

REPUBLIKA SLOVENIJA		
INFORMACIJSKI POOBLAŠČENEC		
Prejeto:	30-05-2011	Sig. znak:
Vredn.: Vredn.:		Priloge:
Šifra zadeve: 090-153/2010/12		IU 1351/2010-12

## SODBA

### V IMENU LJUDSTVA

Upravno sodišče Republike Slovenije v Ljubljani je v senatu pod predsedstvom višje sodnice svétnice mag. Darinke Dekleva Marguč in ob sodelovanju višjega sodnika izr. prof. dr. Boštjana Zalarja in višje sodnice Agate Zavašnik kot članov senata in pravosodne svétnice Tine Tratnik kot zapisnikarice, v upravnem sporu, ki ga je sprožila tožeča stranka Ministrstvo za okolje in prostor, ki ga zastopa Državno pravobranilstvo, po državni pravobranilki Milki Brulc, proti toženi stranki Informacijskemu pooblaščenca, zaradi dostopa do informacij javnega značaja, o tožbi tožeče stranke zoper odločbo Informacijskega pooblaščenca št. 090-153/2010/4 z dne 31. 8. 2010, na nejavni seji dne 25. 5. 2011

#### o d l o č i l o :

1. Tožbi se ugodí in se izpodbija odločba Informacijskega pooblaščenca št. 090-153/2010/4 z dne 31. 8. 2010 odpravi in se zadeva vrne toženi stranki v ponoven postopek.
2. Tožena stranka je dolžna tožeči stranki povrniti stroške postopka v višini 350 EUR v 15 dneh od prejema sodbe z zakonitimi zamudnimi obrestmi, ki tečejo od prvega dne po poteku 15 dni po prejemu sodbe do plačila.

#### O b r a z l o ž i t e v :

Prizadeta stranka v tem upravnem sporu je dne 26. 7. 2010 podala na inšpektorat za okolje vlogo »za pridobitev informacije javnega značaja za vročitev kopije, oz. vsebino prijave v zvezi objektom skladiščna ulica 8, 6310 Izola.« V vlogi je napisala še, »kot navedeno v zadevi, vas naprošam za izdajo, pridobitev informacije javnega značaja zaradi vodenja inšpekcijskega postopka.«

Uradna oseba za posredovanje informacij javnega značaja v Inšpektoratu RS za okolje in prostor je zahtevo zavrnila. V obrazložitvi negativne odločbe se je sklicevala na 16. člen Zakona o inšpekcijskem nadzorstvu (ZIN). Pravi, da ta določba velja za celoten IRSOP. Zato se prijava in ostali dokumenti v zvezi s prijaviteljem ne posredujejo. Ti dokumenti predstavljajo izjemo tudi po 7. točki 1. odstavka 6. člena ZDIJZ, ki določa, da se prosilcu ne posreduje podatek, ki je bil pridobljen ali sestavljen zaradi upravnega postopka, in bi njegovo razkritje škodovalo njegovi izvedbi. Glede na navedeno, je bilo potrebno na podlagi 1. odstavka 4. člena, v povezavi z 2. odstavkom 22. člena ZDIJZ odločiti tako, kot izhaja iz 1. točke izreka te odločbe,;2. odstavek 22. člena namreč določa, da organ izda pisno odločbo, če delno ali v celoti zavrne zahtevo prosilca.

Prizadeta stranka je na obrazcu podala pritožbo zoper prvostopenjski akt, v kateri je navedla /.../ »mismo zahtevali kopije prijave (prijavitelja), zahtevali smo le vsebinsko pojasnilo prijave – obrazložitev.“

Z izpodbijano odločbo je Informacijski pooblaščenec na podlagi 2. člena Zakona o Informacijskem pooblaščenecu (Uradni list RS, št. 113/2005 in 51/2007 – ZUstS-A, dalje ZInfP), 3. in 4. odstavka 27. člena Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (Uradni list RS, št. 51/2006-UPB2 in 117/2006 – ZDavP2, dalje ZDIJZ) in 1. odstavka 252. člena Zakona o splošnem upravnem postopku in na podlagi pritožbe \_\_\_\_\_ zoper odločbo Ministrstva za okolje in prostor, Inšpektorat RS z dne 23. 8. 2010 odločil, da se »odločba organa odpravi. Organ je dolžan prosilki v roku 5 (petih) dni posredovati: kopijo prijave, prejete na zapisnik dne 10. 2. 2010, v kateri je organ dolžan prekriti:

- ime in priimek ter naslov prijavitelja,
- ime in priimek ter naslov osebe, zoper katero je prijava podana, in
- besedilo „v njeni lasti“ v šesti vrstici dokumenta; ter

odločbo o dovolitvi priglasenih del št. 351-227/01-1/P01/103 z dne 27. 9. 2001, v kateri je organ dolžan prekriti s strani prijavitelja ročno dopisano besedilo.«

V obrazložitvi izpodbijanega akta je navedeno, da je prosilka dne 26. 7. 2010 na organ naslovila vlogo za pridobitev informacije javnega značaja v obliki vročitve kopije oziroma vsebine prijave v zvezi z objektom Skladiščna ulica 8, 6310 Izola. Prosilka je dne 19. 8. 2010 zoper odločbo organa vložila pritožbo, v kateri je navedla, da ni zahtevala kopije prijave (prijavitelja), ampak le vsebinsko pojasnilo prijave (obrazložitev) in da je odločitev organa torej napačna zaradi nepravilne interpretacije zahtevka. Zahtev se nanaša le na vsebinsko obrazložitev prijave (razlog, navedbe), ne pa na podatke o prijavitelju.

Pritožba temelji na nerazumevanju sistema dostopa do informacij javnega značaja. Kot izhaja iz 1. odstavka 4. člena ZDIJZ, je eden od pogojev za informacijo javnega značaja ta, da se nahaja v obliki dokumenta, zadeve, dosjeja, registra, evidence ali drugega dokumentarnega gradiva.

Na podlagi ZDIJZ se lahko od organa zahteva le nek dokument, ki obstaja v materializirani obliki in izvira iz delovnega področja organa. Ni pa mogoče na podlagi ZDIJZ od organa zahtevati pojasnila ali razlag v zvezi z dokumenti, s katerimi razpolaga organ. V zvezi s tem organ v spremnem dopisu ob odstopu pritožbe (dopis št. 090-36/2010-6 z dne 23. 8. 2010) upravičeno opozarja, da prosilcu oziroma prosilki ni dolžan sestavljati odgovorov. Pritožbene navedbe prosilke so torej neutemeljene, saj je organ njeno zahtevo interpretiral pravilno kot zahtevo za vročitev kopije prijave in o njej odločil po postopku, kot ga predvideva ZDIJZ.

Ob preizkusu izpodbijane odločbe po uradni dolžnosti pa je Informacijski pooblaščenec ugotovil, da je organ napačno uporabil materialni predpis oziroma prekršil materialni zakon. Organ je odločbo izdal ob upoštevanju 2. odstavka 16. člena Zakona o inšpekcijskem nadzoru (ZIN). Določilo 2. odstavka 16. člena ZIN se nanaša izključno na vir prijave oziroma drugih informacij, medtem ko vsebina prijave oziroma informacij s to določbo ni zajeta. Vir je subjekt, ki je dal določene podatke ali obvestila. Z določilom 2. odstavka 16. člena ZIN je varovana identiteta tega vira, medtem ko podatki ali obvestila, ki jih je ta vir dal, skladno s 1. odstavkom 16. člena ZIN, uživajo varstvo pred razkritjem le, če so opredeljeni kot poslovna skrivnost ali druga tajnost. V konkretnem primeru ta pogoj ni izpolnjen, zato je sklicevanje organa na 16. člen ZIN nepravilno v delu, ki se nanaša na vsebino zahtevanega dokumenta oz. prijave. Sklicevanje na ZIN v nobenem primeru ne more biti edina podlaga za zavrnitev dostopa do informacije javnega značaja, ampak je določbo o tajnosti vira prijave treba povezati s katero od izjem, določenih v 1. odstavku 6. člena ZDIJZ. Organ v svoji odločbi poleg 2. odstavka 16. člena ZIN omenja 7. točko 1. odstavka 6. člena ZDIJZ, skladno s katero organ prosilcu zavrne dostop do zahtevane informacije, če se zahteva nanaša na podatek, ki je bil pridobljen ali sestavljen zaradi upravnega postopka in bi njegovo razkritje škodovalo njegovi izvedbi. Kar se tiče škodnega testa pri tej izjemi, Informacijski pooblaščenec ugotavlja, da ZIN

smiselno postavlja neizpodbojno zakonsko domnevo, da bi razkritje vira prijave škodovalo izvedbi upravnega inšpekcijskega postopka, zato uporaba te izjeme glede varovanja vira prijave v inšpekcijskih postopkih načeloma ni sporna. Vendar pa je treba opozoriti, da je uporaba te izjeme časovno omejena. Razkritje vira prijave lahko škoduje izvedbi upravnega inšpekcijskega postopka le do trenutka, ko je ta postopek pravnomočno (do)končan. Po tem pa o škodi za izvedbo postopka ni mogoče več govoriti, zato izjema iz 7. točke 1. odstavka 6. člena ne more biti več osnova za zavarovanje vira prijave po dokončanem inšpekcijskem postopku. Ker ZIN zahteva trajno varovanje vira prijave oz. vira informacij, in ker je prijaviteljica v obravnavani zadevi fizična oseba, je Informacijski pooblaščenec mnenja, da je v konkretnem primeru primerneje uporabiti izjemo iz 3. točke 1. odstavka 6. člena ZDIJZ, skladno s katero organ prosilcu zavrne dostop do zahtevane informacije, če se zahteva nanaša na osebni podatek, katerega razkritje bi pomenilo kršitev varstva osebnih podatkov v skladu z zakonom, ki ureja varstvo osebnih podatkov. Predpis, ki ureja varstvo osebnih podatkov, je Zakon o varstvu osebnih podatkov (Uradni list RS, št. 94/2007-UPB1). Po določbi 1. točke 6. člena tega zakona je osebni podatek katerikoli podatek, ki se nanaša na posameznika, ne glede na obliko, v kateri je izražen, obdelava osebnih podatkov pa skladno s 3. točko 6. člena istega zakona med drugim zajema tudi sporočanje ali drugo dajanje osebnih podatkov na razpolago. Ker je organ v konkretnem primeru del javnega sektorja, lahko osebne podatke obdeluje (in jih torej sporoča ali drugače deluje na razpolago tretjim osebam) le, če ima za to podlago v zakonu (prim. 1. odstavek 9. člena ZVOP-1). Za sporočanje osebnih podatkov posameznika, ki je podal prijavo ali druge informacije v inšpekcijskem postopku organ nima podlage v zakonu, ampak nasprotno zakon (2. odstavek 16. člena ZIN) določa prepoved posredovanja teh podatkov. To pomeni, da del prijave, ki vsebuje osebne podatke prijavitelja oziroma osebne podatke, na podlagi katerih je mogoče določiti identiteto prijavitelja na način, ki ne povzroča velikih stroškov, nesorazmerno velikega napora ali ne zahteva veliko časa (prim. 2. točka 6. člena ZVOP-1), predstavlja izjemo v sistemu informacij javnega značaja. Ni pa mogoče vnaprej in na splošno trditi, da izjemo predstavlja prijava v celoti.

Ker je organ torej preširoko tolmačil 16. člen ZIN in s tem napačno uporabil pravni predpis, na podlagi katerega je bilo odločeno o zadevi, je Informacijski pooblaščenec kot pritožbeni organ po določbi 1. odstavka 252. člena ZUP dolžan odpraviti odločbo organa prve stopnje in sam rešiti zadevo.

V obravnavani zadevi sta bistveni dve izhodišči:

- dokument oz. prijava, ki je predmet zahteve prosilke, je informacija javnega značaja, saj gre za dokumentacijo, ki izvira iz delovnega področja organa, obstaja v materializirani obliki, organ pa z njo razpolaga;
- zahtevana informacija javnega značaja vsebuje osebne podatke, katerih razkritje bi pomenilo kršitev določb ZVOP-1 o obdelavi osebnih podatkov.

Ker so v konkretnem primeru izpolnjeni pogoji za uporabo izjeme iz 3. točke 1. odstavka 6. člena ZDIJZ (varstvo osebnih podatkov), je potrebno nadalje preveriti možnost uporabe 7. člena ZDIJZ, ki ureja delni dostop do informacije javnega značaja. V obravnavani zadevi je torej bistveno vprašanje, ali je možno na podlagi 7. člena ZDIJZ izvesti delni dostop do zahtevane dokumentacije na način, da iz preostalih podatkov v dokumentih ne bo mogoče razbrati vira prijave. Zaradi rešitve tega vprašanja je Informacijski pooblaščenec od organa pridobil dokumentacijo, ki je predmet zahteve prosilke. To dokumentacijo predstavlja zapis gradbenega inšpektorja o sprejemu prijave, podane na zapisnik, ki mu je priložena prva stran odločbe o dovolitvi priglasenih del št. 351-227/01-1P-01/103, v kateri je pri posameznih postavkah izreka ročno dopisano, kateri objekti naj bi bili zgrajeni mimo dovoljenega obsega del. Zapis gradbenega inšpektorja o sprejemu prijave vsebuje ime in priimek ter naslov (ulico, hišno številko in kraj) prijavitelja. Drugih podatkov, ki bi omogočali identifikacijo prijavitelja, v tem zapisu ni. Ker je vir prijave po določbah ZVOP-1 v povezavi z 2. odstavkom 16. člena ZIN varovani osebni podatek, je Informacijski pooblaščenec organu odredil, da te podatke v zapisu gradbenega inšpektorja prekrije. Organ je v spremnem dopisu

ob posredovanju dokumentacije (dopis št. 090-36/2010-8 z dne 26. 8. 2010) Informacijskemu pooblaščenцу pojasnil, da je prvo stran odločbe o dovolitvi priglasenih del prijavi predložil prijavitelj, iz česar je mogoče sklepati, da je ročno dopisano besedilo v izvodu ter odločbe dodal prijavitelj. Ker je na podlagi lastnoročne pisave možna identifikacija posameznika, jo je skladno s 1. točko 6. člena ZVOP-1 treba šteti kot osebni podatek. Ta osebni podatek je v konkretnem primeru prav tako varovan z ZVOP-1 v povezavi z ZIN, zato je Informacijski pooblaščenec organu odredil, da prekrije tudi ročno dodano besedilo v prilogi prijave. Poleg osebnih podatkov prijavitelja je kot varovane osebne podatke v zapisu o sprejemu prijave treba šteti tudi osebne podatke (ime in priimek ter naslov) osebe, zoper katero je prijava podana. V konkretnem primeru je ta oseba sicer identična s prosilko, za to v razmerju do nje teh podatkov ne bi bilo treba varovati, vendar pa je treba upoštevati, da lahko isti dokument na podlagi ZDIJZ kadarkoli zahteva kdorkoli. Ker je prijava podana zoper fizično osebo, bi lahko organ te podatke sporočil ali drugače dal na razpolago tretjim osebam le, če bi imel za to podlago v zakonu. V zvezi s tem Informacijski pooblaščenec ugotavlja, da za razliko od osebnih podatkov prijavitelja noben zakon izrecno ne prepoveduje posredovanja osebnih podatkov osebe, zoper katero je podana prijava v inšpekcijskem nadzoru, vendar tega noben zakon tudi ne dovoljuje. To pomeni, da organ v konkretnem primeru nima zakonske podlage za obdelavo (v obliki sporočanja ali drugačnega dajanja na razpolago) osebnih podatkov osebe, zoper katero je podana prijava, zato je treba podatke, ki omogočajo identifikacijo ter osebe, v zapisu o sprejemu prijave prav tako prekriti, in sicer v obsegu, kot izhaja iz izreka te odločbe. Iz odločbe organa je mogoče razbrati mnenje, ki ga je organ bolj določno izrazil tudi v spremnem dopisu ob posredovanju dokumentacije, da je v obravnavani zadevi treba zahtevo prosilke v celoti zavrniti (tudi) ob upoštevanju 7. točke 1. odstavka 6. člena ZDIJZ, ker v konkretnem inšpekcijskem postopku še ni bilo odločeno. V zvezi s tem Informacijski pooblaščenec pojasnjuje, da je to izjemo v zgoraj predstavljenem obsegu mogoče upoštevati glede vira prijave. Da bi se na podlagi izjeme iz 7. točke 1. odstavka 6. člena ZDIJZ prosilki odtegnila celotna dokumentacija, pa bi organ moral na določeni in konkretni ravni izkazati, kakšna škoda bi nastala za izvedbo inšpekcijskega postopka, če bi se zahtevana dokumentacija razkrila javnosti. O kakršnikoli konkretni škodi se organ ni opredelil, čeprav bi se bo sklicevanju na izjemo iz 7. točke 1. odstavka 6. člena ZDIJZ moral. Za uporabo te izjeme namreč ne zadostuje dejstvo, da je upravni (inšpekcijski) postopek v teku, ampak mora biti verjetno izkazano tudi, da bi razkritje zahtevanih informacij onemogočilo, otežilo ali drugače neposredno škodljivo vplivalo na izvedbo tega postopka. Organ, kot rečeno, tega ni izkazal, Informacijski pooblaščenec pa ob upoštevanju vsebine zahtevane dokumentacije ocenjuje, da razkritje informacij v obsegu, kot je razviden iz izreka te odločbe, ne more imeti škodljivega učinka na izvedbo inšpekcijskega postopka.

Tožeča stranka je vložila tožbo na odpravo odločbe Informacijskega pooblaščenca, št. 090-153/2010/4 z dne 31. 8. 2010. Tožeča stranka pojasnjuje sodišču, da je prijava na zapisnik napisana v rokopisu, priložena pa ji je prva stran omenjene odločbe o dovolitvi priglasenih del, na kateri so napisane opombe v rokopisu in je torej sestavni del prijave. Tožeča stranka vztraja pri stališču, da mora varovati tajnost vira prijave, zato se dokument „prijava“ prosilcu ne sme posredovati kot informacija javnega značaja. Tako stališče sta zavzeli tudi Upravno sodišče RS in Vrhovno sodišče RS. Upravno sodišče je v sodbi U 313/2004 z dne 1. 3. 2006 navedlo, da se inšpekcijski postopek s samo prijavo sploh še ne začne in zato po mnenju sodišča prijava prijavitelja niti ne bi smela biti v „inšpekcijskem spisu“. Po mnenju sodišča je vir prijave tajen podatek. Vrhovno sodišče RS pa je nato v sodbi X Ips 775/2006 z dne 21. 5. 2008 ugotovilo, da prijava ni informacija javnega značaja. Prvi akt, s katerim se začne inšpekcijski postopek, je namreč zapisnik. Morebitna prijava pa ne pomeni začetka inšpekcijskega postopka in je ni mogoče šteti za informacijo javnega značaja. Dalje je sodišče potrdilo, da je inšpektor glede na določbo 16. člena ZIN dolžan varovati tajnost vira prijave in vira drugih informacij, na podlagi katerih opravlja inšpekcijski nadzor. Tožena stranka je iz ugotovljenih dejstev v postopku napravila napačen sklep o dejanskem stanju, zato je tudi nepravilno uporabila določbe ZDIJZ, predvsem 4. člen, ki določa, kaj

je informacija javnega značaja. Predlaga, da sodišče tožbi ugodi in se izpodbijana odločba odpravi in se izpodbijana odločba spremeni tako, da se pritožba zavrne in se odločbo Ministrstva za okolje in prostor, Inšpektorat RS za okolje in prostor, št. 090-36/2010-2 z dne 3. 8. 2010 potrdi. Podrejeno pa predlaga, da sodišče tožbi ugodi in se izpodbijana odločba odpravi in se zadeva vrne toženi stranki v ponoven postopek. Predlaga tudi stroškovno obremenitev tožene stranke v višini 350,00 EUR.

V odgovoru na tožbo tožena stranka pravi, da nobena od v tožbi omenjenih sodb ni bila izdana v postopku, ki bi na prvi stopnji tekkel po ZDIJZ, pač pa sta sodišči odločali o zahtevah za vpogled in preslikavo dokumentacije v gradbenih oziroma inšpekcijskih postopkih, ki sta bili vloženi oziroma o katerih je bilo odločeno na podlagi 82. člena Zakona o splošnem upravnem postopku. ZDIJZ sta obe sodišči omenili zgolj površ(i)n(sk)o in se vanj nista poglobili, kar je razumljivo, saj nista odločali o zadevah, ki bi na prvi stopnji tekle po tem zakonu. Upravno sodišče je v sodbi št. U 313/2004 z dne 1. 3. 2006 zapisalo, da se inšpekcijski postopek s samo prijavo sploh še ne začne, zato prijava prijavitelja niti ne bi smela biti v inšpekcijskem spisu. Zapisalo je tudi, da je ZDIJZ, ki je precej spremenil mnoge principe dosedanjega delovanja oziroma komuniciranje javnega sektorja z državljanji, šele po pravnomočnosti odločbe o postopku zagotavlja varstvo osebnih podatkov, kamor brez dvoma spada tudi ime in priimek prijavitelja (pravna praksa št. 4/05). V sistemu ZDIJZ ni pomembno, kje pri organu se dokument nahaja (v inšpekcijskem spisu ali izven njega), ampak zadostuje, da organ z njim razpolaga (več o tem v nadaljevanju). Kar se tiče navedbe, da ZDIJZ šele po pravnomočnosti odločbe zagotavlja varstvo osebnih podatkov, pa tožena stranka opozarja, da je ta navedba preveč posplošena in zato nepravilna. Sodišče kot vir za to trditev navaja članek Nataše Pirc Musar: Ali so gradbena dovoljenja informacija javnega značaja (Pravna praksa št. 4/2005 str. 10 – 13). V tem članku je na strani 11 zapisano, da „ko je postopek končan, gradbeno dovoljenje (brez imena in priimka, če gre za fizično osebo) postane informacija javnega značaja“. Hkrati pa članek pojasnjuje, da se pred zaključkom postopka dokumentacija v zvezi z gradbenim dovoljenjem lahko odtegne javnosti na podlagi izjeme iz 7. točke 1. odstavka 6. člena ZDIJZ, če bi razkritje te dokumentacije pred zaključkom postopka škodovalo njegovi izvedbi. Z izjemo varovanih podatkov (3. točka 1. odstavka 6. člena ZDIJZ) se ta članek posebej ne ukvarja, v nobenem kontekstu pa je ne omenja na način, da bi pričela učinkovati šele po zaključenem postopku. Izjema varovanih podatkov, pride v sistemu ZDIJZ namreč v poštev v vseh fazah upravnega postopka, razen če je presežena s primeri, naštetimi v 3. odstavku 6. člena tega zakona. Tožena stranka ocenjuje, da sodba Upravnega sodišča U 313/2004 ne vsebuje podlag in argumentiranih stališč, ki bi jih bilo mogoče upoštevati v konkretnem primeru oziroma, ki bi govorile proti odločitvi tožene stranke, kakršna izhaja iz izpodbijane odločbe. Vrhovno sodišče je v sodbi X Ips 775/2006 z dne 21. 5. 2008 prav tako zapisalo, da je prvi akt, s katerim se začne inšpekcijski postopek, zapisnik o inšpekcijskem pregledu. Morebitna prijava pa ne pomeni začetka inšpekcijskega postopka in je ni mogoče šteti za informacijo javnega značaja. Informacija javnega značaja je po odločbi 4. člena ZDIJZ informacija, ki izvira iz delovnega področja organa, nahaja pa se v obliki dokumenta, zadeve, dosjeja, registra, evidence ali dokumentarnega gradiva, ki ga je organ izdelal sam, v sodelovanju z drugim organom ali pridobil od drugih oseb. Tožena stranka opozarja, da je navedba Vrhovnega sodišča, da prijave v inšpekcijskem postopku ni mogoče šteti za informacijo javnega značaja, povsem neobrazložena. Sodišče kot edini argument za svojo trditev ponuja prepis določbe 4. člena ZDIJZ, iz katerega izhajajo kriteriji, ki jim mora zadostiti določen dokument, da ga je mogoče šteti za informacijo javnega značaja.

- inšpektorji organa (IRSOP MOP) morajo na podlagi 1. odstavka 24. člena ZIN obravnavati prijave v zadevah iz svoje pristojnosti. Sprejem prijave in njena obravnava sta torej zakonsko določeni delovni področji organa. To pomeni, da prijava v inšpekcijskem postopku nedvomno sodi v delovno področje organa, s čimer je izpolnjen prvi pogoj, ki ga za informacijo javnega značaja zahteva 1. odstavek 4. člena ZDIJZ;

- prijava v konkretnem primeru obstaja v obliki zapisa gradbenega inšpektorja o sprejemu prijave, ki mu je priložena kopija odločbe, v katero je prijavitelj dopisal nekaj svojih opazk. Zahtevana informacija se torej nahaja v obliki dveh dokumentov, od katerih je enega izdelal organ sam oziroma njegova pooblaščenca uradna oseba na podlagi izjave prijavitelja, drugega pa je organ pridobil od druge osebe (prijavitelja). To pomeni, da je izpolnjen tudi drugi pogoj, ki ga za informacijo javnega značaja zahteva 1. odstavek 4. člena ZDIJZ;
- da organ v konkretnem primeru razpolaga z dokumentacijo, ki je predmet zahteve prosilke, ni sporno, saj je organ kopijo te dokumentacije poslal toženi stranki za potrebe izvedbe pritožbenega postopka.

Zahtevana dokumentacija (prijava v inšpekcijskem postopku) torej izvira iz delovnega področja organa, nahaja pa se v obliki dokumenta, ki ga je organ izdelal sam oziroma v določenem delu pridobil od druge osebe (prijavitelja), kar pomeni, da ta dokumentacija izpolnjuje vse pogoje, ki jih za informacijo javnega značaja določa 1. odstavek 4. člena ZDIJZ. Drugačna trditev Vrhovnega sodišča v sodbi X Ips 775/2006 je po oceni tožene stranke prenagljena in ker sodišče svojega stališča ni utemeljilo s presojo po kriterijih iz 4. člena ZDIJZ, bi povzemanje tega stališča (ki je v nasprotju z dejstvi konkretnega primera) pomenilo arbitrarno uporabo prava. Ob tem tožena stranka še enkrat poudarja, da Vrhovno sodišče v primeru X Ips 775/2006 ni odločalo o postopku, ki je tekel na podlagi ZDIJZ, ampak o postopku, ki je tekel na podlagi ZUP. Ob tem tožena stranka poudarja še, da dejstvo, da posameznik ni upravičen do vpogleda v dokumentacijo po ZUP ne pomeni, da do iste dokumentacije ni upravičen tudi po ZDIJZ. ZUP za razliko od ZDIJZ namreč ne pozna širokega spektra izjem in ne omogoča delnega dostopa do dokumentov. Dejstvo je, da zaradi omejitve iz 16. člena ZIN, po katerem je inšpektor dolžan varovati vir prijave, posameznik ne more dobiti prijave v celoti, se pravi vključno z virom prijave. To pomeni, da na podlagi zahteve za vpogled v dokumentacijo po ZUP, prijave ne more dobiti, kar sta pravilno ugotovili tudi Upravno in Vrhovno sodišče v zgoraj navedenih sodbah. V konkretnem primeru pa prosilka ni zahtevala kopije inšpekcijske prijave na podlagi določb ZUP o vpogledu v dokumentacijo, ampak na podlagi ZDIJZ. Tožena stranka je v pritožbenem postopku ugotovila, da prijava izpolnjuje vse kriterije za informacijo javnega značaja, kot jih določa 4. člen ZDIJZ, vendar je zaradi omejitve v 16. členu ZIN uporabila ustrezno izjemo (varovane osebne podatke iz 3. točke 1. odstavka 6. člena ZDIJZ) in institut delnega dostopa iz 7. člena ZDIJZ. Na podlagi odločbe tožene stranke bi prosilka torej dobila zahtevano dokumentacijo, iz katere bi bili izločeni vsi podatki, na podlagi katerih bi bilo mogoče identificirati vir prijave oziroma prijavitelja. S tem bi bilo zadoščeno tudi 16. členu ZIN, ki – na to tožena stranka še enkrat posebej opozarja – zagotavlja tajnost vira prijave, ne pa tudi tajnosti vsebine prijave.

Prizadeta stranka na tožbo v upravnem sporu in odgovor tožene stranke ni odgovorila.

Obrazložitev k prvi točki izreka:

Tožba je utemeljena iz drugih razlogov, kot jih navaja tožeča stranka.

Zahteva prizadete stranke za dostop do informacije javnega značaja je bila brez dvoma podana na podlagi ZDIJZ, saj to jasno izhaja iz »vloge« prizadete stranke z dne 26. 7. 2010 in tudi iz pritožbe zoper prvostopenjsko odločbo, podane na obrazcu z dne 19. 8. 2010. ZDIJZ »ureja postopek, ki vsakomur omogoča prost dostop do« /.../ (1. odstavek 1. člena ZDIJZ). Iz določila 1. odstavka 2. člena ZDIJZ pa izhaja, da je namen tega zakona dvojen: »zagotoviti javnost in odprtost delovanja organov ter omogočiti uresničevanje pravice fizičnih in pravnih oseb, da pridobijo informacije javnega značaja.« Interpretacija tega določila z vidika pristojnosti Informacijskega pooblaščenca je ključna za presojo zakonitosti izpodbijanega akta, kajti med tem, ko je na podlagi vložene vloge z dne 26. 7. 2010 očitno obstajala dilema, kaj je pravzaprav zahtevala prizadeta stranka, ali kopijo

prijave inšpektorju, ali kakšno drugo »vsebino« prijave v zvezi z določenim objektom, v fazi pritožbenega postopka te dileme ni bilo več, ker je prizadeta stranka v pritožbi izrecno navedla, da *»ni zahtevala kopije prijave prijavitelja«, ampak »le vsebinsko pojasnilo prijave – obrazložitev«*. S tem pa v ospredje stopi ključno materialno-pravno vprašanje, in sicer, ali je prizadeta stranka sploh zahtevala informacijo, ki se nahaja v obliki dokumenta, in ali bi morala tožena stranka to vprašanje zanesljivo razčistiti, ker so njene pristojnosti strogo vezane na zahtevek stranke, ali pa ima morda tožena stranka širšo pristojnost, da zagotavlja javnost in odprtost delovanja zavezancev po ZDIJZ tudi, če je zahteva stranke zgolj približno povezana s pogoji in zahtevami ZDIJZ in da jo tožena stranka lahko preinterpretira. Odgovora na to interpretacijsko vprašanje ne dajeta določili 1. odstavka 1. člena in 1. odstavka 2. člena ZDIJZ, ampak je za pravilno interpretacijo potrebna tudi sistematična metoda razlage. Določilo 1. odstavka 5. člena ureja načelo prostega dostopa, vendar vsebuje pojem *»prosiliec«* in določilo 2. odstavka 5. člena ZDIJZ pravi, da ima *»vsak prosilec na svojo zahtevo pravico pridobiti od organa«* l...l. Po določbi 6. člena, 22., 25. in 26. člena ZDIJZ organ odloča o *»zahtevi«* prosilca in če hoče stranka imeti pravno varstvo, mora podati pisno zahtevo (12. in 13. člen ZDIJZ). Zakonodajalec je tudi predpisal obvezne sestavine pisne zahteve in med njimi je tudi navedba informacije, s katero se stranka želi seznaniti (1. alinea 2. odstavka 17. člena ZDIJZ). Zavezanec na prvi stopnji odločanja mora upoštevati ZUP (2. odstavek 15. člena in 1. odstavek 21. člena ZDIJZ). Po določbi 1. odstavka 125. člena ZUP se upravni postopek začne po uradni dolžnosti ali na zahtevo stranke. V predmetni zadevi se postopek začne na zahtevo stranke in organ v upravnem postopku izda odločbo o zadevi, ki je predmet postopka (1. odstavek 207. člena ZUP), ne pa o nečem, kar se morda smiselno povezuje z zahtevo stranke; v izreku se odloči o predmetu postopka in o zahtevku stranke (1. odstavek 213. člena ZUP). Po ZDIJZ je predpisan tudi postopek za dopolnitev zahteve, če je organ ne more obravnavati (1. odstavek 18. člena ZDIJZ), kar vključuje tudi dilemo o tem, katero informacijo (natančno) stranka zahteva in pri tem (pravnem) dopolnjevanju organ stranki mora nuditi tudi pomoč (2. odstavek 18. člena ZDIJZ). Tudi odločanje tožene stranke je vezano na pravila ZUP (4. odstavek 27. člena ZDIJZ) in tožena stranka po Zakonu o informacijskem pooblaščenju (ZInP) odloča o pritožbi zoper odločbo, s katero je organ zavrnil zahtevo (1. alinea 1. odstavka 1. člena ZInP) in torej nima nekih širših pristojnosti za čim večji dostop javnosti do informacij javnega značaja; slednja odgovornost, vezana na uresničevanje ZDIJZ, velja za zavezance, ki si morajo prizadevati, da dosežejo čim večjo obveščenost javnosti o svojem delovanju (2. odstavek 2. člena ZDIJZ), posebno odgovornost za spodbujanje dostopa pa ima tudi ministrstvo (31. člen ZDIJZ). Iz izpodbijane odločbe izhaja, da je tožena stranka zaznala obravnavano pravno vprašanje, saj je v izhodišču obrazložitve navedla, da *»pritožba temelji na nerazumevanju sistema dostopa do informacij javnega značaja, kot izhaja iz 1. odstavka 4. člena ZDIJZ. Na podlagi ZDIJZ se lahko od organa zahteva le nek dokument, ki obstaja v materializirani obliki in izvira iz delovnega področja organa. Ni pa mogoče na podlagi ZDIJZ od organa zahtevati pojasnila ali razlag v zvezi z dokumenti, s katerimi razpolaga organ. V zvezi s tem organ v spremnem dopisu ob dostopu pritožbe (dopis št. 090-36/2010-6 z dne 23. 8. 2010) upravičeno opozarja, da prosilcu oziroma prosilki ni dolžan sestavljati odgovorov. Pritožbene navedbe prosilke so torej neutemeljene, saj je organ njeno zahtevo interpretiral pravilno kot zahtevo za vročitev kopije prijave in o njej odločil po postopku, kot ga predvideva ZDIJZ.«* Tožena stranka ni imela zakonske podlage za takšno reinterpretacijo zahteve prizadete stranke, ker je prizadeta stranka v pritožbi izrecno navedla, da *»ne zahteva kopije prijave, ampak le vsebinsko pojasnilo prijave – obrazložitev«*. Tožena stranka bi zato morala bodisi zavrniti pritožbo, če bi ocenila, da je zahtevana informacija oziroma podatek dovolj jasna in da ne gre za informacijo javnega značaja v smislu 4. člena ZDIJZ, ali pa se spustiti (v razčiščevanje) dilemo, ki je bila nedvomno vzpostavljena z vlogo z dne 26. 7. 2010, s prizadeto stranko, ali želi določen dokument v smislu 4. člena ZDIJZ, ali pa vsebinsko obrazložitev neke informacije javnega značaja. Ker tožena stranka tega ni naredila, ampak je s samoiniciativno reinterpretacijo – glede na jasno stališče prizadete stranke v pritožbi, da ne zahteva kopije prijave, ampak vsebinsko pojasnilo prijave – kršila določbo 1. odstavka 213.

