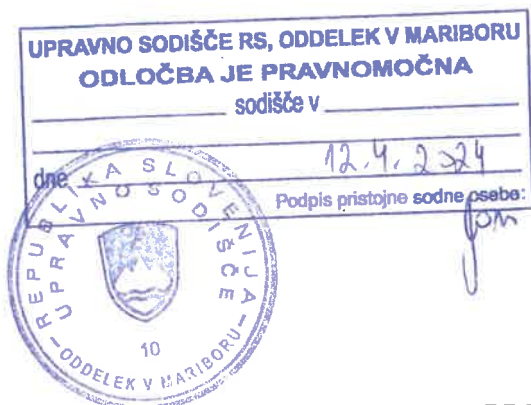




**R E P U B L I K A
S L O V E N I J A
U P R A V N O
S O D I Š Č E**

II U 431/2022-27



SODBA

V IMENU LJUDSTVA

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

v upravnem sporu tožeče stranke: _____ zoper toženo stranko: **REPUBLIKA SLOVENIJA**, ki jo zastopa Informacijski pooblaščenec, Dunajska cesta 22, Ljubljana,

ob sodelovanju stranke z interesom: **DOM STAREJŠIH OBČANOV GORNJA RADGONA d.o.o.**, Trate 40, Gornja Radgona, ki jo zastopata odvetnik mag. Iztok Drozdek in odvetnica Renata Jakič iz Ljubljane,

zaradi **dostopa do informacij javnega značaja**,

o **tožbi** zoper odločbo in sklep Informacijskega pooblaščenca št. 090-263/2022/7 z dne 26. 10. 2022,

izven naroka,

dne 12. aprila 2024

■
—
■

katerimi se dosega enak učinek, in sicer: - podatek o vrsti posla; - o pogodbenem partnerju, in sicer za pravno osebo: naziv ali firma, sedež, poslovni naslov in račun pravne osebe ter za fizično osebo: osebno ime in kraj bivanja; - pogodbeno vrednost in višino posameznih izplačil; - datum in trajanje posla in -enake podatke iz aneksa k pogodbi za obdobje od 13. 1. 2015 do 31. 7. 2022. Dom starejših občanov Gornja Radgona kot organ je izvajalec javne službe, poslovni subjekt pod prevladujočim vplivom osebe javnega prava in vpisan v registru zavezancev za dostop do informacij javnega značaja. Glede dela zahteve, ki se nanaša na časovno obdobje od 13. 1. 2015 do 31. 8. 2020, ki jo je toženec zavrzel, tožnica navaja, da je odločitev o zavrženju tega dela zahteve, iz razloga, ker je bilo o tem obdobju že pravnomočno odločeno z odločbo IP št. 090-69/2021/5 z dne 9.4.2021 v zvezi s sodbo Upravnega sodišča RS št. II U 114/2021-21 z dne 18. 5. 2022, napačna. Napačne so ugotovitve, da je bilo zahtevi tožnice z dne 23. 9. 2020 v tem delu v celoti ugodeno. Posredovani dokument, ki ga je organ Doma starejših občanov Gornja Radgona posredoval dne 24. 6. 2022 naslovljen „Pregled sklenjenih pravnih poslov za svetovalne storitve, odvetniške storitve, avtorske pogodbe in druge pravne posle, s katerimi se dosega enak učinek, za obdobje od 13. 1. 2015 do 31. 8. 2020“ namreč ne vsebuje podatkov v skladu z ZDIJZ in podatkov, ki jih je zahtevala tožnica kot prosilka. V devetih stolpcih na eni strani in četrte druge strani so navedeni dokumenti in podatki, ki pa niso bili priloženi, zato organ ni posredoval vseh dokumentov v skladu s pozivom Informacijskega pooblaščenca. Glede na to, da je organ posredoval dokument, iz katerega izhaja, da organ zahtevane podatke ima, jih pa ni posredoval, bi toženec moral uporabiti pooblastila, ki jih ima po zakonu, vendar tega ni storil in ni uporabil vseh možnosti, da bi tožnici zagotovil dostop do informacij javnega značaja, ki so absolutno dostopne. Tožnica do prejema dokumenta po pravnomočni sodbi Upravnega sodišča RS ni mogla vedeti, da ne bo prejela zahtevane dokumentacije, ko pa je prejela dokument za obdobje od 13. 1. 2015 do 31. 8. 2020, je bilo prepozno za sprožitev upravnega spora zoper odločbo Informacijskega pooblaščenca. Tudi po realizaciji sodbe Upravnega sodišča tožnica torej ni prejela vseh podatkov, ki jih je zahtevala, zato je zavrženje njene zahteve kot pravnomočno odločene, nepravilno in nezakonito.

3. Tožnica odločbo in sklep z dne 26. 10. 2022 v delu, v katerem se nanaša na časovno obdobje od 1. 9. 2020 do 31. 7. 2022 izpodbija z obrazložitvijo, da se ne strinja z ugotovitvijo v odločbi, da je organ že pripravil dokumente, ki so ustrezali zahtevi z dne 23. 9. 2020. Tožnica ni prejela podatkov, ki jih je v vlogi zahtevala, to je ni prejela podatkov o izdatkih organa za svetovalne storitve, odvetniške storitve, avtorske pogodbe in druge pravne posle, s katerimi se dosega enak učinek. Toženec je v odločbi ugotovil, da tožnica zahteva podatke, ki so prosto dostopna informacija javnega značaja, ni pa navedel, ali posredovan dokument vsebuje takšne informacije oziroma podatke, ki jih je zahtevala tožnica in do katerih je upravičena. Toženec ne navaja, ali je organ posredoval podatke, ki jih je zahtevala tožnica ali ji je posredoval zgolj navedeni pregled sklenjenih pravnih

poslov. Tožnica ni nikoli zahtevala preglednega dokumenta, zato je toženec tudi zahteval, da se mu posredujejo „vsi dokumenti“ in ne le pregled oziroma seznam sklenjenih poslov. Takšen pregled ni niti v skladu z ZDIJZ. Oba posredovana dokumenta, en za obdobje 13. 1. 2015 do 31. 8. 2020 in drugi za obdobje od 1. 9. 2020 do 31. 7. 2022 ne zagotavljata namena ZDIJZ, to je zagotoviti javnost in odprtost delovanja, omogočiti uresničevanje pravice fizičnih in pravnih oseb, da pridobijo informacije javnega značaja, prav tako ne zagotavljata pregleda o transparentnosti in odgovornem ravnanju pri upravljanju z javnimi sredstvi in s finančnimi sredstvi poslovnih subjektov pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava. Organ bi moral posredovati dokumente, zadeve, dosjeje, register, evidence ali dokumentarno gradivo, kij jih je zahteval prosilec. Glede na to, da toženec navaja, da je tožnica informacije že prejela, tožnica navaja še, da je upravičena do ponovno uporabe informacij javnega značaja, v skladu z ZDIJZ. Slednji namreč niti številčno niti časovno ne omejuje in prepoveduje ponovne uporabe informacij javnega značaja. Predlaga, da sodišče izpodbijano odločitev v celoti odpravi in zadevo vrne v ponovno odločanje. V dopolnitvi tožbe je nato tožnica popravila tožbeni predlog, saj je v osnovni tožbi izpadel zapis „in sklep“ Informacijskega pooblaščenca, v preostalem pa je vztrajala pri svojih navedbah. Pri slednjih je vztrajala tudi v svojih nadaljnjih vlogah.

Navedbe tožene stranke

4. Toženec je navedbe tožnice prerekal, vztrajal pri odločitvi sprejeti v odločbi in sklepu z dne 26. 10. 2022 in navajal, da je potrebno naprej preveriti pravočasnost vložene tožbe kot procesne predpostavke, saj iz odtisa stampiljke izhaja, da je tožnica tožbo vložila šele 29. 11. 2022, kar je prepozno. V pritožbenem postopku glede dostopa do informacij javnega značaja je toženec pristojen presoati zgolj vprašanje, ali gre za informacijo javnega značaja in če ta pri organu obstaja v materializirani obliki ter obstoj morebitnih izjem od dostopa. V njegovi presoji pa ni vprašanje zakonitosti in pravilnosti poslovanja organov in njihovih odločitev, zato o vprašanju, ali organ ponareja dokumente ni pristojen odločati. Del zahteve, ki se nanaša na obdobje 13. 1. 2015 do 31. 8. 2020 je toženec zavrzel, ker je bilo o tem že pravnomočno odločeno. Toženec je namreč pritožbi tožeče stranke ugodil in tožnici omogočila dostop do dokument „Pregled sklenjenih pravnih poslov za svetovalne storitve, odvetniške storitve, avtorske pogodbe in druge pravne posle, s katerimi se dosega enak učinek, za obdobje od 13. 1. 2015 do 31. 8. 2020“, navedeni dokument pa je organ tožnici že posredoval. Takšno odločitev je potrdilo tudi Upravno sodišče v sodbi opr. št. II U 114/2021-21 z dne 18. 5. 2022. Ker je torej vsebinsko enak zahtev bil že realiziran, bi z vsakršnim vsebinskim opredeljevanjem do pravnomočno rešene zadeve, toženec posegel v ustavnopravno varovana instituta pravnomočnosti in pravne varnosti. S takšnim procesnim postopanjem je toženec sledila tudi ustaljeni upravno sodni praksi. V zvezi z zahtevanimi informacijami javnega značaja od 1. 9. 2020 do 31. 7. 2022 pa je toženec organ, Dom starejših občanov Gornja Radgona d.o.o., pozval na

■
—
■

predložitev dokumentov, ki ustrezajo zahtevanim informacijam. Organ je na poziv toženke dostavil dokument „Pregled sklenjenih pravnih poslov za svetovalne storitve, odvetniške storitve, avtorske pogodbe in druge pravne posle, s katerimi se dosega enak učinek, za obdobje od 1. 9. 2020 do 31. 7. 2022“. V primeru, ko prosilci na podlagi zahteve za dostop do informacije javnega značaja, ne zahtevajo konkretno opredeljenih dokumentov, ampak informacije, ostaja v presoji organa, katere dokumente, ki vsebujejo zahtevane informacije, in z njim razpolagajo, prepoznajo kot dokumente, ki ustrezajo zahtevi prosilca. Toženec je preveril dokument „Pregled sklenjenih pravnih poslov za obdobje 1. 9. 2020 do 31. 7. 2022“ in ugotovil, da vsebuje vse zahtevane informacije. Tožnica je v zahtevi navedla, da zahteva „podatke o vseh izdatkih organa za...“ in ne da zahteva verodostojne knjigovodske listine, na podlagi katerih se lahko knjiži določen odhodek organa. Postopek za dostop do informacij javnega značaja je postopek na zahtevo stranke. Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP) v 128. členu določa, da sme v stvareh, v katerih je po zakonu ali po naravi stvari za začetek upravnega postopka in za sam postopek potrebna zahteva stranke, pristojni organ začeti in voditi postopek samo, če je taka zahteva podana. Upravni organ ne more na podlagi vložene vloge stranke odločati o tistem, česar stranka ni zahtevala, čeprav bi bil sicer morda za to pristojen. Relevantno je torej, katere informacije je prosilka v zahtevi zahtevala. Iz zahteve tožnice ne izhaja, da je zahtevala verodostojne listine, ampak podatke. V primeru, da bi se odločalo o dostopu do drugih listin, bi Informacijski pooblaščenec presegel zahtevek stranke in bi bila odločba v tem delu nična. Če stranka z informacijsko vrednostjo dokumenta za obdobje 13. 1. 2015 do 31. 8. 2020 ni zadovoljna, bi lahko podala zahtevek za dostop do informacij javnega značaja konkretnije formulirano in bi lahko zahtevala dostop do verodostojnih listin, vendar tega ni storila. V konkretnem primeru prav tako tožnica ni podala zahteve za ponovno uporabo informacij javnega značaja, ampak klasično zahtevo za dostop do informacij javnega značaja, zato je tožnično sklicevanje na zakonsko ureditev ponovne uporabe informacij javnega značaja brezpredmetno. Izpodbijana odločitev z dne 26. 10. 2022 je tako pravilna in zakonita, toženec se je izrecno odpovedal pravici do glavne obravnave in sodišču predlagal, da tožbo v celoti zavrne.

Navedbe stranke z interesom

5. Na podlagi drugega odstavka 19. člena Zakona o upravnem sporu (ZUS-1) je sodišče tožbo vročalo Domu starejših občanov Gornja Radgona d.o.o. kot stranki z interesom. Ta je tožbi nasprotovala in navajala, da je potrebno tožbo zavreči, saj tožba ni vložena pravočasno, tožnica pa je tožbo dopolnila na način, da je tožbo spremenila, kar pa je storila prepozno in podani pogoji za zavrženje. Pravilna je odločitev toženke o zavrženju dela zahteve, ki se nanaša na že pravnomočno odločeno stvar. Učinki pravnomočnosti so že nastopili, zato je tudi iz tega razloga tožbo potrebno zavreči. Sicer pa se v celoti pridružuje navedbam

vsebovnim v odgovoru na tožbo, ki naj jih sodišče šteje tudi kot del trditvene podlage odgovora na tožbo stranke z interesom.

Odločitev brez glavne obravnave

6. V predmetni zadevi je sodišče odločilo brez glavne obravnave, saj dejansko stanje, ki je podlaga za sprejem odločitve sodišča ni bilo sporno in ga torej ni bilo potrebno dopolnjevati (prvi odstavek 59. člena ZUS-1). Predmet presoje v predmetni zadevi so namreč izključno pravna vprašanja, in sicer vprašanje o institutu pravnomočno odločene stvari ter ali dokumentacija, ki jo je organ posredoval oziroma katerega posredovanje mu je toženec naložil, predstavlja informacijo javnega značaja z vidika določil ZDIJZ. Sporna so torej izključno pravna vprašanja. V takem primeru prvi odstavek 59. člena ZUS-1 daje sodišču izrecno pooblastilo, da lahko o zadevi odloči tudi brez glavne obravnave. Hkrati koncentracija postopka na pravna vprašanja predstavlja tudi dopustno izjemo od izvedbe glavne obravnave v skladu s prvim odstavkom 6. člena Evropske konvencije o človekovih pravicah (EKČP) po judikaturi Evropskega sodišča za človekove pravice (ESČP).¹

Procesne predpostavke

7. Ker toženec in stranka z interesom v okviru svojih navedb ugovarjata, da tožnica tožbe ni vložila oziroma dopolnila pravočasno in da jo je iz teh razlogov potrebno zavreči, je sodišče najprej presojalo pravočasnost tožbe in dopustnost dopolnitve tožbe, ki jo je tožnica podala z vlogo z dne 30. 11. 2022.
8. Upravni spor se začne s tožbo ali z drugim pravnim sredstvom, če zakon tako določa (26. člen Zakona o upravnem sporu, ZUS-1). Rok za vložitev tožbe je 30 dni od vročitve upravnega akta, s katerim je bil končan postopek (prvi odstavek 28. člena ZUS-1), pri tem pa se tožba vложи pri pristojnem sodišču neposredno pisno ali pa se mu pošlje po pošti (prvi odstavek 29. člena ZUS-1). Šteje se, da je bila tožba vložena pri sodišču na tisti dan, ko je bila priporočeno oddana na pošto (drugi odstavek 29. člena ZUS-1).
9. Iz upravnega spisa izhaja, da je bila odločba in sklep št. 090-263/2022/7 z dne 26. 10. 2022 tožnici osebno vročena dne 28. 10. 2022 (podpis tožnice na vročilnici). Rok za vložitev tožbe je začel teči naslednji dan po vročitvi in se je iztekel dne 28. 10. 2022 (zadnji dan roka, dne 27. 10. 2022, je bila nedelja, zato se rok izteče prvi naslednji delovni dan, 111. člena Zakon o pravdnem postopku (ZPP) v zvezi v prvim odstavkom 22. člena ZUS-1).
10. Tožnica je tožbo vložila priporočeno po pošti dne 26. 11. 2022 (kot to izhaja iz dohodne štampljke odtisnjene na tožbi in kuverte, v kateri se je nahajala tožba

¹ ESČP, Ramos Nunes de Carvalho e Sá proti Portugalski z dne 6. 11. 2018, 190. točka obrazložitve; VSRS sodba opr. št. X Ips 11472020 z dne 17. 11. 2020.

(spis, list. št. 1 in 7 in k njej pripeta kuverta)). Ker se šteje, da je bila tožba vložena pri sodišču na tisti dan, ko je bila priporočeno oddana na pošto, je bila torej tožba vložena pred iztekom 30 dnevne roka za vložitev tožbe in torej pravočasno. Drugačne navedbe toženca in stranke z interesom so neutemeljene.

11. Prav tako so neutemeljene navedbe stranke z interesom, da bi bilo tožbo tožnice potrebno zavreči, zato ker je tožbo po izteku roka za tožbo dopolnila na način, da je spremenila tožbeni predlog, slednje pa vselej predstavlja spremembo tožbe.
12. Iz pravočasno vložene tožbe nedvoumno izhajajo, da tožnica s tožbo zahteva presojo zakonitosti upravnega akta - odločbe in sklepa toženca z dne 26. 10. 2022. To tožnica večkrat navedene tako v sami tožbi, kot tudi v njenem uvodu. Tudi sicer pa je iz vsebine tožbe jasno razvidno, kateri upravni akt izpodbija. V tožbenem predlogu je sicer tožnici resda prišlo do napačnega zapisa izpodbijane odločbe (navedeno „Odločba“ namesto pravilno „Odločba in sklep“), kar pa je tožnica z dopolnitvijo tožbe ustrezno popravila. Po presoji sodišča, glede na to, da je iz same vsebine tožbe očitno in nedvoumno kateri upravni akt tožnica izpodbija, gre v konkretnem primeru le za popravo pomote, ki se je tožnici pripetila (napačni zapis izpodbijane odločitve v tožbenem predlogu). Tudi v primeru, da bi sodišče štelo, da je tožnica z dopolnitvijo tožbe dejansko spremenila tožbo, pa je takšna sprememba dovoljena, saj lahko tožnik do odločitve sodišča prve stopnje svojo tožbeno zahtevo spremeni in prilagodi, če s tem ne zahteva nekaj več od tistega, kar je v tožbi že zahteval, ter ne poseže v dele upravne odločbe, ki so že postali pravnomočni.² V konkretnem primeru tožnica s spremembo ni zahtevala več od tistega, kar zahteva v osnovni tožbi (iz vsebine tožbe je očitno, da izpodbija odločitev z dne 26. 10. 2022 v celoti), s spremembo pa tudi ni posegla v morebitne pravnomočne dele upravne odločbe (slednja ni postala pravnomočna v nobenem delu, saj jo tožnica izpodbija v celoti), zato je takšna sprememba v celoti dopustna.
13. Ker je tožba tožnice pravnomočna in dovoljena, jo je sodišče v nadaljevanju presojalo po vsebini.

Sodna presoja

14. Tožba ni utemeljena.
15. 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

² Kerševan, E. (Ur.), Zakon o upravnem sporu s komentarjem, GV Založba, Ljubljana, 2019, str. 175 in VSRS opr. št. I Up 159/2015 z dne 20. 1. 2016.

vsebino izreka in obrazložitev odločbe, ali se jo da preizkusiti (tretji odstavek 27. člena ZUS-1).³

16. Sodišče se z dejanskimi in pravnimi ugotovitvami toženca kot organa strinja in njegove razloge iz izpodbijane odločbe povzema kot svoje v smislu drugega odstavka 71. člena ZUS-1, ob tem pa glede na tožbena zatrjevanja še dodaja:
17. V predmetni zadevi ni sporno, da je _____ v času izdaje izpodbijane odločitve 49% lastnica Doma starejših občanov Gornja Radgona (v tem postopku stranka z interesom). Občina Gornja Radgona je 51% lastnica omenjene pravne osebe. Navedena pravna oseba je tako pod neposrednim vplivom lokalne skupnosti (občine Gornja Radgona, ki je 51% lastnik), zato gre za poslovni subjekt pod prevladujočim vplivom osebe javnega prava, ki je zavezanec za informacije javnega značaja. Prav tako med strankami ni sporno, da je Dom starejših občanov Gornja Radgona vpisan v register zavezancev za informacije javnega značaja (3.b člen Zakona o dostopu do informacij javnega značaja, ZDIJZ).
18. Glede na pretekle postopke pred Informacijskim pooblaščencom in pred Upravnim sodiščem RS (upravni spor, ki se je vodil pod opr. št. II U 114/2021) med strankami tudi ni več sporno, da je tožnica od Doma starejših občanov Gornja Radgona kot zavezanca za informacije javnega značaja zahtevala informacije, ki sodijo v skupino informacij javnega značaja po prvi alineji 4.a člena ZDIJZ, in to v tisto skupino, ki je po tretjem odstavku 6.a člena ZDIJZ absolutno dostopna (zahtevani so bili podatki o vseh izdatkih Doma starejših občanov Gornja Radgona za svetovalne storitve, odvetniške storitve, avtorske pogodbe in druge pravne posle, s katerimi se dosega enak učinek). Stranke se strinjajo tudi, da je zavezanec tožnici na podlagi odločbe Informacijskega pooblaščenca št. 090-69/2021/5 z dne 9. 4. 2021 potrjene s strani Upravnega sodišča RS v sodbi opr. št. II U 114/2021-21 z dne 18.5. 2022, posredoval informacije javnega značaja za obdobje 13. 1. 2015 do 31. 8. 2020 v dokumentu „Pregled sklenjenih pravnih poslov za svetovalne storitve, odvetniške storitve, avtorske pogodbe in druge pravne posle, s katerimi se dosega enak učinek za obdobje 13. 1. 2015 do 31. 8. 2020“. V izreku odločbe je bilo izrecno navedeno, da mora zavezanec tožnici posredovati točno tak dokument (v izreku je bilo določeno, da je dolžan „...posredovati fotokopijo dokumenta z naslovom „Pregled sklenjenih pravnih poslov za svetovalne storitve, odvetniške storitve, avtorske pogodbe in druge pravne posle, s katerimi se dosega enak učinek, za obdobje od 13. 1. 2015 do 31. 8. 2020“), kar je zavezanec tudi storil. Tudi v izpodbijani odločitvi je toženec naložil zavezancu, da tožnici v roku 31 dni od vročitve odločbe posreduje dokument „Pregled sklenjenih pravnih poslov za svetovalne storitve, odvetniške storitve, avtorske pogodbe in druge pravne posle, s katerimi se dosega enak učinek, za obdobje 1. 9. 2020 do 31. 7. 2022“.

³ Enako Kerševan E. (ur.), Zakon o upravnem sporu (ZUS-1) s komentarjem, cit. zgoraj, str. 266, točka 5. in 7.



19. Nasprotno pa je med strankami sporno, ali takšen pregled (seznam) sklenjenih pravnih poslov predstavlja ustrezno informacijo javnega značaja (tožnica trdi, da so ti podatki pomanjkljivi in da nikoli ni zahtevala takšnega seznama, ampak vse dokumente vezane na te vrste pravnih poslov) in ali je upravni organ pravilno zavrzel zahtevo tožnice, ki se nanaša na časovno obdobje od 13. 1. 2015 do 31. 8. 2020 iz razloga pravnomočno razsojene stvari.

Glede zavrženja zahteve, ki se nanaša na časovno obdobje od 13. 1. 2015 do 31. 8. 2020

20. Iz upravnega spisa v zadevi št. 090-69/2021 izhaja, da je tožnica dne 23. 9. 2020 na Dom starejših občanov Gornja Radgona d.o.o. naslovila „Zahtevo o dostopu do informacij javnega značaja“, v okviru katere je zahtevala, da se ji kot informacije javnega značaja posredujejo „...izdatki Doma starejših občanov Gornja Radgona d.o.o. za svetovalne storitve, odvetniške storitve, avtorske pogodbe in druge pravne posle s katerimi se dosega enak učinek, in sicer: podatke o vrsti posla; o pogodbenem partnerju, in sicer za pravno osebo: naziv ali firma, sedež, poslovni naslov in račun pravne osebe ter za fizično osebo: osebno ime in kraj bivanja; pogodbeno vrednost in višino posameznih izplačil; datum in trajanja posla in enake podatke iz aneksa k pogodbi.“ Podatke je zahtevala za obdobje od 13. 1. 2015 do 31. 8. 2020 v fotokopiji ali elektronskem zapisu. Prošnjo za posredovanje informacij javnega značaja je zavezanec zavrnil, njegovo odločitev pa je toženec z odločbo št. 090-69/2021/5 z dne 9. 4. 2021 odpravil in organu naložil, da tožnici posreduje fotokopijo dokumenta z naslovom „Pregled sklenjenih pravnih poslov za svetovalne storitve, odvetniške storitve, avtorske pogodbe in druge pravne posle, s katerimi se dosega enak učinek, za obdobje 13. 1. 2015 do 31. 8. 2020“. Takšno odločitev je potrdilo tudi Upravno sodišče RS s sodbo opr. št. II U 114/2021-21 z dne 18. 5. 2022, ko je tožbo Doma starejših občanov Gornja Radgona zavrnilo kot neutemeljeno.
21. Nadalje pa je iz upravnega spisa št. 090-263/2022 ter „Zahteve o dostopu do informacij javnega značaja“ z dne 1. 8. 2022 (priloga A4) razvidno, da je tožnica dne 1. 8. 2022 pri Domu starejših občanov Gornja Radgona ponovno vložila zahtevo za dostop do informacij javnega značaja, v kateri je znova zahtevala podatke o vseh izdatkih organa za svetovalne storitve, odvetniške storitve, avtorske pogodbe in druge pravne posle, s katerimi se dosega enak učinek, vendar z razliko, da je te podatke zahtevala za obdobje od 13. 1. 2015 do 31. 7. 2022 (razen časovnega obdobja sta zahtevi po vsebini identični).
22. Zahtevi z dne 23. 9. 2020 in z dne 1. 8. 2022 se torej v delu, v katerem se nanašata na informacije javnega značaja za obdobje od 13. 1. 2015 do 31. 8. 2020 prekrivata (sta identični).
23. Drugi odstavek 15. člena ZDIJZ glede postopkovnih pravil, ki jih ZDIJZ ne ureja, napoltuje na subsidiarno uporabo določb Zakona o upravnem postopku (ZUP).

■ ■
— —
■ ■

Skladno s četrto točko prvega odstavka 129. člena ZUP organ *a limine* zavrže zahtevo, če se o isti upravni zadevi že vodi upravni ali sodni postopek, ali je bilo o njej že pravnomočno odločeno, pa je stranka z odločbo pridobila kakšne pravice, ali so ji bile naložene kakšne obveznosti. Enako ravna tudi, če je bila izdana zavrnilna odločba in se dejansko stanje ali pravna podlaga, na katero se opira zahtevki, ni spremenilo. Do zavrženja po četrti točki prvega odstavka 129. člena ZUP bo torej prišlo predvsem v primerih istovrstnih ponavljajočih se zahtev istega prosilca, če se dejansko in pravno stanje med posameznimi zahtevami ni v ničemer spremenilo.⁴

24. Sodišče na podlagi zgoraj obrazloženega nespornega dejanskega stanja in podatkov upravnih spisov zaključuje, da je bilo o zahtevi tožnice za podatke o izdatkih organa za svetovalne storitve in druge pravne posle za obdobje 13. 1. 2015 do 31. 8. 2020 pravnomočno odločeno z odločbo toženca št. 090-69/2021 z dne 9. 4. 2021, tožnica pa je bil takšen dokument tudi posredovan.
25. Dejansko stanje in pravna podlaga se med eno in drugo zahtevo za dostop do informacij javnega značaja v zvezi s podatki za obdobje med 13. 1. 2015 do 31. 7. 2020 nista spremenila (oziroma tožnica vsaj ne uspe izkazati, da bi se spremenila, spremembe dejanskega stanja in pravne podlage pa ni zaznalo niti sodišče). Ker je bilo tako o tožnični zahtevi za posredovanje podatkov za to obdobje ugodeno in ji je bila priznana pravica do dostopa do dokumenta, ki ji je tudi bil že posredovan, ponovno odločanje v tem oziru ni dovoljeno (materialna pravnomočnost). Odločitev toženca o zavrženju zahteve je zato po presoji sodišča pravilna in utemeljena.⁵
26. V zvezi z navedbami tožnice, ki se nanašajo na vsebino posredovanih informacij v obliki „Pregleda sklenjenih pravnih poslov za svetovalne storitve, odvetniške storitve, avtorske pogodbe in druge pravne posle, s katerimi se dosega enak učinek za obdobje od 13. 1. 2015 do 31. 8. 2020“, ko ta navaja, da so podatki nepopolni in nepregledni ter ne gre za ustrezne informacije javnega značaja, sodišče dodaja še, da se do teh navedb, glede na to, da procesne predpostavke za obravnavanje zahteve tožnice v tem delu niso bile izpolnjene, toženec ni rabil opredeljevati, opredeliti pa se ne rabi niti sodišče. Obstoje procesnih predpostavk je namreč predpogoj za presojo zahtev po vsebini: v kolikor prve niso izpolnjene, do vsebinske presoje ne pride. Ob tem sodišče pripominja še, da četudi bi se opredeljevalo do ustreznosti posredovanih informacij javnega značaja za obdobje 13. 1. 2015 do 31. 8. 2020, bi zanje veljalo enako stališče kot za pregledni dokument za obdobje 1. 9. 2020 do 31. 7. 2022, ki je izhaja iz nadaljevanja te sodbe.

Glede zahteve, ki se nanaša na obdobje od 1. 9. 2020 do 31. 7. 2022

4 Pirc Musar N., Kraigher Mišič N. (ur), Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ) s komentarjem, uradni list, Ljubljana 2017, str. 310.

5 Enako UPRS sodba opr. št. III U 136/2022-19 z dne 11. 11. 2022.

- —
■
27. V izpodbijani odločbi je toženec Domu starejših občanov Gornja Radgona naložil, da v roku 31 dni tožnici posreduje fotokopijo dokumenta „Pregled sklenjenih pravnih poslov za svetovalne storitve, odvetniške storitve, avtorske pogodbe in druge pravne posle, s katerimi se dosega enak učinek, za obdobje 1. 9. 2020 do 31. 7. 2022,“ saj zavezanec dostopa do teh informacij do trenutka izdaje izpodbijane odločbe tožnici ni omogočil (navedeno med strankami ni sporno).
28. Tožnica odločitev z dne 26. 10. 2022 izpodbija z obrazložitvijo, da nikoli ni zahtevala seznama (tabele) sklenjenih pravnih poslov (ta dokument bi lahko bil del posredovane dokumentacije), temveč je zahtevala vse dokumente vezane na navedene pravne posle, saj s posredovanjem seznama pravnih poslov ni dosežen osnovni namen ZDIJZ o odprtosti, transparentnosti in odgovornem ravnanju pri upravljanju z javnimi sredstvi in s finančnimi sredstvi poslovnih subjektov pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava na eni strani ter uresničevanjem pravice prosilca do informacij javnega značaja na drugi.
29. Upoštevajoč 6. a člen ZDIJZ se ne glede na določbe prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, ki določa enajst izjem od dostopa do zahtevanih dokumentov, zaradi katerih lahko organ v celoti ali delno zavrne zahtevo prosilca, dostop do zahtevane informacije javnega značaja poslovnih subjektov pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava dovoli, če gre za osnovne podatke o sklenjenih pravnih poslih, ki se nanašajo na pridobivanje, razpolaganje ali upravljanje s stvarnim premoženjem poslovnega subjekta ali izdatke poslovnega subjekta za naročilo blaga, gradenj, agentskih, svetovalnih ali drugih storitev ter sponzorskih, donatorskih in avtorskih pogodb in drugih pravnih poslov, s katerimi se dosega enak učinek (pravni posli iz prve alineje prvega odstavka 4.a člena ZDIJZ), in sicer: - podatek o vrsti posla;- o pogodbenem partnerju, in sicer za pravno osebo: naziv ali firma, sedež, poslovni naslov in račun pravne osebe ter za fizično osebo: osebno ime in kraj bivanja;- pogodbeno vrednost in višina posameznih izplačil;- datum in trajanje posla in - enaki podatki iz aneksa k pogodbi. Kot že obrazloženo, ti osnovni podatki predstavljajo absolutno dostopne podatke, če se nanašajo na pravne posle, ki obsegajo donatorske, sponzorske, svetovalne, avtorske ali druge intelektualne storitve ali druge posle s katerimi se dosega enak učinek (tretji odstavek 6.a člena), sicer pa zanje velja izjema, po kateri lahko zavezanci zavrnejo dostop tudi do teh osnovnih podatkov o poslih, če izkažejo, da bi razkritje huje škodovalo njihovem konkurenčnemu položaju na trgu.⁶ Odločba, katere zakonitost in pravilnost se presoja v tem postopku, tožnici ni omejila dostopa do podatkov o poslih te vrste, temveč je zavezancu naložila njihovo posredovanje tožnici. Se pa slednja ne strinja z vsebino posredovanih informacij javnega značaja po vsebini: iz tožbene naracije namreč izhaja, kot že obrazloženo, da bi ji zavezanec moral posredovati vse dokumente vezane na omenjene pravne posle in njihove izdatke in ne zgolj seznama pravnih poslov, ki ga nikoli ni zahtevala.

⁶ UPRS sodba opr. št. I U 1224/2019-15 z dne 29. 8. 2022.

-
30. Postopek za dostop do informacij javnega značaja je postopek, ki se začne na predlog stranke. Organi, ki v tem postopku odločajo, so na zahtevek stranke vezani. ZUP namreč v 128. členu določa, da sme v stvareh, v katerih je po zakonu ali po naravi stvari za začetek upravnega postopka in za sam postopek potrebna zahteva stranke, pristojni organ začeti in voditi postopek samo, če je taka zahteva podana. V tem oziru ni mišljena le formalna zahteva (vloga stranke za začetek postopka), pač pa tudi zahteva v materialnem smislu, torej zahteva, ki vsebuje določen predlog ali zahtevek, kako naj upravni organ odloči v upravni zadevi. Stranka je torej tista, ki s svojo voljo določi okvir odločanja v upravnem postopku. Upravni organ ne more na podlagi vložene vloge stranke odločati o tistem, česar stranka ni zahtevala, čeprav bi bil sicer za to morda pristojen.⁷
31. Iz zahteve za dostop do informacij javnega značaja, ki jo je vložila tožnica dne 1. 8. 2022 nedvoumno izhaja, da se je zahtevek glasil, naj zavezanec, Dom starejših občanov Gornja Radgona, posreduje „podatke o vseh izdatkih...“. Na podlagi takšne zahteve je informacijski pooblaščenec po 10. členu Zakona o informacijskem pooblaščenca (ZinfP) (med drugim) pozval zavezanca na posredovanje vseh dokumentov, ki jih je zahtevala tožnica, in sicer za vse izvajalce, ki so izvajali storitve svetovanja, odvetniške storitve, storitve po avtorskih pogodbah in druge pravne posle, s katerimi se dosega enak učinek (upravni spis, dopis toženca št. 090-263/2022/2 z dne 13. 9. 2022). Na podlagi poziva je zavezanec tožencu dne 22. 9. 2022 posredoval pojasnila glede vložene pritožbe, glede dokumentacije vezane na pravne posle pa je priložil dokument „Pregled sklenjenih pravnih poslov za svetovalne storitve, odvetniške storitve, avtorske pogodbe in druge pravne posle, s katerimi se dosega enak učinek, za obdobje od 1.9.2020 do 31. 7. 2022“. Druga dokumentacija ni bila predložena.
32. Dokument „Pregled sklenjenih pravnih poslov za obdobje od 1. 9. 2020 do 31. 7. 2022“ po svoji vsebini predstavlja tabelo (seznam), v katerem se nahajajo podatki o vrsti posla (pogodbeni partner, pogodbene vrednosti in višina posameznih izplačil, datum in trajanje pogodbe). Enaki podatki so navedeni za anekse k posameznim pogodbam. Tabela nato loči med odvetniškimi storitvami in drugimi pravnimi posli, ki jih razdela po izdatkih (višina izplačil in datumi pravnega posla). Iz takšnega seznama so po presoji sodišča v celoti razvidni podatki oziroma informacije javnega značaja, ki jih je prosilka (tožnica) zahtevala. Tožnica je namreč zahtevala dostop do podatkov o pravnih poslih, ne pa konkretizirano posamezne vrste dokumenta (pogodbo, račun, verodostojne listine, priloge, ki bi iz teh poslov izvirale). Gre za dvojne različnih (vrst) dokumentov.
33. Posredovani podatki po presoji sodišča ustrezajo informacijam javnega značaja, ki jih predvideva zakonska določba 6.a člena ZDIJZ. Slednja določa, da so informacije javnega značaja „osnovni podatki o pravnih poslih“. Iz jasne

⁷ Kerševan E., Kovač P. (ur.), Komentar Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP), Uradni list RS, Ljubljana 2020, II. knjiga, str. 24



zakonske določbe torej izhajajo obveznost posredovanja informacije o vrsti pravnega posla, ne pa tudi že samega opisa konkretnega pravnega posla ali celo navedbe konkretnega predmeta pogodbe,⁸ še manj pa predložitev vseh dokumentov (pogodb, opravljenih storitev svetovanja itd) ali verodostojnih listin, za kar se v konkretnem primeru zavzema tožnica. Pritrditi je stališču toženca v izpodbijani odločbi in sklepu z dne 26. 10. 2022, da v kolikor tožnica z informacijsko vrednostjo informacij na podlagi svoje splošne zahteve, ko je zahtevala „podatke o vseh izdatkih...“, ni zadovoljna, ima možnost podaje nove, konkretnije in bolj natančne zahteve, v oziru katere lahko zahteva dostop do konkretno opredeljenih dokumentov izvirajočih iz pravnih poslov, katerih osnovne informacije je pridobila na podlagi dokumenta „Pregled sklenjenih pravnih poslov za obdobje od 13. 1. 2020 do 31. 7. 2022“ (med strankami ni sporno, da je na podlagi izpodbijane odločitve z dne 26. 10. 2022 zavezanec Dom starejših občanov Gornja Radgona po izdaji odločbe, dne 28. 11. 2022, tožnici takšen dokument posredoval).

34. Glede na to, da je bila tožnica tista, ki je s svojo (dokaj splošno) zahtevo začrtala okvir odločanja v upravnem postopku,⁹ zavezanec pa je tožencu posredoval izključno dokument „Pregled sklenjenih pravnih poslov“, ki pa po vsebini zajema vse podatke, ki jih je tožnica zahtevala, upravni organ po presoji sodišča ni mogel odločiti drugače kot je odločil, t.j. da je zavezancu naložil posredovanje preglednega dokumenta oziroma seznama sklenjenih pravnih poslov tožnici. S tem je zavezancu naložil posredovanje vse dokumentacije, ki jo je prejel od zavezanca, prosilki (tožnici). Ker je takšen dokument po vsebini vseboval vse podatke, za katere je prosila tožnica, prav tako je vsebinsko ustrezal določilu &a členu ZDIJZ, v okviru svojih pristojnosti toženec ni bil dolžan pozivati zavezanca za dodatne podatke ali verodostojne listine. Izpodbijana upravna odločba je v tem oziru po presoji sodišča zato pravilna in zakonita. V kolikor tožnica želi natančnejše podatke o vsebini pravnih poslov ter na njihovih podlagi izstavljenih verodostojnih listin mora zanje zaprositi zavezanca za dostop do informacij javnega značaja, ki bo odločil o njihovem posredovanju skladno z ZDIJZ. Enako velja za podatke o sklenjenih pravnih poslih za obdobje 13. 1. 2015 do 31. 7. 2020.
35. Presoje zlorabe pravice do dostopa do informacij javnega značaja ali šikanoznega ravnanja, do katerega se je v izpodbijani odločbi in sklepu z dne 26. 10. 2022 prav tako opredelil toženec, tožnica v upravnem sporu ni izpodbijala, sodišče pa se v tem oziru strinja z obrazložitvijo upravnega organa in jo v celoti povzema kot pravilno in utemeljeno. S tem v zvezi sodišče še pripominja, da je glede na upravno sodno prakso v zvezi z uporabo petega odstavka 5. člena ZDIJZ mogoče govoriti o zlorabi pravice ali pa o zahtevi šikanoznega značaja predvsem v odnosu prosilca do zavezanca in sicer, če bi šlo za situacije, s katerimi bi želel prosilec organu škodovati na primer z žalitvami, z vlaganjem velikega števila zahtev in z

8 Pirc Musar N., Kraigher Mišič N. (ur), Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ) s komentarjem, uradni list, Ljubljana 2017, str. 229.

9 UPRS sodba opr. št. III U 1/2016 z dne 6. 1. 2017.

zahtevami za dostop do velikega obsega informacij ali če bi šlo za prekomerno zasipavanje zavezanca z delom in s tem za oviranje pri opravljanju nalog in podobno. Zakonski znaki zlorabe pravice do dostopa do informacije javnega značaja v konkretnem primeru niso podani. Obe zahtevi (z dne 23. 9. 2020 in 1. 8. 2022) tožnice sta sicer v bistvenem podobni, vendar obe zapisani povsem v nevtralnem tonu, korektni in nista žaljivi. Motivi prosilca za dostop do informacij javnega značaja, v kolikor prosilec ne zlorablja pravice in ravna šikanozno, niso pravno relevantni. Dostop do dokumentov na podlagi določb ZDIJZ se namreč nikoli ne presoja z vidika okoliščin posameznika, temveč z vidika vsebine samih informacij, zato je bistveno zgolj, ali gre za informacije, ki so prosto – javno dostopne vsakomur.¹⁰

36. V konkretnem primeru tudi ne gre za ponovno uporabo informacij javnega značaja, kot se zavzema tožnica, saj slednja po definiciji tretjega odstavka 4. člena ZDIJZ pomeni uporabo informacij javnega značaja s strani oseb ali pravnih oseb za pridobitne ali nepridobitne namene razen za prvotni namen v okviru javne naloge, zaradi katerega so bili dokumenti izdelani. Z razliko od instituta dostopa do informacij javnega značaja, ki izhaja iz temeljne ustavne pravice vedeti ter ima v osnovi nadzorno in demokratično funkcijo, ponovna uporaba zasleduje predvsem gospodarsko funkcijo informacij javnega značaja. Poenostavljeno gre za oplemenitenje, nadgradnjo informacij oziroma surovih podatkov z dodano vrednostjo, ko so na primer različne statistične analize, povezovanje različnih (zbirk) podatkov, interoperabilnost, izdelava spletnih aplikacij, vizualizacija itd.¹¹
37. Upoštevajoč zgoraj obrazloženo definicijo pojma ponovne uporabe informacij javnega značaja, po presoji sodišča v obravnavanem primeru tako ne gre za ponovno uporabo informacij javnega značaja, ampak za klasično zahtevo za dostop do informacij javnega značaja. Drugačne navedbe tožnice niso utemeljene.
38. Izpodbijana odločba je po presoji sodišča pravilna in zakonita, upravni organ je svojo odločitev obrazložil na način, da so jasno razvidni razlogi odločitve in preudarki, ki so upravni organ vodili pri odločanju, upravno odločbo pa je bilo tako mogoče ustrezno preizkusiti. Upravni organ je pravilno uporabil materialno pravo, iz upravnega spisa pa tudi ne izhaja, da bi upravni organ v postopku odločanja kakšno bistveno kršitev določb postopka, na katero sodišče pazi po uradni dolžnosti. Tako je po presoji sodišča izpodbijani upravni akt pravilen in utemeljen na zakonu, upravni organ je svojo odločitev obrazloženo utemeljil, postopek je bil izveden pravilno in zakonito, sodišče pa se z razlogi organa strinja in jih v izogib ponavljanju posebej ne navaja (drugi odstavek 71. člena ZUS-1).

¹⁰ UPRS sodba opr. št. I U 684/2014 z dne 27. 8. 2014.

¹¹ Pirc Musar N., Kraigher Mišič N. (ur), Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ) s komentarjem, uradni list, Ljubljana 2017, str. 81-83.

39. Po obrazloženem je sodišče v skladu s tretjo alinejo drugega odstavka 63. člena ZUS-1 tožbo kot neutemeljeno zavrnilo.

K točki II. izreka:

40. V primeru, da sodišče tožbo zavrne, trpi vsaka stranka svoje stroške postopka (četrti odstavek 25. člena ZUS-1). Sodišče je zato odločilo kot izhaja iz točke II. izreka sodbe.

K točki III. izreka:

41. Sodišče je zavrnilo stroškovni zahtevek stranke z interesom. Ta je stroške priglasila v svojih vlogah.
42. Zakonodajalec je v 19. členu ZUS-1 določil, da imajo tam navedene osebe, ki niso glavne stranke v upravnem sporu, pravico udeleževati se postopka, ni pa v ZUS-1 uredil vprašanja povrnitve stroškov, ki jih imajo te osebe zaradi sodelovanja v postopku. Po ustaljeni sodni praksi je treba zato glede tega vprašanja uporabiti določbe ZPP v skladu s prvim odstavkom 22. člena ZUS-1, ki določa, da se za vprašanja postopka, ki niso urejena s tem zakonom, primerno uporabljajo določbe ZPP. Primerno pa je treba uporabiti tiste določbe ZPP, ki urejajo povračilo stroškov stranskemu intervenientu, saj ima ta v pravnem postopku smiselno enak položaj kot udeleženci v upravnem sporu v smislu 19. člena ZUS-1.¹²
43. Po prvem odstavku 154. člena ZPP mora stranka, ki v pravdi ne uspe, nasprotni stranki in njenemu intervenientu povrniti stroške. Ker je stranka z interesom, ki se je zavzemala za zavrženje tožbe, podrejeno za njeno zavrnitev, objektivno gledano uspela s svojim predlogom v odgovoru na tožbo in nadaljnjih vlogah, je zaradi navedenega načeloma upravičena do povračila stroškov postopka. V odgovoru na tožbo in pripravljanih vlogah, vse vložene po odvetniku, je stroške tudi specificirala v skladu z odvetniško tarifo. Vendar je treba upoštevati tudi prvi odstavek 155. člena ZPP, ki določa, da se stranki povrnejo le "potrebni stroški". Stroški za posamezno vlogo so potrebni stroški, če so v vlogi navedbe, ki so pomembne za razjasnitev zadeve oziroma vplivajo na odločitev sodišča.¹³ Po presoji sodišča stranka z interesom v svojih vlogah takšnih navedb ni podala. V svojih vlogah se je zavzemala le za zavrženje tožbe, zaradi nepravočasnosti (oziroma nepravočasne dopolnitve), za zavrženje tožbe zaradi pravnomočno odločene stvari (o istem zahtevku naj bi bilo že pravnomočno odločeno), medtem ko se je glede vsebinskih navedb v tožbi v celoti sklicevala na navedbe toženca in jih uveljavljala kot del svoje trditvene podlage. S temi navedbami po presoji sodišča ni prispeval k razjasnitvi zadeve oziroma vplivala na odločitev sodišča.

¹² VSRS sklep opr. št. I Up 191/2015 z dne 1. 10. 2015 in VSRS sklep opr. št. I Up 276/2013 z dne 21. 11. 2013.

¹³ VSRS sklep opr. št. I Up 191/2015 z dne 1. 10. 2015.

Glede na navedeno stranki z interesom stroški ne grede, ker niso bili potrebni stroški v smislu prvega odstavka 155. člena ZPP. Sodišče je zato odločilo kot izhaja iz točke III. izreka.

PRAVNI POUK:

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

Maribor, 12. april 2024

Višja sodnica:

dr. Verena Rošic Feguš, l.r.

