




REPUBLIKA  
SLOVENIJA  
UPRAVNO  
SODIŠČE

II U 91/2024-21

UPRAVNO SODIŠČE RS, ODDELEK V MARIBORU	
ODLOČBA JE PRAVNOMOČNA	
sodišče v _____	
dne: _____	11.2.2025
Podpis pristojne sodne osebe:	



SODBA

V IMENU LJUDSTVA

Upravno sodišče Republike Slovenije, Oddelek v Mariboru, je po višji sodnici Nevenki Đebi,

v upravnem sporu tožeče stranke: **OBČINA RUŠE**, Trg vstaje 11, Ruše, ki jo po pooblastilu županje Urške Repolusk zastopa

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

ob udeležbi stranke z interesom: ..

zaradi dostopa do informacij javnega značaja,

o tožbi zoper odločbo Informacijskega pooblaščenca številka št. 090-36/2024/3 z dne 16. 2. 2024 v zvezi z odločbo Občine Ruše št. 090-0005/2004 z dne 30. 1. 2024,

izven naroka **11. februarja 2025**

## RAZSODILO:

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

## OBRAZLOŽITEV:

### *Potek upravnega postopka:*

1. Z izpodbijano odločbo št. 090-36/2024/3 z dne 16. 2. 2024 je Informacijski pooblaščenec pritožbi [redacted] (prosilca v tem postopku), z dne 30. 1. 2024 zoper odločbo Občine Ruše (organa oziroma tožnice v tem postopku) št. 090-0005/2004 z dne 30. 1. 2024 delno ugodil in odločil, da se odločba delno odpravi ter organu naložil, da mora prosilcu v roku enaintrideset dni od vročitve odločbe v elektronski obliki posredovati Končno poročilo o nadzoru št. 032-0006/2023-17 z dne 30. 11. 2023, pri čemer je dolžan prekriti v odločbi navedene osebne podatke (1. točka izreka). V delu, ki se nanaša na osebne podatke, ki jih je organ dolžan skladno s 1. točko izreka odločbe prekriti, je Informacijski pooblaščenec pritožbo zavrnil (2. točka izreka) in ugotovil, da posebni stroški v postopku niso nastali (3. točka izreka).
2. V obrazložitvi odločbe Informacijski pooblaščenec pojasnjuje, da je prosilec od organa zahteval dostop do Končnega poročila nadzornega odbora o pravilnosti in smotrnosti porabe javnih sredstev proračuna za leta 2018 do 2022, ki ga je nadzorni odbor pripravil novembra 2023. Organ je zahtevo z odločbo št. 090-0005/2004 z dne 30. 1. 2024 zavrnil, ker meni, da zahtevana informacija predstavlja izjemo po 9. točki prvega odstavka 6. člena Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (v nadaljevanju: ZDIJZ), saj je dokument, ki ga zahteva prosilec, v postopku izdelave in je še predmet posvetovanja pri organu, njegovo razkritje pa bi povzročilo napačno razumevanje njegove vsebine. Nadzorni odbor po mnenju organa pri izdelavi dokumenta ni deloval v okviru svojih pristojnosti in v poročilo ni vnesel odzivnega poročila nadzorovanega organa, zaradi česar poročilo ni končno, ampak gre le za osnutek poročila, ki po drugem odstavku 3. člena Pravilnika o obveznih sestavinah poročila nadzornega odbora občine (v nadaljevanju: Pravilnik) ni informacija javnega značaja.
3. Zoper odločbo organa je prosilec vložil pritožbo, ki je po mnenju Informacijskega pooblaščenca delno utemeljena.

- —  
■
4. Kot ugotavlja Informacijski pooblaščenec, med strankami ni sporno, da organ razpolaga z zahtevanim dokumentom, sporno pa je, ali se je organ v odločbi utemeljeno skliceval na izjemo po 9. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, za opredelitev katere morajo biti kumulativno podani trije elementi, in sicer: dokument mora biti še v postopku izdelave in predmet posvetovanja, na podlagi specifičnega škodnega testa pa mora biti ugotovljeno, da bi razkritje dokumenta povzročilo napačno razumevanje njegove vsebine.
  5. Organ v obrazložitvi odločbe po ugotovitvi Informacijskega pooblaščenca ni pojasnil, ali so po njegovem mnenju izpolnjeni pogoji iz 4. člena Uredbe o posredovanju in ponovni uporabi informacij javnega značaja (v nadaljevanju: Uredba), ki 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 odposlala ali kako drugače zaključila uradna oseba organa, ki je v skladu z veljavnimi predpisi pooblaščenca za odločanje. V zvezi z navedenim Informacijski pooblaščenec pojasnjuje, da se po drugem odstavku 38. člena Poslovnika Nadzornega odbora Občine Ruše (v nadaljevanju: Poslovnik) poročilo o nadzoru 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 tudi navedeno. Informacijski pooblaščenec po pregledu dokumentacije, ki jo je v postopku posredoval organ, ugotavlja, da je bilo zahtevano poročilo v obravnavani zadevi pripravljeno na podlagi osnutka poročila nadzornega odbora z dne 27. 9. 2023 ter odzivnega poročila organa št. 4103-0002/2023 z dne 18. 10. 2023. Zahtevano poročilo nosi skladno z drugim odstavkom 38. člena Poslovnika naslov Končno poročilo o nadzoru. Da gre dejansko za končno poročilo, po ugotovitvi Informacijskega pooblaščenca potrjuje tudi dejstvo, da je zahtevano poročilo v takšni obliki sprejel nadzorni odbor na svoji 8. seji dne 30. 11. 2023. Poročilo nadzornega odbora na podlagi tretje alineje 27. člena Poslovnika podpiše predsednik nadzornega odbora. Kot ugotavlja Informacijski pooblaščenec na podlagi vpogleda v zahtevano poročilo, je navedeno poročilo predsednik nadzornega odbora tudi podpisal. Po sedmem odstavku 38. člena Poslovnika se poročilo o nadzoru pošlje nadzorovani osebi, občinskemu svetu in županu, po potrebi pa tudi Računskemu sodišču in pristojnemu ministrstvu. Iz navedb organa v dopisu št. 090-0005/2024 z dne 6. 2. 2024 izhaja, da je organ od nadzornega odbora zahtevani dokument prejel dne 5. 12. 2023. Glede na navedeno Informacijski pooblaščenec ugotavlja, da nista izpolnjena ne prvi in tudi ne drugi pogoj iz 9. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, saj ne gre za dokument v nastajanju, niti v posvetovanju. Zahtevano poročilo je nadzorni odbor sprejel, podpisal ga je predsednik nadzornega odbora in ga tudi poslal organu.
  6. Resne pravne presoje po mnenju Informacijskega pooblaščenca tudi ne vzdržijo navedbe organa, da nadzorni odbor pri pripravi zahtevanega poročila ni deloval v okviru svojih pristojnosti, s tem ko v zahtevano poročilo ni vnesel odzivnega

■  
—  
■

poročila nadzorovanega organa, zaradi česar naj bi poročilo po mnenju organa predstavljalo le osnutek poročila. Kdaj postane poročilo nadzornega odbora dokončno, namreč jasno izhaja iz določb Poslovnika. Nastanek končnega poročila ni vezan na oceno oziroma mnenje organa glede njegove pravilnosti in zakonitosti. Organ ima v postopku izdelave poročila možnost podati svoje odgovore v odzivnem poročilu na osnutek, ko pa nadzorni odbor na svoji seji končno poročilo sprejme, postane poročilo dokončen akt.

7. V primeru obstoja utemeljenega dvoma v pravilnost ugotovitev in priporočil nadzornega odbora v poročilu o nadzoru ima organ na podlagi 41. člena Poslovnika pravico pridobiti mnenje neodvisne strokovne službe (neodvisnega strokovnjaka) ali mnenje pristojnega ministrstva. Da je zahtevano poročilo končno poročilo in ne zgolj osnutek poročila oziroma dokument v nastajanju, po mnenju Informacijskega pooblaščenca dodatno potrjuje v Poslovniku predvidena možnost organa, da ne upošteva ugotovitev končnega poročila v primeru, ko pristojno ministrstvo ali neodvisna strokovna služba potrdi njegovo nepravilnost. Organ na svoji spletni strani (<https://www.ruse.si/objava/879987>) zahtevanega poročila tudi ne poimenuje kot osnutek poročila nadzornega odbora, temveč kot končno poročilo, kar po mnenju Informacijskega pooblaščenca dokazuje kontradiktornost navedb organa ter potrjuje ugotovitev, da zahtevani dokument ni več v postopku izdelave ali predmet posvetovanja pri nadzornem odboru.
8. Kot še dodaja Informacijski pooblaščenec, pa tudi v primeru, če bi zahtevano poročilo bilo mogoče šteti za osnutek poročila, dostopa do tega dokumenta ne bi bilo mogoče zavrniti na podlagi drugega odstavka 3. člena Pravilnika, na katerega se sklicuje organ, ki določa, da osnutek poročila ni informacija javnega značaja. Pravilnik je namreč podzakonski akt, s katerim ni mogoče ožiti pogojev za dostop do informacij javnega značaja in pravic prosilcev, ki jih določa ZDIJZ. Obravnavani pravilnik tudi nima neposredne podlage v nobenem zakonu, ki bi določal, kaj je informacija javnega značaja oziroma katere so izjeme od prostega dostopa do informacij javnega značaja.
9. Glede tretjega elementa izjeme po 9. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ pa Informacijski pooblaščenec ugotavlja, da se je organ na ta element skliceval le na splošno in da ni konkretno navedel, kako bi razkritje zahtevanega poročila lahko povzročilo napačno razumevanje njegove vsebine. Tako pavšalna utemeljitev pa ne more biti podlaga za uporabo navedene izjeme. Zahtevani dokument pa tudi sicer že po svoji naravi ne vsebuje informacij, katerih razkritje 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, kjer so objavljena tudi druga poročila nadzornega odbora. Po naravi stvari je torej vsebina zahtevanega poročila takšna, da je namenjena javnosti, ki z dostopom do tega dokumenta lahko preveri, kako je potekal postopek nadzora, do kakšnih ugotovitev je po

opravljenem nadzoru prišel nadzorni odbor in kakšna priporočila je sprejel. Glede na vsebino poročila zato po mnenju Informacijskega pooblaščenca ni razloga za zaključek, da bi razkritje zahtevanega poročila lahko povzročilo napačno razumevanje njegove vsebine.

10. V zvezi z navedbami organa, da nadzorni odbor pri pripravi zahtevanega poročila ni deloval v okviru svojih pristojnosti in da poročilo ne vsebuje vseh obveznih sestavin, pa Informacijski pooblaščenec pojasnjuje, da ti očitki za ta postopek pravno niso pomembni. Informacijski pooblaščenec namreč nima pristojnosti presoje zakonitosti in smotrnosti ravnanja nadzornega odbora oziroma vsebinske presoje sprejetega poročila.
11. Na podlagi obrazloženega Informacijski pooblaščenec zaključuje, da v obravnavani zadevi ni izpolnjen nobeden od pogojev za obstoj izjeme po 9. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ. Dodaten razlog za razkritje zahtevanega poročila pa predstavlja po njegovi ugotovitvi tudi dejstvo, da se je nadzor, ki ga je izvedel nadzorni odbor, nanašal na podatke o porabi javnih sredstev. Predmet nadzora je bila namreč pravilnost in smotrnost porabe javnih sredstev proračuna in zaključnega računa proračuna organa za leta od 2018 do 2022. Podatki o porabi javnih sredstev pa veljajo na podlagi tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ za absolutno javne in ne morejo predstavljati izjeme od prostega dostopa do informacij javnega značaja.
12. Ker za razkritje osebnih podatkov v zahtevanem dokumentu ni ustrezne pravne podlage, je Informacijski pooblaščenec zaradi varstva teh podatkov po 3. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ prosilcu dovolil le delni dostop do zahtevanih podatkov. Njegovi pritožbi je zato deloma ugodil, v preostalem delu pa je pritožbo zavrnil.

*Tožbene navedbe:*

13. Zoper odločbo Informacijskega pooblaščenca je tožnica vložila tožbo v upravnem sporu, v kateri zatrjuje, da je bilo pri odločanju nepravilno uporabljeno materialno pravo, v posledici česar je bilo tudi dejansko stanje nepravilno in nepopolno ugotovljeno.
14. V tožbi tožnica nasprotuje ugotovitvi Informacijskega pooblaščenca, da zahtevani dokument ni več v postopku izdelave in predmet posvetovanja in navaja, da je bila pri odločanju spregledana določba četrtega odstavka 38. člena Poslovnika, ki zahteva, da mora biti v poročilu razvidno, katera pojasnila iz odzivnega poročila nadzorovane osebe je nadzorni odbor upošteval v posameznem delu. Prav tako je bilo v celoti spregledano določilo prvega odstavka istega člena, ki pravi, da po obravnavi odzivnega poročila oziroma po poteku roka za predložitev odzivnega poročila iz prvega odstavka prejšnjega člena nadzorni odbor pripravi dokončno poročilo o nadzoru v skladu s Pravilnikom o obveznih sestavinah poročila

■  
—  
■

nadzornega odbora občine, ki ga izda pristojni minister. Zaradi selektivne uporabe določil Poslovnika je prišlo v postopku izdaje izpodbijane odločbe do napačne uporabe prava. Po mnenju tožnice namreč ni mogoče šteti poročila za dokončnega zgolj zato, ker je tako navedeno v naslovu. Navedeno določilo pomeni zgolj to, da je poročilo treba označiti kot dokončno, ko so izpolnjene vse predpisane vsebinske zahteve glede poročila. Šele takrat namreč poročilo postane dokončno in ga je tako tudi treba označiti. Ker zahtevano „Končno poročilo nadzornega odbora“ po določbah Pravilnika ne zadosti pogojem za končno poročilo, se po mnenju tožnice to poročilo lahko šteje le za osnutek poročila. Končno poročilo namreč poleg sestavin, ki jih mora vsebovati že osnutek poročila, vsebuje tudi navedbe nadzorovanega organa iz odzivnega poročila, pri čemer Pravilnik v 14. členu v zvezi s tem zahteva, da mora biti v poročilu razvidno, katera pojasnila je nadzorni organ upošteval v posameznem ugotovitvenem delu. Ker morajo biti v končno poročilo navedbe iz odzivnega poročila vključene v celoti, zgolj parcialno in pavšalno povzemanje navedb iz odzivnega poročila ne zadostuje. Le poročilo, ki vsebuje vsa pojasnila iz odzivnega poročila, ima lahko naravo končnega poročila. Ugotovitve iz poročila, ki teh standardov ne izpolnjujejo, ostajajo zato zgolj na ravni osnutka poročila, četudi je poročilo poimenovano kot „končno“.

15. V podkrepitev svojih navedb se tožnica sklicuje na Pravno mnenje o pristojnostih nadzornega odbora občine v zvezi z izdelavo končnega poročila o nadzoru pravilnosti in smotrnosti porabe sredstev proračuna in zaključnega proračuna občine, ki ga je v zvezi z zahtevanim poročilom pripravila

iz Inštituta za primerjalno pravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani. Navedenemu mnenju pritrjuje tudi Ministrstvo za javno upravo, Direktorat za lokalno samoupravo, nevladne organizacije in politični sistem v Mnenju v zvezi s končnim poročilom Nadzornega odbora Občine Ruše – odgovor, št. 032-14/2024/2 z dne 24. 1. 2024, iz katerega izhaja, da je že iz razloga utemeljevanja posamezne nepravilnosti ustrezno, da se v poročilu navedejo vse pripombe, ki jih je v odzivu podal nadzorovani organ, kot tudi, da se nadzorni odbor o njih v poročilu opredeli.

16. Poročilo nadzornega odbora Občine Ruše po mnenju tožnice tudi zgolj po svoji obliki zahtev za dokončen akt ne izpolnjuje. Iz 13. člena Pravilnika namreč izhaja, da mora biti poročilo izpolnjeno na obrazcu, ki je Priloga 1 Pravilnika in njegov sestavni del. Iz vpogleda v prilogo in vpogleda v prvo stran „Končnega poročila o nadzoru“ je razvidno, da zahtevano poročilo po svoji obliki te zahteve ne izpolnjuje. V poročilu tudi ni navedene prave pravne podlage, saj je naveden zgolj Program dela nadzornega odbora Občine Ruše za leto 2023 in Sklep o nadzoru št. 032-0006/2023/6. V skladu s Pravilnikom bi moralo poročilo vsebovati člen Statuta občine ter člen Poslovnika občine. Na prvi strani poročila je v celoti izostala tudi navedba članov nadzornega odbora in poročevalcev oziroma morebitnih izvedencev.

- —  
■
17. Glede pogoja napačnega razumevanja v primeru razkritja poročila, pa tožnica poudarja, da je iz načina, kako je v ZDIJZ opredeljena izjema iz 9. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ nedvomno razvidno, da so tudi osnutki dokumentov lahko informacije javnega značaja, vendar le pod pogojem, da njihovo razkritje ne bi povzročilo napačnega razumevanja njihove vsebine, kot to izhaja iz sodbe Upravnega sodišča RS v zadevi opr. št. I U 1096/2012. Prav zaradi možnosti napačnega razumevanja osnutka poročila je Pravilnik zavrnil možnost dostopa do osnutka tega poročila. Navedeno določilo po mnenju tožnice ni v neskladju z ZDIJZ.
  18. Ker torej poročilo po vsebini niti po svoji obliki ne izpolnjuje standardov, ki so predpisani za dokončno poročilo, zahtevani dokument po mnenju tožnice ni zaključen. Osnutek poročila je, kot pojasnjuje, le delovni dokument, ki se lahko spremeni, je le prvi korak pri pripravi poročila nadzornega odbora in vsebuje še nepreverjene informacije, ugotovitve in ocene. Če bi bil ta osnutek javno dostopen, bi lahko to vplivalo na potek nadzora, to pa bi lahko zmanjšalo učinkovitost nadzornega organa. Objava nepreverjenih informacij bi lahko povzročilo zmedo in napačne zaključke, to pa ni v interesu javnosti, ki ga zasleduje ZDIJZ. Glede na obrazloženo zato organu nastanka škodljivih posledic ni bilo treba posebej pojasnjevati.
  19. Tožnica sodišču predlaga, da tožbi ugodi in izpodbijano odločbo odpravi. Zahteva tudi povračilo stroškov postopka z zakonskimi zamudnimi obrestmi.

*Navedbe toženke iz odgovora na tožbo:*

20. V odgovoru na tožbo toženka vztraja pri svoji odločitvi in dodaja, da tožnica svoje stališče utemeljuje s pavšalnimi očitki, da nadzorni odbor pri pripravi poročila ni deloval v okviru svojih pristojnosti in da v poročilo ni vnesel odzivnega poročila tožnice, kar pa, kot je to pojasnjeno v obrazložitvi izpodbijane odločbe, za odločitev v obravnavani zadevi ni pravno relevantno. Za odločitev je ključna le ugotovitev, da organ razpolaga z zahtevanimi podatki ter da ti podatki izpolnjujejo pogoje za prosto dostopne informacije javnega značaja. V postopku dostopa do informacij javnega značaja ni relevanten način, kako nadzorni odbor vodi postopek nadzora, kako si razlaga svoje pristojnosti in tudi ne, ali ima poročilo vse obvezne sestavine. Informacijski pooblaščenec je v obravnavani zadevi v skladu z načelom zakonitosti ugotavljal le, ali je zahtevano poročilo glede na predpisan postopek v fazi, v kateri ga je treba opredeliti kot končno, ni pa presojal, ali je vsebina zahtevanega dokumenta skladna s področnimi predpisi. Ker vsebinska pomanjkljivost poročila ne pomeni, da je poročilo še vedno v nastajanju ali posvetovanju pri nadzornem odboru, ni utemeljen tožbeni očitek, da sta bila pri odločanju spregledana prvi in četrti odstavek 38. člena Poslovnika, ki za odločitev nista pravno relevantna.
21. Glede očitka, da zahtevani dokument tudi po obliki ne izpolnjuje zahtev za

■  
—  
■

dokončen akt, ker nima v celoti oblike, kot jo določa priloga 1 Pravilnika, pa Informacijski pooblaščenec pojasnjuje, da po navedenem stališču nobenega od preteklih poročil nadzornega odbora, ki so objavljena na spletni strani tožnice, ni mogoče šteti za dokončen akt, saj imajo vsa končna poročila nadzornega odbora bistveno podobno obliko kot obravnavano poročilo.

22. Glede sklicevanja tožnice na mnenji Ministrstva za javno upravo in Inštituta za primerjalno pravo Pravne fakultete v Ljubljani pa toženka poudarja, da ju tožnica v postopku na prvi stopnji ni navajala in da ju tudi v pritožbenem postopku ni predložila, navedla pa tudi ni nobenih okoliščin, zakaj ju ni predložila že prej. Navedeni mnenji, četudi bi ju šteli kot pravno upoštevni, pa tudi ne odgovarjata na vprašanje, kdaj poročilo nadzornega odbora postane zaključen dokument v smislu določb ZDIJZ.
23. Osnutki dokumentov (to je dokumenti, ki so še v postopku izdelave in so še predmet posvetovanja) pa so lahko tudi po sodni praksi prosto dostopne informacije javnega značaja pod pogojem, da njihovo razkritje ne bi povzročilo napačnega razumevanja, kot izhaja to iz sodbe Upravnega sodišča RS opr. št. I U 1026/2012-11 z dne 27. 2. 2013.
24. Tožnica tudi ni pojasnila, razkritje katerih konkretnih delov obravnavanega poročila bi bilo lahko problematično in kakšno konkretno napačno razumevanje bi razkritje lahko povzročilo. Takšna pavšalna opredelitev ni skladna s sodno prakso, iz katere izhaja, da je izjeme od načela prostega dostopa treba izkazati konkretno, z navedbo konkretnih razlogov, dokazno breme pa je na stranki, ki se na izjemo sklicuje. Tega po mnenju toženke ne spremeni niti sklicevanje tožnice na določbo drugega odstavka 3. člena Pravilnika.
25. Na podlagi obrazloženega toženka sodišču predlaga, da tožbo v celoti zavrne.

*Nadaljnje navedbe tožnice:*

26. V prvi pripravljalni vlogi z dne 31. 5. 2024 tožnica vztraja pri stališču iz tožbe, da poročilo nadzornega odbora ne more postati končno poročilo, če niso izpolnjene vse predpostavke, ki jih za končno poročilo predpisujeta Poslovnik in Pravilnik. Kot navaja, končno poročilo v obravnavani zadevi ne vsebuje v celoti odzivnega poročila nadzorovane osebe, vključuje pa tudi nove dejanske in pravne zaključke, zaradi česar ni skladno s kogentnimi določbami Poslovnika ter Pravilnika. V nadaljevanju tožnica podrobneje opisuje navedene kršitve. Tožnica v vlogi zavrača navedbe toženke glede možnosti sklicevanja na mnenji Ministrstva za javno upravo ter Inštituta za primerjalno pravo Pravne fakultete v Ljubljani. Mnenji sta ključni za razlago določb Pravilnika in Poslovnika, zaradi česar je sklicevanje toženke na prekluzijo po njenem mnenju neupoštevno.
27. Glede očitka v odgovoru na tožbo, da tožnica v tožbi ni navedla nobenih



■  
—  
■

konkretnih argumentov, s katerimi bi pojasnila, razkritje katerih konkretnih delov obravnavanega poročila bi bilo problematično in kakšno konkretno napačno razumevanje bi razkritje lahko povzročilo, pa navaja, da bi razkritje osnutka oviralo njeno učinkovito delovanje. Razkritje bi namreč vplivalo na zanesljivost in ugled tožnice, saj bi javnost imela dostop do neresničnih, nepopolnih in zavajajočih podatkov, kar bi povzročilo nezaupanje javnosti v delovanje tožnice. V osnutku so namreč navedeni neresnični in pomanjkljivi podatki, ki bi jih občani razumeli kot problematične.

*Navedbe stranke z interesom:*

28. Tožba je bila v odgovor poslana tudi prosilcu, ki pa nanjo ni odgovoril.

*Sodna presoja*

K točki I izreka:

29. Tožba ni utemeljena.

30. Predmet presoje v obravnavani zadevi je odločitev Informacijskega pooblaščenca v delu 1. točke izreka, v katerem je bilo zahtevi prosilca deloma ugodeno in organu naloženo, da mora v postavljenem roku prosilcu v elektronski obliki posredovati dokument, poimenovan Končno poročilo o nadzoru št. 032-0006/2023-17 z dne 30. 11. 2023 (v nadaljevanju: končno poročilo), ki ga je sestavil in sprejel nadzorni odbor Občine Ruše.

31. Med strankami ni sporno, da organ z zahtevanim dokumentom, ki je nastal v postopku nadzora pravilnosti in smotrnosti porabe javnih sredstev proračuna in zaključnega proračuna Občine Ruše za leta od 2018 do 2022, razpolaga, in da ta dokument tudi izvira iz delovnega področja organa. 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 na svoji 8. seji dne 30. 11. 2023 pripravil končno poročilo in ga sprejel. Stranke soglašajo tudi, da je bilo končno poročilo podpisano s strani predsednika nadzornega odbora in da je bil dokument nato poslan tožnici kot nadzorovani osebi. Sporno pa je, ali za zahtevani dokument velja po 9. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ izjema od dostopa do informacij javnega značaja.

32. Tožnica razkritju zahtevanega dokumenta nasprotuje iz razloga po 9. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, ker meni, da po svoji vsebini in obliki ne predstavlja končnega poročila nadzornega odbora občine, pač pa le njegov osnutek, ki po določbi drugega odstavka 3. člena Pravilnika ne velja za prosto dostopno informacijo javnega značaja. Razlog za to, da zahtevani dokument še zmeraj predstavlja le osnutek in ne končnega poročila nadzornega odbora, ki bi lahko bil po določbah ZDIJZ prosto dostopen, pa naj bi bil v tem, da nadzorni

—

odbor pri pripravi in sestavi končnega poročila po zatrjevanju tožnice ni upošteval določb Pravilnika in Poslovnika, ki urejajo postopek sestave in obvezno vsebino ter obliko tega poročila. Kot navaja tožnica, ima zahtevani dokument številne vsebinske pomanjkljivosti, saj pri njegovi sestavi niso bile upoštevane njene pripombe na ugotovitve iz osnutka poročila, poročilo ne vsebuje celotnega odzivnega poročila nadzorovane osebe, vsebuje nove pravne in dejanske zaključke, v poročilu ni navedena pravilna pravna podlaga ter tudi ne osebe, ki so sodelovale pri njegovem sprejemu, nadzorni odbor pa naj bi pri sprejemu poročila deloval izven svoje pristojnosti. Poročilo tudi nima predpisane oblike, saj ni sestavljeno na predpisanem obrazcu iz Priloge 1 Pravilnika.

33. V zadevi je tako sporno, ali končno poročilo nadzornega odbora Občine Ruše predstavlja prosto dostopno informacijo javnega značaja, saj naj bi bil po stališču tožnice zaradi opisanih pomanjkljivosti zahtevani dokument še zmeraj v postopku izdelave in torej predmet posvetovanja pri nadzornem odboru, njegovo razkritje pa bi po zatrjevanju tožnice povzročilo napačno razumevanje njegove vsebine.
34. ZDIJZ 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 (1. člen ZDIJZ). Namen tega zakona je zagotoviti javnost in odprtost delovanja organov ter uresničitev pravice fizičnih in pravnih oseb (prosilcev), da pridobijo informacije javnega značaja (prvi odstavek 2. člena ZDIJZ).
35. Informacije javnega značaja so po prvem odstavku 5. člena ZDIJZ proslcem prosto dostopne. Organ pa lahko po prvem odstavku 6. člena tega zakona proslcu zavrne dostop do zahtevane informacije, če se zahteva nanaša na v tem členu taksativno določene izjeme. Tako se proslcu lahko zavrne zahteva tudi tedaj, če se ta nanaša na podatek 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). Citirana določba določa tako tri elemente oziroma kriterije, ki morajo biti za ugotovitev obstoja izjeme podani kumulativno.<sup>1</sup> Navedeno izjemo od splošnega pravila dostopa do informacij javnega značaja, ki varuje javni interes,<sup>2</sup> je treba (tako kot tudi vse ostale izjeme po prvem odstavku 6. člena ZDIJZ) tolmačiti ozko, dokazno breme obstoja vseh treh elementov izjeme pa je na organu, ki se na izjemo sklicuje, pri čemer ne zadostujejo zgolj trditve, pač pa mora organ obstoj elementov, ki ovirajo razkritje, tudi dokazati z zadosti visoko stopnjo verjetnosti.<sup>3</sup>

1 Tako Pirc Musar N. in ostali, Zakon dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ) s komentarjem, Uradni list RS, Ljubljana 2017, komentar k 6. členu, str. 178.

2 Prav tam, str. 119.

3 Prav tam, str. 179. Enako Upravno sodišče RS v sodbi opr. št. I U 392/2009 z dne 10. 6. 2010.

- —  
■
36. Razlago prvih dveh kriterijev za uporabo navedene izjeme oziroma pojem „dokumenta, ki je v postopku izdelave in je še predmet posvetovanja v organu“, podatki katerega po določbi 9. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ ne veljajo za javno dostopne, določa Uredba o posredovanju in ponovni uporabi informacij javnega značaja, ki v prvem odstavku 4. določa, da takšen dokument predstavlja dokument, ki ga še ni podpisala ali odposlala ali kako drugače zaključila uradna oseba organa, ki je v skladu z veljavnimi predpisi pooblaščen za odločanje.
37. Temeljne določbe o pristojnostih in delu nadzornega odbora kot enega od organov občin določa Zakon o lokalni samoupravi (v nadaljevanju: ZLS)<sup>4</sup>, po katerem je nadzorni odbor najvišji organ nadzora javne porabe v občini. V okviru svoje pristojnosti nadzorni odbor opravlja nadzor nad ravnanjem s premoženjem občine, nadzoruje namenskost in smotrnost porabe proračunskih sredstev ter nadzoruje finančno poslovanje uporabnikov proračunskih sredstev (prvi odstavek 32. člena ZLS). Nadzor vsebuje ugotavljanje zakonitosti in pravilnosti poslovanja pristojnih organov, organov in organizacij porabnikov občinskega proračuna in pooblaščenih oseb z občinskimi javnimi sredstvi in občinskim javnim premoženjem in ocenjevanje učinkovitosti in gospodarnosti porabe občinskih proračunskih sredstev (drugi odstavek 32. člena ZLS). Po izrecni določbi zakona je delo nadzornega odbora javno (peti odstavek 32. člena ZLS). O svojih ugotovitvah, ocenah in mnenjih je dolžan nadzorni odbor izdelati poročilo s priporočili in predlogi. Občinski svet, župan ter organi porabnikov občinskih proračunskih sredstev so dolžni obravnavati poročilo nadzornega odbora ter upoštevati njegova priporočila in predloge v skladu s svojimi pristojnostmi (šesti odstavek 32. člena ZLS). Obvezne sestavine poročila nadzornega odbora določi minister, pristojen za lokalno samoupravo, v soglasju z ministrom, pristojnim za finance (sedmi odstavek 32. člena ZLS). Naloge, postopke in načine dela nadzornega odbora določi statut občine, v skladu s katerim nadzorni odbor sprejme svoj poslovnik (osmi odstavek 32. člena ZLS), v katerem v skladu z zakonom in statutom podrobneje določi svojo organizacijo in način dela v postopku nadzora.
38. Nadzorni odbor Občine Ruše je v ta namen sprejel Poslovnik nadzornega odbora občine Ruše<sup>5</sup> (Poslovnik), ki določa, da se posamezni postopek nadzora začne s sprejemom sklepa o izvedbi nadzora, ki vsebuje osnovne podatke o nadzorovani osebi, vsebini nadzora, času nadzora ter članih nadzornega odbora, ki bodo nadzor izvedli (prvi odstavek 16. člena Poslovnika). Po opravljenem nadzoru (kje in kako se nadzor izvaja je določeno v 17. členu Poslovnika) nadzornik v skladu s pravilnikom o sestavinah poročila nadzornega odbora občine, ki ga izda pristojni minister, pripravi osnutek poročila o nadzoru, ki vsebuje: naslov, kratak povzetek, osnovne podatke o nadzoru (ime nadzornega odbora, ime organa, v katerem se opravlja nadzor, kaj se nadzoruje, datum nadzora), uvod,

4 Organi občine so župan, občinski svet ter nadzorni odbor (28. člen ZLS).

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

■  
—  
■

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 Poslovnika). 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 dni od posredovanega osnutka poročila o nadzoru (drugi odstavek 19. člena Poslovnika). 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 Poslovnika), nato pa nadzorni odbor osnutek poročila o nadzoru najkasneje v roku osmih dni po sprejemu pošlje nadzorovani osebi, ki ima pravico v roku petnajstih dni od prejema osnutka poročila o nadzoru odgovoriti na posamezne navedbe (odzivno poročilo). Glede odzivnega poročila Poslovník določa, da 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 Poslovnika). Nadzorni odbor nato odzivno poročilo obravnava in o njem odloči najkasneje v petnajstih dneh od prejema. Če se nadzorni odbor strinja z navedbami v odzivnem poročilu, po potrebi ponovno opravi nadzor v delih, kjer je to potrebno, sicer pa mnenje nadzorovane osebe upošteva v poročilu o nadzoru (drugi odstavek istega člena Poslovnika).

39. 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 Poročila). 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 21. člena Poslovnika), v poročilu pa mora biti razvidno, katera pojasnila iz odzivnega poročila nadzorovanega organa je odbor upošteval v posameznem ugotovitvenem delu (četrti odstavek 21. člena Poslovnika). Priporočila in predlogi so namenjeni kakovostnejšemu poslovanju nadzorovanega organa ter morajo biti jasno izraženi, izvedljivi in preverljivi (peti odstavek 21. člena Poslovnika). Poročilo o nadzoru se pošlje nadzorovani osebi, občinskemu svetu in županu, po potrebi pa tudi računskemu sodišču in pristojnemu ministrstvu (sedmi odstavek 21. člena Poslovnika). 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 Poslovnika). V primeru, ko 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 Poslovnika). V primeru, da pristojno ministrstvo ali neodvisna strokovna služba potrdi nepravilnost ugotovitev nadzornega odbora, jih nadzorovana oseba ni dolžna upoštevati (drugi odstavek 24. člena Poslovnika).

40. 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 obdobje od leta 2018 do leta 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 tožnici (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, po sprejemu na seji pa je bilo končno poročilo poslano tožnici kot nadzorovanemu organu, ki je poročilo prejela dne 5. 12. 2023, kot je to tudi sama navedla v dopisu št. 090-0005/2024 z dne 6. 2. 2024.

41. Ob takšnem dejanskem stanju ter ob 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. Zahtevani dokument je tako po postopku, predvidenem v Poslovniku, tudi po

presoji sodišča zaključen in kot tak ni (več) v postopku izdelave in posvetovanja pri organu. Da dokument ne predstavlja več dokumenta, ki bi bil predmet posvetovanja, nedvoumno izhaja tudi iz okoliščine, da je bilo mnenje odposlano tožnici kot nadzorovani osebi. Iz ustaljene upravno sodne prakse izhaja, da v trenutku odpošiljanja dokumenta izven organa, ki dokument sprejme (razen, če bi bilo na dokumentu izrecno označeno, da gre le za nedokončano verzijo oziroma za osnutek dokumenta), le-ta preneha biti predmet posvetovanja v organu, ki ga je pripravil, ter postane končni dokument.<sup>6</sup> 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 navaja to tožnica tudi sama v tožbi), pri tem pa Poslovnik takšno ukrepanje predvideva le v primeru dokončnih poročil o nadzoru in ne glede poročil, ki so šele v fazi nastajanja oziroma posvetovanja.

42. Glede na obrazloženo po presoji sodišča za odločitev v tej zadevi pravno niso pomembna zatrjevanja tožnice, da zahtevano končno poročilo nadzornega odbora vsebuje vsebinske in procesne nepravilnosti ter da tudi glede oblike ni skladno s Pravilnikom o obveznih sestavinah poročila, zaradi česar gre dejansko le za osnutek in ne za javno dostopen končni dokument. Za odgovor na vprašanje, ali zahtevano poročilo predstavlja dokument, ki je že zaključen in pri organu ni več predmet posvetovanja v smislu 9. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, 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, ki ga določa Poslovnik) nahaja. Če je postopek nadzora zaključen in so opravljena vsa predpisana procesna dejanja ter je sprejet končen zaključek s priporočili nadzornega odbora, dokument pa je podpisan in vročen nadzorovani osebi, gre po naravi za končen dokument, četudi bi ta imel morda 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 postopku dostopa do informacij javnega značaja se namreč presoja zgolj vprašanje, ali zahtevane informacije javnega značaja dejansko obstajajo v materializirani obliki in ali so po določbah ZDIJZ prosto dostopne, ne pa vprašanje, ali so zahtevane informacije po vsebini pravilne in ali ima dokument, ki vsebuje zahtevane informacije, pravilno, s posebnimi predpisi določeno obliko in vsebino. V obravnavanem primeru to pomeni, da Informacijski pooblaščenec ni pristojen v okviru postopka po ZDIJZ presojati pravilnosti in zakonitosti postopkov, ki jih izvaja nadzorni odbor.<sup>7</sup> Enako velja glede poročil, sprejetih v navedenih postopkih nadzora. Takšnih pooblastil v postopku upravnega spora, ki teče glede vprašanja dostopa do informacij javnega značaja, nima niti sodišče. V

<sup>6</sup> Tako tudi Upravno sodišče RS v sodbah opr. št. I U 1506/2021-12 z dne 24. 8. 2022 ter opr. št. I U 818/2016-12 z dne 27. 9. 2018.

<sup>7</sup> Tako tudi Upravno sodišče RS v sodbi opr. št. I U 1447/2016-51 z dne 21. 6. 2017.

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.

43. Po presoji sodišča pa tožnica v postopku tudi ni izkazala tretjega pogoja za priznanje izjeme po 9. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, to je, da bi razkritje informacij iz zahtevanega končnega poročila povzročilo napačno razumevanje njegove vsebine.
44. V okviru t.i. 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 pre nagljenega sklepanja na podlagi informacij iz dokumenta, ki je še v pisanju in posvetovanju, in bodo lahko v končni verziji dokumenta bistveno drugačne.<sup>8</sup> 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, to je 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.<sup>9</sup>
45. 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.
46. Takšne navedbe tožnice so po presoji sodišča presplošne in premalo konkretizirane, ostajajo na hipotetičnih dejanskih stanjih in zaskrbljenosti

<sup>8</sup> Tako Pirc Musar N. in ostali, Zakon dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ) s komentarjem, Uradni list RS, Ljubljana 2017, komentar k 6. členu, str. 179.

<sup>9</sup> Prav tam, 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.<sup>10</sup>

47. Sodišče tudi ni sledilo tožnici, ko ta zatrjuje, da zaradi 3. člena Pravilnika pojasnjevanje škodljivih posledic ni potrebno. Podzakonski predpisi in drugi splošni akti morajo biti namreč usklajeni z Ustavo Republike Slovenije in zakoni (tretji odstavek 153. člena Ustave Republike Slovenije), kar pomeni, da mora biti tudi podzakonski akt, kakršen je Pravilnik, skladen z določbami ZDIJZ oziroma z v njegovimi splošnimi načeli in tudi 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.
48. Ne glede na morebiten obstoj izjeme od prostega dostopa do informacij javnega značaja po 9. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ (četudi bi torej bil v postopku ugotovljen obstoj vseh treh kriterijev za uporabo obravnavane izjeme), pa je organ v obravnavanem primeru dostop do zahtevanega dokumenta dolžan prosilcu v vsakem primeru zagotoviti že na podlagi določbe prve alineje tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ, ki predstavlja eno od t.i. „izjem od izjem“ ali „pozitivnih izjem“, po kateri so podatki, ki se nanašajo na porabo javnih sredstev (razen v primerih iz 1. in 5. do 8. točke prvega odstavka ter v primerih, ko zakon, ki ureja javne finance ali zakon, ki ureja javna naročila, določata drugače) v vsakem primeru javnosti prosto dostopni. Za te izjeme od izjem velja, da je vrednotenje interesov, ki so v navzkrižju, opravil že zakonodajalec, ki je odločil, da interes javnosti po razkritju podatkov o porabi javnih sredstev prevlada tudi nad interesom javnosti po nerazkritju podatkov, ki se nahajajo v dokumentih, ki so še v nastajanju.<sup>11</sup>
49. Zahtevano končno poročilo nadzornega odbora o pravilnosti in smotrnosti porabe proračuna in zaključnega računa proračuna občine Ruše se namreč po ugotovitvi sodišča nanaša na porabo javnih sredstev občine v proračunskih letih od 2018 do 2022, kar pomeni, da se ugotovitve opravljenega nadzora, zajete v končnem poročilu nadzornega odbora, nanašajo na javno porabo občinskih (javnih) sredstev, podatki o tem pa so že po odločitvi zakonodajalca na podlagi

<sup>10</sup> Podobno v zvezi z izjemo po 11. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJ UPRS sodba opr. št. I U 1847/2021-15 z dne 24. 8. 2022.

<sup>11</sup> Tako Pirc Musar N. in ostali, Zakon dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ) s komentarjem, Uradni list RS, Ljubljana 2017, komentar k 6. členu, str. 198-199.



določbe prve alineje tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ javni - ne glede na morebiten obstoj izjeme po 9. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, na katero se sklicuje tožnica.

50. Ker je torej izpodbijana odločitev pravilna in zakonita, je sodišče tožbo kot neutemeljeno zavrnilo na podlagi prvega odstavka 63. člena Zakona o upravnem sporu (v nadaljevanju: ZUS-1).
51. Sodišče je o tožbi skladno s prvim odstavkom 59. člena ZUS-1 odločilo brez glavne obravnave, saj so se stranke, ki so sodelovale v postopku upravnega spora, njeni izvedbi v pisni izjavi izrecno odpovedale - z izjemo prosilca, ki pa v postopku upravnega spora ni bil aktiven. Relevantno dejansko stanje, ki je bilo podlaga za izdajo upravnega akta, je bilo med strankami nesporno, sporno je bilo le vprašanje razlage in uporabe materialnega prava (določbe ZDIJZ, ki določajo izjeme od načela prostega dostopa informacij javnega značaja).

K točki II izreka:

52. Odločitev o zavrnitvi stroškovnega zahtevka tožnice temelji na četrtem odstavku 25. člena ZUS-1, po katerem v primeru zavrnitve tožbe trpi vsaka stranka svoje stroške postopka.

### PRAVNI POUK:

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

Maribor, 11. februar 2025



Višja sodnica  
Nevenka Debi, l.r.