člena ZUP v zvezi z določilom 1. odstavka 254. člena in 1. odstavka 252. člena ZUP in 4. odstavkom 27. člena ZDIJZ. Tožena stranka namreč ni odločila o zahtevku prizadete stranke.

V spisu je sicer tudi vloga prizadete stranke z dne 10. 9. 2010, ki je torej datirana po tem, ko je prizadeta stranka prejela izpodbijano odločbo, in je naslovljena na Ministrstvo za okolje in prostor, v kateri prizadeta stranka pravi, da „vezano na odločbo Informacijskega pooblaščenca, naproša Ministrstvo za okolje in prostor za posredovanje kopije prijave, prejete na zapisnik dne 10. 2. 2010.“ Iz te vloge izhaja, da bi lahko upoštevali, da je prizadeta stranka s tem soglašala z izdajo odločbe, vendar je posledica tega samo to, da izpodbijana odločba ni nična (4. točka 1. odstavka 279. člena ZUP), ne more pa po izdaji izpodbijane odločbe izražena volja prizadete stranke, da se strinja s predložitvijo „kopije prijave, prejete na zapisnik dne 10. 2. 2010,“ ki niti ni točno tista informacija, ki ji gre po prvem odstavku točke 1. izreka izpodbijane odločbe, vplivati na drugačno presojo zakonitosti izpodbijanega akta. Iz vloge z dne 10. 9. 2010 izhaja, da prizadeta stranka ni zahtevala predložitve odločbe dovolitvi priglasenih del z dne 27. 9. 2001, tožena stranka pa je v izreku odločila tudi o tem in je tožeci stranki naložila obveznost predložiti tudi odločbo; poleg tega je izrek izpodbijane odločbe v neskladju z ZUP tudi zaradi tega, ker tožena stranka v izreku, ki se edini izvršuje, ne sme odločiti samo, da se »odločba« odpravi, ampak mora biti v izreku odločbe navedena tudi številka in datum odločbe ter organ, ki jo je izdal. Šele to zagotavlja potrebno določenost izreka v skladu z določbo 6. odstavka 213. člena ZUP, čeprav v konkretni zadevi identifikacija odločbe izhaja iz uvoda in obrazložitve izpodbijane odločbe. Iz istega razloga bi bilo pravilneje, da bi tožena stranka v izreku odločbe odločila o pritožbi, ker je po določilu 1. alineje 1. odstavka 2. člena ZInfP Informacijski pooblaščenec pristojen za odločanje o pritožbi zoper odločbo, s katero je organ zavrnil zahtevo, in gre za specialno določbo glede na določilo 252. člena ZUP.

Na tej podlagi je sodišče tožbi ugodilo, izpodbijano odločbo odpravilo in zadevo vrnilo toženi stranki v ponoven postopek (3. točka 1. odstavka 64. člena ZUS-1). Tožena stranka mora izdati nov upravni akt v 30 dneh od prejema sodbe. Pri tem je vezana na pravno mnenje sodišča, ki zadeva materialno pravo in vodenje postopka (4. odstavek 64. člena ZUS-1).

Obrazložitev k drugi točki izreka:

V skladu s 3. odstavkom 25. člena ZUS-1, ki določa, da sodišče, kadar ugodi tožbi in upravni akt odpravi, tožniku glede na opravljena procesna dejanja in način obravnavanja zadeve v upravnem sporu prisodi pavšalni znesek povračila stroškov skladno s pravilnikom, ki ga izda minister za pravosodje, prisojeni znesek pa plača toženec. Po določilu 2. odstavka 3. člena Pravilnika o povrnitvi stroškov tožniku v upravnem sporu (Pravilnik, Ur. l. RS št. 24/2007), se tožniku, če je bila zadeva rešena na seji in je tožnik v postopku imel pooblaščenca, ki je odvetnik, se mu priznajo stroški v višini 350 EUR. Po določilu zadnjega stavka določila 3. odstavka 25. člena ZUS-1 prisojeni znesek plača toženec. Zato je sodišče v drugi točki izreka odločilo, da je tožena stranka dolžna tožeci stranki povrniti stroške postopka v višini 350 EUR, kolikor je tožeča stranka tudi zahtevala. Ta znesek mora tožena stranka plačati tožnici v 15 dneh od prejema sodbe z zakonitimi zamudnimi obrestmi, ki tečejo od prvega dne po preteku 15 dni po prejemu sodbe do plačila.

**PRAVNI POUK:** Zoper sodbo ni pritožbe (73. člen ZUS-1).

V Ljubljani, dne 25. 5. 2011



Predsednica senata  
mag. Darinka Dekleva Marguč, l.r.

Ta prepis je soglasen z Izvirnikom  
Podpis pristojne sodne osebe: