



REPUBLIKA
SLOVENIJA
UPRAVNO
SODIŠČE

I U 1057/2021-32

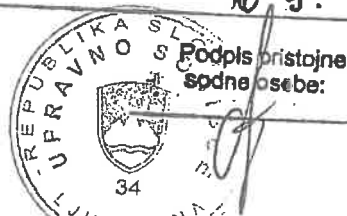
ODLOČBA JE PRAVNOMOČNA

UPRAVNO SODIŠČE RS, LJUBLJANA

SODBA

10. 9. 2024

V IMENU LJUDSTVA



Upravno sodišče Republike Slovenije je po višji sodnici mag. Mirjam Reberc

v upravnem sporu tožeče stranke:

, ki jo zastopa

, zoper toženo stranko:

REPUBLIKA SLOVENIJA, ki jo zastopa Informacijski pooblaščenec,

ob udeležbi stranke z interesom: **OBČINA ŠMARTNO PRI LITJI**, Tomazinova 2,
1275 Šmartno pri Litiji, ki jo zastopa (), v Ljubljani

zaradi **dostopa do informacij javnega značaja**,

o **tožbi** zoper odločbo Informacijskega pooblaščenca št. 090-129/2021/13 z dne 3. 6.
2021

10. septembra 2024

RAZSODILO:

I. Tožbi se ugodi, odločba Informacijskega pooblaščenca št. 090-129/2021/13 z dne 3. 6. 2021 se odpravi in se zadeva vrne toženi stranki v ponoven postopek.

II. Tožena stranka je dolžna tožeči stranki v roku 15 dni od vročitve te sodbe povrniti stroške postopka v višini 285,00 EUR, v primeru zamude z zakonskimi zamudnimi obrestmi, ki tečejo od poteka roka za izpolnitev dalje do plačila.

OBRAZLOŽITEV:

Oris postopka in izpodbijana odločba

1. Tožnica je 11. 12. 2020 na Občino Šmartno pri Litji (v nadaljevanju občina) oddala vlogo za dostop do informacij javnega značaja po Zakonu o dostopu do informacij javnega značaja (v nadaljevanju ZDIJZ). Zahtevala je posredovanje idejnega projekta oziroma drugih podatkov (projektov, dokumentov), ki jih ima občina v zvezi z ureditvijo ceste mimo cerkve na Libergi, do naslova Jelša 23, Šmartno pri Litji in celotne oziroma vse projektne dokumentacije za ureditev ceste pri pokopališču na Libergi. Po posredovanju Informacijskega pooblaščenca (v nadaljevanju IP) zaradi molka organa, je direktor Občinske uprave občine z odločbo št. 090-2/2021-5 z dne 17. 3. 2021 odločil: „Zahtevi Helene Potisek, Jelša 23, 1275 Šmartno pri Litiji, za dostop do informacij javnega značaja se delno zavrne“. Odločil je še, da posebni stroški v postopku niso nastali.
2. Iz odločbe občine izhaja, da ni takoj odločila zaradi razlogov, povezanih z epidemijo COVID. Tožnici so nato pred izdajo odločbe, 12. 3. 2021 v elektronski obliki posredovali idejno zasnovo, ki obravnava izdelavo ograjnega zidu na pokopališču Liberga. Tožnica je 15. 3. 2021 odgovorila, da dokumentacija ni skladna z njeno zahtevo in je zahtevala vso projektno dokumentacijo za ureditev ceste pri pokopališču na Libergi. Občina ji je nato v izpodbijani odločbi pojasnila, da ji je poslala vso projektno dokumentacijo, ki posredno vključuje cesto pri pokopališču na Libergi. Posamičnega projekta za cesto ni pošiljala, saj takšen projekt kot dokončan uraden dokument na občini ne obstaja. Razkrivanje idejnih izrisov ali določenih podatkov, ki niso uraden dokument, skladno z 9. alinejo prvega odstavka 6. člena ZDIJZ pomeni razkritje podatkov, ki bi lahko povzročilo napačno razumevanje njihove vsebine in kot taki štejejo za izjemo od informacije javnega značaja. Tožnica je svojo zahtevo oprla na izjavo, da ji je del projekta pokazala ena od svetnic Občinskega sveta občine. Občina se do tega ni mogla opredeliti, saj te domnevne listine ni prejela. Tožnici je tako poslala vso dokumentacijo, ki jo poseduje, dokumentacije, kot je projekt za ureditev ceste pri pokopališču nima in je zato ni mogla poslati. Vlogo tožnice je zato v tem delu delno zavrnila.

- —
■
3. Zoper odločbo občine je tožnica vložila pritožbo pri IP, ki je z odločbo št. 090-129/2021/13 z dne 3. 6. 2021 pritožbo zavrnil (izpodbijana odločba). Zavrnil je tudi zahtevek tožnice za povrnitev stroškov ter odločil, da v pritožbenem postopku posebni stroški niso nastali. Pojasnil je, da lahko kot pritožbeni organ odloča le v mejah zahtevka z dne 11. 12. 2020, o katerem je bilo odločeno z odločbo občine. Ko je postopek uveden, lahko namreč stranka v skladu s 133. členom Zakona o upravnem postopku (v nadaljevanju ZUP) razširi ali spremeni postavljeni zahtevek le do izdaje odločbe na prvi stopnji. Zato se IP ni opredelil do na novo zahtevanih dokumentov v odgovoru tožnice z dne 29. 5. 2021. Ta zahteva ni bila predmet odločanja v postopku izdaje izpodbijane odločbe, zato ne more biti preizkušena niti v pritožbenem postopku.
 4. IP je izpostavil, da je smisel dostopa do informacij javnega značaja res treba iskati v javnem in odprtem delovanju organa, vendar se prost dostop lahko zagotovi zgolj do informacij, ki dejansko že obstajajo. Po pregledu spisovne dokumentacije, na podlagi dodatnih pojasnil organa z dne 19. 4. 2021 oz. vseh pojasnil občine, ki jih je ocenil za konsistentne, ter po poizvedbi pri družbi PINO, d. o. o., ni podvomil v navedbe občine, da v času izdaje izpodbijane odločbe z zahtevanimi dokumenti ni razpolagala. Družba PINO, d. o. o., je po predočenju fotografije dokumenta »Prilagoditev brežine pri cerkvi na Libergi, zaradi modernizacije ceste, januar 2018«, ki jo je tožnica posredovala IP, preko občine pojasnila, da so bile izvedene zgolj ideje in še to na PISO podloge. To pa se lahko šteje zgolj za delovni osnutek oziroma za idejo in nikakor ne za projekt ali projektno dokumentacijo, ki bi jo naročil organ.
 5. Po oceni IP tožnica, ki je trdila, da je zahtevane dokumente videla pri tretji osebi, ne more uspeti niti z lastnim zaslišanjem ali zaslišanjem njenega očeta kot prič. Ni namreč navedla nobenih konkretnih okoliščin, da bi z zahtevanimi dokumenti razpolagala občina (npr. da je dokumente videla na občini), njeno navajanje, da je to potrdil tajnik občine, pa je občina zavrnila. Ker tudi iz popisa zadeve, ki se pri občini vodi v zvezi z zahtevano dokumentacijo, nedvomno izhaja, da občina drugih dokumentov nima, IP ni mogel sprejeti drugačne odločitve, kot da zahtevani dokumenti pri organu ne obstajajo. IP je pritrdil tožnici, da je pravna podlaga, ki jo je občina navedla za zavrnitev njene zahteve (9. alinea prvega odstavka 6. člena ZDIJZ) napačna. Če organ nima informacije, tudi izjema ne more biti podana. A odločitev je ne glede na to pravilna. Pri tem je še pojasnil, da so zavezanci v skladu z ZDIJZ dolžni omogočiti dostop le do že obstoječih informacij ter niso dolžni ustvariti novega dokumenta, pridobiti dokumentov od drugih organov, pripraviti odgovora, pojasnila, zbirati informacij, opravljati raziskav ali analizirati podatkov, da bi zadostili zahtevi prosilca. Prav tako pritožbeni postopek ne more biti namenjen prisili ustvarjanja informacij ali ugotovitvi, da bi določene informacije pri organu morale obstajati. IP ob reševanju pritožbe tudi ni mogel posumiti, da organ z zahtevanimi informacijami

razpolaga, vendar jih v celoti ne posreduje oz. ne želi posredovati prosilki (2. odstavek 10. člena Zakona o Informacijskem pooblaščenju – ZInfp).

Bistvene tožbene trditve

6. Tožnica je zoper odločbo IP vložila tožbo iz razlogov po prvem odstavku 27. člena Zakona o upravnem sporu (v nadaljevanju ZUS-1). Sodišču je primarno predlagala, da tožbi ugodi, obe izpodbijani odločbi odpravi in ji prizna pravico do dostopa do informacije javnega značaja, podredno pa, da se tožbi ugodi, izpodbijani odločbi odpravi in zadeva toženki vrne v ponoven postopek. V obeh primerih naj se toženki naloži, da ji plača stroške postopka.
7. V tožbi ponovi, da je 11. 12. 2020 na občino oddala vlogo za dostop do informacij javnega značaja in zahtevala vse podatke, projekte in dokumente, ki jih ima občina v zvezi z ureditvijo ceste. Zato je popolnoma neutemeljena obrazložitev toženca v izpodbijani odločbi, da se ni opredelil do na novo zahtevanih dokumentov iz njenega odgovora z dne 29. 5. 2021, ker naj ti ne bi bili predmet odločanja v postopku izdaje izpodbijane odločbe.
8. Tožnica obširno pojasnjuje, da je s strani občine selektivno prejela zgolj in samo del zahtevane dokumentacije, ki se nanaša na izdelavo ograjnega zidu na pokopališču na Libergi, na pa na ureditev ceste mimo pokopališča. Izpostavlja tudi, da je toženec v zvezi z razjasnitvijo dejanskega stanja, z e-sporočilom št. 090-129/2021/11 z dne 2. 6. 2021 pozval občino, da se opredeli do posredovanega dokumenta - priloge 18 spisa RS, IP 090- 129/2021/13. Iz tega izhaja, da je za organ projektant PINO, d. o. o., izdelal IDZ »Prilagoditev brežine pri cerkvi na Libergi, zaradi modernizacije ceste, januar 2018.« Pojasnila občine z dne 2. 6. 2021, na katerega se sklicuje toženec na strani 4 odločbe v drugem odstavku, nikoli ni prejela in ni imela možnosti, da se o njem izjavi. To predstavlja kršitev njene pravice do izjave in načela kontradiktornosti. Iz izpodbijane odločbe izhaja, da je toženec povsem nekritično sledil vsem navedbam občine, brez da bi občina za svoje navedbe oziroma navedena dejstva predložila sploh kakršnekoli dokaze. Po drugi strani pa tožnice ni zaslišal, niti z njene strani predlagane priče Jožefa Potiska. To nedvoumno pomeni kršitev določb postopka.
9. Tožnica je v nadaljnjih vlogah v bistvenem vztrajala pri tožbenih stališčih.
10. Toženec in stranka z interesom sta na tožbo obrazloženo odgovorila in predlagala, da jo sodišče zavrne.
11. Podrobnejše navedbe strank bo sodišče povzelo v nadaljevanju, kolikor so pravno pomembne za odločitev.

Dokazni postopek

12. Sodišče je v dokaznem postopku prebralo upravni spis IP št. 092-59/2021, ki se nanaša na zadevo, pogledalo in prebralo listine, ki sta jih v spis vložila tožnica s prilogami A 1 do A 6 in stranka z interesom s prilogami C 1 do C 5.
13. Po pozivu sodišča so se stranke glavni obravnavi odpovedale, zato je sodišče v zadevi odločilo brez glavne obravnave.

Presoja sodišča

14. Tožba je utemeljena.
15. Iz zahteve tožnice v upravnem spisu z 11. 12. 2020 izhaja, da skladno z ZDIJZ naproša za posredovanje morebitnega idejnega projekta oz. „drugih podatkov (projektov, dokumentov), ki jih ima občina v zvezi z ureditvijo ceste mimo cerkve na Libergi, do naslova . Šmartno pri Litiji“. Tudi po oceni sodišča je ob takem zapisu jasno, da tožnica zahteva posredovanje *vseh* možnih dokumentov, ki bi se nanašali na to cesto. Tožnica torej ni konkretizirala dokumentov, ki jih zahteva, pač pa je podala le opisno zahtevo.
16. Pooblaščenec za dostop do informacij javnega značaja o pritožbi odloča po določbah zakona, ki ureja splošni upravni postopek (tretji in četrti odstavek 27. člen ZDIJZ). ZUP določa, da lahko organ druge stopnje svojo odločitev o pritožbi sprejme na podlagi obstoječe dokumentacije organa in odgovora na pritožbo (245. do 250. člen). Kadar ugotovi, da so bila v postopku na prvi stopnji nepopolno ali zmotno ugotovljena dejstva, da je v postopku prišlo do bistvenih kršitev pravil postopka oziroma, da je izrek izpodbijane odločbe nejasen ali pa v nasprotju z obrazložitvijo, dopolni postopek in odpravi omenjene pomanjkljivosti bodisi sam bodisi po organu prve stopnje ali pa po zaprosenem organu (prvi odstavek 251. člena ZUP).
17. Iz izpodbijane odločbe izhaja, da je toženec z vlogo z 10. 5. 2021 občino pozval za dokumentacijo (drugi odstavek 245. člen ZUP) in pojasnila v zadevi. Dodatna pojasnila je zahteval zaradi razjasnitve dejanskega stanja (prvi odstavek 251. člena ZUP). To pa, kot bo sodišče še pojasnilo, toženca ne odvezuje upoštevati načela zaslišanja stranke oz. možnosti, da se stranka izjavi o vseh dejstvih in okoliščinah, ki so pomembna za odločitev (9. člen ZUP).
18. Da je po pozivu toženca z 10. 5. 2021 občina dodatna pojasnila in dodatne dokumente tudi predložila, med strankama ni sporno. Tožnici je bila vloga občine z dne 20. 5. 2021 s prilogami vročena. Nanjo je pisno odgovorila 29. 5. 2021. Vloga občine z dne 20. 5. 2021 je v prilogah vsebovala tudi dokument z naslovom „Vsebina zadeve“ oz. kot jo toženec imenuje v svoji odločbi, popis

zadeve. Tožnica je glede na vsebino tega dokumenta opozorila, da je bilo očitno v konkretnem primeru izdelanih več skic in ne zgolj dve, ki ji ju je posredovala občina, zato je tožencu predlagala, da s strani občine pridobi vse dokumente, ki izhajajo iz „Vsebine zadeve“, zlasti še projektantski predračuna in račun, ki ga je PINO, d. o. o., izdal občini za izdelavo celotne idejne zasnove IZD. V zvezi s priložo - ponudbo PINO, d. o. o., št. 28/2018 je navedla, da ji je občina posredovala le prečni prerez zidu, 3D zid s stebri ob vratih, opis del in projektantski predračun, ni pa ji posredovala pregleda in izmere obstoječega stanja na terenu, gradbenega načrta, tlorisne situacije opornega zidu, vrat in gradbenega načrta armiranja s specifikacijo armature. Zahtevala je, da toženec pridobi tudi slednjo dokumentacijo, saj ji še ni bila posredovana, občina pa z navedenimi dokumenti vsekakor razpolaga, kar dokazuje tudi popis zadeve.

19. Stališče toženca, da je tožnica z vlogo z dne 29. 5. 2021 razširila svoj zahtevek, ob povedanem nima opore v spisovni dokumentaciji. Z zahtevkom z dne 11. 12. 2020 je zaprosila za dostop do vse možne dokumentacije. Ko je v dopolnitvenem postopku (prvič) prejele še dodatno gradivo občine, pa je šele imela možnost da dokumente, za katere je menila, da vsebujejo zahtevane informacije glede ceste, tudi določno opredeli. S tem zahteve ni razširila, pač pa jo le konkretizirala (te možnosti pred odločitvijo toženca ni imela) in hkrati s tem uresničila svojo pravico do izjave glede novo posredovanih dokumentov. Toženec je zato napačno uporabil določbo 133. člena ZUP¹ in se v tem delu ni opredelil do vsebinske utemeljenosti zahteve tožnice glede tam predlaganih dokumentov. Odločba o tem nima obrazložitve (skladno z 214. členom ZUP), zato se je ne da preizkusiti, tožnici pa ni bila dana možnost učinkovitega pravnega varstva.² To predstavlja bistveno kršitev pravil postopka iz 7. točke drugega odstavka 237. člena ZUP.
20. Kot izhaja iz izpodbijane odločbe, je toženec v nadaljevanju postopka občini vročil vlogo tožnice, prejeto 29. 5. 2021 in jo 2. 6. 2021 pozval, da se opredeli do posredovanega dokumenta tožnice „Prilagoditev brežine pri cerkvi na Libergi, zaradi modernizacije ceste, januar 2028“. Istega dne (2. 6. 2021) je prejel odgovor občine. V izpodbijani odločbi je v drugem odstavku na strani 6 pojasnil, da je organ (občina) v zvezi s tem dokumentom opravil poizvedbo tudi pri projektantu PINO, d. o. o., pri čemer mu je ta pojasnil, da so bile izvedene zgolj ideje in še to na PISO podloge, kar se lahko šteje zgolj za delovni osnutek oziroma za idejo in nikakor ne za projekt ali projektno dokumentacijo, ki bi jo

1 Prvi odstavek 133. člena ZUP določa, da ko je postopek uveden, lahko stranka do izdaje odločbe na prvi stopnji razširi ali spremeni postavljeni zahtevek ne glede na to, ali ima razširjeni oziroma spremenjeni zahtevek isto pravno podlago ali ne, če se tak zahtevek opira na iste bistvene sestavine dejanskega stanja in, če je organ pristojen za njegovo reševanje.

2 Obrazložitev avtoritativne odločitve je namreč eno poglavitnih pravil upravnega (procesnega) prava v smislu omejevanja nadrejene oblasti in njene zlorabe ter možnosti pravnega in posebej sodnega varstva (Glej tudi Komentar zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP), Javno podjetje Uradni list Republike Slovenije, d. o. o., Ljubljana 2020, 2. knjiga, str. 443, 1. točka).

naročil organ. Ker organ z IDZ »Prilagoditev brežine pri cerkvi na Libergi, zaradi modernizacije ceste, januar 2018« ne razpolaga, je prosilki tudi ne more posredovati. Toženec se je v izpodbijani odločbi oprl tudi na slednje pojasnilo občine, njene navedbe je ocenil za konsistentne in sklenil, da občina z zahtevanimi dokumenti ne razpolaga, zato je treba pritožbo tožnice zavrniti.

21. Toženec v odgovoru na tožbo ne prereka navedb tožnice, da se glede vloge občine z dne 2. 6. 2021 ni imela možnost izjaviti, kaj takega ne izhaja niti iz upravnega spisa. Sodišče pojasnjuje, da je načelo kontradiktornosti eno temeljnih načel upravnega postopka, je neposreden izraz pravice do enakega varstva pravic v postopku in ga kot takega zagotavlja Ustava RS v 22. členu. Strankam jamči, da se v postopku lahko opredelijo do vseh vprašanj, pomembnih za odločitev, ter da branijo svoje pravice in interese. Po določbi tretjega odstavka 9. člena ZUP, ki to pravico ureja na zakonski ravni, organ svoje odločbe ne sme opreti na dejstva, glede katerih vsem strankam ni bila dana možnost, da se o njih izjavijo, razen v primerih, določenih z zakonom.
22. Toženec se v odgovoru na tožbo napačno zavzema za stališče, da ima v pritožbenem postopku pravico do presoje, ali bi izjasnitev posameznega subjekta do posameznega dokumenta lahko vplivala na njegovo odločitev. To bi držalo le, če bi šlo za situacijo iz 11. člena ZInfP, ki določa, da informacijski pooblaščenec lahko opravi procesno dejanje brez prisotnosti prosilca, če je to potrebno, da se prosilcu prepreči dostop do zahtevane informacije pred izdajo odločbe. Za tako situacijo v konkretni zadevi nedvomno ne gre. Toženec bi zato moral pred izdajo izpodbijane odločbe tožnici omogočiti, da bi se lahko izjavila glede odgovora občine z dne 2. 6. 2021. Le ob upoštevanju te procesne garancije bi lahko sprejel zakonito odločitev.
23. Po določbi tretjega odstavka 27. člena ZUS-1 je bistvena kršitev določb postopka vselej podana, ko gre za absolutno bistveno kršitev pravil postopka, ki jo določa ZUP ali drug zakon, ki ureja postopek izdaje upravnega akta. V skladu s 3. točko drugega odstavka 237. člena ZUP je bistvena kršitev pravil upravnega postopka vselej podana, če stranki ni bila dana možnost, da se izjavi o dejstvih in okoliščinah, pomembnih za izdajo odločbe.
24. Že zgoraj opisani bistveni kršitvi pravil upravnega postopka sta sodišču narekovali, da je izpodbijano odločbo informacijskega pooblaščenca odpravilo in mu zadevo vrnilo v ponoven postopek, v katerem bo moral odpraviti ugotovljene pomanjkljivosti (2. in 3. točka prvega odstavka in četrti odstavek 63. člena ZUS-1). Zato se do ostalih tožbenih navedb ni opredeljevalo.
25. Pri tem še opozarja, da mora organ druge stopnje po določbi 249. člena ZUP tudi preverjati, ali se je zgodila v postopku na prvi stopnji nepravilnost, ki ima za posledico ničnost v pritožbi presojene odločbe (279. člen ZUP). V tem okviru

