


UPRAVNO SODIŠČE
REPUBLIKE SLOVENIJE

ODLOČBA JE PRAVNOMOČNA
UPRAVNO SODIŠČE RS, LJUBLJANA

6.5. 2020

Podpis pristojne
sodne osebe:

SODBA

V IMENU LJUDSTVA



Upravno sodišče Republike Slovenije je v senatu, ki so ga sestavljali višji sodniki svétniki mag. Darinka Dekleva Marguč kot predsednica ter Liljana Polanec in dr. Boštjan Zalar kot člana,

ob sodelovanju višje pravosodne svetovalke Maje Perpar kot zapisnikarice in pravosodne svétnice Tine Tratnik, ki je o zádevi poročala,

v upravnem sporu tožeče stranke: **SLOVENSKI DRŽAVNI HOLDING d.d.**, Mala ulica 5, Ljubljana, zoper toženo stranko: **REPUBLIKA SLOVENIJA**, ki jo zastopa Informacijski pooblaščenec, Ljubljana,

zaradi dostopa do informacij javnega značaja,

o tožbi zoper odločbo Informacijskega pooblaščenca št. 090-105/2018/6 z dne 3. 9. 2018,

na seji 6. maja 2020

ODLOČILO:

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

OBRAZLOŽITEV:

1. Prvostopenjski organ (Slovenski državni holding, d.d. - SDH d.d.) je z odločbo zavrnil zahtevo družbe (v nadaljevanju prosilke) za dostop do dokumentov v zvezi z udeležbo predsednice uprave SDH na dogodku () in sicer do - obračuna potnih stroškov potovanja (dnevnice, letalski stroški, ostali stroški), - fotokopij računa hotela, kjer je a prenočevala, - podatka ali je a prenočevala v eno-, dva- ali več posteljni sobi, apartmaju, ter - podatka ali je v sobi, kjer je prenočevala a, prenočeval tudi njen partner. V obrazložitvi organ navaja, da iz vsebine vloge prosilke izhaja, da gre za zahtevo za dostop do informacije javnega značaja, zato je o njej odločal na podlagi tretjega odstavka 17. člena Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (v nadaljevanju ZDIJZ). Organ ne zbira podatkov o tem, v kakšni namestitvi na svojih službenih potovanjih prenočuje predsednica uprave, prav tako ne o tem, ali v namestitvi, v kateri prenočuje predsednica uprave, prenočuje še kdo. Ker tovrstnih podatkov nima, jih prosilki ne more posredovati, zato je njeno zahtevo zavrnil.
2. Prosilka se je zoper prvostopenjsko odločbo pritožila, tožena stranka pa je z izpodbijano odločbo delno ugodila njeni pritožbi in prvostopenjsko odločbo delno odpravila ter odločila, da je SDH d.d. dolžan prosilki v roku enaintrideset (31) dni od prejema te odločbe posredovati fotokopije naslednjih dokumentov: - obračun knjiženih potnih stroškov potovanja (št. vloge PN 2017/114), pri čemer mora v rubriki „Stroški pogostitev“ na vrhu 2. strani dokumenta prekriti osebne podatke (ime in priimek) fizičnih oseb, s katerimi je bil izveden sestanek zvečer 2. 12. 2017 in kosilo-sestanek 1. 12. 2017, ter - račun Hotelu (referenčna št. 72524088). Pod 2. in 3. točko izreka izpodbijane odločbe je tožena stranka odločila, da se v preostalem delu pritožba prosilke zavrne ter da v tem postopku posebni stroški niso nastali. V obrazložitvi tožena stranka navaja, da ni sporno, da je organ zavezanec za posredovanje informacij javnega značaja. Sporno je le ali informacija javnega značaja obstaja in ali so zahtevani dokumenti prosto dostopne informacije javnega značaja. Za obstoj informacije javnega značaja morajo biti po prvem odstavku 4. člena ZDIJZ izpolnjeni naslednji pogoji: 1. informacija mora izvirati iz delovnega področja organa, 2. organ mora z njo razpolagati in 3. nahajati se mora v materializirani obliki. Glede dokumentov iz tretje in četrte alineje prosilkine zahteve je tožena stranka ugotovila, da organ s temi dokumenti ne razpolaga, zato niso izpolnjeni pogoji za informacijo javnega značaja in zato je pritožbo v tem delu zavrnila. Glede dokumentov iz prve in druge alineje prosilkine zahteve pa je tožena stranka ugotovila, da organ z njimi razpolaga v materializirani obliki, da dokumenti izvirajo iz delovnega področja organa in so tako izpolnjeni pogoji za informacijo javnega značaja iz prvega odstavka 4. člena ZDIJZ. V

nadaljevanju je tožena stranka presojala, ali gre pri teh dokumentih za informacije javnega značaja, ki so prosto dostopne, ali pa je podana katera izmed izjem iz 5.a člena oziroma prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, zaradi katere se dostop do informacije lahko zavrne. Ugotovila je, da dokumenta vsebujeta osebne podatke treh oseb, zato je preizkusila ali gre za osebne podatke, katerih razkritje bi pomenilo kršitev varstva osebnih podatkov v skladu z Zakonom o varstvu osebnih podatkov (ZVOP-1). Razkritje osebnih podatkov v postopku dostopa do informacij javnega značaja je dopustno v primeru, ko gre za osebne podatke, ki hkrati pomenijo, na primer, tudi podatke o porabi javnih sredstev ali podatke, povezane z opravljanjem javne funkcije ali delovnega razmerja javnega uslužbenca (razen v primerih iz 1. in 5. - 8. točke prvega odstavka ter v primerih, ko zakon, ki ureja javne finance ali zakon, ki ureja javna naročila, določa drugače), kar določa 1. alineja tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ, ali ko organ odloči, da je treba podatke razkriti zaradi prevladujočega interesa javnosti (drugi odstavek 6. člena ZDIJZ). V primeru, ko je za določene informacije javnega značaja podana izjema po prvem odstavku 6. člena ZDIJZ se, ne glede na to, prost dostop dovoli v skladu s 1. alinejo tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ, če gre za porabo javnih sredstev, saj so to absolutno javni podatki. V dveh dokumentih (obračun knjiženih potnih stroškov in račun hotela) se nahaja ime in priimek predsednice uprave organa, ki je bila na dogodku, v zvezi s katerim sta nastala presojana dokumenta, na službeni poti, ki jo je plačal organ. Zato njeno ime in priimek niso varovani osebni podatki glede na ZVOP-1, ker je za njihovo obdelavo in posredovanje javnosti podana pravna podlaga v 1. alineji tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ (poraba javnih sredstev) in jih zato ni treba prekriti. Za te podatke je že zakonodajalec ocenil, da uživajo znatno zmanjšano stopnjo varovanja. Zakonodajalec je s tem opredelil tiste dele informacijske zasebnosti posameznika, glede katerih mora ta „trpeti“ določene posege zaradi varstva pravic drugih in varstva javnega interesa. Nasprotno pa velja za osebne podatke (ime in priimek) dveh fizičnih oseb, ki se pojavljajo v obračunu knjiženih potnih stroškov v zvezi s stroški pogostitve. Pravna podlaga, v smislu 9. člena ZVOP-1, za njihovo razkritje ni podana. Ker gre za varovane osebne podatke, ki jih je organ dolžan varovati, je treba v tem delu omogočiti t.i. delni dostop, in sicer s prekritjem navedenih osebnih podatkov (7. člen ZDIJZ in 19. člen Uredbe o posredovanju in ponovni uporabi informacij javnega značaja). Na podlagi ugotovljenega je tožena stranka pritožbi v tem delu ugodila in prosilki omogočila delni dostop do zahtevanih dokumentov.

3. Tožnica se z naloženo obveznostjo in njeno utemeljitvijo ne strinja. Izpodbija 1. točko izreka odločbe zaradi napačne uporabe materialnega prava, nepravilno in nepopolno ugotovljenega dejanskega stanja ter napačnega sklepa o dejanskem stanju. Zahtevana dokumenta vsebujeta varovane osebne podatke. Poudarja, da javnih sredstev ne porablja, ampak jih upravlja in z njimi razpolaga z namenom

ustvarjanja čim višje donosnosti. Ustvarjeni donosi so namenjeni izpolnjevanju javnopravnih nalog, ki so ji dodeljene z zakonom. Poleg tega noben od zahtevanih dokumentov ne vsebuje podatkov, povezanih s porabo javnih sredstev. Tožena stranka v izpodbijani odločbi le citira zakonske določbe, ne pojasni pa, katere podatke o porabi javnih sredstev naj bi zahtevana dokumenta vsebovala, katera javna sredstva naj bi bila porabljena, kdaj in v kolikšnem znesku. Dopuščeno razkritje dokumentov je zato brez dejanske podlage. Opozarja tudi na sodbo Sodišča EU z dne 25. 9. 2018 o tožbah novinarjev proti Evropskemu parlamentu zaradi zavrnitve njihovih prošenj za dostop do dokumentov Evropskega parlamenta, v katerih so bile informacije o nadomestilih njihovih poslancev. Prošnje so bile vsebinsko enake prosilikini zahtevi v tej zadevi. Sodišče EU je njihove tožbe zavrnilo, med zavrnilnimi argumenti pa je navedlo, da so podatki, za katere so novinarji zaprosili, osebni podatki, ki jih, četudi so „povezani z informacijo javnega značaja“ ni mogoče šteti za take, in da novinarji niso izkazali, zakaj bi bil javni dostop do teh osebnih podatkov nujen, da se zagotovi primeren nadzor nad izdatki, ki jih imajo evropski poslanci, da izvršujejo svoj mandat. V obrazložitvi je med drugim opozorilo na to, da institucije vedno zavrnejo dostop do dokumenta, kadar bi njegovo razkritje oslabilo varstvo zasebnosti in integritete posameznika. Ker vsebujeta zahtevana dokumenta tudi varovane osebne podatke, predstavlja izpodbijana odločba, ki dopušča njuno razkritje, nedopusten poseg v informacijsko zasebnost posameznikov, katerih varovani osebni podatki so v njih navedeni. Sodišču predlaga, da tožbi ugodi in 1. točko izreka odločbe Informacijske pooblaščenke št. 090-105/2018/6 z dne 3. 9. 2018 odpravi ter zadevo v tem obsegu vrne toženi stranki v ponoven postopek. Predlaga tudi, da sodišče toženi stranki naloži povrnitev stroškov postopka tožeče stranke v znesku plačanih sodnih taks in poštnine.

4. Tožena stranka v odgovoru na tožbo vztraja pri navedbah v izpodbijani odločbi. Iz javnopravne narave in nalog, za izpolnjevanje katerih je bila ustanovljena tožnica, ter izvora oziroma svojstva premoženja izhaja, da tožnica razpolaga z javnimi sredstvi oziroma, da upravlja s posebnim državnim premoženjem v obliki naložb, ki so v lasti države oziroma tožnice kot javnopravnega subjekta. Sklicuje se na sodbe Vrhovnega sodišča (sodbi št. I Up 1126/2006 in X Ips 638/2008) ter sodbe Upravnega sodišča (sodbe št. I U 764/2015, I U 1125/2017, I U 724/2016). Upravno sodišče je zavzelo široko razlago pojma porabe javnih sredstev (to obsega odlive z računa neke javne inštitucije in druge odplačne ali neodplačne oblike razpolaganja z javnimi sredstvi). Meni, da je tožbena navedba, da tožnica javnih sredstev ne porablja, ampak jih upravlja, nerelevantna in neutemeljena. Neutemeljene so tudi navedbe, da noben od zahtevanih dokumentov ne vsebuje podatkov, povezanih s porabo javnih sredstev ter da iz izpodbijane odločbe ne izhaja, katere podatke o porabi javnih sredstev naj bi zahtevana dokumenta sploh vsebovala. Potrebno je izhajati iz prosilikine zahteve, ki se v tem delu nanaša na

dostop do fotokopij dokumentov, iz katerih bo razviden obračun potnih stroškov potovanja in fotokopija računa hotela, v katerem je predsednica uprave prenočevala. Dokumenta, ki ustrezata tej zahtevi, je predložila tožnica in sta navedena v izpodbijani odločbi. Glede sklicevanja na sodbo Sodišča EU v zadevi T-639/15 z dne 25. 9. 2018 poudarja, da za odločitev v tem primeru ni relevantna. Stališče, ki ga sodba izpostavlja, je bilo zavzeto v pravnem kontekstu, ki se bistveno razlikuje od obravnavane zadeve. Sodišče EU je namreč svojo odločitev oprlo na razlago določb Uredbe (ES) št. 45/2001 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 18. decembra 2000 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov v institucijah in organih Skupnosti in o prostem pretoku takih podatkov, ki ureja vidike varstva osebnih podatkov pri njihovi obdelavi s strani institucij ali organov EU. Izpodbijana odločba pa je bila (glede na čas odločitve) sprejeta ob upoštevanju določb ZVOP-1 v povezavi z določbami ZDIJZ. V zvezi s podatki, ki predstavljajo podatke o porabi javnih sredstev, je že nacionalni zakon (ZDIJZ) opravil presojo javnega interesa za prosti dostop do teh podatkov, ko je v 1. alineji tretjega odstavka 6. člena izrecno določil, da so ti podatki absolutno javno dostopni, čeprav je glede njih ugotovljena izjema varstva osebnih podatkov. Na odločitev to ne bi vplivalo niti, če bi bila izpodbijana odločba sprejeta po uveljavitvi Uredbe (EU) 2016/679 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. aprila 2016 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov ter razveljavitvi Direktive 95/46/ES (Splošna uredba). Slednja namreč ob upoštevanju določb tretjega odstavka 6. člena Splošne uredbe, državam članicam dopušča, da z nacionalno zakonodajo uredijo podlage za zakonito obdelavo osebnih podatkov. Takšen primer je tudi navedena določba ZDIJZ, ki, kot vselej, javno dostopne določa podatke o porabi javnih sredstev. Sodišču predlaga, naj tožbo zavrne.

5. Sodišče je v postopek kot stranko z interesom pritegnilo tudi prosilko, ki pa na tožbo ni odgovorila.

K I. točki izreka:

6. Tožba ni utemeljena.
7. Sodišče je, v skladu z določbo prvega odstavka 40. člena Zakona o upravnem sporu (ZUS-1), presojalo odločbo tožene stranke le v mejah tožbenega predloga in sicer samo glede izpodbijane 1. točke izreka odločbe informacijskega pooblaščenca. Po presoji sodišča je izpodbijana odločitev pravilna in zakonita, za svojo odločitev je tožena stranka navedla pravilne in izčrpne razloge, na katere se sodišče, v izogib ponavljanju, sklicuje (drugi odstavek 71. člena ZUS-1). V zvezi s tožbenimi navedbami, na katere je vezano glede preizkusa dejanskega stanja (prvi odstavek 20. člena ZUS-1), pa dodaja:

8. V konkretnem primeru med strankama ni sporno, da se zahtevani podatki v izpodbijani odločbi nanašajo na fizično osebo, opredeljeno z imenom in priimkom, in so zato osebni podatki v smislu 1. točke prvega odstavka 6. člena Zakona o varstvu osebnih podatkov (v nadaljevanju ZVOP-1)¹. Sporno pa ostaja, ali so to podatki o porabi javnih sredstev in ali so na podlagi prve alineje tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ² kot podatki o porabi javnih sredstev, v vsakem primeru in brez omejitev dostopni javnosti. Tožnica namreč zatrjuje, da v izpodbijani odločbi ni pojasnjeno, katere podatke o porabi javnih sredstev naj bi zahtevana dokumenta vsebovala, katera javna sredstva naj bi bila porabljena, ter kdaj in v kolikšnem znesku naj bi bila porabljena.
9. Sodišče poudarja, da je dokumente, ki vsebujejo podatke o porabi javnih sredstev in ki jih je zahtevala prosilka, opisno v svoji odločbi navedla že tožnica. Tožena stranka je zahtevane dokumente le določno opredelila, ko je pri obračunu potnih stroškov potovanja navedla številko potnega naloga in ko je pri zahtevani fotokopiji računa hotela navedla referenčno številko. To je morala storiti glede na zahtevo iz 213. člena Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP). Če je tožnica menila, da je zahteva prosilke za dostop do informacij javnega značaja nejasna, pa bi morala v okviru postopka pred izdajo odločbe postopati v skladu z 18. členom ZDIJZ in prosilko pozvati na dopolnitev zahteve. Ker tega ni storila, je očitno štela, da je bila prosilčina zahteva dovolj določna, da je bilo jasno, s katero informacijo se želi seznaniti in je o tej zahtevi tudi izdala odločbo prve stopnje. Tožena stranka pa je v nadaljevanju le odločala o pritožbi prosilke zoper to odločbo.
10. Tožnica je kot pravna oseba javnega prava iz prvega odstavka 1. člena ZDIJZ zavezana posredovati informacije javnega značaja, ki izvirajo iz njenega delovnega področja, ki se nahajajo v obliki dokumenta, zadeve, dosjeja, registra, evidence ali dokumentarnega gradiva, ki ga je organ izdal sam v sodelovanju z drugim organom, ali pridobil od drugih oseb (4. člen ZDIJZ). Prosilka je v zahtevi za dostop do informacije javnega značaja zahtevala dokumenta, ki izvirata iz delovnega področja organa (obračun stroškov službene poti predsednice uprave tožnice na dogodek v tujini). Organ z dokumentoma razpolaga v materializirani obliki. Ker gre za dokumenta, ki se nanašata na službeno pot, gre torej za dokumenta, ki sta povezana z opravljanjem dela predsednice uprave in hkrati z opravljanjem funkcij tožnice. Med naloge tožnice spada namreč med drugim tudi upravljanje naložb³, ki so v lasti SDH in Republike Slovenije. Upravljanje naložb

1 1. točke prvega odstavka 6. člena ZVOP-1: Osebni podatek – je katerikoli podatek, ki se nanaša na posameznika, ne glede na obliko, v kateri je izražen;

2 Po določbi 1. alineje tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ se dostop do zahtevane informacije, če gre za podatke o porabi javnih sredstev, dovoli tudi, če gre za podatek, ki je opredeljen kot osebni podatek, za kar gre v konkretnem primeru.

3 Prvi odstavek 1. člena ZSDH-1

pa obsega pridobivanje naložb⁴, razpolaganje z naložbami⁵ in uresničevanje pravic delničarja ali družbenika⁶ (3. člen Zakona o Slovenskem državnem holdingu, ZSDH-1). Sodelovanje predsednice uprave tožnice na dogodku z naslovom "st", že v imenu kaže na samo naravo dogodka – pridobivanje naložb v Slovenijo. Zahtevana dokumenta se nanašata na sodelovanje predsednice uprave na dogodku, kjer so se pridobivale naložbe v Sloveniji, torej gre za dokumenta glede upravljanja naložb tožnice oziroma glede razpolaganja z javnimi sredstvi. Navedena naloga SDH je opredeljena z zakonom. Pri pridobivanju naložb pa gre za zasledovanje javnih ciljev in izvrševanje javne funkcije, saj je SDH vezan na določbe ZSDH-1 o obveznem upoštevanju ciljev, določenih v strategiji in drugih aktih upravljanja (prvi odstavek 7. člena ZSDH-1). Kot eden izmed namenov zakona pa je navedeno tudi uresničevanje ciljev javnega interesa (2. alineja drugega odstavka 1. člena ZSDH-1).

11. Glede podatkov o porabi javnih sredstev, ki so vsebovani v zahtevanih dokumentih, sodišče poudarja, da je izdalo številne sodbe, v katerih je zavzelo stališče, da je treba pojem „poraba javnih sredstev“ tolmačiti široko (npr. sodbe Upravnega sodišča RS opr. št. I U 599/2014, I U 865/2015, I U 764/2015, I U 1125/2017). Takemu stališču se pridružuje tudi v tej sodbi. Tako je treba v konkretnem primeru podatke o stroških službene poti predsednice uprave, glede na zgoraj podano razlago, šteti kot podatke o porabi javnih sredstev. Po določbi 1. alineje tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ se dostop do zahtevane informacije, če gre za podatke o porabi javnih sredstev, dovoli tudi, če gre za podatek, ki je opredeljen kot osebni podatek. V skladu z navedeno določbo, so v konkretnem primeru zahtevani osebni podatki predsednice uprave javni, saj so povezani s porabo javnih sredstev. Pri tem sodišče še pripominja, da je prosilka v konkretnem primeru zahtevala podatke za poimensko navedeno predsednico uprave.
12. Tožnica se sklicuje na sodbo Sodišča EU št. T-485/18, kjer so prosilci zahtevali podatke na drugačni pravni podlagi, kot v konkretnem primeru, in sicer na podlagi Uredbe Evropskega parlamenta in Sveta (ES) št. 1049/2001 z dne 30. maja 2001 o dostopu javnosti do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije ter Uredbe (ES) št. 45/2001 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 18. decembra 2000 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov v institucijah in organih Skupnosti in o prostem pretoku takih podatkov. V konkretnem primeru pa je

4 Pridobivanje naložb je odplačna ali neodplačna pridobitev naložb v last Republike Slovenije ali SDH (5. točka 2. člena ZSDH-1).

5 6. točka 2. člena ZSDH-1;

6 Uresničevanje pravic delničarja ali družbenika je uresničevanje glasovalnih pravic na skupščinah gospodarskih družb, spremljanje uspešnosti poslovanja na podlagi sprejetih letnih načrtov gospodarskih družb in doseganja pričakovane donosnosti kapitala, sodelovanje s člani organov gospodarskih družb, nastopanje v postopkih pred sodišči in drugimi organi, sklicevanje skupščin ter uresničevanje drugih pravic in obveznosti, ki jih ima SDH kot lastnik naložb ali kot upravljavec naložb Republike Slovenije po tem zakonu in zakonu, ki ureja gospodarske družbe (7. točka 2. člena ZSDH-1).

prosilka zahtevala podatke na podlagi ZDIJZ. In v ZDIJZ je zakonodajalec izrecno določil izjeme glede varstva osebnih podatkov, povezanih z informacijami javnega značaja, če gre za podatke o porabi javnih sredstev ali podatke, povezane z opravljanjem javne funkcije ali delovnega razmerja javnega uslužbenca.

13. Na podlagi navedenega sodišče ugotavlja, da je odločitev tožene stranke, da mora tožnica prosilki omogočiti delni vpogled v zahtevane dokumente, navedene v 1. točki izreka izpodbijane odločbe, pravilna in zakonita, zato je v skladu s prvim odstavkom 63. člena ZUS-1 tožbo zavrnilo. Odločilo je na nejavni seji brez glavne obravnave, ker dejansko stanje, ki je relevantno za odločitev o zadevi, to je obstoj zahtevanih dokumentov, med strankama ni sporno, pač pa je sporna le presoja pomena pravnega pojma „poraba javnih sredstev“ z vidika določb ZDIJZ, torej vprašanje uporabe prava. V takem primeru pa daje prvi odstavek 59. člena ZUS-1 sodišču izrecno pooblastilo, da lahko o zadevi odloči tudi brez glavne obravnave. Tožnica pa v tem upravnem sporu niti ni predlagala izvedbe glavne obravnave.

K točki II izreka:

Sodišče ni ugodilo zahtevi tožeče stranke za povrnitev stroškov postopka, ker skladno s četrnim odstavkom 25. člena ZUS-1 trpi vsaka stranka svoje stroške, če sodišče tožbo zavrne.

PRAVNI POUK:

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

Ljubljana, 6. maj 2020

Predsednica senata:

mag. Darinka Dekleva Marguč, /r.



Ta predpis je soglasen z izvirnikom
Podpis pristojne sodne osebe: