

ODLOČBA JE PRAVNOMOČNA

UPRAVNO SODIŠČE RS, LJUBLJANA



3. 10. 20 22

Podpis pristojne  
sodne osebe:

  
**REPUBLIKA  
SLOVENIJA  
UPRAVNO  
SODIŠČE**

**I U 1226/2021-23**

**SODBA**

**V IMENU LJUDSTVA**

Upravno sodišče Republike Slovenije je po višjem sodniku dr. Damjanu Gantarju kot sodniku posamezniku

v upravnem sporu tožeče stranke: **REPUBLIKA SLOVENIJA**, Vrhovno državno tožilstvo, Vilharjeva 23, Ljubljana, zoper toženo stranko: **REPUBLIKA SLOVENIJA**, ki jo zastopa Informacijski pooblaščenec, Dunajska cesta 22, Ljubljana,

zaradi **dostopa do informacij javnega značaja**,

o **tožbi** zoper odločbo Informacijskega pooblaščenca št. 090-200/2021/8 z dne 9. 7. 2021,

po dne **3. oktobra 2022** opravljeni glavni obravnavi istega dne,



## RAZSODILO:

- I. Tožbi se ugodi in se izpodbijana odločba Informacijskega pooblaščenca št. 090-200/2021/8 z dne 9. 7. 2021 odpravi ter se zadeva vrne toženi stranki v ponovno odločanje.
- II. Tožena stranka je dolžna povrniti tožeči stranki stroške postopka v višini 25,00 EUR v roku 15 dni od vročitve te sodbe.

## OBRAZLOŽITEV:

1. Tožeča stranka je s prvostopenjskim aktom - dopisom zavrnila zahtevo prosilke za dostop do informacij javnega značaja in sicer, da bi ji tožeča stranka poslala podatke o plačah vseh zaposlenih za pretekli mesec, pri čemer naj posredovani podatki vsebujejo ime in priimek vsakega zaposlenega, delovno mesto, plačo in ločeno t.i. COVID dodatke. Zahtevo je tožeča stranka zavrnila iz razloga, ker dokument, ki ga zahteva, ne obstaja oziroma tožeča stranka ne razpolaga z ustreznimi orodji, sistemom ali z drugimi dokumenti v materializirani obliki, iz katerih bi bilo mogoče ob rednem načinu uporabe pridobiti podatke, ki jih prosilka zahteva. Zahtevo je tožeča stranka zavrnila tudi iz razloga, ker bi lahko razkrijte povzročilo motnje pri delovanju tožeče stranke, saj bi poimensko javno izpostavljanje posameznih zaposlenih z najnižjimi plačami lahko pomenilo nevarnost poskusov podkupovanja ali drugega vplivanja z namenom pridobitve podatkov, s katerimi razpolagajo oz. do katerih imajo dostop.
2. Prosilka se je zoper prvostopenjski akt pritožila, drugostopenjski organ pa je pritožbi ugodil in odredil tožeči stranki, da je dolžna prosilki v roku 31 dni od vročitve odločbe v elektronski obliki posredovati podatke o plačah zaposlenih za mesec marec 2021 na način, da obsegajo podatke o imenu in priimku posameznega funkcionarja in javnega uslužbenca, funkcijo oz. delovnem mestu, prejeti bruto plači in morebitnem bruto znesku t.i. COVID dodatka. Iz obrazložitve odločbe izhaja, da se zahtevani dokument nahaja v informatizirani obliki. To pomeni, da mora zavezanec omogočiti dostop do dokumentov, čeprav priključ iz zbirke tehnično gledano pomeni nastanek novega dokumenta, toda pri tem je treba upoštevati tudi zmožnost oziroma izvedljivost zagotovitve informacij po kriterijih, ki jih je postavil prosilec in če je ta pogoj izpolnjen, še razmejiten kriterij, to je sorazmernost navora (vložka) organa pri materializaciji dokumenta. Tožeča stranka je navedla, da se podatki nahajajo v bazi MFERAC, kar pomeni, da ni dvoma, da z njimi razpolaga. Baza podatkov MFERAC omogoča enostaven izvoz podatkov in enostavno filtriranje posameznih podatkov. To bazo za plačno-



kadrovsko področje uporablja tudi tožena stranka in ob tem poudarja, da se je že večkrat postavila na stališče, da ni mogoče govoriti o ustvarjanju dokumenta takrat, ko se informacije nahajajo v elektronski bazi in se hitro ter z enostavnimi koraki dajo priklicati iz baze oz. pridobiti le tiste informacije, ki so predmet presoje. Glede na to, da tudi tožena stranka uporablja isti sistem za obračunavanje plač, ni dvoma, da lahko tisti, ki ta sistem uporablja za obračunavanje plač, z enostavnimi koraki prikliče podatke, ki so predmet zahteve prosilke. Tožena stranka ne more slediti navedbam tožeče stranke, da ne razpolaga z ustreznimi orodji, sistemom ali drugim dokumenti v materializirani obliki, iz katerih bi bilo ob rednem načinu uporabe mogoče pridobiti zahtevane podatke. Poleg tega morajo organi javnega sektorja voditi zahtevane podatke že na podlagi Zakona o sistemu plač v javnem sektorju (v nadaljevanju ZSPJS) in tudi na podlagi Zakona o evidencah na področju dela in socialne varnosti. Tožena stranka ugotavlja, da tožeča stranka z zahtevanim dokumentom razpolaga in da podatki sodijo v delovno področje tožeče stranke. Zahtevane informacije izpolnjujejo vse pogoje za obstoj informacije javnega značaja.

3. Nadalje tožena stranka ugotavlja, da podatki o imenih in priimkih posameznih fizičnih oseb, njihovih delovnih mestih oziroma funkcijah ter bruto izplačilih po posameznih mesecih nedvomno predstavljajo osebne podatke. Obstaja tudi zakonska podlaga, da tožeča stranka prosilki posreduje zahtevane podatke za mesec marec 2021 in sicer podatke o imenu in priimku, funkciji oz. delovnem mestu, bruto zneskih plač in morebitnih COVID dodatkih na podlagi določb Splošne uredbe o varstvu osebnih podatkov. Zakonito podlago za razkritje osebnih podatkov v skladu s točko (c) prvega odstavka 6. člena Splošne uredbe o varstvu podatkov predstavljata ZSPJS in Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (v nadaljevanju ZDIJZ). Za obdelavo podatkov o imenu in priimku funkcionarjev oziroma javnega uslužbenca je podana neposredna zakonska podlaga v 38. členu ZSPJS. V šestem odstavku 38. člena ZSPJS je določeno, da so dostopni individualni podatki o znesku celotne bruto plače vsakega javnega uslužbenca in vsakega funkcionarja brez zmanjšanja za morebitne odbitke iz naslova izvršbe, kreditov ali drugih osebnih obveznosti. Dodatno zakonsko podlago za posredovanje podatkov javnosti pa predstavlja tudi določba 1. alineje tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ, na podlagi katere se dostop do zahtevane informacije dovoli ne glede na izjeme po prvem odstavku 6. člena ZDIJZ, če gre za podatke o porabi javnih sredstev ali podatke, povezane z opravljanjem javne funkcije ali delovnega razmerja javnega uslužbenca. Ti osebni podatki niso varovani in so že po odločitvi zakonodajalca med prosto dostopnimi informacijami javnega značaja. Upošteva se predhodno opredeljeni status zahtevanih podatkov po oceni tožene stranke zahtevanih informacij ni mogoče šteti kot podatke, ki predstavljajo notranje delovanje organa. Vedno obstaja možnost vplivanja na zaposlene s strani kriminalnih združb, tudi v primeru, če podatki o imenih in priimkih ter plačah zaposlenih v pravosodju ne bi bili javno



dostopni. Možnost morebitnega vplivanja je vedno odvisna od osebne integritete vsakega posameznika.

4. Tožeča stranka v tožbi navaja, da se nahajajo podatki, ki jih je zahtevala prosilka, v informacijskem sistemu MFERAC. Tožeča stranka nima takega dokumenta, ki bi vseboval prav tiste podatke, ki jih je zahtevala prosilka. Iz tega informacijskega sistema ni mogoče priklicati dokumenta po postavljenih kriterijih niti ga oblikovati z uporabo obstoječih filtrov. Kljub visoki usposobljenosti za delo s tem sistemom zaposleni v finančno računovodski službi tožeče stranke niso uspeli narediti izpisa po zahtevanih kriterijih z uporabo obstoječih filtrov. Noben izpis ne omogoča pridobiti vseh s strani prosilke zahtevanih podatkov. Najbližje zahtevanemu dokumentu je izpis, ki vsebuje podatke o osebnem imenu, plači in dodatkih ter vseh povračilih in izplačilih za vsakega posameznika, vendar v takšnem poročilu manjka najprej naziv delovnega mesta oz. funkcije, kar pomeni, da bi bilo potrebno ta izpis združevati vsaj še z enim, kjer so delovna mesta navedena, manjka pa tudi podatek o izključno t.i. COVID dodatku. Poleg manjkajočih podatkov bi pridobljeni izpis zahteval dodatno obdelavo tudi zato, ker je v njem več podatkov, ki predstavljajo zgolj določen, manjši segment tega, kar je na koncu bruto plača. Že samo zato, da bi dobili podatek o plači, bi bilo potrebno seštevati vsaj tri različne podatke v izpisanih podatkih. Oblikovanje dokumenta, ki bi vseboval informacije skladno z zahtevo prosilke, bi preseglo oblikovanje dokumenta zgolj s priklicem po postavljenih kriterijih in z uporabo obstoječih filtrov. Tožeča stranka bi morala iz sistema MFERAC narediti vsaj še en izpis, v katerem bi bilo razvidno tudi delovno mesto oz. funkcija vsakega posameznika, te podatke pa združiti s podatki iz prej narejene tabele. Tako Ministrstvo za finance kot Ministrstvo za javno upravo sta potrdila, da se izpisa, kot je zahtevani, ne da izdelati. Ne drži navedba, da ni dvoma, da organ z zahtevanimi informacijami razpolaga. V konkretnem primeru enostaven priklic podatkov ni mogoč, priprava dokumenta pa tudi ne bi bila hitra. Tožeča stranka predlaga, naj sodišče opravi zaslišanje pristojnih oseb iz obeh navedenih ministrstev.
5. Poleg tega ime zaposlenega oziroma funkcionarja ni naštet med podatki, ki so dostopni javnosti. V prvem odstavku 38. člena ZSPJS je določeno, da so javnosti dostopni podatki o delovnem mestu, nazivu ali funkciji, osnovnih plačah, o dodatkih ter delu plače za delovno uspešnost, razen dodatka za delovno dobo. Večina podatkov, ki jih je zahtevala prosilka, je tako že javno dostopna. Zgolj podrejeno, če sodišče ne bi sledilo pojasnilu tožeče stranke, pa tožeča stranka tudi nasprotuje stališču, da je potrebno prosilki sporočiti osebna imena prejemnikov plač. Postavlja se vprašanje, ali imena in priimki javnih uslužbencev res predstavljajo podatek, ki ga je za zagotavljanje transparentnosti porabe javnih sredstev za plače nujno potrebno sporočiti javnosti. Osebno ime je varovan podatek, ki ni vsebovan v izjemi, določeni v 1. alineji tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ. Objava osebnega imena zaposlenega v javnem sektorju zaradi



zagotavljanja javnosti porabe javnih sredstev za plače je obdelava osebnih podatkov v drug namen, kot tisti, zaradi katerega so bili podatki zbrani. Ta poseg ni nujen. Tudi šesti odstavek 38. člena ZSPJS kot javnega ne določa osebnega imena zaposlenega. Individualizaciji je zadoščeno z javno objavo plač na spletnem portalu plač, ki omogoča pregled tudi po delovnih mest in ni podlage za objavo osebnega imena posameznega zaposlenega. Ni potrebe, da bi javnost seznanjali s tem, kateri konkretno določeni osebi so bila porabljena sredstva izplačana. V konkretnem primeru je varovanje osebnih podatkov zaposlenih utemeljeno tudi z vidika delovanja tožeče stranke kot organa pregona storilcev kaznivih dejanj, saj bi lahko javna objava izplačanih plač povzročila organu in zaposlenim veliko škodo. Lahko bi pomenila nevarnost poskusov podkupovanja ali drugega vplivanja z namenom pridobitve podatkov, s katerimi razpolagajo oziroma do katerih imajo dostop. Zaposleni na državnem tožilstvu imajo dostop do najbolj občutljivih podatkov v predkazenskih postopkih, tudi tajnih, pri čemer bi lahko storilci kaznivih dejanj z dostopom do njih te podatke izkoristili tudi zato, da bi se izognili kazenskemu postopku. Vse navedeno pa kaže, da je izkazana izjema od prostega dostopa do informacij javnega značaja na podlagi 11. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ. Tožeča stranka predlaga, naj sodišče izpodbijano odločbo odpravi in s sodbo odloči o stvari, podrejeno pa, naj jo odpravi in vrne zadevo toženi stranki v ponovni postopek. Hkrati predlaga, naj sodišče odloči tudi o stroških postopka v skladu s Pravilnikom o povrnitvi stroškov tožniku v upravnem sporu.

6. Tožena stranka v odgovoru na tožbo navaja, da tudi sama z vpogledom v bazo MFERAC ugotavlja, da baza omogoča različne izpise, kar posledično pomeni, da tožnik lahko hitro in na enostaven način pripravi posamezne izpise z zahtevanimi podatki z uporabo posameznih parametrov. Možen je neposreden oziroma enostaven iznos podatkov iz baze MFERAC v program EXCEL, kjer je mogoče posamezne podatke, ki niso predmet zahteve, brisati. V programu EXCEL je mogoče brisati cele vrstice oziroma stolpce. Tožena stranka je tudi že sama pripravljala istovrstne podatke kot organ prve stopnje, torej na zahtevo prosilcev. Iz šestega odstavka 38. člena ZSPJS izhaja, da so dostopni individualni podatki o znesku celotne bruto plače vsakega javnega uslužbenca in vsakega funkcionarja brez zmanjšanja za morebitne odbitke iz naslova izvršbe, kreditov ali drugih osebnih obveznosti. Podatki o plačah so nedvomno podatki, povezani z opravljanjem javne funkcije oziroma delovnega razmerja in porabo javnih sredstev. Tožena stranka predlaga, naj sodišče odloči brez glavne obravnave in tožbo zavrne.
7. Sodišče je v postopek kot stranko z interesom pritegnilo tudi prosilko, ki pa na tožbo ni odgovorila.
8. Sodišče je v obravnavni zadevi dne 3. 10. 2022 opravilo glavno obravnavo, na kateri je vpogledalo v upravni in sodni spis, zavrnilo pa je dokaz z zaslišanjem



predstavnika Ministrstva za finance in Ministrstva za javno upravo, saj je obrazložitev izpodbijane odločbe v bistvenem delu tako pomanjkljiva, da bi jo v vsakem primeru bilo potrebno odpraviti in zaslišanje navedenih oseb na drugačno odločitev sodišče ne bi moglo vplivati, saj izvedba teh dokazov ne bi mogla vplivati na to, da je odločba pomanjkljivo obrazložena.

9. Tožeča stranka je na glavni obravnavi vztrajala pri tem, da jim je tožena stranka naložila ustvarjanje novega dokumenta ter da enostaven priklic zahtevanih podatkov ni možen. Prav tako je vztrajala pri tem, da podatek o porabi javnih sredstev ali podatek v zvezi z opravljanjem javne funkcije ali delovnega razmerja ne vsebuje tudi podatka o imenu in priimku. Tožena stranka pa je vztrajala pri tem, da ne gre za ustvarjanje novega dokumenta in da je možno hitro pridobiti navedene podatke. Obdelava navedenih podatkov pa je zakonita obdelava in prosto dostopna.

K točki I izreka:

10. Tožba je utemeljena.
11. ZDIJZ v prvem odstavku 4. člena določa, da je informacija javnega značaja informacija, ki izvira iz delovnega področja organa, nahaja pa se v obliki dokumenta, zadeve, dosjeja, registra, evidence ali drugega dokumentarnega gradiva, ki ga je organ izdelal sam, v sodelovanju z drugim organom ali pridobil od drugih oseb.
12. V obravnavnem primeru je med strankama sporno, ali je priklic informacij, ki se nahajajo v sistemu MFERAC, ustvarjanje novega dokumenta ali pa gre za dokument, ki glede na način, kot ga je potrebno pridobiti iz računalniške baze, že obstaja. Vprašanje je, ali se lahko šteje, da obstaja zahtevani dokument že s tem, da ga je mogoče pridobiti na enostaven način s priklicem iz računalniške baze z ustreznimi napravami ter strokovnim znanjem. Tožena stranka v izpodbijani odločbi v zvezi s tem navaja, da ker se podatki nahajajo v bazi MFERAC, to pomeni, da ni dvoma, da tožeča stranka z zahtevanimi informacijami razpolaga ter da baza MFERAC omogoča enostaven izvoz podatkov in enostavno filtriranje posameznih podatkov. Nadalje je v zvezi s tem navedeno, da glede na to, da tudi tožena stranka uporablja isti sistem za obračunavanje plač, ni dvoma, da lahko tisti, ki ta sistem uporablja za obračunavanje plač, z enostavnimi koraki prikliče podatke, ki so predmet zahteve prosilke. Na podlagi navedenega tožena stranka zaključuje, da tožeča stranka z zahtevanim dokumentom razpolaga. Vendar pa po presoji sodišča iz take obrazložitve ne izhaja, da naj bi lahko tožeča stranka na enostaven način iz baze MFERAC pridobila zaprosene podatke. Iz obrazložitve odločbe izhaja, da tožena stranka iz njenih lastnih izkušenj sklepa, da je možno take podatke pridobiti na enostaven način, vendar pa v svoji odločbi ni obrazložila, kako naj bi na enostaven način bilo možno pridobiti zaprosene podatke, zato je v tem delu odločba tako pomanjkljivo obrazložena, da se je ne da



preizkusiti. Po drugi strani pa je tožeča stranka v tožbi zelo natančno in obsežno obrazložila, zakaj zaprosenih podatkov ni mogoče pridobiti na enostaven način, pri čemer se sklicuje tudi na poizvedbe pri Ministrstvu za finance in Ministrstvu za javno upravo. Tožena stranka je sicer v odgovoru na tožbo odgovorila, kako bi po njenem mnenju bilo možno enostavno pridobiti zaprosene podatke, vendar pa navedbe v odgovoru na tožbo ne morejo nadomestiti pomanjkljive obrazložitve izpodbijane odločbe.

13. V zvezi z izpostavljenim vprašanjem, kdaj gre za ustvarjanje novega dokumenta, sodišče meni, da če gre zgolj za priklic obstoječih podatkov iz računalniške baze, to res ne pomeni ustvarjanje novega dokumenta, vendar le pod pogojem, če je to mogoče opraviti zelo enostavno in hitro, v nasprotnem primeru pa glede na določilo prvega odstavka 4. člena ZDIJZ zavezancu ni mogoče nalagati, da bi moral iz obstoječih dokumentov na zamuden način pridobivati podatke, ki jih v zahtevani obliki sicer nima. Iz prvega odstavka 4. člena ZDIJZ izhaja, da mora zahtevana informacija že obstajati, zato ni mogoče zavezancu nalagati, da bi jo moral iz računalniške baze pridobivati na način, ki bi zanj pomenil nesorazmerno visok dodaten vložek časa in truda. Iz obrazložitve izpodbijane odločbe pa ni razvidno, koliko časa bi tožeča stranka porabila za to, da bi zahtevane podatke pridobila, in na kakšen konkretno določen način bi jih lahko pridobila. Ker je torej odločba v bistvenem delu premalo obrazložena in se je ne da preizkusiti, je iz tega razloga sodišče odločbo odpravilo in vrnilo zadevo toženi stranki v ponovno odločanje.
14. Sodišče pa se sicer strinja z navedbami tožene stranke, da obstaja pravna podlaga za razkritje zahtevanih podatkov, saj je v šestem odstavku 38. člena ZSPJS določeno, da so dostopni individualni podatki o znesku celotne bruto plače vsakega javnega uslužbenca in vsakega funkcionarja brez zmanjšanja za morebitne odbitke iz naslova izvršbe, kreditov ali drugih osebnih obveznosti, dodatno podlago za posredovanje podatkov javnosti pa predstavlja tudi določba 1. alineje tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ, na podlagi katere se dostop do zahtevane informacije dovoli ne glede na izjeme po prvem odstavku 6. člena ZDIJZ, če gre za podatke o porabi javnih sredstev ali podatke, povezane z opravljanjem javne funkcije ali delovnega razmerja javnega uslužbenca in zato ti osebni podatki niso varovani ter so že po odločitvi zakonodajalca med prosto dostopnimi informacijami javnega značaja. Vendar pa v obravnavani zadevi ostaja odprto vprašanje, ali je zaprosene podatke sploh možno dobiti oziroma ali tožeča stranka z njimi razpolaga.
15. Ker je odločba v bistvenem delu pomanjkljivo obrazložena, to predstavlja bistveno kršitev pravil postopka in je glede na navedeno sodišče tožbi ugodilo in je na podlagi 3. točke prvega odstavka 64. člena Zakona o upravnem sporu (v nadaljevanju ZUS-1) odločbo odpravilo in zadevo vrnilo toženi stranki v ponovno odločanje. Prav tako tudi dejansko stanje ni bilo popolno ugotovljeno in je zato



odločba odpravljena tudi iz razloga po 2. točki prvega odstavka 64. člena ZUS-1. V ponovljenem postopku bo morala tožena stranka bolj konkretno ugotoviti, koliko časa dejansko potrebuje tožeča stranka, da iz računalniške baze podatkov pridobi informacije v taki obliki, kot jih je zahtevala prosilka, in kaj vse konkretno mora zato storiti in šele na podlagi bolj konkretnih navedb bo lahko zavzela stališče do tega, ali je mogoče šteti, da zahtevana informacija obstaja.

16. Tožeča stranka je v primarnem zahtevku predlagala, naj sodišče odloči v sporu polne jurisdikcije. Sodišče temu ni sledilo. V določenih primerih, ko so izpolnjeni pogoji iz 65. člena ZUS-1, ima sodišče sicer res možnost, da samo odloči o pravici ali pravni koristi ali obveznosti stranke, vendar je po mnenju sodišča treba institut spora polne jurisdikcije uporabiti le v izjemnih primerih, na primer, ko se upravni postopek nerazumno dolgo vleče ali ko upravni organ ne ravna v skladu z navodili sodišča. V konkretnem primeru pa po presoji sodišča niso podani tako utemeljeni razlogi, da bi moralo sodišče prevzeti pristojnosti tožene stranke, še zlasti ne zato, ker bi moralo v tem primeru sodišče v pomanjkljivem delu samo ugotavljati dejansko stanje namesto tožene stranke, kar pa je predmet upravnega postopka.

K točki II izreka:

17. Ker je tožeča stranka zahtevala, naj sodišče odloči o stroških postopka v skladu s Pravilnikom o povrnitvi stroškov tožniku v upravnem sporu (v nadaljevanju Pravilnik) in je sodišče tožbi ugodilo in izpodbijani akt odpravilo, je prisodilo, da mora tožena stranka tožeči stranki skladno z določbo tretjega odstavka 25. člena ZUS-1 povrniti stroške postopka. V skladu z navedenim določilom se tožniku v upravnem sporu prisodi pavšalen znesek povračila stroškov skladno s Pravilnikom. Določba tretjega odstavka 3. člena Pravilnika določa, da če je bila zadeva rešena na glavni obravnavi in tožnik v postopku ni imel pooblaščenca, ki je odvetnik, se mu priznajo stroški v višini 25,00 EUR.

### PRAVNI POUK:

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

Ljubljana, 3. oktober 2022

Višji sodnik:

dr. Damjan Gantar, l.r.



Ta prepis je soglasen z izvirnikom  
Podpis pristojne sodne osebe: