

REPUBLIKA SLOVENIJA INFORMACIJSKI POOBlašČENEC		
Prejeto: 30-05-2011	Sig. znak: OSM	
V vednost:	Vredn.:	Priloge:
Šifra zadeve: 090-106/2010/14		

I U 1410/2010-13

S O D B A

V I M E N U L J U D S T V A

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 ter pravosodne svétnice Tine Tratnik kot zapisnikarice, v upravnem sporu tožeče stranke Zdravstveni dom Vrhnika, Cesta 6. maja 11, Vrhnika, ki jo po pooblastilu zakonitega zastopnika zastopa odvetniška družba Avbreht, Zajc in partnerji iz Ljubljane, proti toženi stranki Informacijskemu pooblaščenču, zaradi dostopa do informacij javnega značaja, o tožbi tožeče stranke proti odločbi Informacijske pooblaščenke št. 090-106/2010/9 z dne 9. 9. 2010, na nejavni seji dne 25. 5. 2011

o d l o č i l o :

- 1. Tožbi se delno ugotovi, tako da se besedilo 1. točke izreka izpodbijane odločbe tožene stranke št. 090-106/2010/9 z dne 9. 9. 2010, ki se glasi /.../“v roku petnajst (15) dni od vročitve te odločbe“ /.../, odpravi, v preostalem delu pa se tožba zavrne.**
- 2. Zahtevek tožeče stranke za povrnitev stroškov postopka se zavrne.**

O b r a z l o ž i t e v :

Strokovno združenje zasebnih zdravnikov in zobozdravnikov Slovenije je dne 8. 4. 2010 na tožečo stranko naslovilo zahtevo za dostop do informacije javnega značaja in sicer je zahtevalo posredovanje v elektronski obliki ali v fizični obliki (na papirju):

- seznam zaposlenih z naslednjimi podatki (ime, priimek, stopnja in smer izobrazbe, naziv delovnega mesta, razporeditev v plačni razred in višina bruto plače za mesec januar, februar in marec 2010);
- seznam zunanjih sodelavcev (ime in priimek ali naziv, vrsta pogodbe/avtorska, podjemna/predmet pogodbe, celoletni izplačani znesek v letu 2009 in morebitne izplačane zneske v mesecih januar, februar in marec 2010);
- seznam zunanjih izvajalcev (naziv, predmet pogodbe, celoletni izplačani znesek v letu 2009 in morebitne izplačane zneske v mesecih januar, februar in marec 2010).

Tožeča stranka je zahtevo z aktom št. 1/8-2010 z dne 21. 4. 2010 zavrnila z obrazložitvijo, da evidence, ki jih prosilec zahteva, v zavodu ne obstajajo. Pa tudi v primeru, da bi take dokumente (evidence) imeli, zahtevanih podatkov, ki predstavljajo osebne podatke sploh ne bi smeli posredovati, saj gre za osebne podatke posameznikov in bi s posredovanjem teh podatkov kršili osebne podatke zaposlenih in/ali pogodbenih sodelavcev, ki so fizične osebe.

Prizadeta stranka v tem upravnem sporu se je zoper prvostopenjski akt pritožila iz razlogov, ker:

- so evidence s tovrstnimi informacijami jasno predpisane kot obvezne in bi njihov resnični neobstoj pomenil kršitev številnih zakonov in podzakonskih predpisov;
- javni zavod brez tovrstnih informacij ne bi mogel izvajati niti najbolj osnovnih poslovnih funkcij (npr. izplačila plač, plačevanja računov, itd.);
- na podlagi enake zahteve niti eden od vseh preostalih slovenskih zdravstvenih domov, ki so prejeli povsem enako zahtevo, ni odločil enako kot organ prve stopnje.

Pritožnik tudi pravi, da je organ prve stopnje v celoti spregledal druge določbe ZDIJZ in sicer 3. odstavek 6. člena, 8. člen Zakona o sistemu plač v javnem sektorju. Prav tako pa je upravni postopek v zvezi z zahtevo vodilna oseba, ki ne izpolnjuje pogojev po 31. členu ZUP in je bil zato kršen tudi 30. člen ZUP.

Predlagala je odpravo nezakonite odločbe in da pritožbeni organ naloži organu prve stopnje, da nemudoma posreduje zahtevane informacije javnega značaja.

Z izpodbijano odločbo je Informacijski pooblaščenec na podlagi 3. in 4. odstavka 27. člena Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (Uradni list RS, št. 51/2006-UPB2, s spremembami in dopolnitvami; v nadaljevanju ZDIJZ), 2. člena Zakona o Informacijskem pooblaščenču (Uradni list RS, št. 113/2005, s spremembami in dopolnitvami, v nadaljevanju ZInfP), in 1. in 2. odstavka 251. člena ZUP odločil o pritožbi Strokovnega združenja zasebnih zdravnikov in zobozdravnikov Slovenije in izdal odločbo, s katero je v prvi točki izreka prvostopenjski akt odpravil in odločil, da mora organ prosilcu v roku petnajst (15) dni od vročitve te odločbe posredovati naslednje informacije javnega značaja:

- seznam zaposlenih, s stopnjo izobrazbe, smerjo izobrazbe, nazivom delovnega mesta in plačnim razredom;
- seznam zunanjih izvajalcev s predmetom pogodbe ter izplačanimi zneski za leto 2009 in mesece januar, februar, marec v letu 2010 in
- seznam zaposlenih z zneski bruto plač v mesecih januar, februar, marec v letu 2010.

V obrazložitvi izpodbijanega akta je navedeno, da je z namenom razjasnitve dejanskega stanja Pooblaščenec pri organu dne 8. 9. 2010 opravil *in camera* ogled na podlagi 11. člena ZInfP.

In camera ogled brez prisotnosti javnosti in strank, po teoretičnih izvajanjih pomeni izpeljavo odločanja *de novo*. To pomeni, da Pooblaščenec kot pritožbeni organ, sam oceni in presodi dejstva, ki se nanašajo na razkritje zahtevanih podatkov. Pooblaščenec mora namreč kot pritožbeni organ imeti polna pooblastila za preiskovanje vseh pritožb, kot tudi to, da od prvostopenjskega organa zahteva vse informacije oziroma vse relevantne dokumente na vpogled. Takšno delovanje pa Pooblaščenču nalaga tudi spoštovanje načela materialne resnice (8. člen ZUP), ki določa, da je treba v postopku ugotoviti resnično dejansko stanje in v ta namen ugotoviti vsa dejstva, ki so pomembna za zakonito in pravilno odločbo. Organ je Pooblaščenca na ogledu na vprašanje, ali organ sodeluje tako z zunanjimi izvajalci kot z zunanjimi sodelavci, kot je navedeno v zahtevi prosilca, pojasnil, da sodeluje tako s koncesionarji kot tudi z zunanjimi izvajalci. Podatki tako o enih kot o drugih so navedeni na dokumentu, ki ga je organ Pooblaščenču posredoval dne 6. 9. 2010. Pooblaščenec je na ogledu od organa prevzel tudi dokumentacijo, ki izkazuje zneske bruto plač zaposlenih v mesecih januar, februar in marec 2010. V nadaljevanju se organ sklicuje na določilo 1. odstavka 4. člena ZDIJZ. Iz navedene določbe, izhajajo trije osnovni pogoji, ki morajo biti kumulativno izpolnjeni, da lahko govorimo o obstoju informacije javnega značaja, in sicer: informacija mora izvirati iz delovnega področja organa; organ mora z njo razpolagati in nahajati se mora v neki materializirani obliki.

Organ mora informacijo javnega značaja izdelati pri svojem delu in v postopkih, za katere je pristojen v skladu s splošnimi predpisi. Če je prvi pogoj izpolnjen, se lahko informacija javnega značaja nanaša na kakršnokoli vsebino na vseh področjih delovanja zavezanega subjekta ter je lahko povezana z njegovo politiko, aktivnostjo in odločitvami, ki spadajo v delokrog oziroma sfero

odgovornosti posameznega organa. V konkretnem primeru Pooblaščenec ugotavlja, da informacije, ki jih zahteva prosilec, spadajo v delovno področje organa, prav tako pa je Pooblaščenec ugotovil, da zahtevane informacije obstajajo v materializirani obliki in da organ z njimi razpolaga, saj jih je tudi posredoval Pooblaščenecu. Pooblaščenec tako ugotavlja, da so dokumenti, ki jih zahteva prosilec in so predmet tega pritožbenega postopka, naslednji dokumenti:

- seznam zaposlenih, s stopnjo izobrazbe, smerjo izobrazbe, nazivom delovnega mesta in plačnim razredom;
- seznam zunanjih izvajalcev s predmetom pogodbe ter izplačanimi zneski za leto 2009 in prve tri mesece v letu 2010 in
- seznam zaposlenih z zneski bruto plač v prvih treh mesecih v letu 2010.

V nadaljevanju je Pooblaščenec presojal, ali v zvezi z navedenimi dokumenti, ki jih organ prosilcu ni posredoval, obstaja katera izmed izjem po 1. odstavku 6. člena ZDIJZ. Upošteva je zgoraj navedeno definicijo osebnega podatka se postavlja vprašanje, ali gre pri navedenih podatkih za osebne podatke in ali ti podatki predstavljajo t.i. kategorijo varovanih osebnih podatkov. Posameznik, ki je sklenil delovno razmerje pri organu za konkretno določeno delovno mesto, je določljiv že na podlagi podatka o imenu in priimku osebe, saj je mogoče na podlagi omenjenega podatka, skupaj s podatkom o zaposlitvi, osebo identificirati brez velikega napora, brez velikih stroškov in to ne zahteva veliko časa. Iz navedenega tako izhaja, da gre pri teh podatkih nedvomno za osebne podatke. V zvezi z vprašanjem, ali ti podatki predstavljajo varovane osebne podatke, pa je treba upoštevati tudi določbo 1. alineje 3. odstavka 6. člena ZDIJZ, v kateri je navedeno, da se ne glede na določbo 1. odstavka (kjer je opredeljenih enajst izjem, zaradi katerih se dostop do informacije zavrne), dostop od zahtevane informacije dovoli, če gre za podatke o porabi javnih sredstev ali podatke, povezane z opravljanjem javne funkcije ali delovnega razmerja javnega uslužbenca, razen v primerih iz 1. (tajni podatki) in 5. do 8. točke 1. odstavka, ter v primerih, ko zakon, ki ureja javne finance ali zakon, ki ureja javna naročila, določata drugače. Organ se v nadaljevanju sklicuje na določbo 1. člena Zakona o javnih uslužbencih (ZJU). Oseba, zaposlena v javnem sektorju, ima bistveno zmanjšano pričakovanje zasebnosti zaradi načela odprtosti. Na tej teoretični podlagi temelji tudi določba 3. odstavka 6. člena ZDIJZ, po kateri so ne glede na varstvo osebnih podatkov prosto dostopni tisti osebni podatki, ki so povezani z opravljanjem javne funkcije oziroma delovnega razmerja javnega uslužbenca. Pooblaščenec pojasnjuje tudi, da v skladu z doktrino pričakovane zasebnosti, ki jo je leta 1997 prevzelo tudi Evropsko sodišče za človekove pravice v primerih *Halford v. Združeno kraljestvo* (25. 6. 1997, Reports, 1997-III) in *Copland v. Združeno kraljestvo* (3. 4. 2007, Appl. No. 62617/00), nato pa še Ustavno sodišče Republike Slovenije v odločbi U-I-25/95, javni uslužbenec ni upravičen pričakovati zasebnosti glede svojega imena, naziva, položaja, plače, službenega naslova in tistih delov iz uspešne prijave na delovno mesto, ki izkazuje kvalifikacije osebe, potrebne za določeno delovno mesto. V obravnavanem primeru je podana zahteva po dokumentih, ki so nedvomno povezani z zaposlitvijo javnih uslužbencev pri organu, kar pomeni, da je potrebno upoštevati zgoraj navedeno 1. alinejo 3. odstavka 6. člena ZDIJZ, ki določa, da se posredovanje informacije ne glede na določbe 1. odstavka 6. člena (kamor sodi tudi varstvo osebnih podatkov, ki ga določa 3. točka) dovoli, če gre za podatke, ki so povezani z delovnim razmerjem javnega uslužbenca. Pooblaščenka ugotavlja, da navedeno velja tudi za osebne podatke, ki izhajajo iz dokumenta „seznam zaposlenih, s stopnjo izobrazbe, smerjo izobrazbe, nazivom delovnega mesta in plačnim razredom“ ter iz dokumenta „seznam zaposlenih z zneski bruto plač v prvih treh mesecih v letu 2010“. Ob tem je seveda potrebno opozoriti tudi na dejstvo, ki ga v svoji pritožbi omenja tudi prosilec, da so navedeni podatki javni že na podlagi izrecnih določb 38. člena ZSPJS, ki v 1. odstavku določa, da so plače v javnem sektorju javne, pri čemer so javnosti dostopni podatki o delovnem mestu, nazivu ali funkciji, o osnovnih plačah, o dodatkih ter delu plače za delovno uspešnost, razen dodatka za delovno dobo. Določilo 6. odstavka istega člena pa določa, da so ne glede na določbo 1. odstavka tega člena javnosti po postopku, ki ga ureja ZDIJZ, dostopni individualni podatki o znesku celotne bruto plače vsakega

javnega uslužbenca in vsakega funkcionarja brez zmanjšanja za morebitne odbitke iz naslova izvršbe, kreditov ali drugih osebnih obveznosti.

Glede dokumenta „seznam zunanjih izvajalcev s predmetom pogodbe ter izplačanimi zneski za leto 2009 in prve tri mesece v letu 2010“ pa Pooblaščenec ugotavlja, da v konkretnem primeru ne gre za javne uslužbenke, pač pa seznam fizičnih oseb oziroma samostojnih podjetnikov posameznikov (v tem primeru v skladu s prakso Pooblaščenca niti ne gre za osebne podatke, op. Pooblaščenka), s katerim je organ sklenil pogodbe o izvajanju dejavnosti. Tudi v tem primeru je potrebno aplicirati določbo 3. odstavka 6. člena ZDIJZ, ki med drugim določa, da se dostop do zahtevane informacije ne glede na obstoj izjem dovoli, če gre za podatke o porabi javnih sredstev. Ker podatek o zunanjem izvajalcu, tipu in predmetu sklenjene pogodbe in na tej podlagi izplačanih zneskih, nedvomno pomeni podatek o porabi javnih sredstev, se dostop dovoli tudi do dokumenta, ki vsebuje navedene podatke. V konkretnem primeru namreč izjema varstva osebnih podatkov pri samostojnih podjetnikih niti ni podana, pri fizičnih osebah pa izjemo varstvo osebnih podatkov derogira 3. odstavek 6. člena ZDIJZ.

Pooblaščenec obenem pojasnjuje, da v pritožbeni postopek ni pritegnil javnih uslužbencev in zunanjih izvajalcev, na katere se nanaša zahteva prosilca, ker ocenjuje, da ta določba ne more vplivati na pravice ali pravne koristi teh oseb. Pooblaščenec namreč ugotavlja, da anonimnost javnih uslužbencev in zunanjih sodelavcev v nobenem predpisu ni določena kot pravica, ampak nasprotno, iz 1. alineje 3. odstavka v povezavi s 1. odstavkom 6. člena ZDIJZ izhaja, da izjema varovanih osebnih podatkov za javne uslužbenke v povezavi z opravljanjem njihovega dela in za zunanje sodelavce, v kolikor gre za porabo javnih sredstev, ne pride v poštev. Prav tako noben predpis za javnega uslužbenca ne določa pravne koristi, za uveljavljanje katere bi bil pogoj njegova anonimnost (pravna korist je v 2. odstavku 43. člena ZUP opredeljena kot neposredna, na zakon ali drug predpis oprta osebna korist). Glede na navedeno ta odločba Pooblaščenca torej ne more vplivati na pravice ali pravne koristi oseb, na katere se nanaša zahteva prosilca. Te osebe bi v postopku lahko varovale kvečjemu svoj dejanski, ne pa tudi pravni interes. Oseba, ki je le dejansko, ne pa tudi pravno zainteresirana za izid postopka, nima pravice do udeležbe v upravnem postopku (prim. komentar 43. člena ZUP v Breznik in ostali: Zakon o splošnem upravnem postopku s komentarjem, GV založba, Ljubljana 2008, strani 177-193), zato Pooblaščenec v obravnavni zadevi oseb, na katere se nanaša zahteva prosilca, po uradni dolžnosti ni bil dolžan pritegniti v pritožbeni postopek. Poleg tega Pooblaščenec opozarja, da nestrinjanje posameznika, na katerega se nanašajo informacije javnega značaja, v sistemu ZDIJZ ni razlog, ki bi ga bilo mogoče kakorkoli upoštevati. Tudi, če bi v konkretnem primeru posamezne ali vse osebe, na katere se nanaša zahteva prosilca, izjavile, da se ne strinjajo s tem, da so zahtevani podatki javni, Pooblaščenec tega ne glede na razlog nestrinjanja ne bi mogel upoštevati, ker je javnost teh podatkov določena z zakonom (1. in 6. odstavek 38. člena ZSPJS v povezavi s 3. odstavkom 6. člena ZDIJZ). Zaposleni pri organu so javni uslužbenci, ki so s tem, ko so sprejeli delo v javnem sektorju, sprejeli tudi dejstvo, da so določeni podatki, povezani z njihovim delovnim razmerjem javni. Enako velja za osebe, ki so z organom sklenile pogodbe, ki je bila plačana iz javnih sredstev. Pritegnitev teh oseb v postopek torej v nobenem primeru ne bi mogla vplivati na odločbo Pooblaščenca, ampak bi pomenila le znatno izgubo časa in povzročila nepotrebne stroške, kar je v nasprotju z načelom ekonomičnosti postopka in smotrnega ter racionalnega ravnanja v javnem sektorju. Da v zvezi z vprašanjem, ki se nanaša na javnost podatkov iz delovnega razmerja javnih uslužbencev, v postopek ni treba pritegniti teh javnih uslužbencev, pa izhaja tudi iz sodbe naslovnega sodišča pod opr. št. I U 1410/2009-9 z dne 23. 9. 2009 in iz sodbe Vrhovnega sodišča RS pod opr. št. X Ips 252/2009 (v obeh primerih je bil zavezan organ Občina Radovljica). V obeh primerih tožena stranka prizadetih javnih uslužbencev ni klicala v postopek, tako naslovno sodišče, kot Vrhovno sodišče RS, pa navedenega nista šteli kot bistvene kršitve določb postopka v upravnem sporu. Pooblaščenec na podlagi navedenega zaključuje, da izjema varstva osebnih podatkov iz 3. točke 1. odstavka 6. člena ZDIJZ v konkretnem primeru ni podana. Z natančnim pregledom zahtevanih dokumentov je Pooblaščenec ugotovil, da v njih ni

nobeni drugih izjem za dostop do zahtevanih informacij. Odločitev je oprl na 1. in 2. odstavek 251. člena ZUP.

V tožbi tožeča stranka pravi, da je v izpodbijani odločbi navedeno, da jo mora tožeča stranka izvršiti v petnajstih dneh po njenem prejemu. Tožeča stranka ima na voljo trideset dnevni rok za vložitev tožbe zoper izpodbijano odločbo. Na tak način je rok za vložitev tožbe zoper izpodbijano odločbo nedopustno skrajšan, saj ta sedaj znaša „de facto“ petnajst dni in ne trideset dni. Če namreč tožeča stranka v petnajstih dneh po prejemu izpodbijane odločbe ne bi vložila predmetne tožbe, bi kljub določili 10. člena ZInfP, bila dolžna izvršiti izpodbijano odločbo.

V nadaljevanju se sklicuje na 15. člen ZDIJZ in 44. člen ZUP ter 2. odstavek 237. člena ZUP.

Tožena stranka je storila absolutno bistveno kršitev določb ZUP, kar pomeni, da je potrebno izpodbijano odločbo odpraviti. ZDIJZ ureja načelo splošnega dostopa do informacij javnega značaja, vendar določa, da se dostop do informacije javnega značaja zavrne, če se zahteva nanaša na podatek, ki je opredeljen kot poslovna skrivnost v skladu z Zakonom o gospodarskih družbah. Prav tako se zahteva nanaša na osebni podatek ter bi razkritje takšnega podatka pomenilo kršitev varstva osebnih podatkov. Tožeča stranka bi s posredovanjem podatkov, ki se nanašajo na zunanje izvajalce, protipravno razkrila poslovno skrivnost le-teh. Pojem poslovne skrivnosti opredeljuje 2. odstavek 39. člena ZGD-1. Gre za takšne podatke, ki predstavljajo poslovno skrivnost na podlagi objektivnega kriterija, saj je očitno, da bi z razkritjem teh podatkov zunanjim izvajalcem nastala škoda. Gre za podatke o poslovnih povezavah, kadrih, ki opravljajo storitve, usposobljenosti kadrov ipd. Na podlagi ZGD-1 imajo zunanji izvajalci pravni interes, da svoje poslovne skrivnosti zaščitijo, kot to predvideva ZDIJZ. Skladno s 44. členom ZUP bi torej morali biti v postopek reševanja pritožbe pritegnjeni tudi ti zunanji izvajalci. Če bi namreč zunanji izvajalci ocenili, da je tožeča stranka neupravičeno razkrila njihove poslovne skrivnosti, bi odškodninske zahtevke za plačilo škode, ki jim je zaradi tega nastala, naperili zoper tožečo stranko. V izpodbijani odločbi pa sploh ni obrazloženo in dokazano, da gre v primeru pogodb med tožečo stranko in zunanjimi izvajalci za porabo javnih sredstev, kar bi eventualno opravičevalo posredovanje teh podatkov Prosilcu, kot je to opredeljeno v 1. alineji 3. odstavka 6. člena ZDIJZ. Če bi bili skladno s 43. členom ZUP v postopek reševanja pritožbe pritegnjeni zunanji izvajalci, bi bilo mogoče ugotoviti, ali ta izjema v predmetni zadevi obstaja. Ob tem je potrebno upoštevati, da se v teh pogodbah nahajajo tudi osebni podatki, katerih na podlagi ZDIJZ ni dopustno posredovati. Če bi bile te osebe pritegnjene v postopek reševanja pritožbe Prosilca, pa bi bilo mogoče ugotoviti, ali je potrebno podatke, ki se nanašajo na poslovanje med tožečo stranko ter zunanjimi izvajalci razkriti na podlagi 1. alineje 3. odstavka 6. člena ZDIJZ, ob tem pa bi bilo seveda potrebno zaščititi tise osebne podatke posameznikov, ki sodijo v kategorijo varovanih osebnih podatkov. Prav tako je napačno enačenje med zaposlenimi pri tožeči stranki ter zunanjimi izvajalci, saj se položaj obeh skupin bistveno razlikuje. Pri odločbi Upravnega sodišča Republike Slovenije št. I U 1410/2009-9 in odločbi Vrhovnega sodišča Republike Slovenije št. X Ips 252/2009, ki sta citirani v izpodbijani odločbi, sploh ne gre za vprašanje, koga vse je potrebno pritegniti v postopek. Zlasti to velja za zunanje izvajalce, saj se obe citirani odločbi nanašata na osebne podatke javnih uslužbencev. V deseti točki sodbe Vrhovnega sodišča Republike Slovenije opr. št. X Ips 252/2009 (v nadaljevanju: sodba VS RS) je navedeno, da določbe ZJU in ZDIJZ ne urejajo enakih pravic. Preslikano na obravnavano zadevo to v primeru javnih uslužbencev pomeni, da določila Zakona o sistemu plač v javnem sektorju (v nadaljevanju: ZSPJS) ter ZDIJZ ne urejajo enakih pravic, saj ZDIJZ ureja vprašanja dostopa do informacij javnega značaja, ZSPJS pa plače javnih uslužbencev. Če je na podlagi ZDIJZ vložena zahteva za dostop do informacij javnega značaja, zahtevajo pa se podatki iz ponudb, predloženih v postopku oddaje javnih naročil, se določila ZJN-2 ne uporabljajo (smiselno enako izhaja iz zgoraj povzete desete točke obrazložitve sodbe VS RS; ZJU in ZDIJZ urejata drugačne pravice; tudi v tem primeru ZDIJZ in ZJN-2 urejata drugačne pravice oz. postopke), ampak se uporabljajo določila ZDIJZ, za vprašanja postopka, ki v ZDIJZ niso urejena, pa določilo ZUP, ki v 44. členu določa, katere osebe morajo biti vključene v postopek. Na primer, v postopku reševanja

pritožbe, o kateri je Informacijski pooblaščenec odločil z odločbo št. 090-2/2010/17 z dne 31. 5. 2010, je šlo za vprašanje dostopa do informacij iz ponudb, ki si bile predložene v postopku oddaje javnega naročila. V tej zadevi je prosilec želel med drugim vpogledati tudi v ponudbo neizbranega ponudnika v postopku oddaje javnega naročila tj. tistega, katerega ponudba se je pregledovala. Preslikano na obravnavani primer to pomeni, da bi morala v postopek pritegniti tudi zaposlene pri tožeči stranki ter zunanje izvajalce tožeče stranke. Če bi bilo stališče glede pritegnitve v postopek iz izpodbijane odločbe pravilno, v postopek, v katerem je Informacijski pooblaščenec izdal odločbo št. 090-2/2010/17 z dne 31. 5. 2010, ne bi bil pritegnjen neizbrani ponudnik kot stranski intervenient. Prav tako iz odločbe Informacijskega pooblaščenca št. 090-28/2010/5 z dne 15. 7. 2010 izhaja, da so bili subjekti, na katere se nanašajo informacije, ki se zahtevajo, pritegnjeni v postopek, enako kot bi morali biti zunanji izvajalci oz. zaposleni pri tožeči stranki v predmetni zadevi. Odločba Evropskega sodišča za človekove pravice (v nadaljevanju: ESČP) v zadevi Copland proti Združenemu kraljestvu (v nadaljevanju: Zadeva Copland) je v izpodbijani odločbi povzeta napačno. V tej zadevi se je ESČP ukvarjalo z vprašanjem, v kakšni meri lahko delodajalec nadzira komunikacijo, ki jo delavec izvaja na delovnem mestu. V točki 49. omenjene odločbe je ESPČ jasno zapisalo, da je v tem primeru prišlo do kršitve pravice iz 8. člena Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (EKČP), da delodajalec, kljub temu, da je šlo za javno uslužbenko, ni imel pravice nadzirati njene komunikacije na delovnem mestu, kar negira stališče iz izpodbijane odločbe, da morajo imeti javni uslužbenci (v tem primeru zaposleni pri tožeči stranki) bistveno nižja pričakovanja glede zasebnosti. Prav tako odločba ESČP v zadevi Halford proti Združenemu kraljestvu (v nadaljevanju: Zadeva Halford) v ničemer ne potrjuje zaključkov iz izpodbijane odločbe. V tej zadevi se je ESČP ukvarjalo z vprašanjem, kdaj je dopustno prestrezati telefonske klice, ki jih opravijo zaposleni v policiji tj. v javnem sektorju. V tej sodbi je ESČP v točki 44 navedlo, da so telefonski pogovori ter komunikacija, ki se opravljajo z delovnega mesta, zaščiteni s pravico od zasebnosti iz 8. člena EKČP, kar je bilo potrjeno, tudi v odločbi ESČP Malone proti Združenemu kraljestvu. V točki 46 obravnavane odločbe je ESČP zaključilo, da pogovori pritožnice na delovnem mestu spadajo pod 8. člen EKČP, kar pomeni, da glede teh pritožnica utemeljeno pričakuje zasebnost in da ti podatki spadajo v kategorijo varovanih osebnih podatkov. Glede dostopa do podatkov, ki se nanašajo na razmerja z zunanjimi izvajalci, izpodbijana odločba ne podaja nobene obrazložitve, ampak so podatki, ki se nanašajo na zunanje izvajalce, neupravičeno in napačno enačeni s podatki, ki se nanašajo na zaposlene pri tožeči stranki (gl. predzadnji odstavek v točki 2 na strani 5 izpodbijane odločbe), kar pomeni, da je izpodbijana odločba v tem delu pomanjkljiva.

Predlaga, da sodišče odločbo v celoti odpravi ter toženi stranki naloži, da tožeči stranki v roku 15 dni po pravnomočnosti sodbe povrne stroške.

V odgovoru na tožbo tožena stranka pravi, tudi če bi sodišče sledilo navedbam tožeče stranke, da gre za kršitev pravil postopka, je to kršitev „zagrešila“ že tožeča stranka v postopku izdaje prvostopenjskega akta in ne tožena stranka kot pritožbeni organ. Tožena stranka obenem v celoti vztraja, da domnevno prizadetih oseb v konkretnem primeru ni treba klicati v postopek, ker je javnost podatkov, ki jih zahteva prosilec, določena že z zakonom in osebna privolitve posameznika za posredovanje ali neposredovanje teh podatkov ne more vplivati. Vključevanje teh oseb v postopek (gre za vse zaposlene in zunanje sodelavce, ki jih je številčno zelo veliko) ne bi imelo nobenega smisla. Takšna praksa bi za organe, ki izvajajo ZDIJZ na prvi stopnji, lahko pomenila veliko administrativno breme. Pri tem je tožena stranka že v izpodbijani odločbi obenem obširno pojasnila, zakaj v pritožbeni postopek ni pritegnila javnih uslužbencev in zunanjih izvajalcev, na katere se nanaša zahteva prosilca. Tudi, če v konkretnem primeru posamezne ali vse osebe, na katere se nanaša zahteva prosilca, izjavile, da se ne strinjajo s tem, da so zahtevani podatki javni, tožena stranka tega ne glede na razlog prosilca ne bi mogla upoštevati, ker je javnost teh podatkov določena z zakonom (1. in 6. odstavek 38. člena ZSPJS v povezavi s 3. odstavkom 6. člena ZDIJZ). Zaposleni pri organu so javni uslužbenci, ki so s tem, ko so sprejeli delo v javnem sektorju, sprejeli

tudi dejstvo, da so določeni podatki, povezani z njihovim delovnim razmerjem, javni. Enako velja za osebe, ki so z organom sklenile pogodbo, ki je bila plačana iz javnih sredstev. Pritegnitev teh oseb v postopek torej v nobenem primeru ne bi mogla vplivati na odločbo tožene stranke, ampak bi pomenila le znatno izgubo časa in bi povzročila nepotrebne stroške, kar je v nasprotju z načelom ekonomičnosti postopka in smotrnega ter racionalnega ravnanja v javnem sektorju. Če bi tožena stranka v postopku ugotovila, da gre za izjemo poslovne skrivnosti, bi podatki o tem, koliko je organ zunanjim izvajalcem plačal za izvajanje nalog javne službe, bila prosto dostopna informacija, ker gre namreč za osebe, ki so izvajale dejavnost javne službe (konkretno za zdravnike, zaposlene pri tožeči stranki ali za zdravnike, ki so delali po pogodbi) in v obeh primerih gre za izplačila tem osebam, ki predstavljajo podatke o porabi javnih sredstev. Tožena stranka meni, da gre v konkretnem primeru nedvomno za podatke o porabi javnih sredstev. Tožena stranka meni, da dejstvo, da gre v konkretnem primeru nedvomno za podatke o porabi javnih sredstev, izhaja iz tega, da (1) je tožeča stranka javni zavod, ki izvaja javno službo, ki se nedvomno financira iz javnih sredstev in (2) da se tožeča stranka v postopku izdaje izpodbijane odločbe ni sklicevala na dejstvo, da zunanjim sodelavcem izplačila niso bila izplačana iz sredstev za opravljanje javne službe, pri čemer velja poudariti, da tožeča stranka kot javni zavod opravlja neprofitno dejavnost in da le – to opravlja v javnem interesu (zato se tudi financira iz javnih sredstev). V zvezi s tem tožena stranka tudi izrecno zavrača tožbene navedbe glede obstoja izjeme poslovne skrivnosti in poudarja, da iz dokumentov, ki so bili predmet zahteve prosilca, jasno izhaja, da ne gre za poslovno skrivnost (ti dokumenti namreč niso označeni kot poslovna skrivnost, iz njih pa tudi ne izhaja, da je izpolnjen kriterij občutne škode za obstoj poslovne skrivnosti po objektivnem kriteriju). Obenem se tožeča stranka na obstoj izjeme poslovne skrivnosti in na dejstvo, da po njenem ne gre za javna sredstva, v postopku izpodbijane odločbe ni sklicevala. Gre torej za nova dejstva, glede katerih pa ni pojasnila, zakaj jih (upravičeno) ni navedla že prej.

Vsi primeri ESČP, ki jih je navedla, so povezani z vprašanjem zasebnosti (in varstva osebnih podatkov) javnih uslužbencev in kažejo na to, da je zasebnost javnih uslužbencev, v zvezi s podatki, ki se nanašajo na njihovo delovno razmerje, tudi v primerjalnopравни praksi omejena. V tem primeru torej ne moremo govoriti o kategoriji varovanih osebnih podatkov, na kar se sklicuje tožeča stranka. Ob tem tožena stranka ponovno poudarja, da je pravna podlaga za razkritje podatkov o plačah v javnem sektorju tudi 38. člen ZSPJS, po katerem so plače javnih uslužbencev javne. Tožena stranka tudi vztraja, da iz sodbe naslovnega sodišča pod opr. št. I U 1410/2009-9 z dne 23. 9. 2009 iz in sodbe Vrhovnega sodišča RS pod opr. št. X Ips 252/2009 (v obeh primerih je bil zavezan organ Občina Radovljica) v zvezi z vprašanjem, ki se nanaša na javnost podatkov iz delovnega razmerja javnih uslužbencev, izhaja, da javnih uslužbencev ni treba pritegniti v postopek. V obeh primerih tožena stranka prizadetih javnih uslužbencev ni klicala v postopek, tako naslovno sodišče, kot Vrhovno sodišče Republike Slovenije, pa navedenega nista šteli kot bistvene kršitve določb postopka v upravnem sporu (čeprav se je tožeča stranka tudi na to izrecno sklicevala).

Prizadeta stranka je odgovorila na tožbo v tem smislu, da predlaga, da sodišče tožbo zavrne.

Tožba je delno utemeljena.

Po določilu 3. odstavka 10. člena ZInfP, „če organ zoper odločbo Informacijskega pooblaščenca ni sprožil upravnega spora, je dolžan prosilcu skladno z odločbo informacijskega pooblaščenca poslati zahtevani dokument“ /.../. *Argumentum a contrario* to pomeni, če organ vloži tožbo v upravnem sporu, s tem povzroči odložitev izvršitve izpodbijane odločbe. Določba 3. odstavka 10. člena ZInfP pomeni izjemo glede na določbo 1. odstavka 32. člena Zakona o upravnem sporu (ZUS-1, Uradni list RS, št. 105/2006, 62/2010), po kateri tožba ne ovira izvršitve upravnega akta. Določba 3. odstavka 10. člena ZInfP je tudi specialna določba glede na določili 3. in 4. odstavka 224. člena Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP, Uradni list RS, št. 80/99 z nadaljnjimi spremembami in dopolitvami), zato če je vložena tožba zoper odločbo Informacijskega

pooblaščenca, izpodbijana odločba z vročitvijo stranki ne postane izvršljiva in tudi ne postane izvršljiva s potekom roka, če je v odločbi določeno, da se dejanje, ki je predmet izvršbe, mora opraviti v določenem roku (4. odstavek 224. člena ZUP). Zakonski rok za vložitev tožbe v upravnem sporu je 30 dni od prejema upravne odločbe (1. odstavek 28. člena ZUS-1). To pomeni, da tudi v primeru, če stanka vloži tožbo v upravnem sporu 15. dan ali kasneje do izteka roka 30 dni po prejemu izpodbijane odločbe, ji po zakonu ni treba predložiti zahtevanih dokumentov. Zato ima tožeča stranka prav, ko uveljavlja, da v izreku izpodbijane odločbe postavljen rok 15 dni od prejema odločbe za izpolnitev obveznosti ni v skladu z določbo 3. odstavka 10. člena ZInfP in 1. odstavka 28. člena ZUS-1 ter pravico do učinkovitega sodnega varstva (23. člen Ustave). Zaradi tega je sodišče tožbi ugodilo v delu, ki se nanaša na določitev roka za izpolnitev obveznosti, tako da je besedilo v izpodbijanem izreku */.../ „v roku petnajst (15) dni od vročitve te odločbe“ /.../* odpravilo (4. točka 1. odstavka 64. člena ZUS-1). Tožena stranka lahko po potrebi z dopolnilno odločbo določi rok za izpolnitev obveznosti, ki bo skladen s citiranimi določbami ZInfP, ZUS-1, ZUP in 23. člena Ustave.

V preostalem delu pa tožbeni ugovori niso utemeljeni oziroma je preostali del izreka izpodbijane odločbe zakonit.

Kar zadeva odločitev tožene stranke iz 3. alinee 1. odstavka izreka izpodbijane odločbe, sodišče ugotavlja, da je ta pravilna in zakonita, ker so zaposleni v javnem zavodu Zdravstveni dom Vrhnika javni uslužbenci na podlagi 2. alinee 2. odstavka 1. člena ZJU, po določbi 6. odstavka 38. člena ZSPJS pa so javnosti po postopku, ki ga ureja ZDIJZ, „dostopni individualni podatki o znesku celotne bruto plače vsakega javnega uslužbenca.“ Ker gre za „individualne“ podatke in za podatke o „znesku celotne bruto plače vsakega javnega uslužbenca“, je tožena stranka imela zakonito podlago, da je v 3. alinei 1. točke izreka odločbe naložila tožniku predložitev „seznama zaposlenih z zneski bruto plače“ za določeno obdobje. In ker gre po ZDIJZ (1. alinea 3. odstavka 6. člena ZDIJZ) za podatke, povezane z delovnim razmerjem javnega uslužbenca, v zvezi s katerimi se dostop do zahtevane informacije dovoli ne glede na določbe prvega odstavka, ki urejajo določene izjeme, med katere spada tudi varstvo osebnih podatkov, toženi stranki za odločitev iz 3. alinee 1. točke izreka odločbe tudi ni potrebno opraviti testa sorazmernosti v konkretnem primeru, ker ga je opravil že zakonodajalec na splošni ravni (6. odstavek 38. člena ZSPJS in 1. alinea 3. odstavka 6. člena ZDIJZ v zvezi z 3. odstavkom 15. člena Ustave): poseg je predpisan z zakonom, z njim je možno doseči legitimen cilj nadzora javnosti nad delovanjem javnega sektorja in njegovo preglednost, poseg je tudi nujen, pri čemer je očitno po presoji zakonodajalca poseg v pravico do zasebnosti oziroma varstva osebnih podatkov zaposlenih sorazmeren (v ožjem pomenu besede) z javno koristjo v zvezi s preglednostjo delovanja javnega sektorja in demokratičnim nadzorom javnosti. Da je zakonodajalec nedvomno v tem primeru že opravil preizkus s testom sorazmernosti na splošni ravni, izhaja iz strukture določbe 6. člena ZDIJZ. Določilo 1. odstavka tega člena je v prvotni različici zakona (ZDIJZ, Uradni list RS, št. 24/2003) uvedlo določene izjeme glede dostopa do informacij javnega značaja; z dodanim 2. odstavkom je zakonodajalec naknadno (ZDIJZ-A, Uradni list RS, št. 61/2005) uvedel test sorazmernosti pri izjemah iz 1. odstavka, v 3. odstavku pa je zakonodajalec izključil izvedbo testa sorazmernosti v vsakem posamičnem primeru v primerih iz 1. in 2. alinee tega odstavka, razen v primeru določenih izjem, med katere pa varstvo osebnih podatkov (3. točka 1. odstavka 6. člena ZDIJZ), na katero se sklicuje tožena stranka, ne spada. V tem smislu sodišče popravlja pravno argumentacijo tožene stranke, kajti ne gre za to, da 3. odstavek 6. člena derogira 1. odstavek 6. člena ZDIJZ, ampak je test sorazmernosti opravil že zakonodajalec na splošni ravni. V zvezi s tem sodišče še pripominja, da pojmovne zveze „ne glede na določbe prvega odstavka“ */.../* ni možno razlagati samo strogo dobesedno, kot da se določilo 3. odstavka 6. člena ZDIJZ ne veže tudi na določilo 2. odstavka 6. člena ZDIJZ. Tudi v določilu 2. odstavka 6. člena ZDIJZ je namreč zakonodajalec uporabil pojmovno zvezo */.../“ne glede na določbe prejšnjega odstavka“ /.../*, kar pa ne pomeni, da ima določilo 2. odstavka 6. člena ZDIJZ popolnoma samostojno mesto v ZDIJZ, ampak se veže na določilo 1. odstavka 6. člena ZDIJZ, saj je bil z

določbo 2. odstavka 6. člena ZDIJZ v zakon le vpeljan test sorazmernosti v zvezi z izjemami iz 1. odstavka 6. člena ZDIJZ. To pa pomeni, da pojmovna zveza „ne glede na določbe prvega odstavka“ /.../ iz 3. odstavka 6. člena ZDIJZ, vključuje zvezo med 1. odstavkom, ki ureja izjeme, in 2. odstavkom, ki ureja uporabo testa sorazmernosti. Ker je omenjeno presojo z vidika sorazmernosti na splošni ravni opravil že zakonodajalec v 6. odstavku 38. člena ZSPJS in 1. alineji 3. odstavka 6. člena ZDIJZ, ima tožena stranka prav, da pritegnitev prizadetih javnih uslužbencev, zaposlenih pri toženi stranki, ne bi mogla vplivati na zakonitost odločanja in zato njihova pritegnitev ni bila potrebna v konkretnem primeru.

Tudi, kar zadeva odločitev tožene stranke v prvi alineji 1. točke izpodbijanega izreka, sodišče ugotavlja, da je izpodbijani akt v obravnavanem delu pravilen in zakonit. Za naložitev obveznosti predložiti „seznam zaposlenih“ pri toženi stranki je sodišče že zgoraj utemeljilo, da je tožena stranka imela zakonito podlago za izpodbijano odločitev, zato sodišče ne bo ponavljalo razlogov. Informacija o nazivih delovnih mest in o plačnih razredih zaposlenih pa spada pod isti režim, kot bruto plače zaposlenih, ker to izhaja iz 1. odstavka 38. člena ZSPJS. To določilo sicer govori o nazivih in osnovni plači in ne o plačnih razredih, o čemer je odločila tožena stranka, vendar pa se po določbi 2. odstavka 5. člena ZSPJS znesek osnovne plače določi z uvrstitvijo v posamezen plačni razred. Tudi v tem primeru je treba pojmovno zvezo „ne glede na določbo prvega odstavka“ /.../ razlagati tako, da ta določba ne izključuje 1. odstavka 38. člena ZSPJS, ko gre za odločanje po ZDIJZ, ampak se pri odločanju po ZDIJZ določilo 6. odstavka uporablja poleg določila 1. odstavka 38. člena ZDIJZ. *Mutatis mutandis* obrazložitev presoje zakonitosti v zvezi s 3. alinejo 1. točke izpodbijanega izreka velja tudi za obrazložitev presoje zakonitosti obravnavanega dela 1. alineje 1. točke izpodbijanega izreka. Ker sta stopnja izobrazbe in smer izobrazbe, kot naslednja vrsta informacij, o katerih je odločila tožena stranka v prvi alineji 1. točke izreka odločbe, podatka, povezana z delovnimi razmerji javnih uslužbencev (1. alineja 3. odstavka 6. člena ZDIJZ), je tudi v tem delu odločitev tožene stranke pravilna in zakonita. Tudi za ta del odločitve velja enako kot za do sedaj obravnavana dela izpodbijanega izreka, da je že sam zakonodajalec za ta dva podatka na splošni ravni opravil test sorazmernosti. Tožeča stranka ni uveljavljala ali dokazovala, da stopnja izobrazbe in /ali smer izobrazbe nista podatka, povezana z opravljanjem delovnega razmerja javnih uslužbencev. Obrazložitev sodišča glede ugovora (ne)udeležbe javnih uslužbencev v upravnem postopku v zvezi z do sedaj obravnavanim delom izreka izpodbijane odločbe, velja tudi glede istovrstnega ugovora v zvezi s podatki o stopnji in smeri izobrazbe.

V nadaljevanju sodišče presoja zakonitost izpodbijanega akta še v delu 2. alineje 1. točke izreka izpodbijane odločbe. S tega vidika je bistveno, da tožeča stranka ne nasprotuje ugotovitvi tožene stranke, da gre pri vseh zunanjih izvajalcih za izvajalce javne zdravstvene službe. To pa pomeni, da gre pri informacijah iz 2. alineje 1. točke izreka za podatke o porabi javnih sredstev in podatke, povezane z opravljanjem „javne funkcije“. Pojma „javne funkcije“ namreč ni možno razlagati ozko v tem smislu, da je ta pojem vezan zgolj na funkcionarje v državnih organih in organih lokalnih skupnosti (4. odstavek 1. člena ZJU), ki pridobijo mandat z demokratičnimi izvolitvami ali imenovanji (3. točka 1. odstavka 2. člena ZSPJS), saj ne gre za *terminus technicus*. Zakonodajalec na določenih področjih na primer uporablja pojem „javne naloge“ (16. točka 1. odstavka 6. člena ZJU). Zato sodišče meni, da je treba pojem „javna funkcija“ iz 1. alineje 3. odstavka 6. člena ZDIJZ s teleološko in sistematično razlago povezati s pojmom „javne službe“ v javnopravnem pomenu te pojmovne zveze (1. odstavek 3. člena in V. Poglavlje Zakona o zavodih ter 1. odstavek 1. člena ZDIJZ). Iz sodbe Vrhovnega sodišča v zadevi X Ips 252/2009 z dne 27. 8. 2009 izhaja, kjer je bila zahtevana informacija inšpekcijski zapisnik, povezan z opravljanjem delovnega razmerja javnih uslužbencev, da je sodišče „podatke o uporabi javnih sredstev“ iz 1. alineje 3. odstavka 6. člena ZDIJZ razlagalo široko. Iz te razlage sledi, da seznam zunanjih izvajalcev javne službe z navedbo predmeta pogodbe ter izplačanimi zneski spada med podatke o porabi javnih sredstev in med podatke, povezane z opravljanjem javne funkcije oziroma službe. *Mutatis mutandis* vse, kar je sodišče utemeljilo v presoji zakonitosti 1. in 3. alineje 1. točke izpodbijanega izreka velja tudi za

odločitev tožene stranke iz 2. alineje 1. točke izreka in sodišče ne bo ponavljalo razlogov za odločitev tudi glede tožbenega ugovora o udeležbi prizadetih oseb. Sodišče le dodaja, da tudi tožbeni ugovor glede 2. točke 1. odstavka 6. člena ZDIJZ ni utemeljen, ker izjema glede varstva poslovnih skrivnosti ne zahteva izvedbe posamičnega in konkretnega testa sorazmernosti, kot to velja za izjeme iz 1., 5., 6., 7. in 8. točke 1. odstavka 6. člena ZDIJZ, ter za primere, ko zakon, ki ureja javne finance ali zakon, ki ureja javna naročila, določata drugače.

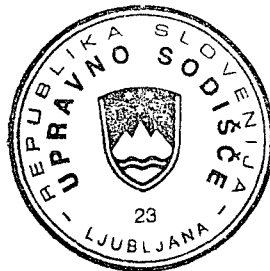
Ker MKVČP ne ureja pravice do dostopa do informacije javnega značaja, praksa ESČP, na katero se sklicuje tožeča stranka, ne vpliva na presojo zakonitosti izpodbijanega akta; poseg v pravico do zasebnosti iz 8. člena MKVČP je po oceni sodišča pokrit s testom sorazmernosti, ki ga je opravil že zakonodajalec na splošni ravni, ob upoštevanju načela subsidiarnosti sodnega varstva pravic iz MKVČP pred nacionalnimi sodišči in doktrino določenega polja proste presoje („*wide margin of appreciation*“). To pomeni, da sodišče nima pomislekov, da je opravljeni test sorazmernosti v nasprotju z določilom 35. člena Ustave ali 8. člena MKVČP, zato ni ravnalo po 156. členu Ustave. Na tej podlagi je sodišče v preostalem delu tožbo zavrnilo, ker je izpodbijana odločba zakonita (1. odstavek 63. člena ZUS-1), razen v delu besedila, ki ga je sodišče odpravilo.

Obrazložitev k drugi točki izreka:

Ker je sodišče v pretežnem delu tožbo zavrnilo, je v skladu z določbo 4. odstavka 25. člena ZUS-1 v drugi točki izreka stroškovni zahtevek tožeče stranke zavrnilo.

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 izvornikom
in prisostvo sodne osebe: