

ODLOČBA JE PRAVNOMOČNA

UPRAVNO SODIŠČE RS, LJUBLJANA



23.10.2024

Podpis pristojne
sodne osebe:



REPUBLIKA
SLOVENIJA
UPRAVNO
SODIŠČE

I U 1732/2022-49

SODBA
V IMENU LJUDSTVA
IN
SKLEP

Upravno sodišče Republike Slovenije je po višjem sodniku svétniku dr. Damjanu Gantarju,

v upravnem sporu tožeče stranke:

matična številka:

, zoper toženo stranko:

REPUBLIKA SLOVENIJA, ki jo zastopa Informacijski pooblaščenec, Dunajska
cesta 22, Ljubljana,

ob sodelovanju prizadete osebe s položajem stranke: **1. ŠTUDENSKA ORGANIZACIJA UNIVERZE NA PRIMORSKEM**, Čevljarska ulica 27, Koper,
in **2.**

zaradi **dostopa do informacij javnega značaja**,

o **tožbi** zoper odločbo Informacijskega pooblaščenca številka 090-276/2022/8 z dne
16. 11. 2022,

po dne **23. oktobra 2024** opravljeni glavni obravnavi **istega dne**

ODLOČILO:

- I. Tožba se zavrne.
- II. Zavrne se predlog tožeče stranke o obveščanju Odvetniške zbornice Slovenije o teku tega upravnega spora.

OBRAZLOŽITEV:

Povzetek izpodbijane odločbe

1. Z izpodbijano odločbo je tožena stranka delno ugodila prosilkini pritožbi tako, da je delno odpravila odločbo Študentske organizacije Univerze na Primorskem (v nadaljevanju ŠOUP) številka O-ZDIJZ-003/2022 z dne 23. 8. 2022 in odločila, da je ŠOUP dolžna prosilki v 31 dneh od vročitve odločbe tožene stranke v elektronski obliki posredovati Pogodbo o pravni pomoči in plačilu odvetniških storitev ter stroškov številka 049/2009 z dne 1. 9. 2009 (v nadaljevanju Pogodba); Aneks številka 1 k Pogodbi o pravni pomoči in plačilu odvetniških storitev ter stroškov z dne 14. 4. 2010 (v nadaljevanju Aneks številka 1); Aneks številka 2 k Pogodbi o pravni pomoči in plačilu odvetniških storitev ter stroškov z dne 30. 9. 2015 (v nadaljevanju Aneks številka 2), z vsemi računi, ki jih je Odvetniška pisarna . (v nadaljevanju tožnica) izdala ŠOUP od leta 2012 do dneva vložitve zahteve v letu 2022. Odločila je še, da je ŠOUP dolžna pri posameznih specifikacijah računov prekriti imena in priimke fizičnih oseb (1. točka izreka). V preostalem delu je tožena stranka zavrnila pritožbo (2. točka izreka). Ugotovila je še, da ni bilo posebnih stroškov postopka (3. točka izreka).
2. Iz obrazložitve odločbe izhaja, da je ŠOUP zavrnila prosilkino zahtevo z dne 13. 4. 2022 glede dostopa do pogodb in ostalih pisnih dokazil o poslovanju med ŠOUP in družbo med leti 2019 in 2022, delno pa je ugodila prosilkini zahtevi tako, da je omogočila dostop do določenih delov Pogodbe z dne 1. 9. 2009, sklenjene med ŠOUP in tožnico, Aneksa številka 1 in Aneksa številka 2, do vseh računov, ki jih je tožnica med leti 2012 in 2022 izdala ŠOUP brez specifikacije opravljenih storitev, in računov, ki jih je izdala družba ŠOUP med leti 2019 in 2022.
3. Iz uvodnih ugotovitev tožene stranke izhaja, da je prosilka s pritožbo izpodbijala le zavrnilni del 2. točke izreka odločbe ŠOUP o prekritju podatkov v Pogodbi z dne 1. 9. 2009, Aneksu številka 1, Aneksu številka 2 in tožničinih računih, izdanih v letih 2012 in 2022. Razvidno je še, da je ŠOUP zavezanka za posredovanje



informacij javnega značaja po 1. členu Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (v nadaljevanju ZDIJZ) in da ŠOUP z zahtevanimi podatki razpolaga. Po presoji tožene stranke je sporno, ali je podana izjema poslovne skrivnosti po 2. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ.

4. Pri presoji poslovne skrivnosti je tožena stranka upoštevala 39. in 40. člen Zakona o gospodarskih družbah (v nadaljevanju ZGD-1). Pisna odredba v smislu prvega odstavka 39. člena ZGD-1 o tem, kateri podatki se štejejo za poslovno skrivnost, je po presoji tožene stranke 2. člen Pravilnika o varovanju poslovne skrivnosti v odvetniški pisarni , in 2. člen Pravilnika o varovanju poslovne skrivnosti v Odvetniški pisarni , z dne 30. 5. 2014, ki določata poslovno skrivnost odvetniške pisarne in sta bila sprejeta pred nastankom zahtevanih dokumentov. Zato je podan že subjektivni kriterij za določitev poslovne skrivnosti. Pri presoji tretjega odstavka 39. člena ZGD-1 o tem, kateri podatki ne morejo biti določeni kot poslovna skrivnost, ker so po zakonu določeni kot javni, tožena stranka ugotavlja, da je za obravnavano zadevo upoštévna prva alineja tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ, ki kot izjemo od izjem določa porabo javnih sredstev. Tretji odstavek 6. člena ZDIJZ je institut nadzora, ki omogoča vsem, da se lahko seznanijo s podatki o porabi javnih sredstev.
5. Tožena stranka je ugotovila, da je ŠOUP zavrnila dostop do splošnih določb zahtevane Pogodbe z dne 1. 9. 2009. Zavrnila je še dostop do določb o veljavnosti in uporabi aneksa v 2. členu Aneksa številka 1, številu izvodov pogodbe v 3. členu Aneksa številka 1, o veljavnosti in uporabi aneksa ter številu izvodov pogodbe v 2. členu Aneksa številka 2.
6. Podatki iz zahtevane pogodbe in pripadajočih aneksov v zavrnilnem delu ne vsebujejo podatkov, ki bi izkazovali neposredno izplačilo iz javnih sredstev, vendar se vsebina teh podatkov nanaša na pogodbeno razmerje, sklenjeno s subjektom javnega prava, ki razpolaga z javnimi sredstvi. Za ŠOUP velja načelo transparentnosti delovanja, saj ima javnost pravico nadzora nad razpolaganjem z javnimi sredstvi v obravnavani zadevi z vidika smotrnosti porabe javnih sredstev, to je z vidika presoje, ali bi lahko bilo razpolaganje z javnimi sredstvi za istovrstne storitve smotrnejše, če ne bi bila sklenjena obravnavana pogodba. Po presoji tožene stranke je v interesu javnosti, da se seznanijo z določili pogodbe, še posebej z določili o predmetu pogodbenega razmerja ter vseh obveznosti, ki izhajajo iz tega pogodbenega razmerja in predstavljajo porabo javnih sredstev. Dodaja, da se poslovni subjekti morajo zavedati, da so pri sklepanju pogodb z javnim sektorjem omejeni v svoji zasebnosti. Tožena stranka zaključuje, da je vsebina pogodbe z dne 1. 9. 2009 in obeh pripadajočih aneksov z dne 14. 4. 2010 in 30. 9. 2015 v celoti prosto dostopna, zato je ŠOUP naložila, naj razkrije vsebino teh dokumentov tudi v delu, v katerem je ŠOUP zavrnila prošilki dostop.



7. V nadaljevanju je tožena stranka ugotovila, da je ŠOUP pri računih prekrila podatke v tabelah, v katerih so specifikacije opravljenih tožničnih odvetniških storitev, ki obsegajo splošen opis storitve ali navedbo posamezne zadeve, na katero se nanašajo. Ti podatki so podatki o porabi javnih sredstev. Po praksi tožene stranke in sodni praksi so računi in specifikacije dela o pravnih storitvah študentskih organizacij splošno dostopne informacije javnega značaja. Pri specifikacijah tožničnih opravljenih storitev se upošteva izjema od izjeme o porabi javnih sredstev iz prve alineje tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ, zato je tožena stranka naložila ŠOUP, da razkrije prosilki še podatke o specifikacijah opravljenih storitev v posameznih računih, razen varovanih osebnih podatkov, čeprav je prosilka že prejela del podatkov, saj je bilo treba sprejeti takšno odločitev v tem delu zaradi celovitosti pregleda posameznih računov. Tožena stranka je odločila o dostopu do računov, s katerimi je ŠOUP že razpolagala v času prejema zahteve. Dodaja še, da 6. člen Zakona o odvetništvu (v nadaljevanju ZOdv) ni pravno pomemben v postopku po ZDIJZ ter da specifikacije o opravljenih storitvah ne vsebujejo konkretne vsebine posamezne odvetniške storitve v smislu vsebine zadeve in vsebine odvetniškega svetovanja, ampak zgolj skop opis posamezne odvetniške storitve.
8. V posameznih specifikacijah računov so podatki o imenih in priimkih fizičnih oseb v zvezi s kratkim opisom posamezne zadeve, zato se je tožena stranka opredelila še do izjeme varstva osebnih podatkov iz 3. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ. Podatki o imenih in priimkih posameznikov so osebni podatki, ki so v posameznih specifikacijah računov navedeni v zvezi z reševanjem posameznih zadev. Ti osebni podatki v specifikacijah računov po presoji tožene stranke niso prosto dostopni, saj ni zakonske podlage za njihovo razkritje po prvem odstavku 6. člena Uredbe (EU) 2016/679 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. aprila 2016 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov ter razveljavitvi Direktive 95/46/ES, zato je v tem delu podana izjema od dostopa po 3. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ. Tožena stranka še ugotavlja, da varovani osebni podatki niso podatki o imenih in priimkih zakonitih zastopnikov subjektov, o njihovem položaju, podpisu in o nazivih pravnih oseb, saj so javni v skladu z ZGD-1, Zakonom o Poslovnem registru Slovenije in Zakonom o sodnem registru.

Povzetek tožbenih navedb

9. Zoper izpodbijano odločbo je tožnica vložila tožbo zaradi zmotne uporabe materialnega prava, bistvenih kršitev določb postopka in zmotne ugotovitve dejanskega stanja. Predlaga, da sodišče izpodbijano odločbo odpravi in potrdi odločbo ŠOUP številka O-ZDIJZ-003/2022 z dne 23. 8. 2022, podrejeno pa, da sodišče izpodbijano odločbo odpravi in vrne zadevo toženi stranki v ponoven



postopek. Predlaga še, naj sodišče prekine ta upravni spor in začne postopek za oceno ustavnosti 6. člena ZDIJZ in 6. člena ZOdv pred Ustavnim sodiščem.

