

UPRAVNO SODIŠČE RS, ODDELEK V MARIBORU
 ODLOČBA JE PRAVNOMOČNA
 sodišče v _____
 dne 12. 8. 2021
 Podpis pristojne sodne osebe:



UPRAVNO SODIŠČE
 REPUBLIKE SLOVENIJE

SODBA

V IMENU LJUDSTVA

Upravno sodišče Republike Slovenije, oddelek v Mariboru, je v senatu, ki so ga sestavljale višje sodnice Nevenka Đebi kot predsednica ter Violeta Tručl in mag. Andreja Veselič kot članici,

ob sodelovanju višje pravosodne svetovalke mag. Zorice Brajović Mensah kot zapisnikarice,

v upravnem sporu tožeče stranke:

, ki jo zastopa _____ odvetnik _____, zoper
 toženo stranko: **REPUBLIKA SLOVENIJA**, ki jo zastopa Informacijski
 pooblaščenec, Dunajska cesta 22, Ljubljana,

zaradi dostopa do informacij javnega značaja,

o tožbi zoper odločbo Uprave RS za varno hrano, veterinarstvo in varstvo rastlin, št. 090-1/2019/184 z dne 30. 12. 2019, v zvezi z odločbo Informacijskega pooblaščenca, št. 090-19/2020/2 z dne 4. 2. 2020,

na seji dne 12. avgusta 2021

RAZSODILO:

- I. Tožbi se ugodi. Odločba Informacijskega pooblaščenca št. 090-19/2020/2 z dne 4. 2. 2020 se odpravi in se zadeva vrne istemu organu v ponovni postopek.
- II. Tožena stranka je dolžna povrni tožeči stranki 347,70 EUR stroškov postopka v roku 15 dni, v primeru zamude z zakonskimi zamudnimi obrestmi za čas od zapadlosti do plačila.

OBRAZLOŽITEV

1. Z odločbo št. 090-1/2019-184 z dne 30. 12. 2019 je Uprava RS za varno hrano, veterinarstvo in varstvo rastlin (v nadaljevanju organ prve stopnje) zavrnila zahtevo tožnice za dostop informacij javnega značaja. Tožnica je dne 5. 12. 2019 od organa prve stopnje zahtevala posredovanje informacij javnega značaja, in sicer podatek o tem, koliko kontrolnih pregledov je naslovni inšpekcijski organ opravil pri drugih gospodarskih subjektih, ki opravljajo trgovsko dejavnost v primerjavi z družbo _____ v obdobju od novembra 2018 do vključno novembra 2019 na območju Prekmurja in koliko je bilo inšpekcijskih pregledov pri poslovnih enotah drugih gospodarskih subjektov v istem zgoraj navedenem časovnem obdobju po lokaciji poslovnih enot.
2. Iz obrazložitve odločbe prvostopnega organa izhaja, da podatki, ki jih zahteva tožnik ne predstavljajo že obstoječih informacij, v skladu s 4. členom Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (v nadaljevanju ZDIJZ) pa je tožena stranka kot zavezanica za dostop do informacij javnega značaja dolžna omogočiti dostop le do že obstoječih informacij, niso pa dolžni ustvariti novega dokumenta ali pridobiti oziroma vzpostaviti dokumenta, ki ga v času zahteve nimajo. Odgovori na vprašanja, pojasnila, obrazložitve, komentarji analize stanj, izdelava statistike in podobno pa niso informacija javnega značaja. Organ prve stopnje je še pojasnil, da evidenc dokumentarnega gradiva ne vodi na način, ki bi omogočal odgovore na vprašanja, ki jih je postavil prosilec. Za vodenje evidenc dokumentarnega gradiva ima organ program SPIS 4.0 in ISI, ki iskanja po gradivu po kriterijih, ki jih je postavil prosilec ne omogočata. Evidenca se vodi po splošni vsebini zadev na podlagi načrta klasifikacijskih znakov. Veljavni načrt klasifikacijskih znakov pod znakom U06103 določa klasifikacijo „nadzor registriranih obratov razen primarne pridelave“, kamor spadajo vsi subjekti, ki opravljajo živilsko dejavnost v fazah pridelave, predelave in distribucije živil. Poleg gospodarskih subjektov, ki opravljajo trgovsko dejavnost, se pod to šifro vodi tudi evidenca o nadzoru nad lekarnami, kmetijami, mesnicami,... Tako splošni evidenci dokumentarnega gradiva ne izkazujeta podatkov, ki jih zahteva prosilec, oziroma iz nje ni mogoče s preprostim postopkom in z gotovostjo pridobiti informacije o številu pregledov, ki jih zahteva prosilec. Te zadeve nimajo posebne enotne oznake in jih tudi program ne prepozna kot take. Da pa bi organ ugodil zahtevi prosilca in mu pripravil zahtevane podatke, bi moral pregledati več tisoč spisov. Organ prve stopnje tako ugotavlja, da v konkretnem primeru informacija javnega značaja ne obstaja, saj organ z dokumenti, iz katerih bi izhajali podatki, ki jih zahteva prosilec, ne razpolaga. Da bi pa zadostil zahtevi prosilca bi moral ustvariti novo informacijo javnega značaja, česar pa organi zavezanci po ZDIJZ niso dolžni.
3. Zoper zgoraj navedeno odločbo se je pritožila tožeča stranka, pri čemer je

Informacijski pooblaščenec (v nadaljevanju IP) kot pritožbeni organ dne 4. 2. 2020 izdal odločbo št. 090-19/2020/2, s katero je pritožbo zavrnil. Iz obrazložitve pritožbene odločbe izhaja, da je tudi pritožbeni organ ugotovil, da organ prve stopnje ne vodi evidenc na način, da bi bil z enostavnim postopkom mogoč priklic zahtevanih podatkov iz računalniškega sistema na podlagi kriterijev prosilca. Organ z zbirko podatkov, ki jo zahteva prosilec, ne razpolaga in bi informacijo javnega značaja moral šele ustvariti, kar pa pomeni, da ni izpolnjen eden izmed kriterijev za obstoj informacije javnega značaja, to je „kriterij materializirane oblike“.

4. Nadalje je IP ugotovil, da bi moral organ prve stopnje za izpolnitev predmetne zahteve ročno pregledati konkretne zadeve, ki jih je po navedbah organa nekaj tisoč, in pri vsaki posamezni zadevi opraviti nadaljnjo analizo dokumentov po vsebinskih kriterijih prosilca, takšno zbiranje in analiziranje zahtevanih informacij pa bi nedvomno pomenilo ustvarjanje nove zbirke podatkov, česar pa ZDIJZ od organov ne zahteva. Prav tako IP nima nobenega razloga, da ne bi sledil navedbam organa. Prosilec namreč zahteva točno določene podatke, zbrane po kriterijih, ki jih pa organ sicer za opravljanje svojega dela ne potrebuje. IP še pripominja, da v obravnavanem primeru ni šlo za vprašanje, katere zahtevane dokumente oziroma podatke organ ima, temveč, ali je organ dolžan na zahtevo prosilca vložiti nesorazmeren vložek časa in truda, da pripravi zbirko po kriterijih prosilca. Organ bi namreč moral šele presoditi, ali posamezni dokumenti spadajo v zahtevano zbirko podatkov, kar pa po oceni IP predstavlja ustvarjanje novega dokumenta.
5. Zoper odločbo organa prve stopnje in IP je tožeča stranka vložila tožbo v tem upravnem sporu zaradi zmotne ugotovitve dejanskega stanja in nepravilne uporabe materialnega prava. Navaja, da je obrazložitev IP v nasprotju z določili 10., 10.a, 10.b člena ZDIJZ, saj mora organ, ki opravlja javni nadzor vse podatke v zvezi z opravljenimi inšpekcijskimi pregledi evidentirati v svoji evidenci. Iz sredstev javnega obveščanja je splošno znano, da naslovni organ oziroma inšpekcija UVHVVR javno objavlja podatke o gostinskih in drugih lokalih, pri katerih ugotovi nepravilnosti, s katerimi so kršena zakonska določila in podzakonski akti pri opravljanju gostinske oziroma raznovrstne dejavnosti v prehranski verigi. Že same objave ugotovljenih nepravilnosti pri dejavnosti v prehranski verigi o sledljivosti živil, ustreza novi zbirki podatkov, zato ni opravičila, da organ nima podatka, kje vse so se opravljali kontrolni inšpekcijski pregledi v trgovski mreži Pomurja, saj mora vendarle območni urad, ki opravlja nadzor, voditi evidenco o opravljenih inšpekcijskih pregledih. To pa ne samo zaradi informacij javnega značaja, ampak tudi zaradi tega, da bi kršiteljem, ki bi ponavljali istovrstne kršitve, morali le-te upoštevati pri izreku morebitne sankcije. Po določbi 4. člena ZDIJZ je informacija javnega značaja informacija, ki izvira iz delovnega področja organa, nahaja pa se v obliki dokumenta, zadeve, dosjeja, registra, evidence ali dokumentarnega gradiva, ki ga je organ izdelal sam, v sodelovanju z drugim

organom ali pridobil od drugih oseb. Takšno stališče je zavzeto tudi v sodbi Upravnega sodišča RS U 313/2004 in sodbi Vrhovnega sodišča RS X Ips 775/2006, iz katere izhaja, da je že zapisnik o inšpekcijskem pregledu informacija javnega značaja. Tožeča stranka prav tako opozarja, da se je v obdobju po lokalnih volitvah leta 2018 sistematično izbiralo gospodarske subjekte, pri katerih se naj inšpekcijski nadzori opravljajo oziroma se inšpekcijski nadzori ne opravljajo. Takšen način pa spravlja posamezne gospodarske subjekte v neenakopraven položaj, zato je v zvezi s tem kršeno tudi določilo 14. člena Ustave Republike Slovenije (v nadaljevanju Ustava). Tožeča stranka predlaga, da sodišče odloči IP in Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano odpravi ter zadevo vrne toženi stranki v ponovno odločanje, prav tako se ji naj povrnejo stroški postopka.

6. Tožena stranka je v odgovoru na tožbo prerekala navedbe iz tožbe in se zavzemala za njeno zavrnitev, pri tem pa vztrajala pri razlogih iz prvostopne odločbe in odločbe IP. Poudarja še, da v obravnavanem primeru ne gre za vprašanje, katere dokumente z zahtevanimi podatki organ dejansko ima, ampak za vprašanje, ali je organ dolžan na zahtevo prosilca vložiti nesorazmeren vložek časa in truda, da vsebinsko analizira dokumente in pripravi zbirko podatkov po postavljenih kriterijih. Organ ne razpolaga z zahtevano zbirko podatkov, ker še ni narejena selekcija določenih podatkov med tiste, ki so za prosilca relevantni in med tiste, ki jih prosilec ni zahteval. Navedba tožnika, da so zavezanci dolžni omogočiti dostop do že obstoječih informacij, četudi morajo ustvariti nov dokument ali ga ponovno pridobiti, ter da so v ta namen dolžni zbirati informacije, opravljati raziskave in analizirati podatke, tako ne drži. Temu pritrjuje obsežna praksa tožene stranke in tudi sodna praksa Upravnega sodišča RS U 60/2005 in št. II U 79/2009.
7. Tožba je utemeljena.
8. ZDIJZ v 1. členu določa, da ta zakon ureja postopek, ki vsakomur omogoča prost dostop in ponovno uporabo informacij javnega značaja, s katerimi razpolagajo državni organi, organi lokalnih skupnosti, javne agencije, javni skladi in druge osebe javnega prava, nosilci javnih pooblastil in izvajalci javnih služb. Nadalje iz prvega odstavka 2. člena ZDIJZ izhaja, da je namen zakona zagotoviti javnost in odprtost delovanja organov ter omogočiti uresničevanje pravice fizičnih in pravnih oseb, da pridobijo informacije javnega značaja. Namen ZDIJZ je uresničitev ustavne pravice iz 39. člena Ustave Republike Slovenije (v nadaljevanju Ustava), ki v okviru pravice do svobode izražanja določa tudi, da ima vsakdo pravico pridobiti informacijo javnega značaja, za katero ima v zakonu utemeljen pravni interes, razen v primerih, ki jih določa zakon.
9. ZDIJZ tudi opredeljuje kaj je informacija javnega značaja. Tako prvi odstavek 4. člena določa, da je informacija javnega značaja informacija, ki izvira iz delovnega področja organa, nahaja pa se v obliki dokumenta, zadeve, dosjeja, registra,

evidence ali drugega dokumentarnega gradiva, ki ga je organ izdelal sam, v sodelovanju z drugim organom, ali pridobil od drugih oseb. Da je organ zavezanec dolžan omogočiti dostop do informacij javnega značaja morajo tako biti izpolnjeni trije pogoji, kot to navajata tudi organ prve stopnje in IP. Tako mora informacija izvirati iz delovnega področja organa, organ mora z njo razpolagati, nahajati pa se mora v materializirani obliki. V skladu s četrtem odstavkom 5. člena ZDIJZ pa mora organ v čim večji meri zagotavljati informacije javnega značaja v elektronski obliki, vendar ni dolžan za potrebe ponovne uporabe informacij javnega značaja zagotavljati pretvorbe iz ene oblike v drugo ali zagotoviti izvlečkov iz dokumentov, kadar bi to pomenilo nesorazmeren napor izven preprostega postopka ter tudi ne nadaljevati z ustvarjanjem določenih informacij samo zaradi ponovne uporabe s strani drugih organov ali drugih oseb.

10. V obravnavani zadevi med strankama ni bilo sporno, da informacija, ki jo zahteva tožnica, spada na delovno področje organa, in da organ z njo razpolagala. Tožena stranka namreč v postopku ni zanimala, da informacija, ki jo zahteva tožnik, predstavlja informacijo javnega značaja in tudi ne, da s to informacijo razpolaga. Sporno pa je bilo, ali se le-ta nahaja v materializirani obliki. Nosilni razlog odločitev, tako organa prve stopnje kot tudi pritožbenega organa, je bil, da računalniške evidence ne omogočajo dostopa do teh podatkov, ročna analiza dokumentov pa bi za toženo stranko predstavljala nesorazmeren vložek časa in truda, da pripravi zbirko po kriterijih prosilca, prav tako bi organ s presojo po kriterijih prosilca ustvaril nov dokument.
11. Iz Komentarja ZDIJZ izhaja, da kriterij materializirane oblike dokumenta ne pomeni, da se mora informacija nahajati zgolj v neki fizični obliki, pač pa je treba sem šteti tudi elektronsko obliko. Zakon namreč materializirane oblike našteva le primeroma, vrste in oblike informacije javnega značaja pa niso našteje kot numerus clausus, temveč je zakonodajalec na koncu naštetih možnih oblik dodal tudi generalno klavzulo, s katero je zajel vse oblike dokumentarnega gradiva. Zaradi tega je treba kriterij materializirane oblike tolmačiti kar najširše in v skladu z namenom ZDIJZ. Tako je treba sem šteti tudi t.i. potencialni dokument (ang. potential oz. floating document). To pomeni, da ni nujno, da je dokument, ki ga prosilec zahteva, že v neki obliki, ki ima svoj naziv, formo ali da je celo natisnjen in shranjen v papirnati obliki. V informacijskih sistemih namreč "plava" na tisoče dokumentov, ki jih lahko z ustreznim računalniškim ukazom prikličemo iz sistema. ZDIJZ od organov sicer ne zahteva, da ustvarijo nove dokumente, ampak zahteva, da se prosilcu posredujejo le tisti dokumenti, ki že obstajajo. Tako pri t.i. potencialnem dokumentu ni mogoče govoriti, da gre za dokument, ki ne obstaja, temveč ravno nasprotno – dokument nekje v informacijskem sistemu obstaja, saj je v sistem vnesenih dovolj podatkov, ki so opremljeni s t.i. metapodatki, kar pomeni, da ustrezen ukaz le strukturira podatke in izdela dokument s podatki, ki v

sistemu že so. Na podlagi posameznega ukaza lahko organ iz računalniške baze izbere samo tiste podatke, ki se zahtevajo.¹ Tudi sodna praksa je glede navedenega že zavzela stališče, da priklic podatkov iz računalniške baze ne pomeni ustvarjanja novega dokumenta v smislu ZDIJZ.²

12. Tako je za obravnavano zadevo bistveno, ali bi lahko organ prve stopnje z ustreznim ukazom v računalniški bazi podatkov glede na vsebino zahtevanih podatkov z relativno enostavnim postopkom oziroma ukazom pridobil podatke o tem, kateri poslovni subjekti oziroma obrati so bili od novembra 2018 do novembra 2019 predmet inšpekcijskega nadzora v Pomurju.
13. Kot izhaja iz obrazložitve odločbe IP, je slednji zgolj povzel razloge organa prve stopnje, da splošne računalniške evidence ne omogočajo evidence po vsebini kot jih zahteva tožnik, in da je te podatke nemogoče ročno obdelati v krajšem času, saj bi bilo treba pregledati več kot tisoč zadev in jih sortirati po zahtevani vsebini s strani prosilca. IP se je s takšnimi razlogi organa prve stopnje nekritično strinjal, ne da bi pred tem preveril ali računalniške baze podatkov organa prve stopnje res ne omogočajo hitre izločitve zadev inšpekcijskih pregledov na območju Pomurja od novembra 2018 do novembra 2019. Vsaj takšen delni dostop do informacij javnega značaja brez oprave primerjave s tožnikom bi namreč tožena stranka lahko tožnici posredovala, če za takšno analizo ne bi bilo potrebno opraviti nerazumno dolgega časa. IP kljub vloženi pritožbi, v kateri tožnica izrecno izpostavlja okoliščino, da mora organ, ki opravlja javni nadzor, vse podatke v zvezi z opravljenimi inšpekcijskimi pregledi evidentirati v svoji evidenci, ni preveril pri organu prve stopnje, ali njegove navedbe, da računalniške evidence res ne omogočajo iskanja po zahtevanih kriterijih in bi zato bilo treba ročno pregledati več kot tisoč zadev, držijo. Zakon o informacijskem pooblaščenju (v nadaljevanju ZInfP) namreč v prvem odstavku 10. člena omogoča informacijskemu pooblaščenju pridobitev zahtevanih informacij in dokumentov v zadevah dostopa do informacij javnega značaja. Tako določa, da če je to potrebno za obravnavo pritožbe, mora odgovorna oseba organa informacijskemu pooblaščenju na njegovo zahtevo nemudoma poslati dokumente, zadeve, dosjeje, registre, evidence ali dokumentarno gradivo, ki jih je zahteval prosilec, informacijski pooblaščenec pa ima v okviru svojih pristojnosti tudi pravico do vpogleda v davčno tajnost.
14. Sodišče tako zaključuje, da je v obravnavani zadevi tožena stranka oziroma IP nepopolno ugotovila dejansko stanje, saj ga je ugotovila zgolj na podlagi razlogov iz prvostopne odločbe, ne da bi se sama prepričala o resničnosti teh razlogov. To

¹ Več o tem Nataša Pirc Musar, Tina Kraigher Mišič, Mojca Komac, Maja Lubarda, Renata Zatler in Rosana Lemut Strle, Zakon dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ) s komentarjem, Uradni list RS, Ljubljana 2017, komentar k 4 členu, str. 74 do 76.

² Tako sodbi UPRS I U 1167/2014 z dne 28. 9. 2015 in I U 630/2016 z dne 7. 9. 2016.

pa ni v skladu z načelom materialne resnice iz 8. člena Zakona o splošnem upravnem postopku (v nadaljevanju ZUP), v skladu s katerim je treba v postopku ugotoviti resnično dejansko stanje in v ta namen ugotoviti vsa dejstva, ki so pomembna za zakonito in pravilno odločbo.

15. Po obrazloženem, ko je tožena stranka nepopolno ugotovila dejansko stanje, pravo dejansko stanje pa je treba ugotoviti v upravnem postopku, je sodišče v skladu z 2. točko prvega odstavka 64. člena Zakona o upravnem sporu (v nadaljevanju ZUS-1) tožbi ugodilo in izpodbijano odločbo IP odpravilo ter zadevo vrnilo slednjemu v ponovni postopek. Tožena stranka bo v ponovljenem postopku morala v skladu s prvim odstavkom 10. člena ZInfP z ogledom pri organu preveriti ugotovitve organa prve stopnje o nezmožnosti pridobitve zahtevanih podatkov z relativno enostavnim postopkom v razumnem času in tudi ugotoviti ali računalniška baza tožene stranke omogoča morda vsaj delni dostop (7. člen ZDIJZ) do zahtevanih podatkov (podatke o tem, kateri poslovni subjekti oziroma obrati so bili od novembra 2018 do novembra 2019 predmet inšpekcijskega nadzora v Pomurju). Ni pa IP dolžan opravljati primerjalne analize s tožnikom.
16. V obravnavani zadevi je sodišče v skladu s prvim odstavkom 59. člena ZUS-1 odločilo na seji in ni razpisalo glavne obravnave, saj dejansko stanje, ki je bilo relevantno za odločitev v zadevi³ (da je IP razloge za odločitev povzel po prvostopenjskem organu in se o njih ni sam prepričal) med strankama ni bilo sporno. Sodišče tudi ni drugače vrednotilo ugotovljenih dejstev, niti ni napravilo drugačnega sklepa o dejanskem stanju.⁴
17. O stroških postopka je sodišče odločilo v skladu s tretjim odstavkom 25. člena ZUS-1 v zvezi z drugim odstavkom 3. člena Pravilnika o povrnitvi stroškov tožniku v upravnem sporu. Tožeči stranki je prisodilo pavšalni znesek v višini 285,00 EUR in 62,70 EUR kot povračilo za plačani 22 % DDV, saj je tožečo stranko pred sodiščem zastopal odvetnik, ki je davčni zavezanec. Tožena stranka je tako dolžna povrniti tožeči stranki 347,70 EUR stroškov postopka skupaj z zakonskimi zamudnimi obrestmi za čas od 1. dne preteku 15 dnevne roka za izpolnitev obveznosti do plačila.

PRAVNI POUK

Zoper to sodbo ni dovoljena pritožba (prvi odstavek 73. člena ZUS-1).

Maribor, 12. avgusta 2020



Predsednica senata:

Violeta Tručl, l. r.

Ta prepis je soglasen z izvornikom
Podpis pristojne sodne osebe:

³ Tako sodba X Ips 114/2020 z dne 17. 11. 2020.

⁴ Tč. 16 obrazložitve sklepa VSRS X Ips 22/2020 z dne 26. 8. 2020.

