ODLOČBA JE PRAVNOMOČNA
UPRAVNO SODIŠČE RS, LJUBLJANA
12.10.2026
Podpis pristojne sodne osebe:
REPUBLIKA SLOVENIJA - UPRAVNO SODIŠČE - 36 - LJUBLJANA

REPUBLIKA
SLOVENIJA
UPRAVNO
SODIŠČE

Podpisnik: Martin Deklevа
Izdajatelj: Republika Slovenija
Serijska št.: 1237197614025
Podpisano: 19.10.2026 08:41:24

I U 981/2022

SODBA

V IMENU LJUDSTVA

Upravno sodišče Republike Slovenije je po višjem sodniku dr. Martinu Deklevi,

v upravnem sporu tožeče stranke: [redacted]
ki jo zastopa [redacted]
zoper toženo stranko: **REPUBLIKA SLOVENIJA**, ki jo zastopa Informacijski pooblaščenec, Dunajska cesta 22, Ljubljana,

ob sodelovanju stranke z interesom: **UPRAVA REPUBLIKE SLOVENIJE ZA VARNO HRANO, VETERINARSTVO IN VARSTVO RASTLIN**, Dunajska cesta 22, Ljubljana,

zaradi **dostopa do informacij javnega značaja**,

o **tožbi** zoper odločbo Informacijskega pooblaščenca št. 090-151/2022/7 z dne 10. 6. 2022,

po **12. oktobra 2026** opravljeni javni glavni obravnavi,

istega dne

RAZSODILO:

I. Tožba se zavrne.

II. Vsaka stranka trpi svoje stroške postopka.

OBRAZLOŽITEV:

Dosedanji potek postopka

1. Uprava Republike Slovenije za varno hrano, veterinarstvo in varstvo rastlin (v nadaljevanju organ), ki je stranka z interesom v tem upravnem sporu, je z odločbo zavrnila zahtevo tožnice, , za dostop do informacij javnega značaja (1. točka izreka). Organ je tudi odločil, da z izdajo odločbe niso nastali posebni stroški (2. točka izreka). Iz obrazložitve izhaja, da je organ prejel zahtevo tožnice za dostop do vseh pravnomočnih inšpekcijskih odločb za obdobje od 1. 1. 2021 do 25. 3. 2022, ki se nanašajo na nadzor določenih gostinskih dejavnosti, prodaje in proizvodnje, vključno s posebnimi oziroma izrednimi nadzori. Organ je ugotovil, da z zahtevanimi informacijami ne razpolaga. Tožničina zahteva se nanaša izključno na pravnomočne odločbe, organ pa nima sistema, ki bi omogočal odbiranje pravnomočnih odločb. Organ bi moral odpreti vsako posamezno zadevo od več tisoč in preveriti, ali je odločba pravnomočna. Tudi sicer poimenovanje dokumentov ni enotno. Iz zbirk dokumentarnega gradiva ni mogoče s preprostim postopkom pridobiti zahtevanih dokumentov.

2. Informacijski pooblaščenec (v nadaljevanju tožena stranka) je z izpodbijano odločbo zavrnil tožničino pritožbo zoper odločbo organa. Iz obrazložitve izhaja, da je tožena stranka pri organu izvedla ogled *in camera*. Tožena stranka navaja, da ni mogoče slediti tožnici, da je prosila zgolj za odločbe, ki jih ima organ v arhivu, temveč se njena zahteva nanaša samo na tiste odločbe, ki so pravnomočne. Organ je toženi stranki pojasnil, da vodi dva dokumentarna sistema za vhodne, izhodne in lastne dokumente. Predmet zahteve so odločbe, ki se v sistem vnesejo kot izhodni dokumenti. Sistem nima ključnih besed in šifranta. Uredba o upravnem poslovanju tega tudi ne zahteva. Vsak inšpektor se sam odloči, kako bo odločbo vnesel v sistem. Večinoma inšpektor dokument označi kot odločbo, vendar obveznega navodila glede tega ni. Po napotilu tožene stranke je organ v iskalnik sistema vnesel besedo „pravnomoč“. Najdenih je bilo nekaj sto dokumentov, ki pa niso bili povezani z zahtevo. Ko je organ dodal v iskalnik še časovni okvir, je bilo najdenih manj dokumentov, vendar tudi ti niso bili povezani z zahtevo. Iskalnik

upošteva ključno besedo, ki se nahaja kjerkoli v dokumentu. Inšpektor ugotavlja pravnomočnost v okviru postopka. Nikjer v sistemu ne zabeleži izrecno, da je odločba pravnomočna. Glede tega ni posebnih navodil. Sistem ne omogoča iskanja določenih nadzorov s ključnimi besedami, kot so ribarnice, pekarne in podobno, temveč po klasifikacijskih oznakah (na primer „UO6101"). Zato je treba vsako zadevo posebej odpreti in preveriti, na katero vsebino se nanaša. Organ je toženi stranki predložil dokument, ki prikazuje izpis vseh odločb v letu 2021 po klasifikacijah, to je nekaj več kot 2000 zadev, ki se nanašajo na živila – pod pogojem, da je bil dokument označen kot „odločba", kar je bil iskalni ključ. Izpis vsebuje seznam dokumentov brez vsebine. Tožnica tudi ni določno opredelila svoje zahteve, saj je omenila konkretne primere mučenja živali in dodala tri pike. Tožena stranka ugotavlja, da bi moral organ vsebinsko analizirati vse inšpekcijske odločbe v upoštevnem obdobju, česar na podlagi Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (v nadaljevanju ZDIJZ) ni dolžan storiti. Takšen način pridobivanja informacij dejansko pomeni ustvarjanje novega dokumenta. Odločitev tožene stranke sicer ne pomeni, da ob morebitni drugače postavljeni zahtevi tožnica ne bi bila uspešna, saj je organ v preteklosti na zahteve prosilcev že posredoval inšpekcijske odločbe kot informacije javnega značaja.

Tožba

3. Tožnica vlaga tožbo iz razlogov po 1.–3. točki prvega odstavka 27. člena Zakona o upravnem sporu (v nadaljevanju ZUS-1). Sodišču predlaga, naj tožbi ugodi, izpodbijano odločbo odpravi in s sodbo odloči o stvari oziroma naj vrne zadevo toženi stranki v ponoven postopek. Zahteva tudi povrnitev stroškov postopka.

4. V tožbi tožnica razlaga, da je , ki je v zahtevi za dostop do informacij javnega značaja prosila organ, naj ji posreduje pravnomočne inšpekcijske odločbe od 1. 1. 2021 do 25. 3. 2022, in sicer na področju dejavnosti, kot jih je opredelila v svoji zahtevi, ter v zadevah posebnega nadzora, kot jih je v zahtevi navedla primeroma. Navaja, da je v zadevi sporno, ali se zahtevane informacije nahajajo v materializirani obliki. Po stališču tožene stranke kriterij materializirane oblike ni izpolnjen, to pa ni skladno z ZDIJZ in je v nasprotju z namenom pravice dostopa do informacij javnega značaja ter pomeni nedopusten poseg v pravico do svobode izražanja in pravico javnosti do obveščenosti (39. člen Ustave, 10. člen Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin – v nadaljevanju EKČP). Tožena stranka je napačno uporabila prvi odstavek 4. člena ZDIJZ. Kriterij materializirane oblike je treba razlagati široko in v skladu z ZDIJZ. V ta okvir je treba šteti tudi t. i. potencialne dokumente. Priklic podatkov iz računalniške baze ne pomeni ustvarjanja novega dokumenta v smislu ZDIJZ. Podatek o pravnomočnosti inšpekcijske odločbe je podatek, ki ga organ lahko obdeluje in ki je kot tak lahko posredovan javnosti kot informacija javnega značaja. Za vodenje in obdelovanje podatkov o pravnomočnih inšpekcijskih odločbah pri organu ne obstajajo nobene pravne ali dejanske ovire. Po mnenju

tožnice je napačno stališče tožene stranke, da bi moral organ za ugoditev zahtevi analizirati vse inšpekcijske odločbe. Pridobivanje podatkov o pravnomočnosti odločb je zakonska naloga organa. Te podatke uradne osebe pri organu pridobivajo v okviru svojega dela na običajen način. Zgolj zato, ker se pri organu ne vodi posebna evidenca pravnomočnih inšpekcijskih odločb, temveč bi do tega podatka organ prišel šele s povezovanjem drugih podatkov, še ne gre za ustvarjanje novega dokumenta. V izpodbijani odločbi ni pojasnjeno, konkretno koliko časa naj bi organ potreboval za pridobitev zahtevanih informacij. Zato tožnica nasprotuje ugotovitvi tožene stranke, da bi moral organ za ugoditev zahtevi vložiti nesorazmeren vložek časa in truda ter meni, da je odločba pomanjkljivo obrazložena. Tudi dejansko stanje je zmotno in nepopolno ugotovljeno. Tožnica poudarja, da so bile v preteklosti v medijih že objavljene evidence pravnomočnih inšpekcijskih odločb. Tožena stranka bi morala upoštevati, da je tožnica . Ker gre v konkretnem primeru za področja, ki so pomembna za zdravje ljudi, sta dobra obveščenost javnosti in hiter dostop do informacij bistvenega pomena. Upoštevati je treba javni interes in dejstvo, da je dostop do informacij, ki jih zahteva tožnica, tudi sicer popolnoma onemogočen.

Odgovor tožene stranke na tožbo in pripravljalna vloga tožnice

5. Tožena stranka v odgovoru na tožbo zanika navedbe tožnice in vztraja pri svojih stališč. Ugovarja tožničini aktivni legitimaciji in navaja, da z izpodbijano odločbo ni bilo odločeno o njeni pravici. Tožnica je zahtevo za dostop do informacij javnega značaja vložila v imenu družbe . Nikjer ni navedeno, da bi zahtevo vložila v svojem imenu, kot fizična oseba. Tožena stranka je v uvodu izpodbijane odločbe jasno napisala, da odloča o pritožbi družbe . Tožena stranka zato sodišču primarno predlaga, naj tožbo zavrže. Sicer pa predlaga zavrnitev tožbe. Poudarja, da so organi dolžni omogočiti dostop le do obstoječih informacij. Bistvo kriterija materializirane oblike je, da informacija že obstaja, ne da bi moral organ zahtevani dokument kakor koli vsebinsko presojati oziroma ga povezovati z drugimi podatki. Tožena stranka ni ugotavljala, koliko časa in truda bi moral vložiti organ, saj ni dvoma, da bi moral ustvariti nov dokument, česar pa ni dolžan storiti.

6. Tožnica je vložila pripravljalno vlogo, v kateri prereka navedbe tožene stranke v odgovoru na tožbo in vztraja pri svojih očitkih ter jih še dodano pojasnjuje. Trdi, da je bila stranka dosedanjega postopka in da ima aktivno legitimacijo za vložitev tožbe.

Glavna obravnava in dokazni postopek

7. Sodišče je opravilo glavno obravnavo, na katero sta pristopili tožnica in tožena stranka. Organ – stranka z interesom, se naroka za glavno obravnavo ni udeležil, čeprav mu je bilo vabilo vročeno in odsotnosti ni opravičil. Tožnica in tožena stranka sta vztrajali vsaka pri svojih stališčih. Tožnica se je sklicevala na sodbo

Evropskega sodišča za človekove pravice (v nadaljevanju ESČP) v zadevi št. 39534/07 z dne 28. 11. 2013.

8. Sodišče je na glavni obravnavi pregledalo upravni spis št. 090-151/2022, ki ga je poslala tožena stranka in se nanaša na zadevo, ter listine sodnega spisa pod prilogami A2–A13. Navedene listine se v soglasju s tožnico in toženo stranko, ki sta bili prisotni na glavni obravnavi, štejejo za prebrane ter jih ni treba posebej naštevati. Tožnica je na glavni obravnavi umaknila dokazni predlog za njeno zaslišanje. Predloge tožnice za vpoglede v spletne strani na elektronskih naslovih www.gov.si (spletna stran stranke z interesom), [illegible] je sodišče zavrnilo kot nerelevantne. Dejstva, ki naj bi se dokazovala z vpogledi v te spletne strani (podatki organa iz drugih postopkov, primerjava praks oziroma ureditev v drugih državah), namreč ne morejo vplivati na drugačno presojo, kot bo razvidno še iz obrazložitve v nadaljevanju.

K I. točki izreka

9. Tožba ni utemeljena.

10. Tožena stranka je najprej ugovarjala, da se izpodbijana odločba ne nanaša na tožnico kot fizično osebo, temveč na medijsko hišo (gospodarsko družbo), pri kateri je tožnica zaposlena. Sodišče temu ugovori ni sledilo. Tožnik v upravnem sporu je oseba, ki je bila stranka ali stranski udeleženec v postopku izdaje upravnega akta (prvi odstavek 17. člena ZUS-1). Iz podatkov zadeve jasno izhaja, da je zahtevo za dostop do informacij javnega značaja na organ vložila [illegible] in tako je navedeno tudi v odločbi organa ter nato še v pritožbi zoper to odločbo, ki jo je podpisala [illegible] Tožena stranka je v izpodbijani odločbi zapisala, da je odločila o pritožbi [illegible] po [illegible], čeprav iz nobenega podatka ne izhaja, da bi [illegible] zastopala družbo [illegible] Tožena stranka je o pritožbi odločila po vsebini. Sodišče tako ugotavlja, da je bila [illegible] stranka dosedanjega postopka in ji ni mogoče odreči aktivne procesne legitimacije v tem upravnem sporu zgolj zato, ker je [illegible] ali ker so ji bila pisanja vročana na službeni naslov. Glede na navedeno je sodišče tožbo presojalo po vsebini.

11. V obravnavani zadevi je sporno stališče tožene stranke, da je organ utemeljeno zavrnil tožničino zahtevo za dostop do informacij javnega značaja, ker z zahtevanimi podatki ne razpolaga, torej bi jih moral šele ustvariti, kar pomeni, da ni izpolnjen kriterij materializirane oblike.

12. Prvi odstavek 4. člena ZDIJZ določa, da je informacija javnega značaja informacija, ki izvira iz delovnega področja organa, nahaja pa se v obliki dokumenta, zadeve, dosjeja, registra, evidence ali drugega dokumentarnega gradiva, ki ga je organ izdelal sam, v sodelovanju z drugim organom, ali pridobil

od drugih oseb. Informacija javnega značaja se mora skladno z navedenim torej nahajati v določeni materializirani obliki.

13. Tožnica je od organa zahtevala pravnomočne inšpekcijske odločbe za obdobje od 1. 1. 2021 do 25. 3. 2022, ki se nanašajo na nadzor: gostinske dejavnosti v restavracijah, gostilnah ali okrepčevalnicah, v nastanitvenih objektih (hoteli, moteli, penzioni, prenočišča z zajtrkom, planinski domovi), v barih, vinotočih ali osmicah, na turističnih kmetijah, ki izvajajo gostinsko dejavnost, v slaščičarnah, kavarnah, cateringu, v institucionalnih obratih (področje vzgoje, izobraževanje in šolstva, področje zdravstva in nege ter ostalo), v obratih množične prehrane; prodaje na drobno: trgovine, mesnice, ribarnice, pekarne, toploteke, prodaja na daljavo (po pošti, internetu); prodaje na debelo: skladišča in veletržnice; proizvodnje, veleprodaje in posredništva aditivov, arom in encimov; zbiralnic mleka in zbiralnic uplenjene divjadi, stojnic na tržnicah, prodajnih avtomatov za živila živalskega izvora, kot so mlekomati, jajcemati, siromati, mesomati .... ter prodajnih avtomatov za prodajo živil neživalskega izvora in sestavljenih živil; potujočih prodajaln, premičnih obratov za strežbo hrane ter vozil, prilagojenih za prevoz živil. Tožnica je zahtevala tudi pravnomočne inšpekcijske odločbe, ki se nanašajo na posebne oziroma izredne nadzore, opravljene v navedenem obdobju (oljčna olja, obcestne stojnice s sadjem in zelenjavo, med, mesni pripravki, mlada govedina izbrane kakovosti, ki sta jo po akcijskih cenah prodajala Spar in Tuš, domnevno mučenje živali v Prašičereji Ljutomerčan in v klavnici Košaki v Mariboru ...).

14. Sodišče na splošno soglaša s tožnico, da je treba kriterij materializirane oblike razlagati široko (v smislu ZIDJZ) in da priklic podatkov iz računalniške baze sam po sebi še ne pomeni ustvarjanja novega dokumenta. Vendar je treba upoštevati, da je tožena stranka ugotovila, da organ nima sistema, ki bi deloval po principu ključnih besed oziroma šifranta. Vsak inšpektor se sam odloči, kako bo dokument (odločbo) vnesel v sistem oziroma kako bo dokument poimenoval. Obveznega navodila za vnašanje t. i. meta podatka „pravnomočnost“, ni. Inšpektor vnese odločbo v sistem, še preden je pravnomočna. Ko inšpektor odpremi odločbo, nima pravice posegati v odločbo na način „dodajanja pravnomočnosti“. V obravnavani zadevi torej ne gre za primer, ko bi bilo mogoče zahtevane informacije le priklicati iz računalniške baze. Kot je pojasnjeno v izpodbijani odločbi (enako pa navaja tudi sama tožnica), inšpektor ugotavlja pravnomočnost v okviru posamičnega postopka (torej za namen oziroma potrebe posamičnega postopka) na način, da sam izračuna datum glede na podatek o vročitvi določene odločitve in nato preverja, ali še obstaja pravica do pravnega varstva. Ni pa dolžan teh ugotovitev posebej beležiti (v računalniški sistem). Iz povedanega tudi po presoji sodišča jasno izhaja, da bi moral organ za to, da bi lahko ugodil tožničini zahtevi, ustvariti nov dokument, ki ne obstaja, in v zadevi ne more iti niti za potencialne dokumente. Navedbe strank o vprašanjih sorazmernosti časa in truda, ki naj bi ga moral vložiti organ, da bi tožnici posredoval zahtevane informacije, so tako

neupoštevne. Tožbene trditve v zvezi s pomenom zagotavljanja informacij javnega značaja, 39. členom Ustave in 10. členom EKČP ter siceršnjo prakso javnega objavljanja (pravnomočnih) inšpekcijskih odločb, na drugačno presojo ne morejo vplivati.

15. Odločilnega pomena prav tako nima tožničino sklicevanje na sodbo ESČP v zadevi št. 39534/07, ki se je nanašala na v bistvenem drugačno dejansko stanje, in sicer je šlo tam za vprašanje posredovanja vseh dokumentov določenega obdobja javnosti. Pravica dostopa do informacij javnega značaja ni absolutna in v zadevi št. 39534/07 je ESČP v konkretnih okoliščinah tehtalo razloge za zavrnitev dostopa do zahtevanih dokumentov. Pri presoji je treba upoštevati okoliščine vsakega posameznega primera. Tudi sicer v obravnavani zadevi ne gre za to, da organ zahtevanih podatkov tožnici ne sme posredovati, temveč je za presojo izpodbijane odločbe odločilno, ali je to dolžan storiti na podlagi ZDIJZ. Kot opozarja tožena stranka, pa je pomembno tudi, kako je tožnica oblikovala svojo zahtevo, na katero je bil organ vezan.

16. Tožena stranka torej ni napačno uporabila materialnega prava (prvi odstavek 4. člena ZDIJZ) in je pravilno ugotovila upoštevno dejansko stanje. Izpodbijana odločba je ustrezno obrazložena (prvi odstavek 214. člena Zakona o splošnem upravnem postopku – ZUP) in jo je sodišče lahko preizkusilo.

17. Glede na navedeno je sodišče tožbo kot neutemeljeno zavrnilo na podlagi prvega odstavka 63. člena ZUS-1.

K II. točki izreka

18. Odločitev o stroških postopka temelji na četrtem odstavku 25. člena ZUS-1, po katerem v primeru, če sodišče tožbo zavrne, vsaka stranka trpi svoje stroške postopka.

PRAVNI POUK:

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

Ljubljana, 12. oktober 2026

Višji sodnik:
dr. Martin Dekleva