



REPUBLIKA
SLOVENIJA
UPRavno
SODIŠČE

UPRavno sodišče RS, oddelek v Mariboru
OBLOČBA JE PRAVNOMOČNA
sedišče v _____
dne 6. 8. 2024
Podpis: _____
Podpis: _____



II U 112/2024-16

SODBA

V IMENU LJUDSTVA

Upravno sodišče Republike Slovenije, oddelek v Mariboru, je po višji sodnici dr. Vereni Rošic Feguš,

v upravnem sporu tožeče stranke: **OBČINA RUŠE**, Trg vstaje 11, Ruše, ki jo zastopa _____oper toženo stranko: **REPUBLIKA SLOVENIJA**, ki jo zastopa Informacijski pooblaščenec, Dunajska cesta 22, Ljubljana,

ob sodelovanju stranke z interesom: _____

zaradi **dostopa do informacij javnega značaja**,

o **tožbi** zoper odločbo Informacijskega pooblaščenca št. 090-51/2024/5 z dne 7. 3. 2024,

izven naroka,

dne **6. avgusta 2024**

RAZSODILO:

- I. Tožba se zavrne.
- II. Vsaka stranka trpi svoje stroške postopka.

OBRAZLOŽITEV:

Potek upravnega postopka

1. Prosilec je dne 9. 2. 2024 na tožečo stranko (v nadaljevanju tožnico) naslovil zahtevo za posredovanje informacij javnega značaja v zvezi s stanovanjem št. 12 v večstanovanjski stavbi pri Viaduktu 2, Ruše, in sicer je zahteval: 1. inkriminirano (podpisano) Končno poročilo NO in zapisnik (sklep) o sprejetju poročila; 2. vso dokumentacijo, ki jo je s strani občine v procesu nadzora glede nakupa in prodaje stanovanj pridobil NO; 3. vso dokumentacijo, ki je nastala v zvezi s prijavo PU in KPK; 4. dokument, na osnovi katerega je županja za javnost izjavljala, da citirano stanovanje ni bilo neprofitno, direktorica pa, da je bilo profitno; 5. dokument, iz katerega bo razvidno kdo, kdaj in zakaj je odločil, da je edino eno od prodajanih neprofitnih stanovanj lahko ponujeno po znižani ceni; 6. dokument, na osnovi katerega bo razvidno, da je neprofitno stanovanje lahko prodajano na dražbi na trgu potencialnim kupcem, ki niso občani in imajo stalno prebivališče že desetletja v tujini ter so v tesnem sorodstvenem odnosu z županjo; 7. dokument, na katerega se sklicuje županja, ko trdi, da omejitve pri razpolaganju s premoženjem občine po ZIntPK in KZ ter Zakonom o stvarnem premoženju države in SLS zanjo ne veljajo; 8. vse naročilnice, pogodbe za strokovna mnenja zunanjih izvajalcev v zvezi s poročilom NO ter 9. odredbe za plačilo sejin NO (ali dokument o zadržanju plačil članom NO). O zahtevi prosilca je tožnica odločila z odločbo št. 090-0007/2024 z dne 14. 2. 2024, s katero je prosilcu zavrnila dostop do dokumentov navedenih v 1. in 3. točki zahteve, v preostalih točkah pa je zahtevi ugodila in prosilcu posredovala zahtevane dokumente.
2. Po pritožbi prosilca je Informacijski pooblaščenec (v nadaljevanju toženec) z odločbo št. 090-51/2024/5 z dne 7. 3. 2024 pritožbi prosilca delno ugodil, odločbo tožnice z dne 14. 2. 2024 delno odpravil ter odločil, da je tožnica dolžna prosilcu v roku 31 dni od vročitve odločbe v elektronski obliki posredovati Končno poročilo o nadzoru št. 032-0006/2023-17 z dne 30. 11. 2023, v katerem mora prekri osebne podatke izrecno naštete v 1. točki izreka odločbe. Glede slednjih je bila pritožba prosilca z dne 14. 2. 2024 zavrjnena (2. točka izreka

odločbe) in odločeno, da v postopku reševanja pritožbe niso nastali posebni stroški (3. točka izreka odločbe).

3. Iz obrazložitve odločbe Informacijskega pooblaščenca št. 090-51/2024/5 z dne 7. 3. 2024 (v nadaljevanju izpodbijana odločba) izhaja, da v obravnavani zadevi ni bilo sporno, da tožnica razpolaga z dokumentom nadzornega odbora organa z naslovom Končno poročilo o nadzoru št. 032-0006/2023-17 z dne 30. 11. 2023, informacijski pooblaščenec pa je v pritožbenem postopku preverjal, ali je bil dostop do zahtevanega dokumenta pravilno zavrnil na podlagi 9. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ. Po pregledu posredovane dokumentacije, zakonskega določila 9. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, Uredbe o posredovanju in ponovni uporabi informacij javnega značaja in Poslovnika Nadzornega odbora Občine Ruše (v nadaljevanju Poslovník) je toženec presodil, da končno poročilo ne predstavlja dokumenta v pripravi, temveč gre za končni dokument, ki ga je nadzorni odbor sprejel na svoji 8. seji dne 30. 11. 2023, podpisal ga je predsednik nadzornega odbora, dokument pa je bil poslan tožnici kot nadzorovani osebi. Takšno postopanje Poslovník predvideva za končno poročilo. Pogoji izjeme iz 9. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ po mnenju toženca zato niso izpolnjeni. Na to ne morejo vplivati navedbe tožnice, da dokument predstavlja šele osnutek, ker je nadzorni odbor pri pripravi zahtevanega poročila deloval izven okvirja svojih pristojnosti, v zahtevano poročilo pa ni vnesel odzivnega poročila tožnice. Kdaj poročilo postane končno poročilo, jasno izhaja iz določb Poslovníka, slednje pa ni z ničemer povezano z oceno oziroma mnenjem organa glede pravilnosti in zakonitosti tega dokumenta. Organ ima v postopku izdelave poročila možnost na osnutek poročila podati svoje odgovore v odzivnem poročilu, ko pa nadzorni odbor na svoji seji sprejme končno poročilo, je ta akt dokončen. V primeru obstoja utemeljenega dvoma v ugotovitve in priporočila nadzornega sveta ima organ na podlagi 41. člena Poslovníka pravico pridobiti mnenje neodvisne strokovne službe ali mnenje pristojnega ministrstva. Če kateri od njiju potrdi nepravilnost ugotovitev nadzornega odbora, jih nadzorovana oseba ni dolžna upoštevati. Nasprotno pa ni predvidena možnost, da bi se zaradi nestrinjanja organa z vsebino končnega poročila, vsebina slednjega spreminjala oziroma bi se štela le za osnutek. Da v konkretnem primeru zahtevan dokument ni več dokument v nastajanju, izhaja tudi iz objav v tožnice za javnost. Četudi bi zahtevano poročilo predstavljalo „le“ osnutek poročila, dostopa ne bi bilo mogoče zavrniti na podlagi drugega odstavka 3. člena Pravilnika o obveznih sestavinah poročila nadzornega odbora občine (v nadaljevanju Pravilnik), ki določa, da osnutek poročila ni informacija javnega značaja. Takšno določilo Pravilnika kot podzakonskega akta namreč nima podlage v zakonu. Tožnica v svoji odločitvi, ob sklicevanju na pogoj, da bi razkritje zahtevanega poročila povzročilo napačno razumevanje njegove vsebine (t.i. specifični škodni test kot eden izmed elementov iz 9. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ), ni z ničemer konkretno navedla, kako bi razkritje zahtevanega poročila povzročilo napačno razumevanje njegove vsebine, takšna pavšalna utemeljitev pa po mnenju toženca ne more biti



podlaga za uporabo izjeme iz 9. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ. Tudi če bi tožnica slednjega konkretizirala, pa po mnenju toženca zahtevani dokument že po naravi ne vsebuje informacij, katerih razkritje javnosti bi lahko povzročilo napačno razumevanje njegove vsebine. Končno poročilo nadzornega odbora se namreč na podlagi 37. člena Statuta Občine Ruše objavi v katalogu informacij javnega značaja na spletni strani občine. Kljub temu, da tožnica na svoji spletni strani poročila še ni objavila (se pa na spletni strani nahaja že mnogo drugih istovrstnih poročil), je po naravi stvari vsebina poročila takšna, da je namenjena javnosti, ki z dostopom do dokumenta lahko preveri, kako je potekal postopek nadzora, do kakšnih ugotovitev je po opravljenem nadzoru prišel nadzorni odbor in kakšna priporočila je sprejel.

4. Toženec v obrazložitvi dodaja še, da se dokument nanaša na pravilnost in smotrnost porabe javnih sredstev za leto 2018 do 2022, podatki o porabi javnih sredstev pa so absolutno javni (tretji odstavek 6. člena ZDIJZ) in ne morejo predstavljati izjeme od prostega dostopa. Ker tudi ni podana nobena od drugih izjem iz 5.a oziroma prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, je toženec v izpodbijani odločbi tožnici naložil, da prosilcu zagotovi dostop do zahtevanega končnega poročila, ob posredovanju poročila pa je dolžna prikriti informacije, ki predstavljajo osebne podatke in katerih razkritje bi pomenilo kršitev varstva osebnih podatkov, v skladu z zakonom, ki ureja varstvo osebnih podatkov, in za razkritje katerih v obravnavanem primeru pravna podlaga ne obstaja.

Tožbene navedbe

5. Tožnica odločitev toženca izpodbija iz razloga nepravilne uporabe materialnega prava ter nepravilno in nepopolno ugotovljenega dejanskega stanja. Navaja, da je v predmetni zadevi sporno vprašanje pravilne uporabe ZDIJZ, Poslovnika nadzornega odbora občine Ruše, Pravilnika o obveznih sestavnih poročila nadzornega odbora občine, Uredbe o posredovanju in ponovni uporabi informacij javnega značaja in zakona, ki ureja upravni postopek. Bistvo tožbenih in nadaljnjih trditev tožnice je, da je tožnica pravilno in utemeljeno zavrnila dostop do dokumenta poimenovanega končno poročilo nadzornega odbora o pravilnosti in smotrnosti porabe sredstev proračuna za leta 2018 do 2022, saj je dokument še v postopku izdelave in je še predmet posvetovanja v organu, njegovo razkritje pa bi povzročilo napačno razumevanje njegove vsebine. Ker nadzorni organ pri pripravi poročila ni deloval v okviru svojih pristojnosti, v poročilo ni vnesel odzivnega poročila nadzorovanega organa, tudi sicer pa ima poročilo več pomanjkljivosti, ne gre za končni dokument, temveč zgolj njegov osnutek. Skladno z določilom četrtega odstavka 38. člena Poslovnika mora namreč biti v poročilu razvidno, katera pojasnila iz odzivnega poročila nadzorovane osebe je odbor upošteval v posameznem delu. Hkrati prvi odstavek istega člena zahteva, da po obravnavi odzivnega poročila oziroma po poteku roka za predložitev odzivnega poročila nadzorni odbor pripravil dokončno poročilo o



nadzoru v skladu s Pravilnikom o obveznih sestavinah poročila nadzornega odbora občine (v nadaljevanju Pravilnik). Po naravi stvari je konkretno poročilo še v fazi osnutka, saj vsebinsko ne zadostuje pogojem za končno poročilo. Slednje mora namreč vsebovati navedbe iz odzivnega poročila natančno in konkretno, zgolj parcialno in pavšalno povzemanje navedb iz odzivnega poročila pa povzroči, da poročilo ostane na ravni osnutka. Tej argumentaciji pritrjuje tudi Ministrstvo za javno upravo, Direktorat za lokalno samoupravo, nevladne organizacije in politični sistem, ki v svojem odgovoru št. 032-14/2024/2 z dne 24. 1. 2024 navaja, da je že iz razloga utemeljevanja posamezne nepravilnosti ustrezno, da se v poročilo vnesejo vse pripombe, ki jih je v odzivu podal nadzorovani organ, kakor tudi, da se je tudi nadzorni odbor v poročilu do njih dolžan opredeliti. Poleg tega je nadzorni odbor po podaji odzivnega poročila tožnice v poročilu podal dodatno argumentacijo, do katere se tožnica ni mogla opredeliti in se v zvezi z njo ni mogla izjaviti. Če nadzorni odbor po podaji osnutka poročila in pred pripravo končnega poročila pride do novih dejanskih in pravnih ugotovitev, mora nadzorovani osebi ponovno dati možnost izjaviti se z novim odzivnim poročilom. Šele potem lahko dobi poročilo značaj končnega poročila. To tožnici ni bilo omogočeno.

6. Nadalje tožnica v tožbi in nadaljnjih navedbah navaja še, da bi razkritje vsebine osnutka dokumenta povzročilo napačno razumevanje njegove vsebine, kar izpostavlja tudi Pravilnik, ki izrecno zavrača možnost dostopa do osnutka poročila nadzornega odbora. To določilo ni v neskladju z ZDIJZ. Osnutki poročila namreč predstavljajo prvi korak pri pripravi poročila nadzornega odbora. V njih se nahajajo še nepreverjene informacije, ugotovitve in ocene. Če bi bili osnutki javno dostopni, bi lahko vplivali na potek nadzora in zmanjšano učinkovitost nadzornega organa. Objavljanje nepreverjenih informacij bi lahko povzročilo zmedo in napačne zaključke, kar ni v javnem interesu, ki se zasleduje skozi ZDIJZ. Zaradi izrecnega določila Pravilnika, da osnutek ni informacija javnega značaja, tožnici ni bilo potrebno podrobno pojasnjevati škodljivih posledic razkritja informacij. Tudi sicer pa osnutek poročila vse dokler ni pripravljen kot končno poročilo šteje kot notranji dokument, ki še ni pripravljen za javno objavo, zato je bil dostop do njega pravilno zavrjen.
7. Upošteva vse navedeno, tožnica sodišču predlaga, da tožbi v celoti ugodi ter izpodbijano odločbo kot nezakonito odpravi, zahteva pa tudi povrnitev stroškov postopka upravnega spora.

Odgovor na tožbo

8. Toženec je v odgovoru na tožbo vztrajal pri obrazložitvi iz izpodbijane odločbe, prerekal tožbene navedbe in navajal, da v konkretnem primeru ne gre za dokument v nastajanju ali dokument v posvetovanju, saj je nadzorni odbor v skladu z določbami Poslovnika poročilo z naslovom Končno poročilo že sprejel na svoji seji, podpisal ga je predsednik nadzornega sveta, nato pa je bilo poslano



tožnici kot nadzorovanemu organu. Določba, ki opredeljuje vsebino končnega poročila, ne opredeljuje trenutka, ko je vsebina poročila na nek način zaključena in ni več predmet posvetovanja v nadzornem odboru. Poleg tega tožnica ni z ničemer konkretizirala, katerih konkretnih odgovorov nadzorovane osebe naj nadzorni odbor ne bi vključil v obravnavano poročilo, niti glede katerih konkretnih delov pojasnil iz odzivnega poročila nadzorovanega organa naj ne bi bilo razvidno, ali jih je nadzorni odbor upošteval v obravnavanem poročilu. Čeprav to za postopek dostopa do informacij javnega značaja ni pravno relevantno, toženec izpostavlja, da poročilo dejansko vsebuje vsebino odzivnega poročila, kot tudi dodatno argumentacijo, ki jo je nadzorni odbor vključil v poročilo po prejemu odzivnega poročila, navedbe tožnice v tem oziru pa so splošne in pavšalne. Če nadzorovani organ meni, da so v končnem poročilu nepravilnosti, ima na voljo druga pravna sredstva – lahko pridobi mnenje neodvisnega strokovnjaka ali pristojnega ministrstva, ne more pa oporekati, da poročilo ni postalo končno. Nadzorovana oseba pod določenimi pogoji resda ni dolžna upoštevati priporočil in predlogov v poročilu nadzornega odbora, sicer pa vsebinske pomanjkljivosti poročila ne pomenijo, da je poročilo še vedno v nastajanju ali posvetovanju pri nadzornem odboru. Nadalje toženec vztraja še, da so navedbe tožnice, da bi razkritje poročila povzročilo napačno razumevanje, pavšalne in posplošene, brez konkretizacije, zakaj bi razkritje konkretnih delov poročila lahko bilo problematično in kakšno napačno razumevanje bi povzročilo. Takšna opredelitev ni skladna s sodno prakso, iz katere izhaja, da je izjemo od načela prostega dostopa treba konkretno izkazati z navedbo konkretnih razlogov, dokazno breme pa je na stranki, ki izjemo zatrjuje. Iz istega razloga določbe drugega odstavka 3. člena Pravilnika, ki določa, da osnutek poročila ni informacija javnega značaja, ni mogoče razlagati na način, kot to predlaga tožnica, torej, da tožnici ni potrebno konkretno utemeljiti, kakšno napačno razumevanje bi povzročilo razkritje zahtevanega poročila. Glede na vse navedeno predlaga, da sodišče tožbo v celoti zavrne.

Navedbe stranke z interesom

9. Sodišče je na podlagi prvega odstavka 38. člena Zakona o upravnem sporu (ZUS-1) in prvega odstavka 19. člena ZUS-1 prosilcu za dostop do informacij javnega značaja) kot stranki z interesom poslalo kopijo tožbe zaradi morebitnega odgovora. Stranka z interesom na tožbo ni odgovorila.

Odločitev brez glavne obravnave

10. Sodišče je v predmetni zadevi odločitev sprejelo brez glavne obravnave, saj so se vse stranke strinjale, da se glavna obravnava ne opravi (peta alineja drugega odstavka 59. člena ZUS-1); toženec se je pravici do glavne obravnave izrecno in jasno odpovedal že v odgovoru na tožbo, tožnica pa je na poziv sodišča izjavila, da soglaša, da sodišče odloči brez glavne obravnave (izjava tožnice z dne 17. 7. 2024, spis list. št. 36). Stranko z interesom je sodišče obvestilo o možnosti

odpovedi do glavne obravnave, poučilo pa jo je tudi, da bo v primeru njene pasivnosti, v kolikor se bosta pravici do obravnave odpovedali tožnica in toženec, štelo, da soglaša, da se glavna obravnava ne opravi (dopis sodišča z dne 5. 7. 2024, spis list. št. 35). Stranka z interesom se na poziv sodišča ni odzvala, zato je sodišče štelo, da soglaša, da se glavna obravnava ne opravi. Ker so se torej vse stranke postopka strinjale, da se glavna obravnava ne opravi, je sodišče v zadevi odločilo izven glavne obravnave in na podlagi listinske dokumentacije.

Sodna presoja

11. Tožba ni utemeljena.
12. Pri presoji izpodbijane odločbe sodišče izpodbijani akt preizkusi v mejah navedb oziroma razlogov, ki so navedeni v tožbi (prvi odstavek 40. člena ZUS-1), hkrati pa je dolžno paziti na zakonitost izdane odločbe in pravilno uporabo procesnih ter materialnih določb zakona, pri čemer mora že po uradni dolžnosti preveriti vsebino izreka in obrazložitev odločbe, ali se jo da preizkusiti (tretji odstavek 27. člena ZUS-1).¹
13. V predmetni zadevi ni sporno, da zahtevan dokument, to je končno poročilo nadzornega odbora občine Ruše št. 032-0006/2023-17 z dne 30. 11. 2023 (v nadaljevanju končno poročilo), obstaja in je v zvezi z delovnim področjem tožnice. Dokument je nastal v postopku nadzora pravilnosti in smotrnosti porabe javnih sredstev proračuna in zaključnega proračuna občine Ruše za leto 2018 do 2022. Dokument torej izpolnjuje osnovne pogoje za obstoj informacije javnega značaja (prvi odstavek 4. člena ZDIJZ). Nadalje tožnica ne oporeka ugotovitvam toženca v izpodbijani odločbi, da je nadzorni odbor osnutek poročila posredoval tožnici, ki je v zvezi z njim podala odzivno poročilo, nadzorni odbor pa je nato pripravil končno poročilo in ga sprejel na svoji 8. seji dne 30. 11. 2023. Stranke soglašajo tudi, da je bilo končno poročilo podpisano s strani predsednika nadzornega odbora, dokument pa nato poslan tožnici kot nadzorovani osebi. Sporno med strankami pa je vprašanje, ali je v konkretnem primeru podana izjema 9. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ. Bistvo tožbene naracije tožnice v tem oziru je, da gre v končnem poročilu z dne 30. 11. 2023 za osnutek poročila iz razlogov, ker poročilo ni izpolnilo vseh predpostavk, ki jih za končno poročilo predpisujeta Poslovnik in Pravilnik, zlasti ima pomanjkljivosti vezane na neupoštevanje odzivnega poročila tožnice in s tem v zvezi upoštevanja pripomb iz odzivnega poročila nadzorovanega organa v posameznem ugotovitvenem delu končnega poročila, pomanjkljivosti v zvezi z navedbo členov kršenih predpisov ter pomanjkljivosti v zvezi navedbo dokumentacije, na kateri temeljijo ugotovitve nadzornega organa, nadzorni odbor pa naj bi pri sprejemu poročila deloval izven meja svojih pristojnosti. Povedano drugače, v zadevi je sporno, ali končno poročilo nadzornega odbora občine Ruše predstavlja prosto dostopno

¹ Enako Kerševan E. (ur.), Zakon o upravnem sporu (ZUS-1) s komentarjem, GV Založba, Ljubljana 2019, str. 266, točka 5. in 7.



informacijo javnega značaja ali ne, saj naj bi bil po stališču tožnice zahtevani dokument še v postopku izdelave in še predmet posvetovanja v organu, njegovo razkritje pa bi povzročilo napačno razumevanje njegove vsebine (izjema po 9. točki drugega odstavka 6. člena ZDIJZ).

14. Po presoji sodišča je izpodbijana odločba, ki temelji na podatkih v predloženem upravnem spisu pravilna in zakonita. Ker je toženec v obrazložitvi izpodbijane odločbe odločitev obširno utemeljil z dejstvi, ki so po določbah ZDIJZ za odločanje v konkretnem primeru pravno pomembna, sodišče v celoti sledi utemeljitvi v izpodbijani odločbi in razlogov za svojo odločitev ponovno ne navaja (drugi odstavek 71. člena ZUS-1). V zvezi s tožbenimi navedbami pa še dodaja:
15. Po načelu prostega dostopa so informacije javnega značaja prosilcem prosto dostopne (prvi odstavek 5. člena ZDIJZ). Izjeme prostega dostopa taksativno opredeljuje 6. člen ZDIJZ. Med njimi je izjema zavrnitve dostopa do podatkov iz dokumenta, ki je v postopku izdelave, in je še predmet posvetovanja v organu, njegovo razkritje pa bi povzročilo napačno razumevanje njegove vsebine (9. točka prvega odstavka 6. člena ZDIJZ). Če takšna izjema obstoji, se lahko dostop vseeno dovoli v primeru, ko je javni interes razkritja močnejši od javnega interesa ali interesa drugih oseb za omejitve dostopa, razen v primerih izrecno določenih v ZDIJZ (drugi odstavek 6. člena ZDIJZ), kadar gre za podatke o porabi javnih sredstev ali podatke, povezane z opravljanjem javne funkcije ali delovnega razmerja javnega uslužbenca, razen v primerih določenih z ZDIJZ (prva alineja tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ) ali kadar so predmet zahteve okoljski podatki (t.j. podatki glede emisij v okolje, odpadkov, nevarnih snovi v obratu ali podatki iz varnostnega poročila in drugi podatki, za katere tako določa zakon, ki ureja varstvo okolja; druga alineja tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ).
16. Iz zakonske dikcije izhaja, da morajo za obstoj izjeme po 9. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ biti kumulativno izpolnjeni trije kriteriji: - dokument mora biti še v postopku izdelave pri organu; - dokument mora biti še predmet posvetovanja v organu; - razkritje dokumenta bi povzročilo napačno razumevanje njegove vsebine (tako imenovani specifični škodni test). Iz načina, kako je v ZDIJZ opredeljena izjema iz 9. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, je zaključiti, da so tudi osnutki dokumentov prosto dostopni, če njihovo razkritje javnosti ne bi povzročilo napačnega razumevanja njihove vsebine.² Kdaj gre za dokument, ki je še v postopku izdelave pri organu in dokument, ki je še predmet posvetovanja v organu natančneje opredeljuje podzakonski predpis – Uredba o posredovanju in ponovni uporabi informacij javnega značaja.³ Ta v prvem odstavku 4. člena določa, da se za podatke iz dokumenta, ki je v postopku izdelave in je še predmet posvetovanja v organu, štejejo podatki v dokumentu, ki ga še ni podpisala in

2 UPRS sodba opr. št. I U 1096/2012 z dne 27. 2. 2013.

3 Ur. l. RS št. 24/16 in 146/22.



odposlala ali kako drugače zaključila uradna oseba organa, ki je v skladu z veljavnimi predpisi pooblaščen za odločanje.⁴

17. Dokazno breme za izkaz, da so kumulativno izpolnjeni vsi pogoji zahtevani za obstoj izjeme po 9. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, nosi organ, ki se na izjemo sklicuje; če eden izmed treh kriterijev ni izkazan, izjeme ni mogoče uveljaviti.⁵
18. Organizacija in način dela nadzornega odbora v postopku nadzora so določeni v Poslovniku nadzornega odbora občine Ruše⁶ (Poslovník). Glede na letni program nadzora nadzorni odbor kot najvišji organ nadzora javne porabe v občini (2. člen), posamezni postopek nadzora začne s sprejemom sklepa o izvedbi nadzora, ki vsebuje osnovne podatke o nadzorovani osebi, vsebini nadzora, čas nadzora ter članih nadzornega odbora, ki bodo nadzor izvedli (prvi odstavek 16. člena Poslovník). Po opravljenem nadzoru (kje in kako se nadzor izvaja je določeno v 17. členu Poslovníka) nadzornik v skladu s pravilnikom o sestavinah poročila nadzornega odbora občine, ki ga izda pristojni minister, pripravi osnutek poročila o nadzoru, ki vsebuje: - naslov, - kratek povzetek; - osnovne podatke o nadzoru (ime nadzornega odbora, ime organa, v katerem se opravlja nadzor, kaj se nadzoruje, datum nadzora); - uvod, ugotovitveni del o razkritih napakah oziroma nepravilnostih pri nadzoru z navedbo predpisov, ki so bili kršeni; - standarde, metode in druga pravila, če so bili uporabljeni pri opravljanju nadzora, kadar je v postopku nadzora sodeloval izvedenec (prvi odstavek 19. člena Poslovníka). Osnutek poročila o nadzoru nadzornik posreduje predsedniku nadzornega odbora, nato pa predsednik nadzornega odbora pošlje osnutek poročila o nadzoru, skupaj z morebitnimi pripombami, ostalim članom nadzornega odbora in skliče sejo najpozneje v roku osmih (8) dni od posredovanega osnutka poročila o nadzoru (drugi odstavek 19. člena). Osnutek poročila obravnava nadzorni odbor na seji, po podanih morebitnih izjavah pa nadzorni odbor sprejme osnutek poročila o nadzoru (tretji odstavek istega člena). Osnutek poročila o nadzoru podpišeta predsednik nadzornega odbora in nadzornik (peti odstavek istega člena), nato pa nadzorni odbor osnutek poročila o nadzoru najkasneje v roku osmih (8) dni po sprejemu pošlje nadzorovani osebi, ki ima pravico v roku petnajstih (15) dni od prejema osnutka poročila o nadzoru odgovoriti na posamezne navedbe (odzivno poročilo). Odzivno poročilo vsebuje mnenja, pripombe in pojasnila nadzorovanega organa za vsako posamezno ugotovitev iz osnutka poročila, pri kateri se ugotovijo kršitve predpisov. Če nadzorovani organ razpolaga z listinskimi dokazi, jih priloži odzivnemu poročilu (prvi odstavek 20. člena Poslovníka). Nadzorni odbor nato odzivno poročilo obravnava in o njem odloči najkasneje v petnajstih (15) dneh od prejema. Če se nadzorni odbor strinja z navedbami v odzivnem poročilu, po potrebi ponovno

4 Enako tudi Pirc Musar N., Kraigher Mišič T. (ur.), Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ) s komentarjem, Uradni list, Ljubljana 2017, str. 178.

5 UPRS sodba opr. št. I U 392/2009 z dne 10. 6. 2010.

6 Uradno glasilo slovenskih občin, št. 37/2018.

opravi nadzor v delih, kjer je to potrebno, sicer pa mnenje nadzorovane osebe upošteva v poročilu o nadzoru (drugi odstavek istega člena).

19. Nadalje 21. člen Poslovnika določa, da po obravnavi odzivnega poročila nadzorni odbor pripravi dokončno poročilo o nadzoru v skladu s pravilnikom o obveznih sestavinah poročila nadzornega odbora občine, ki ga izda pristojni minister (prvi odstavek). Poročilo o nadzoru se pripravi na podlagi osnutka poročila in odzivnega poročila in vsebuje tudi priporočila in predloge. Poročilo je dokončni akt nadzornega odbora in mora biti v naslovu kot tako navedeno (drugi odstavek 21. člena Poslovnika). Pri opisu posamezne ugotovitve o nepravilnostih je treba navesti odgovore nadzorovanega organa iz odzivnega poročila (tretji odstavek istega člena), v poročilu pa mora biti razvidno, katera pojasnila iz odzivnega poročila nadzorovanega organa je odbor upošteval v posameznem ugotovitvenem delu (četrti odstavek). Priporočila in predlogi so namenjeni kakovostnejšemu poslovanju nadzorovanega organa ter morajo biti jasno izraženi, izvedljivi in preverljivi (peti odstavek). Poročilo o nadzoru se pošlje nadzorovani osebi, občinskemu svetu in županu, po potrebi pa tudi računskemu sodišču in pristojnemu ministrstvu (sedmi odstavek istega člena). Nadzorovane osebe ter njihovi organi so dolžni obravnavati poročilo nadzornega odbora ter upoštevati njegova mnenja, priporočila in predloge v skladu s svojimi pristojnostmi (22. člen). V primeru, da obstaja utemeljen dvom v ugotovitve in priporočila nadzornega odbora, ki so vsebovana v poročilu o nadzoru, ima nadzorovana oseba pravico pridobiti mnenje neodvisne strokovne službe (neodvisni strokovnjak) ali mnenje pristojnega ministrstva o ugotovitvah nadzornega odbora (prvi odstavek 24. člena). V primeru, da pristojno ministrstvo ali neodvisna strokovna služba potrdi nepravilnost ugotovitev nadzornega odbora, jih nadzorovana oseba ni dolžna upoštevati (drugi odstavek istega člena).
20. Kot izhaja iz upravnega spisa in navedb strank je nadzorni odbor občine Ruše na podlagi Programa dela nadzornega odbora Občine Ruše za leto 2023 in Sklepa o nadzoru številka 032-0006/2023-6 opravil nadzor pravilnosti in smotrnosti porabe sredstev proračuna in zaključnega računa proračuna Občine Ruše za leto 2018 do 2022. V postopku nadzora je organ po posameznih področjih pripravil poročilo o zakonitosti in pravilnosti poslovanja občinskih organov, občinske uprave, javnih zavodov, javnih podjetij in občinskih skladov ter drugih porabnikov sredstev občinskega proračuna in pooblaščenih oseb z občinskimi javnimi sredstvi in občinskim premoženjem ter ocenil učinkovitost in gospodarnost porabe občinskih javnih sredstev (kot to izhaja iz poglavja „1. Povzetek“ končnega poročila). Nadalje je iz končnega poročila (poglavji „6. Zaključek“ in „1. Povzetek“) razvidno, da je nadzorni odbor najprej pripravil Osnutek poročila o opravljenem nadzoru (da gre za osnutek poročila o nadzoru je bilo izrecno označeno v naslovu poročila z dne 27. 9. 2023), ki ga je poslal županji tožnice (dopis z dne 4. 10. 2023), dne 18. 10. 2023 pa je nadzorni odbor prejel odzivno poročilo občine na osnutek poročila (odzivno poročilo številka:



4103-0002/2023 z dne 18. 10. 2023), v katerem je tožnica nadzornemu odboru očitala kršitve predpisov in izrekla dvom v ugotovitve nadzornega odbora. Po prejemu odzivnega poročila je nadzorni odbor na svoji 8. redni seji dne 30. 11. 2023 sprejel končno poročilo o nadzoru, v končnem poročilu pa so po posameznih področjih nadzora opisane pripombe tožnice iz odzivnega poročila, nato pa dodana argumentacija nadzornega odbora glede stališč iz odzivnega poročila. Dokument je podpisan s strani predsednika nadzornega odbora
) sprejemu na seji pa je bil poslan nadzorovanemu organu – tožnici, ki ga je prejela 5. 12. 2023, ko je to tožnica sama navedla v dopisu št. 090-0007/2024 z dne 19. 2. 2024.

21. Ob takšnem dejanskem stanju ter upoštevanju določil Poslovnika, ki ureja način postopanja nadzornega odbora v postopku nadzora, po presoji sodišča končnega poročila nadzornega odbora ni mogoče opredeliti kot dokumenta v nastajanju in dokumenta, ki je še predmet posvetovanja v organu: nadzorni odbor je namreč po opravljenem nadzoru pripravil osnutek poročila, ga poslal tožnici za podajo odzivnega poročila, po prejemu odzivnega poročila pa pripravil končno poročilo, ki je bilo sprejeto na seji nadzornega odbora, podpisano s strani predsednika nadzornega odbora in poslano tožnici kot nadzorovanemu organu. Sam sporni dokument je tako po postopku predvidenem v Poslovniku zaključen in kot tak ni (več) v postopku izdelave in posvetovanja v organu. Da dokument prav tako ne predstavlja več dokumenta, ki bi bil predmet posvetovanja, nedvoumno izhaja tudi iz okoliščine, da je bilo mnenje odposlano izven organa – tožnici kot nadzorovani osebi. Iz ustaljene upravno-sodne prakse namreč izhaja, da v trenutku odpošiljanja dokumenta izven organa, ki dokument sprejema (razen če bi bilo izrecno označeno, da gre za nedokončano verzijo dokumenta, kot v konkretnem primeru, ko je bil tožnici najprej poslan dokument z izrecnim poimenovanjem „osnutek poročila o nadzoru“), le-ta preneha biti predmet posvetovanja v organu, ki ga je pripravil, ter postane končni dokument.⁷ Da je nadzorni postopek končan, poročilo dokončno, po veljavnih predpisih pa v postopku ni predvideno več nobeno dejanje s strani nadzornega odbora izhaja tudi iz dopisa predsednika nadzornega odbora (Odgovor na dopis št. 4103-0002/2023, ki se nahaja v upravnem spisu). Nenazadnje pa po presoji sodišča argument, da gre za dokončen dokument dodatno potrjuje tudi dejstvo, da se je tožnica po prejemu poročila poslužila postopka preverjanja pravilnosti ugotovitev nadzornega odbora po 24. členu Poslovnika (kot to izhaja iz točke (13) obrazložitve izpodbijane odločbe (tega tožnica ni izpodbijala), Pravnega mnenja Inštituta za primerjalno pravo (priloga A4) ter mnenja Ministrstva za javno upravo, Direktorata za lokalno samoupravo, nevladne organizacije in politični sistem številka: 032-14/202472 z dne 24. 1. 2024, ki se nahaja v upravnem spisu), pri tem pa Poslovník takšno ukrepanje predvideva v primeru dokončnih

⁷ UPRS sodba opr. št. I U 1506/2021-12 z dne 24. 8. 2022, opr. št. I U 818/2016-12 z dne 27. 9. 2018.

poročil o nadzoru in ne glede poročil, ki so šele v fazi nastajanja oziroma posvetovanja.

22. Stališču tožnice, da poročilo vsebuje vsebinske in procesne nepravilnosti ter da ni skladno s Pravilnikom o obveznih sestavinah poročila, zaradi česar gre dejansko za osnutek in ne končni dokument, ni mogoče pritrčiti. Za presojo pravne narave dokumenta so namreč pravno relevantne izključno in samo okoliščine, ali je postopek nadzora končan ali ne ter v kateri fazi postopanja in odločanja se dokument (glede na način postopanja nadzornega odbora določenega v Poslovniku) nahaja; če je postopek nadzora zaključen in opravljena vsa procesna dejanja, sprejet končen zaključek in priporočila nadzornega odbora, gre po naravi za končen dokument, četudi bi ta imel kakršnekoli (vsebinske ali formalne) pomanjkljivosti. To je hkrati tudi edina okoliščina, ki je relevantna za presojo vprašanja dostopa do informacije javnega značaja oziroma za presojo izpolnjevanja pogojev za izjemo po 9. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ. V tem oziru sodišče pritrjuje stališču toženca, da se lahko v postopku dostopa do informacij javnega značaja presoja zgolj vprašanje, ali zahtevane informacije javnega značaja dejansko obstajajo v materializirani obliki in ali so prosto dostopne, ne pa vprašanje, ali bi morale obstajati v drugačni obliki. Informacijski pooblaščenec namreč ni organ, ki bi se v okviru pritožbenega postopka po ZDIJZ lahko spuščal v presojo pravilnosti in zakonitosti postopkov, ki jih izvaja nadzorni odbor (točka (13) obrazložitve).⁸ Takšnih pooblastil v postopku upravnega spora, ki teče glede vprašanja dostopa do informacij javnega značaja nima niti sodišče. V primeru utemeljenih dvomov v ugotovitve nadzornega odbora so predvidena druga sredstva in postopki (zlasti postopek predpisan v 24. členu Poslovnika), ne pa preprečevanje dostopa javnosti do informacij javnega značaja v skladu z ZDIJZ.
23. Tožnica se je v postopku sklicevala še na okoliščino, da je po prejemu odzivnega poročila, nadzorni odbor v končnem poročilu prišel do novih ugotovitev, do katerih se tožnica v odzivnem poročilu ni mogla izjasniti, zato bi morala biti tožnici kot nadzorovani osebi dana možnost, da se izjavi z novim odzivnim poročilom. Čeprav je pravica do izjave bistven garant poštenega in pravičnega postopka, tem navedbam po presoji sodišča ni mogoče slediti: na podlagi primerjave osnutka poročila (osnutek poročila je razdeljen po posameznih področjih nadzora) ter končnega poročila nadzornega odbora, ki se oba nahajata v upravnem spisu, sodišče namreč zaključuje, da je nadzorni odbor v končno poročilo dodal podatke in pripombe tožnice iz odzivnega poročila ter se nato do njih opredelil (oziroma argumentiral zakaj po njegovem mnenju očitki in stališča tožnice niso utemeljeni in zakaj vztraja pri svojih zaključkih), v tem oziru pa ni sprejel drugačnih dejanskih ali pravnih ugotovitev, do katerih se tožnica v odzivnem poročilu ne bi mogla opredeliti. Takšne navedbe tožnice so zato po presoji sodišča neutemeljene.

⁸ Prim. UPRS sodba opr. št. I U 1447/2016-51 z dne 21. 6. 2017.



24. Podrejeno, četudi bi sodišče sledilo tožnici in zaradi vsebinskih pomanjkljivosti končno poročilo nadzornega odbora občine Ruše opredelilo kot osnutek, ki izpolnjuje prva dva pogoja za obstoj izjeme po 9. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, po presoji sodišča v postopku tožnica ni izkazala, da bi razkritje informacij iz dokumenta povzročilo napačno razumevanje njegove vsebine (tretji pogoj za obstoj izjeme), dokument kot takšen pa torej ne bi prestal škodnega testa kot obveznega pogoja določenega v 9. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ.
25. V okviru tako imenovanega specifičnega škodnega testa gre namreč za posebno oziroma ožjo obliko škodnega testa, pri katerem je edina pravno upoštevana škodna posledica napačno razumevanje vsebine zahtevane informacije v javnosti. V tem oziru ne gre za škodo v civilnopravnem pomenu, ampak za izogibanje posledicam prenašanja sklepanja na podlagi informacij iz dokumenta, ki je še v pisanju in posvetovanju, in bodo lahko v končni verziji dokumenta bistveno drugačne.⁹ Dokazno breme za izkaz škode posledice je tudi v tem delu na zavezancu, pri tem pa ne zadostuje zgolj trditveno breme, ampak mora organ nastanek posledice – napačno razumevanje vsebine – izkazati z dovolj visoko stopnjo verjetnosti. Zgolj zaskrbljenost organa ne šteje za zadosten izkaz, kadar je nevarnost napačnega razumevanja mogoče odpraviti na druge načine, ki ne bi ovirali dostopa do zahtevanih informacij, na primer z določenimi pojasnili oziroma obrazložitvami, ki bi nevarnost napačne razlage zmanjšali na minimum.¹⁰
26. V okviru upravnega postopka in tožbenih navedb je tožnica dostop do končnega poročila omejevala z utemeljevanjem, da bi razkritje osnutka poročila povzročilo napačno razumevanje njegove vsebine, saj gre za nepreverjene informacije, ugotovitve in ocene, njihova javna dostopnost pa bi lahko vplivala na potek nadzora in zmanjšano učinkovitost nadzornega organa. Objavljanje nepreverjenih informacij bi po mnenju tožnice lahko povzročilo zmedo in napačne zaključke, to pa ni v javnem interesu, ki se zasleduje skozi ZDIJZ. Obenem je 3. člen Pravilnika izrecno določil, da osnutek poročila ni informacija javnega značaja, zaradi česar tožnici ni potrebno pojasnjevati škodljivih posledic. V nadaljnji pripravljalni vlogi je tožnica tozadevno navedla še, da bi razkritje osnutka oviralo učinkovito delovanje tožnice, saj bi to vplivalo na zanesljivost in ugled tožnice, ker bi javnost imela dostop do neresničnih, nepopolnih in zavajajočih podatkov. Razkritje osnutka bi povzročilo nezaupanje javnosti v delovanje tožnice, ker so v osnutku navedeni neresnični in pomanjkljivi podatki, ki bi jih občani razumeli kot problematične.
27. Takšne navedbe tožnice so po presoji sodišča presplošne in premalo konkretizirane, ostajajo na hipotetičnih dejanskih stanjih in zaskrbljenosti

9 Pirc Musar N., Kraigher Mišič T. (ur.), Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ) s komentarjem, Uradni list, Ljubljana 2017, str. 179.

10 Pirc Musar N., Kraigher Mišič T. (ur.), Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ) s komentarjem, Uradni list, Ljubljana 2017, str. 180.

tožnice zaradi reakcije javnosti na ugotovitve nadzornega odbora. Sodišče se sicer strinja s tem, da vse informacije, zlasti tiste, ki se nanašajo na delo znotraj organa, ki še niso dokončno pripravljene za javnost (so še v fazi usklajevanja, urejanja, preverjanja itd) ne morejo biti javno dostopne, vendar je takšne situacije potrebno tudi dovolj konkretizirati in glede na samo vsebino dokumenta konkretno pojasniti, zakaj (in v katerem delu) določena dokumentacija ne more biti javno dostopna. Zgolj hipotetično navajanje škodljivih posledic, ki niso konkretno izkazane, ne zadostuje za obstoj izjeme.¹¹ Tega trditvenega in dokaznega bremena tožnica po presoji sodišča ni zmogla. Tozadevno, glede na to, da so izjeme od prostega dostopa do informacij javnega značaja taksativno določene v ZDIJZ ali morebitnih drugih lex specialis¹², medtem ko širjenje izjem iz ZDIJZ s podzakonskimi predpisi ni predvideno, v tem oziru tudi ni mogoče slediti tožnici, ko ta zatrjuje, da zaradi 3. člena Pravilnika pojasnjevanje škodljivih posledic ni potrebno. Podzakonski predpisi in drugi splošni akti morajo biti usklajeni z Ustavo RS in zakoni (tretji odstavek 153. člena Ustave RS), v konkretnem primeru mora biti torej Pravilnik skladen z ZDIJZ oziroma z v njem določenimi izjemami od prostega dostopa do informacij javnega značaja, zato je po presoji sodišča ustavnoskladna samo razlaga, ki tudi v tem primeru za izkaz izjeme, da osnutek ni informacija javnega značaja, predvideva zadostitev kriteriju specifičnega škodnega testa iz 9. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ.

28. Glede na zgoraj obrazloženo, končno poročilo nadzornega odbora torej po presoji sodišča ne predstavlja osnutka dokumenta, tudi če bi šlo za dokument v nastajanju pa v konkretnem primeru niso kumulativno izkazane vse okoliščine za uporabo izjeme iz 9. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ. Ker pogoji iz prvega odstavka 6. člena ZDIJZ niso izpolnjeni, presoja sodišča, ali so v konkretnem primeru morebiti izpolnjeni pogoji za dostop do dokumenta po drugem ali tretjem odstavku 6. člena ZDIJZ ni bila potrebna. Po presoji sodišča je svojo odločitev toženec ustrezno in zadostno obrazložil, sodišče pa tudi ni našlo nobenih nepravilnosti, na katere mora paziti po uradni dolžnosti, zato je zaključilo, da je odločitev toženca, ko je tožnici naložil, da prosilcu posreduje dokument Končno poročilo nadzornega odbora št. št. 032-0006/2023-17 z dne 30. 11. 2023 pravilna in zakonita, tožba pa posledično v celoti neutemeljena in jo je potrebno zavrniti na podlagi prvega odstavka 63. člena ZUS-1.

Stroški postopka

29. Ker je sodišče tožbo zavrnilo, je odločitev o stroških oprlo na četrti odstavek 25. člena ZUS-1, po katerem vsaka stranka trpi svoje stroške, če sodišče tožbo zavrne ali zavrže. Glede na obrazloženo je odločilo kot izhaja iz točke II. izreka.

¹¹ Podobno v zvezi z izjemo po 11. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ UPRS sodba opr. št. I U 1847/2021-15 z dne 24. 8. 2022.

¹² Prim. UPRS sodba opr. št. I U 1112/2017-16 z dne 3. 10. 2018, UPRS sodba opr. št. I U 1697/2017-7 z dne 20. 12. 2019, VSRS sklep opr. št. X Ips 1/2024 z dne 3. 4. 2024.



PRAVNI POUK:

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

Maribor, 6. avgust 2024



Višja sodnica:

dr. Verena Rošic Feguš, l. r.



