ODLOČBA JE PRAVNOMOČNA
UPRAVNO SODIŠČE RS, NOVA GORICA
20. 5. 2026
Podpis pristojne sodne osebe:

REPUBLIKA SLOVENIJA – UPRAVNO SODIŠČE – ODDELEK V N. GORICI – 2

REPUBLIKA
SLOVENIJA
UPRAVNO
SODIŠČE

Podpisnik: Lea Chiabai
Izdajatelj: Republika Slovenija
Serijska št.: 1235762214033
Podpisano: 16.06.2026 10:10:00

III U 215/2025-32

SODBA

V IMENU LJUDSTVA

Upravno sodišče Republike Slovenije, oddelek v Novi Gorici, je po sodnici posameznici, višji sodnici Lei Chiabai,

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

zaradi **dostopa do informacij javnega značaja,**

o **tožbi** zoper odločbo Informacijskega pooblaščenca, št. 090-128/2025/5 z dne 15. 9. 2025,

po dne **20. maja 2026** opravljeni javni glavni obravnavi, **istega dne**

RAZSODILO:

I. Tožba se zavrne.

II. Vsaka stranka trpi svoje stroške postopka.

OBRAZLOŽITEV:

Povzetek izpodbijane odločbe

1. Tožnik je 17. 1. 2025 pri Odvetniški zbornici Slovenije (v nadaljevanju OZS) vložil zahtevo po Zakonu o dostopu do informacij javnega značaja (v nadaljevanju ZDIJZ), s katero je zahteval, da mu ta v elektronski obliki na elektronski naslov pošlje: 1) vse pogodbe o zaposlitvi z vsemi morebitnimi spremembami in dopolnitvami (aneksi) za osebe, ki so na dan 15. 1. 2025 zaposlene pri organu; 2) vse plačilne liste vseh zaposlenih za obdobje obračuna od januarja 2024 do vključno junija 2024; 3) vse civilnopravne pogodbe (avtorske, podjemne ipd.), sklenjene v obdobju od 1. 1. 2024 do vključno 30. 6. 2024; 4) vse potne naloge za vse zaposlene in druge upravičence, izdane od 1. 1. 2024 do vključno 30. 6. 2024; 5) izpiske vseh transakcijskih računov, vključno s fiduciarnimi računi, za obdobje od 1. 1. 2024 do vključno 30. 6. 2024, iz katerih bodo razvidni vsi prilivi in odlivi; 6) podatke o izplačilih predsedniku in članom upravnega odbora OZS za obdobje od 1. 1. 2024 do vključno 30. 6. 2024; 7) zapisnike vseh organov OZS od vključno 1. 1. 2024 do vključno 30. 6. 2024; 8) kandidature za organe OZS, ki so bili izvoljeni na Skupščini OZS dne 16. 4. 2024; 9) finančne načrte OZS za leto 2024; 10) finančna poročila OZS za leto 2023; 11) register osnovnih sredstev OZS; 12) vse račune, ki jih je OZS prejela od 1. 1. 2024 do vključno 30. 6. 2024; 13) vse račune, ki jih je OZS izdala od 1. 1. 2024 do 30. 6. 2024; 14) knjigo prejete pošte od 1. 1. 2024 do 30. 6. 2024; in 15) knjigo poslane pošte od 1. 1. 2024 do 30. 6. 2024. OZS je z odločbo, št. 113/2025 z dne 14. 3. 2025 (v nadaljevanju odločba OZS), tožnikovo zahtevo zavrnila.

2. Tožnik je zoper to odločitev pri toženi stranki vložil pritožbo, v kateri je navajal, da je OZS oseba javnega prava in da so zahtevane informacije informacije javnega značaja (v nadaljevanju IJZ), do katerih ima javnost pravico do seznanitve. Tožena stranka je pritožbi z odločbo, št. 090-128/2025/5 z dne 15. 9. 2025 (v nadaljevanju izpodbijana odločba), delno ugodila. Tožnikovo zahtevo je zavrnila za zahteve, ki so v prejšnjem odstavku navedene pod 1., 2., 4., 6., 7., 8., 9., 10., 11., 14. in 15. točko (1. točka izreka), za preostale zahteve pa pritožbi ugodila, izpodbijano odločbo OZS odpravila ter zadevo v tem delu vrnila OZS v

ponovno odločanje (2. točka izreka). Tožnikovo zahtevo za povračilo stroškov postopka je zavrnila (3. točka izreka), ugotovila pa, da v postopku reševanja pritožbe posebni stroški niso nastali (4. točka izreka).

3. Tožena stranka v obrazložitvi najprej povzema vsebino obrazložitve odločbe OZS, s katero je ta utemeljila svojo odločitev po naslednjih razlogih:

a) Glede zavezanosti OZS po ZDIJZ:

OZS se je sklicevala na svoj status po Zakonu o odvetništvu (v nadaljevanju ZOdv) in na podeljeno javno pooblastilo v delu, ki se nanaša na vodenje imenika odvetnikov in sprejem odvetniške tarife. Sklicevala se je tudi na sodbo Upravnega sodišča I U 12/2011 z dne 19. 12. 2012, po kateri za presojo zavezanosti OZS po ZDIJZ ni pomembno, ali je pravna oseba javnega ali zasebnega prava, pač pa je relevanten obseg javnega pooblastila. Sodišče je torej odločilo, da je OZS, ne glede na svoj status, po ZDIJZ zavezana za posredovanje IJZ izključno v delu, ki se nanaša na izvajanje javnega pooblastila. Ker tožnik ni zahteval podatkov o odločanju o vpisih v imenik odvetnikov ali o sprejemu odvetniške tarife, katere bi mu OZS morala posredovati, njegova zahteva po mnenju OZS ni utemeljena.

b) OZS kot pravna oseba javnega prava:

OZS je navedla, da ni sodne prakse o obsegu zavezanosti pravnih oseb javnega prava po ZDIJZ, posledično pa tudi ni sodne prakse o zavezanosti za dostop do IJZ oseb javnega prava, ki so hkrati tudi nosilci javnih pooblastil, kot je to OZS. Ustavno sodišče je v odločbi U-I-216/23-12 z dne 4. 4. 2024 izpostavilo, da zgolj status organa, če bi sprejeli, da je organ pravna oseba javnega prava, še ne omogoča zaključka, da so posledično IJZ vsi dokumenti, ki jih je tak organ bodisi ustvaril ali prejel, pač pa je odločilna opredelitev njegovega "delovnega področja". ZDIJZ je konkretizacija 39. člena Ustave, njegov namen pa je prispevati k zagotavljanju odprtosti (transparentnosti) delovanja države v najširšem smislu. OZS z delovanjem države ni povezana, in z izjemo informacij, ki se nanašajo na podeljeni javni pooblastili, nima informacij, ki bi kazale na okoliščine, ki vplivajo ali bi lahko vplivale na izvrševanje javnih nalog (tako npr. sodba Upravnega sodišča I U 677/2018-17 z dne 17. 2. 2021). OZS se je sklicevala še na stališče Vrhovnega sodišča, ki je v svojih odločitvah opredelil pojem delovnega področja OZS. Tudi če bi bila OZS pravna oseba javnega prava, bi bila po 1. členu ZDIJZ zavezana le v delu, ki se nanaša na izvajanje javnega pooblastila, kar pa zahtevane informacije niso in zato po presoji OZS tožnikova prošnja ni utemeljena.

c) Vsebinska opredelitev do zahtevanih dokumentov:

OZS je izpostavila, da se do teh dokumentov opredeljuje podredno. Zahtevek

tožnika iz prej navedenih 1., 2., 3., 4., 6. in 8. točke je zavrnila iz razloga izjeme varstva osebnih podatkov po 3. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, zahtevek iz 5., 7., 9., 10., 11., 12., 13., 14. in 15. točke pa predvsem iz razloga po 11. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, ker gre za dokumente v zvezi z notranjim delovanjem OZS, njihovo razkritje pa bi povzročilo motnje pri delovanju, četudi ti dokumenti obenem vsebujejo tudi osebne podatke.

Glede pogodb o zaposlitvi je OZS navedla, da ni del javnega sektorja in da zaposleni niso javni uslužbenci, zato so zahtevane informacije izvzete iz prostega dostopa zaradi izjeme varstva osebnih podatkov. Delni dostop do teh dokumentov ni mogoč, saj bi vsak od delov pogodb o zaposlitvi lahko kazal na določenega zaposlenega in omogočal njegovo določljivost. Na dan 15. 1. 2025 je bilo pri OZS namreč zaposlenih le 8 oseb. Za koga gre v pogodbah o zaposlitvi bi bilo tako razvidno že iz naziva delovnega mesta, zato prekrivanje delov zahtevanih dokumentov ne bi onemogočilo njihove določljivosti. Enako to velja za plačilne liste zaposlenih in za potne naloge (2. in 4. točka zahteve tožnika).

Glede zahteve, ki se nanaša na pogodbe civilnega prava, ki so bile sklenjene s posamezniki, gre za izjemo varstva osebnih podatkov, kolikor pa gre za gospodarske subjekte, pa za izjeme notranjega delovanja oziroma dejavnosti OZS, saj bi razkritje povzročilo motnje v delovanju. Naročila in ob tem dogovorjeni pogoji so rezultat notranje presoje OZS o njihovi potrebnosti in smotrnosti, kar bi razkritje podatkov ogrozilo. OZS ni javni naročnik in sredstva za naročilo niso javna sredstva, pač pa OZS vstopa v pravna razmerja kot zasebnopravni subjekt. Zunaj izvajanja javnega naročila tudi pogodbene stranke pričakujejo zaupnost v poslovnem razmerju. OZS pojasnjuje, da pogodbenih strank ni pozivala k opredelitvi, ali gre v določenih primerih za izjemo poslovne skrivnosti, saj meni, da so že argumenti iz naslova varstva osebnih podatkov oziroma izjema notranjega delovanja organa zadostna podlaga za zavrnitev tožnikove zahteve.

OZS se je na izjemo notranjega delovanja organa in varstvo osebnih podatkov sklicevala tudi glede tožnikove zahteve za izpiske vseh transakcijskih računov, vključno s fiduciarnimi računi. Delni dostop ni mogoč, saj bi vsebina teh dokumentov še vedno razkrivala podatke v zvezi s transakcijo, razkrivala način razmišljanja in delovanja OZS in omogočala določljivost poslovnih partnerjev, s tem pa bi prihajalo do motenj v delovanju OZS. OZS trdi, da so storitve, ki jih naroča pri gospodarskih subjektih, in pogoji, ki jih pri tem določa oziroma na katere pristaja, rezultat njene notranje presoje o potrebnosti in smotrnosti, ki bi bila ogrožena, če bi bili zahtevani podatki razkriti javnosti.

Razlog izjeme varstva osebnih podatkov je bila podlaga, da je OZS tožniku zavrnila tudi zahtevo po podatkih o izplačilih predsedniku in članom

upravnega odbora. Ta plačila niso podatki o porabi javnih sredstev, pač pa gre za notranje odločitve in notranje upravljanje OZS. Njihovo razkritje bi lahko povzročilo motnjo v delovanju OZS, predvsem z vidika zagotavljanja neodvisnosti delovanja.

Zahtevo po zapisnikih vseh organov je OZS zavrnila s sklicevanjem na izjemi notranjega delovanja in varstva osebnih podatkov. Zapisniki so na voljo zgolj članom OZS, ki jih ti zapisniki zadevajo, kar omogoča prosto izražanje misli in idej članov, brez zunanjih vplivov. Dokumenti so nastali izključno za notranjo rabo OZS, torej z namenom priprave vsebinskih podlag za delovanje, njihovo razkritje pa bi povzročilo motnje pri delovanju. Zapisniki vsebujejo tudi osebne podatke prisotnih na sejah, npr. zapisniki disciplinskih organov, zato delni dostop ni mogoč. Iz smiselno enakih razlogov je OZS zavrnila tudi zahtevo tožnika za kandidature za organe OZS in še pojasnila, da je bil obseg kandidatur omejen na članstvo v OZS, vsak član pa je lahko sodeloval pri glasovanju in se je s temi podatki seznanil. OZS je poudarila, da gre za notranje delovanje OZS, razkrivanje podatkov o kandidatih pa bi kandidature izpostavilo potencialno nedopustnim vplivom, kar bi ogrožalo neodvisnost in integriteto kandidatov.

OZS je zahtevo tožnika za finančni načrt in finančno poročilo zavrnila zaradi izjeme notranjega delovanja. Dostop javnosti do vsebine teh informacij bi lahko povzročil pritiske in vplivanja glede porabe sredstev, zato bi bilo delovanje OZS z vidika ohranjanja ugleda, strokovnosti in neodvisnosti odvetniškega poklica lahko moteno. Finančni načrt in finančno poročilo sta v skladu s Statutom OZS predstavljena na skupščini, torej pred vsemi člani OZS, ki tudi finančno prispevajo k delovanju OZS. Iz enakih razlogov je OZS zavrnila tudi zahtevo tožnika za podatek o registru osnovnih sredstev.

Izjema notranjega delovanja je bila tudi razlog, da je OZS zavrnila tožnikovo zahtevo za dostop do vseh prejetih in izdanih računov. Ti deloma vsebujejo tudi osebne podatke pogodbenih partnerjev. OZS ni presojala, ali bi bila eventualno podana tudi izjema poslovne skrivnosti, saj je ocenila, da že obstoj prej navedenih izjem zadošča za zavrnitev tožnikove zahteve v tem delu. OZS, kot organu za zastopstvo poklicne skupine odvetnikov in varstvo odvetniškega poklica, mora biti omogočeno, da deluje brez zunanjih vplivov in pritiskov, poraba sredstev in finančno upravljanje pa nedvomno spada v domeno notranjega delovanja in odločanja. Na enako izjemo, torej izjemo notranjega delovanja, in s smiselno enako utemeljitvijo, se je OZS sklicevala tudi pri zavrnitvi tožnikove zahteve za dostop do knjige prejete in oddane pošte. Gre za izmenjavo sporočil, ki imajo, četudi se ne razkriva vsebina sporočila, lahko zaupno naravo ali pa ta lahko razkrijejo poslovni odnos, kar vse predstavlja tveganje za nadaljnje nemoteno delovanje. Vsebina sporočil je sicer varovana po 37. členu Ustave in ni predmet dostopa po ZDIJZ.

4. Tožena stranka v nadaljevanju obrazložitve svoje odločitve utemeljuje, da je OZS zavezanka za dostop do IJZ kot druga oseba javnega prava, in to za celotno področje svojega delovanje, ne le v okviru izvajanja javnega pooblastila, kot to uveljavlja. Do tega se je tožena stranka že opredelila v odločbi, št. 090-237/2024/2 z dne 9. 8. 2024, na katero se sklicuje. Četudi se OZS s tem ne strinja in vztraja pri stališču, da ni pravna oseba javnega prava, je svojo odločitev o zavrnitvi tožnikovega zahtevka za dostop do IJZ utemeljila tudi z zatrjevanim obstojem izjem po ZDIJZ. Slednje je tožena stranka presojala v postopku odločanja o tožnikovi pritožbi in je od OZS tudi zahtevala, da ji posreduje določene dokumente, oziroma določeno število teh dokumentov.

5. Glede pogodb o zaposlitvi in aneksov k tem pogodbam tožena stranka ugotavlja, da vsebujejo vrsto osebnih podatkov in se zato strinja z razlogi oziroma s sklicevanjem na varstvo osebnih podatkov, kot je to OZS navedla v odločbi, s katero je zavrnila tožnikovo zahtevo za dostop do IJZ. Dodaja, da je pri obdelavi osebnih podatkov, kamor sodi tudi prost dostop po ZDIJZ, treba imeti podlago v zakonu. Zaposleni pri OZS niso javni uslužbenci, zato tudi ni podlage za razkritje njihovih osebnih podatkov po prvi alineji tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ. Ker je število zaposlenih majhno, delni dostop ni mogoč, saj bi tudi delno razkritje ogrozilo zaupnost varovanih osebnih podatkov. Enako to velja za plačilne liste zaposlenih in za izplačila predsedniku in članom upravnega odbora OZS. Tožena stranka se strinja z OZS, da zatrjevana izjema tudi ni presežena s prvo alinejo tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ, saj plače zaposlenih ne sodijo med javna sredstva. OZS ni niti posredni niti neposredni uporabnik proračuna in ne gre govoriti o javnih sredstvih, pa četudi je financiranje povezano z obveznim članstvom, ki ima naravo javne dajatve. Podlaga za zbiranje sredstev je v 44. členu ZOdv in 54. členu Statuta OZS, ki določa prihodke OZS. Financiranje OZS izvira izključno iz lastnih virov, predvsem prispevkov članov zbornice, ki so fizične osebe, zato takšnih sredstev ni mogoče obravnavati kot javnih sredstev v smislu prve alineje tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ. Tudi za potne naloge za zaposlene in druge upravičence tožena stranka ugotavlja, da gre za osebne podatke, na podlagi katerih so osebe določljive in ni zakonske podlage za njihovo razkritje.

6. Tožena stranka glede zahteve tožnika za pridobitev zapisnikov vseh organov OZS ugotavlja, da gre pri tem za preplet dveh izjem, in sicer izjeme varstva osebnih podatkov in izjeme notranjega delovanja OZS po 11. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ. Med slednje izjeme sodi prav varovanje notranjih stališč, razmišljanj, predlogov, mnenj, ipd., s čimer bi bilo odkrito in odprto razmišljanje OZS. Izpolnjen je torej pogoj, da gre za dokumente, ki so bili sestavljeni v zvezi z notranjim delovanjem OZS. Zapisniki so vezani na delovanje organov zbornice, taka narava dokumentov pa nakazuje, da gre za dokumente, povezane z notranjim, internim delovanjem OZS, vsebujejo pa tudi stališča in mnenja razpravljavcev. Tožena stranka se zato pridružuje stališču OZS, da bi z razkritjem

zahtevanih zapisnikov nastale motnje pri delovanju OZS, saj bi bile razprave slabše, ogroženo bi bilo kritično in ustvarjalno delo, posledično pa bi to vplivalo na strokovnost in kakovost odločanja. Zapisniki vsebujejo tudi osebne podatke posameznikov, navzočih na sejah. Enako to velja za zapisnike disciplinskih organov. Glede na preplet ugotovljenih izjem delni dostop do zapisnikov organov OZS tudi po presoji tožene stranke ni mogoč.

7. Glede tožnikove zahteve za dostop do kandidatur za organe OZS, ki so bili izvoljeni dne 16. 4. 2024, tožena stranka ugotavlja, gre za kandidature, ki so omejene na članstvo v zbornici. Ne gre torej za javne uslužbence ali funkcionarje, pri katerih so pogoji za zasedbo delovnega mesta IJZ. Dokumenti vsebujejo varovane osebne podatke, ki se prepletajo do te mere, da delni dostop ni mogoč.

8. Glede tožnikove zahteve za vpogled v finančni načrt za leto 2024 in zaključni račun za leto 2023, tožena stranka ugotavlja, da je po 10. členu Statuta OZS sprejem tega načrta v domeni skupščine zbornice. Skupščino sestavljajo vsi odvetniki, ki tudi finančno prispevajo k delovanju OZS. Gre torej za interna dokumenta, OZS pa je po presoji tožene stranke izkazala motnje v delovanju v primeru razkritja teh podatkov. Razkritje podatkov bi lahko vodilo do pritiskov in vpliva na porabo sredstev, moteno bi bilo tudi delovanje OZS z vidika ohranjanja ugleda, strokovnosti in neodvisnosti odvetniškega poklica. Tudi register osnovnih sredstev je dokument, ki je vezan na notranje delovanje organa in bi razkritje imelo lahko enake posledice, tudi z vidika napačne interpretacije o višini ali vrsti sredstev, o izbiri blagovnih znamk, o času uporabe po amortizaciji, ipd.

9. Tožena stranka glede tožnikove zahteve za vpogled v knjigo prejete in knjigo poslane pošte ugotavlja, da so v teh knjigah podatki o številki odposlanega dokumenta, datumu, subjektu, vrsti in opis. Gre za interni dokument OZS, ki izkazuje izmenjavo sporočil z različnimi fizičnimi in pravnimi osebami. Tožena stranka meni, da bi razkritje knjige prejete in knjige poslane pošte lahko povzročilo motnje v delovanju OZS ter se v celoti sklicuje na utemeljitev OZS v zvezi s tem. Glede na preplet zatrjevanih izjem delni dostop do teh dokumentov zato ni mogoč.

10. V vsem preostalem (zahteva tožnika za pridobitev vseh civilnopravnih pogodb, transakcijskih računov, vključno s fiduciarnimi računi in vseh računov, ki jih je OZS izdala ali prejela, vse v obdobju od 1. 1. do 30. 6. 2024) je tožena stranka tožnikovi pritožbi v 2. točki izreka izpodbijane odločbe ugodila, odločitev tožene stranke odpravila in ji zadevo v tem delu vrnila v ponovno odločanje. Meni, da gre v teh primerih sicer lahko za izjeme varstva osebnih podatkov, ne pa tudi za izjemo notranjega delovanja organa. Ker se OZS do tega ni konkretneje opredelila, gre pa za večje število dokumentov, zatrjevana izjema že pojmovno ne more biti podana, vse ob upoštevanju stališča, da je OZS zavezanec po ZDIJZ v svojem celotnem delovanju. Odločitve zaradi pomanjkljive obrazložitve ni

mogoče preizkusiti in je zato tožena stranka v tem delu (2. točka izreka izpodbijane odločbe) tožnikovi pritožbi ugodila, odločitev OZS odpravila in ji zadevo vrnila v ponovno odločanje.

11. Ker tožnik s tožbo ne izpodbija 2. točke izreka izpodbijane odločbe, sodišče obrazložitve tožene stranke k tej točki odločitve ne povzema.

Povzetek tožbe

12. Tožnik s tožbo v upravnem sporu izpodbija 1. točko izreka izpodbijane odločbe in sodišču predlaga, naj jo odpravi ter v tem delu zadevo vrne toženi stranki v ponovno odločanje, tožena stranka pa naj mu povrne stroške postopka. Sodišču tudi predlaga, naj vpogleda v njegovo zahtevo za dostop do IJZ, ki jo je 17. 1. 2025 vložil pri OZS. Ta naj se v izogib ponavljanju šteje za del trditvene podlage tožbe, enako naj kot del trditvene podlage upošteva pritožba, ki jo je vložil zoper odločbo OZS. Meni, da sta najprej OZS in nato tožena stranka za odločitev o njegovi zahtevi za dostop do IJZ napačno uporabila materialno pravo, zmotno in nepopolno ugotovila dejansko stanje in zagrešila bistvene kršitve določb upravnega postopka.

13. Tožnik poudarja, da je OZS pravna oseba javnega prava in kot taka zavezanka po ZDIJZ. Vse zahtevane informacije je zato treba šteti za IJZ po 4. členu ZDIJZ. V zadevi ni zakonskih izjem, s katerimi bi OZS oziroma tožena stranka lahko delno ali v celoti zavrnila tožnikov zahtevek. Obrazložitev izpodbijane odločbe je protispisna, nekonsistentna, nekoherentna, kontradiktorna in neobrazložena do te mere, da je ni mogoče preizkusiti, kar je bistvena kršitev določb upravnega postopka. Zaradi napačne uporabe materialnega prava je tožena stranka tudi zmotno ugotovila dejansko stanje.

Povzetek odgovora tožene stranke na tožbo

14. Tožena stranka v odgovoru na tožbo vztraja pri sprejeti odločitvi in razlogih zanjo, sodišču pa predlaga, naj tožnikovo tožbo zavrne kot neutemeljeno. Navaja, da tožnik brez konkretnih razlogov nasprotuje izpodbijani odločitvi. Do vprašanja, v kakšnem obsegu je OZS zavezanka po ZDIJZ, se je tožena stranka opredelila v odločbi, št. 090-237/2024/2 z dne 9. 8. 2024, na katero se je v izogib ponavljanju sklicevala. To v zadevi ni sporno, sporno pa je vprašanje obstoja izjem, ki jih je tožena stranka presojala z izpodbijano odločbo. To, da je OZS zavezanka po ZDIJZ, namreč samo po sebi ne daje pravne podlage za prost dostop do informacij, ki jih zahteva tožnik, pač pa je treba vedno preizkusiti, ali obstajajo izjeme od prostega dostopa, ki so opredeljene v 5.a in prvem odstavku 6. člena ZDIJZ. To je tožena stranka tudi storila in ugotovila, da zahtevane informacije po 1., 2., 4., 6., 7. in 8. točki zahteve vsebujejo varovane osebne podatke, v 9., 10., 11. 14. in 15. točki pa je izkazana tudi izjema notranjega

delovanja organa, delni dostop pa ni izvedljiv. Navaja še, da tožnik ni navedel nobenega argumenta, zakaj odločitev tožene stranke ne bi bila pravilna.

Povzetek prve pripravljalne vloge tožnika

15. Tožnik je po prejemu odgovora tožene stranke na tožbo v pripravljalni vlogi navajal, da držijo navedbe tožene stranke, da je v odločbi, št. 090-237/2024 z dne 9. 8. 2024, pravilno opredelila OZS kot pravno osebo javnega prava in s tem za zavezanko po določbah ZDIJZ, vendar pa se je kljub temu takratni postopek končal z zavrnitvijo tedanje tožnikove zahteve, zaradi česar je v novem, sedaj obravnavanem postopku, moral izkoristiti sodno varstvo. Takemu stališču tožene stranke OZS nasprotuje, kot izhaja iz njene odločbe, št. 113/2025 z dne 14. 10. 2025.

16. Tožnik poudarja, da se ne strinja z razlogovanjem tožene stranke o obstoju izjeme od prostega dostopa do IJZ. O tem naj kot o pravnem vprašanju razsodi sodišče. Ne glede na to pa izpostavlja, da je argumentacija tožene stranke glede njegovih zahtev za dostop do IJZ, ki so navedene v 1. točki izreka izpodbijane odločbe, materialnopravno napačna. Dostop so zahtevanih pogodb o zaposlitvi (1. točka zahteve) je namreč mogoče zagotoviti z uporabo 7. člena ZDIJZ (delni dostop) in načelom najmanjšega posega, to je s prekritjem osebnih identifikatorjev (npr. ime, naslov, EMŠO, podpis, TRR, individualno določeni variabilni deli plače) in razkritjem neosebnih elementov ter bistvenih okoliščin zakonitosti kadrovanja (naziv in opis delovnega mesta, datum sklenitve in trajanje, vrsta pogodbe, obseg delovnega časa, relevantne pravne podlage in sistemizacija, tipične klavzule). Sklicevanje na majhno število zaposlenih ni absolutni razlog za zavrnitev, temveč terja zgolj skrbnejšo anonimizacijo.

17. Glede odločitve tožene stranke o 2. in 6. točki zahteve tožnik navaja, da je pavšalno sklicevanje tožene stranke na varstvo osebnih podatkov in na to, da plače niso financirane iz javnih sredstev, za zavrnitev zahteve pravno irelevantno. Tudi če bi sodišče odločilo, da popoln vpogled v plačilne liste ni dopusten, je po 7. členu ZDIJZ dopusten vsaj delni dostop oziroma agregacija podatkov, ki omogoča nadzor nad racionalnostjo izplačil (npr. mesečna masa plač, povprečja po delovnih mestih, dodatki po vrstah in obsegu). Tožena stranka bi moral izkazati, zakaj ožji nabor podatkov ne bi dosegel namena nadzora, česar ni storila. Zahtevani podatki o izplačilih predsedniku in članom upravnega odbora po tožnikovem mnenju izhajajo iz opravljanja funkcij v organu, ki izvršuje javna pooblastila. Ti podatki so neločljivo povezani z izvrševanjem funkcije in sodijo v sfero povečane transparentnosti. Varujejo se lahko le nepotrebni osebni podatki (npr. TRR, naslov), ne pa tudi bruto zneski in pravne podlage izplačil. Trditev, da bi razkritje ogrozilo neodvisnost, je pavšalna in ne izkazuje konkretne škode. Tožena stranka prihaja tudi sama s sabo v nasprotuje, saj na eni stranki omejuje (delni) dostop do teh podatkov, ker naj ne bi šlo za javna sredstva, po drugi strani

pa v 2. točki izreka vsaj načelno dopušča možnost, da pride tožnik do izpiskov transakcijskih računov OZS. Njene odločitve zato ni mogoče preizkusiti.

18. Glede potnih nalogov (4. točka zahteve) tožnik navaja, da vsebujejo tako osebne kot neosebne podatke. Varovati je treba identifikatorje posameznikov, ne pa ključne postavke nadzora nad porabo (relacija, datum, namen poti, stroški po vrstah, znesek povračil). Zavrnitev dostopa do vseh podatkov krši 7. člen ZDIJZ in načelo najmanjšega posega. S tem, ko bi se prekrili potrebni osebni podatki, namreč ne bi bila omogočena določljivost osebe.

19. Tudi glede zapisnikov (7. točka zahteve) tožnik navaja, da se izjema notranjega delovanja lahko nanaša na razprave in mnenja, ne pa na celotne zapisnike. Po 7. členu ZDIJZ bi se delni dostop lahko izvedel na način, da bi se prekrilo razpravljalne dele in osebne podatke, razkrilo pa rezultate, sprejete sklepe in odločitve, izide glasovanj, datume, prisotnost ter pravne podlage, posebej kjer organ izvršuje javna pooblastila. Enako to velja tudi za kandidature za organe (8. točka zahteve), ki jih voli skupščina in sodelujejo pri izvrševanju javnih pooblastil in zato niso zgolj interna zadeva. Vsaj identiteta kandidata, organ, za katerega kandidira, ter bistveni programi/merila sodijo v javni del informacij, ki omogočajo nadzor nad volilnimi postopki, obenem pa se varujejo osebni podatki.

20. Glede finančnega načrta in finančnega poročila (9. točka zahteve) tožnik uveljavlja, da ne gre za dokumenta, ki bi vsebovala notranja razmišljanja ali razprave, pač pa gre za rezultativne akte. Pavšalno sklicevanje tožene stranke na izjeme notranjega delovanja in morebitne pritiske ne izkazuje konkretnih motenj, še manj pa utemeljuje absolutno zavrnitev. Če bi obstajali posamezni varovani deli, je nujen vsaj delni dostop po 7. členu ZDIJZ. Oba dokumenta se predstavljala skupščini članov in sta formalizirana prikaza finančnega stanja. Enako to velja za register osnovnih sredstev (11. točka zahteve), ki ne odraža notranjih razmišljanj, pač pa je evidenca o premoženju, kot tudi za knjigo prejete/poslane pošte, ki je evidenca toka zadev. Če opisi vsebujejo osebne podatke, je po 7. členu ZDIJZ obvezen delni dostop. Pavšalna ugotovitev, da bi že iz naslova lahko sklepali na vsebino, ne zadošča za zavrnitev celotne zahteve.

Povzetek odgovora OZS na tožbo

21. Sodišče je tožbo in nadaljnje vloge vročilo tudi OZS kot stranki z interesom v tem postopku. V odgovoru na tožbo sodišču predlaga, naj tožbo zavrne, tožniku pa naloži, da povrne njene stroške postopka, v primeru zamude z zakonskimi zamudnimi obrestmi. Meni, da je odločitev tožene stranke iz 1. točke izreka izpodbijane odločbe pravilna, zakonita in ni obremenjena z bistveno kršitvijo pravil postopka. Tožnik za svoje trditve, da je OZS pravna oseba javnega prava in s tem zavezanka po ZDIJZ ter da so vse njene informacije IJZ brez zakonskih izjem dostopa, ne ponudi nobenih argumentov in se do razlogov tožene stranke iz izpodbijane odločbe ne opredeljuje vsebinsko. Tožena stranka v nadaljevanju

pojasnjuje razloge za svojo odločitev o zavrnitvi tožnikove zahteve. Ti so primarno povezani s pravnim položajem OZS, ki odkazuje na omejeno zvezanost za posredovanje IJZ, podredno pa izhajajo iz izjem do prostega dostopa do IJZ po določbah ZDIJZ.

22. OZS je poklicna zbornica, ustanovljena na podlagi ZOdv, javno pooblastilo pa ji je podeljeno v delu, ki se nanaša na vodenje imenika odvetnikov, odvetniških kandidatov in odvetniških pripravnikov ter v delu, ki se nanaša na sprejem odvetniške tarife (tretji odstavek 31. člena in 19. člen ZOdv). Upravno sodišče je v zadevi I U 12/2011 z dne 19. 12. 2012 zavzelo stališče, da je za presojo zavezanosti OZS po ZDIJZ relevanten le obseg njenega javnega pooblastila, pri tem pa presojalo tudi potencialno zavezanost OZS kot druge osebe javnega prava. Takšen zaključek sodišča pritrjuje razumevanju prvega odstavka 1. člena ZDIJZ, kot ga zatrjuje OZS. Tožnikova zahteva se v nobeni točki ne nanaša na odločanje o vpisu in izbrisu iz imenika ali na sprejem odvetniške tarife, zato je treba ugotoviti, da tožnik ne zahteva informacij, k posredovanju katerih bila OZS zavezana. Do tega zaključka bi morala voditi že jezikovna razlaga prvega odstavka 1. člena ZDIJZ, po katerem so zavezanci za dostop do IJZ državni organi, organi lokalnih skupnosti, javne agencije, javni skladi in druge osebe javnega prava. Nosilec javnega pooblastila je zavezan izključno glede informacij javnega značaja, ki se nanašajo na delovno področje podeljenega javnega pooblastila, OZS pa ni druga oseba javnega prava, pač pa nosilec javnega pooblastila. Temu se je tožena stranka v izpodbijani odločbi izognila s sklicevanjem na odločbo št. 090-237/2024/2 z dne 9. 8. 2024. OZS izpostavlja, da določbe 1. člena ZDIJZ ni mogoče razumeti kot namere zakonodajalca, naj bodo vse pojavne oblike pravnih oseb javnega prava zavezanke za dostop do IJZ v celoti, ne glede na njihovo delovno področje.

23. OZS je poklicna organizacija odvetnikov. Ustavno sodišče je v odločbi U-I-216/23-12 z dne 4. 4. 2024 med drugim zapisalo, da je prva skupna značilnost zbornic, da gre za osebe javnega prava, ustanovljene z zakonom; druga, da gre za poklicna združenja, ki so ustanovljena, da skrbijo za interese in ugled poklica, ki ga predstavljajo; in tretja, da izvajajo določene naloge v javnem interesu na podlagi podeljenih javnih pooblastil. Zgolj status OZS torej ne vodi k zaključku, da so zato IJZ vsi dokumenti, ki jih je OZS ustvarila ali prejela. Ni sporno, da OZS ni zavezanka za izvajanje javnih naročil po Zakonu o javnih naročilih (v nadaljevanju ZJN-3), ker ni druga oseba javnega prava po določbi tretjega odstavka 9. člena tega zakona. Odsotnost podrobnejše opredelitve pojma "druge osebe javnega prava" v ZDIJZ ne more spremeniti okoliščin, da gre pri stranki z interesom za obliko organizacije poklicne skupine odvetnikov z visoko stopnjo avtonomije in brez upravljavskega nadzora države. OZS ne upravlja z javnimi sredstvi in ni uporabnik proračuna, pač pa njeno financiranje sloni na lastnih virih, predvsem prispevkih članov. Nobena od informacij, do katerih je bil tožniku z izpodbijano odločitvijo zavrnjen dostop, ni v ničemer povezana z

delovanjem oblasti, posledično pa ni povezana s cilji, ki jih zakonodajalec zasleduje z ZDIJZ, to je javnim nadzorom nad delovanjem zavezancev. ZDIJZ je konkretizacija 39. člena Ustave, njegov namen pa je prispevati k odprtosti delovanja države v najširšem smislu. OZS s tem ni povezana, z izjemo informacij, ki se nanašajo na podeljena javna pooblastila (tako npr. sodba Upravnega sodišča I U 677/2018-17 z dne 17. 2. 2021). Glede na navedeno OZS vztraja, da je za presojo zavezanosti za dostop do informacij javnega značaja odločilen njen položaj nosilca javnega pooblastila.

24. Vrhovno sodišče je v zvezi z opredelitvijo pojma "delovno področje organa" že sprejelo stališče, da je mogoče govoriti o delovnem področju organov v smislu ZDIJZ le tedaj, ko je izvajanje določenih nalog ali dejavnosti urejeno s predpisi javnega prava, ki določajo obveznosti organov glede izvajanja teh nalog v okviru upravne ali druge javnopravne funkcije, ter morebitne pravice, obveznosti ali pravne koristi posameznikov, ki izhajajo iz tega posebnega javnopravnega režima. Pri opredelitvi določene informacije za IJZ je torej odločilno, ali informacija kaže na dejstvo oziroma okoliščino, ki vpliva ali bi lahko vplivala na izvrševanje javnih - oblastnih nalog (tako sodba I Up 122/2006 z dne 25. 4. 2007, sklep X Ips 96/2011 z dne 4. 7. 2012, tudi sklep VSRS X Ips 327/2017 z dne 23. 1. 2018). Značaj IJZ ima torej le tista informacija, ki je povezana z izvajanjem javnopravnih nalog, to je v primeru OZS nalog v obsegu podeljenega javnega pooblastila. Za razumevanje v tem smislu je relevanten tudi Komentar ZDIJZ (doc. Dr. Senko Pličanič et al., Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti Ljubljana, 2005, str. 63-64). Glede na zapisano in glede na smer, v katero se je razvila sodna praksa glede razumevanja "delovnega področja organa", so izvajalci javnih služb in nosilci javnih pooblastil za dostop do IJZ zavezani zgolj v delu, ki se nanaša na izvajanje javnopravnih - oblastnih nalog. Informacije, ki jih je zahteval tožnik, pa niso informacije z delovnega področja OZS.

25. Podredno se OZS opredeljuje še do obstoja izjem do prostega dostopa po 6. členu ZDIJZ. Tožena stranka je v zavrnilnem delu svoje odločitve sledila OZS in natančno obrazložila, da je zahtevo tožnika za dokumente iz 1. do 4. točke zavrnila zaradi izjeme varstva osebnih podatkov, enako tudi dokumente iz 6. točke zahteve, v preostalih zavrnjenih točkah pa tudi zaradi izjeme po tretji točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ. Tožnik v tožbi ne navaja nobenih vsebinskih argumentov, s katerimi bi spodbijal tako odločitev tožene stranke, OZS pa v nadaljevanju odgovora povzema svoje argumente v zadevi, s katerimi je prepričala toženo stranko (in so že povzeti v 3. točki te obrazložitve, zato jih sodišče ne povzema ponovno).

Povzetek druge pripravljalne vloge tožnika

26. Tožnik se je na odgovor OZS odzval v drugi pripravljalni vlogi ter navajal, da ta odgovor ni dovoljen in da je tudi prepozen, zato ga je treba zavreči. Glede dejstva, da je OZS pravna oseba javnega prava, se sklicuje na svoje dosedanje navedbe,

kot tudi na navedbe tožene stranke v tem delu. Da je temu tako, izhaja tudi iz ustaljene in enotne sodne prakse ter iz pravne doktrine. Izpostavlja, da je v zadevi nesporno, da je OZS nosilec javnega pooblastila in kot takšna zavezanka po ZDIJZ. Za nosilca javnega pooblastila v materialnem pravu ni predvidenega omejenega obsega zavezanosti za dostop do IJZ, določba prvega odstavka 1. člena ZDIJU pa opredeljuje enako zavezanost vseh zavezancev po tem zakonu, ne glede na njihovo pravno subjektiviteto. Glede izjem do prostega dostopa se je tožnik že opredelil v svojih doseganjih vlogah.

Glavna obravnava

27. Sodišče je v zadevi opravilo javno glavno obravnavo, na kateri so tožnik, pooblaščenka tožene stranke in pooblaščenka OZS vztrajali pri svojih stališčih in razlogih, s katerimi so ta svoja stališča utemeljevali v pisnih vlogah.

28. Tožnik je še navajal, da je vprašanje, ki se nanaša na pravno subjektiviteto OZS, pomembno pravno vprašanje, o katerem se sodna praksa še ni izrekla do te mere, da bi ga bilo moč šteti za ustaljeno in enotno. Dejstvo je, da je OZS pravna oseba javnega prava, pri uporabi ZOdv pa je treba imeti v mislih, da gre za relativno star zakon, ki je dopuščal nedorečenost v delu, ki se nanaša na pravno subjektiviteto. Vztraja, da je OZS pravna oseba javnega prava in kot takšna zavezanka po določbah ZDIJZ, podredno pa jo je mogoče šteti za zavezanko zato, ker je nosilka javnega pooblastila. Enaka zakonska nedorečenost je veljala za Študentsko organizacijo Slovenije (v nadaljevanju ŠOS), ustanovljeno po Zakonu o skupnosti študentov (ZSkuS). Ta zakon je šele po 25 letih z noveliranjem jasno, izrecno in nedvoumno opredelil ŠOS kot pravno osebo javnega prava. O tem obstaja obširna upravna praksa tožene stranke in sodna praksa upravnega sodišča, zato tožnik meni, da jo je po analogiji treba upoštevati tudi v konkretnem upravnem sporu. Vztraja, da v zadevi niso podane izjeme od prostega dostopa do IJZ, kar je tožena stranka nekonkretizirano navrgla kot ključni argument sprejete odločitve.

29. Pooblaščenka tožene stranke je vztrajala pri sprejeti odločitvi in razlogih zanjo. Strinja se z tožnikom, da je OZS pravna oseba javnega prava, ne strinja pa se, da bi šlo za podobnost s ŠOS. Pri ŠOS gre namreč na drugačno obliko financiranja, drugačen način organiziranja in druge pristojnosti. Zgolj dejstvo, da je OZS zavezanka po ZDIJZ pa ne pomeni, da so informacije, s katerimi razpolaga, prosto dostopne in zato tožena stranka vztraja, da so podane izjeme po ZDIJZ. Te izjeme je v izpodbijani odločbi tožena stranka konkretno obrazložila in v tem delu sledila stališčem OZS. Pooblaščenka je tudi na glavni obravnavi vztrajala, da delni dostop ni mogoč zaradi varstva osebnih podatkov in notranjega delovanja organa.

30. Pooblaščenka OZS je uvodoma poudarila, da je odgovor OZS na tožbo pravočasen. Vprašanje obsega zavezanosti pravnih oseb javnega prava, kot tudi

vprašanje statusa OZS v zadevi je pomembno, ni pa ključno za odločitev, saj nenazadnje sloni izpodbijana odločitev na izjemah prostega dostopa do IJZ. Pooblaščenka OZS je poudarila, da morajo biti za presojo položaja pravne osebe javnega prava uporabljeni pravno teoretični kriteriji in da noben zakon OZS izrecno ne prepoznava kot pravne osebe javnega prava v smislu specifične zavezanosti za dostop do IJZ. V nasprotju z nekaterimi področnimi zakoni, ZDIJZ ne vsebuje definicije pravne osebe javnega prava, kot jo npr. vsebuje ZJN-3. Z vidika teoretičnih izhodišč za prepoznavo značaja pravne osebe javnega prava ne more biti sporno, da so ti subjekti lahko zelo različni: lahko so nosilci javnih pooblastil, lahko so izvajalci javnih služb, lahko so financirani iz javnih sredstev ali ne, država ima lahko vpliv na imenovanje poslovodstva ali pa ga nima, ipd. Po prepričanju OZS je zato pri tolmačenju obsega zavezanosti po ZDIJZ treba izhajati iz delovnega področja organa, ki je po ustaljeni praksi tako tožene stranke kot tudi sodišč področje na katerem organ izvaja oblastna pooblastila. Nenazadnje je ZDIJZ namenjen nazoru nad izvajanjem pooblastil in ga ne gre raztegovati v zasebnopravno sfero subjektov.

31. V dokaznem postopku je sodišče izvedlo dokaz z vpogledom v vse listine upravnega spisa.

Sodna presoja

K točki I izreka:

32. Tožba ni utemeljena.

33. Po drugem odstavku 39. člena Ustave ima vsakdo pravico dobiti informacijo javnega značaja, za katero ima v zakonu utemeljen pravni interes, razen v primerih, ki jih določa zakon. Postopek dostopa do IJZ ureja ZDIJZ, ki vsakomur omogoča prost dostop in ponovno uporabo IJZ, s katerimi razpolagajo državni organi, organi lokalnih skupnosti, javne agencije, javni skladi in druge osebe javnega prava, nosilci javnih pooblastil in izvajalci javnih služb (prvi odstavek 1. člena ZDIJZ). Namen ZDIJZ je, da ti organi zagotovijo javnost in odprtost svojega delovanja ter omogočijo uresničevanje pravice fizičnih in pravnih oseb, da pridobijo IJZ, zato si morajo prizadevati, da dosežejo čim večjo obveščenost javnosti o svojem delovanju (2. člen ZDIJZ). IJZ je 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 (prvi odstavek 4. člena ZDIJZ). Četudi so IJZ prosto dostopne pravnim ali fizičnim osebam (prvi odstavek 5. člena ZDIJZ), lahko organ prosilcu zavrne dostop do IJZ v primerih, ki jih določa 6. člen ZDIJZ. Kot taki izjemi zakon med drugim opredeljuje osebni podatek, katerega razkritje bi pomenilo kršitev varstva osebnih podatkov v skladu z zakonom, ki ureja varstvo osebnih podatkov (3. točka prvega odstavka 6. člena ZDIJZ) in podatek iz dokumenta, ki je bil sestavljen v zvezi z notranjim

delovanjem oziroma dejavnostjo organov, in bi njegovo razkritje povzročilo motnje pri delovanju oziroma dejavnosti organa (11. točka prvega odstavka 6. člena ZDIJZ). Na ti dve izjemi tožena stranka opira svojo odločitev.

34. V obravnavani zadevi je tožnik pri OZS na podlagi ZDIJZ zahteval, da mu v elektronski obliki na elektronski naslov pošlje dokumente, ki so našteti v 1. točki te obrazložitve. OZS je tožnikovo zahtevo zavrnila, tožnik pa je zoper to odločitev vložil pritožbo. Tožena stranka je njegovo pritožbo v delu, s katero je zahteval: - vse pogodbe o zaposlitvi z vsemi morebitnimi spremembami in dopolnitvami (aneksi) za osebe, ki so na dan 15. 1. 2025 zaposlene pri organu; - vse plačilne liste vseh zaposlenih za obdobje obračuna od januarja 2024 do vključno junija 2024; - vse potne naloge za vse zaposlene in druge upravičence, izdane od 1. 1. 2024 do vključno 30. 6. 2024; - podatke o izplačilih predsedniku in članom upravnega odbora OZS za obdobje od 1. 1. 2024 do vključno 30. 6. 2024; - zapisnike vseh organov OZS od vključno 1. 1. 2024 do vključno 30. 6. 2024; - kandidature za organe OZS, ki so bili izvoljeni na Skupščini OZS dne 16. 4. 2024; - finančne načrte OZS za leto 2024; - finančna poročila OZS za leto 2023; - register osnovnih sredstev OZS; - knjigo prejete pošte od 1. 1. 2024 do 30. 6. 2024; in - knjigo poslane pošte od 1. 1. 2024 do 30. 6. 2024; zavrnila (1. točka izreka), v preostalem pa pritožbi ugodila, odločbo OZS odpravila in tožnikovo zahtevo v tem delu vrnila OZS v ponovno odločanje (2. točka izreka). Predmet tega postopka je presoja 1. točke izreka izpodbijanega sklepa, zato se sodišče do odločitve iz 2. točke izreka izpodbijanega sklepa ne opredeljuje.

35. Tožena stranka je pri odločanju pod 1. točko izreka izpodbijanega sklepa izhajala iz predpostavke, da je OZS druga oseba javnega prava in s tem zavezanka, ki mora upravičencem omogočiti, da imajo dostop do IJZ, ki izhajajo iz njenega delovanja. Tožnikove zahteve za dostop do informacij, ki so navedene v 1. točki izreka izpodbijanega sklepa, je zavrnila ob upoštevanju izjem po 3. in 11. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, torej na podlagi presoje, da gre pri nekaterih zahtevanih informacijah za osebne podatke, katerih razkritje bi pomenilo kršitev varstva osebnih podatkov, pri nekaterih za podatke iz dokumentov, ki so bili sestavljeni v zvezi z notranjim delovanjem oziroma dejavnostjo OZS in katerih razkritje bi povzročilo motnje pri njenem delovanju oziroma dejavnosti, in pri nekaterih za obe navedeni izjemi. Tožnik pritrjuje toženi stranki, da je OZS druga oseba javnega prava in kot taka zavezanka, ki mora upravičencem omogočiti dostop do IJZ. Meni pa, da je odločitev tožene stranke, da gre v primeru podatkov iz 1. točke izreka izpodbijane odločbe za izjeme od dostopa do IJZ, nepravilna in uveljavlja, da ne gre za take izjeme in da bi mu morale biti vse IJZ prosto dostopne s tem, da bi se podatki iz teh informacij, za katere velja zaupnost, v skladu s 7. členom ZDIJZ prekrili. Po tej določbi namreč lahko pooblaščena oseba organa, če dokument ali njegov del delno vsebuje informacije iz 6. člena ZDIJZ in je te mogoče izločiti iz dokumenta, ne da bi to ogrozilo njihovo zaupnost, izloči te informacije iz dokumenta ter seznani prosilca z

vsebino oziroma mu omogoči ponovno uporabo preostalega dela dokumenta. OZS, stranka z interesom v tem upravnem sporu, zavrača stališče tožene stranke, da je druga oseba javnega prava in uveljavlja, da je zavezanka za IJZ le v delu svojega delovnega področja, na katerem izvaja podeljena javna pooblastila, to je za vodenje imenika odvetnikov, odvetniških kandidatov in odvetniških pripravnikov ter za sprejem odvetniške tarife. Podrejeno pa pritrjuje odločitvi tožene stranke, da gre v primeru zavrnjenega dela tožnikove zahteve za dostop do IJZ tudi sicer za izjeme po 6. členu ZDIJZ ter ugotavlja, da je v tem delu tožena stranka sledila njeni utemeljitvi.

36. Sodišče ugotavlja, da ZDIJZ ne pojasnjuje, katere pravne osebe je treba šteti za druge osebe javnega prava v smislu 1. člena tega zakona, niti nima kriterijev za opredelitev pojma pravne osebe javnega prava. Nobenega dvoma ni, da je oseba javnega prava tista pravna oseba, ki ji tak status izrecno določa zakon. Če pa temu ni tako, se je treba do vprašanja, ali gre pravno osebo šteti za osebo javnega prava, opredeliti v vsakem primeru posebej, pri tem pa upoštevati določbe ZDIJZ, sodno prakso in ustaljene metode razlage, ki so se oblikovale glede tega vprašanja. Slednje velja tudi za OZS, saj ZOdv nima določb, iz katerih bi izhajalo, da je OZS druga oseba javnega prava. ZOdv določa, da se odvetniki, ki opravljajo odvetniški poklic v Republiki Sloveniji, obvezno združujejo v OZS (41. člen) in da je zbornica pravna oseba, njen najvišji organ pa je skupščina (43. člen). Naloga OZS je, da spremlja in obravnava problematiko dela odvetnikov, skrbi za skladen razvoj odvetništva, sprejema kodeks odvetniške poklicne etike in opravlja druge z zakonom določene naloge (prvi odstavek 42. člena ZOdv).

37. Ustavno sodišče je v odločbi U-I-25/08-11 z dne 15. 1. 2009, predvsem pa v odločbi U-I-216/23-12 z dne 4. 4. 2024, ko obravnavalo vprašanja, ki so se nanašala na Kmetijsko gozdarsko zbornico Slovenije (in so vsebinsko drugačna od vprašanj, ki so predmet obravnave v tej zadevi, so pa sprejeta stališča za odločitev v zadevi po presoji sodišča vendarle relevantna) zapisalo, da je Kmetijsko gozdarska zbornica Slovenije pravna oseba javnega prava, za primerjavo organiziranosti pa poleg Zdravniške zbornice Slovenije, Veterinarske zbornice, Lekarniške zbornice in Notarske zbornice (to le v zadevi z dne 4. 4. 2024) upoštevalo tudi OZS. Ugotavljalo je, da so vse te zbornice v enakem položaju glede treh temeljnih pravnih značilnosti: 1) so osebe javnega prava, ustanovljene z zakonom, 2) gre za poklicna združenja, ki so ustanovljena z razlogom, da skrbijo za interese in ugled poklica, ki ga predstavljajo, oziroma zagovarjajo interese in ugled subjektov, ki opravljajo določeno dejavnost; in 3) izvajajo določene naloge v javnem interesu - na podlagi javnih pooblastil opravljajo določene oblastno upravne naloge, povezane s poklicem, ki ga zastopajo, nekatere pa izvajajo tudi javne službe (18. točka odločbe U-I-216/23-12). Sodišče ugotavlja, da je te kriterije mogoče še podrobneje opredeliti, in sicer kot kriterije: ugotavljanja načina ustanavljanja pravne osebe, namena njenega delovanja, morebitnega izvajanja javnih nalog, odgovornosti za obveznosti,

prevladujoče vloge države v organih upravljanja in narave funkcij oziroma delovanja ter načina financiranja (prim. npr. odločbo Vrhovnega sodišča RS X Ips 318/2010 in dr. Rajko Pirnat, Vrsta in značilnosti pravnih oseb: Pravne osebe javnega prava, sistem ali kaos, Podjetje in delo 1999, str. 910). Ob tem gre poudariti, da izpolnjevanje enega ali več kriterijev še ne daje enopomenskega odgovora o statusu pravne osebe, temveč so ti kriteriji le pripomoček pri presoji, ali je mogoče v konkretnem obravnavanem primeru ugotoviti dovolj veliko koncentracijo javnopravnih značilnosti subjekta, da ga je mogoče šteti za osebo javnega prava (prim. sodba Upravnega sodišča I U 1503/2015-16 z dne 12. 10. 2017). V tem smislu gre po mnenju sodišča razumeti tudi sklep Vrhovnega sodišča I Up 462/2012 z dne 8. 5. 2013, na katerega se sklicuje OZS, saj je v takrat obravnavanem primeru, ki se je nanašal na disciplinski postopek pri OZS, Vrhovno sodišče pojasnilo, da v primeru disciplinskih postopkov, kot notranjih postopkov OZS, ne gre OZS šteti za drugo osebo javnega prava po 1. členu ZDIJZ.

38. Na podlagi opisanih izhodišč je po presoji sodišča mogoče ugotoviti, da ima OZS nekatere značilnosti oseb javnega prava, ki pa se prepletajo z elementi, ki so značilni za zasebnopravne zbornice. OZS je bila ustanovljena z zakonom, članstvo je obvezno, gre za poklicno združenje odvetnikov, opravlja naloge tudi v okviru podeljenih javnih pooblastil - kar vse so atributi javnopravnih zbornic; vendar pa se financira neodvisno od državnega proračuna in tudi ne upravlja z javnimi sredstvi, nima upravljavskega nadzora države, njeni zaposleni niso javni uslužbenci, ni podvržena strožjemu finančnemu nadzoru in ni zavezana k javnemu naročanju - kar so značilnosti zasebnopravnih zbornic. Četudi način delovanja OZS samostojno ureja s Statutom, pa vendarle v tem segmentu ni povsem neodvisna, saj soglasje k Statutu daje Vlada Republike Slovenije (drugi odstavek 44. člena ZOdv), pa tudi sprejem odvetniške tarife, kar je eno od javnih pooblastil OZS, je vezano na predhodno soglasje ministra, pristojnega za pravosodje (19. člen ZOdv). Sodišče še izpostavlja, da je odvetništvo sicer del pravosodja in kot tako samostojna in neodvisna služba, ki jo ureja zakon (prvi odstavek 137. člena Ustave).

39. Ob upoštevanju teh ugotovitev je za presojo, ali je OZS druga oseba javnega prava, treba ugotoviti, ali je koncentracija javnopravnih značilnosti taka, da jo je mogoče umeščati med druge osebe javnega prava v smislu 1. člena ZDIJZ. Po presoji sodišča je treba odgovor na to vprašanje iskati v delovnem področju OZS. Kot je pojasnilo Vrhovno sodišče v zadevi I Up 122/2006 z dne 25. 4. 2007 (ko je obravnavalo vprašanja dostopa do IJZ pri notarju), pojem organa, ki je zavezan posredovati IJZ, opredeljuje ZDIJZ v 1. členu, medtem ko pojem "delovno področje" ohranja kot nedoločen pravni pojem in opredelitev njegovega pomena prepušča upravnopravni teoriji in sodni praksi. Navedlo je, da je v teoriji mogoče zaslediti poudarek, da je pojem delovnega področja po vsebini del javnopravnega delovanja organa, torej izvajanje javnopravnih nalog oziroma dejavnosti organa. Ker pa je delovno področje zavezancev lahko različno, je pri upravnih organih

njihovo delovno področje opredeljeno z njihovimi pristojnostmi, pri izvajalcih javnih služb pa je delovno področje opredeljeno z javno službo, ki jo opravljajo. Za pojem IJZ je odločilno, da gre za informacije s področja izvajanja določenih nalog oziroma dejavnosti, ki jih urejajo javnopravni predpisi. Pri javnopravnem delovanju države pa ni pomembna konkretna oblika tega delovanja (oblastveno odločanje ali neoblastveno zagotavljanje določenih storitev), temveč, da se javne naloge ali dejavnosti skladno z načelom zakonitosti izvršujejo na podlagi norm javnega prava, v okviru, ki ga te norme za to dejavnost določajo, ter skladno z namenom varstva javnega interesa. Kot je poudarilo Vrhovno sodišče, je IJZ torej tista informacija, ki služi uradnemu namenu organa, gre torej za informacije, povezane s katerokoli javno ali upravno funkcijo organa (tako tudi Priporočilo št. 2 (2002) Odbora ministrov državam članicam o dostopu do uradnih dokumentov in Obrazložitveni memorandum, sprejet v okviru Sveta Evrope z dne 21.2.2002). O delovnem področju organov v smislu ZDIJZ je torej mogoče govoriti le tedaj, ko je izvajanje določenih nalog ali dejavnosti urejeno s predpisi javnega prava, ki določajo obveznosti organov glede izvajanja teh nalog v okviru upravne ali druge javnopravne funkcije ter morebitne pravice, obveznosti ali pravne koristi posameznikov, ki iz tega posebnega javnopravnega režima izhajajo. Pri opredelitvi določene informacije za IJZ je torej odločilno, ali informacija kaže na dejstvo oziroma okoliščino, ki vpliva ali bi lahko vplivala na izvrševanje javnih nalog. V nasprotnem primeru ni mogoče govoriti o informaciji, ki izvira iz delovnega področja organa in torej ne gre za informacijo javnega značaja v smislu 4. člena ZDIJZ. Zato je organ, ki z njo razpolaga, ni dolžan posredovati osebi, ki tako informacijo zahteva. Vrhovno sodišče je pojasnilo, da je ta interpretacija ZDIJZ skladna tudi z namenom omogočanja dostopa do IJZ, ki je v nadzoru javnosti nad organi oblasti, nosilci javnih pooblastil in drugimi nosilci javnih funkcij glede njihovega izvrševanja javnih nalog, za izvajanje tega nadzora pa javnost ne potrebuje in tudi ni upravičena do informacij, ki s tem niso povezane. V primeru notariata, kar je bilo predmet obravnave v zadevi, je Vrhovno sodišče pojasnilo, da je notariat javna služba, v Zakonu o notariatu pa je določen tako obseg javne službe kot tudi naloge notarja in pravice in obveznosti strank, ki iz te javne službe izhajajo. Poleg notariata kot javne službe pa lahko notar opravlja tudi dejavnosti, ki v javno službo notariata ne sodijo, zato ne gre za IJZ. Kot zaključuje Vrhovno sodišče, je treba poiskati povezavo z delovnim področjem notarja, torej z načinom izvrševanja pooblastil in obveznosti, ki iz notariata izhajajo ter na tej podlagi presoditi, ali gre za IJZ.

40. Vrhovno sodišče je opisanemu stališču sledilo tudi v sklepih X Ips 96/2011 z dne 4. 7. 2012 in X Ips 327/2017 z dne 23. 1. 2018, ko se je sklicevalo na prej povzeto obrazložitev sodbe I Up 122/2006 z dne 25. 4. 2007. V sklepu X Ips 96/2011 (10. točka obrazložitve) je navedlo, da IJZ izvira iz delovnega področja organa in torej nastane v zvezi z izvajanjem javnopravnih nalog oziroma dejavnosti organa. Le tista informacija, ki je povezana z izvajanjem javnopravnih nalog, ima lahko lastnost IJZ. Enako je Vrhovno sodišče pojasnilo še v sklepu X Ips 327/2017, ko

je navedlo, da je mogoče govoriti o delovnem področju organov v smislu ZDIJZ le tedaj, ko je izvajanje določenih nalog ali dejavnosti urejeno s predpisi javnega prava, ki določajo obveznosti organov glede izvajanja teh nalog v okviru upravne ali druge javnopravne funkcije ter morebitne pravice, obveznosti ali pravne koristi posameznikov, ki iz tega posebnega javnopravnega režima izhajajo. Pri opredelitvi določene informacije za IJZ je torej odločilno, ali informacija kaže na dejstvo oziroma okoliščino, ki vpliva ali bi lahko vplivala na izvrševanje javnih nalog.

41. Iz opisane sodne prakse Vrhovnega sodišča je po mnenju sodišča mogoče povzeti, da ima OZS vse atribute, da jo je mogoče opredeliti kot drugo osebo javnega prava, odgovor na vprašanje, ali je njeno delovno področje, iz katerega izhajajo informacije, ki jih zahteva tožnik, tako, da bi lahko vplivalo na izvajanje javnopravnih nalog, pa je treba iskati v koncentraciji javnopravnih značilnosti OZS. Sodišče meni, da teh značilnosti ne gre iskati le v OZS podeljenih javnih pooblastilih za vodenje imenika in sprejem odvetniške tarife, pač pa tudi v načinu ustanovitve (z zakonom), v obveznem članstvu, načinu izvajanja javnih pooblastil in predvsem pomenu odvetništva, ki je del pravosodja in s tem po vsebini svojega dela izvaja naloge v javnem interesu. Že to, da je odvetništvo del pravosodja, sodišču kaže, da delovnega področja OZS ni mogoče razumeti kot prevladujoče zasebnopravnega, kot zagovarja tožena stranka. Enak zaključek potrjuje tudi Statut, kot najvišji akt, ki določa pravila delovanja OZS, ki pa niso prepuščena zgolj notranji odločitvi OZS, pač pa je njihova veljavnost vezana na soglasje Vlade Republike Slovenije. Četudi se v OZS prepletajo tudi elementi, ki jih zasledimo pri zasebnopravnih zbornicah (in so bili prevladujoči v zadevi Vrhovnega sodišča I Up 462/2012 z dne 8. 5. 2013, na katero se sklicuje OZS), sodišče meni, da je opisana koncentracija javnopravnih značilnosti bistvena za delovanje OZS in je zato OZS tudi po področju dela glede na informacije, ki jih je zahteval tožnik, treba uvrstiti med druge pravne osebe javnega prava v smislu 1. člena ZDIJZ.

42. Opisani zaključki vodijo do sklepa, da je OZS v obravnavanem primeru zavezanka za posredovanje IJZ. Ta njena obveznost pa ni absolutna, pač pa je omejena z izjemami, določenimi 6. členu ZDIJZ. Ob tem sodišče pripominja, da mora biti obrazložitev v primeru zavrnitve dostopa do določenih informacij po tej določbi zasnovana tako, da ta niti neposredno niti posredno ne razkriva zahtevanih informacij, kar je bistveno za presojo, ali je obrazložitev odločitve skladna z zahtevami ZUP po obrazloženosti upravne odločbe. Ne glede na to pa mora biti v obrazložitvi pojasnjeno, katere okoliščine kažejo, da izjeme iz 6. člena ZDIJZ pretehtajo nad interesi prosilca do seznanitve z IJZ. Sodišče meni, da je tožena stranka vse to v obrazložitvi izpodbijane odločbe upoštevala in zato ne sledi tožniku, ki trdi, da je sprejeta odločitev obrazložena pavšalno. Kolikor bi tožena stranka razloge, ki po njeni presoji opravičujejo obstoj izjem od dostopa

do IJZ, utemeljevala z zahtevanimi informacijami, bi jih s tem dejansko razkrila, njena odločitev pa bi bila izvotljena.

43. Tožena stranka je v obrazložitvi izpodbijane odločbe za vsako zahtevo tožnika za dostop do IJZ pojasnila razloge za zavrnitev te zahteve (6. do 8. stran obrazložitve izpodbijane odločbe), zato sodišče na tem mestu njenih zaključkov, s katerimi se strinja, ne ponavlja in se nanje sklicuje (drugi odstavek 72. člena Zakona o upravnem sporu, v nadaljevanju ZUS-1). Razloge za zavrnitev dostopa do IJZ je tožena stranka utemeljila z izjemo varstva osebnih podatkov po 3. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ (1., 2., 4., 6. in 8. točka tožnikove zahteve za dostop do IJZ), z izjemo po 11. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, ker gre za podatke iz dokumentov, sestavljenih v zvezi z notranjim delovanjem OZS, njihovo razkritje pa bi povzročilo motnje v njenem delovanju (9., 10. in 11. točka tožnikove zahteve za dostop do IJZ), in zaradi obeh izjem (7., 14. in 15. točka tožnikove zahteve za dostop do IJZ).

44. Za vsako zavrnjeno točko tožnikove zahteve za dostop do IJZ zaradi izjeme varstva osebnih podatkov je tožena stranka utemeljila, zakaj gre za tako izjemo, pojasnila pa je tudi, zakaj v primeru zahtevanih IJZ ni mogoč niti delni dostop po 7. členu ZDIJZ - to je zato, ker je pri OZS zaposlenih le osem oseb in bi bilo že zgolj z navedbo nekaterih podatkov (npr. delovnega mesta) očitno, za koga gre in bi bilo mogoče te osebe določiti. S tem se strinja tudi sodišče, saj je glede na majhno številko zaposlenih (ki tudi niso javni uslužbenci) in povsem različna delovna mesta, ki jih zasedajo, skorajda nemogoče, da se tudi ob prikritju določenih osebnih podatkov ne bi moglo razbrati, na koga se posamezni podatki nanašajo. Tožnik je v tožbi uveljavljal, da so vse zahtevane informacije IJZ in da ima zato pravico do njihovega dostopa, da pa tudi ne obstajajo izjeme po 6. členu ZDIJZ, vendar pa take trditve ni konkretiziral. V pripravljalni vlogi je svoje navedbe sicer dopolnil s sklicevanjem na 7. člen ZDIJZ in oporekal toženi stranki, da majhno število zaposlenih ni absolutni razlog za zavrnitev dostopa do IJZ, pač pa da le zahteva skrbnejšo anonimizacijo. Četudi to drži, pa se sodišče pridružuje oceni tožene stranke, da bi bilo v obravnavani zadevi in ob upoštevanju vseh prej navedenih okoliščin kljub temu mogoče razpoznati, za katere osebe gre. Tožnik je v pripravljalni vlogi še dodatno uveljavljal, da bi mu bila lahko dostopna vsaj agregacija podatkov, ki bi omogočala nadzor nad racionalnostjo izplačil (npr. mesečna masa plač, povprečja po delovnih mestih, dodatki po vrstah in obsegu), vendar pa teh podatkov tožnik v zahtevi za dostop do IJZ ni uveljavljal in jih zato tudi ne more uveljavljati v postopku upravnega spora. OZS in kasneje tožena stranka torej nista imeli podlage, da bi tožnikovo zahtevo preverjali v šele sedaj zahtevanem smislu in se tudi sodišče do zahteve, ki jo tožnik prvič uveljavlja v pripravljalni vlogi, ne opredeljuje. Sodišče v upravnem sporu namreč presoja pravilnost in zakonitost izpodbijane odločitve po pravnem in dejanskem stanju v času njene izdaje, tožnik pa v upravnem sporu tudi ne sme navajati dejstev in predlagati dokazov, če je imel možnost navajati ta dejstva in

predlagati te dokaze v postopku pred izdajo akta (tretji odstavek 22. člena ZUS-1). Tožnik v tožbi ne uveljavlja, da take možnosti v postopku tožene stranke ne bi imel.

45. Tožena stranka je tudi za vsako zavrnjeno zahtevo za dostop do IJZ po 11. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ utemeljila, zakaj gre za podatke iz dokumentov, ki so bili sestavljeni v zvezi z notranjim delovanjem OZS in kako bi njihovo razkritje lahko povzročilo motnje v njenem delovanju. Pojasnila je, v katerih dokumentih so te informacije nastale, kdo je te dokumente oblikoval in po kakšnem postopku, kako so se z delovanjem OZS lahko seznanjali njeni člani in kateri so razlogi, zaradi katerih bi razkritje teh informacij lahko vplivalo na notranje delovanje OZS. Sodišče zato ne sledi tožnikovim navedbam v pripravljalni vlogi, da je obrazložitev izpodbijane odločbe v tem delu pavšalna, tožnik pa tudi sicer svojega nasprotovanja sprejeti odločitvi ne konkretizira, pač pa le navaja, da gre za IJZ in da bi mu te informacije morale biti dostopne. S takim zatrjevanjem pa po mnenju sodišča argumentirane presoje tožene stranke ne more omajati.

46. Po vsem povedanem sodišče zaključuje, da je odločitev tožene stranke pravilna in utemeljena na zakonu ter ugotavlja, da tožnik ni uspel izkazati nezakonitosti ali nepravilnosti izpodbijane odločitve. Ker sodišče tudi ni našlo nepravilnosti, na katere je dolžno paziti po uradni dolžnosti, je tožbo na podlagi prvega odstavka 63. člena ZUS-1 zavrnilo.

K točki II izreka:

47. Na podlagi prvega odstavka 22. člena ZUS-1 se za vprašanja postopka, ki v ZUS-1 niso urejena, primerno uporabljajo določbe Zakona o pravdnem postopku (v nadaljevanju ZPP). V četrtem poglavju ZUS-1 je zakonodajalec uredil področje stroškov postopka v upravnem sporu. V 25. členu ZUS-1 so vsebovane posebne določbe o stroških postopka, način urejanja stroškov pa se po posameznih določbah tega člena razlikuje glede na vrsto upravnega spora in glede na vrsto sprejete odločitve. Na uporabo določb ZPP napotuje samo prvi odstavek 25. člena ZUS-1 v primerih, kadar sodišče v upravnem sporu odloča o pravici, obveznosti ali pravni koristi, ne pa tudi v drugih primerih. Kadar sodišče tožbo zavrne, trpi vsaka stranka svoje stroške postopka, kar je sodišče upoštevalo tudi pri odločitvi o stroških, ki jih je priglasil tožnik.

48. Zakonodajalec v 25. členu ZUS-1 (niti s kakšno drugo določbo) ni izrecno uredil povračila stroškov stranki z interesom, zato je za povračilo stroškov stranki z interesom treba na podlagi prvega odstavka 22. člena ZUS-1 uporabiti določbe ZPP, ki urejajo povračilo stroškov stranskemu intervenientu, ki ima v pravdnem postopku smiselno enak položaj kot stranka z interesom v upravnem sporu (prim. sklep Vrhovnega sodišča I Up 276/2013 z dne 21. 11. 2013). Po presoji vseh okoliščin obravnavane zadeve sodišče meni, da OZS s svojo udeležbo v

postopku ni bistveno prispevala k odločitvi v zadevi, saj je smiselno ponovila stališča, kot jih je uveljavljala že v upravnem postopku in do katerih se je tožena stranka v izpodbijani odločbi tudi opredelila.

49. Ob upoštevanju povedanega je zato sodišče odločilo, da vsaka stranka, tudi OZS (ki je bila stranka z interesom na strani tožene stranke, ki je v postopku uspela) nosi svoje stroške postopka.

PRAVNI POUK:

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

Nova Gorica, 20. maj 2026

Višja sodnica:
Lea Chiabai