10. Tožnica v tožbi navaja, da je ŠOUP tožničina stranka na podlagi Pogodbe z dne 1. 9. 2009, Aneksa številka 1 in Aneksa številka 2 v skladu z 2. členom ZOdv in da ji tožnica izdaja specificirane račune, ki morajo vsebovati kratek opis dejstev glede posameznih storitev. Specifikacije računov, ki so bili izdani v letih 2012 in 2022, vsebujejo opise dejstev o raznovrstnih pravnih storitvah s podatki in informacijami o fizičnih ter pravnih osebah zasebnega in javnega prava; vsebini pravnih razmerij med fizičnimi in pravnimi osebami (na primer volitve, nepremičninska zadeva, prenehanje delovnega razmerja ipd.); opravih številkah sodnih zadev ter drugih elementih storitve, na podlagi katerih je mogoče ugotoviti informacije in podatke o stranki, drugih osebah in vsebini pravnih razmerij, v katere vstopajo navedeni subjekti. Iz vpogleda v specifikacije računov je mogoče pridobiti natančen vpogled v številna posamična in splošna pravna razmerja, v katera vstopa ŠOUP ter druge javne in zasebne pravne in fizične osebe. ŠOUP je pri sprejemu odločitve upoštevala tožničino izjavo, ki jo je dala kot stranska udeleženka, in je prosilki zagotovila informacije tako, da je prekrila dele pogodb, ki se ne nanašajo na porabo javnih sredstev, kot poslovno skrivnost. Pri presoji računov je ŠOUP ločila podatke, ki so izjema od poslovne skrivnosti oziroma informacije, ki jih mora odvetnik varovati kot tajnost, in podatke, ki se nanašajo na porabo javnih sredstev, pri čemer je upoštevala odvetniško zasebnost iz 35. člena, prvega odstavka 36. člena in prvega odstavka 37. člena Ustave.
11. Tožnica v tožbi izpostavlja pomen dolžnosti varovanja tajnosti in odvetniške zasebnosti, v zvezi s katero povzema 26. do 34. točko, 45. točko in 64. točko obrazložitve Ustavnega sodišča v zadevi U-I-115/14 in Up-218/14 z dne 21. 1. 2016. Tožnica opravlja za ŠOUP odvetniške storitve daljše obdobje, v katerem se je seznanila s številnimi njenimi podatki in informacijami, zato je po mnenju tožnice dolžnost varovanja tajnosti bolj izrazita. Vsa pravna razmerja, v katere vstopa ŠOUP, so povzeta na računih, ki vsebujejo opise ključnih dejstev v zvezi z izvedenimi pravnimi storitvami in razmerji stranke.
12. V nadaljevanju navaja, da zakonodajalec pri sprejemanju ZOdv in ZDIJZ ni ustvaril ustrezne zakonske podlage za presajo obravnavane zadeve, saj v prvem odstavku 6. člena ZDIJZ med izjemami ni odvetniške zasebnosti, zato tega tožena stranka ni upoštevala kot možno izjemo za zavrnitev dostopa do zahtevane informacije. Tožena stranka ni imela zakonske podlage, po kateri bi tehtala med odvetniško zasebnostjo in načelom transparentne porabe javnih sredstev ter ločila podatke, ki se nanašajo na porabo javnih sredstev, od podatkov, ki se nanašajo na odvetniško zasebnost. Ker ima odvetniška zasebnost posebno ustavnopravno težo,

■
—
■

je opustitev določitve odvetniške zasebnosti kot ene izmed izjem po prvem odstavku 6. člena ZDIJZ v nasprotju s 35., 36. in 37. členom Ustave.

13. Iz nadaljnjih tožbenih navedb izhaja, da bi tožnica z dopustitvijo posredovanja pogodb in računov prosilki brez prikritja tistih podatkov, ki se nanašajo na vsebino odvetniških storitev, izpolnila znake kršitve disciplinske kršitve in tvegala izrek disciplinskega ukrepa. Po mnenju tožnice bi tožena stranka pri sprejemu odločitve morala upoštevati 35., 36. in 37. člen Ustave in priznati posebno ustavnopravno težo odvetniške zasebnosti, morebiten poseg vanjo pa presoјati na podlagi strogega testa sorazmernosti. Navaja, da med 6. členom ZDIJZ in 6. členom ZOdV obstaja konflikt, pri čemer prvi odstavek 6. člena ZDIJZ odvetniške zasebnosti ne ureja in gre za protiustavno pravno praznino.
14. Po mnenju tožnice je ob upoštevanju navedenega materialnopravno zmotna odločitev tožene stranke o razkritju pogodb v celoti, saj se vsi členi pogodbe ne nanašajo na podatke o porabi javnih sredstev, zato je zmotno in nepopolno ugotovljeno dejansko stanje. Odločitev v tem delu tudi nesorazmerno posega v odvetniško zasebnost. V delih pogodb, kjer gre za porabo javnih sredstev, je ŠOUP že zagotovila dostop prosilki. Tožnica še trdi, da je materialnopravno zmotna odločitev tožene stranke glede posredovanja računov, saj specifikacije vsebujejo podatke o vsebini odvetniških storitev, ki so podatki s področja odvetniške zasebnosti, ki ni urejena v prvem odstavku 6. člena ZDIJZ.

Povzetek odgovora na tožbo

15. Iz odgovora na tožbo izhaja, da tožena stranka vztraja pri obrazložitvi izpodbijane odločbe. V zvezi z odvetniško zasebnostjo se strinja, da je varovana s 35., 36. in 37. členom Ustave, vendar se nanaša na odvetnikovo dolžnost, da kot poklicno tajnost varuje vsa dejstva, razmerja, stvari, prostore, podatke in komunikacije, ki so v vsebinski zvezi z opravljanjem odvetniškega poklica in mu jih stranke zaupajo v zvezi z njegovim delom. Upošteva je navedeno je tožena stranka ugotovila, da obravnavani podatki ne vsebujejo navedb ŠOUP ali tožničino svetovanje stranki oziroma vsebine odvetniške storitve v posameznih zadevah. V specifikacijah računov so le skopi opisi posameznih odvetniških storitev, kot so navedene v tožbi.
16. Tožena stranka prereka tožbeno navedbo, da ZDIJZ ni ustvaril ustrezne zakonske podlage za presojo obravnavane zadeve, saj je za presojo dostopa do zahtevanih podatkov ZDIJZ ob upoštevanju pomena odvetnikove zasebnosti zadostna zakonska podlaga, zato ni treba v ZDIJZ urediti odvetniške zasebnosti kot ene od izjem od prostega dostopa. Po mnenju tožene stranke glede na navedeno niso pravno pomembne tožbene navedbe o izpolnitvi znakov disciplinske kršitve, saj



gre pri odvetnikovi zasebnosti za varovanje ŠOUP kot stranke in informacij v teh zadevah.

17. V zvezi s porabo javnih sredstev tožena stranka navaja, da odloča o dostopu do posameznih dokumentov v vsaki zadevi posebej upošteva okolščine zadeve. Sklicuje se na sodbo Upravnega sodišča v zadevi I U 1544/2018-51 z dne 7. 10. 2020. Predlaga zavrnitev tožbe.

Bistvene navedbe prizadete osebe s položajem stranke

18. Prosilka, ki ima v tem upravnem sporu položaj prizadete osebe s položajem stranke, povzema potek postopka od vložitve zahteve do vložitve tožbe. Trdi, da je z vloženo tožbo poseženo v njeno pravico do dostopa do informacij javnega značaja, s čemer se omejuje njeno novinarsko delo v javnem interesu in pravico študentske javnosti do obveščeniosti o porabi javnih sredstev, ki jih ŠOUP pridobiva iz koncesijske dajatve na študentsko delo.
19. Sodišče je položaj prizadete osebe s položajem stranke priznalo ŠOUP, ki na vloge strank ni odgovorila.

Tožničina pripravljalna vloga

20. Tožnica navaja, da sta nosilec pravic odvetniške zasebnosti odvetnik in njegova stranka, saj se odvetniška zasebnost neločljivo in kompleksno povezuje z zasebnostjo njegovih strank, posebnim medsebojnim zaupanjem in pričakovanjem zaupnosti. Meni, da je treba vsak poseg v odvetniško zasebnost presojati na podlagi strogega testa sorazmernosti. V nadaljevanju primeroma povzema vsebino štirih specifikacij računov in navaja, da je iz računov mogoče razbrati vsebino odvetniških storitev in tožničino svetovanje stranki. Ti računi vsebujejo številne podatke o najpomembnejših pravnih zadevah stranke, iz katerih se lahko izlušči strategijo odvetniškega zastopanja, kar bi škodovalo interesom stranke v odprtih zadevah. Dejansko stanje je po mnenju tožnice zmotno ugotovljeno, saj tožena stranka ni upoštevala, da računi vsebujejo podatke o vsebini odvetniških storitev in svetovanju stranki. Tožnica trdi, da sodbi Upravnega sodišča v zadevah I U 797/2019 z dne 19. 6. 2019 in I U 1544/2018 z dne 7. 10. 2020 nista primerljivi. Predlaga, da se o tem upravnem sporu obvesti Odvetniško zbornico Slovenije.

Presoja tožbe

21. Sodišče je na glavni obravnavi v dokaznem postopku je pregledalo listine upravnega spisa, ki se nanaša na zadevo, in listine sodnega spisa (priloge A1 do



A5), ki jih je v soglasju s tožnico, toženo stranko in prizadeto stranko s položajem stranke štelo za prebrane ter jih ni posebej naštevalo.

22. Tožba ni utemeljena.
23. Predmet tega upravnega spora je odločitev tožene stranke iz 1. točke izreka izpodbijane odločbe o tem, da se dovoli dostop do celotne vsebine Pogodbe z dne 1. 9. 2009, Aneksa številka 1 z dne 14. 4. 2010, Aneksa številka 2 z dne 30. 9. 2015 ter pripadajočih računov s specifikacijami brez imen in priimkov fizičnih oseb, ki jih je tožnica izdala ŠOUP od leta 2012 do dneva vložitve zahteve za dostop do informacij javnega značaja v letu 2022.
24. Sodišče je na naroku za glavno obravnavo ugotovilo, da med strankami ni sporno, da je ŠOUP kot oseba javnega prava zavezanec za dostop do informacij javnega značaja po 1. členu ZDIJZ. To pomeni, da zato zanjo velja načelo transparentnega delovanja, pri čemer je določene informacije iz tega režima mogoče izvzeti le, če so izključno zasebnopravne narave. Med strankami tudi ni sporno, da ŠOUP razpolaga z zahtevanimi informacijami in da so izpolnjeni pogoji za informacijo javnega značaja.
25. Ustavno sodišče Republike Slovenije je v odločbi številka U-I-45/16-50, Up-321/18-48, Up-1140/18-38 in Up-1244/18-38 z dne 16. 9. 2019 opredelilo, kaj je informacija javnega značaja po drugem odstavku 39. člena Ustave. Prav tako je sprejelo stališče, da pravica dostopa do informacij javnega značaja ni absolutna in da so omejitve dostopa do informacij javnega značaja dopustne le izjemoma, pri čemer morajo biti omejitve pravice dostopa do informacij javnega značaja določene z zakonom. ZDIJZ je splošni zakon, ki ureja dostop do informacij javnega značaja. Ta v 6. členu določa izjeme od osnovnega načela prostega dostopa iz 5. člena ZDIJZ, test interesa javnost in izjeme od izjem od prostega dostopa do informacij javnega značaja. V prvem odstavku 6. člena ZDIJZ je taksativno določenih enajst izjem od prostega dostopa do zahtevanih dokumentov, zaradi katerih lahko organ v celoti ali delno zavrne zahtevo prosilca. Tako med drugim ravna tudi v primeru iz 2. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, ko se zahteva nanaša na podatek, ki je opredeljen kot poslovna skrivnost v skladu z ZGD-1, in v primeru iz 3. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, ko se zahteva nanaša na osebni podatek, katerega razkritje bi pomenilo kršitev varstva osebnih podatkov v skladu z zakonom, ki ureja varstvo osebnih podatkov.
26. V obravnavani zadevi ni sporno, 1) da je ŠOUP tožničina stranka na podlagi Pogodbe z dne 1. 9. 2009, Aneksa številka 1 in Aneksa številka 2; 2) da je tožnica odvetniška pisarna, ki je ŠOUP pravno svetovala in jo zastopala v pravnih



razmerjih; 3) da je zahtevana Pogodba, Aneks številka 1 in Aneks številka 2 poslovna skrivnost po subjektivnem kriteriju iz 39. členu Zakona o gospodarskih družbah (ZGD-1); 4) da so 1. člen, 2. člen ter 7. do 19. člen Pogodbe z dne 1. 9. 2009, 2. in 3. člen Aneksa številka 1 z dne 14. 4. 2010 in 2. člen Aneksa številka 2 z dne 30. 9. 2015 splošne določbe; 5) da so v specifikacijah računov navedene fizične osebe, kar so varovani osebni podatki; 6) da so podatki o porabi javnih sredstev računi s specifikacijami, ki jih je tožnica izdala ŠOUP od leta 2012 do dneva vložitve zahteve za dostop do informacije javnega značaja v letu 2022; ter 7) da je ŠOUP že razkrila podatke na računih, pri čemer je prikrila vse specifikacije.

O porabi javnih sredstev:

27. Iz tožbenih navedb in na naroku za glavno obravnavo ugotovljenih nespornih dejstev izhaja, da ostaja sporno vprašanje, ali je vsebina cele Pogodbe z dne 1. 9. 2019, Aneksa številka 1 in Aneksa številka 2, ki je poslovna skrivnost po 2. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, informacija o porabi javnih sredstev. Sporna je torej ugotovitev tožene stranke o izpolnjevanju pogojev za izključitev te izjeme po prvi alineji tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ, zato je treba v obravnavanem delu zadeve presojati porabo javnih sredstvi.
28. Podatek o porabi javnih sredstev je izjema od izjeme, ki je določena v prvi alineji tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ. Ta določa, da se dostop do zahtevane informacije, ki je poslovna skrivnost, dovoli, če gre za podatke o porabi javnih sredstev, 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, določata drugače. ZDIJZ pojma porabe javnih sredstev ne opredeljuje, vendar je naslovno sodišče v zadevi I U 764/2015 z dne 24. 8. 2016 sprejelo stališče, da je treba pojem porabe razlagati širše, kar pomeni, da je to vsako odplačno ali neodplačno razpolaganje s premoženjem, tudi sprememba in pretvorba premoženja iz ene oblike v drugo. Poraba javnih sredstev niso le odlivi z računa neke javne inštitucije, ampak tudi vse druge odplačne ali neodplačne oblike razpolaganja s sredstvi. V zadevi III U 121/2017 z dne 12. 10. 2017 in I U 1544/2019 z dne 7. 10. 2020 pa je Upravno sodišče ob upoštevanju namena ZDIJZ sprejelo stališče, da poraba javnih sredstev ni le „trošenje“, pač pa vse oblike razpolaganja z javnimi sredstvi.
29. Sodišče se glede porabe javnih sredstev v celoti pridružuje razlogom izpodbijane odločbe, zato v skladu z drugim odstavkom 71. člena Zakona o upravnem sporu (v nadaljevanju ZUS-1) ne bo ponavljajo razlogov za odločitev. Poudarja le, da je tožena stranka pravilno ugotovila, da zahtevani podatki iz Pogodbe in Aneksov ne vsebujejo podatkov, ki bi neposredno izkazovali izplačilo javnih sredstev. Iz stališča sodišča v zadevi I U 1125/2017 z dne 3. 10. 2018 izhaja, da je pogodba



zaokrožena celota in da so določbe v njej vse povezane z istim pravnim poslom, to je mandatnim razmerjem med ŠOUP in tožnico. Sporne določbe Pogodbe in Aneksov prav tako vplivajo ali bi lahko vplivale na porabo javnih sredstev oziroma na obveznosti, zaveze in pogoje, na katere je ŠOUP pristala pri sklenitvi pravnega razmerja s tožnico, kar bi bistveno okrnilo namen transparentnosti in preglednosti porabe javnih sredstev. Po presoji sodišča je prav tako pravilna ugotovitev tožene stranke, da je v interesu javnosti seznaniti se z določili o predmetu pogodbenega razmerja in vseh obveznostih, saj se šele z razkritjem celotne pogodbe lahko opravi presoja, ali bi lahko bilo razpolaganje z javnimi sredstvi za istovrstne storitve smotrnejše, če ne bi bila sklenjena obravnavana pogodba. Zato so sporne določbe Pogodbe in Aneksov poraba javnih sredstev.

O odvetniški zasebnosti:

30. V nadaljevanju je med strankami sporno še vprašanje, ali bi tožena stranka pri presoji glede razkritja zahtevane Pogodbe, Aneksa številka 1, Aneksa številka 2 ter specifikacij računov morala upoštevati odvetniško tajnost iz 6. člena ZOdv, ki je po tožničinem mnenju sestavni del odvetniške zasebnosti iz 35., 36. in 37. člena Ustave.
31. Ustavno sodišče Republike Slovenije je opredelilo vsebino odvetniške zasebnosti v odločbi U-I-115/14, Up-218/14 z dne 21. 1. 2016. Odločitev je sprejelo ob upoštevanju invazivnosti presojanih prikritih preiskovalnih ukrepov v (pred)kazenskem postopku, ki so se izvajali kot preiskava odvetniških pisarn, stanovanj in osebnih vozil odvetnikov ter z zasegom celotnih spisov strank, računalnikov in kopij strežnikov z vsemi elektronskimi sporočili. V 26. točki obrazložitve je sprejelo stališče, da ima posebno ustavnopravno težo odvetniška zasebnost, ki se nanaša na dejstva, razmerja, stvari, prostore, podatke in komunikacije, ki imajo vsebinsko zvezo z opravljanjem odvetnikovega poklica. Odvetniška zasebnost nima posebne teže zaradi privilegiranja odvetnika, temveč zato, ker se odvetniška zasebnost neločljivo in kompleksno povezuje z zasebnostjo njegovih strank ter s posebnim medsebojnim zaupanjem in pričakovanjem zaupnosti, ki tvorita jedro razmerja med odvetnikom in njegovo stranko. V 27. točki obrazložitve je ugotovilo, da je razlog posebnega varstva odvetniške zasebnosti v tem, da se z njo varuje tako zasebnost odvetnika kot človekove pravice odvetnikovih strank. Odvetnik namreč z izvajanjem odvetniškega poklica nudi pravno pomoč svojim strankam, vključno z zastopanjem v sodnih postopkih. Iz 28. točke obrazložitve izhaja, da stranka odvetniku zaupa ne le svoje osebne podatke, pač pa veliko število podatkov, tudi najbolj intimnih iz svoje zasebnosti, zato da bi odvetnik lahko opravil svojo vlogo. Odvetnik mora te podatke varovati kot poklicno tajnost v interesu svojih strank in varstva njihovih pravic. Odvetniška poklicna tajnost obsega tako podatke, ki so



pri odvetniku, kot tudi odvetnikovo korespondenco s stranko ter njegovo svetovanje stranki. Posamezniku, ki išče pravni nasvet, mora biti zagotovljeno, da odvetnik informacij, ki jih pridobi, ko se stranka z njim posvetuje o svojih pravicah ali obveznostih, praviloma ne bo razkril in jih ne bo prisiljen razkriti tretjim ter da ti podatki ne bodo uporabljeni zoper stranko. Odvetnik ima dolžnost varovati pravico do zasebnosti strank v vseh njenih oblikah, to je dolžnost varovanja njihovih osebnih podatkov, izjav, listin, predmetov, sporočil, skratka dela njihove zasebnosti, ki jo z namenom poiskati pravno pomoč z odvetnikom delijo. Njegova dolžnost varstva te tajnosti je temelj zaupnega razmerja med odvetnikom in stranko. Iz 29. točke obrazložitve je razvidno, da je odvetnik varstvu tega zaupnega razmerja lahko zavezan le, če lahko hkrati varuje svojo pravico do zasebnosti na poklicnem področju tudi tako, da država vanjo nedopustno ne posega.

32. Enako stališče glede vsebine odvetniške zasebnosti je Ustavno sodišče Republike Slovenije sprejelo tudi v 33. točki obrazložitve odločbe U-I-217/2019 z dne 1. 6. 2023, kjer je Ustavno sodišče presojalo skladnost Zakona o davčnem postopku z Ustavo. Vprašanje odvetnikove zasebnosti se je pojavilo v postopku davčnega nadzora odvetnika v zvezi z njegovim poslovanjem. V tej zadevi je Ustavno sodišče presodilo, da ta zadeva bistveno razlikuje od zadeve U-I-115/14, Up-218/14 z dne 21. 1. 2016, saj ima odvetniška zasebnost glede na vrsto podatkov, ki se preiskujejo, ter intenzivnost ukrepa, s katerim se vanjo posega, več krogov odvetniške zasebnosti, in sprejelo stališče, da je stopnja ustavnega varstva odvetniške zasebnosti odvisna od narave in teže posega v zasebnost ter od tega, ali posamezni podatki, ki se pridobivajo, spadajo v širše ali ožje polje odvetniške zasebnosti. Ugotovilo je, da v zadevi U-I-217/2019 z dne 1. 6. 2023 ni uporabljivo stališče, da se pri odvetniški zasebnosti prepletajo vsi vidiki zasebnosti iz 35., 36. in 37. člena Ustave. Pri sprejemu te odločitve je upoštevalo učinke presojanega pooblastila davčnega organa in način, na katerega je bilo to pooblastilo uporabljeno v konkretnem davčnem inšpekcijskem nadzoru, ter ugotovilo, da je treba presojo skladnosti izpodbijane ureditve opraviti le s splošnega vidika odvetniške zasebnosti, ki jo varuje 35. člen Ustave. Sprejelo je stališče, da odvetniška zasebnost zajema tudi osebne podatke odvetnikovih strank oziroma goli obstoj pooblastilnega razmerja ter podatke njunega poslovnega razmerja, saj gre za dejstva in razmerja, ki so v vsebinski zvezi z opravljanjem odvetniškega poklica.
33. Iz navedenih ustavnih odločb je razvidno, da so v obeh zadevah državni organi pridobivali podatke od odvetnikov o njihovih strankah. Poleg tega iz opredelitve vsebine odvetniške zasebnosti jasno izhaja, da je namen odvetniške zasebnosti varstvo pravice odvetnikove stranke do zasebnosti in varovanje medsebojnega zaupnega razmerja med odvetnikom in stranko. Odvetnikova pravica do



zasebnosti na poklicnem področju je namenjena varovanju zaupnega razmerja s stranko in zasebnosti podatkov stranke, s katerimi se je seznanil pri opravljanju svojega poklica, in izvira iz njegove dolžnosti varovati pravico do zasebnosti strank. Namen odvetnikove pravice do poklicne zasebnosti je torej v zagotovitvi sorazmernih ukrepov oziroma mehanizmov, ki tretjim onemogoča, da bi nedopustno posegli vanjo, in mu omogoča ustrezno varovanje strankine pravice do zasebnosti. Odvetnikova pravica do odvetniške zasebnosti izvira iz strankine pravice do zasebnosti. Sodišče se strinja z navedbami tožnice, da sta nosilca pravic iz naslova odvetniške zasebnosti tako odvetnik kot njegova stranka. Vendar po presoji sodišča le odvetnika iz njegove pravice do odvetniške zasebnosti zavezuje dolžnost, da kot poklicno tajnost varuje vsa dejstva, razmerja, stvari, prostore, podatke in vsebinsko z opravljanjem odvetniškega poklica povezane komunikacije, ki mu stranke v zvezi z njegovim delom zaupajo. Dolžnost varovati zasebnost stranke, ki jih stranka zaupa odvetniku pri opravljanju njegovega poklica, po naravi stvari ne more biti dolžnost odvetnikove stranke. Ta nima dolžnosti varovati odvetnikove pravice do zasebnosti, ki se dejansko nanaša na podatke in informacije povezane s stranko, temveč ima lastno pravico do zasebnosti, ki pa ni absolutna in je lahko omejena.

34. V obravnavani zadevi je zavezanec za dostop do informacij javnega značaja ŠOUP, ki je tožničina stranka. Njena pravica do zasebnosti pa je omejena, saj jo kot drugo osebo javnega prava po ZDIJZ zavezuje načelo transparentnosti, javnega delovanja in prosto dostopnih podatkov. ŠOUP, ki mora na podlagi izpodbijane odločbe razkriti zahtevane podatke, nima dolžnosti varovanja odvetniške zasebnosti, saj ta zavezuje le odvetnike, ne pa državnih organov in oseb javnega prava, kadar so v razmerju stranke z odvetniki. To izhaja tudi iz 6. člena ZOdv, po katerem morajo odvetniki in druge osebe, ki so zaposlene v odvetniški pisarni, varovati kot tajnost, kar mu je zaupala stranka. Ker je zavezanec za dostop do informacij javnega značaja torej stranka odvetniške pisarne in ne odvetniška pisarna, v obravnavani zadevi ne pride v poštev odvetniška zasebnost iz 35. člena Ustave oziroma odvetniška tajnost iz 6. člena ZOdv kot izjema od dostopa do informacij javnega značaja. Zato so neutemeljene tožbene navedbe, da je tožena stranka pri presoji zahtevane Pogodbe, Aneksov in računov s specifikacijami nesorazmerno posegla v odvetniško zasebnost, te podlage pa nima v odločbi Ustavnega sodišča Republike Slovenije številka U-I-115/14, Up-218-14. To pa pomeni, da je pravilno stališče tožene stranke, da 6. člen ZOdv ni pravno pomemben v obravnavani zadevi. Ob takem stanju stvari za presojno v tej zadevi ni pravno pomembna vsebina specifikacij računov, iz katerih se po tožničinih trditvah lahko razbere tožničino strategijo zastopanja in tožničino pravno svetovanje njeni stranki, kar bi lahko pomenilo poseg v odvetniško zasebnost iz 35. člena Ustave, saj ta ne zavezuje zavezanca za dostop do informacij javnega značaja, ki je tožničina stranka.



35. V zvezi z zatrjevano protipravno pravno praznino sodišče pojasnjuje, da je Ustavno sodišče Republike Slovenije v odločbi številka U-I-45/16-50, Up-321/18-48, Up-1140/18-38 in Up-1244/18-38 z dne 16. 9. 2019 v 79. točki obrazložitve sprejelo stališče, da morajo biti omejitve pravica do dostopa do informacij javnega značaja določene z zakonom, pri čemer lahko omejitve te pravice izhajajo tako iz ZDIJZ kot tudi iz drugih (posebnih) zakonov. V navedeni zadevi je ugotovilo, da sta takšna posebna zakona Zakon o maturi in Zakon o osnovni šoli, pri čemer je bil zavezanec za dostop do informacij javnega značaja Državni izpitni center. Prav tako je Vrhovno sodišče v zadevi X Ips 4/2020 z dne 27. 5. 2020 sprejelo stališče, da imajo omejitve, ki so uzakonjene v drugih postopkovnih zakonih (npr. 150. člen ZPP, 128. člen ZKP, 181. člen ZDT-1 itd.), značaj specialne ureditve glede na določbe ZDIJZ, zato se pri presoji teh omejitev dostopa do informacij javnega značaja upoštevajo omejitve iz specialne ureditve. Iz navedenega izhaja, da odsotnost ureditve odvetniške zasebnosti v ZDIJZ kot izjeme od dostopa do informacij javnega značaja še ne pomeni, da je podana protipravna pravna praznina, saj so omejitve dostopa do informacij lahko določene tudi v področni zakonodaji, pri čemer jih mora tožena stranka upoštevati pri presoji izjem od dostopa do informacij javnega značaja. Zato sodišče ni prekinilo postopka in pri Ustavnem sodišču Republike Slovenije vložilo zahteve za oceno ustavnosti. Tudi sicer pa navedena izjema v obravnavani zadevi ne pride v poštev, saj, kot je že obrazloženo, namen odvetniške zasebnosti ni v tem, da bi odvetnikova stranka, ki je zavezanec za dostop do informacij javnega značaja, varovala podatke o vsebini odvetnikovega opravljenega dela.
36. Sodišče v zvezi z navedenim dodaja, da je pravilno stališče tožene stranke o tem, da se morajo poslovni subjekti zavedati, da so pri sklepanju pogodb z javnim sektorjem omejeni v svoji zasebnosti, saj je enako stališče sprejelo tudi Upravno sodišče v zadevah I U 764/2015 z dne 24. 8. 2016 in I U 1125/2017 z dne 3. 10. 2018.
37. Disciplinsko odgovornost odvetnika ureja prvi odstavek 59. člena ZOdv, v skladu s katerim je odvetnik odgovoren za kršitve dolžnosti pri njihovem opravljanju. To pomeni, da so podlaga za uvedbo disciplinskega postopka le kršitev dolžnosti, ki jih stori odvetnik pri opravljanju odvetniškega poklica. V postopku po ZDIJZ ni odvetnik zavezanec za razkritje podatkov, kar pomeni, da odvetnik ne more storiti kršitve dolžnosti po 6. členu ZOdv. V obravnavani zadevi je na podlagi izpodbijane odločbe dolžna podatke razkriti tožničina stranka ŠOUP, zato so po presoji sodišča neutemeljene tožničine trditve o tem, da bo z razkritjem pogodb tožnica izpolnila znake disciplinske kršitve.
38. Glede na navedeno je tožba zoper izpodbijano odločbo neutemeljena, izpodbijana odločba pa je pravilna in zakonita, zato jo je sodišče na podlagi prvega odstavka



63. člena ZUS-1 zavrnilo.

O predlogu, naj se o tem upravnem sporu obvesti Odvetniško zbornico Slovenije:

39. Tožnica je vložila predlog na podlagi 204. člena Zakona o pravdnem postopku (v nadaljevanju ZPP), da sodišče o tem upravnem sporu obvesti Odvetniško zbornico Slovenije, kar je utemeljevala z drugačno vsebino razlage odvetniške zasebnosti in dolžnosti varovanja poklicne tajnosti v morebitnem disciplinskem postopku, s splošnejšim pomenom za opravljanje odvetniškega poklica zaradi razlage več predpisov in s stališčem Ustavnega sodišča v zadevi U-I-115/14 in Up-218/14 z dne 21. 1. 2016 o pomembnejših pristojnostih Odvetniške zbornice Slovenije v zvezi s poseganjem v odvetniško zasebnost.
40. Sodišče uvodoma pojasnjuje, da 204. člen ZPP ureja obvestitev drugega o pravdi. Obvestitev tretje osebe o upravnem sporu ureja drugi odstavek 19. člena ZUS-1. Vrhovno sodišče je v 6. točki obrazložitve zadeve I Up 78/2016 z dne 12. 9. 2018 sprejelo stališče, da položaj strank celovito ureja ZUS-1, ki s tem izključuje splošno ureditev ZPP, ki se sicer uporablja v upravnem sporu. Pravila ZPP (199. člen in naslednji) se uporabljajo le v postopku odločanja o udeležbi strank v navedenih upravnih sporih po merilih, ki jih za to določa ZUS-1. Zato je sodišče presojalo tožničin predlog na podlagi drugega odstavka 19. člena ZUS-1.
41. Ta določa, da sodišče po uradni dolžnosti ali na predlog strank obvesti tretje osebe, če bi ureditev spornega razmerja lahko posegla v njihove pravice ali na zakon oprte neposredne koristi, dokler v upravnem sporu postopek na prvi stopnji ni končan. Iz navedenega izhaja, da lahko oseba pridobi položaj stranskega intervenienta le tedaj, kadar lahko odločitev sodišča poseže v njen pravni položaj.
42. Sodišče je v obravnavani zadevi ocenilo, da ureditev spornega razmerja ne posega v položaj Odvetniške zbornice Slovenije. S trditvami o morebitnem disciplinskem postopku tožnica pojasnjuje svoj pravni interes v zvezi z bodočim negotovim dejstvom, pri čemer je Odvetniška zbornica Slovenije v vlogi organa, ki odloča v disciplinskem postopku, zato se ne posega v pravni položaj Odvetniške zbornice Slovenije.
43. Sodišče meni, da tožničino sklicevanje na zakonske in podzakonske podlage, v katerih so le splošno opredeljene odvetniške dolžnosti, tožnica ob upoštevanju pravil o trditvenem in dokaznem bremenu ni izkazala, da bi bilo v obravnavani zadevi z izpodbijano odločbo tožene stranke poseženo v pravice odvetnikov in Odvetniške zbornice Slovenije ali na zakon oprte neposredne koristi.



44. Iz stališča Ustavnega sodišča v zadevi U-I-115/14 in Up-218/14 z dne 21. 1. 2016 o pristojnostih Odvetniške zbornice Slovenije v zvezi s poseganjem v odvetniško zasebnost pa sodišče pojasnjuje, da je bilo to stališče sprejeto v zvezi z izvajanjem prikritih preiskovalnih ukrepov v kazenskem postopku, v zvezi s katerimi je Zakon o kazenskem postopku določal obvezno prisotnost predstavnika Odvetniške zbornice Slovenije pri izvajanju le enega ukrepa. Obravnavana zadeva, ki se nanaša na dostop do informacij javnega značaja pa ni primerljiva s kazenskim postopkom, ZDIJZ pa posebnih pristojnosti Odvetniške zbornice Slovenije ne ureja, zato ni podan poseg v njen pravni položaj.
45. Ker glede na navedeno niso izpolnjeni pogoji, da bi Odvetniška zbornica Slovenije lahko v obravnavani zadevi nastopala v vlogi stranke na podlagi drugega odstavka 19. člena ZUS-1, sodišče o tem upravnem sporu ni obvestilo Odvetniške zbornice Slovenije.

PRAVNI POUK:

1. Zoper I. točko izreka te sodbe in sklepa pritožba ni dovoljena (prvi odstavek 73. člena ZUS-1).
2. Pritožba zoper II. točko izreka te sodbe in sklepa ni dovoljena (82. člena ZUS-1).

Ljubljana, 23. oktober 2024



Višji sodnik svétnik:
dr. Damjan Gantar, l.r.

Ta prepis je soglasen z izvirnikom
Prepis pristojne sodne osebe:

