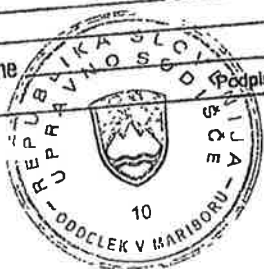
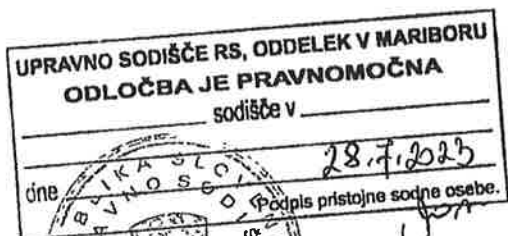




REPUBLIKA
SLOVENIJA
UPRAVNO
SODIŠČE

II U 157/2021-14



SODBA

V IMENU LJUDSTVA

Upravno sodišče Republike Slovenije, oddelek v Mariboru, je po višji sodnici Violeti Tručl,

v upravnem sporu tožeče stranke: **UNIVERZITETNI KLINIČNI CENTER MARIBOR**, Ljubljanska ulica 5, Maribor, zoper toženo stranko: **REPUBLIKA SLOVENIJA**, ki jo zastopa Informacijski pooblaščenec, Dunajska cesta 22, Ljubljana,

ob udeležbi stranke z interesom: [REDACTED]

zaradi **dostopa do informacij javnega značaja**,

o **tožbi** zoper odločbo Informacijskega pooblaščenca, št. 090-149/2021/5 z dne 10. 5. 2021,

izven naroka,

dne 28. julija 2023

RAZSODILO:

Tožba se zavrne.

OBRAZLOŽITEV:

1. Univerzitetni klinični center (v nadaljevanju: UKC) Maribor je z odločbo št. 045-28-2021 (št. IP 0900-61/2021/2) z dne 12. 4. 2021 delno zavrnil zahtevo za dostop do informacije javnega značaja prosilca [REDACTED] [REDACTED] glede dopolnitve podane informacije o plačilih delavcev s poimenskim seznamom z dne 24. 3. 2021 (prvi odstavek). Odločil je, da se prosilcu predloži informacija o najvišjih 10 plačah javnih uslužbencev zdravnikov in medicinskih sester na način, da se posreduje v e-obliki podatek o nazivu delovnega mesta, organizacijski enoti in bruto plači zaposlenih v UKC za mesec januar 2021 (drugi odstavek). V preostalem delu pa je zahtevo, podano dne 24. 3. 2021, glede posredovanja imen in priimkov javnih uslužbencev, na katere se nanašajo podatki o plači, zavrnil (tretji odstavek).
2. Informacijski pooblaščenec je kot organ druge stopnje ugodil pritožbi prosilca in je z izpodbijano odločbo odločil, da mora UKC Maribor prosilcu v roku 31 dni od prejema te odločbe v elektronski obliki posredovati podatke iz drugega odstavka izreka izpodbijane odločbe na način, da mu jih posreduje še z imeni in priimki javnih uslužbencev, na katere se nanašajo posredovani podatki o plači.
3. Iz obrazložitve izpodbijane odločbe izhaja, da so predmet presoje imena in priimki javnih uslužbencev, ki so z organom sklenili pogodbe o zaposlitvi, za opravljeno delo pa so prejeli plačilo iz javnih sredstev. Gre torej za podatke, ki so povezani tako z delovnim razmerjem javnega uslužbenca kot tudi s porabo javnih sredstev, zaradi česar v skladu s prvo alinejo tretjega odstavka 6. člena Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (v nadaljevanju: ZDIJZ) ne sodijo med varovane osebne podatke, poleg tega pa je za njihovo posredovanje javnosti podana tudi neposredna zakonska podlaga v 38. členu Zakona o sistemu plač v javnem sektorju (v nadaljevanju: ZSPJS). V šestem odstavku navedenega člena je namreč izrecno zapisano, da so ne glede na določbo prvega odstavka tega člena javnosti po postopku, ki ga ureja ZDIJZ, 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. Stališče, da posamezni javni funkcionar oziroma javni uslužbenec ni upravičen pričakovati zasebnosti glede svojega imena, naziva, položaja, plače, službenega naslova in vseh ostalih podatkov, ki so povezani z opravljanjem javne

funkcije ali delovnega razmerja javnega uslužbenca, pa izhaja tudi iz obširne prakse Informacijskega pooblaščenca in Upravnega sodišča RS.

4. Informacijski pooblaščenec ni sledil zatrjevanju tožeče stranke, da gre v obravnavanem primeru za zlorabo pravice po petem odstavku 5. člena ZDIJZ (pri čemer je dokazno breme za izkaz zlorabe pravice na organu), saj prosilec pri organu ni vložil več zahtev, temveč eno samo, ki pa ni šikanoznega značaja, ni vložena iz nagajivosti niti ni žaljiva do organa ali zaposlenih uslužbencev.
5. Po stališču Informacijskega pooblaščenca prav tako ne gre za izjemo notranjega delovanja po 11. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, saj so tako plače kot tudi sama delovna mesta v javnem sektorju določeni z zakonom, podzakonskimi predpisi in kolektivnimi pogodbami ter kot taki niso del „notranjega“ razmišljanja organa. Sicer pa se mora vsak, ki sklene pogodbo o zaposlitvi v javnem sektorju, že na podlagi samega zakona zavedati, da njegovi osebni podatki v določenem delu (npr. glede plače) ne bodo varovani. Presoja posega v pravice javnih uslužbencev in s tem povezano pravico do varstva osebnih podatkov je v okviru 38. člena ZSPJS in prve alineje tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ opravil že zakonodajalec, ki je pretehtal, da ti osebni podatki zaradi varstva javnega interesa in nadzora nad porabo javnih sredstev niso varovani.
6. Glede vprašanja stranske udeležbe v postopku, ki ga je izpostavila tožeča stranka v prvostopenjski odločbi in se ob tem sklicevala na sodbo Upravnega sodišča RS I U 944/2015, je Informacijski pooblaščenec pojasnil, da je bila z novelo ZDIJZ-F umeščena določba a26.a člena, s katero je bila stranska udeležba v postopku po ZDIJZ omejena. V postopku z zahtevo za dostop do informacije javnega značaja ali ponovno uporabo je tako stranka postopka samo prosilec, če je predmet odločanja dostop do podatkov, za katere je z zakonom (v predmetni zadevi z 38. členom ZSPJS in prvo alinejo tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ) določeno, da so javni. Poleg tega pa prosilec ni zahteval podatkov več kot 3.500 zaposlenih, temveč (le) podatke o plačah 10 najvišje plačanih zdravnikov in 10 najvišje plačanih medicinskih sester, torej skupno podatke za 20 zaposlenih.
7. Tožeča stranka je zoper odločbo Informacijskega pooblaščenca vložila tožbo, v kateri navaja, da 38. člen ZSPJS sicer določa, da so plače javne, ne pa tudi, da je dostopen podatek o imenu in priimku javnega uslužbenca. Ta podatek je varovan in bi njegovo posredovanje pomenilo neutemeljen poseg v ustavno zagotovljeno pravico do zasebnosti zaposlenih pri zavezancu, ki se ji zgolj s tem, ker sodijo med javne uslužbence, niso avtomatično odrekli. Poleg tega je namen določbe 38. člena ZSPJS glede javnosti plač dosežen tudi brez posredovanja imena in priimka posameznika. Za posredovanje imen in priimkov vseh zaposlenih prosilec tudi ni izkazal in ne more izkazati posebnega interesa, kar vodi do sklepanja, da bi bila edina posledica posredovanja teh podatkov stigmatizacija zaposlenih v njihovem delovnem in zasebnem okolju. V kolikor je namen zahteve po posredovanju

—
—

poimenskega seznama javno izpostaviti posameznike in doseči odziv okolja, usmerjen proti konkretnim posameznikom, ki glede plačila odstopajo od splošnih pričakovanj, je po mnenju zavezanca takšno zahtevo potrebno šteti kot šikanozno oziroma pomeni zlorabo pravice do informacij javnega značaja in določbe 38. člena ZSPJS glede javnosti plač. To je dodaten razlog za zavrnitev zahteve, kot je predvideno v petem odstavku 5. člena ZDIJZ.

8. Po mnenju tožeče stranke bi poimensko razkritje izplačanih plač povzročilo motnje pri delovanju oziroma izvajanju dejavnosti, kar smiselno pomeni izjemo po 11. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ. Še posebej bi to predstavljalo motnjo v času soočanja zavezanca in zaposlenih z največjo zdravstveno krizo doslej, t. j. epidemijo nalezljive bolezni COVID-19. Na posreden način bi to imelo vpliv na potek delovnega procesa, saj bi bili zaposleni vsaj določeno obdobje namesto na svoje delo osredotočeni na odzive okolice glede javne objave njihovih plač. Morebitnemu odzivu okolice pa se posameznik ne more upreti in bo marsikdo dejansko prisiljen v svoji okolici pojasnjevati višino svoje plače, ne glede na to, da na to ni imel posebnega vpliva, ali pa trpeti odziv okolice. Posledično bo ogroženo zdravje in življenje ljudi, zaposlenih v UKC, pri čemer sta tudi medija prosilca že poročala o nasilnih dogodkih pred UKC pomladi 2021.
9. Tožeča stranka nadalje navaja, da je pritožba prosilca podpisana lastnoročno na način, da ni razvidno, kdo je podpisnik pritožbe. Meni, da bi zato morala tožena stranka pritožbo prosilca obravnavati kot nepopolno vlogo in jo v primeru, če je ta ne bi ustrezno dopolnil, zavreči. Vlogo po pošti, kot jo je prejel UKC dne 28. 4. 2021, lahko pošlje kdorkoli, identiteta prosilca pa tako ostane nejasna in nepotrjena, kar je ključno npr. v zvezi z uporabo odklonitvenih razlogov po petem odstavku 5. člena in 6. člena ZDIJZ.
10. Tožeča stranka zatrjuje tudi, da z dokumentom, ki bi podatke prikazal na način, kot je to zahteval prosilec, ne razpolaga, temveč je tabelo sestavila izrecno na zahtevo prosilca. Po njenem prepričanju pa je sicer ob smiselni uporabi drugega odstavka 5.a člena ZDIJZ tožena stranka tista, ki je listine, katerih izročitev ji je bila naložena, dolžna izročiti prosilcu.
11. Tožeča stranka še izpostavlja, da so skladno z enotno sodno prakso večji poseg v zasebnost dolžne trpeti zgolj javne (torej bolj medijsko prepoznavne) osebe, kot so npr. predsednik vlade, ministri, župani ipd. Kakšen je pomembnejši javni interes po razkritju osebnih podatkov posameznih zdravnikov in medicinskih sester v predmetni zadevi, ki prevlada nad ustavno pravico do varstva osebnih podatkov, pa niti prosilec niti tožena stranka nikjer ne pojasnita. Zgolj pavšalna navedba, da gre za izvajanje javne funkcije in porabo javnih sredstev, za tak poseg ne zadostuje, zlasti ob dejstvu, da je bila višina porabljenih javnih sredstev razkrita. Z razkritjem osebnih podatkov posameznikov bi lahko prišlo do posega v njihove pravice, zato bi jim tožena stranka morala v postopku priznati položaj

■
—
■

stranskega udeleženca, česar pa ni storila. V kolikor sodišče šteje, da iz ZDIJZ izhaja dolžnost zavezanca razkriti vse podatke, tudi o imenu in priimku posameznikov, pa naj sproži postopek pred Ustavnim sodiščem RS zaradi protiustavnosti navedenih določb ZDIJZ. Predlaga, da sodišče izpodbijano odločbo Informacijskega pooblaščenca kot nezakonito odpravi.

12. Tožena stranka v odgovoru na tožbo v celoti vztraja pri navedbah v izpodbijani odločbi in prereka vse tožbene navedbe ter sodišču predlaga, da tožbo zavrne. Navaja, da ji je tožeča stranka dne 29. 4. 2021 v pristojno reševanje odstopila pritožbo prosilca z dne 28. 4. 2021, ob tem pa je v spremnem dopisu navedla, da je pritožba dovoljena, pravočasna in vložena po upravičeni osebi. Tožeča stranka je torej tako zahtevo kot tudi pritožbo prosilca sama obravnavala kot formalno popolni vlogi, sedaj pa ji v zvezi s tem očita domnevne kršitve. Poudarja, da se ji v pritožbenem postopku ni pojavil dvom o identiteti vložnika, zato ni bila dolžna postopati po drugem odstavku 101. člena Uredbe o upravnem poslovanju in posebej preverjati njegove identitete. Prosilca je namreč zahtevo vložil po elektronski pošti, z elektronskega naslova medija, za katerega deluje kot novinar, kar je znano dejstvo, ki ga je mogoče preveriti na spletni strani navedenega medija, pritožbo pa je vložil pri tožeči stranki osebno, z navedbo vseh kontaktnih podatkov. Poleg tega je prosilcu na fizični naslov navedenega medija [REDACTED] dne 21. 5. 2021 osebno vročila izpodbijano odločbo, ki jo je na navedenem naslovu tudi fizično prevzel. Ob tem še dodatno izpostavlja, da je bil v času vložitve pritožbe že v veljavi Odlok o začasnih ukrepih za zmanjšanje tveganja okužbe in preprečevanja širjenja nalezljive bolezni COVID-19 v upravnih zadevah, ki v prvem odstavku 3. člena določa, da se lahko vloge v upravnem postopku vložijo po elektronski poti tudi brez varnega elektronskega podpisa s kvalificiranim potrdilom.
13. Tožena stranka navaja, da so informacije javnega značaja prosto dostopne vsakomur, tudi sicer pa delovanja medijev, ki informacije zahtevajo za potrebe novinarskega poročanja o pomembni temi v javnem interesu, ni mogoče šteti za šikanozno ravnanje. Tožeča stranka prav tako ni izkazala, da bi ugoditev zahtevi prosilca zanj predstavljala nesorazmerno breme, čeprav je bilo dokazno breme na njeni strani. Sicer pa mora vse zahtevane podatke tožeča stranka nedvomno voditi že na podlagi ZSPJS in Zakona o evidencah na področju dela in socialne varnosti, v skladu s katerim mora med drugim voditi evidenco o zaposlenih delavcih (13. člen) in evidenco o stroških dela (16. člen).
14. Tožena stranka pripominja, da je v obravnavani zadevi postopek na zahtevo prosilca tekkel po določbah Zakona o medijih (v nadaljevanju: ZMed), zato se ne uporablja definicija informacije javnega značaja iz 4. člena ZDIJZ, ampak definicija informacije za medije po 45. členu ZMed, ki je zastavljena širše, saj predvideva tudi odgovore na vprašanja. Poudarja še, da se dostop do podatkov o porabi javnih sredstev in v zvezi z delovnim razmerjem uslužbenca dovoli ne



glede na izjemo po 11. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, ker gre za absolutno javne podatke. Prosilec pa iz tega razloga tudi ni bil dolžan izkazati javnega interesa.

15. V skladu z drugim odstavkom 19. člena Zakona o upravnem sporu (v nadaljevanju: ZUS-1) je sodišče vročilo tožbo v odgovor stranki z interesom, prosilcu [REDACTED] ki pa odgovora na tožbo ni podala, niti ni v postopku opravila nobenih drugih procesnih dejanj.
16. Tožba ni utemeljena.
17. Predmet presoje v obravnavani zadevi je vprašanje, ali bi morala tožeča stranka prosilcu podatke o plačah posredovati na način, da bi bili iz dokumenta razvidni imena in priimki javnih uslužbencev, na katere se podatki o plači nanašajo, oziroma ali je podana katera od okoliščin za zavrnitev dostopa do informacije javnega značaja po določbah ZDIJZ.
18. V prvem odstavku 38. člena ZSPJS je določeno, da so plače v javnem sektorju javne, pri čemer so javnosti dostopni podatki o delovnem mestu, nazivu ali funkciji, o osnovnih plačah, o dodatkih ter delu plače za delovno uspešnost, razen dodatka za delovno dobo. Šesti odstavek 38. člena ZSPJS pa določa, da so ne glede na določbo prvega odstavka tega člena javnosti po postopku, ki ga ureja ZDIJZ, 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.
19. V skladu s 1. alinejo tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ se ne glede na določbe prvega odstavka tega člena dostop do zahtevane informacije dovoli, če gre za podatke o porabi javnih sredstev ali podatke, povezane z opravljanjem javne funkcije ali delovnega razmerja javnega uslužbenca, razen v primerih iz 1. in 5. do 8. točke prvega odstavka ter v primerih, ko zakon, ki ureja javne finance, ali zakon, ki ureja javna naročila, določata drugače.
20. Sodišče soglaša z razlogi, ki jih je v izpodbijani odločbi navedla tožena stranka, zato se skladno z drugim odstavkom 71. člena ZUS-1 v celoti sklicuje na utemeljitev v izpodbijani odločbi. Za odločitev v predmetni zadevi je odločilno, da imena in priimki javnih uslužbencev v povezavi z njihovimi plačami ne predstavljajo varovanih osebnih podatkov, ker je za njihovo posredovanje javnosti podana neposredna zakonska podlaga, in sicer šesti odstavek 38. člena ZSPJS. Sodna praksa je že večkrat¹ zavzela stališče, da so plače v javnem sektorju javne v smislu, da se lahko za vsakega javnega uslužbenca poimensko ve, kakšno plačo ima, razen zakonsko določenih omejitev. Presojo, da gre pri plačah javnih

¹ Tako npr. sodbi Upravnega sodišča RS I U 1847/2021-15 z dne 24. 8. 2022 in IV U 108/2021-19 z dne 15. 2. 2022 ter sodba in sklep Upravnega sodišča RS I U 944/2015 z dne 24. 11. 2016.

uslužbencev in funkcionarjev v povezavi z njihovimi imeni in priimki za javno dostopne podatke, je opravil že zakonodajalec, sodišču pa se ne poraja dvom v ustrežnost navedenih zakonskih določb, zato ni sprožilo postopka za oceno ustavnosti pred Ustavnim sodiščem RS.

21. Ker gre za javno dostopne podatke, ni potrebno izvajati t. i. testa javnega interesa niti presoјati obstoja pravnega interesa, saj so po postopku za dostop do informacij javnega značaja ti podatki dostopni vsakomur (prvi odstavek 1. člena ZDIJZ in prvi ter drugi odstavek 5. člena ZDIJZ), prav tako pa v postopek ni treba pritegniti posameznikov, na katere se osebni podatki nanašajo. V skladu s prvim odstavkom 26a. člena ZDIJZ je namreč v primeru, če je predmet odločanja dostop do podatkov, za katere je z zakonom določeno, da so javni, stranka postopka samo prosilec.
22. Po presoji sodišča ni podan nobeden od razlogov, zaradi katerih bi zahteva za posredovanje informacij javnega značaja predstavljala šikanozno zahtevo v smislu petega odstavka 5. člena ZDIJZ, že iz same zahteve pa je razvidno, da je zahtevo podala novinarka za izdelavo prispevka v zvezi z izplačili kriznih dodatkov za zdravstvene delavce, kar je vsekakor tema, ki je v javnem interesu. V zvezi s tem sodišče ugotavlja, da je tožena stranka v odgovoru na tožbo sicer navedla, da je v obravnavani zadevi postopek tekел po določbah ZMed, kar iz same odločbe ni razvidno, prav tako pa je tožena stranka tožeči stranki določila 31-dnevni rok za posredovanje zahtevanih podatkov in ne 5-dnevnega, kot je predvideno v desetem odstavku 45. člena ZMed. Ne glede na navedeno pa sodišče v izpodbijano odločbo v tem delu ni posegalo, saj tožeča stranka v tožbi tega ni uveljavljala niti navedeno dejstvo v ničemer ne vpliva na samo odločitev.
23. Glede na to, da gre za podatke o porabi javnih sredstev in podatke, povezane z delovnim razmerjem javnih uslužbencev, tudi ni relevantno, ali bi lahko posredovanje zahtevanih podatkov povzročilo motnje pri delovanju oziroma dejavnosti organa (izjema po 11. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ), ker se skladno s tretjim odstavkom 6. člena ZDIJZ dostop do zahtevane informacije dovoli ne glede na določbe prvega odstavka tega člena.
24. Sodišče nadalje ugotavlja, da so neutemeljene tudi tožbene navedbe, da pritožba ni podpisana oziroma da iz lastnoročnega podpisa ni razvidna identiteta podpisnika. V skladu s 1. točko prvega odstavka 101. člena Uredbe o upravnem poslovanju se lahko v postopkih z zahtevo za dostop do informacij javnega značaja vložil elektronska vloga brez kvalificiranega elektronskega podpisa. Skladno z drugim odstavkom tega člena pa v primeru dvoma, kdo je vložil vlogo, organ postopa po zakonu, ki ureja splošni upravni postopek, kot če vloga ni podpisana oziroma če dvomi v pristnost podpisa. V obravnavanem primeru je pooblaščenka tožeče stranke v dopisu z dne 29. 4. 2021, poslanim po elektronski pošti, s katerim je pritožbo posredovala Informacijskemu pooblaščenku, izrecno

zapisala, da je pritožba vložena s strani upravičene osebe, kar pomeni, da očitno ni imela dvoma v pristnost podpisa, iz pritožbe pa je razvidno, da je bila vložena v imenu prosilca [REDACTED] medtem ko je zahtevo za dostop do informacije javnega značaja po elektronski pošti v imenu navedenega prosilca posredovala [REDACTED]

25. Tožeča stranka je v tožbi sicer navajala, da z zahtevanimi podatki ne razpolaga in da je tabelo sestavila na izrecno zahtevo prosilca, vendar pa po presoji sodišča ni sporno, da zahtevani dokument, ki poleg podatkov o plačah 10 najboljše plačanih zdravnikov in 10 najboljše plačanih medicinskih sestrah v UKC Maribor za januar 2021 vsebuje navedbo imen in priimkov, obstaja, glede na to, da ga je tožeča stranka na zahtevo Informacijskega pooblaščenca le-temu tudi posredovala.
26. Upoštevajoč vse navedeno sodišče zaključuje, da so bile pri izdaji izpodbijane odločbe spoštovane relevantne določbe ZDIJZ, prav tako pa je dejanska in materialnopravna podlaga odločitve ustrezno obrazložena. Na podlagi prvega odstavka 63. člena ZUS-1 je zato sodišče tožbo kot neutemeljeno zavrnilo.
27. Sodišče je skladno s prvim odstavkom 59. člena ZUS-1 odločilo brez glavne obravnave, saj tožeča stranka v danem roku ni odgovorila na poziv sodišča², tožena stranka pa se je z dopisom z dne 12. 7. 2023 glavni obravnavi izrecno odpovedala. Prav tako je sodišče ocenilo, da relevantno dejansko stanje (t. j. vprašanje, ali dokument z imeni in priimki javnih uslužbencev, podatki o plačah katerih se zahtevajo, obstaja), ki je bilo podlaga za izdajo upravnega akta, med strankami ni bilo sporno, temveč je bilo sporno le vprašanje materialnega prava.

PRAVNI POUK:

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

Maribor, 28. julij 2023

Višja sodnica
Violeta Tručl, l.r.

Prejeto je soglasen z izvornikom
Priloge: [REDACTED]
[REDACTED] sodne osebe.



² Sodišče je na na podlagi prvega odstavka 279.a člena Zakona o pravdnem postopku (ZPP) v zvezi s prvim odstavkom 22. člena ZUS-1 tožečo stranko z dopisom z dne 11. 7. 2023, ki ga je tožeča stranka prejela dne 12. 7. 2023, pozvalo, naj v roku 5 dni sporoči, ali se strinja, da sodišče v zadevi odloči brez glavne obravnave. Obenem jo je poučilo, da če se v danem roku na ta poziv ne bo odzvala, bo sodišče odločilo brez izvedbe glavne obravnave, kakor tudi, da roki, ker gre za nujno zadevo po zakonu (četrti odstavek 10. člena Zakona o informacijskem pooblaščenca), tečejo tudi v času sodnih počitnic.