Vošnjakova 1, p.p. 78, SI-1000 Ljubljana
Telefon: + 386 (0) 1 230 97 30
Faks: + 386 (0) 1 230 97 78
www.ip-rs.si


Številka: 021-75/2007/1
Datum: 16.08.2007

Informacijski pooblaščenec po pooblaščenki Nataši Pirc Musar (v nadaljevanju Pooblaščenec) izdaja na podlagi desetega odstavka 45. člena Zakona o medijih (Uradni list RS, št. 110/06 – uradno prečiščeno besedilo; v nadaljevanju ZMed), tretjega odstavka 27. člena Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (Uradni list RS, št. 51/06 – uradno prečiščeno besedilo in 117/06 – ZDavP-2; v nadaljevanju ZDIJZ) in 2. člena Zakona o Informacijskem pooblaščencu (Uradni list RS, št. 113/05 in 51/07 – ZUstS-A; v nadaljevanju ZInfP), o pritožbi **novinarja Saša Kralja za uredništvo Vikenda, Delo d.d., Dunajska 5, 1000 Ljubljana** (v nadaljevanju prosilec), **zoper odločbo Javnega zavoda RTV Slovenija, Kolodvorska 2, 1550 Ljubljana** (v nadaljevanju organ), na podlagi prvega odstavka 252. člena Zakona o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 24/06 - uradno prečiščeno besedilo; v nadaljevanju ZUP) v zadevi odobritve dostopa do informacije javnega značaja naslednjo

**O D L O Č B O:**

1. Pritožbi se ugodi in se izpodbijana odločba odpravi.

2. Organ je dolžan prosilcu v roku petih (5) delovnih dni od vročitve te odločbe posredovati dokumente, ki jih je organ Pooblaščencu izročil na ogledu *in camera* dne 04. 04. 2007, pri čemer je dolžan Pogodbo o poslovnem sodelovanju posredovati v celoti, v sledečih dokumentih pa izbrisati sledeče podatke:

   a) v Pogodbi o izvedbi avtorskega dela pri produkciji TV oddaje z delovnim naslovom »MILIJONAR Z JONASOM« z dne 11. 01. 2007 in v Dopolnilu k osnovni pogodbi o izvedbi avtorskega dela z dne 20. 02. 2007:
   - naslov stalnega prebivališča,
   - EMŠO,
   - davčno številko avtorja ter
   - ime podjetja, kjer je avtor redno zaposlen;

   b) v pogodbi o izvedbi avtorskega dela, z dne 16. 01. 2007 in v dveh pogodbah o novinarskem delu z dne 02. 03. 2007 in 16. 02. 2007, sklenjenih med organom in fizično osebo, osebne podatke fizične osebe, in sicer:
   - naslov stalnega prebivališča,
   - občino,
   - EMŠO,
   - davčno številko ter
   - številko TRR;

   c) v petih izpiskih plač podatke iz naslednjih postavk:

- naslov stalnega prebivališča;
- občina in KS;
- davčna številka;
- delovna doba;
- stalnost;
- individualna davčna olajšava;
- posebna delovna doba;
- dodatek za delovno dobo;
- prehrana – materialni stroški;
- prevoz na delo;
- skupaj povračilo stroškov,
- neto plača + neto drugi osebni prejemki + povračilo stroškov;
- vsi odtegljaji;
- znesek izplačila;
- številka TRR;
- besedo za »PDPZ plača«.

**O b r a z l o ž i t e v:**

Pooblaščenec je dne 07. 03. 2007 prejel pritožbo prosilca. Prosilec v pritožbi navaja, da je dne 01. 03. 2007 na organ naslovil zahtevo, v kateri je zahteval podatke o plačah oziroma honorarjih desetih najbolje plačanih voditeljev televizije Slovenije, med njimi tudi Jonasa Žnidaršiča. Nadalje prosilec navaja, da RTV kot javni zavod večino financ dobi iz naročnine odjemalcev električne energije in državljani tako ne izbirajo, ali bodo plačevali naročnino za RTV ali ne. Zato prosilec meni, da upravičeno zahtevajo podatke o višini plač oziroma honorarjev televizijskih voditeljev oziroma, kot je v intervjuju za Vikend (24. februar 2007) odgovoril Jonas Žnidaršič, čigar plačo prosilec tudi zahteva, o tem koliko zasluži: »Moj namig je: Vprašajte Natašo Pirc Musar. Mislim, da je ona edina, ki lahko izve odgovor. Ali pa vprašajte Radovića. Če bi bil jaz na vašem mestu, bi ga pritisnil ob zid: »Povej!« Saj navsezadnje plačujete za televizijski program.« Torej je tudi voditelju jasno, da so državljani dolžni izvedeti višino plačila. Prav tako bi bilo smotrno tudi zato, ker bi morala RTV kot javni zavod ravnati z »našim« denarjem transparentno, ne pa, da prikriva podatke javnosti. Prav tako je tudi odgovorni urednik razvedrilnega programa Petar Radović v intervjuju za Vikend (02. 03. 2007) dejal, da bodo honorar Jonasa Žnidaršiča razkrili, če pride do tega, da bi ga bili po zakonu prisiljeni razkriti.

Iz pritožbe in prilog je razvidno, da je prosilec dne 01. 03. 2007 na organ naslovil elektronsko pošto, v kateri je zahteval podatke o deset trenutno najbolje plačanih voditeljev na TVS, in sicer njihove bruto in neto honorarje, ki jih prejmejo na oddajo oziroma mesečno (verjetno odvisno od posameznega primera), vključno s honorarjem Jonasa Žnidaršiča. Lestvica naj vključuje tako zaposlene kot honorarne sodelavce.

Organ se je na zahtevo prosilca odzval in dne 02. 03. 2007 (elektronska pošta Tatjane Ljubič, poslana dne 02. 03. 2007, ob 14.24 uri) prosilcu zavrnil zahtevo z obrazložitvijo, da se zahteva ne nanaša na informacijo javnega značaja.

Pooblaščenec je dne 20. 03. 2007 predlagal izvedbo ogleda brez prisotnosti strank na podlagi 11. člena ZInfP, v pravni teoriji poznanega kot ogled *in camera*. Po tej določbi lahko Pooblaščenec opravi procesno dejanje brez prisotnosti stranke, ki zahteva dostop do informacije javnega značaja, ali osebe, ki ima v postopku enake pravice in dolžnosti kot stranka, če je to potrebno, da se pred dokončno odločitvijo Informacijskega pooblaščenca tej stranki prepreči dostop do zahtevane informacije. Ogled se je izvedel dne 04. 04. 2007 ob 10.00 uri, pri tem pa si je Pooblaščenec ogledal in pridobil vse dokumente, ki se nanašajo na zastavljeno zahtevo prosilca oziroma vse dokumente, na podlagi katerih se lahko odgovori na zastavljeno vprašanje. Organ je na ogledu dejal, da v svetu ne pozna primera, ko bi nacionalna TV razkrila tovrstne podatke in izrazil željo za določitev roka za posredovanje dodatnih argumentov za zavrnitev prosilčeve zahteve ter pridobitev tuje prakse. Pooblaščenec je organu določil rok 25. 04. 2007.

Po pregledu dokumenta, ki je predmet obravnave v konkretni pritožbeni zadevi, je Pooblaščenec z dopisom št. 0900-38/20073, z dne 05. 04. 2007 pozval URBANO PLEME d.o.o., Antoličičeva ulica 8, 2000 Maribor, naj se vključi v pritožbeni postopek kot stranski udeleženec, saj 44. člen ZUP določa, da mora organ ves čas postopka po uradni dolžnosti skrbeti za to, da so v postopku udeleženi vsi, na katerih pravice ali pravne koristi bi lahko vplivala odločba. To pomeni, da mora organ po preučitvi zadeve presoditi, katere osebe imajo pravni interes udeležiti se postopka, in te osebe tudi obvestiti o postopku ter njihovi pravici, da lahko vstopijo v postopek in varujejo svoje pravice in pravne koristi. Navedeno izhaja tudi iz načela varstva pravic stranke (7. člen ZUP), da morajo organi pri postopanju in odločanju omogočiti strankam, da čim lažje zavarujejo in uveljavijo svoje pravice, pri čemer morajo skrbeti za to, da stranke ne uveljavljajo svojih pravic v škodo pravic drugih in ne v nasprotju z javno koristjo. Po načelu zaslišanja stranke (9. člen ZUP) je treba stranki, preden se izda odločba, dati možnost, da se izjavi o vseh dejstvih in okoliščinah, ki so pomembne za odločbo. Organ svoje odločbe ne sme opreti na dejstva, glede katerih vsem strankam ni bila dana možnost, da se o njih izjavijo, razen v primerih, določenih z zakonom. V skladu s tretjim odstavkom 43. člena ZUP ima namreč stranski udeleženec v postopku enake pravice in dolžnosti kot stranka, če zakon ne določa drugače. Pooblaščenec je URBANO PLEME d.o.o. pozval, naj se v roku 8 dni pisno opredeli glede vprašanj:

- ali »Pogodba o poslovnem sodelovanju«, sklenjena z organom, za njih v celoti ali delno predstavlja poslovno skrivnost po določilu drugega odstavka 39. člena ZGD in s tem izjemo od prostega dostopa do informacij javnega značaja po določilu 2. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ? V kolikor predstavlja poslovno skrivnost le delno, je Pooblaščenec prosil, da se opredelijo, v katerem delu in navedejo razloge za delni dostop?
- Kakšna škoda bi, po njihovem mnenju, nastala v primeru razkritja podatka, za katerega URBANO PLEME d.o.o. ocenjuje, da gre za poslovno skrivnost po drugem odstavku 39. člena ZGD? Pooblaščenec je prosil, da čim bolj konkretizirajo škodo, ki bi nastala kot posledica morebitnega razkritja nepooblaščeni osebi.

URBANO PLEME d.o.o. se na poziv Pooblaščenca do izdaje odločbe ni odzvalo.

Organ je dne 25. 04. 2007 posredoval dodatne argumente za zavrnitev zahteve prosilca ter tujo prakso in navedel, da Javni zavod RTV Slovenija poleg javnega servisa opravlja tudi tržne dejavnosti, kar pomeni, da se financira tudi iz naslova prihodkov, izvirajočih iz tržne dejavnosti. Zakon o RTV S določa (14. člen), da se lahko prihodki iz naslova tržnih dejavnosti porabijo za sofinanciranje javne službe ali za ohranjanje in širitev tržnih dejavnosti, vendar le na področjih, ki jih določa zakon. Ta zakon prav tako določa, da mora biti poslovanje na področju tržnih dejavnosti organizirano ločeno od javne službe. V večjem delu RTV S že danes zagotavlja ločenost poslovanja tržnih dejavnosti od javne službe, za leto 2006 pa bo ta razmejitev dokončna. Nadalje organ navaja, da se vse zahteve po informacijah (višine honorarjev za voditelje) nanašajo na oddaje, ki se financirajo iz tržnih dejavnosti, zato še vedno vztrajajo, da gre za poslovno skrivnost, vsako razkritje teh informacij pa bi pomenilo poslovno škodo za JZ RTV S in nekonkurenčnost na trgu. Glede posredovanja tuje prakse organ navaja, da so povprašali BBC, Irsko, Nemce, Fince, Švede, Avstrijce in Nizozemce, vendar so si te medijske hiše vzele več časa, kot pa ga imajo na razpolago, glede na rok 25. 04. 2007. Organ je zato, poleg primera, navedenega na ogledu (Hrvaška), posredoval primer Avstrije oziroma ORF. Zakon o ORF določa, da je ORF dolžna računskemu sodišču letno poročati o številu sodelavcev in celotni višini prejemkov. Ta podatek se tudi objavi in so torej povprečne vrednosti znane. Nadalje pa zvezni zakon o omejitvi prejemkov iz leta 1997 obvezuje ORF in druge javne ustanove, da računskemu sodišču poimensko prijavijo sodelavce, v kolikor njihovi prejemki presegajo AST 100.000 na mesec. To naj bi omogočalo racionalno uporabo sredstev in javno kontrolo. Vendar pa je Ustavno sodišče leta 2003 ugotovilo, da ta poimenska obvezna prijava ne obstaja, ker na neprimeren način posega v pravno dobrino. Pred to odločbo je Evropsko sodišče 20. 05. 2003 C-465/00 izdalo predhodno odločbo. Torej se poimenska prijava in odjava nista zgodili in se ne dogajata. Nadalje ORF navaja, da se kot delodajalec zavezuje, da tretjim osebam ne daje podatkov o prejemkih svojih delojemalcev in se tega tudi drži. Le prejemki in pogodbeni pogoji generalnega direktorja in direktorjev, ki po 21. členu Zakona o ORF potrebujejo soglasje za ustanovitev sveta, se preko print-medijev dejansko redno objavljajo. ORF torej navaja, da se drugih podatkov ne objavlja oz. jih ni obvezno objavljati, ter se v zvezi s pravnimi spori sklicuje na poslovno skrivnost. Organ je navedel, da upa, da do objave takšnih podatkov ne bo prišlo, saj bi objava teh podatkov vplivala na možnost, da bi RTV S pridobivala dobre voditelje in bila konkurenčna na trgu.

Organ je dne 04. 05. 2007 posredoval še prakso Nizozemske nacionalne televizije, ki je delno zavezanec po matičnem zakonu o dostopu do informacij javnega značaja. Nadalje navaja, da se lahko zahteve, naslovljene na njih, zavrnejo le s sklicevanjem na poslovno skrivnost. Prav tako jim zakon nalaga obveznost, da v letnem poročilu in na spletnih straneh pristojnega ministrstva razkrijejo položaje oziroma funkcije zaposlenih (ne pa tudi imen), ki prejemajo plačo, višjo od 171.000 EUR (v letu 2006).

Kot izhaja iz telefonskega razgovora z dne 22. 06. 2007, ki je bil opravljen med Pooblaščencem in prosilcem in o katerem je bil napravljen uradni zaznamek, se pritožba

prosilca nanaša na informacije o bruto honorarjih ter bruto in neto plačah. Na tej podlagi se je Pooblaščenec pri odločanju o pritožbi omejil le na pritožbo prosilca.

**Pritožba je utemeljena.**

1. Razmerje med informacijami za medije in informacijami javnega značaja

Ker je prosilec zahteval od organa odgovore na vprašanja kot medij, Pooblaščenec za lažje razumevanje na kratko povzema razmerje med informacijami za medije in informacijami javnega značaja ter pritožbeni postopek po ZMed.

V moderni demokratični družbi je spoštovana vloga medijev, ki izvršujejo pomembno družbeno in demokratično funkcijo »javnega psa čuvaja«. Kot posledico poudarjene nadzorne funkcije medijev in razumevanja njihove vloge je potrebno razumeti tudi Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o medijih (Uradni list RS, št. 60/2006, ZMed-A), ki je stopil v veljavo dne 24. 06. 2006. Po določbi 45. člena ZMed imajo mediji boljši položaj pri pridobivanju informacij za medije. Bistveni element tega privilegiranega položaja je krajši rok za odločanje. Takšen položaj je v skladu z opredelitvijo iz prvega odstavka 2. člena ZMed dan vsem medijem, med katere sodijo časopisi in revije, radijski in televizijski programi, elektronske publikacije, teletekst ter druge oblike dnevnega ali periodičnega objavljanja uredniško oblikovanih programskih vsebin s prenosom zapisa, glasu, zvoka ali slike, na način, ki je dostopen javnosti.

Po določbi 45. člena ZMed so informacije za medije informacije, ki jih organ na lastno pobudo posreduje medijem, in informacije organa, ki jih organ posreduje mediju kot odgovor na vprašanje, in so vezane na delovno področje organa. Informacije morajo biti resnične in celovite. Informacije za medije niso enake informacijam javnega značaja po ZDIJZ. Po definiciji informacije javnega značaja, kot je zapisana v prvem odstavku 4. člena ZDIJZ, je namreč informacija javnega značaja le informacija, ki izvira iz delovnega področja organa, nahaja pa se v obliki dokumenta, zadeve, dosjeja, registra, evidence ali drugega dokumentarnega gradiva (v nadaljnjem besedilu: dokument), ki ga je organ izdelal sam, v sodelovanju z drugim organom, ali pridobil od drugih oseb. Po primerjavi obeh opredelitev so informacije za medije širši pojem kot informacije javnega značaja, saj med prve sodi tudi priprava odgovorov na vprašanja in informacij, ki jih organ na lastno pobudo, torej brez postavitve posebnega vprašanja, posreduje medijem.

ZMed v četrtem odstavku 45. člena določa ravnanje organa, ki bo odgovor na določeno vprašanje zavrnil. V tem primeru mora organ po prejemu vprašanja pisno obvestiti medij o zavrnitvi ali delni zavrnitvi odgovora do konca naslednjega delovnega dne od prejema vprašanja. V nasprotnem primeru, torej če bo organ mediju na vprašanje odgovoril, mora odgovor poslati najkasneje v sedmih delovnih dnevih od prejema vprašanja v pisni obliki. Peti odstavek 45. člena ZMed dopušča zavrnitev odgovora na vprašanje samo v primeru, če so zahtevane informacije izvzete iz prostega dostopa po zakonu, ki ureja dostop do informacij javnega značaja. To pomeni, da se lahko organ pri zavrnitvi odgovora na vprašanje sklicuje

zgolj na eno izmed enajstih izjem od prosto dostopnih informacij, ki jih določa ZDIJZ. Drugih zavrnilnih odgovorov ZMed ne omogoča.

Vsekakor je organ zavezan posredovati mediju pisno obvestilo o tem, da bo odgovor na vprašanje zavrnil. Sedmi odstavek 45. člena ZMed natančno določa minimalno vsebino tega obvestila, in sicer mora vsebovati ime medija, ki je vprašanje postavil, navedbo vprašanja ter odločitev o zavrnitvi ali delni zavrnitvi. Tudi odgovor na vprašanje mora po isti zakonski določbi vsebovati ime medija, ki je vprašanje postavil, navedbo vprašanja ter odgovor na vprašanje.

ZMed vzpostavlja fikcijo, da se zavrnilni odgovor iz četrtega in petega odstavka 45. člena štejeta kot zavrnilna odločba. To pomeni, da organu ni potrebno izdati zavrnilnega oziroma delno zavrnilnega odgovora v obliki odločbe z vsemi sestavinami, kot jih predvideva zakon, ki ureja splošni upravni postopek (uvod, naziv, izrek, obrazložitev, pouk o pravnem sredstvu, podpis uradne osebe in žig organa). Četudi je zavrnilni odgovor sestavljen v obliki navadnega dopisa, se po izrecni določbi zakona šteje kot zavrnilna odločba. V konkretnem primeru se za zavrnilno odločbo šteje odgovor organa, kot je naveden v uvodu te odločbe.

Za obravnavo konkretne zadeve je bistvenega pomena določba devetega odstavka 45. člena ZMed, po kateri je pritožba zoper zavrnilni odgovor oziroma zoper fiktivno zavrnilno odločbo, ki je lahko sestavljena zgolj v obliki dopisa, dovoljena le, če zavrnilni ali delno zavrnilni odgovor na vprašanje izhaja iz dokumenta, zadeve, dosjeja, registra, evidence ali drugega dokumentarnega gradiva. Iz navedene določbe nedvoumno izhaja, da pritožba ni dovoljena v vseh primerih, ko je medij nezadovoljen s prejetim odgovorom, temveč da je pritožba dovoljena le v primeru, ko odgovor na vprašanje izhaja iz določenega materializiranega, že ustvarjenega dokumenta in posledično zgolj takrat, ko so zahtevane informacije izvzete iz prostega dostopa po zakonu, ki ureja dostop do informacij javnega značaja. Pritožbeni postopek po ZMed zato ne more voditi do pridobivanja odgovorov na vprašanja po 45. členu ZMed, temveč le do informacij javnega značaja v smislu prvega odstavka 4. člena ZDIJZ.

Na podlagi vsega navedenega je pritožbeni postopek po določbi 45. člena ZMed pred Pooblaščencem omejen, in sicer na naslednji zaporedni fazi:

1. na formalen preizkus, ali odgovor na vprašanje izhaja iz dokumenta v smislu prvega odstavka 4. člena ZDIJZ in
2. na vsebinski preizkus, ali je ta dokument prosto dostopen ali predmet izjem iz prvega odstavka 6. člena ZDIJZ.

Oba preizkusa lahko Pooblaščenec uspešno opravi le, če si ogleda zahtevane dokumente. Z namenom razjasnitve dejanskega stanja in ugotovitve, ali zahteva prosilca temelji na materializiranih, že obstoječih dokumentih in ali so ti dokumenti informacije javnega značaja, je Pooblaščenec opravil ogled *in camera* 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 možne škodljive posledice, ki bi nastale ob razkritju 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 Pooblaščencu 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. Ogled *in camera* se je nanašal na vse dokumente, ki se nanašajo na zastavljeno zahtevo prosilca oziroma vse dokumente, na podlagi katerih se lahko odgovori na zastavljeno zahtevo.

Na opravljenem ogledu so bili s strani organa prisotni Anton Guzej, generalni direktor, Jože Možina, direktor TVS, mag. Cvetka Žirovnik, pomočnica generalnega direktorja za organizacijo, kadre in izobraževanje, Irena Bočka, koordinator za finančno in poslovno področje ter Petar Radović, odgovorni urednik razvedrilnega programa.

V zvezi z zahtevo prosilca je organ na ogledu predložil kopijo pogodbe o poslovnem sodelovanju, kopije štirih pogodb o novinarskem delu oziroma avtorskih pogodb ter kopije petih izpiskov plač za mesec februar 2007.

2. Ali je organ zavezanec

ZDIJZ v prvem odstavku 1. člena določa, kdo so zavezanci po ZDIJZ, in sicer, da ta zakon ureja postopek, ki vsakomur omogoča prost dostop in ponovno uporabo informacij javnega značaja, s katerimi razpolagajo državni organi, organi lokalnih skupnosti, javne agencije, javni skladi in druge osebe javnega prava, nosilci javnih pooblastil in izvajalci javnih služb. Skladno z namenom pravne ureditve dostopa do informacij javnega značaja (zagotovitev javnosti in odprtosti delovanja javnih organov ter omogočiti uresničevanje pravice posameznikov in pravnih oseb, da pridobijo informacije javnega značaja) je ZDIJZ omejen na subjekte, ki so del javnega sektorja v širšem smislu. Zajema torej vse subjekte, ki kakorkoli izvršujejo javnopravne naloge, bodisi da gre za javni sektor v ožjem pomenu (državni organi, organi lokalnih skupnosti, javne agencije, javni skladi) ali pa gre za nosilce javnih pooblastil, izvajalce javnih služb in druge osebe javnega prava. Navedeni zavezanci morajo na prvi stopnji slediti določilom zakona.

Po definiciji iz prvega odstavka 4. člena ZDIJZ je informacija javnega značaja tista 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. Ker ZDIJZ sam pojem informacije javnega značaja definira zelo široko, je njegov vpliv na delovanje javnega sektorja izjemno močan. Tako iz kroga organov širšega javnega sektorja, ki sodijo med zavezance za dostop do informacij javnega značaja, kot tudi iz opredelitve informacije javnega značaja, je mogoče zaključiti, da je postopek dostopa do informacij javnega značaja v najširšem pomenu besede namenjen pridobivanju informacij, ki so v povezavi z javnopravnim, oblastnim delovanjem. Podobno izhaja tudi iz sodbe Vrhovnega sodišča RS I Up 122/2006 z dne 25.04.2007 in sicer, da je za pojem informacije javnega značaja odločilno, da gre za informacije s področja izvajanja določenih nalog oziroma dejavnosti, ki jih urejajo javnopravni predpisi. Pri javnopravnem delovanju pa ni pomembna konkretna oblika tega delovanja (oblastno odločanje ali ne-oblastno zagotavljanje določenih storitev), temveč, da se javne naloge ali

dejavnosti skladno z načelom zakonitosti izvršujejo na podlagi norm javnega prava, v okviru, ki ga te norme za to dejavnost določajo, ter skladno z namenom varstva javnega interesa. Informacija javnega značaja je torej tista informacija, ki služi uradnemu namenu organa, gre torej za informacije, povezane s katerokoli javno (*public*) ali upravno funkcijo organa (tako tudi Priporočilo št. 2 (2002) Odbora ministrov državam članicam o dostopu do uradnih dokumentov in Obrazložitveni memorandum, sprejet v okviru Sveta Evrope z dne 21.02.2002).

Pooblaščenec na podlagi preučitve v nadaljevanju navedenih določb ugotavlja, da je organ pravna oseba javnega prava, in sicer javni zavod, ki izvaja javno službo. Javni zavodi, predvsem njihova statusna vprašanja, so v pravnem redu RS urejena v Zakonu o zavodih (Uradni list RS, št. 12/91 ter spremembe in dopolnitve; v nadaljevanju ZZ). V skladu s 1. členom ZZ so zavodi organizacije, ki se ustanovijo za opravljanje dejavnosti vzgoje in izobraževanja, znanosti, kulture, športa, zdravstva, socialnega varstva, otroškega varstva, invalidskega varstva, socialnega zavarovanja ali drugih dejavnosti, če cilj opravljanja dejavnosti ni pridobivanje dobička. Organ je kot vrsta zavoda s področja kulture in drugih dejavnosti posebej urejen še v Zakonu o Radioteleviziji Slovenija (Uradni list RS, št. **96/2005**, **109/2005**-ZDavP-1B, **105/2006** Odl.US: U-I-307/05-18; v nadaljevanju ZRTVS-1). 1. člen ZRTVS-1 določa, da je Radiotelevizija Slovenija (v nadaljnjem besedilu: RTV Slovenija) javni zavod posebnega kulturnega in nacionalnega pomena. Opravlja javno službo na področju radijske in televizijske dejavnosti, določeno s tem zakonom, z namenom zagotavljanja demokratičnih, socialnih in kulturnih potreb državljank in državljanov (v nadaljnjem besedilu: državljanov) Republike Slovenije, Slovenk in Slovencev po svetu (v nadaljnjem besedilu: Slovencev po svetu), pripadnic in pripadnikov (v nadaljnjem besedilu: pripadnikov) slovenskih narodnih manjšin v Italiji, Avstriji in Madžarski, italijanske in madžarske narodne skupnosti v Republiki Sloveniji, ter druge dejavnosti v skladu s tem zakonom in Statutom RTV Slovenija ter zakonom, ki ureja področje medijev. Prvi odstavek 2. člena ZRTVS-1 nadalje določa, da je ustanovitelj javnega zavoda Radiotelevizija Slovenija Republika Slovenija. Dolžnost ustanovitelja je zagotoviti institucionalno avtonomijo in uredniško neodvisnost RTV Slovenija in zagotoviti primerno financiranje za izvajanje javne službe.

Iz navedenih določb je torej razvidno, da je organ izvajalec javne službe in je kot tak v skladu s prvim odstavkom 1. člena zavezanec po ZDIJZ in s tem tudi po ZMed.

3. Ali so zahtevani dokumenti informacija javnega značaja?

Pojem informacije javnega značaja je opredeljen v prvem odstavku 4. člena ZDIJZ, ki določa, da je informacija javnega značaja 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. V omenjeni določbi so zapisani trije osnovni kriteriji, ki morajo biti kumulativno izpolnjeni, da lahko govorimo o obstoju informacije javnega značaja:
1.) informacija mora izvirati iz delovnega področja organa,
2.) organ mora z njo razpolagati,
3.) nahajati se mora v neki materializirani obliki.

Pooblaščenec je v obravnavanem primeru najprej ugotavljal, ali so pri zahtevanih informacijah izpolnjeni vsi trije kriteriji za opredelitev informacije javnega značaja po določilu prvega odstavka 4. člena ZDIJZ. Pooblaščenec je na ogledu *in camera* ugotovil, da se zahtevani podatki nahajajo v obliki dokumentov, s katerimi organ razpolaga. Gre namreč za pogodbe s posamezniki, s pravno osebo in izpiske plač, ki se nahajajo v pisni obliki, torej v obliki dokumentov, s katerimi organ razpolaga oziroma se nahajajo v posesti organa.

Prav tako pa po mnenju Pooblaščenca informacije izvirajo tudi iz delovnega področja organa in torej izpolnjujejo tretji pogoj. Delovno področje organa po ZDIJZ zajema vse javnopravne naloge, ki jih opravlja organ, in tudi vse dejavnosti, ki se opravljajo v zvezi s temi nalogami. Po ZDIJZ je informacija, ki izvira iz delovnega področja organa, tista informacija, ki je nastala v zvezi z izvajanjem javnopravnih nalog oziroma v zvezi z dejavnostjo organa. 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 (več v doktorski disertaciji dr. Urške Prepeluh, Pravica dostopa do informacij javnega značaja, Ljubljana september 2004, str. 148 - 149).

Delovno področje organa določa ZRTVS-1. Kot že navedeno, je organ po določbi 1. člena ZRTVS-1 javni zavod posebnega kulturnega in nacionalnega pomena, ki opravlja javno službo na področju radijske in televizijske dejavnosti in katerega ustanovitelj je po določbi 2. člena ZRTVS-1 Republika Slovenija. Pri izvajanju javne službe na področju radijske in televizijske dejavnosti pa mora organ po določbi 3. člena v povezavi s 4. členom ZRTVS-1 med drugim zagotavljati tudi verodostojne in nepristranske informativne oddaje, kakovostne izobraževalne oddaje, produkcijo igranega programa, visoko kakovostno lastno produkcijo, namenjeno otrokom in mladostnikom, kakovostne razvedrilne vsebine za vse starostne skupine, produkcijo in predvajanje slovenskih avdiovizualnih del in audiovizualnih del neodvisnih producentov, itd. Vsebina javne službe je izrecno opredeljena v 3. členu ZRTVS-1, in sicer obsega ustvarjanje, pripravljanje, arhiviranje in oddajanje:

- dveh nacionalnih televizijskih programov;
- treh nacionalnih radijskih programov;
- radijskih in televizijskih programov regionalnih centrov v Kopru in Mariboru;
- po en radijski in televizijski program za avtohtono italijansko in madžarsko narodno skupnost (v nadaljnjem besedilu: narodnostni program) ter radijske in televizijske oddaje za romsko etnično skupnost (v nadaljnjem besedilu: oddaje za Rome);
- radijskih in televizijskih programov za slovenske narodne manjšine v sosednjih državah ter za slovenske izseljenke in izseljence (v nadaljnjem besedilu: izseljence) in zdomce;
- radijskih in televizijskih programov za tujo javnost;
- teleteksta, internetnega in mobilnega portala.

Nadalje 13. člen ZRTVS-1 določa še druge dejavnosti, ki jih organ izvaja kot javno službo, in sicer oddajanje lastnih televizijskih, radijskih in multimedijskih programov preko oddajnikov in zvez ter drugih infrastrukturnih objektov oziroma naprav; oddajanje radijskih oziroma televizijskih programov s statusom lokalnega, regionalnega, študentskega ali nepridobitnega

radijskega ali televizijskega programa po zakonu, ki ureja področje medijev, z njihovimi napravami na oddajnih točkah RTV Slovenija; zagotavljanje vidnosti in slišnosti programov RTV Slovenija in drugih programov posebnega pomena za Republiko Slovenijo, zlasti na območjih v zamejstvu, kjer živi slovenska narodna skupnost, skladno z meddržavnimi pogodbami; vzdrževanje in skrb za razvoj televizijske in radijske infrastrukture ter za njeno tehnološko usklajenost s predpisi Evropske unije ter digitalno oddajanje programov.

Pojem delovno področje po ZDIJZ pa je izredno široko in ne zajema le zakonsko določenih pristojnosti, ponavadi določenih v področnih zakonih, temveč vse informacije, ki so na kakršen koli način povezane s temi pristojnostmi. To pomeni, da je pojem delovnega področja iz 4. člena ZDIJZ bistveno širši od pojma delovnega področja po določilih ZRTVS-1, saj se nanaša tudi na vse informacije, ki so povezane z izvajanjem javne službe. Organ je javni zavod, ki izvaja javno službo, zato vse informacije, ki se nanašajo na opravljanje javne službe, torej tudi podatki o plačah in honorarjih, izvirajo iz delovnega področja organa in kot take predstavljajo informacijo javnega značaja.

Prav tako Pooblaščenec meni, da gre v konkretnem primeru pri izplačilih plač in honorarjev za porabo javnih sredstev, saj gre za izplačila, vezana na izvajanje javne službe organa, ne pa za njegovo tržno dejavnost.

Organ je dne 25. 04. 2007 navedel, da poleg javnega servisa opravlja tudi tržne dejavnosti, kar pomeni, da se financira tudi iz naslova prihodkov, izvirajočih iz tržne dejavnosti. Zakon o RTVS-1 določa (14. člen), da se lahko prihodki iz naslova tržnih dejavnosti porabijo za sofinanciranje javne službe ali za ohranjanje in širitev tržnih dejavnosti, vendar le na področjih, ki jih določa zakon. Ta zakon prav tako določa, da mora biti poslovanje na področju tržnih dejavnosti organizirano ločeno od javne službe. V večjem delu organ že danes zagotavlja ločenost poslovanja tržnih dejavnosti od javne službe, za leto 2008 pa bo ta razmejitev dokončna. Nadalje organ navaja, da se vse zahteve po informacijah (višine honorarjev za voditelje) nanašajo na oddaje, katere se financirajo iz tržnih dejavnosti, zato še vedno vztrajajo, da gre za poslovno skrivnost, vsako razkritje teh informacij pa bi pomenilo poslovno škodo za organ in nekonkurenčnost na trgu. Na ogledu *in camera* je g. Guzej pojasnil, da je cilj TV, da se razvedrilne oddaje financirajo same in da bodo računovodske bilance prilagodili. Pojasnil je še, da se je v zadnjih 4 letih zaradi ne-višanja RTV naročnine znižal pripad prihodkov iz tega naslova, zaradi tega je RTV morala povečati prihodke iz naslova komerciale.

30. člen ZRTVS-1 določa, da RTV Slovenija pridobiva sredstva za izvajanje svojih dejavnosti:
- iz plačil prispevka za programe RTV Slovenija (v nadaljnjem besedilu: prispevek);
- iz tržnih dejavnosti;
- iz sredstev državnega proračuna;
- iz sponzoriranja in drugih virov skladno z zakonom in statutom.

Iz državnega proračuna se financirajo:
- del narodnostnih programov, v deležu, ki se ne financira iz prispevka;

- del programov RTV Slovenija za slovenske narodne manjšine v sosednjih državah, za izseljence in zdomce oziroma za Slovence po svetu ter za tujo javnost, v deležu, ki se ne financira iz prispevka;
- posamezni projekti kulturnega, znanstvenega in splošno izobraževalnega pomena ter posamezni projekti digitalizacije tehnološke opreme in arhivov, ki jih predlagajo pristojna ministrstva, v delih, ki se ne financirajo iz prispevka.

Iz prispevka se financira dejavnost RTV Slovenija, ki jo kot javno službo določa ta zakon, razen v delih, ko se ta dejavnost glede na določbe prejšnjega odstavka tega člena financira iz državnega proračuna.

Zavezanci za plačilo prispevka so vsi, ki imajo radijski ali televizijski sprejemnik na območju Republike Slovenija, kjer so zagotovljeni tehnični pogoji za sprejem vsaj enega programa RTV Slovenija. Šteje se, da ima sprejemnik vsak odjemalec oziroma plačnik električne energije in je zato zavezanec za plačilo RTV-prispevka, razen če poda izjavo, predpisano v zakonu. Vseh aktivnih zavezancev za plačilo RTV-prispevka je več kot 600.000 in torej prispevki predstavljajo najpomembnejši vir financiranja organa.

V skladu z 28. členom ZRTVS-1 je poslovanje RTV Slovenija javno, zato tudi 14. člen določa načelo finančne preglednosti pri opravljanju javne službe, in sicer, da lahko RTV Slovenija skladno z zakonom opravlja poleg javne službe v omejenem obsegu tudi tržne dejavnosti, vendar mora biti poslovanje na področju tržnih dejavnosti organizirano ločeno od javne službe. Drugi odstavek 14. člena ZRTVS-1 določa, da se prispevek za programe RTV Slovenija, sredstva iz državnega proračuna ter druga javna sredstva in prihodki iz naslova opravljanja javne službe lahko porabijo samo za opravljanje javne službe, ki je določena v tem zakonu, medtem ko pa se prihodki iz naslova tržnih dejavnosti lahko v skladu s tretjim odstavkom navedenega člena porabijo za sofinanciranje javne službe ali za ohranjanje in širitev tržnih dejavnosti, vendar le na področjih, ki jih določa ta zakon. Prihodki in odhodki iz naslova opravljanja javne službe ter prihodki in odhodki iz naslova tržnih dejavnosti se vodijo na dveh ločenih računih.

15. člen ZRTVS-1 taksativno našteva, kaj so tržne dejavnosti RTV Slovenija. Le te so:
- trženje oglaševalskega časa in trženje programov;
- tehnične in telekomunikacijske storitve, ki niso sestavni del javne službe;
- dajanje oddajne infrastrukture in drugih nepremičnin v najem;
- založniška in koncertna dejavnost;
- tržne programske storitve, vključno z interaktivnimi programskimi storitvami;
- komercialna uporaba arhivskega gradiva.

Pooblaščenec ugotavlja, da je treba ločiti med vprašanjem načina financiranja in vprašanjem, ali gre za javno službo in ali za tržno dejavnost. Kot tržna dejavnost organa veljajo le dejavnosti, ki jih ZRTVS-1 izrecno našteva v 15. členu in prihodki od tržnih dejavnosti se lahko potrošijo ali za sofinanciranje javne službe ali pa za ohranjanje in širitev tržnih dejavnosti, in še to le teh, ki so izrecno navedeni v 15. členu. Javna služba organa pa je določena z zakonom in med drugim dejansko obsega celoten televizijski program, saj v skladu s 1. alinejo prvega odstavka 3. člena ZRTVS-1 ustvarjanje, pripravljanje in oddajanje

dveh nacionalnih televizijskih programov sodi med javno službo. Glede na navedeno pomeni ves televizijski program *a priori* izvajanje javne službe. Med televizijski program nedvomno spada tudi razvedrilni program. Organ je namreč v skladu s 3. členom in v povezavi s 4. členom ZRTVS-1 zavezan med drugim zagotavljati verodostojne in nepristranske informativne oddaje, kakovostne izobraževalne oddaje, produkcijo igranega programa, visoko kakovostno lastno produkcijo, namenjeno otrokom in mladostnikom, kakovostne razvedrilne vsebine za vse starostne skupine, produkcijo in predvajanje slovenskih avdiovizualnih del in audiovizualnih del neodvisnih producentov, itd. Navedeno pomeni, da se tudi razvedrilni televizijski program izvaja kot javna služba; obenem je iz istega razloga organ zavezan, da ves program oblikujejo tako, da bo v javnem interesu.

Navedbe organa, da proračun in prispevki ne zadoščajo za izvajanje javne službe, ne morejo spremeniti narave televizijskega programa oziroma dejstva, da gre *ex lege* za program, ki se izvaja v režimu javne službe. Četudi bi se televizijski program v celoti financiral iz tržne dejavnosti, bi se še vedno izvajal v režimu javne službe. Tretji odstavek 14. člena ZRTVS-1 organu izrecno nalaga, da dohodke iz tržne dejavnosti porabijo za izvajanje javne službe. Sicer pa je organ kot javni zavod na podlagi ZRTVS-1 dolžan izvajati javno službo, četudi jo v celoti financira iz tržne dejavnosti. Zato program nikakor ni tržna dejavnost in so trditve organa o tržnosti brez podlage. Način financiranja dejavnosti, ki se izvaja kot javna služba, namreč ne spremeni njene narave. Konstitutiven element dejavnosti, ki se izvaja kot javna služba, namreč ni v financiranju s strani proračuna, temveč v načinu izvajanja dejavnosti oziroma v dejstvu, da gre za dejavnost, ki se mora izvajati v javnem interesu.

Prav tako pa organ priznava, da dejavnost javne službe in tržna dejavnost nista vodeni ločeno, kot veleva zakon (četrti odstavek 14. člena ZRTVS-1), ampak sta vodeni pod isto računovodsko postavko, kar pomeni, da se tudi finančna sredstva prepletajo. V primeru nepreglednosti in prepletanja javnih in zasebnih sredstev prevlada interes javnosti nad porabo sredstev. Zahtevo po transparentnosti porabe javnega denarja je zato glede na tretji odstavek 6. člena ZDIJZ potrebno raztegniti tudi na sredstva iz tržne dejavnosti, če se porabijo za (so)financiranje javne službe, saj tudi poraba teh sredstev sodi v javno interesno sfero.

Pooblaščenec na tem mestu omenja še vlogo Programskega sveta, ki je vodilni organ zavoda, kar zadeva programsko politiko. V skladu s 16. členom ZRTVS-1 ter 11. in 12. členom Statuta javnega zavoda Radiotelevizija Slovenija (Uradni list RS, št. 106/06) je ena izmed nalog Programskega sveta, da na predlog generalnega direktorja sprejema programske standarde in programske zasnove v skladu z zakonom in zakonom, ki ureja področje medijev, ter z mednarodnimi akti in programske sheme. Pri svojem delu zastopa in varuje interese javnosti, tako da programsko politiko vodi na način, ki je v službi vseh prebivalcev Slovenije in ki v duhu vsebinske enakosti upošteva večino in avtohtoni narodni skupnosti, manjšine in skupine s posebnimi potrebami (načelo javnosti). Skladno s splošno sprejetimi standardi svobodne demokratične družbe, Ustavo RS ter zakonom o RTV Slovenija v svoji programski politiki nenehno skrbi za zagotavljanje in napredovanje ravni demokracije predvsem tako, da radijski in televizijski program v duhu pluralnosti kažeta širok obseg svetovnonazorsko raznovrstnih informacij, mnenj in razprav, ki se nanašajo na javne

zadeve (načelo pluralnosti). Pri uresničevanju svojih pristojnosti je programski svet zavezan načelu politične neodvisnosti javne RTV Slovenija tako v razmerju do države kot tudi drugih formalnih in neformalnih centrov politične moči (načelo neodvisnosti). Ob morebitnem nespoštovanju navedenih načel znotraj RTV in nedoslednem uresničevanju programskih standardov, programsko-produkcijskega načrta in drugih programskih obveznosti programski svet pisno opozori generalnega direktorja. Programski svet ne sme posegati v posamezne dele programa pred objavo in sprejemati odločitev ali stališč, ki so povezani z objavo delov programa. Posamezni programski deli morajo biti skladni s programskimi standardi in merili. Programski svet torej nadzira televizijski program in skrbi, da je program v skladu z določili zakona ter programskimi standardi in merili.

Na podlagi navedenih določil je organ v delu, ko izvaja javno službo, uporabnik javnih sredstev. Pojem javnih sredstev pa ne zajema zgolj proračunskih sredstev, pač pa tudi sredstva, ki jih izvajalec javne službe za izvajanje javne službe pridobi iz drugih virov, tj. prispevkov in tudi tržne dejavnosti (tretji odstavek 14. člena ZRTVS-1).

Pooblaščenec na tej podlagi ocenjuje, da se zahtevane informacije nanašajo na podatke o plačah oziroma honorarjih desetih najbolje plačanih voditeljev Televizije Slovenije, med njimi tudi Jonasa Žnidaršiča, kar pomeni, da gre za izplačila, vezana na izvajanje javne službe organa, ne pa za njegovo tržno dejavnost.

Podatki o plačah voditeljev organa kot informacija javnega značaja

Navedene informacije tako nedvomno izvirajo iz delovnega področja organa, saj se zahtevani podatki nanašajo na plače javnih uslužbencev, katerih položaj je specifičen, saj so vse plače v javnem sektorju javne. Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (Uradni list RS, št. 110/06, uradno prečiščeno besedilo, v nadaljevanju ZSPJS) namreč v 38. členu 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. Iz zadnjega odstavka 38. člena ZSPJS obenem izhaja, da so 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.

V skladu s 1. točko 2. člena ZSPJS javni sektor sestavljajo državni organi in samoupravne lokalne skupnosti, javne agencije, javni skladi, javni zavodi in javni gospodarski zavodi ter druge osebe javnega prava, ki so posredni uporabniki državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti. Javni uslužbenec pa je v skladu s 4. točko navedenega člena zaposleni, razen funkcionarja, ki sklene delovno razmerje v javnem sektorju iz 1. točke tega člena.

Pooblaščenec ugotavlja, da je plača sestavljena iz več delov: osnovna plača, del plače za delovno uspešnost in dodatki. Osnovna plača je tisti del plače, ki ga prejema javni uslužbenec ali funkcionar na posameznem delovnem mestu, nazivu ali funkciji za opravljeno delo v polnem delovnem času in za pričakovane rezultate dela v posameznem mesecu. V osnovni plači je všteto tudi napredovanje javnega uslužbenca ali funkcionarja (13. točka prvega odstavka 2. člen ZSPJS). Del plače za delovno uspešnost je tisti del plače, ki ga

lahko prejme javni uslužbenec in funkcionar za nadpovprečno uspešno opravljeno delo v določenem obdobju (14. točka prvega odstavka 2. člena ZSPJS). Dodatki so del plače javnega uslužbenca in funkcionarja za posebne pogoje, nevarnost in obremenitve, ki niso upoštevane pri vrednotenju zahtevnosti delovnega mesta, naziva ali funkcije (15. točka prvega odstavka 2. člena ZSPJS).

Glede dostopa do neto plače, ki ga zahteva prosilec, pa Pooblaščenec ocenjuje, da je neto plača bruto plača, zmanjšana za obračunane prispevke v breme delojemalca in akontacijo dohodnine. Podatki o prispevkih in davkih, ki se obračunavajo in plačujejo od bruto plače in bruto nadomestil plače za čas odsotnosti z dela, so javni. Stopnje prispevkov za obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje, obvezno zdravstveno zavarovanje, starševsko varstvo in za zaposlovanje so namreč določene z Zakonom o prispevkih za socialno varnost (Uradni list RS, št. 5/96, s spremembami in dopolnitvami) in se torej ne nanašajo na posamezno osebo, temveč na vse osebe, ki so zavezanci za plačevanje prispevkov iz tega naslova. Prav tako tudi osnova za davčno lestvico ni osebni podatek, ker se ne veže na posameznika, ampak na zakonsko določeno vsoto, ki predstavlja podlago za izračun dajatev in ostalih postavk.

Glede na navedeno sta torej javni tako bruto plača, ki je osnova za izračun prispevkov kot tudi neto plača, pod katero se razume čista plača, iz katere niso razvidno morebitni drugi neto osebni prejemki in povračila stroškov ter odtegljaji.

Podatki o honorarjih voditeljev organa kot informacija javnega značaja

Ker pa je prosilec zahteval tudi podatke o bruto honorarjih najbolje plačanih voditeljev TV Slovenije, ki pa niso nujno tudi zaposleni pri organu, je potrebno posebej presojati, ali honorarji predstavljajo informacijo javnega značaja oziroma, ali so zaščiteni kot katera izmed izjem, npr. poslovna skrivnost ali osebni podatek. Pooblaščenec ugotavlja, da honorarji nedvomno predstavljajo informacijo javnega značaja, saj se nanašajo na voditelje razvedrilnih oddaj; same razvedrilne oddaje pa glede na zgoraj navedeno *ex lege* predstavljajo javno službo in s tem izvirajo iz delovnega področja organa.

Organ je zahtevo prosilca zavrnil le z obrazložitvijo, da se zahteva ne nanaša na informacijo javnega značaja. Iz tega razloga je Pooblaščenec za razjasnitev dejanskega stanja na ogledu postavil vprašanje glede razlogov za zavrnitev zahteve prosilca. Organ je pojasnil, da je osnova za zavrnitev zahteve poslovna skrivnost. Na tej podlagi je Pooblaščenec v nadaljevanju presojal, ali so ti podatki zaščiteni kot poslovna skrivnost in obenem, ali obstaja kakšna od izjem od prostega dostopa do zahtevanih informacij, saj prvi odstavek 6. člena ZDIJZ taksativno določa enajst izjem, ko lahko organ prosilcu zavrne dostop do zahtevane informacije, med drugim tudi, ko gre na primer za podatek, ki je opredeljen kot poslovna skrivnost po zakonu, ki ureja gospodarske družbe, ali ko gre za osebni podatek, katerega razkritje bi pomenilo kršitev varstva osebnih podatkov v skladu z zakonom, ki ureja varstvo osebnih podatkov. Takšen preizkus nalaga Pooblaščencu drugi odstavek 247. člena ZUP, po katerem mora pritožbeni organ po uradni dolžnosti preizkusiti, ali ni prišlo v postopku na prvi stopnji do bistvenih kršitev postopka in ali ni bil prekršen materialni zakon.

4. Poslovna skrivnost kot izjema od prostega dostopa in položaj stranskih udeležencev

Organ lahko zavrne dostop do zahtevane informacije, če je podana katera izmed zakonsko določenih izjem, opredeljenih v prvem odstavku 6. člena ZDIJZ. Pri ogledu *in camera* je organ natančneje pojasnil razloge za zavrnitev zahteve prosilca in sicer, da podatki o desetih trenutno najbolje plačanih voditeljev na TVS predstavljajo poslovno skrivnost v skladu z določili Zakona o gospodarskih družbah (Uradni list RS št. 42/06 - uradno prečiščeno besedilo, 26/2007-ZSDU-B in 33/2007-ZSReg-B, v nadaljevanju ZGD). Prav tako je iz posredovane praske tujih držav razvidno, da je lahko razlog za zavrnitev zahteve za dostop do tovrstnih podatkov tako v Avstriji kot na Nizozemskem le poslovna skrivnost. Organ torej zatrjuje, da zahtevani podatki predstavljajo poslovno skrivnost in se sklicuje na obstoj izjeme po 2. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ.

Področna zakonodaja, ki ureja osebe javnega prava, in sicer ZZ in ZRTVS-1, sicer nikjer izrecno ne definira in ne ureja poslovne skrivnosti. Iz ZRTVS-1 zgolj implicitno izhaja, da ima lahko organ podatke, ki jih je treba varovati kot poslovno skrivnosti, saj drugi odstavek 28. člena zakona zahteva, da je javnost sej Programskega sveta izključena, kadar gre za obravnavo poslovnih skrivnosti ali druge razloge, ki jih za zaprtje seje pred javnostjo določata zakon ali statut. Analogno je Pooblaščenec tako ocenil, da sme tudi organ v določenem delu svoje dejavnosti imeti in varovati svoje poslovne skrivnosti. Ker pa je organ javni zavod in izvajalec javne službe, mora biti pri določanju poslovne skrivnosti zelo restriktiven. Gre namreč za osebo javnega prava, kar pomeni, da mora biti njeno delovanje v osnovi transparentno. Zgolj izjemoma, ko oseba javnega prava deluje na trgu in podatek pomeni za osebo javnega prava konkurenčno prednost oz. bi lahko vplival na njen tržni konkurenčni položaj in s tem ogrozil njeno javnopravno poslanstvo, lahko oseba javnega prava takšen podatek označi za poslovno skrivnost. Pri tem pa je treba izhajati iz načelnega stališča, da je organ kot tak zavezan k preglednemu poslovanju in da njegov položaj ni primerljiv s pravnimi osebami, ki delujejo po ZGD. Slednje namreč delujejo z namenom pridobivanja dobička in povečevanja dohodka v korist vsakokratnih lastnikov in družbe kot take, med tem ko mora organ delovati v javnem interesu in porabljati javna sredstva zgolj v namen izvajanja javne službe.

39. člen ZGD v prvem odstavku določa, da se za poslovno skrivnost štejejo podatki, za katere tako določi družba s pisnim sklepom (subjektivni kriterij). Nadalje drugi odstavek 39. člena ZGD določa, da se za poslovno skrivnost štejejo tudi podatki, za katere je očitno, da bi družbi nastala občutna škoda, če bi zanje izvedela nepooblaščena oseba (objektivni kriterij). Iz tretjega odstavka 39. člena ZGD obenem izhaja, da se za poslovno skrivnost ne morejo določiti podatki, ki so po zakonu javni ali podatki o kršitvi zakona ali dobrih poslovnih običajev.

ZGD tako loči dva kriterija, subjektivnega in objektivnega, glede na to, na kakšni podlagi je prepovedano razkritje poslovne skrivnosti. Subjektivni kriterij se odraža v tem, da upravičenec sam s svojim aktom in s svojo voljo označi podatek kot zaupen in prepove njegovo neupravičeno sporočanje. Po tem kriteriju ni pomembno vprašanje, kakšen pomen imajo zaupni podatki za podjetje. Nosilec lahko kot poslovno skrivnost določi tudi morebitne manj pomembne podatke, saj je določitev prepuščena njemu samemu. Za izpolnitev tega

kriterija pa mora biti podana izrecna odredba o tem, kateri podatki se štejejo za poslovno skrivnost. Ta odredba je lahko dana v splošnem aktu (npr. v pravilniku o poslovni skrivnosti), lahko pa je tudi posamična. Zaradi določnosti in preprečevanja nejasnosti mora biti odredba pisna, z njo pa morajo biti seznanjene osebe, ki so dolžne podatek varovati (komentar ZGD k prvemu odstavku 39. člena). S pisnim sklepom mora družba določiti tudi način varovanja poslovne skrivnosti in odgovornost oseb, ki so dolžne varovati poslovno skrivnost (prvi odstavek 40. člena ZGD).

Podatki, ki pa niso označeni kot zaupni po prvem odstavku 39. člena ZGD, lahko uživajo varstvo le ob predpostavkah iz drugega odstavka 39. člena ZGD, kjer je opredeljen objektivni kriterij za določanje poslovne skrivnosti. V tem primeru ni potrebno, da bi bila poslovna skrivnost v kakršnemkoli aktu izrecno navedena, ampak je odločilna sama vsebina podatka. Zato je po tem kriteriju nujno, da je potreba po varstvu »očitna«. To pomeni, da je ali bi lahko bilo vsakemu povprečnemu pripadniku podjetja (družbeniki, delavci, člani organov) in tudi drugim osebam jasno, da mora biti podatek zaupen že po svoji vsebini. Zakon pa dodaja še negativno določitev; z izdajo podatka bi nastala občutna škoda (škodni test).

Ker organ dokumentov, iz katerih izhaja odgovor na zahtevo prosilca, ni za poslovno skrivnost določil s pisnimi sklepi v skladu s prvim odstavkom 39. člena ZGD, je potrebno dokumente presojati po določilu drugega odstavka 39. člena ZGD.

Pooblaščenec ugotavlja, da je organ zgolj na splošno in pavšalno navajal, da je dolžan kot poslovno skrivnost varovati podatke o izplačilih za voditelje, ne da bi se pri tem konkretno opredelil do 39. člen ZGD oziroma, da bi določno obrazložil, na podlagi katere določbe 39. člena ZGD je potrebno šteti podatke, ki jih prosilec zahteva, za poslovno skrivnost. Na ogledu *in camera* je g. Jože Možina pojasnil, da v svetu ne pozna primera, ko bi nacionalna TV razkrila tovrstne podatke, ter da bi razkritje honorarjev poslabšalo pogajalske pozicije in nemir znotraj hiše. Prav tako pa bi bil po njihovem prepričanju z razkritjem tovrstnih informacij zlorabljen institut Pooblaščenca, za ostre poslovne interese konkurence, komercialne TV proti javni TV. V dopisu z dne 25. 04. 2007 je organ še navedel, da bi objava teh podatkov vplivala na možnost, da bi organ pridobival dobre voditelje in bil konkurenčen na trgu. Prav tako je organ posredoval tujo prakso v tovrstnih zadevah.

Glede navedb organa Pooblaščenec ocenjuje, da mora biti organ sposoben ustrezno in s trdnimi ter konkretnimi argumenti obrazložiti podlago za določitev plače ali honorarja posameznega zaposlenega ali sodelavca. Višina dohodka je namreč delno odvisna tudi od pogajalskih sposobnosti posameznika, na kar pa njihova objava ne more vplivati. Posameznik se prostovoljno odloči za sodelovanje z organom, ki je javni zavod, in pri tem z vidika dostopa do informacij javnega značaja niti ni odločilno, ali gre za sodelovanje na podlagi pogodbe o zaposlitvi ali civilne pogodbe. Iz tega izhaja, da mora predvideti možnost, da bosta njegova plača ali honorar prosto dostopna in da obstaja verjetnost, da bosta tudi javno objavljena. Prav tako Pooblaščenec ne more potrditi vzročne povezave med objavo zahtevanih podatkov in možnostjo organa, da pridobiva dobre voditelje in da je konkurenčen na trgu. Višina plače oziroma honorarja pri pridobivanju kadrov namreč predstavlja zgolj enega od vidikov konkurenčnega položaja organa, ki pa glede na to, da gre za izvajalca

javne službe, ne more biti odločilen. Organ kot izvajalec javne službe se namreč od drugih podjetij oziroma gospodarskih družb, ki ustvarjajo radijski in televizijski program, razlikuje predvsem po tem, da mora oblikovati takšen razvedrilni program, ki zadosti zahtevam iz ZRTVS-1, predvsem zahtevam po kvaliteti programa. V skladu s 3. čl. ZRTVS-1 mora namreč organ ustvarjati kakovostne razvedrilne vsebine za vse starostne skupine, zato je javni interes na tem področju izrazito poudarjen; prav ta zahteva pa lahko predstavlja konkurenčno prednost organa pri pridobivanju ustreznih kadrov. Iz tega razloga je napačno stališče organa, da je edini in odločilni kriterij pri pridobivanju kadrov pri organu višina honorarja oziroma plače. Prav tako je nepravilna ocena, da bi lahko ti podatki ogrozili konkurenčni položaj organa. Višina honorarjev oziroma plač glede na naravo in dejavnost organa ne more predstavljati njegove konkurenčne prednosti. Iz tega razloga podatek o višini plač oziroma honorarjev, ki jih izplačuje organ, ne more ogroziti njegovega konkurenčnega položaja do te mere, da bi lahko ta podatek predstavljal poslovno skrivnost organa.

Hkrati pa Pooblaščenec opozarja, da tuja praksa ni relevantna in neposredno uporabljiva v obravnavanem primeru, saj je potrebno v upravnih zadevah voditi postopek po zakonsko predpisanem postopku (formalna zakonitost) in odločiti o pravici ali obveznosti v obsegu pravic in obveznosti, ki jih določajo materialni predpisi (materialna zakonitost), ki veljajo v Republiki Sloveniji. Kljub temu Pooblaščenec izrecno zavrača navedbe g. Jožeta Možine, da v svetu ne pozna primera, ko bi nacionalna TV razkrila tovrstne podatke, saj se odločitvi Informacijskega pooblaščenca Velike Britanije št. FS50102474 z dne 11. 12. 2006 in št. FS50105262 z dne 27. 03. 2007 nanašata ravno na BBC ter na razkritje tovrstnih ali podobnih podatkov.

Po pregledu vseh zahtevanih dokumentov Pooblaščenec ugotavlja, da ti ne vsebujejo podatkov, ki bi prestali škodni test poslovne skrivnosti, kot ga določa drugi odstavek 39. člena ZGD. Pooblaščenec je namreč podrobno pregledal samo vsebino zahtevanih dokumentov in ugotavlja, da ne vsebujejo nobenega podatka, katerega razkritje bi škodilo konkurenčnemu položaju organa glede na to, da gre za razkrivanje finančnega poslovanja javnega zavoda, ki je kot tak po svoji naravi zavezan k transparentnemu delovanju in učinkoviti rabi javnih sredstev. Pooblaščenec tako zaključuje, da z razkritjem podatkov iz zahtevanih dokumentov organu nikakor ne bi nastala občutna škoda. Četudi bi zanje izvedela javnost, s tem ne bi bile ogrožena konkurenčna prednost organa, zaradi česar podatki v zahtevanih dokumentih ne morejo biti varovani kot poslovna skrivnost v smislu drugega odstavka 39. člena ZGD.

Glede na stališče ZGD s komentarjem (str. 194) so predmet poslovne skrivnosti lahko samo podatki, ki pomenijo konkurenčno prednost podjetja, ne pa tudi podatki, ki ne vplivajo na tržni konkurenčni položaj oziroma podatki, ki so po zakonu javni ali podatki o kršitvah zakona ali dobrih poslovnih običajev. Kot izhaja iz ureditve poslovne skrivnosti v ZGD, Pooblaščenec meni, da je za ugotovitev, ali določen podatek pomeni poslovno skrivnost, nujno, da se v postopku odločanja o zahtevi za dostop do informacij javnega značaja po uradni dolžnosti poskrbi, da se postopka udeležijo vsi tisti, na katerih pravice ali pravne koristi bi lahko vplivale odločitve organa. V postopku dostopa do informacij javnega značaja se namreč na podlagi pisne zahteve subsidiarno uporabljajo določbe ZUP (drugi odstavek 15. člena ZDIJZ). V postopek je torej potrebno pritegniti vse tiste subjekte, katerih pravice ali pravne

koristi bi pri odločanju o zahtevi za dostop do informacij javnega značaja utegnile biti prizadete in jim omogočiti udeležbo v postopku. Stranski udeleženec je tisti procesni udeleženec v upravnem postopku, ki predstavlja tretjega v razmerju do organa in prosilca. Stranski udeleženec ima pravico udeleževati se postopka, ker izkaže pravni interes. Pravni interes izkaže oseba, ki zatrjuje, da vstopa v postopek zaradi varstva svojih pravnih koristi. Pravna korist pa je neposredna (med trajanje upravnega postopka že obstoječa), na zakon ali drug predpis oprta osebna korist. Pri pravnem interesu oz. pravni koristi stranskega udeleženca ne gre za splošno (javno) korist, temveč za osebno korist, ki je neposredna in pravna. Korist je osebna, če se nanaša neposredno na osebo, ki jo uveljavlja, in neposredna, če gre za sedanjo korist v upravnem postopku, ki obstaja v trenutku odločanja, ne pa za morebitno ali bodočo korist. Korist je pravna, če je oprta na zakon ali drug zakoniti predpis. Med stranskim udeležencem in konkretno upravno zadevo mora obstajati določeno razmerje, ki ga vzpostavlja materialno pravo. Glede na navedeno Pooblaščenec ugotavlja, da je v zadevnem primeru obstajala obveznost, da se v postopek kot stranskega udeleženca povabi družbo URBANO PLEME d.o.o., Antolčičeva 8, 2000 Maribor, da se izreče in predloži dokaze za uveljavljanje poslovnih skrivnosti, v primeru Pogodbe o poslovnem sodelovanju, sklenjene med njo in organom. Po naravi stvari ima namreč poslovno skrivnost zgolj gospodarska družba oziroma pravna oseba, ki deluje na trgu, ne pa posamezniki kot fizične osebe. Na tem mestu Pooblaščenec izrecno poudarja, da v obravnavanem primeru ni razloga, da bi morali v postopek kot stranske udeležence pozvati fizične osebe, zaradi zaščite svoje pravice do varstva osebnih podatkov. Stranski udeleženec je kot že navedeno samo tisti, ki varuje kakšno svojo pravico ali pravni interes v upravni zadevi. »Obstajati mora torej določeno razmerje stranskega udeleženca do upravne zadeve, to razmerje pa ureja materialni predpis, iz katerega izhaja, ali ima kdo kakšno pravico ali pravni interes v upravni zadevi, o kateri se odloča v upravnem postopku (npr. lastnik oziroma imetnik pravice uporabe sosednjega zemljišča je pri izdaji gradbenega dovoljenja praviloma upravičeno zainteresiran, da nova gradnja ne bo prizadejala njegove pravice oziroma koristi…)« (dr. Vilko Androjna, dr. Erik Kerševan: Upravno procesno pravo, GV založba, Ljubljana, 2006, str. 164). Pri fizičnih osebah, prejemnikih honorarja, takšnega materialnopravnega predpisa, ki bi nakazoval razmerje do upravne zadeve dostopa do informacij javnega značaja, ni mogoče zaslediti. Na samo odločitev o upravni zadevi tudi stranke, čigar osebna imena se pojavljajo v zahtevanem dokumentu, ne bi mogle vplivati. V temelju gre namreč za pravno, ne pa dejansko vprašanje.

Na tej podlagi je Pooblaščenec z dopisom št. 0900-38/2007/3, z dne 05. 04. 2007 pozval družbo URBANO PLEME d.o.o., Antoličičeva ulica 8, 2000 Maribor, naj se vključi v pritožbeni postopek kot stranski udeleženec ter se naj v roku 8 dni pisno opredeli glede vprašanj:

- Ali »Pogodba o poslovnem sodelovanju« sklenjena z organom, za njih v celoti ali delno predstavlja poslovno skrivnost po določilu drugega odstavka 39. člena ZGD in s tem izjemo od prostega dostopa do informacij javnega značaja po določilu 2. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ? V kolikor predstavlja poslovno skrivnost le delno, Pooblaščenec prosi, da se opredelijo, v katerem delu in navedejo razloge za delni dostop?
- Kakšna škoda bi nastala v primeru razkritja podatka, za katerega URBANO PLEME d.o.o. ocenjuje, da gre za poslovno skrivnost po drugem odstavku 39. člena ZGD?

Pooblaščenec je prosil, da čim bolj konkretizirajo škodo, ki bi nastala kot posledica morebitnega razkritja nepooblaščeni osebi.

Družba URBANO PLEME d.o.o. se na poziv ni odzvala, čeprav je iz vročilnice razvidno, da je poziv prejela dne 06. 04. 2007. Iz dejanja oziroma pasivnosti družbe URBANO PLEME d.o.o. na poziv Pooblaščenca izhaja, da družba URBANO PLEME d.o.o. ni dokazala, da so informacije iz zahtevane pogodbe varovane kot poslovna skrivnost. Po pregledu vsebine pogodbe Pooblaščenec ocenjuje, da tudi iz same vsebine pogodbe ne izhaja, da so posamični podatki oziroma določbe te pogodbe takšne narave, da bi lahko pomenile poslovno skrivnost v smislu drugega odstavka 39. člena ZGD. Pooblaščenec tako zaključuje, da z razkritjem podatkov iz navedene pogodbe, ne organu, ne sopogodbeniku nikakor ne bi nastala občutna škoda, če bi zanje izvedela javnost, zaradi česar podatki v Pogodbi o poslovnem sodelovanju ne morejo biti varovani kot poslovna skrivnost v smislu drugega odstavka 39. člena ZGD. Prav tako pa gre za razkritje finančnega poslovanja javnega zavoda, ki je kot tak po svoji naravi zavezan k transparentnemu delovanju in učinkoviti rabi javnih sredstev.

Pri tem Pooblaščenec ugotavlja, da gre v primeru pogodbe o poslovnem sodelovanju z družbo URBANO PLEME d.o.o. za pravno osebo, vendar je iz vsebine pogodbe (drugega odstavka 2. člena) razvidno, da lahko dela po tej pogodbi zagotovi zgolj določena fizična oseba, tj. pooblaščeni delavec izvajalca in da se torej ta honorar *de facto* nanaša na dela, ki jih mora opraviti neposredno določena fizična oseba, kar pomeni, da je ta oseba tudi dejanski prejemnik honorarja.

Kot navedeno že zgoraj, podatki, ki jih je zahteval prosilec, niso nikjer označeni z oznako poslovna skrivnost v skladu z določilom prvega odstavka 39. člena ZGD, niti to ne izhaja iz vsebine dokumentov, iz katerih izhajajo zahtevani podatki, zato Pooblaščenec ugotavlja, da ne obstajajo razlogi za izjemo od dostopa do informacij javnega značaja na podlagi 2. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ.

Pooblaščenec še ugotavlja, da je v navedenem primeru treba upoštevati tudi 1. alinejo tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ, po kateri se ne glede na določbo prvega odstavka (kjer je opredeljenih 11 izjem, zaradi katerih se dostop do informacije zavrne), dostop do 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. in 5. do 8. točke prvega odstavka, ter v primerih, ko zakon, ki ureja javne finance ali zakon, ki ureja javna naročila, določata drugače. V obravnavanem primeru gre namreč za porabo javnih sredstev, ki jih organ nameni za izvajanje javne službe določene v ZRTVS-1. Ker gre za porabo javnih sredstev, je po oceni Pooblaščenca, že na podlagi zgoraj navedene 1. alineje tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ, potreba po transparentnosti celotnega delovanja organa zagotovo podana. Javnost je namreč zagotovo upravičena vedeti, kako in zakaj se porabljajo javna sredstva, hkrati pa je pomemben tudi nadzorni element, ki se kaže v nadzoru nad porabo javnih sredstev. Ta element se na podlagi tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ odraža tako v prosti dostopnosti višine porabe kot tudi pri razkritju prejemnika javnih sredstev.

5. Osebni podatek kot izjema po 3. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ

Kot že navedeno, je prosilec zahteval podatke o plačah oziroma honorarjih desetih najbolje plačanih voditeljev Televizije Slovenije, med njimi tudi Jonasa Žnidaršiča.

Podatek o izplačani plači ali honorarju predstavlja podatek o zaslužku prejemnika plače ali honorarja in kot tak v osnovi izpolnjuje merila za osebni podatek po Zakonu o varstvu osebnih podatkov (Uradni list RS, št. 86/04, 113/05 in 51/07 – ZUstS-A in 67/07; v nadaljevanju ZVOP-1). Razkritje takšnega podatka bi torej lahko pomenilo kršitev ZVOP-1, kar pomeni, da je podana izjema od dostopa iz 3. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ. Pooblaščenec na tem mestu ponovno opozarja na določbo 1. alineje tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ in ocenjuje, da gre pri izplačilih plač za informacije, povezane z opravljanjem delovnega razmerja javnega uslužbenca, pri izplačilih honorarjev pa za podatek o porabi javnih sredstev, kot navedeno že zgoraj. Ker ZDIJZ ne vsebuje definicije javnih sredstev, se je Pooblaščenec pri opredelitvi pojma javnih sredstev oprl na določbe Zakona o računskem sodišču (Uradni list RS, št. 11/01 in 20/06-ZNOJF-1, v nadaljevanju ZRacS-1). ZRacS-1 namreč v prvem odstavku 20. člena določa, da Računsko sodišče revidira poslovanje uporabnikov javnih sredstev, iz petega odstavka istega člena, ki določa, kdo so uporabniki javnih sredstev po ZRacS-1, pa je moč razbrati, katera sredstva predstavljajo javna sredstva. Peti odstavek 20. člena ZRacS-1 določa, da je po ZRacS-1 uporabnik javnih sredstev:

1. pravna oseba javnega prava ali njena enota;
2. pravna oseba zasebnega prava, če zanjo velja vsaj eno od naslednjega:
- da je prejela pomoč iz proračuna Evropske unije, državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti;
- da izvaja javno službo ali zagotavlja javne dobrine na podlagi koncesije;
- da je gospodarska družba, banka ali zavarovalnica, v kateri imata država in lokalna skupnost večinski delež;
3. fizična oseba, če zanjo velja vsaj eno od naslednjega:
- prejela pomoč iz proračuna Evropske unije, državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti;
- da izvaja javno službo ali zagotavlja javne dobrine na podlagi koncesije.

Iz navedene določbe ZRacS-1 izhaja, da spada med uporabnike javnih sredstev vsaka oseba (pravna ali fizična), če izvaja javno službo ali zagotavlja javne dobrine na podlagi koncesije. Kot je bilo že pojasnjeno, je organ javni zavod posebnega kulturnega in nacionalnega pomena, katerega ustanovitelj je Republika Slovenija, ki prav tako zagotavlja primerno financiranje za izvajanje javne službe. Organ pridobiva sredstva za izvajanje svojih dejavnosti iz plačil prispevka za programe RTV Slovenija; iz tržnih dejavnosti; iz sredstev državnega proračuna ter iz sponzoriranja in drugih virov skladno z zakonom in statutom.

Na podlagi obsega javne službe organa Pooblaščenec ugotavlja, da je organ v delu, ko izvaja javno službo, uporabnik javnih sredstev. Iz določbe petega odstavka 20. člena ZRacS-1 izhaja logičen sklep, da pojem javnih sredstev ne zajema zgolj proračunskih sredstev, pač pa tudi sredstva, ki jih izvajalec javne službe za izvajanje javne službe pridobi iz drugih virov, tj. prispevkov in tudi tržne dejavnosti (tretji odstavek 14. člena ZRTVS-1). Do istega zaključka

pridemo tako z jezikovno razlago, kot tudi z logično razlago (*argumentum a contrario*) 1. alineje tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ. Zakonodajalec je namreč zapisal, da se dostop do informacije dovoli, če gre za porabo javnih sredstev in ne, da se dostop dovoli, če gre (zgolj) za porabo proračunskih sredstev. Če bi zakonodajalec želel določiti dostop zgolj do tistih informacij, ki so vezana na porabo proračunskih sredstev, bi to nedvomno izrecno zapisal. Zaradi tega je po oceni Pooblaščenca potrebno pojem javna sredstva iz 1. alineje tretjega odstavka 6. člena razumeti širše, in ga nikakor ne enačiti s pojmom proračunska sredstva. Hkrati pa že tretji odstavek 14. člena ZRTVS-1 organu izrecno nalaga, da dohodke iz tržne dejavnosti porabi za izvajanje javne službe.

Pooblaščenec ugotavlja, da gre za situacijo iz 1. alineje tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ, zato tudi obstoj izjeme po 3. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ zahtevanih informacij ne more zadržati pred prostim dostopom.

Pooblaščenec je ob pregledu zahtevanih dokumentov ugotovil tudi, da poleg osebnega imena vsebujejo tudi druge osebne podatke (enotna matična številka občana, delovna doba, naslov stalnega prebivališča itd.). Glede na predhodno predstavljene ugotovitve in zakonska določila pa je Pooblaščenec hkrati ugotovil, da podatki v zahtevanih dokumentih, kot so enotna matična številka občana, delovna doba, naslov stalnega prebivališča itd., niso javni oziroma niso prosto dostopni oziroma pomenijo izjemo v skladu s 3. točko prvega odstavka 6. člena ZDIJZ. Ti podatki morajo ostati varovani v skladu z načelom sorazmernosti obdelave osebnih podatkov (3. člen ZVOP-1), ker niso nujno potrebni za uresničevanje načela javnosti. Našteti podatki zato po svoji vsebini niso informacija javnega značaja, pač pa so izjema od prosto dostopnih informacij. Na podlagi navedenega je Pooblaščenec zaključil, da mora organ na zahtevanih dokumentih v skladu s pravilom delnega dostopa, ki ga določa 7. člen ZDIJZ, izbrisati podatke, kot je to določeno v točki 7. te obrazložitve.

6. Javnost porabe javnih sredstev

Ne glede na to, da gre pri podatkih o izplačilih plač in honorarjev voditeljev za podatke o porabi javnih sredstev in je potrebno dostop do zahtevane informacije razkriti že na podlagi 1. alineje tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ, pa je Pooblaščenec podredno izvedel tudi tako imenovani test javnega interesa. Omenjeni test je opredeljen v drugem odstavku 6. člena ZDIJZ, po katerem se ne glede na določbe prvega odstavka 6. člena ZDIJZ (ki določa 11 izjem od prostega dostopa) dostop do zahtevane informacije dovoli, če je javni interes glede razkritja močnejši od javnega interesa ali interesa drugih oseb za omejitev dostopa do zahtevane informacije, razen v naslednjih primerih:
- za podatke, ki so v skladu z zakonom, ki ureja tajne podatke, označeni z najvišjima dvema stopnjama tajnosti;
- za podatke, ki vsebujejo ali so pripravljeni na podlagi tajnih podatkov tuje države ali mednarodne organizacije, s katero ima Republika Slovenija sklenjeno mednarodno pogodbo v zvezi z izmenjavo ali posredovanjem tajnih podatkov;
- za podatke, ki vsebujejo ali so pripravljeni na podlagi davčnih podatkov, ki jih organom v Republiki Sloveniji posreduje organ tuje države;

- za podatke iz 4. točke prvega odstavka tega člena, razen če je davčni postopek že pravnomočno končan oziroma je zavezanec za davek obveznost ugotovil v obračunu davka in ga ni plačal v predpisanem roku;
- za podatke iz 5. točke prvega odstavka.

Z uvedbo testa javnega interesa v ZDIJZ se je Republika Slovenija pridružila tistim demokratičnim državam, ki, kadar gre za javni interes, tudi zakonsko določene izjeme od dostopa do informacij javnega značaja obravnavajo s pridržkom. Ta test namreč odpira širok manevrski prostor za razkrivanje informacij, ki bi sicer, glede na zakonsko določene izjeme, morale ostati zaprte. Gre za test tehtanja. Bistvo te presoje je v možnosti relativizacije določene izjeme, ki pa mora biti omejena zgolj na tiste primere, ko je interes javnosti za razkritje določene izjeme močnejši od interesa, zaradi katerega je določena informacija zavarovana kot izjema. Pri uporabi testa prevladujočega interesa javnosti je potrebno presoditi tudi, ali je interes javnosti za razkritje informacije javnega značaja lahko močnejši od potencialno storjene škode, ki bi nastala z razkritjem informacije. V teoriji se poudarja, da ga je potrebno uporabljati z veliko mero previdnosti in skrbnosti, saj test interesa javnosti zahteva bistveno večjo kakovost odločanja v obliki tehtanja posameznih nasprotujočih si pravic oziroma interesov. Test interesa javnosti zato pomeni izjemo od izjem, ki se mora uporabljati zelo premišljeno in zgolj takrat, ko bi s pomočjo tega testa odkrili nekaj, kar bi pripomoglo k širši razpravi in razumevanju nečesa pomembnega za širšo javnost.

Pri testu interesa javnosti gre za tehtanje, pri katerem je potrebno presoditi, kdaj prevlada pravica javnosti vedeti nad kakšno drugo pravico oziroma izjemo iz ZDIJZ in s tem ugotoviti, ali bo v konkretnem primeru javnemu interesu bolj zadoščeno z razkritjem ali z nerazkritjem informacije. Javni interes za razkritje je na primer močan v situacijah, ki se navezujejo na pridobivanje ali porabo javnih sredstev, javno varnost, javno zdravje, odgovornost in transparentnost odločanja, ki sprožijo javno ali parlamentarno razpravo ipd.

Pooblaščenec ocenjuje, da je v konkretnem primeru javni interes glede razkritja podatkov o izplačilih plač in honorarjev za opravljeno delo voditeljev močnejši od javnega interesa oziroma interesa drugih oseb za omejitev dostopa. V javnem interesu je namreč, da izvajalec javne službe na področju posebnega kulturnega in nacionalnega pomena svoje delo opravlja dobro, profesionalno, predvsem pa strokovno. V javnem interesu pa je tudi transparentnost porabe sredstev, ki jih izvajalec javne službe pridobi s prispevki za programe RTV Slovenije in državnega proračuna za izvajanje javne službe, kar pomeni, da je v interesu javnosti vedeti, komu konkretno (voditeljem, novinarjem in urednikom) je organ zaupal udeležbo pri ustvarjanju in pripravljanju TV programov, ki morajo zadostiti načelom iz 5. člena ZRTVS-1, ter koliko je voditelju ali novinarju (bodisi zaposlenemu pri organu, bodisi zunanjemu sodelavcu) za opravljeno delo plačal. Potrebno je namreč opozoriti tudi na določbo tretjega odstavka 14. člena ZRTVS-1, ki je izvedbeno določilo drugega odstavka 48. člena ZZ, po katerem sme zavod uporabiti presežek prihodkov nad odhodki le za opravljanje in razvoj dejavnosti, če ni z aktom o ustanovitvi drugače določeno. Gre za določbo, ki odraža neprofitno oziroma nepridobitno statusno naravnanost zavodov in s tem tudi organa kot zavoda. Kot je bilo že pojasnjeno, predstavljajo sredstva, ki jih organ pridobi iz prispevkov in delno tudi tržne dejavnosti, plačilo javne službe, kot taka pa predstavljajo prihodek zavoda. Na tem mestu je potrebno opozoriti, da ZDIJZ pomeni izvajanje pravice dostopa do informacij

javnega značaja, ki služi trem funkcijam: demokratični, nadzorni in gospodarski, pri čemer je v konkretni zadevi osrednjega pomena druga funkcija. Funkcija nadzora omogoča državljanom nadzor nad delom javne uprave, nad pravilnostjo dela javnih oblasti ter nad porabo javnega denarja, kar preprečuje slabo upravljanje, zlorabo oblasti in korupcijo. Prav funkcija nadzora javnosti je značilnost temeljne človekove pravice dostopa do javnih informacij. Za enega od razlogov za uveljavitev te pravice namreč v teoriji zasledimo politični nadzor s strani javnosti (več v doktorski disertaciji Urške Prepeluh, str. 21). V tej zadevi je prišla še posebej do izraza funkcija nadzora nad porabo javnih sredstev. Ta pravica namreč omogoča splošni nadzor javnosti nad delom uprave in širšega javnega sektorja, kamor sodi tudi organ in s tem pospešuje zavedanje odgovornosti vseh, ki upravljajo z javnim denarjem in izvajajo javne službe ali javna pooblastila, ki so jim bila podeljena s strani države. Javnost namreč lahko le s pomočjo načel, ki jih pozna pravo dostopa do javnih informacij, preveri pravilnost odločitev organov ter spoštovanje pravnih in drugih pravil ter preprečuje zlorabe in korupcijo.

7. Način izvršitve

Na podlagi navedenega Pooblaščenec ugotavlja, da so javni:
- celotni bruto honorarji sodelavcev organa,
- celotna bruto plača, ki je osnova za izračun prispevkov ter
- neto plača.

Na tem mestu je potrebno izrecno opozoriti, da se pod neto plača razume samo neto plača, iz katere niso razvidni tudi neto drugi osebni prejemki in povračila stroškov ter odtegljaji.

Ker torej dokumenti, iz katerih izhajajo zahtevani podatki, vsebujejo še druge podatke, vezane na ime oziroma voditelja, Pooblaščenec opozarja na določilo 7. člena ZDIJZ, ki ureja institut delnega dostopa. 7. člen tako določa, če dokument ali njegov del le delno vsebuje informacije iz 6. člena in jih je mogoče izločiti iz dokumenta, ne da bi to ogrozilo njegovo zaupnost, pooblaščena oseba organa izloči te informacije iz dokumenta ter seznani prosilca z vsebino preostalega dela dokumenta. V primeru obstoja varovanih osebnih podatkov (rojstni datum, izobrazba, EMŠO, domači naslov,…) je organ torej dolžan v skladu z načelom sorazmernosti iz 3. člena ZVOP-1, ki določa, da morajo biti osebni podatki, ki se obdelujejo, ustrezni in po obsegu primerni glede na namene, za katere se zbirajo in nadalje obdelujejo, omogočiti (le) delni dostop (7. člen ZDIJZ) in zahtevo zavrniti v delih, ki predstavljajo pri fizični osebi varovani osebni podatek, katerega razkritje bi pomenilo kršitev varstva osebnih podatkov v skladu z ZVOP-1. Ob tem mora organ omogočiti vpogled v zahtevano informacijo javnega značaja v skladu z 21. členom Uredbe o posredovanju in ponovni uporabi informacij javnega značaja (Uradni list RS št. 76/05, v nadaljevanju Uredba). Uredba določa, če dokument ali njegov del le delno vsebuje informacije iz 6. člena ZDIJZ, se šteje, da jih je mogoče izločiti iz dokumenta, ne da bi to ogrozilo njegovo zaupnost, če jih je mogoče:
1. na kopiji fizično odstraniti, prečrtati, trajno prekriti ali drugače napraviti nedostopne, če gre za dokument v fizični obliki;
2. na kopiji zbrisati, kodirati, blokirati, omejiti oziroma drugače napraviti nedostopne, če gre za dokument v elektronski obliki (prvi odstavek).

Ne glede na določbe prejšnjega odstavka se šteje, da informacije iz dokumenta ni mogoče izločiti, če bi bilo tako izločeno informacijo mogoče razbrati iz drugih informacij v dokumentu (drugi odstavek).

Na podlagi navedenega je Pooblaščenec odločil, da mora organ v dokumentih, ki jih je Pooblaščencu izročil na ogledu *in camera* dne 04. 04. 2007 izbrisati sledeče podatke:
- v Pogodbi o izvedbi avtorskega dela pri produkciji TV oddaje z delovnim naslovom »MILIJONAR Z JONASOM« z dne 11. 01. 2007 in v Dopolnilu k osnovni pogodbi o izvedbi avtorskega dela z dne 20. 02. 2007:
    - naslov stalnega prebivališča,
    - EMŠO,
    - davčno številko avtorja ter
    - ime podjetja, kjer je avtor redno zaposlen;

- v pogodbi o izvedbi avtorskega dela, z dne 16. 01. 2007 in v dveh pogodbah o novinarskem delu z dne 02. 03. 2007 in 16. 02. 2007, sklenjenih med organom in fizično osebo, osebne podatke fizične osebe, in sicer:
    - naslov stalnega prebivališča,
    - občino,
    - EMŠO,
    - davčno številko ter
    - številko TRR;

- v petih izpiskih plač podatke iz naslednjih postavk:
    - naslov stalnega prebivališča;
    - občina in KS;
    - davčna številka;
    - delovna doba;
    - stalnost;
    - individualna davčna olajšava;
    - posebna delovna doba;
    - dodatek za delovno dobo;
    - prehrana – materialni stroški;
    - prevoz na delo;
    - skupaj povračilo stroškov,
    - neto plača + neto drugi osebni prejemki + povračilo stroškov;
    - vsi odtegljaji;
    - znesek izplačila;
    - številka TRR;
    - besedo za »PDPZ plača«.

Pooblaščenec še dodaja, da vsi ostali podatki, ki izhajajo iz dokumentov, iz katerih so razvidni zahtevani podatki, sicer niso bili predmet zahteve prosilca, vendar ne predstavljajo izjem od prostega dostopa do informacij javnega značaja. To pomeni, da je vse, razen zgoraj

navedenega, informacija javnega značaja. Prav tako predstavlja informacijo javnega značaja Pogodba o poslovnem sodelovanju, ki nima označenega datuma, in sicer v celoti.

Pooblaščenec opozarja še na drugi odstavek 5. člena ZDIJZ, ki določa, da 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. Drugi odstavek 17. člena v 2. točki ZDIJZ določa, da mora prosilec v zahtevi opredeliti, na kakšen način se želi seznaniti z vsebino zahtevane informacije (vpogled, prepis, fotokopija, elektronski zapis). Iz vsega zapisanega sledi, da je prosilec tisti, ki odloča, v kakšni obliki želi prejeti zahtevano informacijo. Zato mora organ prosilcu posredovati dokumente, navedene v 2. točki izreka te odločbe na način, kot to zahteva prosilec.

Na podlagi navedenega Pooblaščenec zaključuje, da je pritožba utemeljena in da je organ na prvi stopnji napačno uporabil materialno pravo, zato je Pooblaščenec pritožbi prosilca ugodil ter na podlagi prvega odstavka 252. člena ZUP odločbo organa odpravil in sam rešil zadevo, kot izhaja iz izreka te odločbe. Organ je dolžan prosilcu v skladu z desetim odstavkom 45. čl. ZMed v roku petih (5) delovnih dni od vročitve te odločbe posredovati dokumente, ki jih je organ Pooblaščencu izročil na ogledu *in camera* dne 04. 04. 2007 in na njih izločiti varovane osebne podatke, kot izhaja iz 2. točke izreka te odločbe.

**Pouk o pravnem sredstvu:**

Zoper to odločbo ni dovoljena pritožba, pač pa lahko prosilec sproži upravni spor. Upravni spor se sproži s tožbo, ki se vloži v 30 dneh od vročitve odločbe na Upravno sodišče, Fajfarjeva 33, Ljubljana. Tožba se lahko vloži pisno po pošti ali neposredno pri navedenem sodišču. Če se tožba pošlje priporočeno po pošti, se za dan izročitve sodišču šteje dan oddaje na pošto. Tožba z morebitnimi prilogami se vloži v najmanj treh izvodih. Tožbi je treba priložiti tudi to odločbo v izvirniku ali prepisu.

Informacijski pooblaščenec:
Nataša Pirc Musar, univ. dipl. prav.,
pooblaščenka

**Vročiti:**
- Sašo Kralj, Uredništvo Vikenda, Delo d.d., Dunajska 5, 1000 Ljubljana (ZUP),
- Javni zavod RTV Slovenija, Kolodvorska 2, 1550 Ljubljana (ZUP),
- URBANO PLEME d.o.o., Antolčičeva 8, 2000 Maribor (ZUP),
- Arhiv, tu.