

UPRavno sodišče RS, Oddelek v Mariboru  
ODLOČBA JE PRAVNOMOČNA  
sodišče v \_\_\_\_\_  
dne 7. 2. 2017  
Podpis pristojne sodne osebe:



UPRavno sodišče  
REPUBLIKE SLOVENIJE

II U 214/2016-12

## SODBA

### V IMENU LJUDSTVA

Upravno sodišče Republike Slovenije, oddelek v Mariboru, je v senatu, ki so ga sestavljale višje sodnice Vlasta Švagelj Gabrovec kot predsednica ter Violeta Tručl in Sonja Kočever kot članici,

ob sodelovanju pravosodne svetnice Mirijam Križevnik kot zapisnikarice, ki je v zadevi tudi poročala,

v upravnem sporu tožeče stranke: **DOM UPOKOJENCEV PTUJ**, Volkmerjeva cesta 10, Ptuj, ki jo zastopa odvetniška pisarna Pirc Musar & partnerji o.p., d.o.o. iz Ljubljane, zoper toženo stranko: **INFORMACIJSKI POOBLAŠČENEC**, Zaloška 59, Ljubljana,

zaradi dostopa do informacij javnega značaja,

o tožbi zoper odločbo Informacijskega pooblaščenca št. 090-19/2016/26 z dne 12. 5. 2016 v zvezi z odločbo Doma upokojencev Ptuj št. ZDIJZ-3/2015 z dne 29. 12. 2015,

na seji dne 7. februarja 2017

### RAZSODILO:

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

## OBRAZLOŽITEV

1. Z izpodbijano odločbo je Informacijski pooblaščenec delno ugodil pritožbi (v nadaljevanju prosilec) z dne 12. 1. 2016 in odločbo javnega zavoda Dom upokojencev Ptuj (v nadaljevanju tožnik) št. ZDIJZ-3/2015 z dne 29. 12. 2015 delno odpravil ter odločil, da je tožnik dolžan v roku 31 dni od vročitve odločbe prosilcu posredovati na njegov elektronski naslov kopije dokumentov, ki so navedene v izreku odločbe (točka 1 izreka), v preostalem delu pa je pritožbo zavrnil (točka 2 izreka). Ugotovil je tudi, da v postopku posebni stroški niso nastali (točka 3 izreka).
2. V obrazložitvi odločbe Informacijski pooblaščenec pojasnjuje, da je prosilec pri tožniku vložil več zahtev za posredovanje informacij javnega značaja, o katerih je ta odločil z odločbo št. ZDIJZ-3/2015 z dne 29. 12. 2015, s katero je zahtevo prosilca na podlagi petega odstavka 5. člena Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (v nadaljevanju ZDIJZ) zavrnil. Zoper omenjeno odločbo je prosilec vložil pritožbo, ki je po mnenju Informacijskega pooblaščenca delno utemeljena. Kot pojasnjuje, je v obravnavani zadevi sporno vprašanje, ali je prosilec zlorabil pravico dostopa do informacij javnega značaja. Tožnik je namreč mnenja, da je prosilec pravico dostopa do informacij javnega značaja zlorabil in da je bil njegov namen tožniku povzročati neprijetnosti oziroma nevšečnosti in ga s tem ovirati pri njegovem delu. Po mnenju Informacijskega pooblaščenca pa pravica prosilca zahtevati informacije javnega značaja v obravnavanem primeru ni prišla v konflikt z nobeno pravico tožnika ali tretjih oseb.
3. Kot pojasnjuje Informacijski pooblaščenec, nastopi zloraba pravice tedaj, ko subjekt prestopi meje pravno zavarovanega upravičenja tako, da s tem ogroža oziroma posega v pravico drugega. Ker ZDIJZ ne določa kriterijev, na podlagi katerih lahko organ zahtevo prosilca oceni kot ravnanje, ki predstavlja zlorabo pravice, in tudi ne omejuje števila zahtev, ki jih lahko vloži posamezni prosilec, so se v pravni teoriji in praksi razvili kriteriji presoje zlorabe pravice, ki se lahko uporabijo tudi v zvezi s pravico dostopa do informacij javnega značaja.
4. Predmet odločanja v tej zadevi je dvanajst zahtev, ki jih je prosilec posredoval organu v obdobju od 5. 8. 2015 do 18. 8. 2015. Po mnenju Informacijskega pooblaščenca tako ni mogoče govoriti o prekomernem številu vlog oziroma zahtevanih dokumentov, v obravnavani zadevi pa tudi ne gre za ponavljajoče se vlaganje očitno neutemeljenih zahtevkov z zgolj pavšalnimi navedbami, kar lahko predstavlja enega od kriterijev za presojo zlorabe pravice. Posamezne zahteve po ugotovitvi Informacijskega pooblaščenca tudi niso izrazito obsežne ali žaljive. Kot ugotavlja, bi lahko tožnik dve zahtevi zavrnil, ker zahtevani dokumenti sploh ne obstajajo, določene zahteve pa se nanašajo na zgolj nekaj strani dokumentov, zahteve pa so tudi vsebinsko podobne. Objektivno tako po mnenju

Informacijskega pooblaščenca ni mogoče pritrditi tožniku, da bi obravnavanih dvanajst zahtev do te mere oviralo njegovo delo, da svojih preostalih nalog ne bi mogel izvajati in ustrezno zavarovati pravic strank v drugih postopkih, ki jih vodi. Večje število vloženih zahtev in večji obseg zahtevanih dokumentov, ki ima za posledico tudi večji obseg dela organa, pa po mnenju Informacijskega pooblaščenca samo po sebi tudi še ne pomeni zlorabe pravice.

5. Kot ugotavlja Informacijski pooblaščenec, zahteve prosilca tudi niso šikanozne. Po njegovem mnenju predstavlja vsaka zahteva šikanoznega značaja po ZDIJZ tudi zlorabo pravice, kar izhaja tudi iz mnenja Zakonodajno-pravne službe Državnega zbora RS k predlogu Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (v nadaljevanju ZDIJZ-C).
6. Ker po mnenju Informacijskega pooblaščenca v tej zadevi ne gre za zlorabo pravice dostopa do informacij javnega značaja, in ker je bilo v postopku ugotovljeno, da so izpolnjeni tudi preostali pogoji za dostop do zahtevanih podatkov, je Informacijski pooblaščenec pritožbi prosilca delno ugodil, odpravil odločbo, izdano na prvi stopnji, in tožniku naložil, da mora prosilcu v roku, navedenem v izreku odločbe, posredovati zahtevane dokumente.
7. Zoper 1. točko izreka odločbe Informacijskega pooblaščenca je tožnik vložil tožbo v upravnem sporu, v kateri vztraja pri svojem stališču v odpravljeni odločbi z dne 29. 12. 2015, da so zahteve prosilca šikanoznega značaja. Kot navaja, je prosilec dne 5. 8. 2015 poslal eno zahtevo, dne 11. 8. 2015 pet zahtev, dne 12. 8. 2015 tri zahteve, dne 13. 8. 2015 eno zahtevo in dne 18. 8. 2015 še dve zahtevi za dostop do informacij javnega značaja, kar pomeni, da je v obdobju trinajstih dni poslal dvanajst zahtev oziroma samo v obdobju treh dni devet zahtev. Iste zahteve je pošiljal večkrat, na več naslov in jih verižil, s čimer je po mnenju tožnika namerno nagajal in ga zasipal z nepotrebnim administrativnim delom. Tri zahteve je poslal dvakrat, dve pa celo trikrat, kot razlog pa je navajal, da mu organ ni odgovoril v roku, ki mu ga je sam postavil, in ki je bil bistveno krajši od zakonskega roka. Prosilec je s tem bistveno oteževal evidentiranje prejetih zahtev in njihovo vsebinsko obravnavanje.
8. Stališče Informacijskega pooblaščenca, da pomeni vsaka zahteva šikanoznega značaja tudi zlorabo pravice, je po mnenju tožnika napačno, saj ureja določba petega odstavka 5. člena ZDIJZ dve različni situaciji, ko lahko organ prosilcu izjemoma zavrne dostop do zahtevane informacije javnega značaja, pri čemer očitna šikanoznost zahteve predstavlja po mnenju tožnika nižji standard kot očitna zloraba pravice. V nadaljevanju tožbe tožnik, sklicujoč se na SSKJ, pojasnjuje

pomen besed „šikanirati“ in „šikanozen“ in zaključuje, da za zavrnitev zahteve za dostop do informacij javnega značaja zadostuje že, da se ugotovi, da zahteva organu povzroča neprijetnosti ali nevšečnosti, ki jih je prosilec tožniku v obravnavani zadevi tudi povzročal.

9. Zahtevo prosilca za dostop do informacij javnega značaja pa je tožnik zavrnil tudi zato, ker je prosilec z vlaganjem več zahtev očitno nameraval zaobiti določbe ZDIJZ o zaračunavanju stroškov, do česar se Informacijski pooblaščenec v izpodbijani odločbi ni opredelil.
10. V nadaljevanju tožbe se tožnik sklicuje na prakso, ki se je oblikovala v zvezi z zahtevami šikanoznega značaja v Veliki Britaniji, kjer je Informacijski pooblaščenec izdal posebne smernice za zavezance, v katerih pojasnjuje, kako uporabljati ta zavrnitveni razlog.
11. Ker je sklop dvanajstih zahtev po mnenju tožnika očitno šikanoznega značaja, je odločitev o zavrnitvi zahtevkov na podlagi petega odstavka 5. člena ZDIJZ po njegovem mnenju pravilna. Zato sodišču predlaga, da tožbi ugodi in odločbo v izpodbijanem delu odpravi ter zahtevo prosilca za dostop do zahtevanih informacij zavrne, podredno pa predlaga, da sodišče vrne zadevo Informacijskemu pooblaščenecu v ponovno odločanje. Zahteva pa tudi povračilo stroškov postopka.
12. V odgovoru na tožbo toženka nasprotuje stališču tožnika, da določba petega odstavka 5. člena ZDIJZ določa dve situaciji, ko lahko organ izjemoma prosilcu zavrne zahtevo za dostop do informacij javnega značaja. Navaja, da tudi predlagatelj Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (v nadaljevanju ZDIJZ-C) ne omenja dveh situacij, ki bi utemeljevali zavrnitev zahteve, ampak opredeljuje samo institut zlorabe pravice. Po mnenju toženke je šikaniranje le eden od elementov pri presoji instituta zlorabe pravice dostopa do informacij javnega značaja. Glede navedbe tožnika v tožbi, da je zahtevo prosilca zavrnil tudi zato, ker je prosilec z vlaganjem več zadev očitno nameraval zaobiti določbe zakona o zaračunavanju stroškov, pa toženka pojasnjuje, da institut povračila stroškov za posredovane informacije javnega značaja ni eden od kriterijev presoje zlorabe pravice do informacij javnega značaja.
13. Za odločitev je po mnenju toženke bistveno, da je tožniku zahteve prosilca uspelo identificirati, kljub temu, da so bile poslana na več naslovov. Kot dodaja, tožnik v postopku tudi ni izkazal, da zaradi zahtev prosilca ni mogel izvajati drugih nalog. Kot navaja toženka, ima tožnik v skladu z določbami ZDIJZ in ZUP na voljo različne procesne institute, s katerimi bi lahko zmanjšal administrativno breme in prosilcu vendarle (vsaj delno) omogočil dostop do zahtevanih informacij javnega značaja - tako bi lahko npr. podaljšal rok za odločitev v skladu s 24. členom

ZDIJZ, če je za pripravo dokumentacije potreboval več časa; postopke bi lahko združil v enoten postopek in nato prosilcu odmeril skupne stroške za vse postopke, ki jih je združil; če zahteve niso bile zadosti jasne, pa bi lahko tudi stopil v stik s prosilcem in ga pozval na dopolnitev zahtev.

14. Prosilec za dostop do informacij javnega značaja, na tožbo ni odgovoril.
15. Tožba ni utemeljena.
16. Med strankama v postopku je spor o tem, ali so v tej zadevi podani razlogi po petem odstavku 5. člena ZDIJZ za zavrnitev dvanajstih zahtev za dostop do informacij javnega značaja, ki jih je prosilec pri tožniku vložil v času od 5. 8. 2015 do 18. 8. 2015. Tožnik, ki je po ZDIJZ zavezanec za informacije javnega značaja, je namreč prosilcu v celoti zavrnil dostop do zahtevanih informacij z obrazložitvijo, da iz ravnanja prosilca očitno izhaja, da so zahteve šikanozne oziroma, da je z njimi prosilec očitno zlorabil pravico dostopa do informacij javnega značaja. V izpodbijani odločbi se Informacijski pooblaščenec z odločitvijo tožnika ni strinjal, saj je presodil, da v obravnavani zadevi razlogi za zavrnitev dostopa do zahtevanih informacij niso podani.
17. Pravno podlago izpodbijane odločitve predstavlja določba petega odstavka 5. člena ZDIJZ, ki določa, da lahko organ prosilcu izjemoma zavrne dostop do zahtevane informacije, če prosilec z eno ali več funkcionalno povezanimi zahtevami očitno zlorabi pravico dostopa do informacij javnega značaja po tem zakonu oziroma je očitno, da so zahteva ali zahteve šikanoznega značaja.
18. Možnost zavrnitve dostopa do zahtevanih informacij zaradi razlogov po petem odstavku 5. člena ZDIJZ je bila uzakonjena z ZDIJZ-C, ki je začel veljati dne 17. 4. 2014. Kot to izrecno izhaja že iz samega besedila zakona, predstavlja določba izjemo od splošno uveljavljenega načela prostega dostopa, v skladu s katerim so prosilcem informacije javnega značaja prosto dostopne (prvi odstavek 5. člena ZDIJZ). Določbo petega odstavka 5. člena ZDIJZ je zato treba razlagati ozko, v skladu z namenom, ki ga je zasledoval zakonodajalec, ter upošteva okolščine vsakega konkretnega primera posebej. Previdnost je pri razlagi omenjene določbe potrebna še zlasti zato, ker predstavlja pravica dobiti informacijo javnega značaja z ustavo zagotovljeno pravico vsakogar, ki ima v zakonu utemeljen pravni interes (drugi odstavek 39. člena Ustave RS).
19. Kot izhaja iz obrazložitve predloga ZDIJZ-C (Poročevalec Državnega zbora RS z dne 8. 10. 2013), je namen določbe petega odstavka 5. člena ZDIJZ, prosilcu odreči dostop do zahtevanih podatkov v primerih, ko prosilec prekorači namene pravice dostopa do informacij javnega značaja z izvršitvijo ravnanja, ki predstavlja

zlorabo pravice. Predlagatelj zakona pojasnjuje, da so s tem mišljeni primeri, ko iz načina vlaganja zahtev izhaja, da namen prosilca ni (le) dostopati do informacij javnega značaja zaradi izvrševanja pravno zavarovanega upravičenja (to je zaradi izvrševanja demokratične in nadzorne funkcije pravice dostopa do informacij javnega značaja), temveč prekomerno zasipati organ z delom in ga s tem ovirati pri opravljanju nalog.

20. V sodbi z opr. št. III U 240/2012 z dne 7. 11. 2013 je Upravno sodišče pojasnilo, da gre za zlorabo pravice v primeru, ko subjekt prestopi meje pravno zavarovanega upravičenja tako, da ogroža oziroma posega v pravico drugega. Gre za primere, ko subjekt pravico, ki mu jo daje pravo, izvršuje v nasprotju z njenim ciljem oziroma namenom tako, da prekomerno ovira in na nedopusten način posega v delo in dostojanstvo organa, ki mu s tem onemogoča, da bi opravljal delo samostojno v okviru ustave in zakonov, to pa ima lahko vpliv tudi na pravice tretjih, ki so udeleženi v (drugih) postopkih, ki jih vodi organ. Kot se poudarja v pravni teoriji, gre pri zlorabi pravic za konflikt dveh pravic, ki se med seboj ne izključujeta, posamezni upravičenec pa pravico izvršuje na način, ki drugemu škoduje (tako dr. Anton Berden, Zloraba pravice, Pravna praksa, št. 26/2000 dne 28. 9. 2000).
21. Na obstoj zlorabe pravice se sklepa na podlagi ravnanj prosilca, med katere sodi po presoji sodišča tudi šikaniranje, ki ga določba petega odstavka 5. člena ZDIJZ posebej omenja. Šikanozne so namreč tiste zahteve, s katerimi želi prosilec organu na različne načine škodovati, npr. z žalitvami, z vlaganjem velikega števila zahtev in z zahtevami za dostop do velikega obsega informacij ipd. Tovrstna ravnanja prosilca, ki organ prekomerno ovirajo pri delu, so v nasprotju z namenom, za katerega je prosilcu priznana pravica dostopa do informacij javnega značaja. Zato vsaka zahteva, ki je očitno šikanozna, že v osnovi pomeni tudi očitno zlorabo pravice, ki jo je treba presoati tako, kot izhaja to iz sodne prakse.
22. V obravnavani zadevi pa glede na okoliščine konkretnega primera tudi po presoji sodišča ni mogoče sklepati, da je prosilec pravico do informacij javnega značaja izvrševal v nasprotju z njenim namenom, kar je značilnost zlorabe pravice. Kot je že v obrazložitvi izpodbijane odločbe pojasnil Informacijski pooblaščenec, zahteve prosilca niso žaljive in tudi ne pretirano obsežne, tožnik pa glede na zahtevano količino dokumentov tudi ni izkazal, da prosilcu v roku, ki je določen v zakonu, ne bi mogel zagotoviti dostopa do podatkov brez škode za svoje delo. Organ je namreč dolžan svoje delo organizirati tako, da se prosilcu, ki ne zlorablja pravic, omogoči dostop do zahtevanih podatkov.
23. Večje število vloženih zahtev, ki utegne organu povzročiti določene neprijetnosti,

pa samo po sebi (ob odsotnosti drugih okoliščin, ki kažejo na zlorabo) tudi ne more predstavljati razloga za zavrnitev zahtevanega dostopa. Tudi morebitni poskusi prosilca, da se izmakne plačilu stroškov postopka, po zakonu ne utemeljujejo zavrnitve zahteve za dostop do informacij javnega značaja.

24. Ker je bil postopek pred izdajo izpodbijane odločbe pravilen, izpodbijana odločitev pa je tudi pravilna in zakonita, je sodišče tožbo kot neutemeljeno zavrnilo na podlagi prvega odstavka 63. člena Zakona o upravnem sporu (v nadaljevanju ZUS-1).
25. Zaradi zavrnitve tožbe tožnik v skladu s četrnim odstavkom 25. člena ZUS-1 trpi svoje stroške postopka.

### PRAVNI POUK:

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

Maribor, 7. februar 2017



Predsednica senata:

Vlasta Švagelj Gabrovec, l. r.

Ta prepis je podpisani z izvornikom  
Podpis pristojne sodne osebe: