je IP v nadaljevanju presojal, ali je podana katera izmed izjem po prvem odstavku 6. člena ZDIJZ, zaradi katere se dostop do informacije lahko zavrne. Organ se je v izpodbijani odločbi skliceval na izjemo iz 8. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, za uporabo katere morata biti izpolnjena dva pogoja. Poleg pogoja, da je (sodni) postopek še v teku, je bistven tudi pogoj, da bi razkritje zahtevanega podatka škodovalo izvedbi tega konkretnega postopka. IP je pri presoji navedenih kriterijev ugotovil, da so sodni postopki, na katere se nanaša zahteva prosilca, že končani, razen postopka v eni zadevi. Izjema po 8. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ torej ne more priti v poštev glede dokumentov, ki so del že končanih sodnih postopkov. Glede dveh dokumentov v zadevi organa, kjer postopek še teče, je IP izvedel še preizkus drugega pogoja, pri čemer je ugotovil, da škoda, ki bi lahko nastala ob izvedbi konkretnega postopka, ni izkazana, zato tudi ta dva dokumenta ne predstavljata izjeme iz 8. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ. V nadaljevanju je IP v zahtevanih dokumentih presojal še obstoj izjeme iz 3. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ in ugotovil, da podatki o imenu in priimku izvedenca, imenu in priimku

sodnega izvedenca, imenu in priimku državnega pravobranilca ter imenu in priimku generalnega državnega pravobranilca niso varovani osebni podatki, zato v tem delu ni podana izjema od prostega dostopa po 3. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ. Ostali osebni podatki v zahtevanih dokumentih predstavljajo varovane osebne podatke, zato je bil organ dolžan prosilcu posredovati zahtevane dokumente tako, da uporabi institut delnega dostopa in varovane osebne podatke prekrije.

**Z odločbo št. 090-103/2011/6 z dne 23. 6. 2011 je IP zavrnil zahtevo novinarke, ki je od Univerzitetnega kliničnega centra Ljubljana (organ) zahtevala podatek o višini donacije, ki je bila nakazana Pediatrični kliniki ob organizaciji določenega koncerta.** Prosilka je navedla, da je ob nakupu vstopnice za koncert vsak obiskovalec prispeval 2 evra za opremo priročnega laboratorija Pediatrične klinike v Ljubljani. Prosilka je med drugim zahtevala odgovor na vprašanje v zvezi z višino sredstev, ki jih je organ prejel na podlagi dogovora. Organ je prosilki pojasnil, da je bil dogovor usten in da je bil denar že nakazan na račun organa, vendar pa organ prosilki zaradi izjeme poslovne skrivnosti ni posredoval informacije o višini nakazanega zneska. IP je ugotovil, da je organ pravilno ugotovil obstoj izjeme poslovne skrivnosti, in sicer zaradi sprejetega Sklepa o določitvi poslovne skrivnosti, izdanega s strani posameznice, direktorice gospodarske družbe. Omenjeni sklep izpolnjuje tako pogoj seznanitve oseb kot tudi pogoj, da je bil izdan, preden je bil organu posredovan podatek, ki se varuje s sklepom, zato so izpolnjeni vsi kriteriji za določitev poslovne skrivnosti po prvem odstavku 39. člena ZGD-1 (subjektivni kriterij). Ne glede na obstoj izjeme poslovne skrivnosti pa je moral IP ugotoviti, ali je možna uporaba t. i. izjeme od izjeme, kar bi pomenilo, da se dostop do zahtevanega podatka dovoli, ker gre za porabo javnih sredstev. Tretji odstavek 6. člena ZDIJZ namreč določa, da se kljub morebitnim izjemam (v konkretnem primeru kljub izjemi poslovne skrivnosti) dovoli dostop do informacij javnega značaja, če gre za podatke o porabi javnih sredstev. IP je ugotovil, da je organ javni zavod, ki glede na določbe Odloka o preoblikovanju javnega zdravstvenega zavoda Klinični center v javni zdravstveni zavod Univerzitetni klinični center pridobiva sredstva za izvajanje dejavnosti med drugim z donacijami in sponzorstvom. Iz določb Zakona o javnih financah in na njegovi podlagi sprejetih predpisov izhaja, da donacije fizičnih in pravnih oseb z nakazilom na račun organa postanejo del sredstev organa in s tem nedvomno del javnih sredstev. Nadzorna funkcija pravice dostopa do informacij javnega značaja se odraža tudi v tem, da mora biti javnosti dana možnost preverjanja, koliko sredstev skupno je organ v določenem obdobju prejel iz naslova donacij (za katere se šteje, da so z nakazilom organu postale del javnih sredstev) ter kako so bila ta sredstva porabljena. Kljub temu pa je IP ocenil, da podatek o tem, kdo je donator, in višina zneska konkretne donacije nista neposredno povezana s porabo javnih sredstev. Zaradi obstoja izjeme poslovne skrivnosti po 2. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ je IP pritožbo prosilca zavrnil.

**V zadevi št. 021-89/2007 je IP zavrgel pritožbo medija, ker je v pritožbenem postopku ugotovil, da odgovori na vprašanja, ki jih je postavil medij, ne izhajajo iz dokumentov, posledično pa pritožba po ZMed ni dovoljena.** V obravnavani zadevi je novinarka v imenu medija od Univerzitetnega kliničnega centra (UKC) Ljubljana zahtevala odgovore na vprašanja v zvezi z oskrbo poškodovancev iz kluba Global, in sicer jo je zanimalo naslednje: koliko primerov poškodovancev (žrtev ali udeležencev preteпов) iz kluba Global je organ v zadnjih dveh letih zabeležil na urgenci, za kakšne vrste poškodb je šlo (obraz, roke, noge), kako organ reagira, kadar se na urgenci oglasi nekdo, ki trdi, da je bil pretepen v enem od ljubljanskih (ali drugih)



klubov in lokalov – ali organ primer prijavi policiji. Organ je v odgovoru mediju navedel, da podatkov o vzrokih poškodb sistematično ne zbira: če pacient ne pove vzroka narave poškodbe, ga zdravnik o tem ne sprašuje. Organ ima od septembra 2006 zabeleženih približno 2600 poškodb, ki naj bi nastale zaradi pretefov. Nadalje je organ navedel, da lokacije, kjer se je poškodba pripetila, ne vodi posebej, razen če jo bolnik pove sam. Zoper zavrnilni odgovor se je medij pritožil IP. Ta je v pritožbenem postopku opravil ogled *in camera*, v okviru katerega je pri organu vpogledal v evidenco poškodb in v posamezne kategorije te evidence. Organ je pojasnil, da je navedena evidenca predpisana s strani Inštituta za varovanje zdravja in se vodi v skladu z metodološkimi navodili tega inštituta. IP je ugotovil, da evidenca poškodb, ki jo vodi organ, deluje na podlagi šifranta, ki ga je predpisal Inštitut za varovanje zdravja. Organ je IP izročil šifrant za aktivnost v času nezgode in šifrant za mesto nastanka nezgode. V šifrantu mesta nastanka nezgode so zgolj generično opredeljena mesta poškodb, in sicer: doma, stanovanjske površine, šola, ustanove v javni upravi, športne površine, cesta in avtocesta, trgovsko območje in uslužnostne dejavnosti, industrijska in gradbena območja, kmetija, drugi neopredeljeni kraji in neopredeljeni kraji. Prav tako so zgolj generično opredeljene aktivnosti v času nezgode, in sicer: športna aktivnost, dejavnost v prostem času, delo za zaslužek, druge vrste dela, počitek, spanje, osnovna življenjska opravila, druge neopredeljene dejavnosti in neopredeljene dejavnosti. IP je posledično ugotovil, da se v računalniški evidenci, ki je predpisana s strani Inštituta za varovanje okolja in se vodi skladno z metodološkimi navodili tega inštituta, ne vodijo mesta poškodb niti po naslovu niti po imenu lokalov. Naziv Global se kot mesto nastanka nezgode v evidenci ne pojavi nikoli. Organ je pojasnil tudi, da samoiniciativno vodi (dnevne) evidence o prometnih nesrečah, ki se v računalniški evidenci vodijo kot poškodbe po tretji osebi, skupaj s pretepi. Posebnih evidenc o krajih nesreč organ ne vodi, ker to za izvajanje diagnostično-terapevtskega programa ni pomembno. Organ je pojasnil še, da v računalniški evidenci sicer obstajajo podatki o vrsti poškodbe, vendar ne v povezavi z mestom poškodbe. Na podlagi vsega navedenega je IP ugotovil, da organ z informacijami na način, kot jih je zahteval medij, ne razpolaga, zato je pritožbo medija zavrgel.

**Z odločbo št. 090-39/2010/7 z dne 18. 3. 2010 je IP odločal o pritožbi medija, ki je od Inšpektorata RS za okolje in prostor zahteval podrobnejše statistične podatke o t. i. črnih gradnjah.** Zanimalo ga je, koliko rušitev tovrstnih gradenj je organ izvedel v preteklem letu ter specifikacija podatkov (želel je, da organ navede, koliko »na črno« zgrajenih stavb je bilo porušenih, katere so bile porušene oziroma odstranjene in kje, kar naj organ podrobno opiše (primer: vrtna lopa, 50 m<sup>2</sup>, Spodnje Bitnje). Organ je zahtevo zavrnil z obrazložitvijo, da s podatki ne razpolaga. **IP je ugotovil, da je skladno z določbo devetega odstavka 45. člena ZMed pritožba zoper zavrnilni odgovor oziroma zoper fiktivno zavrnilno odločbo, ki je lahko sestavljena zgolj v obliki dopisa, dovoljena le, če zavrnilni ali delno zavrnilni odgovor na vprašanje izhaja iz dokumenta, zadeve, dosjeja, registra, evidence ali drugega dokumentarnega gradiva. Iz navedene določbe nedvoumno izhaja, da pritožba ni dovoljena v vseh primerih, ko je medij nezadovoljen s prejetim odgovorom, temveč je pritožba dovoljena le v primeru, ko odgovor na vprašanje izhaja iz določenega materializiranega, že ustvarjenega dokumenta in posledično zgolj takrat, ko so zahtevane informacije izvzete iz prostega dostopa po zakonu, ki ureja dostop do informacij javnega značaja. Omejitev pritožbe zgolj na pritožbene razloge, ki se nanašajo na izjeme od prosto dostopnih informacij, in zgolj na primere, ko**

odgovor na vprašanje izhaja iz določenega dokumenta, je glede na naravo pritožbenega postopka nujna. V nasprotnem primeru bi se v pritožbenem postopku pred IP pojavil problem izoblikovanosti izreka odločbe in nemožnosti ugotovitve materialne resnice oziroma popolnega in pravilnega dejanskega stanja. Vprašanja se namreč ne nanašajo zgolj na situacije, ki so preverljive, dokazljive in ki izhajajo iz otipljivih dokumentov, temveč so lahko tudi predmet neotipljivega in nematerializiranega. Iz tega razloga zakon zoper zavrnilni odgovor na vprašanje, ki nima podlage v (materializiranem) dokumentu, prepoveduje možnost pritožbe, saj bi v tem primeru šlo za nemogoč preizkus subjektivnih ocen in razmišljanj. Iz tega razloga je določeno, da v primeru, ko vprašanje medija oziroma odgovor organa ne izhaja iz oprijemljivega, materializiranega dokumenta, pritožba ni dovoljena. **To pomeni, da IP v pritožbenem postopku ne more odločati o (ne)-pravilnosti posredovanih odgovorov ali o tem, kakšne odgovore bi organ moral posredovati, temveč lahko odloča le o dostopu do dokumentov oziroma informacij javnega značaja. Pritožbeni postopek po ZMed zato ne more voditi do pridobivanja odgovorov na vprašanja po 45. členu ZMed, temveč le do informacij javnega značaja v smislu prvega odstavka 4. člena ZDIJZ.** Na podlagi vsega navedenega je pritožbeni postopek po določbi 45. člena ZMed pred IP omejen, in sicer na naslednji zaporedni fazi: 1. na formalni preizkus, ali odgovor na vprašanje izhaja iz dokumenta v smislu prvega odstavka 4. člena ZDIJZ, in 2. na vsebinski preizkus, ali je ta dokument prosto dostopen ali predmet izjem iz prvega odstavka 6. člena ZDIJZ. V konkretnem pritožbenem postopku je IP pri organu opravil ogled *in camera*, pri čemer je ugotovil, da organ evidence dokumentarnega gradiva ne vodi na način, ki bi omogočal odgovore na vprašanja, ki jih je postavil prosilec. Za posamezno zadevo organ odpre spis na zavezanca (npr. Anton Novak). Za vodenje evidence dokumentarnega gradiva ima organ program SPIS 4.0, ki iskanja po gradivu po kriterijih, ki jih je postavil prosilec, ne omogoča. Da bi organ ugodil zahtevi prosilca in mu pripravil odgovore na vprašanja, ki jih je zahteval, bi moral ali vzpostaviti nov računalniški sistem ali pa ročno pregledati več kot 10.000 spisov. Zadeve, ki se vodijo pri organu, namreč segajo tudi več let nazaj, postopek v zvezi z graditvijo objektov je dolgotrajen, v določenih primerih odvisen tudi od drugih organov. Za potrebe priprave letnih poročil o delu organ sicer vodi zbirne podatke po številu dejanj v inšpekcijskem postopku v tekočem letu, vendar ti podatki ne omogočajo iskanja po posameznih objektih oziroma zadevah na način, kot ga želi prosilec (po tipu gradnje, velikosti in lokaciji). IP je po preučitvi celotne zadeve ugotovil, da v konkretnem primeru informacija javnega značaja ne obstaja, saj organ z dokumenti, iz katerih bi izhajali odgovori, ki jih zahteva prosilec, ne razpolaga. IP je pri organu vpogledal v evidence, ki jih organ vodi, in ugotovil, da ne SPIS 4.0 ne ročna evidenca o številu dejanj v inšpekcijskem postopku ne izkazujeta podatkov, ki jih je zahteval prosilec. Iz nobene izmed evidenc organ namreč ne more izpisati podatkov po kriterijih, ki jih je postavil prosilec. Ker organ zadeve vodi po zavezancih, iz te evidence tudi niso razvidni podatki o lokaciji, velikosti odstranjene gradnje in tipu, kot je to zahteval prosilec. Da bi zadostil zahtevi prosilca, bi organ moral »ustvariti« novo informacijo javnega značaja, česar pa organi, zavezanci po ZDIJZ, niso dolžni. Posledično je IP pritožbo medija zavrnil.

**Z odločbo št. 090-158/2017 z dne 20. 12. 2017 je IP ugodil pritožbi medija in SDH, d. d., (organ) naložil, da mu mora posredovati dele dokumentov, iz katerih izhajajo odgovori na vprašanja, ki jih je postavil medij.** Medij je od organa zahteval odgovore na naslednja vprašanja:

- Za katero podjetje je organ dne 24. 5. 2017 sklenil pogodbo o oceni vrednosti in izdelavo mnenja o

primernosti nakupne cene? Pogodbeni partner je KPMG poslovno svetovanje, vrednost posla je 14.640,00 EUR. Na kaj konkretno se omenjena pogodba nanaša?

- Na katero podjetje se nanaša pogodba o svetovanju, sklenjena dne 19. 5. 2017? Pogodbeni partner je družba NETS, d. o. o., iz Kranja, vrednost posla je 11.590,00 EUR. Na kaj konkretno se pogodba nanaša oziroma za kakšno svetovanje gre?
- Na katero podjetje se nanaša pogodba o izdelavi ocene vrednosti, ki jo je organ dne 19. 4. 2017 sklenil z družbo P&S Capital? Vrednost posla je 4.514,00 EUR.
- Na katero podjetje se nanaša pogodba o pravnem svetovanju, sklenjena dne 27. 3. 2017 z Inštitutom za gospodarsko pravo Maribor? Vrednost pogodbe je 4.636,00 EUR. Na kaj konkretno se nanaša ta pogodba?
- Na kaj konkretno se nanaša pogodba o svetovalnih storitvah, sklenjena dne 10. 3. 2017 z Odvetniško pisarno Ulčar & partnerji? Vrednost pogodbe je 73.200,00 EUR.
- Z londonsko družbo PWC je organ dne 6. 3. 2017 sklenil pogodbo o oceni vrednosti v višini največ 231.800,00 EUR. Za kakšno pogodbo konkretno gre oziroma na katero podjetje se ta pogodba nanaša?
- Z družbo P&S Capital je organ dne 23. 2. 2017 sklenil pogodbo o ocenitvi vrednosti lastniškega deleža v višini 1.807,06 EUR. Za kakšno pogodbo konkretno gre oziroma na katero podjetje ali na kaj se pogodba nanaša?
- Z družbo KPMG poslovno svetovanje je organ dne 16. 1. 2017 sklenil pogodbo o izvedbi storitve št. 1061698624 v višini 9.760,00 EUR. Za kakšno pogodbo konkretno gre oziroma na katero podjetje ali na kaj se pogodba nanaša?
- Z družbo P&S Capital je organ dne 25. 7. 2016 sklenil pogodbo o izdelavi ocene vrednosti v višini 4.880,00 EUR. Za kakšno pogodbo konkretno gre oziroma na katero podjetje ali na kaj se pogodba nanaša?

Organ je mediju odgovoril, da je na spletni strani razkril vse obvezne informacije, ki se nanašajo na sklenjene pogodbe z zunanjimi izvajalci, ki jih je skladno z ZDIJZ dolžan razkriti. Medij se je zoper zavrnilni odgovor pritožil IP. Ta je v pritožbenem postopku ugotovil, da prav vsi odgovori na vprašanja medija izhajajo iz vsebine pogodb, ki jih je organ posredoval IP, zato je pritožba dovoljena. Nadalje je IP presodil, da organ s tem, ko je mediju zgolj odgovoril, da je vse obvezne informacije, ki se nanašajo na sklenjene pogodbe z zunanjimi izvajalci, že proaktivno javno objavil, ni zadostil določbam Zmed. Organ mora mediju posredovati konkretne odgovore na vprašanja, odgovore pa lahko zavrne le iz zakonsko določenih razlogov (npr. zaradi obstoja zakonskih izjem). Posledično je IP pritožbi medija ugodil in organu naložil, naj mu posreduje dele pogodb, iz katerih izhajajo odgovori na postavljena vprašanja in ki ne predstavljajo poslovne skrivnosti, ker gre za podatke o porabi javnih sredstev.



# Avtorsko delo

---

V zadevi št. 021-4/2008 z dne 19. 6. 2008, je IP presojal vprašanje, ali je katalog nalog, ki jih izvajajo centri za socialno delo kot socialnovarstvene storitve, kot naloge, ki so jim z zakonom poverjene, kot javna pooblastila in kot naloge, ki jim jih nalagajo drugi predpisi, skupaj z določitvijo standardov in normativov za izvajanje posameznih vrst nalog, varovano avtorsko delo. Prosilec je namreč fotokopijo predmetnega dokumenta zahteval od Skupnosti centrov za socialno delo Slovenije, ta pa je njegovo zahtevo zavrnila z obrazložitvijo, da gre za varovano avtorsko delo, ki bo prosilcu na voljo v knjižni obliki za 13 EUR. IP je v pritožbenem postopku ugotovil, da je organ ustanovljen na podlagi 52. člena Zakona o zavodih (Uradni list RS št. 121/91, s spremembami in dopolnitvami; v nadaljevanju ZZ) ter da na podlagi 68.a člena Zakona o socialnem varstvu (Uradni list RS, št. 36/04 – uradno prečiščeno besedilo in 105/06; v nadaljevanju ZSV) deluje kot skupnost javnih socialnovarstvenih zavodov, v katero so povezani vsi centri za socialno delo na območju Republike Slovenije. Organu je med drugim, na podlagi 68. c člena ZSV, podeljeno javno pooblastilo na področju izvajanja dejavnosti centrov za socialno delo, in sicer organ določa katalog nalog, ki jih izvajajo centri za socialno delo, pa tudi standarde in normative za izvajanje posameznih vrst nalog. **IP je v postopku presojal, ali zahtevane informacije sodijo med informacije, ki so zavarovane skladno z zakonom, ki ureja avtorsko pravico, oziroma ali ni avtorskopravno varstvo v obravnavanem primeru izključeno. Primarno je bilo treba namreč ugotoviti, ali gre za avtorsko varovano delo** (tako tudi sodba Vrhovnega sodišča Republike Slovenije št. II Ips 231/99 z dne 17. 12. 1999, v kateri je sodišče navedlo, da je zares nepomembno odkrivati vprašanje narave dela, ali je delo avtorsko ali ne, ter se opredeljevati do tega vprašanja, če se ugotovi, da sploh ne gre za avtorsko varovano delo). Avtorsko pravno nevarovana dela so opredeljena v 9. členu ZASP-UPB3, ki v prvem odstavku kot nevarovane stvaritve taksativno našteva:

1. ideje, načela, odkritja;
2. uradna besedila z zakonodajnega, upravnega in sodnega področja;
3. ljudske književne in umetniške stvaritve.

**V obravnavanem primeru je bilo treba ugotoviti, ali katalog nalog, ki jih izvajajo centri za socialno delo, ter standardi in normativi za izvajanje posameznih vrst nalog predstavljajo uradno besedilo iz upravnega področja.** Pri tem je bilo treba odgovoriti na dve vprašanji:

- ali navedeni dokumenti sodijo v upravno področje in
- ali navedeni dokumenti predstavljajo uradno besedilo.

IP je v postopku ugotovil, da so zahtevani dokumenti nastali na podlagi izvajanja javnega pooblastila, ki ga je organu v 68.c členu ZSV podelil zakonodajalec, kar je treba šteti za upravno delovanje. V zvezi z vprašanjem, ali zahtevani dokument predstavlja uradno besedilo, je IP zaključil, da gre za uradno besedilo. Kot odločilni kriterij je pri tem upošteval, da gre za besedilo, katerega veljavnost je potrdil državni organ (in sicer Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve) in ki mora biti usklajeno z določbami veljavne zakonodaje

na področju socialnega varstva, torej je zavezujoče narave. Posledično je IP pritožbi ugodil in organu naložil, da mora prosilcu zahtevani dokument posredovati v obliki fotokopije.

**V zadevi št. 090-95/2012/12 z dne 20. 6. 2012 je IP odločal o pritožbi prosilca, ki je od Ministrstva za zdravje zahteval fotokopijo navodil za uporabo opreme, ki je bila predmet oddanega javnega naročila. Organ je zahtevo prosilca zavrnil, ker zahtevani dokumenti predstavljajo varovano avtorsko delo.** Prosilec se je na navedeno odločbo organa pritožil in navedel, da zahtevani dokumenti ne predstavljajo avtorskih del, pa tudi če bi jih, avtorsko delo ne pomeni izjeme od dostopa do informacij javnega značaja po 6. členu ZDIJZ. IP je v pritožbenem postopku izhajal iz ugotovitve, da ima prosilec na podlagi 17. člena ZDIJZ pravico določiti, na kakšen način se želi seznaniti z zahtevano informacijo. Organ nima nikakršne pravice prosilcu odreči pravice do oblike, v kateri želi prejeti zahtevano informacijo. Edino omejitev, ki vpliva na obliko informacije, predstavlja določba drugega odstavka 25. člena ZDIJZ, po kateri lahko prosilec dobi samo vpogled v informacijo, ki je zavarovana skladno z zakonom, ki ureja avtorsko pravico. Drugi odstavek 27. člena ZDIJZ določa, da ima prosilec pravico do pritožbe tudi v primeru, če ne dobi informacije v obliki, ki jo je zahteval. Iz navedenega izhaja, da ima prosilec pravno varovano pravico izbrati, na kakšen način se želi seznaniti z vsebino zahtevane informacije (na primer fotokopija ali vpogled). Glede na navedeno se torej v primeru, če zahtevana informacija predstavlja avtorsko delo, lahko zavrne le določen način seznanitve z njo (npr. fotokopija), ne pa tudi sam dostop do informacije (npr. vpogled). V pritožbenem postopku je IP ugotavljal, ali so v konkretnem primeru izpolnjeni pogoji za avtorsko delo. V skladu s 5. členom Zakona o avtorski in sorodnih pravicah (Uradni list RS, št. 94/2004 s spremembami; v nadaljevanju ZASP) je avtorsko delo individualna intelektualna stvaritev s področja književnosti, znanosti ali umetnosti, ki je na kakršen koli način izražena, če ni v ZASP drugače določeno. Iz navedene definicije in obstoječe sodne prakse ter pravne teorije izhaja pet predpostavk, ki morajo biti izpolnjene, da se posamezno delo šteje za avtorsko delo po ZASP, in sicer so to individualnost, intelektualnost oziroma duhovnost, stvaritev, področje ustvarjalnosti in izraženost. V kolikor torej posamezno delo izpolnjuje navedene predpostavke, se šteje, da gre za avtorsko delo. Enako velja tudi za prevode avtorskih del, čeprav jih ZASP obravnava posebej, v 7. členu (tudi prevodi morajo izpolnjevati vse predpostavke, da se štejejo za avtorsko delo). Dejansko je prosilec v postopku oporekal obstoju kriterijev duhovnosti in individualnosti. Kriterij duhovnosti pomeni, da gre za delo človekovega duha, da se torej z njim izražajo misli, občutki ipd. avtorja. Bistveno je, da gre za delo posameznikovega intelekta (duha) in ne toliko fizičnega dela. Prav tako intelektualnost avtorskega dela opozarja na to, da gre pri avtorskem delu za t. i. nematerialno dobrino in da ga je treba razlikovati od njegovih nosilcev (npr. papirja). Posledično gre za delo, ki se lahko pojavlja in izkorišča sočasno na različnih koncih sveta (ubikviteta), ne da bi bilo s tem izčrpano (neizčrpnost). IP je ugotovil, da je v konkretnem primeru izpolnjen element duhovnosti glede vseh zahtevanih dokumentov. V vseh primerih je namreč ustvarjanje zahtevalo delo intelekta oziroma duha avtorja, ni prevladovalo fizično delo, nedvomno je šlo za izraz misli avtorja. IP je presojal še vprašanje, ali je izpolnjen kriterij individualnosti. Individualnost dela predstavlja značilnost, ki avtorsko delo ločuje od drugih, avtorsko nevarovanih del, od drugih avtorsko varovanih del ter hkrati od umetniške in kulturne dediščine, ki je last širše javnosti. Gre za zahtevo po tem, da ima delo vsaj še toliko izvirnih potez, da se ga še lahko uvršča med avtorska dela. Če torej avtor neodvisno od nekega drugega dela ustvari delo z individualnimi potezami,

torej brez posnemanja oziroma neposrednega prevzemanja iz drugega dela, je izpolnjena predpostavka individualnosti dela. Zahtevana navodila za uporabo opreme v angleškem jeziku nedvomno izpolnjujejo tudi kriterij individualnosti. Gre za zelo obsežna dokumenta, ki obsegata približno 100 strani. Avtor je moral v navodilih pojasniti delovanje kompleksne naprave uporabniku, kar bi lahko naredil na zelo različne načine. Nedvomno je individualnost botrovala izbiri besed, stavkov in načina podajanja navodil za uporabo aparatov. Vsako od navodil vsebuje številne diagrame, slike, tabele in druge slikovne prikaze delovanja naprav. Obe navodili sta zelo strukturirani in razdeljeni na poglavja in podpoglavja. Odločitev o tem, kako natančno bo posameznik obrazložil delovanje kompleksnejše naprave, katere besede bo uporabil, kako jih bo strukturiral, razdelil (ali bo uporabil enotno besedilo, poglavja, podpoglavja, točke ipd.), kakšne grafične prikaze bo uporabil (tabele, grafe, fotografije aparatov, slike monitorja ipd.), v konkretnem primeru nedvomno izkazuje izpolnjenost kriterija individualnosti dela. Prav tako je IP menil, da je kriterij individualnosti dela izpolnjen tudi glede prevodov obeh navodil v slovenski jezik. Prevod nastane s predelavo avtorskega dela in pomeni stvaritev novega avtorskega dela. Prevodi kot jezikovne predelave uživajo tudi v mednarodni avtorskopравни zakonodaji poseben status, zato so tudi prevodi del, ki niso nujno avtorska dela (jedilnih listov, gledaliških programov, navodil za uporabo ipd.), avtorskopravno varovani. Tudi če torej konkretna navodila za uporabo ne bi predstavljala avtorskega dela, bi njihov prevod predstavljal avtorsko delo. V konkretnem primeru je moral avtor prevoda poiskati po njegovem mnenju najprimernejše besedišče, sintakso, zaporedje besed ipd., da bi ustvaril čim bolj jasno, natančno in pregledno besedilo. Ob tem je treba upoštevati tudi kompleksnost in obseg izvirkov – torej angleških dokumentov. Vsekakor je za tovrstno aktivnost prevajalec moral uporabiti lastno ustvarjalnost, zaradi česar je IP menil, da je tudi pri slovenski verziji obeh navodil izpolnjen kriterij individualnosti avtorskega dela. IP je tako ugotovil, da zahtevani dokumenti izpolnjujejo vseh pet temeljnih predpostavk avtorskega dela. Nedvomno gre za dela, ki so izražena in predstavljajo intelektualno stvaritev avtorjev, spadajo pa v znanstveno področje človeške ustvarjalnosti. Po vsebinski preučitvi dokumentov je IP ocenil tudi, da imajo dokumenti tudi zadostno mero individualnosti, da se štejejo za avtorsko delo. IP je torej ugotovil, da ni dvoma, da navodila za uporabo tako v izvirku kot v prevodu v konkretnem primeru predstavljajo avtorska dela. Avtorske pravice na zahtevani dokumentaciji niso bile prenesene na organ. Imetnik avtorskih pravic navodil za uporabo v angleškem in slovenskem jeziku je stranski udeleženec, kar pomeni, da je, v skladu z drugim odstavkom 25. člena ZDIJZ, edini dopusten način seznanitve z zahtevano dokumentacijo vpogled vanjo, ki pa je bil prosilcu že omogočen. Ker je prosilec v pritožbi izrecno zahteval fotokopije dokumentacije, je bila njegova pritožba posledično neutemeljena.

**Z odločbo št. 090-83/2013/7 z dne 26. 6. 2013 je IP delno odpravil odločbo Občine Kanal ob Soči (organ) in ji naložil posredovanje fotokopije recepta za marijanceljski kolač in pogodbe za odkup tega recepta, pri čemer je moral organ prekriti varovane osebne podatke.** Organ je zahtevo prosilca za fotokopijo dokumenta zaradi varstva avtorskega dela zavrnil, omogočil pa mu je vpogled. Za pogodbo o odkupu recepta je organ navedel, da ne obstaja. IP je v pritožbenem postopku ugotovil, da organ razpolaga s pogodbo z naslovom Pogodba o stvaritvi avtorskega dela, na podlagi katere je bil v okviru projekta LAS odkupljen zahtevani recept. Ta pogodba vsebuje nekatere osebne podatke posameznice, s katero je bila pogodba sklenjena, ki so varovani osebni podatki, z izjemo imena in priimka. Podatek o tem, komu je organ izplačal sredstva iz proračuna, predstavlja podatek o porabi javnih sredstev in zato, na podlagi 3. odstavka 6. člena ZDIJZ, ne

more predstavljati izjeme od prostega dostopa do informacij. **IP še pripominja, da ima prosilec na podlagi 17. člena ZDIJZ pravico določiti, na kakšen način se želi seznaniti z zahtevano informacijo. Edino omejitev, ki vpliva na obliko posredovanja informacije, predstavlja določba drugega odstavka 25. člena ZDIJZ, po kateri lahko prosilec dobi samo vpogled v informacijo, ki je zavarovana skladno z zakonom, ki ureja avtorsko pravico. Ker je prosilec želel pridobiti fotokopijo recepta za kolač, je bilo treba ugotoviti, ali je ta dokument zavarovan z zakonom, ki ureja avtorsko pravico, in posledično, ali je iz tega razloga mogoče omejiti način seznanitve z zahtevano informacijo.** V skladu s 5. členom Zakona o avtorski in sorodnih pravicah je avtorsko delo individualna intelektualna stvaritev s področja književnosti, znanosti ali umetnosti, ki je izražena na kakršen koli način, če ni v ZASP drugače določeno. Iz navedene definicije in obstoječe sodne prakse ter pravne teorije izhaja pet predpostavk, ki morajo biti kumulativno izpolnjene, da se posamezno delo šteje za avtorsko delo po ZASP, in sicer so to individualnost, intelektualnost oziroma duhovnost, stvaritev, področje ustvarjalnosti in izraženost. **IP je ugotovil, da v konkretnem primeru ni izpolnjen kriterij individualnosti dela. Individualnost dela predstavlja značilnost, ki avtorsko delo ločuje od drugih avtorsko varovanih del, od avtorsko nevarovanih del ter hkrati od umetniške in kulturne dediščine, ki je last širše javnosti. Gre za zahtevo po tem, da ima delo vsaj toliko izvernih potez, da se ga še lahko uvršča med avtorska dela.** Če torej avtor neodvisno od nekega drugega dela ustvari svoje delo z individualnimi potezami, torej brez posnemanja oziroma neposrednega prevzemanja iz drugega dela, je izpolnjena predpostavka individualnosti dela. **Pri stvaritvi, ki vsebuje le nabor podatkov in dejstev, pogoj individualnosti ni izpolnjen in ta ni varovana kot avtorsko delo. V konkretnem primeru gre za recept, ki vsebuje seznam sestavin, potrebnih za pripravo kolača, in kratka navodila, kako sestavine zmešati in pripraviti, da bo nastal zeleni produkt. Ta recept se glede na individualnost oziroma ustvarjalnost drugih, podobnih receptov na spletu ne razlikuje toliko, da bi ga bilo mogoče šteti za avtorsko delo.** Recept ni napisan na poseben, izviren način, ne vsebuje kakih grafičnih elementov, po katerih bi se razlikoval od drugih receptov, objavljenih na spletu. Prav tako sama raba besed in stavčnih struktur ni drugačna od običajne rabe teh elementov v receptih, dostopnih javnosti. Avtorskopravno se varuje izraženost ideje in ne ideja sama. Dejstvo, da se je avtorica recepta morda domislila neke nove sestavine za pripravo kolača, še ne pomeni, da recept kot izraz te ideje izpolnjuje kriterij individualnosti. Za doseg tega kriterija bi recept moral biti izražen na izviren način (npr. v obliki pravljice, pesmi, slikovno itd.), torej bi moral biti podan drugače od ostalih receptov. V konkretnem primeru gre za standardno naštevanje sestavin in običajna navodila za pripravo kolača, kriterij individualnosti glede zahtevanega recepta ni izpolnjen in posledično ne predstavlja avtorskega dela, zaradi česar ni ovir, da bi ga organ prosilcu posredoval v obliki fotokopije. Četudi bi recept predstavljal avtorsko delo, so materialne avtorske pravice na zahtevanem dokumentu s pogodbo za odkup tega recepta prenesene na organ in ima ta pravico do reproduciranja in distribucije reprodukcije zahtevanega dokumenta. IP je posledično organu naložil, da mora prosilcu posredovati fotokopije zahtevanih dokumentov. Takšno stališče je potrdilo tudi Upravno sodišče RS s sodbo št. III U 248/2013-9 z dne 16. 4. 2014.

**V zadevi št. 090-229/2016/5 z dne 10. 11. 2016 je prosilka od javnega komunalnega podjetja zahtevala dostop do študije »Pravilno ravnanje in izvajanje pogrebnih svečanosti glede na različne veroizpovedi, običaje in tradicije, in sicer za pripadnike judovske, pravoslavne in muslimanske veroizpovedi«, ki jo je**



**organ pridobil po javnem naročilu.** Organ je v času izdaje odločbe prve stopnje pogrebne storitve opravljal kot javno službo. Dostop do študije je organ zavrnil na podlagi izjeme poslovne skrivnosti (2. točka prvega odstavka 6. člena ZDIJZ). Organ je omenjeno študijo označil za svojo poslovno skrivnost. V utemeljitvi je navedel, da je študijo naročil zaradi zagotavljanja višje kakovosti storitev pogrebnih dejavnosti, ki bo po pričakovani spremembi področne zakonodaje postala tržna dejavnost. Organ je študijo tudi plačal iz sredstev, ki jih je pridobil z izvajanjem (dodatnih) tržnih dejavnosti. **IP je v pritožbenem postopku poudaril, da podatki, ki so v zvezi z izvajanjem javne službe, predstavljajo informacije, ki so javne po zakonu in zato ne morejo biti določene kot poslovne skrivnosti (tretji odstavek 39. člena ZGD-1).** V skladu z ureditvijo dostopa do informacij javnega značaja namreč med absolutno javne podatke (ne glede na morebiten obstoj izjeme poslovne skrivnosti) sodijo tudi »informacije v zvezi z izvajanjem javne funkcije« (1. alineja tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ). Izvajanje javne funkcije se v skladu s prakso Upravnega sodišča RS in IP tolmači širše in zajema tudi izvajanje javne službe. Posledično je IP odločil, da zahtevana študija nedvomno predstavlja podatek v zvezi z izvajanjem javne službe (ki jo je organ kot javno službo izvajal še v času vložitve zahteve), zato študija ne more biti določena za poslovno skrivnost. Na navedeno pa tudi ne more vplivati dejstvo, da je bila študija plačana iz sredstev tržne dejavnosti, saj vir plačila ne spreminja narave izvajanja pogrebne dejavnosti. **V konkretnem primeru se je odprlo tudi vprašanje avtorskopравnega varstva študije. Organ namreč ni razpolagal s pravico do reproduciranja avtorskega dela, zato je IP v skladu z ZDIJZ organu naložil, naj prosilki omogoči seznanitev s študijo zgolj v obliki vpogleda, posredovanje fotokopije pa je zavrnil.**

**Z odločbo št. 090-131/2017/5 z dne 26. 7. 2017 je IP Slovenskemu inštitutu za standardizacijo (organ) naložil, da prosilcu v elektronski obliki posreduje angleški original in slovenski prevod standarda ISO 22716:2007 (zahtevana standarda).** Organ je v izpodbijani odločbi navedel, da zahtevana standarda ne sodita v delovno področje, kot je opredeljeno v 4. členu ZDIJZ. IP je v pritožbenem postopku pojasnil, da se delovno področje organa po ZDIJZ razteza na vsak podatek, ki je nastal v zvezi z izvajanjem javnopravnih nalog oziroma v zvezi z dejavnostjo organa. Organ je slovenski nacionalni organ za standarde, ustanovljen za doseganje ciljev iz 3. člena Zakona o standardizaciji. Naloge za doseg te ciljev (med katere spada tudi izdajanje standardov) lahko opravlja izključno organ, pri čemer ima pravico v pečatu, stampiljki ali na dokumentih uporabljati grb Republike Slovenije, njihovo izvajanje pa se financira iz državnega proračuna. **Zahtevana standarda je organ prejel oziroma pripravil v okviru opravljanja svojih zakonsko določenih nalog po ZSt-1, zato sodita v delovno področja organa in sta posledično informacija javnega značaja. Organ je zatrjeval, da zahtevana standarda predstavljata avtorsko delo, zaradi česar dostop ni mogoč.** IP je poudaril, da se v primeru, če zahtevana informacija predstavlja avtorsko delo, lahko zavrne le določen način seznanitve z njo (elektronska kopija, fotokopija), ne pa tudi sam dostop do informacije (npr. vpogled). **Zahtevana standarda sta avtorsko delo, kot ga določa Zakon o avtorski in sorodnih pravicah, vendar predstavljata uradno besedilo, ki ne uživa avtorskopравnega varstva (9. člen ZASP).** Za takšno opredelitev je bistveno, da se na zahtevana standarda sklicuje Uredba (ES) št. 1223/2009 o kozmetičnih izdelkih, ki se neposredno uporablja v Republiki Sloveniji in ki od proizvajalcev kozmetičnih izdelkov, uvoznikov in distributerjev zahteva, da so vsi izdelki na trgu EU izdelani po načelu dobre proizvodne prakse. Neizvajanje teh obveznosti predstavlja prekršek po Uredbi o izvajanju Uredbe (ES) o kozmetičnih izdelkih. Proizvodnja je

skladna z dobro proizvodno prakso, kadar je skladna z ustreznimi usklajenimi standardi, katerih sklicevanja so objavljena v Uradnem listu Evropske unije. Tam je bilo objavljeno Sporočilo Komisije v okviru izvajanja Uredbe št. 1223/200932, v katerem sta bila navedena tudi naslov in sklic na angleški original standarda, ki ga zahteva prosilec. Iz ZASP izhaja, da se za uradno besedilo šteje le dokument, ki predstavlja zavezujoč predpis v smislu, da je njegova raba obvezna. Zadošča, da se organ z oblastvenimi upravičenji nanj sklicuje kot na merodajnega in tako vpliva na pravni položaj posameznika. V trenutku, ko dokument v veljavno zakonodajo vključi organ z oblastvenimi upravičenji, postane ta dokument uradno besedilo in njegovo reproduciranje ne sme biti omejeno. Bistvo takšne ureditve je čim večje razširjanje in objavljanje uradnih besedil, ki uravnavajo družbo, in sicer zaradi javnega interesa po seznanjenosti z njimi. V takem primeru se mora avtorjev interes umakniti javnemu, omejevanje uporabe predpisov z avtorskim pravom pa bi bilo v neposrednem nasprotju z njihovim poslanstvom in smislom. V konkretnem primeru je s prej navedenima uredbama določena obveznost skladnosti proizvodnje tudi z zahtevanima standardoma. Poznavanje teh standardov namreč vpliva na pravni položaj posameznika – proizvajalca, saj je proizvodnja izdelka, ki ni skladen z njima, nedopustna in pomeni prekršek. Na podlagi navedenega je IP zaključil, da zahtevana standarda predstavljata uradno besedilo in zato ne uživata avtorskopravnega varstva, kar pomeni, da ju je organ dolžan posredovati prosilcu v obliki elektronske kopije oziroma fotokopije.



## Zloraba pravice

---

IP je v zadevi št. 021-40/2005/5 z dne 7. 1. 2006 zavzel stališče, da zgolj velik obseg zahtevanih dokumentov ni zakonski razlog, zaradi katerega bi organ lahko zavrnil zahtevo za posredovanje informacije javnega značaja. V predmetni zadevi je prosilec od Uprave RS za pomorstvo zahteval elektronske kopije obsežne dokumentacije v zvezi z izvajanjem tečajev za upravljanje z »VHF GMDSS radijsko napravo«, za vse vložene zahteve za izdajo soglasij, zavrnjena in podeljena soglasja na osnovi Pravilnika o spremembah in dopolnitvah pravilnika o čolnih in plavajočih objektih (UL RS, št. 90/98) in Pravilnika o čolnih in plavajočih objektih (UL RS, št. 13/89) za čas veljavnosti teh pravilnikov do 4. 2. 2005 ter za vse izpitne roke organa za opravljanje izpitov »Upravljanje z VHF GMDSS radijsko postajo« od 1. 2. 1999 do 4. 2. 2005. Prosilec je zahteval zlasti naslednjo dokumentacijo: vse sklepe o imenovanju, sestavi in posamezni funkciji članov izpitnih komisij po posameznih izpitnih rokih, vse dokumente o posameznem izpitnem roku (razen osebnih podatkov), iz katerih so razvidni način in datumi prijavljanj ter usposobljenost kandidatov za izpit s strani pooblaščenih izvajalcev tečajev GMDSS, zapisnike izpitnih komisij za posamezne roke o lokaciji, poteku, uporabljenih izpitnih pripomočkih in napravah, o izpitnih vprašanjih po posameznem kandidatu (razen osebnih podatkov kandidatov) in uspeh kandidatov, vse dokumente celotnih postopkov podeljevanja »pooblastil za opravljanje tečajev za izpit voditelja čolna in preizkus znanja za upravljanje čolna«, za vse vložene, dopolnjevanje oziroma spreminjane zahteve za izdajo pooblastila, zavrnjena ter dodeljena pooblastila, podaljševanje in odvzem pooblastil na osnovi Pravilnika o izpitu za voditelja čolna in preizkusa znanja za upravljanje čolna (UL RS, št. 42/00 in 70/00) za ves čas veljavnosti teh pravilnikov do 4. 2. 2005 ter vse dokumente – dokazila za vse kandidate (razen osebnih podatkov kandidatov) za izpit »Mornar motorist v obalnem morju« po pogojih o izdajanju spričeval pomorščakom v skladu s Konvencijo o standardih za usposabljanje, izdajanje spričeval in ladijsko stražarjenje pomorščakov (UL SFRJ-MP, št. 3-8/84), ki niso predložili slovenskega ali v RS priznanega izpita »Voditelj čolna«. Organ je s sklepom podaljšal rok za odločitev v zadevi, nato pa izdal odločbo, s katero je zahtevo prosilca delno zavrnil. IP je v pritožbenem postopku ugotovil, da organ z določenim delom zahtevanih informacij ne razpolaga, zato je pritožbo prosilca v tem delu zavrnil. V preostalem delu je IP ugotovil, da organ prosilcu neupravičeno ni posređoval zahtevane dokumentacije in da mu mora dostop, v obliki delnega dostopa, omogočiti. Zoper odločitev IP je organ vložil tožbo na Upravno sodišče. To je s sodbo št. U 92/2006-8 z dne 4. 10. 2007 pritrdilo IP. V predmetni sodbi je sodišče med drugim zapisalo, da »je zmotno mnenje tožene stranke, da lahko razlog za zavrnitev dostopa do informacije javnega značaja predstavlja enormno število dokumentov, ki bi jih bilo potrebno prosilcu izročiti oziroma mu omogočiti vpogled, kar bi lahko pripeljalo do resne motnje v poslovanju organa, ker ne bi mogel zagotavljati opravljanja svoje dejavnosti v času uradnih ur za občane Republike Slovenije na področju svojega dela. **ZDIJZ v prvem odstavku 6. člena namreč taksativno našteva 11 izjem od prostega dostopa do informacij javnega značaja, med katerimi pa ni enormnega števila dokumentov, ki jih prosilec zahteva od organa.** Vse izjeme, ki omogočajo organu, da prosilcu zavrne dostop do zahtevane informacije, so tudi sicer navedene le v 6. členu ZDIJZ, zato izjem od dostopa do informacij javnega značaja ni mogoče širiti preko taksativno naštetih izjem v 6. členu ZDIJZ.«

**IP je z odločbo št. 090-18/2009/39 z dne 18. 11. 2009 odločal o pritožbah prosilca zoper 11 sklepov Občine Žužemberk, s katerimi je organ zavrnil 11 zahtev prosilca.** Zavrnitev zahtev je organ sicer pri vsakem izpodbijanem sklepu oprl na različne razloge, v vsakem sklepu pa je kot najpomembnejši razlog navedel zlorabo pravice dostopa do informacij javnega značaja. IP je vseh 11 pritožb s sklepom združil v en postopek in ugotovil, da je organ v obravnavani zadevi organ lokalne samouprave, ustanovljen na podlagi ZLS, kar pomeni, da skladno s prvim odstavkom 1. člena ZDIJZ sodi med zavezance, ki so dolžni posredovati informacije javnega značaja. V nadaljevanju je IP pojasnil načelo odprtosti delovanja javnih organov in pojem »zlorabe pravice dostopa do informacij javnega značaja«. **Po oceni IP je bilo treba zahteve prosilca obravnavati v duhu namena zakona, da se zagotovi javnost in odprtost delovanja organa, ter o zahtevah prosilca odločiti vsebinsko in mu omogočiti dostop do tistih zahtevanih podatkov, s katerimi organ razpolaga in predstavljajo prosto dostopne informacije javnega značaja.** IP je namreč po preučitvi celotne zadeve ugotovil, da niso podani razlogi, na podlagi katerih bi ravnanje prosilca lahko opredelili kot zlorabo pravice. Za opredelitev zlorabe pravice so se v pravni teoriji in praksi razvili kriteriji, ki se lahko uporabijo tudi v zvezi s pravico dostopa do informacij javnega značaja. Tako se je izoblikoval predpogoj, ki mora biti izpolnjen vselej, kadar govorimo o zlorabi pravice, in sicer mora priti do konflikta dveh neizključujočih se pravic. Organ je zatrjeval, da je v obravnavanem primeru prišlo do trka med prosilčevo zakonsko priznano pravico ter pravicami in dolžnostmi organa izvrševati funkcijo lokalne skupnosti ter proračunskega porabnika po ZLS, Zakonu o financiranju občin, Statutu organa ter predpisih o proračunu, pri čemer je navedeno zatrjeval le hipotetično, ne da bi konkretiziral, za katere pravice organa naj bi šlo. IP je po preučitvi pravic organa, ki izhajajo iz predpisov, ki jih je ta našteval v izpodbijanih sklepih, ugotovil, da ni mogoče razumno predvideti, katera konkretna pravica organa naj bi prišla v konflikt s pravico prosilca zahtevati informacije javnega značaja, zato je zaključil, da v obravnavanem primeru ni izpolnjen osnovni pogoj, na podlagi katerega je mogoče govoriti o zlorabi pravice. Poleg tega je IP opozoril, da tudi če bi bil ta pogoj v obravnavanem primeru izpolnjen, organ, na katerem je dokazno breme, ni v zadostni meri izkazal dejstev, na podlagi katerih bi bilo mogoče utemeljiti nadaljnje kriterije za opredelitev obstoja zlorabe pravice. Organ je na primer navedel, da prosilec deluje z namenom škodovati organu in zaposlenim pri organu ter odgovornim osebam, pri čemer svojih navedb ni konkretiziral. IP se je opredelil še do navedb organa, iz katerih izhaja, da obseg zahtev prosilca zahteva dodatno zaposlitev enega človeka in s tem povečanje stroškov, kar glede na sprejeti proračun ni možno, in da obseg zahtev prosilca resno ogroža izvajanje drugih nalog, ker si organ ne more privoščiti izpada zaposlenega, da bi delal za prosilca in njegove vloge. Navedenega po mnenju IP, pri konkretnem obsegu zahtev prosilca, ni mogoče šteti kot škodo, ki nastane organu. Posredovanje informacij javnega značaja je namreč ena izmed zakonsko določenih nalog organa, zato je organ dolžan zagotoviti ustrezna sredstva in kader, ki bo takšne zahteve reševal. Če organ za posredovanje zahtevane informacije zaradi obsežnosti zahtevanega dokumenta potrebuje več časa, je v 24. členu ZDIJZ predvidena le možnost, da organ podaljša rok za odločitev o zahtevi za največ 30 delovnih dni, ne pa tudi možnost, da organ zahtevo prosilca zavrne. IP je opozoril še na sodbo Sodišča Evropskih skupnosti v zadevi T-2/03, Verein für Konsumenteninformation proti Evropski komisiji, iz katere izhaja, da če zahtevke za dostop zadeva veliko število dokumentov, to še ne pomeni, da instituciji ni treba izvesti konkretne preučitve dokumentov. Odstopanje od obveznosti proučitve dokumentov je dovoljeno le v izjemnih primerih, kadar upravno breme, ki ga prinaša konkretna in

individualna preučitev dokumentov, presega tisto, kar je razumsko potrebno. Toda institucije morajo preučiti vse druge možnosti in tako omejiti svojo delovno obremenitev, hkrati pa morajo odobriti vsaj del zahtevka prosilca. V navedeni sodbi je Sodišče Evropskih skupnosti med drugim opozorilo, da količina dela, potrebna za preučitev prošnje, ni odvisna samo od števila dokumentov, navedenih v prošnji, ali njihovega obsega, ampak tudi od njihove narave. Zato potreba, da se opravi konkreten in posamičen preizkus zelo velikega števila dokumentov, ne pove ničesar o količini dela, potrebni za obravnavo prošnje za dostop, ker je slednja odvisna tudi od zahtevane temeljitosti tega preizkusa. Upošteva je navedeno je IP zaključil, da v konkretni zadevi zahtev prosilca ni mogoče opredeliti kot zlorabe pravice dostopa do informacij javnega značaja. Po proučitvi vseh zahtev prosilca je IP organu naložil, da mora prosilcu posredovati določene dokumente.

**IP je z odločbo št. 090-117/2012/3 z dne 20. 6. 2012 zavrnil pritožbo prosilca zoper odločbo Inšpektorata Republike Slovenije za promet, energetiko in prostor, ker je ugotovil, da je prosilec zlorabil pravico dostopa do informacij javnega značaja.** Odločitev IP se nanaša na 69 vlog, ki jih je prosilec naslovil na organ med 6. 12. 2011 in 4. 4. 2012. Prosilec je s predmetnimi vlogami zahteval zelo veliko dokumentov, npr. celotno korespondenco med organom in Inšpektoratom za javno upravo, družbo VO-KA, d. o. o., Komisijo za preprečevanje korupcije, Varuhom človekovih pravic, Policijo, Državnim tožilstvom in resornim ministrstvom (7 vlog z dne 3. 1. 2012). Kot informacijo javnega značaja je zahteval tudi dokumente iz inšpekcijskega spisa, v katerem je sam stranka v postopku, in v vlogah zastavljal vprašanja. Glede na to, da je prosilec vse obravnavane vloge pri organu vlagal kontinuirano (praktično dan za dnem), da so se te vloge nanašale na sorodne dokumente (povezane z inšpekcijskimi postopki) in zlasti zato, ker je bil v obravnavanem primeru sporen način vlaganja zahtev, je IP v pritožbenem postopku obravnaval vseh 69 vlog kot celoto. Ugotovitve IP so se tako v obravnavanem primeru nanašale na sklop predmetnih vlog, saj je bilo v obravnavanem primeru le tako mogoče presoditi način izvrševanja pravice. Uvodoma se je IP opredelil do pojma zlorabe pravice dostopa do informacij javnega značaja na splošno, nato pa še za obravnavani primer. Pri presoji je poleg števila vlog upošteval tudi dejstvo, da je prosilec vlagal vloge večkrat na teden in tudi po več vlog v istem dnevu ter da so se nekatere vloge nanašale na zelo veliko število dokumentov. Upošteval je navedbe organa, da so leta 2011 zahteve prosilca predstavljale kar 25,25 % vseh prejetih vlog za posredovanje informacij javnega značaja in da je leta 2012 ta delež do izdaje izpodbijane odločbe znašal že 76,74 %. IP se je tako strinjal z ugotovitvami organa, da takšen način vlaganja zahtev organu onemogoča spoštovanje načela ekonomičnosti postopka (14. člen ZUP). Ravnanje organa namreč v skladu z navedenim načelom ni bilo možno, saj so zaradi velikega števila vlog, ki jih je prosilec vlagal brez prestanka, posledično nastajale zamude tudi pri drugih postopkih, ki jih je vodil organ. Ker je prosilec med drugim zahteval tudi dokumente iz posameznih inšpekcijskih postopkov, je to pomenilo, da morajo pri odločanju o njegovi zahtevi sodelovati tudi inšpektorji, saj je narava teh informacij takšna, da je za pravilno odločitev organa glede dostopa nujno potrebno sodelovanje oseb, ki te informacije najboljše poznajo, torej inšpektorjev, ki vodijo posamezne zadeve. Pri dostopu do celotne korespondence med organom in drugimi organi je bilo mogoče ugotoviti, da gre za kompleksno dokumentacijo, pri kateri so v odločanje o dostopu vključeni vsi, ki so v takšnih korespondencah sodelovali. Skratka, iz narave in vsebine zahtevanih informacij je izhajalo, da reševanje obravnavanih zahtev prosilca terjaja skupinsko delo celotnega organa in ne le odgovorne osebe za posredovanje

informacij javnega značaja. Posledica takšne narave zahtev pa je upočasnitev dela organa tudi na drugih področjih (ne le na področju dostopa do informacij javnega značaja). Razumsko namreč ni bilo mogoče pričakovati, da bo organ v zakonskem roku uspel odločiti o tolikšni množici po vsebini obsežnih zahtev. Takšnega pričakovanja zato tudi ni mogel imeti prosilec in ga, po presoji IP, tudi ni imel. **IP je tako ugotovil, da prosilec ni zasledoval namena ZDIJZ, temveč je s svojim načinom vlaganja zahtev želel otežiti delo organa, zoper katerega ni skrival nesimpatij, in sicer z namenom, da dokaže nesposobnost in nestrokovnost, ki ju je očital organu. Pri tem je bilo ugotovljeno tudi, da je organ pred izpodbijano odločbo o mnogih zahtevah prosilca odločil vsebinsko, kar je nedvomno kazalo na pripravljenost organa, da deluje transparentno in da je zlorabo pravice zatrjeval šele, ko je bilo razumsko nemogoče, da bi o zahtevah prosilca odločil drugače.** IP je tako ugotovil, da učinek vlaganja zahtev, ki predstavlja oviro za učinkovito delo organa na splošno, zagotovo ni v skladu s socialno funkcijo pravice dostopa do informacij javnega značaja ter da je opisano ravnanje prosilca v obravnavani zadevi nedvomno močno prekoračilo pravno mejo pravice dostopa do informacij javnega značaja. IP je nadalje ocenil, da je poleg že omenjenega 14. člena ZUP bistvenega pomena tudi 7. člen ZUP (varstvo pravic strank in varstvo javnih koristi), ki določa, da morajo organi pri postopanju in odločanju strankam omogočiti, da čim lažje zavarujejo in uveljavijo svoje pravice; pri tem morajo skrbeti za to, da stranke ne uveljavljajo svojih pravic v škodo pravic drugih in ne v nasprotju z javno koristjo, določeno z zakonom ali z drugim predpisom. Obe omenjeni načeli služita interesu družbe, da se zagotovi nemoten potek upravnih postopkov in nasploh dela upravnih organov, in da bi bil ta cilj dosežen, so tudi pravice strank omejene. Tako določa tudi 11. člen ZUP (ki ga je pravilno izpostavil tudi organ v izpodbijani odločbi), v skladu s katerim morajo stranke pred organom govoriti resnico in pošteno uporabljati pravice, ki so jim priznane s tem in drugimi zakoni, ki urejajo upravni postopek. **Način vlaganja zahtev za posredovanje informacij javnega značaja v obravnavanem primeru, ki ni v skladu z namenom ZDIJZ, je moč opisati kot ravnanje, ki ne predstavlja poštene uporabe pravic. Ta ugotovitev je še dodatno utrdila prepričanje IP, da je prosilec prekoračil pravno mejo pravice dostopa do informacij javnega značaja, s čimer je ravnal v nasprotju s socialno funkcijo pravice dostopa do informacij javnega značaja in tako izvršil ravnanje, ki predstavlja zlorabo pravice.** IP je v obravnavanem primeru v potrditev, da gre za zlorabo pravice dostopa do informacij javnega značaja, ugotovil tudi, da je pravica prosilca zahtevati informacije javnega značaja prišla tudi v konflikt s pravico organa do dostojanstva iz 109. člena ZUP. Nesporno je bilo ugotovljeno, da je prosilec z obravnavanimi vlogami izvrševal pravico dostopa do informacij javnega značaja na zelo nedostojen način, s katerim je žalil tako organ kot institucijo kakor tudi uradne osebe organa. IP je ugotovil tudi, da prosilec ni bil žaljiv le do organa, temveč tudi do drugih državnih organov in zaposlenih v teh organih. **IP je tako prišel do sklepa, da je v obravnavanem primeru prosilec ravnal na način, ki je v nasprotju z zgoraj opisano socialno funkcijo pravice dostopa do informacij javnega značaja. Namen prosilca namreč ni bil le dostopati do informacij, da bi lahko izvrševal demokratično in nadzorno funkcijo pravice dostopa do informacij javnega značaja, temveč ravno nasprotno – prosilec je s svojim načinom vlaganja zahtev posegel v dostojanstvo organa, kar predstavlja oviro za učinkovito delo organa, medtem ko uresničevanje pravice dostopa do informacij javnega značaja stremi k pospeševanju učinkovitosti javnega sektorja.** Ker pa odvzem pravice dostopa do informacij javnega značaja predstavlja poseg v ustavno pravico, je IP v nadaljevanju izvedel tudi preizkus z ustavnopravnega vidika, torej ali je tak odvzem pravice iz drugega

odstavka 39. člena Ustave v skladu z načelom sorazmernosti (tretji odstavek 15. člena Ustave). **IP je v okviru tega preizkusa ocenil, da je zavrnitev zahteve prosilca iz razloga, da gre za zlorabo pravice, nujen in primeren ukrep za doseg ustavno varovanih ciljev. Ravnanje prosilca namreč predstavlja oviro za izpolnjevanje dolžnosti organa, da svoje delo opravlja samostojno ter v okviru in na podlagi ustave in zakonov, kar posledično pomeni, da mora storiti vse, da zavaruje pravice strank v vseh svojih postopkih, to oviro pa je mogoče preseči le z zavrnitvijo zahteve prosilca, saj tega posega v prosilčevo pravico ni mogoče nadomestiti z drugimi možnimi ukrepi. Koristi, ki jih prinaša nemoten potek drugih upravnih postopkov, ki tečejo pri organu in s katerimi se zagotavlja varstvo pravic strank v teh postopkih, odtehta težo posega v prosilčevo pravico dostopa do informacij javnega značaja.** Odvzem pravice prosilca v konkretnem primeru torej prestane vse tri vidike t. i. strogega testa sorazmernosti, kar pomeni, da je ustavno dopusten. Odločitev IP v obravnavanem primeru je bila potrjena s sodbo Upravnega sodišča št. III U 240/2012-15 z dne 7. 11. 2013.

**Z odločbo št. 090-19/2012 z dne 12. 5. 2016 je IP delno ugodil pritožbi prosilca zoper odločbo Doma upokoencev Ptuj, s katero je ta zavrnil dostop do zahtevanih informacij oziroma dokumentov na podlagi petega odstavka 5. člena ZDIJZ.** Prosilec je v obravnavanem primeru med 5. 8. 2015 in 18. 8. 2015 na organ naslovil 12 zahtev, s katerimi je zahteval različne dokumente (zapisnike in sklepe organa, pogodbe, račune ...), o katerih je organ odločil z eno odločbo. Ker je bilo primarno sporno vprašanje, ali je prosilec zlorabil pravico dostopa do informacij javnega značaja, se je IP najprej opredelil do tega vprašanja in ugotovil, da pravica prosilca zahtevati informacije javnega značaja v obravnavanem primeru ni prišla v konflikt z nobeno pravico organa ali tretjih oseb. **IP je v obravnavanem primeru ugotovil, da ni mogoče govoriti o prekomernem številu vlog in dokumentov niti ni šlo za ponavljajoče se vlaganje očitno neutemeljenih procesnih zahtevkov z zgolj pavšalnimi navedbami. Posamezne zahteve so bile sicer obsežnejše, ne pa izrazito obsežne, kar je IP ugotovil s pridobitvijo zahtevanih dokumentov.** IP je ugotovil tudi, da so posamezne zahteve vsebinsko podobne, saj se nanašajo na pogodbe in/ali naročilnice, račune in specifikacije opravljenih storitev posameznih poslovnih subjektov za organ. Objektivno tako ni sledil trditvi organa, da bi 12 obravnavanih zahtev do te mere oviralo delo organa, da ta svojih preostalih nalog ne bi mogel izvajati in zato pravic strank v drugih postopkih ne bi mogel ustrezno zavarovati. Če bi organ potreboval več časa za posredovanje zahtevanih informacij zaradi obsežnosti zahtev in zaradi tega tudi pravic strank v drugih postopkih ne bi mogel ustrezno zavarovati, bi namreč lahko v skladu s 24. členom ZDIJZ podaljšal rok za odločitev še za (do) 30 dodatnih delovnih dni, česar pa organ ni storil. Zgolj večje število zahtev in večji obseg zahtevanih dokumentov, ki imata za posledico večji obseg dela organa, sama po sebi še ne pomenita zlorabe pravice dostopa do informacij javnega značaja (Sodba Upravnega sodišča št. U 92/2006-8 z dne 4. 10. 2007). Nadalje je IP ugotovil, da zahteve prosilca niso žaljive, nespoštljive ali šikanozne ter iz njih ne izhajajo nedopustni nameni. Po mnenju IP namreč ni mogoče šteti zahteve za žaljivo, ker prosilec navaja rok za posredovanje zahtevanih informacij ali ker napiše: »Hvala vnaprej za vaš odgovor še danes!« IP navedenega tako ni ocenil kot šikaniranje organa. Organ je tisti, ki je dolžan poznati določbe ZDIJZ, torej tudi roke, in postopati v skladu s temi določbami. Navedb prosilca po mnenju IP ni bilo mogoče šteti kot prekomerno izražanje številnih negativnih vrednostnih ocen. Prav tako po mnenju IP iz zahtev niso izhajali



nedopustni nameni prosilca. Organ je dolžan svoje delo organizirati na način, ki omogoča vsem strankam, da čim lažje zavarujejo in uveljavijo svoje pravice, pri čemer lahko izvaja ukrepe in sprejema odločitve, s katerimi zagotovi, da stranke ne uveljavljajo svojih pravic v škodo pravic drugih in ne v nasprotju z javno koristjo, določeno z zakonom ali z drugim predpisom (7. člen ZUP). Ko je organ sporočil prosilcu, da bo njegove zahteve obravnaval po ZDIJZ, bi mu lahko, v skladu s predhodno navedenim načelom ZUP, sporočil tudi rok, ki ga ZDIJZ določa za rešitev zadeve oziroma odločitev organa. IP je v konkretnem primeru tako zaključil, da zloraba pravice ni podana. Takšno odločitev je potrdilo tudi Upravno sodišče RS s sodbo št. II U 214/2016-12 z dne 7. 2. 2017.

**IP je z odločbo št. 090-211/2016 z dne 18. 11. 2016 delno ugodil pritožbi prosilca zoper odločbo Ministrstva za zunanje zadeve.** To je zavrnilo zahtevo prosilca za dostop do plačilnih list in odredb o določitvi dodatkov k plači določenih javnih uslužbencev, vabila na sestanek Ministrstva za okolje in prostor ter zapisnikov tega sestanka. Organ se je skliceval na zlorabo pravice. IP je v pritožbenem postopku ugotovil, da pravica prosilca zahtevati informacije javnega značaja v obravnavanem primeru ni prišla v konflikt s pravico organa ali tretjih oseb. Poudaril je, da gre za dve zahtevi, ki se v večjem delu nanašata na plačilne liste javnih funkcionarjev in javnih uslužbencev, kar pomeni, da gre v tem delu za vsebinsko podobne dokumente in da je presoja dostopnosti v tem delu enaka, pri čemer posebna presoja ni potrebna v delu, ko gre za absolutno javne podatke. Zahtevane plačilne listine posameznikov so obsegale večje število dokumentov, pri posameznih javnih uslužbencih pa le po nekaj strani. Po oceni IP tako zahtevani dokumenti niso predstavljali posebne obremenitve organa z dodatnim delom, prav tako ni bilo mogoče govoriti o prekomernem številu vlog in dokumentov. Objektivno torej IP ni mogel ugotoviti, da bi obravnavani zahtevi do te mere ovirali delo organa, da ta svojih preostalih nalog ne bi mogel izvajati in zato ne bi mogel ustrezno zavarovati pravic strank v drugih postopkih. Če bi organ za posredovanje zahtevanih informacij zaradi obsežnosti zahtev potreboval več časa in zaradi tega tudi pravic strank v drugih postopkih ne bi mogel ustrezno zavarovati, bi namreč lahko v skladu s 24. členom ZDIJZ podaljšal rok za odločitev še za (do) 30 dodatnih delovnih dni. **Kot je IP v svojih odločbah že večkrat navedel, večje število zahtev in večji obseg zahtevanih dokumentov, ki imata za posledico večji obseg dela organa, sama po sebi še ne pomenita zlorabe pravice dostopa do informacij javnega značaja (Sodba Upravnega sodišča št. U 92/2006-8 z dne 4. 10. 2007).** Ob tem je IP poudaril, da organ zaposluje večje število javnih uslužbencev, dve uradni osebi pa skrbita za dostop do informacij javnega značaja. Po mnenju IP v obravnavanem primeru tako ni šlo za ponavljajoče se vlaganje očitno nedovoljenih in neutemeljenih zahtev z zgolj pavšalnimi navedbami. Pravica po ZDIJZ namreč omogoča dostop do vseh informacij javnega značaja, s katerimi razpolaga organ v materializirani obliki, razen če so izpolnjeni pogoji, ko posamezne informacije javnega značaja niso prosto dostopne zaradi izjem po ZDIJZ. V zvezi s slednjo navedbo je IP poudaril, da predmetni zakon določa absolutno javnost določenih podatkov, kot so podatki o porabi javnih sredstev in podatki, povezani z opravljanjem javne funkcije oziroma delovnega razmerja javnega uslužbenca. V obravnavanem primeru sta se zahtevi namreč nanašali tudi na absolutno javne podatke po 1. alineji tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ. Zahteva prosilca je bila tako po mnenju IP po ZDIJZ dovoljena in ni bila neutemeljena. IP je nadalje ugotovil, da prosilec v zahtevah ne izraža negativnih vrednostnih sodb, ne žali, njegovi zahtevi sta korektni, navajata zahtevane dokumente in obliko posredovanja le-teh, iz njih

ne izhajajo nedopustni nameni. Zloraba pravice posledično ni bila podana. Odločitev IP v obravnavanem primeru je potrdilo tudi Upravno sodišče s sodbo št. I U 1816/2016-34 z dne 4. 10. 2017.

**IP je z odločbo 090-175/2017 z dne 8. 11. 2017 potrdil odločbo, s katero je Upravno sodišče RS zavrnilo zahtevo prosilcev, ker je šlo za zlorabo pravice po petem odstavku 5. člena ZDIJZ.** V obravnavani zadevi so prosilci v elektronski obliki zahtevali dostop do vseh tožb, odgovorov na tožbe, pripravljanih vlog in ostalih vlog strank ter sklepov, sodb in ostalih odločb enega izmed oddelkov organa v zadevah za določeno preteklo obdobje in tudi v bodočih zadevah. IP je v pritožbenem postopku presojal, ali je organ ugotovil vsa dejstva, ki so potrebna pri presoji, ter ali bi bilo delo organa resno ohromljeno zaradi upravnega bremena, ki bi bilo posledica obravnave te zahteve. Organ je ugotovil, da se zahteva nanaša na 792 sodnih spisov, kar je pomenilo 10.407 strani. Nato je preučil, kakšno delo bi bilo dejansko potrebno za zagotovitev dostopa do teh dokumentov. V konkretnem primeru je namreč problematična dolgotrajnost celotnega postopka identifikacije dokumentov, na katere se zahteva nanaša, in njihova obdelava v skladu z ZDIJZ (zlasti izvedba delnega dostopa, ker zahtevani dokumenti niso oblikovani kot tipski obrazci, na katerih bi bilo mogoče izvesti delni dostop po nekem ključu; ker gre za kompleksna, večinoma pravna pisanja, katerih vsebina se razlikuje, zaradi česar je treba presojati vsebino vsakega dokumenta posebej; ker zaradi nepravilno izvedenega delnega dostopa lahko pride do neupravičenega razkrivanja podatkov, ki niso javni, kar lahko pripelje do posega v pravice tretjih oseb in do odškodninske odgovornosti organa). Organ je v preizkus zajel različne vrste dokumentov, pri čemer je ugotovil, da je v povprečju potrebna 1 minuta efektivnega dela za 1 stran zahtevane dokumentacije. Temu je treba dodati še čas, ki je težje vnaprej določljiv in se nanaša na ostale potrebne dejavnosti, ki v preizkusu, ki ga je izvedel organ, niso bile upoštevane (čas, potreben za prevoz zahtevane dokumentacije na sedež organa, za razdelitev spisov med sodno osebje, za identifikacijo vlog in pregled že objavljenih sodnih odločb, ki niso predmet zahteve, za shranjevanje na CD, za vključitev stranskih udeležencev). **Na podlagi pojasnil organa o tem, koliko oseb bi lahko sodelovalo pri pripravi zahtevane dokumentacije, je mogoče objektivno predvideti, da bi vsebinska obravnava zahteve prosilcev glede na naravo vsebovanih informacij, ki terja temeljitost, delo organa ovirala do te mere, da svojih nalog v sodnih postopkih ne bi mogel več izvajati tako, da bi ustrezno zavaroval pravice strank v teh postopkih. Grožnja, da bo delo organa resno ohromljeno zaradi upravnega bremena, ki bi bilo posledica obravnave zahteve po ZDIJZ, je torej v konkretnem primeru resnična.** Posredovanje informacij javnega značaja je ena izmed zakonsko določenih nalog organa, zato je organ dolžan zagotoviti ustrezna sredstva in kader, ki bo takšne zahteve reševal, vendar pa ima tudi ta dolžnost meje. To izhaja iz določb Zakona o splošnem upravnem postopku (v nadaljevanju: ZUP), iz katerih med drugim izhaja, da morajo stranke pošteno uporabljati svoje pravice. Glede na količino dela, ki so jo prosilci v konkretnem primeru naložili organu, je mogoče njihovo zahtevo opisati kot ravnanje, ki ne predstavlja poštene uporabe pravic. Iz ZUP in ZDIJZ izhaja dolžnost organa, da preden zahtevo zavrne zaradi zlorabe pravice, preuči tudi vse druge možnosti. V zvezi s tem je organ ugotovil, da težje upravnega bremena, ki jo prinaša obravnava zahteve v konkretnem primeru, ni mogoče zmanjšati niti s podaljšanjem roka za posredovanje zahtevane dokumentacije (24. člen ZDIJZ), niti z dodatnimi pojasnili proslcem, niti z odločanjem z delnimi odločbami. IP je v postopku tudi presojal, ali je odvzem pravice iz drugega odstavka 39. člena Ustave Republike Slovenije

(v nadaljevanju: Ustava) v skladu z načelom sorazmernosti, in sicer na način, kot izhaja iz prakse Ustavnega sodišča. Zaradi uresničevanja pravice iz drugega odstavka 39. člena Ustave bi v konkretnem primeru prišlo do posega v pravico do sodnega varstva iz 23. člena Ustave, na podlagi katerega je organ dolžan zagotavljati sojenje v razumnem roku. IP je posledično ocenil, da je v konkretnem primeru zavrnitev zahteve prosilcev iz razloga, da gre za zlorabo pravice, nujen in primeren ukrep za doseg ustavno varovanih ciljev. Poleg tega koristi, ki jih prinaša nemoten potek sodnih postopkov, ki tečejo pri organu in s katerimi se zagotavlja varstvo pravic strank v teh postopkih, odtehtajo težo posega v pravico prosilcev do dostopa do informacij javnega značaja. Odvzem pravice prosilcev v konkretnem primeru torej prestane vse tri vidike t. i. strogega testa sorazmernosti, kar pomeni, da je ustavno dopusten. IP je tako zaključil, da so prosilci v konkretnem primeru prekoračili pravno mejo pravice dostopa do informacij javnega značaja, s čimer so izvršili ravnanje, ki predstavlja zlorabo pravice, zato je bila odločitev organa, da zahtevo zavrne na podlagi petega odstavka 5. člena ZDIJZ, pravilna.



## O ponovni uporabi

---

**V odločbi št. 021-69/2006/2 z dne 12. 12. 2006 je IP odločil, da je pritožba zoper odločitev javnega zavoda ARNES neutemeljena.** Prosilec je želel za ponovno uporabo pridobiti podatke iz registra domen pod vrhno domeno .SI, ki ga organ vodi na podlagi Sklepa o ustanovitvi javnega zavoda Akademska in raziskovalna mreža Slovenije. Ponovna uporaba informacij javnega značaja v skladu s tretjim odstavkom 4. člena ZDIJZ pomeni uporabo s strani fizičnih oseb ali pravnih oseb za pridobitne ali nepridobitne namene razen za prvotni namen v okviru javne naloge, zaradi katerega so bili dokumenti izdelani. V postopku odločanja se je IP najprej ukvarjal z vprašanjem, ali zahtevane informacije izvirajo iz delovnega področja organa oziroma ali jih ta zbira v okviru svoje javne naloge. Ocenil je, da je bistvena 4. točka drugega odstavka 4. člena Sklepa o ustanovitvi ARNES, ki določa, da je ena od dejavnosti organa, da »upravlja slovenski internetni imenski prostor (domena .SI)«. Iz navedene točke je jasno razvidno, da je Vlada Republike Slovenije organu s Sklepom o ustanovitvi ARNES kot eno izmed nalog naložila upravljanje internetnega imenskega prostora (domena .SI) ter posledično tudi vzpostavitev vseh tehničnih in operativnih postopkov, ki jih ta naloga zahteva. Med njimi sta nujno tudi postopek registracije domen pod vrhno domeno .SI ter vodenje registra WHOIS vpisanih registrantov. Potem se je IP podrobno ukvarjal z vprašanjem obstoja poslovne skrivnosti po drugem odstavku 39. člena Zakona o gospodarskih družbah in s tem izjeme po 2. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ. Pri tem se je oprl na pravnomočno odločbo, v kateri je podrobno argumentiral, da smejo tudi javnopravne osebe imeti in varovati svoje poslovne skrivnosti. Podrobna analiza prakse organizacije ICANN (Internet Corporation for Assigned Names and Numbers) in prakse registra EurID ter izvedba škodnega testa sta pripeljali do sklepa, da obstaja izjema poslovne skrivnosti kot izjema dostopa po 2. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ. Posledično je IP zaključil, da je pritožba prosilca neutemeljena.

**V odločbi št. 021-6/2006/9 z dne 25. 9. 2006 zoper odločbo Geodetske uprave Republike Slovenije je IP ugodil pritožbi prosilca Realis, d. o. o.** Prosilec je od organa zahteval informacije za ponovno uporabo za pridobitne namene, in sicer digitalni ortofoto v merilu 1 : 5000, register prostorskih enot, hišne številke, register zemljepisnih imen (REZI 25), vse za celotno območje Republike Slovenije. IP je ugotovil, da je informacije, ki jih je zahteval prosilec, organ izdelal v okviru svoje javnopravne funkcije, saj gre za podatke, ki jih državni organi, organi lokalnih skupnosti in posamezniki potrebujejo za prostorsko načrtovanje, planiranje in evidentiranje v prostoru ter se kot taki izdelujejo v javno korist. Organ, ki je ustanovljen za opravljanje nalog geodetske službe, mora voditi zbirke topografskih in kartografskih podatkov, katerih del so tudi informacije, ki jih je zahteval prosilec. Obveznost vodenja teh zbirk organu narekuje Zakon o geodetski dejavnosti, pa tudi Uredba o tarifah za izdajanje geodetskih podatkov, ki določa tarifo za dokumente, ki jih je zahteval prosilec. Ker organ med postopkom ni izračunal cene ponovne uporabe za zahtevane informacije, je IP izpodbijano odločbo odpravil ter vrnil organu prve stopnje v ponovno odločanje. Organu je naložil, da mora v skladu z določbami ZDIJZ in Uredbo o posredovanju in ponovni uporabi informacij javnega značaja izračunati ceno in navesti morebitne dodatne pogoje za ponovno uporabo ter obračunsko podlago, na kateri temelji izračunana cena.

**V odločbi št. 021-54/2006/3 z dne 4. 8. 2006 prosilca Društvo za raziskovanje jam Ljubljana zoper odločbo Geodetske uprave Republike Slovenije je IP pritožbi ugodil in izpodbijano odločbo odpravil.** Organu je naložil, naj prosilcu posreduje zadnje razpoložljive različice topografskih slojev za območje celotne Slovenije, v elektronski obliki, v standardnih formatih na nosilcih DVD, in sicer: 1) temeljne topografske načrte v merilu 1 : 5.000 in 1 : 10.000 – vsi sloji, 2) državne topografske karte v merilu 1 : 25.000 – vsi sloji, 3) digitalni modeli višin (25m metrska mreža), 4) ortofoto v merilu 1 : 5000 – sivinski in vsi razpoložljivi barvni. Prosilec je navedene dokumente zahteval za ponovno uporabo v nepridobitne namene. Organ je zahtevo na podlagi ZDIJZ zavrnil in navedel, da lahko prosilec zahtevane dokumente dobi na način in pod pogoji, kot jih določa Uredba o tarifah za izdajanje geodetskih podatkov. IP se s tem stališčem organa ni strinjal. Opozoril je, da je za ponovno uporabo informacij ključno, da organi javnega sektorja informacije prvenstveno zbirajo za izvrševanje svojih javnih nalog, že zbrane informacije pa lahko posredujejo prosilcem za nadaljnjo uporabo za pridobitne ali nepridobitne namene. IP je ugotovil, da informacije, ki jih je zahteval prosilec, spadajo med podatke, ki jih organ vodi v okviru geodetske službe, saj uredba zanje določa tarifo za uporabo. IP je pri tem tudi opozoril, da se mora država zavedati vseh posledic spoštovanja evropskih pravil in posledično tudi vseh posledic, ki so na področju ponovne uporabe v javnem sektorju nastale z ZDIJZ. Iz določb ZDIJZ je predvsem mogoče razbrati stališče zakonodajalca, da je treba vse informacije javnega značaja obravnavati enako. Upoštevajoč vse navedeno je IP sklenil, da je v tem primeru glede ponovne uporabe informacij javnega značaja treba uporabiti ZDIJZ in na njegovi podlagi izdano Uredbo o posredovanju in ponovni uporabi informacij javnega značaja.

**V odločbi št. 090-162/2009/6 z dne 22. 12. 2009 je IP odločal o pritožbi zoper odločbo, s katero je Direkcija RS za ceste prosilcu zaračunala ceno za ponovno uporabo podatkov.** Prosilec je zahteval dostop do podatkov iz avtomatskih števecv prometa na servisu [http://www.drsc.si/stevci/stevci\\_geors\\_si.xml](http://www.drsc.si/stevci/stevci_geors_si.xml), ki bi ga izvajal prek spleta (<http>) 24/7/365, vsakih petnajst minut v dnevnem času in le nekajkrat v nočnem. Namen uporabe podatkov je bil nepridobiten, saj do podatkov lahko pride vsakdo, ki doseže spletni servis geoStik, in to brezplačno. Prosilec se je pritožil zaradi izračunane cene ponovne uporabe informacij javnega značaja. IP je najprej ugotovil, da je organ zavezanec po ZDIJZ, saj je v skladu s 14. členom Zakona o državni upravi organ v sestavi Ministrstva za promet. Zahtevane informacije predstavljajo informacijo javnega značaja v smislu definicije iz prvega odstavka 4. člena ZDIJZ, ker organ z zahtevanimi informacijami razpolaga, le-te so v materializirani obliki in organ jih je izdelal v okviru javnopravne funkcije, saj gre za podatke o števcih prometa, ki jih organ mora pridobivati v okviru izpolnjevanja svoje, z Zakonom o javnih cestah opredeljene naloge štetja prometa na državnih cestah. Pojem ponovne uporabe informacije javnega značaja določa tretji odstavek 4. člena ZDIJZ. Ponovna uporaba informacij javnega značaja po tej določbi pomeni uporabo informacij s strani fizičnih ali pravnih oseb za pridobitne ali nepridobitne namene, razen za prvotni namen v okviru javne naloge, zaradi katerega so bili dokumenti izdelani. Ključno za ponovno uporabo informacij je, da organi javnega sektorja informacije zbirajo najprej in predvsem za izvrševanje svojih javnih nalog, že zbrane informacije pa lahko posredujejo prosilcem za nadaljnjo uporabo v pridobitne ali nepridobitne namene. Razlikovanje med pridobitnim in nepridobitnim namenom ne vpliva na to, ali se posamezna uporaba informacije javnega značaja šteje za ponovno uporabo. Ta razlika dobi pomen samo ob

vprašanju, ali sme organ za ponovno uporabo zaračunati, zato je bilo treba v obravnavani zadevi razjasniti zlasti, ali prosilec zahtevane podatke potrebuje za pridobitni ali za nepridobitni namen. IP je ugotovil, da bo prosilec zahtevane informacije javnega značaja v obliki xml ponovno uporabil tako, da bodo do njih lahko dostopali vsi, ki dosežejo spletni servis geoStik, in to brez plačila in tudi brez registracije. IP je tako ugotovil, da bo prosilec uporabnikom omogočal dostop do ponovno uporabljenih informacij javnega značaja povsem brezplačno, informacije bodo dostopne vsakomur, brez omejitev. Posledično je IP pritožbi prosilca ugodil in organu naložil, da prosilcu brezplačno omogoči ponovno uporabo zahtevanih podatkov.

**IP je z odločbo št. 090-114/2009/2 z dne 5. 2. 2010 odločil o pritožbi prosilca zoper odločbo Geodetske uprave Republike Slovenije, s katero je organ prosilcu za ponovno uporabo naročenih geodetskih podatkov v pridobitne namene zaračunal 3.039,65 EUR.** IP je v pritožbenem postopku preizkusil odločbo organa v delu, v katerem jo je prosilec izpodbijal, zato ni presojal same skladnosti višine zaračunane cene ponovne uporabe informacij javnega značaja z internim cenikom organa, temveč le, ali je organ ponovno uporabo sploh smel zaračunati. **Ključno je bilo vprašanje, kdo nosi dokazno breme glede namena ponovne uporabe informacij javnega značaja in kolikšna mora biti stopnja konkretizacije namena v zahtevi za ponovno uporabo informacij javnega značaja.** Prosilec je v zahtevi kot namen uporabe podatkov navedel »izvajanje geodetskih storitev« in »izvajanje javnih nalog po javnem pooblastilu«, pri čemer je navedel akt »DLN« ter naslov naloge/projekta »DLN 110kv Grosuplje–Trebnje« (kot se je pozneje v postopku izkazalo, pomeni »DLN« »državni lokacijski načrt«, kar je v novejši terminologiji »državni prostorski načrt«). Naknadno je prosilec navedel, da ga je za pridobitev podatkov pooblastila gospodarska družba, ki naj bi podatke uporabljala za izvajanje svojih javnih nalog. Prosilec je v pritožbi menil, da je upravičen do oprostitve plačila takse, ker so zahtevani podatki namenjeni uporabi državnih organov, za vloge za pridobitev teh listin pa, v skladu s 23. členom Zakona o upravnih taksah in 11. členom Zakona o sodnih taksah, velja, da so takse proste. IP je odločil, da so navedbe prosilca, ki se nanašajo na plačilo sodne in upravne takse v obravnavanem primeru pravno nerelevantne, saj je organ prosilcu z izpodbijano odločbo zaračunal ponovno uporabo informacij javnega značaja, ki ni povezana s plačilom sodne ali upravne takse. IP je nadalje odločil, da konkretizacija namena uporabe zahtevanih podatkov ni naloga organa, temveč naloga prosilca. V konkretnem primeru je tako po mnenju IP organ svojo dolžnost izpolnil že s tem, ko je prosilca pozval k dopolnitvi, saj na podlagi prvotne zahteve javni namen ni bil izkazan, ob pozivu pa mu je pojasnil, kako naj zahtevo dopolni. IP se je strinjal z odločitvijo organa, da so navedbe prosilca, da bodo podatki uporabljeni za državni prostorski načrt, pri čemer ni navedel, za katerega, tudi po dopolnitvi presplošne. Poleg tega se je prosilec tudi v dopoljnjeni zahtevi zgolj skliceval na pooblastilo gospodarske družbe, za katero naj bi podatke zahteval in katera naj bi zahtevane podatke uporabila v okviru izvajanja njej poverjenih javnih nalog, vendar omenjenih javnih nalog ni konkretiziral. Gospodarska družba ima namreč za izvajanje javnih nalog pooblastilo v predpisih ali v pooblastilnem razmerju, kar bi prosilec lahko navedel in s tem brez večjega napora konkretiziral javno nalogo, za katero naj bi bili podatki uporabljeni. Organ ni dolžan opravljati poizvedbe o tem, za izvajanje katerih nalog je gospodarska družba pooblaščen in katera izmed teh nalog bi utegnila biti tista, na katero se nanaša zahteva prosilca. Navedeno izhaja iz 17. člena ZDIJZ in 25.a člena Uredbe. IP je odločil, da je organ prosilcu upravičeno zaračunal ponovno uporabo informacij javnega značaja, pri tem pa navedel, da pravica

prosilca, da pridobi podatke, ne da bi mu organ ponovno uporabo informacij javnega značaja zaračunal, s to odločbo ni izčrpana. Prosilec ima možnost vložiti novo vlogo, v kateri lahko konkretno izkaže, da bodo zahtevani podatki res uporabljeni za namen izvajanja javnih nalog.

**Z odločbo št. 090-8/2012/2 z dne 22. 2. 2012 je IP odpravil odločbo Uradnega lista in mu zadevo v zvezi s ponovno uporabo informacij javnega značaja vrnil v ponovno odločanje.** Prosilec je na organ naslovil zahtevo za ponovno uporabo objav javnih naročil, ki so brezplačno objavljene na Portalu javnih naročil ([www.enarocanje.si](http://www.enarocanje.si)). Prosilec bi zahtevane podatke sam prevzemal s spletne strani in jih ponovno uporabil za pridobitne namene. Informacije bi zbral, pregledno razvrstil in omogočil iskanje po imeniku, ki bi ga javno objavil na svoji spletni strani z namenom informiranja javnosti, za iskanje pa bi zaračunal nadomestilo. Organ je zahteval, da prosilec časovno opredeli informacije, ki jih želi ponovno uporabiti, prosilec pa je odgovoril, da ZDIJZ ne zahteva opredelitve trajanja ponovne uporabe. Ker je navedel, da bo informacije s Portala javnih naročil črpal sam, se zahteva nanaša na vsakokratne podatke, javno in brezplačno objavljene na Portalu javnih naročil. Iz tega je mogoče sklepati, da je njegova zahteva omejena na čas obstoja podatkov, čas delovanja Portala javnih naročil in dodatno na čas, v katerem bodo zahtevani podatki javno in brezplačno objavljeni na Portalu javnih naročil. Organ je prosilca pozval tudi, naj opredeli obliko, v kateri želi prejeti informacije, na to pa je prosilec odgovoril, da ne zahteva informacij v elektronski obliki, pač pa le, da mu organ ponovno uporabo dovoli. Organ je zavrnil zahtevo prosilca, da bi sam prevzemal informacije s spletnega portala, prav tako je zavrnil ponovno uporabo informacij javnega značaja glede bodočih objav (torej informacij, ki v času odločanja še ne obstajajo). Vendar pa je prosilcu na zgoščenki posredoval vse objave javnih naročil od začetka uporabe portala za tovrstne objave do dneva odločanja organa o zahtevi prosilca. Organ je prosilcu naložil tudi pogoje ponovne uporabe. **Glede zahteve po stalnem ažuriranju informacij je IP poudaril, da ZDIJZ sicer ne govori o zahtevi, ki predvideva stalno ažuriranje informacij, a takšne primere izrecno predvideva Uredba o posredovanju in ponovni uporabi informacij javnega značaja. Organ bi zato moral upoštevati, da je mogoče zahtevati ponovno uporabo s stalnim ažuriranjem. Bistvo gospodarske funkcije ponovne uporabe informacij javnega značaja se lahko zagotavlja le, če se gospodarskim subjektom omogoča, da od javnega sektorja pridobivajo ažurne, verodostojne in popolne podatke, in ne, da so ponovni uporabniki pri ažurnosti informacij vedno korak za organi javnega sektorja.** Glede načina prevzema informacij je IP opozoril, da ZDIJZ ne izključuje prevzema informacij neposredno s spletne strani. Glede stroškov posredovanja informacij pa je IP opozoril, da ZDIJZ sicer predvideva zaračunavanje cene za ponovno uporabo v pridobitne namene, vendar pa ta zakon določa tudi, da organ ponovne uporabe informacij ne zaračuna, če jih v svetovni splet posreduje brezplačno.

**Z odločbo št. 090-249/2013 z dne 20. 12. 2013 je IP odpravil odločbo Vrhovnega sodišča RS in mu zadevo vrnil v ponovno odločanje.** Prosilec je na organ naslovil zahtevo za ponovno uporabo javno objavljenih podatkov o objavah sklepov in pisanj, izdanih v postopkih zaradi insolventnosti. Namen prosilca je pravočasno obveščanje uporabnikov o rokih, ki tečejo od datumov sklepov oziroma dejanj. Za ta namen bi prosilec podatke uvažal prek spletnega servisa in tako z novimi podatki ciklično dopolnjeval svojo obstoječo zbirko, ki bi jo ponudil uporabnikom. Prosilec bi zahtevane podatke uporabil za pridobitni namen. Organ je zahtevo zavrnil, ker prosilec zahteva podatke, za katere drug zakon določa, da so dostopni



samo upravičnim osebam (4. točka šestega odstavka 6. člena ZDIJZ). V skladu z določbami drugega in petega odstavka 122.a člena Zakona o finančnem poslovanju, postopkih zaradi insolventnosti in prisilnem prenehanju (ZFPPIPP) organ podatke, ki jih zahteva prosilec, posreduje v informatizirani obliki le taksativno navedenim upravičencem. V šestem odstavku 122.a člena ZFPPIPP so določeni tudi nameni, za katere se podatki o postopkih zaradi insolventnosti, ki se upravičnim subjektom posredujejo v informatizirani obliki, sploh lahko uporabijo. Iz trenutne ureditve ne izhaja, da bi bila ponovna uporaba informacij eden izmed zakonsko dovoljenih namenov uporabe podatkov o postopkih zaradi insolventnosti. Organ je zaključil, da prosilec v zahtevi ne zatrjuje, da bi bil oseba ali institucija iz drugega ali petega odstavka 122.a člena ZFPPIPP, prav tako ne navaja, da bi podatke uporabljal za enega izmed namenov, določenih v šestem odstavku 122.a člena ZFPPIPP. **IP je v pritožbenem postopku ugotovil, da 122.a člena ZFPPIPP nikakor ni mogoče razumeti na način, da gre za izključne upravičence. O izključnih upravičencih bi lahko govorili takrat, ko podatki, do katerih bi bili slednji upravičeni, ne bi bili prosto dostopni, v danem primeru pa je takšna razlaga nelogična in v nasprotju z namenom zakona. Posledično tudi niso izpolnjeni pogoji iz 4. točke šestega odstavka 6. člena ZDIJZ, ki je omejen na podatke, ki so dostopni samo upravičnim osebam, medtem ko v danem primeru izrecno govorimo o podatkih, ki morajo biti in na podlagi zakona tudi so dostopni vsem.** Namen določbe ZFPPIPP, ki določa spletne strani za objavo v postopkih zaradi insolventnosti, je povsem jasen – širok dostop javnosti, kar je identično namenu prosilca. Cilj ponovne uporabe informacij javnega značaja je, da ima vsak prosilec pravico, da pod enakimi pogoji kot druge osebe pridobi pravico do ponovne uporabe informacij v pridobitne ali nepridobitne namene (četrti odstavek 5. člena ZDIJZ). Organ ne sme povzročiti diskriminacije med prosilci znotraj iste kategorije ali primerljivih kategorij ponovne uporabe informacij. Slednje izhaja tudi iz Direktive 2003/98/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. 11. 2003 o ponovni uporabi informacij javnega sektorja, ki jo je slovenski zakonodajalec implementiral z ZDIJZ. Direktiva 2003/98/ES v 10. členu ureja načelo prepovedi razlikovanja, ki pravi, da pogoji za ponovno uporabo dokumentov ne smejo biti diskriminatorni za primerjalne kategorije ponovne uporabe, kot je v obravnavanem primeru. Tako Direktiva 2003/98/ES in posledično tudi ZDIJZ sicer predvidevata možnost, da lahko organ pod določenimi pogoji podeli izključno pravico ponovne uporabe informacij, kar bi po oceni IP lahko predstavljalo razlog za zavrnitev pravice do ponovne uporabe. Vendar po podatkih IP, ki je pristojen za vodenje evidence vseh podeljenih izključnih pravic, v obravnavanem primeru izključna pravica ni podeljena. **IP je opozoril, da se organ v primeru, če ugotovi, da so vsi podatki, ki so predmet zahteve za ponovno uporabo, prosto dostopni in objavljeni na svetovnem spletu, nikakor ne more sklicevati na 4. točko šestega odstavka 6. člena ZDIJZ.** Organ mora v takem primeru določiti pogoje za ponovno uporabo informacij javnega značaja, ki ne bodo povzročili diskriminacije med prosilci.

**IP je v zadevi št. 090-105/2016/3 z dne 22. 6. 2016 reševal pritožbo prosilca zoper odločbo Geodetske uprave Republike Slovenije (organ) o ponovni uporabi informacij javnega značaja in zoper račun, ki je bil izdan na podlagi te odločbe. V postopku je IP ugotovil, da je sporno, ali je prosilec sploh vložil zahtevo za ponovno uporabo in kaj je zahteval.** Prosilec je namreč pristopil k organu z zahtevo, vloženo na predpripravljenem obrazcu organa, ki omogoča dostop do »storitev spletnih servisov za namene ponovne uporabe informacij javnega značaja«. Na podlagi te vloge je bila dne 15. 12. 2015 sklenjena Pogodba o

prenosu in uporabi elektronske storitve prevzemanja geodetskih podatkov (v nadaljevanju pogodba). Sklepanje pogodbe in ceno navedene storitve spletnih servisov ureja področni pravilnik. Pozneje, dne 12. 4. 2016, je organ na podlagi ZDIJZ izdal odločbo o ponovni uporabi podatkov in račun za plačilo cene ponovne uporabe podatkov, ki ju je prosilec izpodbijal v pritožbenem postopku pred IP. **IP je ugotovil, da za izdajo izpodbijane odločbe nikoli ni bila vložena pisna zahteva, zato je organ z izdajo odločbe brez zahteve storil bistveno kršitev pravil postopka. Niti zahteva, ki je po vsebini predstavljala naročilo storitev spletnega servisa, niti pogodba o zagotavljanju te storitve nista predstavljali vloge, iz katere bi bilo mogoče sklepati, da prosilec želi pred organom začeti upravni postopek za ponovno uporabo informacij javnega značaja. Glede izdanega računa pa je IP ugotovil, da je organ v ceno ponovne uporabe vračunal tudi stroške zagotavljanja spletnega servisa v skladu s prej omenjenim pravilnikom, ki pa jih ZDIJZ ne predvideva.** Posledično je IP zadevo vrnil v ponovno odločanje organu prve stopnje (odločba št. 090-105/2016 z dne 22. 6. 2016), pri čemer je slednjemu naložil, naj najprej razčisti, kaj je prosilec zahteval (storitev spletnega servisa ali ponovno uporabo informacij javnega značaja). Ob tem je opozoril, da so pojasnila na spletni strani organa za dostop do storitev spletnih servisov za namene ponovne uporabe informacij javnega značaja zavajajoča, saj neuke stranke zlahka »pomešajo« namen in učinek obeh institutov. IP je v odločbi poudaril, da mora organ, ko zahtevo za ponovno uporabo vsebinsko obravnava, upoštevati ureditev na področju dostopa do informacij javnega značaja, zato v ceno ponovne uporabe ne sme vračunati tudi cene storitev spletnega servisa. Dodal je še, da o pravicah prosilca, ki jih določa ZDIJZ, organ ne sme sklepati obligacijsko-pravnih razmerij. Končno se je IP opredelil tudi do pomena načela prepovedi diskriminacije iz 36.a člena ZDIJZ, pri čemer je posebej poudaril, da če organ uporablja informacije za dejavnost, ki ni del njegovih uradnih nalog, veljajo zanj enaka cena in drugi pogoji glede ponovne uporabe kot za druge osebe. Ponovna uporaba informacij mora biti po enaki ceni in pod enakimi pogoji dovoljena in omogočena vsem prosilcem oziroma uporabnikom, tudi če je tak uporabnik organ sam.

**IP je z odločbo št. 090-288/2016 z dne 21. 2. 2017 Agenciji RS za javnopravne evidence in storitve (organ) naložil, da mora prosilcu omogočiti še ponovno uporabo podatkov o naslovih prebivališča fizičnih oseb – družbenikov, zastopnikov in članov organa nadzora (zahtevani podatki),** prosilcu pa je postavil pogoje za ponovno uporabo, kot jih določata Zakon o Poslovnem registru Slovenije in Zakon o sodnem registru. Organ je zavrnil zahtevo prosilca, ker naj bi bile glede zahtevanih podatkov podane izjeme od ponovne uporabe v skladu s šestim odstavkom 6. člena ZDIJZ. V skladu z določbo 1. točke šestega odstavka 6. člena ZDIJZ organ zahtevo za ponovno uporabo informacije javnega značaja zavrne, če se podatek nanaša na podatek iz prvega odstavka 6. člena ZDIJZ. Ker je prosilec zahteval ponovno uporabo osebnih podatkov – naslovov fizičnih oseb (zastopnikov, članov organa nadzora ter družbenikov), je IP ugotavljal, ali gre za varovane osebne podatke (3. točka prvega odstavka 6. člena ZDIJZ). Glede na veljavne določbe ZSReg in ZPRS-1 so podatki, ki jih zahteva prosilec, javno objavljeni v Poslovnem registru Slovenije in do njih lahko prosto dostopa vsakdo, bodisi posredno prek iskanja po poslovnih subjektih bodisi neposredno z iskanjem po fizičnih osebah, kadar razpolaga z določeno kombinacijo podatkov. Zakonodajalec je torej ocenil, da je takšno iskanje po fizičnih osebah v javnem interesu oziroma javni interes takšnega iskanja prevlada nad interesom teh fizičnih oseb po varstvu zasebnosti. Prosilec je ob tem v zahtevi za ponovno uporabo navedel, da podatke potrebuje za

dopolnitev že obstoječega registra poslovnih subjektov, in sicer kot dodatni kvalifikator postopka iskanja po osebah, saj želi slediti načinu iskanja in dobre prakse, kot je omogočen pri organu. **IP je ugotovil, da je namen ponovne uporabe zahtevanih podatkov v konkretnem primeru v skladu z namenom omogočanja iskanja po fizičnih osebah, kot izhaja iz ZSReg in ZPRS-1. Ugoditev zahtevi prosilca tako ne bi bila v nasprotju z določbo 16. člena ZVOP-1, po kateri se osebni podatki lahko zbirajo le za določene in zakonite namene ter se ne smejo nadalje obdelovati tako, da bi bila njihova obdelava v neskladju s temi nameni, če zakon ne določa drugače. IP je namreč ugotovil, da ZPRS-1 in ZSReg ne vsebujeta določb v zvezi z omejitvami za vpogled v podatke oziroma posredovanje podatkov za namene ponovne uporabe.** Omejitve, na katere se sklicuje organ v izpodbijani odločbi, veljajo le glede iskanja po Poslovnem registru Slovenije. Dejansko lahko kombinacijo podatkov o osebnem imenu in naslovu prebivališča fizične osebe pridobi kdor koli z vpogledom v podatke o določeni pravni osebi. Po oceni IP zato določb ZPRS-1 in ZSReg ni mogoče razumeti na način, da osebe, ki razpolagajo s kombinacijo relevantnih podatkov, predstavljajo izključne upravičence za dostop do podatkov o fizičnih osebah, kot si to napačno razlaga organ. Takšna razlaga je nedvomno v nasprotju z namenom ZPRS-1 in ZSReg, ki določata, da se vsakomur omogoči brezplačen vpogled v objavljene podatke, tudi v podatke o naslovih prebivališč v obeh zakonih opredeljenih fizičnih oseb. O izključnih upravičencih bi lahko govorili takrat, ko podatki, do katerih bi bili slednji upravičeni, ne bi bili prosto javno dostopni vsem, v danem primeru pa je takšna razlaga nelogična in v nasprotju z namenom zakona. Posledično tudi niso izpolnjeni pogoji iz 4. alineje šestega odstavka 6. člena ZDIJZ, ki je omejen na podatke, dostopne samo upravičenim osebam, medtem ko v danem primeru govorimo o podatkih, ki po zakonu morajo biti in tudi so dostopni vsem.