mora preveriti, ali izrek odločbe izraža njeno vsebino in ali je z njim odločeno o pravici, obveznosti in pravni koristi stranke, to je o predmetu postopka in vseh zahtevkih strank, izrek mora biti določljiv (prvi in šesti odstavek 213. člena ZUP). Nejasen in nedoločen izrek (česar ni moč nadomestiti z obrazložitvijo) je neizvršljiv. To je po 4. točki prvega odstavka 279. člena ZUP razlog, da se odločbo izreče za nično.

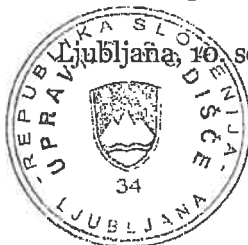
26. V skladu z 31. členom ZDIJZ je predmet preizkusa zakonitosti v upravnem sporu in s tem upravni akt, ki se lahko izpodbija, (le) odločba, s katero informacijski pooblaščenec kot pritožbeni organ odloči o pritožbi prosilca zoper odločbo organa, s katerim je ta njegovo zahtevo za dostop do informacije javnega značaja zavrnil ali zavrgel. Sodišče zato ni imelo podlage za poseg v odločitev občine.
27. V zadevi ni odločilo meritorno. Na podlagi 65. člena ZUS-1 sme namreč meritorno odločiti o stvari le, če narava stvari to dopušča in če dajejo podatki postopka za to zanesljivo podlago ali če je na glavni obravnavi samo ugotovilo dejansko stanje, zlasti še, če (1) bi odprava izpodbijanega upravnega akta in novi postopek pri pristojnem organu prizadela tožniku težko popravljivo škodo in (2) izda pristojni organ potem, ko je bil upravni akt odpravljen, nov upravni akt, ki je v nasprotju s pravnim mnenjem sodišča ali z njegovimi stališči, ki se nanašajo na postopek. Noben od naštetih pogojev ni izpolnjen. Za odločitev v sporu polne jurisdikcije tako ni podlage.

Stroški

28. Ker je sodišče tožbi tožnice ugodilo in izpodbijani upravni akt odpravilo, ji je toženec po določbi tretjega odstavka 25. člena ZUS-1 dolžan povrniti stroške postopka v pavšalnem znesku, vse v skladu s Pravilnikom o povrnitvi stroškov tožniku v upravnem sporu (v nadaljevanju Pravilnik). Zadeva je bila rešena zunaj naroka, tožnico je v postopku zastopala pooblaščenka, ki je odvetnica, zato se ji priznajo stroški v pavšalni višini 285,00 EUR (drugi odstavek 3. člena Pravilnika v povezavi s prvim odstavkom 2. člena Pravilnika). Toženec mora stroške tožnici povrniti v roku 15 dni od vročitve te sodbe (313. člen ZPP v zvezi s prvim odstavkom 22. člena ZUS-1), od poteka roka za izpolnitev dalje pa tudi zakonske zamudne obresti (prvi odstavek 299. člena Obligacijskega zakonika).

PRAVNI POUK:

Pritožba zoper to sodbo ni dovoljena (prvi odstavek 73. člena ZUS-1).



Višja sodnica:
mag. Mirjana Reberc, l.r.

Ta prepis je soglasen z izvornikom
Prepis pristojne sodne osebe:

