



ODLOČBA JE PRAVNOMOČNA

UPRAVNO SODIŠČE RS, LJUBLJANA

24.3 2025

REPUBLIKA
SLOVENIJA
UPRAVNO
SODIŠČE

I U 1979/2019-15

Podpis pristojne
sodne osebe:



SODBA

V IMENU LJUDSTVA

Upravno sodišče Republike Slovenije je po višjem sodniku svétniku dr. Boštjanu Zalarju, ob sodelovanju pravosodne svétnice Tine Tratnik,

v upravnem sporu tožeče stranke: **UNIVERZA V LJUBLJANI, EKONOMSKA FALUKTETA**, Kardeljeva ploščad 17, Ljubljana, ki jo zastopa Odvetniška družba Pirc Musar & Lamut Strle, zoper toženo stranko: **REPUBLIKA SLOVENIJA**, ki jo zastopa Informacijski pooblaščenec, Ljubljana,

zaradi **dostopa do informacij javnega značaja**,

o **tožbi** zoper odločbo IP št. 090-239/2019/6 z dne 21. 11. 2019,

dne **24. marca 2025**

RAZSODILO:

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

OBRAZLOŽITEV:

Povzetek izpodbijane odločbe

1. Z izpodbijano odločbo je tožena stranka ugodila pritožbi (v nadaljevanju: prosilke) in odpravila odločitev tožnice št. 103-2/19-AKM-bf z dne 16. 10. 2019 ter odločila, da je tožnica prosilki dolžna v roku enaintrideset (31) dni od prejema te odločbe po elektronski poti posredovati: Excel tabele za leto 2016, 2017 in 2018, za vsa izplačila vseh prejemnikov izplačil organa, z imeni in priimki, po kriterijih: 1. BRUTO PLAČE - REDNO DELO + NADOMESTILA PLAČ, 2. BRUTO PLAČE - DODATNA PEDAGOŠKA OBVEZNOST, 3. BRUTO PLAČE - USPEŠNOST - PRODAJA BLAGA IN STORITEV NA TRGU, 4. BRUTO PLAČE - USPEŠNOST - POVEČAN OBSEG DELA, 5. AVTORSKI HONORARJI - JS PRORAČUN, 6. AVTORSKI HONORARJI - JS NEPRORAČUN, 7. AVTORSKI HONORARJI - TRŽNI VIRI, 8. POGODBE O DELU - JS PRORAČUN, 9. POGODBE O DELU - JS NEPRORAČUN, 10. POGODBE O DELU - TRŽNI VIRI, in je odločila, da v postopku posebni stroški niso nastali (2. točka izreka).
2. Iz obrazložitve izpodbijane odločbe je razvidno, da je prosilka zaprosila, da ji tožnica po elektronski poti posreduje dokumente na naslednja vprašanja: 1.) Koliko prihodkov je imel organ od prodaje blaga in storitev na trgu v preteklih treh letih (od 2016 do 2018) in koliko od tega je bilo prihodkov od javnega sektorja v Sloveniji? 2.) Kaj so bili vsebinsko glavni viri? 3.) Koliko je bilo vsako leto presežkov prihodkov nad odhodki iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu? Na kakšen način se je presežek delil? 4.) Komu (ime, priimek, funkcija) so bila razdeljena sredstva za delovno uspešnost iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu v zadnjih treh letih (od 2016 do 2018) - prosi za podatke iz akontacije in poročila, torej tudi za izplačila, ki so zapadla v naslednje leto - denimo 2019 za 2018? 5.) Koliko in komu (ime, priimek, funkcija) je organ izplačal honorarje iz druge tržne dejavnosti? Prosi, da organ podatke razčleni po finančnem viru. 6.) Koliko in komu (ime, priimek, funkcija) je organ izplačal delovno uspešnost iz drugega naslova? 7.) Koliko in komu (ime, priimek, funkcija) je organ izplačal zneske za pedagoško nadobremenitev? 8.) Kakšen je bil prihodek iz naslova

prispevkov, ki jih morajo za dokončanje študija plačati študenti brez statusa (pristop k izpitu, zagovor in priprava diplome in podobno)? 9.) Koliko in komu ter na kakšen način (ime, priimek, funkcija) je organ izplačal honorarje za izveden izredni študij? 10.) Koliko in komu (ime, priimek, funkcija) je organ izplačal za sodelovanje v diplomskih, magistrskih in doktorskih komisijah za študente z ali brez statusa? 11.) Kakšen delež sredstev iz tržne dejavnosti je organ odvedel v razvojni sklad Univerze v Ljubljani, prosi za natančno specifikacijo?

3. Tožnica je zahtevo prosilke zaradi očitne zlorabe pravice dostopa do informacije javnega značaja zavrnila z odločbo št. 103-2/19-AKM-bf z dne 16. 10. 2019, zoper katero je prosilka vložila pritožbo, ki ji je tožena stranka ugodila z izpodbijano odločbo.
4. Tožena stranka v izpodbijani odločbi navaja, da ni sporno, da je tožnica podvržena določbam ZDIJZ, da zahtevane informacije sodijo v njeno delovno področje, da tožnica z zahtevanimi informacijami razpolaga in da te v skladu s prvo alinejo tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ, predstavljajo prosto dostopne informacije javnega značaja. Pri opredelitvi pojma javnih sredstev se IP opira na določbe Zakona o računskem sodišču (Uradni list RS, št. 11/01, s spremembami, v nadaljevanju ZRacS-1). Po ZRacS-1 je 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 (peti odstavek 20. člena ZRacS-1). 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. 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 (za konkreten primer relevanten prvi odstavek 72. člena ZViS). Tožena stranka pravi, da do istega zaključka pride 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, a tega ni storil. Zaradi tega je treba pojem javne porabe iz 1. alineje tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ razumeti širše, in sicer v smislu definicije, ki izhaja iz zgoraj citirane določbe petega odstavka 20. člena ZRacS-1. Tudi Ustavno sodišče RS je v odločbi

št. U-l-272/97 z dne 23. 11. 2000 zavzelo stališče, da so s sredstvi javnih financ mišljena v primeru javnih zavodov vsa sredstva, ki jih ti zavodi pridobivajo na katerega od načinov, uzakonjenih v prvem odstavku 48. člena ZZ, torej iz sredstev ustanovitelja, s plačili za storitve, s prodajo blaga in storitev na trgu in iz drugih virov na način in pod pogoji, določenimi z zakonom in aktom o ustanovitvi. Iz predmetne odločitve Ustavnega sodišča RS sledi, da je treba pojem javna sredstva razlagati široko (zajema tudi sredstva, pridobljena na trgu) in da ta pojem ne zajema le proračunskih sredstev, ampak je precej širši. Navedeno pomeni, da ne glede na to, iz katerega vira financiranja (ki jih ima organ na razpolago) je organ izvedel izplačila, ki so predmet presoje, le ta izkazujejo porabo javnih sredstev, kar pomeni, da imena in priimki posameznikov skupaj s podatkom o višini izplačil predstavljajo podatke, ki so skladno z določbo 1. alineje tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ prosto dostopne informacije javnega značaja.

5. Po pozivu je tožnica toženi stranki posredovala Excelove tabele z imeni in priimki ter izplačili za zahtevana leta, po kriterijih kot so navedeni v izreku izpodbijane odločbe.
6. Prosilka je v postopku vztrajala, da ji tožnica posreduje vsa, v pozivu navedena izplačila, za vse postavke z imeni in priimki za obdobje treh let od leta 2016 - 2018, po elektronski pošti, na njen elektronski naslov, v Excel tabelah.
7. Tožena stranka je ugotovila, da so v pritožbenem postopku predmet presoje Excel tabele, kot jih je tožnica posredovala toženi stranki v okviru pritožbenega postopka.
8. Tožnica je prosilki dostop zavrnila, ker je ocenila, da je ta z novo zahtevo z dne 27. 9. 2019 zlorabila pravico dostopa do informacij javnega značaja, saj ji je organ na podlagi prejšnje zahteve z dne 1. 8. 2019 že posredoval določen del podatkov, vendar ne v zahtevani obliki. Pri tem je izhajala iz ugotovitve, da je prosilka v kratkem času vložila tri zahtevke za posredovanje enakih podatkov o prejemkih zaposlenih, da je prosilka zahtevala veliko količino informacij, ki jih tožnica vodi v različnih evidencah in bi za njihovo pripravo morala angažirati veliko zaposlenih. Poleg tega tožnica meni, da bi prosilka s prejetimi informacijami neobjektivno in enostransko poročala, kot je to storila z že prejetimi informacijami, s čimer zaposlenim pri tožnici povzroča škodo.
9. Tožena stranka je v izpodbijanem aktu preverila, ali je prosilka s svojo zahtevo z dne 27. 9. 2019 dejansko zlorabila pravico dostopa do informacij javnega značaja po petem odstavku 5. člena ZDIJZ. Po Predlogu ZDIJZ-C so kriteriji, ki lahko kažejo na zlorabo pravice naslednji: pogostost vlaganja zahtev, obsežnost zahtev, nesorazmerna obremenitev organa, prosilec ne sledi lastnim upravičenim interesom, nagajivost, šikaniranje ipd. Navaja, da je kriterije, ki opredeljujejo zlorabo pravice, treba razlagati ozko in v vsakem primeru posebej. Gre za skrajno

sredstvo v postopkih odločanja o zahtevah za posredovanje informacij javnega značaja in se sme uporabiti le v primeru, če od organa objektivno ni mogoče pričakovati, da bo zahteve prosilca obravnaval v skladu z določbami ZDIJZ. Špekulacije o razlogih za vložitev zahteve so irelevantne in ne smejo vplivati na odločitve organa.

10. Ker ZDIJZ ne določa kriterijev, ki kažejo na zlorabo pravice dostopa, niti ni ZDIJZ omejeno število vlog, ki jih lahko vloži posamezen prosilec, je tožena stranka pri presoji zlorabe pravice dostopa upoštevala kriterije, ki so se razvili v pravni teoriji in praksi.¹ Tako se je opredelila do posameznih kriterijev, ki lahko predstavljajo zlorabo pravice dostopa. Ugotovila je, da ne gre za ponavljajočo se zahtevo, da je prosilka zahtevala podatke o vseh izplačilih organa z imeni in priimki v elektronski obliki, česar ji tožnica še ni posredovala. Zahteva tudi ni očitno nedovoljena in neutemeljena. Zahtevane so izključno informacije, ki so javnega značaja, ki so prosto dostopne. Tožnica ni izkazala, da bi obravnava zahteve prekomerno obremenila njeno delo in zaradi tega ne bi mogla ustrezno izvajati svojih primarnih nalog. Zgolj večji obseg zahtevanih informacij in s tem povezano dodatno delo za organ samo po sebi (ob odsotnosti drugih okoliščin, ki kažejo na zlorabo) še ne pomeni zlorabe pravice dostopa do informacij javnega značaja.² Za utemeljitev obstoja zlorabe pravice je treba zadostiti dokaznemu standardu »onkraj dvoma« in izkazana mora biti stvarna, resnična grožnja, da bo resno ohromljeno delo organa zaradi obravnave zahteve po ZDIJZ. S

1 Sklicuje se na naslednje kriterije:

- ponavljajoče se vloge za isto zadevo s pavšalnimi navedbami (Sklep Ustavnega sodišča št. Up-3427/O7-34 in U-1-287/07 z dne 6. 11. 2008),
- pritožba je očitno nedovoljena in neutemeljena, vsak razumen posameznik pa šteje njeno vložitev kot brez vseh možnosti za uspeh; z očitno nedovoljenimi in neutemeljenimi vlogami se tako ovira izpolnjevanje temeljnih nalog Ustavnega sodišča kot najvišjega organa sodne oblasti za varstvo ustavnosti in zakonitosti ter človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Sklep Ustavnega sodišča št. Up-448/12-11 z dne 21. 6. 2012);
- vlaganje vlog, katerih vsebina je izražanje številnih negativnih vrednostnih sodb in žalitev, provokacija in s tem navidezno uveljavljanje pravic (Sklep Ustavnega sodišča št. Up-3093/08-5 in U-1-315/08-4 z dne 12. 2. 2009);
- zaporedno vlaganje nedovoljenih pravnih sredstev - vlog brez postulacijske sposobnosti, ki vodijo k obravnavanju in pojasnjevanju istih procesnih vprašanj (Sklep Ustavnega sodišča št. I Up 76/2014 z dne 24. 2. 2014);
- vztrajanje pri izterjavi bagatelne zneska, brez navedbe razumnih razlogov za vztrajanje (Sklep Višjega sodišča v Ljubljani, Izvršilni oddelek, št. II Ip 1002/2009 z dne 13. 5. 2009);
- z načinom vlaganja zahtev se organ prekomerno zasipa z delom, kar predstavlja oviro za njegovo učinkovito delo na vseh njegovih delovnih področjih (Sodba Upravnega sodišča št. III U 240/2012 z dne 7. 11. 2013);
- zahteve niso žaljive in tudi ne pretirano obsežne, organ pa glede na zahtevano količino dokumentov tudi ni izkazal, da prosilcu v zakonskem roku ne bi mogel zagotoviti dostopa do podatkov brez škode za delo; organ je dolžan organizirati svoje delo tako, da se prosilcu, ki ne zlorablja pravic, omogoči dostop; večje število vloženih zahtev, ki utegne organu povzročiti določene neprijetnosti, samo po sebi (ob odsotnosti drugih okoliščin, ki kažejo na zlorabo) ne more predstavljati razloga za zavrnitev (Sodba Upravnega sodišča št. II U 214/2016 z dne 7. 2. 2017);
- za presojo zakonitosti izpodbijanega akta je potrebno presoditi, ali iz načina vlaganja zahtev prosilca izhaja njegov namen prekomerno zasipati organ z delom in ga s tem ovirati pri opravljanju nalog ter poseči v njeno dostojanstvo oziroma ali vložen zahtevi prosilca namerno povzročata kakšne neprijetnosti ali druge nevšečnosti (Sodba Upravnega sodišča št. I U 1816/2016-34 z dne 4. 10. 2017).

2 Sodbi Upravnega sodišča št. U 92/2006-8 z dne 4. 10. 2007, II U 214/2016-12 z dne 7. 2. 2017.

■
—
■

sklicevanjem na sodbo Sodišča Evropskih skupnosti v zadevi *Verein für Konsumenteninformation proti Evropski komisiji*, št. T-2/03, ugotavlja, da tožnica v obravnavanem primeru ni izkazala, da je upravno breme zaradi konkretnega in posamičnega preizkusa zahtevanih dokumentov posebno veliko in bi tako prekoračilo meje tega, kar se lahko razumno zahteva. Tožena stranka opozarja tudi na določbo 24. člena ZDIJZ in 7. člena ZUP, da je organ dolžan svoje delo organizirati tako, da omogoča vsem strankam, da čim lažje zavarujejo in uveljavijo svoje pravice.

11. Nadalje tožena stranka v izpodbijani odločbi utemeljuje, da osebni interesi prosilke pri presoji upravičenosti do dostopa načeloma niso pravno relevantni. Mediji imajo v družbenem prostoru pomembno vlogo, da zbirajo informacije splošnega pomena, da bi bile te posredovane javnosti zaradi vodenja demokratičnega diskurza. Vloga medijev je, da vzpostavijo pogoje, ki bodo omogočali čim boljše informirane javne razprave, kar pa se lahko doseže le, če so podatki, s katerimi medij razpolaga, točni. Eden izmed načinov pridobivanja točnih informacij je tudi postopek po ZDIJZ. Posredovanje točnih informacij nedvomno zmanjša verjetnost razširjanja nepreverljivih informacij, ki lahko organu škodujejo. Če je do porabe javnih sredstev prišlo, ima organ vselej tudi možnost, da »porabo« še podrobneje pojasni, če meni, da je to potrebno za razumevanje izplačila. Medijsko poročanje je lahko tudi obremenitev, vendar je v demokratični družbi z ustavo zagotovljena svoboda izražanja misli, govora in javnega nastopanja, tiska in drugih oblik javnega obveščanja in izražanja.
12. Tožena stranka zaključuje, da v konkretnem primeru ni mogoče ugotoviti, da je prosilka prekoračila pravne meje pravice dostopa do informacij javnega značaja ter da bi ravnala v nasprotju s socialno funkcijo pravice dostopa do informacij javnega značaja, zato niso izpolnjeni pogoji za zavrnitev dostopa po petem odstavku 5. člena ZDIJZ.
13. Tožena stranka je ugotavljala tudi obstoj drugih izjem od prostega dostopa po prvem odstavku 6. člena in 5.a členu ZDIJZ in ugotovil, da slednje niso podane, prav tako pa jih ni zatrjeval niti organ.
14. Proti koncu izpodbijane odločbe tožena stranka pravi, da ima prosilka ima pravico, da v skladu s 17. členom ZDIJZ v povezavi s 14. členom Uredbe o posredovanju in ponovni uporabi informacij javnega značaja, sama izbere obliko, v kateri želi dobiti informacijo (če je informacija tako v fizični kot v elektronski obliki). Če prosilka ne dobi informacij v obliki, ki jo je zahtevala, slednje predstavlja samostojen razlog za vložitev pritožbe (drugi odstavek 27. člena ZDIJZ). Kot izhaja iz zahteve, je prosilka želela informacije prejeti po elektronski poti. Tožnica ne more spremeniti oblike posredovanja zahtevane informacije, še zlasti ne, če razpolaga z informacijami v obliki, kot jo prosilka želi. Glede na navedeno je tožnica dolžna prosilki omogočiti dostop do zahtevanih informacij v elektronski obliki. Ker je tožnica toženi stranki posredovala informacije v Excel

tabelah, so bili podatki v takšnih tabelah tudi predmet presoje tožene stranke in jih je tožnica dolžna posredovati v Excel tabelah tudi prosilki.

Povzetek tožbenih navedb in navedb v pripravljalni vlogi

15. Tožnica vlaga tožbo zoper odločbo IP št. 090-239/2019/6 z dne 21. 11. 2019 zaradi zmotne uporabe materialnega prava, bistvenih kršitev določb postopka in zmotne oziroma nepopolne ugotovitve dejanskega stanja. Sodišču predlaga, da tožbi ugodi in izpodbijano odločbo odpravi ter samo odloči o zadevi in odloči, da se pritožba prosilke v celoti zavrne, oziroma podredno, da tožbi ugodi in izpodbijano odločbo odpravi in zadevo vrne toženi stranki v ponovno odločanje. V obeh primerih zahteva povrnitev stroškov postopka. Dostop do informacij javnega značaja ni temeljna človekova pravica ne po Listini EU o temeljnih pravicah, ne po Konvenciji o temeljnih človekovih pravicah, ne po 39. členu Ustave RS, ki v drugem odstavku določa, da ima vsak pravico dobiti informacijo javnega značaja, za katero ima v zakonu utemeljen pravni interes, razen v primerih, ki jih določa zakon. Sodišče naj presodi ali bo prekinilo postopek in vprašanje ustavnosti določbe prvega odstavka 1. člena ZDIJZ glede na drugi odstavek 39. člena URS izpostavilo ustavnosodni presoji.
16. Meni, da zahteva z dne 27. 9. 2019 ni bila vložena v zasledovanju dejanskega interesa prosilke. Tega je ta že dosegla, ko so ji bili dne 16. 9. 2019 posredovani poimenski podatki o 15 zaposlenih, ki so v letih 2016, 2017 in 2018 pri tožnici dosegli najvišje prejemke. Zahteva je bila vložena zgolj iz nagajivosti, z namenom, da se tožnici škoduje in naloži obsežno (in nepotrebno) delo, ker tožnica kot edina od članic Univerze v Ljubljani prosilki dne 16. 9. 2019 zahtevanih podatkov ni posredovala v Excel tabeli in v elektronski obliki, četudi je prosilka zahtevo po elektronski obliki postavila dne 23. 9. 2019, torej po tem, ko ji je tožnica že posredovala podatke. Takšni ugotovitvi dejanskega stanja pritrjuje prosilka v pritožbi z dne 17. 10. 2019. Gre za očitno maščevanje in kaznovanje tožnice, ki je zahtevane podatke prosilki posredovala v fizični obliki, ker ni štela, da je tudi oblika podatkov predmet spremenjene zahteve in je ocenila, da bo varstvu osebnih podatkov bolj zadoščeno s posredovanjem v fizični obliki.
17. Tožnica ugovarja, da tožena stranka dejanskega stanja v zvezi z zlorabo pravice sploh ni ugotavljala in zahteve prosilke z dne 27. 9. 2019 ni umestila v kontekst primera, ki teče že od 1. 8. 2019. Po zahtevi prosilke z dne 1. 8. 2019 je obstajalo več načinov zadostitve njeni pravici do dokumentov. Prosilka je izbrala enega, ki mu je tožnica sledila v vsem, razen v obliki posredovanja podatkov. Ta okoliščina pa je pripeljala do odločitve prosilke, da pravico dostopa do podatkov izvrši na način, ki pomeni zlorabo pravice. Opisano pa so konstitutivni znaki zlorabe pravice, tudi kot jo priznava tožena stranka (na primer v odločbi 090-175/2017 z dne 8. 11. 2017).

18. Meni, da se izpodbijane odločbe ne da preizkusiti, saj nima razlogov, odločilnih za presojo posameznih navedb in dokazov. Tožnica je v tretjem in četrtem odstavku obrazložitve odločbe št. 103-2/19-AKM-bf natančno pojasnila dejansko stanje in svoje razloge, ki so jo vodili k zavrnitvi zahteve zaradi zlorabe pravice. Toženska se do teh razlogov sploh ni opredelila in v ničemer ni pojasnila, zakaj celoten kontekst vlaganja vsebinsko identičnih zahtev, ki jih je prosilka postavljala od 1. 8. 2019 naprej in jih naslavljala na vse članice Univerze v Ljubljani, ne kaže na zlorabo pravice. Tožena stranka se ni opredelila do subjektivnih motivov in vodil prosilke, kot jih navaja tožnica v kontekstu zlorabe pravice. V konkretnem odnosu je treba ugotoviti, ali želi prosilec škodovati zavezancu, mu nagajati, ga obremenjevati z obsežnim in nepotrebnim delom ipd. Zloraba pravice je v konkretnem primeru subjektivno pogojena, tožena stranka pa je ta vidik povsem zanemarila. Posledično izpodbijana odločba nima razlogov o tem, zakaj konkretna ravnanja prosilke v primeru, ki imajo močno subjektivno tudi čustveno konotacijo, ne predstavljajo zlorabe pravice iz petega odstavka 5. člena ZDIJZ.
19. Prav tako se odločbe ne da preskusiti, ker je tožena stranka v izreku izpodbijane odločbe tožnici naložila posredovanje drugačnih podatkov od tistih, ki jih je prosilka zahtevala v svoji zahtevi z dne 27. 9. 2019. Njena zahteva - vsebina vprašanj je bila povsem jasna in ni vzbujala nobenega dvoma o tem, ali prosilka v pritožbenem postopku vztraja pri vseh delih zahtevka. Tožena stranka jo je kljub temu 18. 11. 2019 pozvala, da pojasni, v katerem delu svoje zahteve vztraja in ji razkrila, da ji je tožnica v pritožbenem postopku poslala Excel tabele z imeni in priimki ter izplačili za leta 2016, 2017 in 2018 po določenih kriterijih, ter prosilki na ta način sugerirala, naj zahteva opisani dokument. To je prosilka tudi storila. Na ta način je tožena stranka v nasprotju s 133. členom ZUP prosilki dovolila vsebinsko spremembo zahtevka v pritožbenem postopku, ki ni dovoljena. Vsebinsko gre za novo zahtevo, saj ne gre za enake informacije in dokumenti iz izreka ne vsebujejo informacij, ki jih je prosilka zahtevala z vlogo z dne 27. 9. 2019. Tako je tožena stranka dejansko odločala o novi zahtevi prosilke ne da bi bila kot pritožbeni organ za to pristojna. S tem je kot stvarno nepristojen organ odločala o zahtevi na prvi stopnji in posledično zagrešila bistveno kršitev postopka po 1. točki 237/11 člena ZUP v povezavi z 27/III členom ZUS-l. S tem je tožena stranka ravnala tudi v nasprotju z določbo prvega odstavka 12. člena ZInfP, ki določa, da stranke v zadevah dostopa do informacij javnega značaja niso upravičene do pregleda zahtevanega dokumenta in drugih dokumentov zadeve, iz katerih bi se dalo razbrati ali sklepati na vsebino zahtevane informacije, saj je v pozivu z dne 19. 11. 2019 prosilki natančno opisala dokument tožnice, iz takšnega opisa pa je prosilka razbrala vsebino informacij v dokumentih in jih v svojem odzivu z dne 19. 11. 2019 tudi zahtevala.
20. Tožnica meni, da je tožena stranka zagrešila bistveno kršitev postopka, ker osebam, ki bi morale biti udeležene v postopku, te možnosti ni dala. Gre za javne

uslužbenca, gostujoče predavatelje ali druge občasne zunanje sodelavce tožeče stranke, ki morajo imeti možnost udeležbe v postopku po določbah ZDIJZ, saj razkrivanje njihovih osebnih podatkov predstavlja poseg v njihovo pravico (do varstva osebnih podatkov). V konkretnem primeru namreč ne gre le za razkrivanje plač po določbi 38/VI člena ZSPJS, pač pa so prejemki različnih vsebin in pravnih temeljev ter financirani iz različnih virov. V pripravljalni vlogi na novo tožnica ugovarja, da zahtevani podatki niso javni podatki.

Povzetek odgovora na tožbo

21. Tožena stranka v celoti vztraja pri navedbah v izpodbijani odločbi. Poudarja, da prosilki v postopku za dostop do informacij javnega značaja ni treba izkazovati namena, zakaj določeno informacijo potrebuje. Relevantno je le to, ali je informacija, ki jo zahteva, informacija javnega značaja. Prosilka je z zahtevo z dne 27. 9. 2019 želela prejeti vsa izplačila organa z imeni in priimki v elektronski obliki, česar ji tožnica do vložitve te zahteve še ni posredovala. Gre za povsem legitimno zahtevo, ki je ni mogoče opredeliti kot zlorabo pravice. ZDIJZ ne omejuje prosilcev pri obsegu zahtevanih informacij in stvar prosilke je, od koga bo informacije zahtevala in v kakšnem obsegu. Dolžnost organa pa je, da o zahtevi odloči v skladu z ZDIJZ. Večji obseg informacij ne more biti razlog, ki bi organom omogočal zavrnitev zahteve zaradi zlorabe pravice, poleg tega tožnica ni izkazala, da bi zaradi zahteve prosilke imela obsežno delo, ki bi predstavljalo oviro za njeno učinkovito delo. Prosilka se je pri vložitvi »predhodne« zahteve pogovarjala z organi (v okviru Univerze), da bi s čim manj dela rešili njeno zahtevo. To je bila dobra volja prosilke, ne pa obveza ali dolžnost. Tožnica v predhodnem postopku, »skupnemu dogovoru« ni sledila, s čimer je kršila 17. člen ZDIJZ v povezavi s 14. členom Uredbe o posredovanju in ponovni uporabi informacij javnega značaja, kar je samostojen razlog za vložitev pritožbe (drugi odstavek 27. člena ZDIJZ). Tožnici je bila znana oblika, v kateri so bile zahtevane informacije, vendar jih je kljub temu posredovala prosilki v drugi obliki, čeprav v postopku po ZDIJZ ne more sama odločiti, v kakšni obliki bo posredovala zahtevane informacije.
22. Utemeljitev obstoja zlorabe pravice mora vselej ostati skrajno sredstvo v postopkih odločanja o zahtevah za posredovanje informacij javnega značaja. Tožena stranka se je v izpodbijani odločbi opredelila do vseh »kriterijev« zlorabe, ki so se razvili v pravni teoriji in praksi in poudarja, da ni mogoče govoriti o zlorabi v primeru, ko prosilka zahteva dostop do informacij javnega značaja, ki jih ni prejela. Tožnica niti v svoji odločbi niti v tožbi ni dokazala obstoja zlorabe pravice. Tožnica informacij, o katerih je bilo odločeno z izpodbijano odločbo, ni posredovala prosilki. Tudi iz korespondence, na katero se sklicuje tožnica izhaja, da je prosilki posredovala podatke za prvih 15 prejemnikov v fizični obliki, na pa tudi za preostale podatke, kar pomeni, da element »ponavljanja zahteve« ni izpolnjen.

- —
■
23. Tožnica nadalje očita toženi stranki, da je odločila o drugačnih podatkih, kot jih je zahtevala prosilka. Tožena stranka je le pozvala prosilko, da zgolj potrdi, da podatki, za katere je ocenila, da so predmet zahteve, dejansko to pomenijo. Ob tem dodaja, da lahko prosilka ves čas postopka, do izdaje odločbe organa druge stopnje, razpolaga z zahtevkom na način, da ga umakne ali zoži, vendar v konkretnem primeru prosilka tega ni storila niti ni kako drugače (nezakonito) posegala v svojo zahtevo. Tožena stranka je tožnico v postopku pozvala, da ji posreduje dokumente, ki se tičejo zahteve oz. so predmet pritožbe. Na poziv je tožnica posredovala dokumente (podatke), ki so predmet zahteve z dne 27. 9. 2019. Ob tem je v priponki predložila Excel tabelo, o kateri je tožena stranka odločila v izreku izpodbijane odločbe. Tožena stranka glede na navedeno vztraja, da je z izpodbijano odločbo odločila izključno o informacijah, za katere je tožnica odločila, da so predmet zahteve dne 27. 9. 2019, kar pomeni, da je odločila v okviru zahteve prosilke.
24. Glede sodelovanja v postopku oseb, na katere se zahtevana izplačila nanašajo, opozarja na prvi odstavek 26.a člena ZDIJZ. Ker so predmet zahteve absolutno javne informacije javnega značaja (podatki o porabi javnih sredstev), se izhaja iz domneve, da so tretje osebe s tem seznanjene in jih ni treba pritegniti v postopek. Zaradi navedenega prejemniki izplačil javnih sredstev ne sodijo med osebe, ki bi morale biti udeležene v postopku.
25. Tožena stranka sodišču predlaga, da tožbo zavrne.
26. Stranka z interesom (prosilka) na tožbo ni odgovorila.
27. Tožba ni utemeljena.
28. Po presoji sodišča je izpodbijana odločba pravilna in zakonita. Sodišče se z razlogi izpodbijane odločbe strinja in jih na podlagi drugega odstavka 71. člena Zakona o upravnem sporu (v nadaljevanju ZUS-1) v izogib ponavljanju posebej ne navaja, glede tožbenih navedb pa pojasnjuje in dodaja naslednje:
29. Glede odločanja drugostopenjskega organa o preoblikovani zahtevi prosilke sodišče poudarja, da se postopek odločanja po ZDIJZ začne z zahtevo stranke (drugi odstavek 5. člena, 12. člen ZDIJZ, 128. člen ZUP). To pomeni, da sme pristojni organ v stvareh, v katerih je po zakonu ali naravi stvari za začetek upravnega postopka potrebna zahteva stranke, začeti in voditi postopek le, če je taka zahteva podana. Pri tem je organ na strankino zahtevo vezan in ne sme odločati preko njene meje. Navedeno velja tudi za drugostopenjski organ (četrty odstavek 27. člena ZDIJZ v zvezi s prvim odstavkom 253. člena ZUP). V primeru nejasnosti zahtevka mora organ postopati po predpisanih postopkih (prvi odstavek 18. člena ZDIJZ v povezavi z drugim odstavku 15. člena ZDIJZ in 66. ter 67. členom ZUP) in prosilca pozvati k natančnejšemu definiranju zahteve. V obravnavani zadevi je tožena stranka prosilko pozvala na izjasnitev glede vsebine

njene zahteve za dostop do informacij javnega značaja na način, da je prosilki omogočila čim lažje zavarovanje in uveljavljanje njenih pravice (7. člen ZUP). Tožena stranka s tem pozivom ni kršila pravil glede nerazkrivanja vsebine zahtevane informacije (prvi odstavek 12. člena ZInfP), ker je prosilka po vsebini že zahtevala te informacije, le združiti jih je morala v posamezne ožje sklope, kot jih je prvotno zahtevala s postavljenimi vprašanji. S takim oblikovanjem zahtevka prosilka tudi ni postavila nove zahteve za dostop do informacij javnega značaja. Z izjasnjevanjem prosilke glede vsebine zahteve pa tudi ni bilo prišlo do uveljavljanja prosilkinih pravic na škodo pravic tožnice in v nasprotju z javno koristjo.

30. Med strankama ni sporno, da je tožnica zavezanka po ZDIJZ, da zahtevane informacije izvirajo iz njenega delovnega področja, da tožnica z zahtevanimi informacijami razpolaga, saj jih je posredovala toženi stranki in da je podatke zahtevala novinarka. Tožnica je v pripravljalni vlogi prvič uveljavljala, da zahtevani podatki niso javni. Zatrjevanje tega dejstva je treba šteti za nedovoljeno tožbeno novoto v smislu 52. člena ZUS-1, saj ga tožnica tekom upravnega postopka ni zatrjevala oziroma je v odločbi prve stopnje tožnica celo ugotovila, da je zahtevane informacije prosilki delno že posredovala (za prvih 15 prejemnikov), s čimer prihaja v nasprotje s trditvijo v pripravljalni vlogi, da ne gre za javne podatke. Glede na navedeno sodišče ugotavlja, da v upravnem postopku ni bilo sporno, da gre za podatke, ki se nanašajo na porabo javnih sredstev, ki so na podlagi prve alineje tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ absolutno javni podatki. Navedeno posledično pomeni, da dejansko stanje v tem okviru med strankama v postopku ni bilo sporno.
31. V obravnavani zadevi pa ostaja sporno vprašanje, ali je prosilka z zahtevo z dne 27. 9. 2019 zlorabila pravico dostopa do informacij javnega značaja v smislu določbe petega odstavka 5. člena ZDIJZ in ali je tožena stranka pravilno ugotovila, da v zadevi niso podani razlogi po petem odstavku 5. člena ZDIJZ za zavrnitev zahteve za dostop do zahtevanih informacij. Tožnica je namreč prosilki v celoti zavrnila dostop do zahtevanih informacij z obrazložitvijo, da iz ravnanja prosilke izhaja, da je z njimi prosilka očitno zlorabila pravico dostopa do informacij javnega značaja.
32. Tožnica, zavezanka za informacije javnega značaja po ZDIJZ, je prosilki v celoti zavrnil dostop do zahtevanih informacij z obrazložitvijo, da zahteva prosilke z dne 27. 9. 2019 ni bila vložena v zasledovanju dejanskega interesa prosilke, temveč iz nagajivosti, z namenom, da prosilka tožnici škoduje, ji naloži obsežno in nepotrebno delo in da iz ravnanja prosilke očitno izhaja, da gre za očitno zlorabo pravice dostopa do informacij javnega značaja. Tožnica zatrjuje, da gre pri zahtevi za očitno maščevanje, za »milo za drago«, ker je prosilki na prejšnjo zahtevo za posredovanje informacij javnega značaja dokumente posredovala v

fizični obliki in ne v Excel tabeli. Takrat so vse članice Univerze, razen tožnice, prosilki posredovale želene podatke v Excel tabelah in v elektronski obliki.

33. Pravno podlago zavrnitve predstavlja določba petega odstavka 5. člena ZDIJZ, na podlagi katerega lahko organ prosilcu izjemoma zavrne dostop do zahtevane informacije, če je prosilec z eno ali več funkcionalno povezanimi zahtevami očitno zlorabil pravico dostopa do informacij javnega značaja po tem zakonu oziroma je očitno, da so zahteva ali zahteve šikanoznega značaja. Informacijski pooblaščenec (tožena stranka) se v izpodbijani odločbi s tako odločitvijo tožnice ni strinjal, saj je argumentirano odločil, da v obravnavani zadevi razlogi za zavrnitev dostopa do zahtevanih informacij zaradi očitne zlorabe te pravice niso podani. Sporno je torej vprašanje pravilne uporabe materialnega prava, in sicer ali je imelo ravnanje prosilke značaj zlorabe pravice dostopa do informacij javnega značaja ali ne, in če ni imelo značaja zlorabe pravice, ali bi marala tožnica prosilki po elektronski pošti v Excel tabelah posredovati zahtevane dokumente.
34. Dostop do informacij javnega značaja je temeljna človekova pravica, zagotovljena v drugem odstavku 39. člena Ustave RS, ki se uresničuje v skladu z ZDIJZ. Le-ta v 5. členu določa, da so vse informacije javnega značaja, razen izjem, prosto dostopne. Ena izmed izjem je urejena v petem odstavku 5. člena ZDIJZ, ki določa, da lahko organ prosilcu izjemoma zavrne dostop do zahtevane informacije, če prosilec z eno ali več funkcionalno povezanimi zahtevami očitno zlorabi pravico dostopa do informacij javnega značaja po tem zakonu oziroma je očitno, da so zahteva ali zahteve šikanoznega značaja. To določbo je glede na vsebino treba razlagati restriktivno, ob upoštevanju dejstev, ugotovljenih v vsakem primeru posebej, torej kot izjemo od sicer prostega dostopa do informacij javnega značaja iz citiranega 5. člena ZDIJZ³. Ob tem je tudi priporočljivo, glede na to, da v tem primeru ne gre za izvajanje prava EU v smislu člena 51(1) Listine EU o temeljnih pravicah, da način ugotavljanja obstoja zlorabe pravice ne nasprotuje splošnemu načelu prepovedi zlorabe pravice, kot velja sodni praksi Sodišča EU⁴ in v sodni praksi Evropskega sodišča za človekove pravice.
35. Po sodni praksi Sodišča EU morata za zlorabo pravice, ki je po splošnem načelu prava EU prepovedana, biti izpolnjena dva pogoja, če ju Upravno sodišče prilagodi *mutatis mutandis* področju dostopa do informacij javnega značaja. Prvič, rezultat dejanja prosilke za dostop do informacije javnega značaja bi morala biti pridobitev določene ugodnosti, katere dodelitev bi nasprotovala cilju, ki mu sledi ZDIJZ, četudi so formalno-pravno pogoji za dostop do zahtevne informacije izpolnjeni. Drugi pogoj za zlorabo pravice pa je, da mora biti iz vseh

3 Pirc Musar N. in ostali, Zakon dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ) s komentarjem, Uradni list RS, Ljubljana 2017, str. 102-103.

4 Glej o tem na primer sodbo Upravnega sodišča v zadevi I U 757/2019 z dne 16. 4. 2024, 21. in 22. točka obrazložitve.

objektivnih elementov razvidno, da je bistveni namen zadevnega zahtevka omejen na pridobitev omenjene (nelegitimne) ugodnosti. To so elementi, ki jih mora sodišče v skladu z nacionalnimi dokaznimi pravili preveriti, da ugotovi, ali gre za zlorabo, ali ne.⁵ Po sodni praksi Evropskega sodišča za človekove pravice (ESČP) pa gre za zlorabo pravice, ko pritožnik škodno uresničuje pravico do pritožbe na ESČP v tem smislu, da jo uveljavlja na način, ki je očitno v neskladju oziroma v nasprotju z namenom, zaradi katerega je konkretna pravica predpisana, pri čemer gre lahko tudi za oviranje normalnega in tekočega dela sodišča oziroma pristojnega organa,⁶ ko stranka na primer umetno ustvarja veliko število primerov in to ovira pristojnost sodišča oziroma organa, da rešuje druge zadeve.⁷ Za ugotovitev zlorabe sum ne more biti dovolj, ampak mora biti zloraba ugotovljena z zadostno zanesljivostjo, ker gre za izjemno situacijo.⁸

36. Upravno sodišče ugotavlja, da je tožena stranka v izpodbijani odločbi pravilno ocenila vse elemente v zvezi z ugovorom zlorabe pravice in okoliščine, zaradi katerih je tožnici naložila, da mora prosilki posredovati zahtevane dokumente. Sodišče se v celoti pridružuje utemeljitvi v izpodbijani odločbi, zato skladno z drugim odstavkom 71. člena ZUS-1, ne bo ponavljalo razlogov za svojo odločitev. Sodišče zgolj poudarja, da je tožena stranka pravilno ugotavljala elemente, ki naj bi kazali na zlorabo pravice in pravilno zaključila, da v obravnavani zadevi ne gre za zlorabo pravice dostopa do informacij javnega značaja. V obravnavanem primeru ne gre za pogostost vlaganja zahtev, obsežnost zahtev, nesorazmerno obremenitev organa, nagajivost ali željo po škodovanju, kar je tožena stranka v izpodbijani odločbi obširno obrazložila. Prav tako je bilo pravilno ugotovljeno, da gre pri zahtevanih dokumentih za prosto dostopne informacije javnega značaja, ker gre za podatke o porabi javnih sredstev (prva alineja tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ), ki so absolutno javni podatki in kot taki prosto dostopni javnosti.⁹

37. ZDIJZ v poglavju 2.A „Posebna postopkovna pravila“ vsebuje določbo a26.a člena (stranska udeležba v postopku), ki določa, da je stranka postopka z zahtevo za dostop do informacije javnega značaja ali ponovno uporabo samo prosilec, če je predmet odločanja dostop do podatkov, za katere je z zakonom določeno, da so javni. Glede na zgoraj pojasnjeno, gre za tak primer v obravnavani zadevi. To pomeni, da si javni uslužbenci, gostujoči predavatelji in drugi občasni zunanji sodelavci tožnice, na katere se zahtevani podatki nanašajo, s sodelovanjem v postopku svojega položaja ali interesa za nerazkritje navedenih podatkov (za katere je že zakonodajalec presodil, da je za njihovo razkritje podan javni interes) ne bi mogli zavarovati in izboljšati svojega pravnega položaja. Navedena določba je bila v ZDIJZ vključena z novelo ZDIJZ-F (Uradni list RS, št. 7/2018 z dne 22.

⁵ UAB, HA.EN, C-227/21, 15. 9. 2022, odst. 35.

⁶ Miroslubovs et autres c. Lettonie, Req. no. 798/05, odst. 62, 65; S.A.S. v France, App. no. 43835/1, 1. 7. 2014, odst. 66.

⁷ Zambrano contre France, Req. no. 41994/21, 21. 9. 2021, odst. 33-38.

⁸ Ibid. odst. 33.

⁹ Sodba št. I U 762/2021 z dne 12. 3. 2024, I U 761/2021 z dne 18. 3. 2024, I U 685/2018 z dne 25. 3. 2021, I U 1136/2017 z dne 17. 6. 2020;

8. 2018), zato sodba I U 1421/2015 z dne 26. 5. 2016, na katero se sklicuje tožnica, in ki je bila izdana preden je bila navedena določba vključena v ZDIJZ, za obravnavani primer ni relevantna.

38. Glede na navedeno sodišče ugotavlja, da je bil postopek pred izdajo izpodbijane odločbe pravilen, da je izpodbijana odločba pravilna in zakonita, zato je tožbo na podlagi prvega odstavka 63. člena ZUS-1 zavrnilo.
39. Sodišče je v navedeni zadevi odločilo na nejavni seji brez glavne obravnave, ker dejansko stanje glede zahtevane dokumentacije med strankami ni sporno, pač pa je sporna le pravna presoja elementov, ki so pomembni z vidika prepovedi zlorabe pravice in posledično, ali je tožena stranka pravilno ugodila pritožbi prosilke in tožnici naložila, da ji posreduje zahtevane dokumente. Ker v zadevi tožeča stranka ni izpostavila nobenega elementa, ki bi lahko kazal na možnost zlorabe pravice, glavne obravnave tudi ni zahtevala in tudi ne izvedbe kakšnega dokaza v tej zvezi na glavni obravnavi, je sodišče, opirajoč se na prvi odstavek 59. člena ZUS-1, odločilo brez glavne obravnave. Ob tem je upoštevalo tudi kriterije za ustno zaslišanje tožečih strank (ki niso javno-pravni subjekti v smislu 34. člena EKČP) na glavni obravnavi, kot ti veljajo po sodni praksi ESČP.¹⁰
40. Sodišče je v obravnavanem postopku, ki se je začel pred uveljavitvijo Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o upravnem sporu (v nadaljevanju ZUS-1C), odločilo po sodniku posamezniku na podlagi drugega odstavka 25. člena ZUS-1C v zvezi s 13. členom ZUS-1, saj v postopku še ni bil razpisan pripravljalni narok ali prvi narok za glavno obravnavo, zadeva pa ni bila predložena na sejo do uveljavitve ZUS-1C.
41. Tožnica je zahtevala povrnitev stroškov postopka, v primeru zamude z zakonskimi zamudnimi obrestmi. Odločitev o stroških postopka temelji na določbi četrtega odstavka 25. člena ZUS-1, po kateri vsaka stranka krije svoje stroške postopka, če sodišče tožbo zavrne.

PRAVNI POUK:

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

Ljubljana, 24. marec 2025



Višji sodnik svetnik
dr. Boštjan Zalar, l.r.

Ta prepis je soglasen z izvirnikom
Podpis pristojne sodne osebe:

¹⁰ Ramos Nunes de Carvalho E Sá v Portugal, App. Nos. 55391/13, 57728/13 and 74041/13, 6. 11. 2018, odst. 190-191.