

UPRAVNO SODIŠČE RS, ODDELEK V NOVI GORICI
 ODLOČBA JE PRAVNOMOČNA
 M. M. M. sodišče v N. G. 2
 dne 25.8.2017
 Podpis pristojne sodne osebe

UPRAVNO SODIŠČE
 REPUBLIKE SLOVENIJE

SODBA

V IMENU LJUDSTVA

Upravno sodišče Republike Slovenije, oddelek v Novi Gorici, je v senatu, ki so ga sestavljali višji sodnik in sodnici, Jasna Šegan kot predsednica ter Valentina Rustja in Andrej Orel kot člana,

ob sodelovanju pravosodne svétnice Katje Fabjan Valdemarin, ki je v zadevi poročala in bila zapisnikarica,

v upravnem sporu tožeče stranke: **UPRAVNA ENOTA IZOLA**, Cesta v Pregavor 3a, Izola, ki jo zastopa načelnik Branko Andrejašič, zoper toženo stranko: **REPUBLIKA SLOVENIJA**, ki jo zastopa Informacijski pooblaščenec, Zaloška 59, Ljubljana,

zaradi dostopa do informacij javnega značaja,

o tožbi zoper odločbo Informacijskega pooblaščenca, št. 090-287/2016/6 z dne 19. 4. 2017,

na seji 25. avgusta 2017

RAZSODILO:

I. Tožba se zavrne.

II. Vsaka stranka trpi svoje stroške postopka.

OBRAZLOŽITEV

1. Upravna enota Izola (v nadaljevanju tožnica) je z odločbo, št. 090-41/2016/11 z dne 7. 12. 2016 (v nadaljevanju prvostopenjska odločba), v ponovnem postopku zavrnila zahtevo (v nadaljevanju prosilec), za posredovanje informacij javnega značaja, in sicer naslednjih podatkov o vseh (pri tožnici) vodenih postopkih za pridobitev gradbenega dovoljenja v letih 2015 in 2016: - številka zadeve s pripisom imena in priimka javnega uslužbenca, ki je postopek vodil; - datum vloge investitorja za pridobitev gradbenega dovoljenja; - datum, ko je upravna enota zahtevala dopolnitev vloge; - datum popolne vloge; - datum vabila strankam in stranskim udeležencem na seznanitev z nameravano gradnjo oziroma/in datum vabila na ustno obravnavo; - datum izdaje gradbenega dovoljenja; - trajanje (datum začetka in zaključka) morebitnega ponovnega postopka pridobitve gradbenega dovoljenja. Iz izreka odločbe izhaja še, da stroški v postopku niso nastali. Svojo odločitev je tožnica utemeljila z določbo prvega odstavka 4. člena Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (v nadaljevanju ZDIJZ). Navedla je, da sicer razpolaga z večino zaprošenih podatkov, vendar le-ti ne obstajajo v zaproseni obliki in vsebini, iz računalniške baze pa jih tudi ni mogoče pridobiti na enostaven in hiter način, brez nesorazmerno visokega vložka dodatnega dela in časa uslužbencev tožnice. Ker v skladu s prvim odstavkom 4. člena ZDIJZ tožnica ni dolžna ustvariti novega dokumenta, je zahtevo prosilca za dostop do informacij javnega značaja zavrnila. Prosilec je zoper navedeno odločbo vložil pritožbo.
2. Z odločbo, št. 090-287/2016/6 z dne 19. 4. 2017 (v nadaljevanju izpodbijana odločba), je Informacijski pooblaščenec (v nadaljevanju toženka) pod 1. točko izreka delno ugodil prosilčevi pritožbi in prvostopenjsko odločbo delno odpravil ter odločil, da mora tožnica prosilcu v roku 31 dni od vročitve izpodbijane odločbe posredovati fotokopije osnovnih listov in popisov zadev, za vse v izreku izpodbijane odločbe navedene zadeve, pri čemer je toženka v izreku za vsak posamezni dokument natančno navedla, katere vsebine je tožnica na dokumentu dolžna prekriti. V delu, v katerem zahtevane informacije predstavljajo varovane osebne podatke, je toženka pritožbo prosilca zavrnila (2. točka izreka) ter še odločila, da v pritožbenem postopku posebni stroški niso nastali (3. točka izreka).
3. V obrazložitvi izpodbijane odločbe se toženka sklicuje na določbe drugega odstavka 39. člena Ustave Republike Slovenije ter 1. člena in prvega odstavka 4. člena ZDIJZ. Na tej podlagi in na podlagi ugotovitev na ogledu *in camera* pri tožnici, zaključuje, da tožnica razpolaga z zahtevanimi informacijami v materializirani obliki. Vse zahtevane informacije (razen podatka o času trajanja morebitnega ponovnega postopka pridobitve gradbenega dovoljenja) so zavedene v sistemu *Lotus Notes* in jih je mogoče pridobiti na enostaven način. Zavedene so v osnovnem listu in v popisu posamezne zadeve. Iz osnovnega lista zadeve je

razviden javni uslužbenec, ki je postopek vodil; številka zadeve in datum popolne vloge. Iz popisa zadeve pa so razvidni datum vloge investitorja za pridobitev gradbenega dovoljenja; datum, ko je organ zahteval dopolnitev vloge; datum vabila strankam in stranskim udeležencem v postopku na seznanitev z nameravano gradnjo in datum vabila na ustno obravnavo; datum izdaje gradbenega dovoljenja; datum začetka in zaključka morebitnega ponovnega postopka. Toženka poudari, da prosilec ni zahteval enega dokumenta oziroma tabele, ki bi kumulativno vsebovala vse zahtevane informacije in ki naj bi jo tožnica na novo ustvarila, temveč je zahteval določene informacije - podatke o postopkih za pridobitev gradbenega dovoljenja, ki jih je tožnica vodila v določenem obdobju, ne glede na to, v katerem dokumentu in v kakšni materializirani obliki se nahajajo. Iz definicije informacije javnega značaja, kot jo določa 4. člen ZDIJZ, izhaja, da je pojem informacije treba šteti v najširšem smislu kot vsako materializirano vsebino, ne glede na obliko. Tožnica je zato, po mnenju toženke, na podlagi zmotne oziroma nepopolne ugotovitve dejanskega stanja napačno uporabila materialno pravo. Sklicevanje tožnice v prvostopenjski odločbi na nesorazmerno visok dodaten vložek dela in časa je neutemeljeno, saj dodatno delo ne predstavlja izjeme od prostega dostopa do informacij javnega značaja. Takšno stališče je že zavzelo tudi sodišče v sodbi, št. U 92/2006 z dne 4. 10. 2007. V nadaljevanju toženka obrazloži, da vsi dokumenti (osnovni listi in popisi zadev) vsebujejo osebne podatke, katerih razkritje bi pomenilo kršitev varstva osebnih podatkov v skladu z zakonom, ki ureja varstvo osebnih podatkov. Pri tem gre za izjemo od dostopa do informacij javnega značaja po 3. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, ki pa glede osebnih podatkov javnih uslužbencev (ime in priimek ter naziv delovnega mesta) ne velja (tretji odstavek 6. člena ZDIJZ). Osebne podatke strank, stranskih udeležencev in drugih fizičnih oseb, ki niso zaposlene pri tožnici, pa mora tožnica pred posredovanjem dokumentov prosilcu prekriti tako, kot je natančno določeno v izreku izpodbijane odločbe. Zato je v tem delu toženka prosilčevo pritožbo zavrnila.

4. Tožnica je zoper izpodbijano odločbo vložila tožbo v upravnem sporu. Kot navaja, tožbo vlaga iz vseh tožbenih razlogov po 27. členu Zakona o upravnem sporu (v nadaljevanju ZUS-1), pri čemer se tožbene navedbe nanašajo na razlog nepravilne ugotovitve dejanskega stanja in razlog nepravilne uporabe materialnega prava. Predlaga, da sodišče izpodbijano odločbo odpravi in zadevo vrne toženki v ponovni postopek, ali da izpodbijano odločbo odpravi in odloči o stvari tako, da se prosilčeva pritožba zoper prvostopenjsko odločbo zavrne. Toženki pa naj tudi naloži, da tožnici plača stroške postopka z zakonskimi zamudnimi obrestmi.
5. V tožbi tožnica po tem, ko povzame dosedanji postopek in razloge izpodbijane odločbe, utemeljuje, da se z odločitvijo toženke ne strinja, saj iz določb ZDIJZ izhaja, da zavezanci niso dolžni ustvariti novega dokumenta oziroma vzpostaviti dokumenta, ki ga v času zahteve nimajo. Od stališča, da mora informacija že

obstajati v točno taki obliki, kot je prosilec zaprosil zanjo, je mogoče odstopiti le izjemoma, ko je zahtevano informacijo možno iz računalniške baze dobiti na enostaven način in takoj. Tožnica opiše tehnični postopek priklica zahtevanih podatkov iz računalniške baze, z navedbo, da ima pravico do njihovega vpogleda samo pet oseb, v zbirko *Upravna statistika* pa le dve osebi. Našteje podatke, ki jih vsebujeta osnovni list in popis spisa. Prosilec je zaprosil samo za nekatere od njih, zato bi bilo treba ostale podatke prekriti, prav tako je treba prekriti podatke, ki predstavljajo osebne podatke. Tožnica je testno pripravila podatke za eno gradbeno zadevo in ugotovila, da bilo za iskanje zadeve porabljeno 5 minut, za tiskanje osnovnega lista in popisnega lista 2 minuti, za prekrivanje podatkov z belilom vsaj 20 minut, za kopiranje 2 minuti in za popisovanje posredovanih listin 1 minuta. V dokaz prilaga osnovni in popisni list zadeve z vsemi podatki, navedena dokumenta, na katerih je podatke prekrila z belilom, njuni fotokopiji ter osnovni list iste zadeve, na katerem je podatke prekrila z vodoodpornim flomastrom. Ker bi morala za ugoditev prosilčevi zahtevi obdelati 239 zadev, bi to pomenilo približno 120 ur dela. To bi za tožnico pomenilo nesorazmerno visok dodaten vložek časa, truda in materialnih stroškov, ki jih vnaprej ni mogoče natančno določiti. Organ mora sicer narediti vse, kar je razumno pričakovati, da zadosti zahtevi za dostop do informacij javnega značaja, vendar bi v konkretnem primeru tožnica za to morala vložiti dodatno delo izven razumnih meja, kar bi popolnoma ohromilo njeno delo, ki je izvajanje upravnih nalog. Zaradi vsega navedenega po mnenju tožnice ni mogoče šteti, da zahtevane informacije pri organu obstajajo, zato ni izpolnjen eden izmed pogojev po prvem odstavku 4. člena ZDIJZ, da se dokument šteje za informacijo javnega značaja. Pri tem se tožnica sklicuje na sodbo sodišča, št. I U 2052/2014 z dne 6. 1. 2016.

6. Toženka v odgovoru na tožbo vztraja pri svoji odločbi in prereka tožbene navedbe. Citira sodbo tega sodišča, št. U 92/2006 z dne 4. 10. 2007, na katero se sklicuje že v izpodbijani odločbi, ter sodbo, št. I U 1167/2014 z dne 28. 9. 2015, v kateri je sodišče zavzelo stališče, da priklic informacij, ki se nahajajo v računalniški bazi, ne pomeni ustvarjanja novega dokumenta. Izpis podatkov iz sistema *Lotus Notes*, ki ga uporablja tožnica, je hiter in enostaven ter ne zahteva posebnega računalniškega znanja oziroma kakršnega koli ravnanja, ki bi v skladu z ZDIJZ predstavljalo ustvarjanje novega dokumenta. Ročna obdelava vsakega izpisa, kot jo imenuje tožnica, pa je poznana kot anonimizacija, ki jo je organ dolžan opraviti v skladu s 7. členom ZDIJZ, za kar lahko zaračuna materialne stroške po Uredbi o posredovanju in ponovni uporabi informacij javnega značaja. Toženka dodaja, da je zahtevane informacije njen strokovni sodelavec na ogledu *in camera* pri tožnici iz računalniške baze samostojno pridobil zelo hitro in enostavno (brez posebnega računalniškega znanja) ter jih je nato tudi anonimiziral, kot izhaja iz izreka izpodbijane odločbe, zato lahko to storijo tudi osebe, zaposlene pri tožnici.
7. Tožba in odgovor na tožbo sta bila vročena tudi prosilcu, ki ima v tem upravnem

sporu položaj stranke z interesom, saj bi mu bila odprava oziroma sprememba izpodbijane odločbe v neposredno škodo (19. člen ZUS-1). Prosilec v svojem odgovoru pojasnjuje, da je podal zahtevo za posredovanje informacij, ker bi te lahko uporabil v upravnih sporih, ki pred tem sodiščem tečejo v zvezi z ravnanjem tožnice v dveh gradbenih zadevah. V tožbi se tožnica neutemeljeno sklicuje na sodbo I U 2052/2014, saj sta zadevi neprimerljivi. V omenjeni zadevi se je informacija nanašala na 962 dokumentov, konkretna zadeva pa se nanaša na 239 gradbenih zadev, med katerimi so tudi zelo enostavni in kratki postopki. Prosilec ugovarja tožničnemu izračunu glede časa, ki naj bi ga porabila za posredovanje zahtevanih informacij, ter dodaja, da tožnici na dokumentih ni treba anonimizirati tistih podatkov, ki so lahko javni. Meni, da z ugoditvijo njegovi zahtevi tožnica ne bi ustvarila nobenega novega dokumenta.

K I. točki izreka:

8. Tožba ni utemeljena.
9. Dostop do informacij javnega značaja ureja ZDIJZ. Kot določa prvi odstavek 1. člena ZDIJZ, ta zakon ureja postopek, ki vsakomur omogoča prost dostop in ponovno uporabo informacij javnega značaja, s katerimi razpolagajo državni organi, organi lokalnih skupnosti, javne agencije, javni skladi in druge osebe javnega prava, nosilci javnih pooblastil in izvajalci javnih služb. Po prvem odstavku 4. člena ZDIJZ je informacija javnega značaja informacija, ki izvira iz delovnega področja organa, nahaja pa se v obliki dokumenta, zadeve, dosjeja, registra, evidence ali drugega dokumentarnega gradiva, ki ga je organ izdelal sam, v sodelovanju z drugim organom ali pridobil od drugih oseb. Določba 5. člena ZDIJZ uveljavlja načelo prostega dostopa do informacij javnega značaja, po katerem so te informacije prosto dostopne vsem pravnim ali fizičnim osebam. V 6. členu ZDIJZ ureja izjeme, to je primere, v katerih organ prosilcu zavrne dostop do zahtevane informacije.
10. V obravnavanem primeru je prosilec z vlogo z dne 12. 8. 2016 od tožnice zahteval posredovanje določenih, v 1. točki te obrazložitve navedenih podatkov o vseh pri tožnici vodenih postopkih za pridobitev gradbenega dovoljenja v letih 2015 in 2016. V zadevi ni sporno, da tožnica razpolaga z vsemi zahtevanimi podatki (nima le neposrednega podatka o času trajanja morebitnega ponovnega postopka, v zvezi s katerim pa razpolaga s podatkom o datumu začetka in datumu zaključka ponovnega postopka, kar prosilcu zadošča). Prav tako ni sporno, da so navedeni podatki razvidni iz osnovnih listov in popisov posameznih zadev, ki so zavedeni v sistemu *Lotus Notes*. Sporno pa je, ali bi priklic zahtevanih podatkov, ki se nahajajo pri tožnici v njeni računalniški bazi, pomenil ustvarjanje novega dokumenta ali pa gre za dokumente, ki glede na način, potreben za njihovo

pridobitev iz računalniške baze, že obstajajo. Od odgovora na to vprašanje je namreč odvisna opredelitev zahtevanih podatkov kot informacij javnega značaja v smislu prvega odstavka 4. člena ZDIJZ in s tem dolžnost tožnice, da jih posreduje prosilcu.

11. Sodna praksa se je v zvezi s tovrstnimi vprašanji v podobnih zadevah že izrekala oziroma postavila določene standarde, npr. v sodbi, št. I U 2052/2014 z dne 6. 1. 2016, na katero se sklicuje tožnica, ter nato v sodbi, št. I U 1878/2015 z dne 9. 11. 2016. Iz sodb je mogoče povzeti stališče, da priklic obstoječih podatkov iz računalniške baze ne pomeni ustvarjanja novega dokumenta, če je to mogoče opraviti enostavno in hitro. Iz prvega odstavka 4. člena ZDIJZ namreč izhaja, da mora zahtevana informacija že obstajati. Zato zavezancu ni mogoče nalagati, da bi jo moral iz računalniške baze pridobivati na način, ki bi zanj pomenil nesorazmerno visok dodaten vložek časa in truda oziroma da bi moral iz obstoječih dokumentov na zamuden način pridobivati podatke, ki jih v zahtevani obliki nima. Pri tem pa je treba povedati, da v zgoraj navedenih zadevah, za razliko od obravnavane, zavezanec (še) ni razpolagal z (vsemi) zahtevanimi podatki (šlo je za srednje vrednosti na nacionalnem preverjanju znanja po šolah, ki jih je bilo treba šele izračunati, v obliki tabele). V obravnavanem primeru pa tožnica s podatki, s katerimi se želi seznaniti prosilec, že razpolaga. Podatki so razvidni iz osnovnega lista in popisa posamezne zadeve, ki sta zavedena v sistemu *Lotus Notes* in jih je treba le še priklicati (in natisniti) iz te računalniške baze.
12. Toženka je na temelju opravljenega ogleda *in camera* v izpodbijani odločbi navedla, da je zahtevane podatke iz računalniške baze tožnice mogoče pridobiti na enostaven način. Tožnica temu sicer ugovarja, vendar pa tudi po mnenju sodišča s svojimi navedbami ni uspela utemeljiti, da bi sam priklic že obstoječih podatkov iz računalniške baze v konkretnem primeru zanj pomenil nesorazmerno visok dodaten vložek časa in truda. Navaja namreč, da je testno opravila pripravo podatkov za eno zadevo, pri čemer da je za iskanje konkretne zadeve v računalniškem sistemu ter za tiskanje osnovnega in popisnega lista zadeve porabila 7 minut. Tudi če sodišče v celoti sledi tem navedbam, bi tako, ker se prosilčeva zahteva nanaša na 239 zadev, priklic podatkov iz računalniške baze zahteval 3,5 delovnih dni dela enega uslužbenca tožnice. Glede na navedeno ni mogoče govoriti o nesorazmerno visokem dodatnem vložku časa in truda. Takšno presojo pa nenazadnje potrjuje tudi dejstvo, da je tožnica na poziv toženke vse zadevne osnovne in popisne liste v računalniškem sistemu že poiskala in jih natisnila, torej ti dokumenti tudi v takšni obliki že obstajajo (nahajajo se v spisu toženke, ki jih lahko predloži tožnici). Sodišče tako nima podlage za zaključek, da podatki, ki jih je zahteval prosilec oziroma katerih posredovanje se z izpodbijano odločbo nalaga tožnici, ne bi pomenili informacij javnega značaja v smislu določbe prvega odstavka 4. člena ZDIJZ.

13. Glede na tožbene ugovore sodišče nadalje pojasnjuje, da tožnica postopek prekrivanja podatkov, kot ga sama imenuje in ki naj bi terjal dodatnih vsaj 23 minut dela po posamezni zadevi, neutemeljeno obravnava kot del priklica podatkov iz računalniške baze. Vprašanja glede priklica podatkov so relevantna za presojo, ali so izpolnjeni pogoji (za informacijo javnega značaja) po prvem odstavku 4. člena ZDIJZ. Pri omenjenem prekrivanju podatkov oziroma t.i. anonimizaciji pa gre za vprašanje uporabe 7. člena ZDIJZ, ki ureja t.i. delni dostop. V skladu s tem členom mora v primeru, če dokument ali njegov del le delno vsebuje informacije iz 5.a ali 6. člena ZDIJZ (izjeme od dostopa do informacij javnega značaja, med drugim izjemo zaradi varstva osebnih podatkov) in jih je mogoče izločiti iz dokumenta, ne da ti to ogrozilo njihovo zaupnost, pooblaščenca osebno organa izločiti te informacije iz dokumenta ter seznaniti prosilca z vsebino preostalega dela dokumenta. V tej zvezi se toženka sklicuje na sodbo tega sodišča, št. U 92/2006 z dne 4. 10. 2007, iz katere izhaja stališče, da t.i. anonimizacija glede na zakon ne more biti razlog za zavrnitev zahteve za dostop do informacij javnega značaja (in to čeprav je v navedeni zadevi šlo za zelo veliko število, to je 18.587 dokumentov, in bi zato to po zatrjevanju tožnika v omenjeni zadevi lahko pripeljalo do resne motnje pri poslovanju organa, ker ne bi mogel zagotavljati opravljanja svoje dejavnosti v času uradnih ur). Ob upoštevanju, da gre v obravnavanem primeru za obdelavo le 239 osnovnih listov in popisov zadev, sodišče ne vidi podlage, da bi v konkretnem sporu zavzelo drugačno stališče. Pri tem ni nepomembno, da je toženka s tem, ko je za vsak posamezni osnovni in popisni list navedla, katere (osebne) podatke mora tožnica prekriti pred posredovanjem dokumentov prosilcu, že opravila anonimizaciji primerljivo količino dela.
14. Tudi sicer tožnica ugovor, da bi posredovanje zahtevanih podatkov (s tem povezan priklic in nato anonimizacija) popolnoma ohromilo njeno delo, poda zgolj pavšalno in torej tudi zato ta ugovor do drugačne odločitve ne more voditi. Sodišče poudarja, da je tudi posredovanje informacij javnega značaja zakonsko določena naloga tožnice. Glede na to, da ima tožnica prosilcu pravico zaračunati materialne stroške v skladu z določbami Uredbe o posredovanju in ponovni uporabi informacij javnega značaja, do drugačne presoje ne more privedi ugovor, da bodo tožnici, če zahtevi ugodi, nastali nesorazmerno visoki stroški.
15. Prav tako na drugačno odločitev o tožbi ne more vplivati tožbena navedba, da mora tožnica pred posredovanjem podatkov na dokumentih prekriti tudi druge podatke, ki niso osebni podatki, prosilec pa da zanje ni zaprosil, kar povečuje obseg potrebnega dela. Tožnici je bilo namreč z izpodbijano odločbo naloženo, da na osnovnih listih in popisih zadev prekrije zgolj osebne podatke, katerih razkritje bi pomenilo kršitev varstva osebnih podatkov (3. točka prvega odstavka 6. člena ZDIJZ), ne pa tudi drugih podatkov; prosilec pa se s tem strinja.

16. V ostalem sodišče lahko sledi razlogom, ki so navedeni v izpodbijani odločbi, in se nanje, da ne bi prišlo do ponavljanja, tudi sklicuje (drugi odstavek 71. člena ZUS-1).
17. Glede na vse povedano je sodišče presodilo, da je izpodbijana odločba pravilna in zakonita, da je bil postopek pred njeno izdajo pravilen in da tožbeni ugovori niso utemeljeni. Zato je tožbo kot neutemeljeno zavrnilo na podlagi prvega odstavka 63. člena ZUS-1.
18. Sodišče je odločilo na seji, ker tista dejstva, ki so glede na zavzeta pravna stališča sodišča pomembna za odločitev, niso sporna (prvi odstavek 59. člena ZUS-1).

K II. točki izreka:

19. Izrek o stroških postopka temelji na določbi četrtega odstavka 25. člena ZUS-1, po kateri v primeru, ko sodišče tožbo zavrne, vsaka stranka trpi svoje stroške postopka. Pri tem je treba dodati, da prosilec povrnitve stroškov tega sodnega postopka ni zahteval.

PRAVNI POUK:

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

Nova Gorica, 25. avgust 2017

Predsednica senata:

Jasna Šegan, l.r.



Ta prepis je soglasen z izvornikom
Podpis pristojne sodne osebe: *Milica*