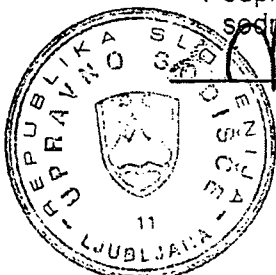


ODLOČBA JE PRAVNOMOČNA

UPRavno sodišče RS, LJUBLJANA

7.5. 2015

Podpis pristojne
sodne osebe



UPRavno sodišče
REPUBLIKE SLOVENIJE

SODBA

V IMENU LJUDSTVA

Upravno sodišče Republike Slovenije je v senatu, ki so ga sestavljali višji sodnik in sodnici Nataša Smrekar kot predsednica ter Andrej Kmecl in mag. Miriam Temlin Krivic kot člana,

ob sodelovanju višje pravosodne svetovalke Suzane Korotaj kot zapisnikarice,

v upravnem sporu tožeče stranke: REPUBLIKA SLOVENIJA, Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport, Ljubljana, zoper toženo stranko: REPUBLIKA SLOVENIJA, ki jo zastopa Informacijski pooblaščenec, Ljubljana,

zaradi dostopa do informacij javnega značaja – stroškov,

o tožbi zoper odločbo Informacijskega pooblaščenca št. 090-277/2014/2 z dne 14. 1. 2015,

na seji 7. maja 2015

RAZSODILO:

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

OBRAZLOŽITEV

1. Informacijski pooblaščenec je z izpodbijano odločbo ugodil pritožbi prosilke [REDACTED] [REDACTED] (v tem upravnem sporu prizadete stranke) in odpravil tožnikov sklep št. 090-62/2014/46, s katerim je prosilki zaračunal stroške posredovanja informacij javnega značaja v višini 129,86 EUR brez DDV.
2. Iz obrazložitve izhaja, da je šlo za zadevo, v kateri je bilo zahtevi prosilke za dostop do informacij javnega značaja delno ugodeno, stroški pa so nastali s pregledom dokumentacije in njeno pripravo na način, da se prekrije dele podatkov, v katere je bil prosilki na podlagi odločbe vpogled zavrnjen, ter s fotokopiranjem tako pripravljenih dokumentov. Tožnik je sklep oprl na svoj cenik, po katerem so stroški posredovanja informacij javnega značaja materialni stroški in stroški, ki nastanejo s pripravo, pregledom, razmnoževanjem oziroma drugačno obdelavo zahtevane informacije, ki jo mora opraviti javni uslužbenec ali druga oseba, ki opravlja delo pri organu, kar organ zaračuna glede na število neto opravljenih ur, potrebnih za obdelavo in glede na vrednost urne postavke javnega uslužbenca oziroma druge osebe, ki je to delo opravila.
3. Toženec se sklicuje na prehodno določbo iz 27. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ-C), po kateri Vlada sprejme pravila za zaračunavanje in enotni stroškovnik iz 35. člena Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (v nadaljevanju ZDIJZ) v petih mesecih od uveljavitve tega zakona, do takrat pa se za zaračunavanje stroškov uporabljajo določbe 34. in 35. člena tega zakona, kot so veljale pred uveljavitvijo ZDIJZ-C. Omenjeni stroškovnik še ni sprejet, iz besedila prej veljavnega prvega odstavka 34. člena ZDIJZ pa izhaja, da je vpogled v zahtevano informacijo brezplačen. To izhaja tudi iz 18. člena Uredbe o posredovanju in ponovni uporabi informacij javnega značaja (v nadaljevanju Uredba), ki v prvem odstavku taksativno našteva primere posredovanja informacij, za katere sme organ zaračunati materialne stroške. To pomeni, da jih v drugih primerih organ ne sme zaračunati, kar velja tudi za obravnavano zadevo, sklicevanje organa na lasten stroškovnik pa je brezpredmetno, saj brezplačnost vpogleda določa že zakon.
4. Tožnik se z odločitvijo ne strinja in vlaga tožbo zaradi nepravilne uporabe materialnega prava. Sklicuje se na 18. člen Uredbe, po kateri organ zaračuna prosilcu stroške za posredovanje informacij, in na 19. člen Uredbe, po katerem določi ceno materialnih stroškov ob upoštevanju povprečne tržne cene za storitev posredovanja informacij in povprečno lastno ceno stroškov dela in amortizacije opreme organa. Sklicuje se tudi na lastni stroškovnik, po katerem so stroški posredovanja informacij javnega značaja materialni stroški in stroški, ki nastanejo

s pripravo, pregledom, razmnoževanjem oziroma drugačno obdelavo zahtevane informacije. Taki stroški so nastali tudi v obravnavani zadevi, prosilki pa sploh ni zaračunal stroškov vpogleda v zahtevano dokumentacijo, temveč le stroške njene priprave.

5. Ker se za zaračunavanje stroškov posredovanja informacij uporabljajo prej veljavne določbe 34. in 35. člena ZDIJZ, meni, da je ravnal zakonito, saj je sklep o stroških izdal na podlagi Uredbe in stroškovnika, ki sta bila izdana na podlagi teh, torej prej veljavnih določb ZDIJZ. Zdaj veljavni ZDIJZ je uzakonil ureditev, po kateri je vpogled v informacije brezplačen le, kadar ne terja izvajanja delnega dostopa v skladu s 7. členom tega zakona, takšno stališče pa je Ministrstvo za javno upravo sprejelo že pred spremembo zakona. O vpogledu v dokument je mogoče govoriti le, kadar gre za dokument, glede katerega ni nobenih zakonskih zadržkov za dostop, tako da organu z vpogledom ne nastanejo nobeni stroški. Kadar pa organ zahtevo delno zavrne, morajo biti podatki, določeni z odločbo o vpogledu, iz dokumenta izločeni. V takem postopku organu praviloma nastanjo stroški, ne ZDIJZ, ne Uredba pa ne predpisujeta, da mora organ zagotoviti brezplačen vpogled v kopijo dokumenta, ki dejansko vsebuje le del zahtevane informacije. V takem primeru organ prosilcu dejansko posreduje kopijo določenega dela dokumenta, zato mu lahko zaračuna tudi materialne stroške v skladu z veljavnim stroškovnikom. Pri tem se sklicuje tudi na obrazložitev predloga ZDIJZ iz leta 2002, iz katere izhaja, da je v zakonu predvideno plačilo stroškov za pridobitev prepisa, fotokopija ali elektronskega zapisa zahtevane informacije.
6. Tožnik meni še, da gre pri toženčevi odločitvi za nedopustno uporabo instituta *exceptio illegalis*, ki ga lahko uporabi le sodišče in ne upravni organ. Pravna presoja skladnosti pravnih pravil, ki jih je treba uporabiti pri odločanju v upravnem postopku, je namreč pridržana sodni veji oblasti.
7. Toženec v odgovoru na tožbo poudarja, da je sporna odločitev, ali lahko organ za vpogled v zahtevano informacijo javnega značaja zaračuna stroške dela javnih uslužbencev. Neglede na stroškovnik bi tožnik lahko zaračunal le materialne stroške, ne pa stroškov vpogleda, saj tako določa že zakon, ne Uredba in ne stroškovnik pa tega vprašanja ne moreta urediti v nasprotju z njim. Pri tem sploh ne gre za uporabo instituta *exceptio illegalis*, saj tudi oba podzakonska predpisa (Uredba in stroškovnik) ne določata zaračunljivosti vpogleda, temveč le materialne stroške za posredovanje prepisa, fotokopije ali elektronskega zapisa zahtevane informacije.
8. Meni, da gre pri dostopu do informacij javnega značaja za temeljno človekovo pravico, zato so tudi vse vloge v postopku dostopa do informacij javnega značaja oproščene plačila upravne takse. Dostop sicer ni v celoti brezplačen, problematično pa je zaračunavanje stroškov dela javnih uslužbencev po urnih

postavkah. Iz veljavne ureditve namreč izhaja, da se za posredovanje informacij javnega značaja lahko zaračunajo le materialni stroški, kamor pa stroški dela javnih uslužbencev ne sodijo. Izvajanje določb ZDIJZ je ena od javnopravnih nalog zavezancev, ne pa dodatna storitev, ki bi jo lahko tožnik v celoti zaračunal.

9. Toženec iz navedenih razlogov sodišču predlaga, naj z upoštevanjem *exceptio illegalis* zavrne uporabo tožnikovega cenika, ki je v nasprotju s 34. členom ZDIJZ.
10. Tožnik v nadaljnji pripravljalni vlogi v bistvenem ponavlja tožbene navedbe in dodaja, da je bilo treba za pripravo vpogleda pregledati okoli 16.000 strani dokumentacije in iz nje izločiti 217 strani dokumentov, prosilka pa na začetku sploh ni vedela, v katere dokumente želi vpogledati.
11. Tožba ni utemeljena.
12. V obravnavani zadevi med strankami ni sporno, da je toženec delno odobril zahtevi prizadete stranke (prosilke) za vpogled v informacije javnega značaja in da je moral, da bi ta vpogled omogočil, relevantne dokumente izločiti iz obsežne dokumentacije, na njih prekriti določene podatke in jih fotokopirati. Sporno pa je, ali je bilo v skladu z ZDIJZ njegovo ravnanje, ko je prizadeti stranki zaračunal stroške za navedena opravila. Prav tako je sporno, ali je toženec s stališčem, da je tožnikov cenik, ki je služil kot podlaga za odmero stroškov, brezpredmeten, neupravičeno uporabil institut *exceptio illegalis*, torej zavrnil uporabo podzakonskega akta, za katerega je menil, da ni skladen z zakonom.
13. Po 27. členu ZDIJZ-C Vlada sprejme pravila za zaračunavanje in enotni stroškovnik iz 35. člena zakona v roku petih mesecev od uveljavitve tega zakona. Do takrat se za zaračunavanje stroškov posredovanja informacij uporabljajo določbe 34. in 35. člena ZDIJZ (Uradni list RS, št. 51/06 – uradno prečiščeno besedilo in 117/06 – ZDavP-2). Ker Vlada še ni sprejela pravil za zaračunavanje in enotnega stroškovnika, se torej v skladu z navedeno določbo za zaračunavanje stroškov posredovanja informacij uporabljajo določbe 34. in 35. člena ZDIJZ, kot so veljale pred uveljavitvijo ZDIJZ-C.
14. Po teh določbah je vpogled v zahtevano informacijo brezplačen (prvi odstavek 34. člena), za posredovanje prepisa, fotokopije ali elektronskega zapisa zahtevane informacije pa lahko organ prosilcu zaračuna materialne stroške (drugi odstavek 34. člena). Vlada predpiše okvirni stroškovnik, na podlagi katerega organ določi svoj stroškovnik, v skladu s katerim zaračunava materialne stroške iz 34. člena (prvi odstavek 35. člena).
15. Iz besedila 34. člena že na prvi pogled izhaja, da sta v njem urejena dva različna položaja: vpogled v zahtevano informacijo, ki je po prvem odstavku brezplačen, in posredovanje prepisa, fotokopije ali elektronskega zapisa zahtevane informacije,

za katerega lahko organ prosilcu zaračuna materialne stroške. Razlikovanja med vpogledom in posredovanjem pa ne uvaja šele 34. člen, temveč že temeljne določbe ZDIJZ, npr. drugi odstavek 5. člena, po katerem ima vsak prosilec na svojo zahtevo pravico pridobiti od organa informacijo javnega značaja tako, da jo pridobi na vpogled, ali da pridobi njen prepis, fotokopijo, ali njen elektronski zapis. Gre torej za alternativno določena načina dostopa do informacij javnega značaja, prosilec pa mora že v zahtevi za dostop do informacij opredeliti, na kakšen način se želi seznaniti z njihovo vsebino (2. točka drugega odstavka 17. člena). Jasno razlikovanje med obema situacijama izhaja tudi iz 25. člena, ki ureja sam dostop do informacije.

16. Sodišče se strinja s tožencem, da jasno in nedvoumno besedilo 34. člena ne pušča nobenega prostora za drugačno interpretacijo, kot da je vpogled v informacijo brezplačen, morebitno zaračunavanje materialnih stroškov pa se lahko nanaša le na posredovanje prepisa, fotokopije ali elektronskega zapisa.
17. V obravnavani zadevi ni dvoma, da je šlo za vpogled, kar izhaja tako iz zahteve za dostop, kot tudi iz odločbe z dne 6. 10. 2014, s katero je toženec tej zahtevi deloma ugodil. O vpogledu govorijo tudi vse druge listine v upravnem spisu, tožnik pa tudi v tožbi jasno loči med vpogledom prizadete stranke v pripravljeno dokumentacijo (torej seznanitev z njo) in njeno naknadno zahtevo za posredovanje fotokopij dela te dokumentacije. Vendar pa tožnik ta vpogled glede stroškov enači s posredovanjem, za kar po presoji sodišča nima opore v ZDIJZ.
18. ZDIJZ obeh načinov dostopa sicer ne opredeljuje izrecno, vendar po presoji sodišča to tudi ni potrebno, saj razlika med njima izhaja iz njunega jasnega poimenovanja in tudi iz načina njunega izvajanja, kot je predpisan v prvem in tretjem odstavku 25. člena.
19. Da stroškov, ki so po 34. členu vezani le na dostop do informacij s posredovanjem prepisa, fotokopije ali elektronskega zapisa, ni mogoče mimo izrecnih zakonskih določb širiti na vpogled, izhaja že iz uvodnih in temeljnih določb ZDIJZ, ki na več mestih govorijo o „prostem“ dostopu do informacij. Tega izraza sicer ni mogoče poenostavljeno enačiti z brezplačnostjo, brez dvoma pa kaže na zakonodajalčev namen, da zagotovi dostop do informacij s čim manj ovirami. Kakršnakoli odplačnost dostopa pomeni oviro, zato je ni mogoče širiti onkraj situacij, za katere je izrecno predpisana.
20. Taka interpretacija izhaja tudi iz primerjave obravnavanega in novega, zdaj veljavnega besedila prvega odstavka 34. člena ZDIJZ. Njegov prvi del, po katerem je vpogled v zahtevano informacijo brezplačen, je v obeh primerih identičen, ZDIJZ-C pa mu je dodal še besedilo „kadar ne terja izvajanja delnega dostopa v skladu s 7. členom tega zakona“. Šele ta zakon torej vzpostavlja izjemo od splošne ureditve, po kateri je vpogled v informacije brezplačen in jo je po povedanem

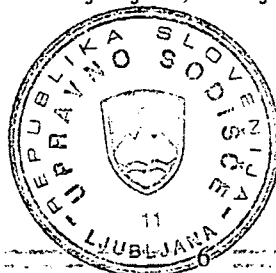
treba uporabiti tudi v obravnavani zadevi. Enako izhaja tudi iz obrazložitve predloga ZDIJZ-C, po kateri se določba glede brezplačnega pogleda „dopolnjuje“, zato da lahko organ v primeru, če ima zaradi zagotavljanja delnega dostopa v skladu s 7. členom stroške, te stroške zaračuna v skladu z drugim odstavkom 34. člena.

21. Zgolj na posredovanje se zato lahko nanašajo tudi določbe 18., 19. in 20. člena Uredbe in tožnikov cenik. Nič drugega ne izhaja niti iz obrazložitve zakonskega predloga ZDIJZ, na katero se sklicuje tožnik, in ki se izrecno nanaša zgolj na „pridobitev“ prepisa, fotokopije ali elektronskega zapisa. To med drugim pomeni, da toženka svoje odločitve ni oprla na presojo skladnosti tožnikovega cenika oziroma Uredbe z zakonom (*exceptio illegalis*), saj njuna uporaba po povedanem sploh ne pride v poštev oziroma je, kot je tožnik zapisal v izpodbijani odločbi, brezpredmetna.
22. Iz navedenih razlogov sodišče ugotavlja, da je toženec pravilno uporabil navedene določbe ZDIJZ, da je torej izpodbijana odločba pravilna in zakonita. V takem primeru sodišče v skladu s prvim odstavkom 63. člena Zakona o upravnem sporu (v nadaljevanju ZUS-1) tožbo zavrne kot neutemeljeno.
23. Kadar sodišče tožbo zavrne, v skladu s četrnim odstavkom 25. člena ZUS-1 vsaka stranka trpi svoje stroške postopka.
24. V zvezi s stroški postopka pa sodišče pripominja še, da gre v obravnavani zadevi za spor, v katerem na obeh straneh nastopa isti subjekt, namreč Republika Slovenija, ki jo zastopata dva različna organa. Pravno vprašanje, na katerega se nanaša spor, je vezano izključno na obdobje do sprejema podzakonskega akta, ki bi moral biti po določbah ZDIJZ-C že sprejet, zato ne bo imelo dolgoročnejšega vpliva na zakonitost delovanja upravnih organov. Racionalnost obravnavanega spora sicer ni predmet sodne presoje, vendar pa sodišče glede na navedene okoliščine in relativno nizek znesek, ki je predmet izpodbijane odločitve, vendarle opozarja tudi na to vprašanje.

PRAVNI POUK:

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

Ljubljana, 7. maj 2015



Predsednica senata:
Nataša Smrekar, l.r.

Ta prepis je soglasen z izvornikom
Podpis pristojne sodne osebe: