



REPUBLIKA SLOVENIJA
VLADA REPUBLIKE SLOVENIJE

Številka: 090-1/2019

Datum: 10. 6. 2019

**SKUPNO DVOLETNO POROČILO O IZVAJANJU
ZAKONA O DOSTOPU DO INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA
ZA LETI 2017 IN 2018**

POVZETEK

Državni organi in organi lokalnih skupnosti so v skladu s tretjim odstavkom 37. člena Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (v nadaljnjem besedilu: ZDIJZ)¹ zavezani poslati letne statistične podatke o postopkih na podlagi ZDIJZ Ministrstvu za javno upravo. Vlada Republike Slovenije vsaki dve leti sprejme skupno dvoletno poročilo o izvajanju ZDIJZ.

V letih 2017 in 2018 je 420 zavezancev za poročanje oddalo letno poročilo. Iz podatkov v poročilu je razvidno, da se je skupno število rešenih zahtev v letu 2018 v primerjavi z letom 2017 zmanjšalo. V preteklih letih se je to število iz leta v leto povečevalo. Ta trend se je končal v letu 2017, ko je bilo skupaj 9.497 zahtevkov, leta 2018 pa nekoliko manj, in sicer 7.212 zahtevkov po ZDIJZ. Od tega je bila večina zahtevkov za dostop do informacij (82 odstotkov leta 2017 in 98 odstotkov leta 2018), manjši odstotek je bilo zahtev za ponovno uporabo podatkov (17 odstotkov zahtev leta 2017 in le slaba 2 odstotka zahtev leta 2018). Večina skupno rešenih zadev se nanaša na državne organe (81 odstotkov leta 2017 in 80 odstotkov leta 2018), manjši odstotek pa na organe lokalnih skupnosti.

Podatki kažejo, da je bilo v letu 2017 od vseh zahtev 75 odstotkov in v letu 2018 pa 66 odstotkov v celoti ugodno rešenih za prošilce, kar pomeni, da so prosilci zahtevane informacije prejeli v celoti. V letu 2017 je bilo 12, v letu 2018 pa 17 odstotkov zahtev delno ugodenih. V zvezi s tem je treba poudariti, da je bil razlog za delni dostop najpogostejše varstvo osebnih podatkov, kar pomeni, da so se prosilci v večini primerov vendarle seznanili z vsebino zahtevanih dokumentov. Najpogostejši razlog za popolno zavrnitev zahteve je bila zavrnitev organa, ker ta ni razpolagal z informacijo. Iz navedenega je mogoče povzeti, da kar zadeva državne organe in organe lokalnih skupnosti v splošnem v 70 odstotkih primerov prosilci praviloma dobijo zahtevane informacije.

V zvezi z zaračunavanjem za posredovanje informacij javnega značaja je bil leta 2017 skupni znesek zaračunanih stroškov pri dostopu 344,04 evra, leta 2018 pa 590,41 evra. Znesek se je v primerjavi s prejšnjimi leti še znižal, kar je posledica novele ZDIJZ-E, ki je določila, da lahko organ zaračuna materialne stroške v postopku samo takrat, kadar ti presegajo 20 evrov. Skupni znesek za ponovno uporabo informacij je bil leta 2017 199.073,60 evra in leta 2018 4.136,10 evra. Znesek se je znatno znižal, ker sta ARSO in GURS lahko zaračunavala ceno za ponovno uporabo podatkov v skladu s prehodnimi določbami novele ZDIJZ-E le do konca leta 2017, edini organ, ki pri nas lahko še zaračunava ceno za ponovno uporabo določenih podatkov, pa je AJPes, iz razloga, ker je le v manjši meri financiran s proračunskimi sredstvi.

Informacijski pooblaščenec je v pritožbenih postopkih v letu 2017 izdal 196 odločb, v letu 2018 pa 181 odločb zoper odločitve državnih organov in samoupravnih lokalnih skupnosti. Navedeni podatki potrjujejo dejstvo, da večina državnih organov in lokalnih skupnosti relativno dobro pozna vsebino in obveznosti, ki so jim z omenjeno zakonodajo naložene.

Ministrstvo za javno upravo je kot resorno ministrstvo, pristojno za področje transparentnosti in dostopa do informacij javnega značaja, v letih 2017 in 2018 dejavno opravljalo svoje naloge predvsem glede izvajanja zakonodaje ter svetovanja in izobraževanja. Izvedenih je bilo več usposabljanj, delavnic oziroma dogodkov, predvsem v povezavi z dejavnostmi za odpiranje podatkov javnega sektorja prek nacionalnega portala odprtih podatkov OPSI,² katerega namen je na enem mestu zagotoviti objavo in preprosto uporabo javno dostopnih zbirk podatkov, predvsem državnih organov in občin ter koncesionarjev in drugih zavezancev. Do konca leta 2018 je bilo na portalu objavljenih že več kot 4.200 evidenc in zbirk državnih organov in drugih organov javnega sektorja. Tudi vsi statistični podatki o

¹ ZDIJZ (Uradni list RS, št. 51/06 – uradno prečiščeno besedilo, 117/06 – ZDavP-2, 23/14, 50/14, 19/15 – odl. US, 102/15 in 7/18).

² Povezava na portal OPSI: <https://podatki.gov.si>

postopkih po ZDIJZ iz predmetnega poročila so objavljeni na nacionalnem portalu odprtih podatkov OPSI, kjer jih lahko vsakdo pridobi za nadaljnjo analizo.³

³ Surovi statistični podatki o postopkih državnih organov in organov lokalnih skupnosti so dostopni na portalu OPSI in na voljo za prosto ponovno uporabo: <https://podatki.gov.si/dataset/zbirka-statisticnih-podatkov-iz-letnih-porocil-o-izvajanju-zdijz-drzavni-organi-in-organi-lokalnih-s>

Vsebina

1	TRANSPARENTNOST IN DOSTOP DO INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA.....	6
1.1	SPLOŠNO O TRANSPARENTNOSTI DELOVANJA ORGANOV	6
1.2	REGULATORNI OKVIR DOSTOPA DO INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA.....	7
1.3	TRANSPARENTNOST PORABE JAVNIH SREDSTEV.....	8
1.4	PROAKTIVNA OBJAVA INFORMACIJ NA PODROČNIH PORTALIH	9
1.4.1	Register zavezancev za informacije javnega značaja - RZIJZ.....	9
1.4.2	Objava transakcij javnega sektorja s strani uprave RS za javna plačila - TZIJZ.....	9
1.4.3	Aplikacija za prikaz porabe javnega denarja v Republiki Sloveniji – ERAR.....	9
1.4.4	Portal javnih naročil in STATIST.....	10
1.4.5	Spletna objava finančnih poročil o financiranju volilnih kampanj in političnih strank.....	10
1.4.6	Proaktivna objava podatkov o plačah v javnem sektorju.....	10
1.4.7	Spletna objava dokumentacije iz javnih razpisov	10
1.5	PODATKI INŠPEKTORATA ZA JAVNI SEKTOR O NADZORU NAD IZVAJANJEM ZDIJZ.....	11
1.6	OBVEZNOSTI PODJETIJ POD PREVLADUJOČIM VPLIVOM OSEB JAVNEGA PRAVA	11
1.7	NACIONALNI PORTAL ODPRTIH PODATKOV JAVNEGA SEKTORJA – PORTAL OPSI.....	12
1.8	SODELOVANJE JAVNOSTI PRI SPREJEMANJU ODLOČITEV	15
1.8.1	Vpeljava MSP testa	15
1.8.2	Pregled regulatornih politik s strani OECD	15
1.8.3	MOPED	15
1.8.4	Osrednje spletno mesto državne uprave GOV.SI	16
1.9	MEDNARODNO SODELOVANJE	16
1.9.1	Soodločanje o dostopu do dokumentov Sveta EU	16
1.9.2	Postopek posvetovanja, kadar zahtevani dokument izvira iz Slovenije	16
1.9.3	Sodelovanje v mednarodnih delovnih skupinah	16
1.9.4	Posodobljena Direktiva o odprtih podatkih in informacijah javnega sektorja	16
2	LETNO POROČILO ZDIJZ ZA leto 2017 in leto 2018	18
2.1	ZAVEZANCI ZA LETNO POROČILO V LETU 2017	18
2.2	ZAHTEVE ZA DOSTOP IN PONOVO UPORABO INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA	20
2.2.1	Pregled rešenih zahtev za dostop in ponovno uporabo informacij javnega značaja državnih organov in organov lokalnih skupnosti	20
2.2.2	Ugodene, delno ugodene in v celoti zavrnjene zahteve za dostop in ponovno uporabo informacij javnega značaja	21
2.2.3	Zaračunavanje stroškov v postopkih dostopa do informacij ter cene za ponovno uporabo podatkov v pridobitne namene	24
2.3	PRITOŽBENI POSTOPKI IN SODNE ODLOČBE NA PODROČJU ZDIJZ.....	26
2.3.1	Vložena pravna sredstva (vsi državni organi in organi lokalnih skupnosti)	26
2.4	ODLOČBE INFORMACIJSKEGA POOBlašČENCA.....	27
3	SODNA STATISTIKA NA PODROČJU ZDIJZ za leti 2017 IN 2018	29
3.1	ODLOČBE UPRAVNEGA SODIšČA RS	29
4	Pregled sodne prakse na področju zdijz v letih 2017 in 2018.....	31
4.1	SODBE UPRAVNEGA SODIšČA RS	31
4.1.1	Izdane v letu 2017	31
4.1.2	Izdane letu 2018	35

4.2	SODBE VRHOVNEGA SODIŠČA RS.....	39
4.2.1	Izdane v letu 2017	39
4.2.2	Izdana v letu 2018	40
4.3	SODBA USTAVNEGA SODIŠČA RS	41
4.4	SODBA SODIŠČA EVROPSKE UNIJE	42

UVOD

Državni organi in organi lokalnih skupnosti morajo v skladu s tretjim odstavkom 37. člena Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (v nadaljnjem besedilu: ZDIJZ)⁴ pripraviti letno poročilo o izvajanju ZDIJZ za minulo leto in ga poslati Ministrstvu za javno upravo, ki je pristojno za področje dostopa do informacij javnega značaja. Vsebina letnega poročila je določena v 28. členu Uredbe o posredovanju in ponovni uporabi informacij javnega značaja (v nadaljnjem besedilu: Uredba).⁵ Vlada Republike Slovenije pripravi skupno letno poročilo na podlagi prejetih poročil navedenih organov enkrat na dve leti in ga pošlje Državnemu zboru Republike Slovenije v seznanitev.

V prvem delu letnega poročila so predstavljene najpomembnejše dejavnosti s področja informacij javnega značaja v letih 2017 in 2018. V drugem delu je predstavljeno poročilo organov državne uprave in organov lokalne skupnosti, ki vsebuje statistiko za leti 2017 in 2018 o postopkih na prvi stopnji v zvezi z zahtevami za dostop do informacij javnega značaja oziroma zahtevami za ponovno uporabo podatkov javnega sektorja in pritožbenih postopkih ter sodnih odločbah na področju dostopa do informacij javnega značaja.

⁴ Uradni list RS, št. 51/06 – uradno prečiščeno besedilo, 117/06 – ZDavP-2, 23/14, 50/14, 19/15 – odl. US, 102/15 in 7/18.

⁵ Uradni list RS, št. 24/16.

1 TRANSPARENTNOST IN DOSTOP DO INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA

1.1 SPLOŠNO O TRANSPARENTNOSTI DELOVANJA ORGANOV

Odrpno in transparentno delovanje javne uprave zagotavlja, da javnost lahko spremlja delo javnih organov, da lahko vpliva na delo organov s sodelovanjem v postopkih odločanja in da lahko nosilce odločitev kliče k odgovornosti.

Preglednost delovanja organov javnega sektorja se kaže prek:

- možnosti spletnega dostopa javnosti do podatkov iz javnih evidenc;
- proaktivnega razširjanja informacij s strani organov;
- sodelovanja javnosti pri sprejemanju predpisov;
- transparentnosti porabe javnih sredstev;
- omogočanja dostopa do informacij javnega značaja na podlagi individualne zahteve;
- proaktivnega odpiranja podatkov in omogočanja ponovne uporabe podatkov javnega sektorja.

Transparentnost dela je kot pomembna zaveza poudarjena v okviru Strategije razvoja javne uprave 2020⁶ in Digitalne Slovenije – Strategije razvoja informacijske družbe do 2020.⁷

Ministrstvo za javno upravo (v nadaljnjem besedilu: MJU ali ministrstvo) je pristojno za področje dostopa do informacij javnega značaja in na podlagi 32. člena ZDIJZ opravlja spodbujevalne in razvojne naloge z namenom transparentnega in odprtega delovanja organov javnega sektorja. Ministrstvo v tem okviru svetuje prosilcem in zavezanim organom glede vodenja postopkov na prvi stopnji na podlagi zahteve po ZDIJZ ter glede tega, kateri podatki javnega sektorja se lahko oziroma pod katerimi pogoji se lahko posredujejo javnosti, ter pripravlja mnenja pri medresorskem usklajevanju predlogov predpisov, ki vsebinsko opredeljujejo pravico javnosti do dostopa do informacij javnega značaja.

Delovne naloge ministrstva, pristojnega za upravo, s področja dostopa do informacij javnega značaja obsegajo:

- svetovanje in pripravo pisnih pravnih mnenj za organe zavezanca in prosilce;
- pripravo dvoletnega Skupnega letnega poročila vlade o izvajanju ZDIJZ;
- pripravo predlogov predpisov s področja informacij javnega značaja;
- pripravo in izvedbo seminarjev in izobraževanj s področja ZDIJZ.

Pisna mnenja, vzorčna pisanja in druge informacije v zvezi z dostopom do informacij javnega značaja so objavljeni na spletnih straneh ministrstva pod delovnim področjem: Transparentnost in dostop do informacij javnega značaja.⁸

⁶Strategija je dostopna spletni strani MJU:

http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/JAVNA_UPRAVA/Kakovost/Strategija_razvoja_SLO_final_web.pdf

⁷Vpogled v Digitalna Slovenija 2020

http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/DID/Informacijska_druzba/DSI_2020.pdf.

Še več o tem na spletni strani:

http://www.mju.gov.si/si/delovna_podrocja/informacijska_druzba/digitalna_slovenija_2020/

⁸ Dostopno na spletnem mestu:

http://www.mju.gov.si/si/delovna_podrocja/transparentnost_in_dostop_do_informacij_javnega_znacaja/

1.2 REGULATORNI OKVIR DOSTOPA DO INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA

Temeljni zakon, ki pomeni podlago za odprto in transparentno delovanje vlade, državnih organov, organov javne uprave in tudi širšega javnega sektorja, je Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (v nadaljnjem besedilu: ZDIJZ).⁹ Pravica dostopa do informacij javnega značaja je zapisana v 39. členu Ustave Republike Slovenije in je ključno sredstvo v boju za odprto, transparentno in odgovorno delovanje javne uprave. Namen ZDIJZ je zagotoviti javnost in odprtost delovanja organov ter omogočiti uresničevanje pravice fizičnih in pravnih oseb, da pridobijo informacije javnega značaja.

To pomeni, da ZDIJZ postavlja dve zavezi organom javnega sektorja:

- a) proaktivno razširjati javne podatke, s katerimi razpolagajo, in
- b) omogočati dostop do informacij ter ponovno uporabo podatkov na podlagi individualnih zahtev.

Podzakonski predpis, ki ureja to področje, je Uredba o posredovanju in ponovni uporabi informacij javnega značaja (v nadaljnjem besedilu: Uredba).¹⁰

Javnost in odprtost delovanja je predpisana za državne organe, organe lokalnih skupnosti, javne agencije, javne sklade in druge osebe javnega prava, nosilce javnih pooblastil in izvajalce javnih služb, v določenem ožjem obsegu pa zavezuje tudi gospodarske družbe, v katerih ima večinski delež država ali samoupravna lokalna skupnost oziroma druga oseba javnega prava.

Najbolj enostaven in neposreden način dostopa do informacij je mogoče zagotoviti z objavo informacij na svetovnem spletu. Informacije javnega značaja, ki jih morajo organi posredovati na svetovni splet, so določene v 10. členu ZDIJZ. V prvi vrsti gre za veljavne predpise, predloge predpisov in prečiščena besedila predpisov z delovnega področja organa. Obveznost objave velja tudi za programe, strategije, stališča, mnenja in navodila, ki so splošnega pomena in so pomembna za poslovanje organa oziroma za odločanje organa o pravicah in obveznostih fizičnih in pravnih oseb ter za informacije o svoji dejavnosti in storitvah, ki jih nudi organ. Na spletnih straneh je treba objavljati tudi objave in razpisno dokumentacijo v zvezi z oddajo javnih naročil – ti dokumenti se objavljajo na Portalu javnih naročil.¹¹ Informacije so dostopne prek spletnih strani posameznih organov ali prek enotnih državnih portalov.

Vsak organ mora objaviti in redno posodabljati tudi t. i. Katalog informacij javnega značaja (v nadaljnjem besedilu: katalog). Njegov namen je javnosti dati informacije o tem, s katerimi vrstami podatkov razpolaga neki organ, katere storitve opravlja v okviru svojih javnih nalog in na katerih pravnih podlagah.

V okvir »informacij javnega značaja« spadajo vsi dokumenti, ki jih ustvarijo oziroma s katerimi razpolagajo državni organi. V postopku po ZDIJZ lahko prosilci (fizične ali pravne osebe) brez izkazovanja posebnega pravnega interesa zahtevajo dostop do posameznih dokumentov. Pri organu vlogo obravnava oseba, ki je posebej pooblaščen za vodenje oziroma odločanje v postopku po ZDIJZ, in sicer ob upoštevanju 5.a in 6. člena ZDIJZ sprejme odločitev, ali in v kolikšni meri je določen dokument dostopen javnosti. V navedenih členih so določene izjeme od dostopa javnosti zaradi zavarovanja določenih zasebnih oz. javnih interesov (npr. tajni podatki, osebni podatki, varstvo informacij, če sodni ali upravni postopek še ni končan).

V postopku z zahtevo za dostop po ZDIJZ se subsidiarno uporabljajo pravila Zakona o splošnem upravnem postopku.¹²

⁹ Uradni list RS, št. 51/06 – uradno prečiščeno besedilo, 117/06 – ZDavP-2, 23/14, 50/14, 19/15 – odl. US in 102/15.

¹⁰ Uredba: Uradni list RS, št. 24/16.

¹¹ Portal javnih naročil: <https://www.enarocanje.si/>

¹² ZUP (Uradni list RS, št. 24/06 – uradno prečiščeno besedilo, 105/06 – ZUS-1, 126/07, 65/08, 8/10 in 82/13).

S primerjalnopravnega vidika gre pri izjemah od dostopa za podobne določbe, kot jih poznajo druge države članice oziroma kot jih pozna Uredba EU 1049/2001¹³ glede dostopa javnosti do dokumentov treh institucij EU. Primerjalnopravno velja slovenska zakonodaja o dostopu do informacij javnega značaja za relativno protransparentno; slovenski zakon so mednarodne nevladne organizacije ocenile zelo dobro.

Ne glede na morebitnem obstoj izjeme od dostopa po 5.a ali prvem odstavku 6. člena ZDIJZ pa mora organ prosilcu posredovati informacije, kadar gre za podatke, ki se nanašajo: (i) na porabo javnih sredstev ali (ii) opravljanje javne funkcije oz. delovno razmerje javnega uslužbenca ali (iii) podatke glede emisij v okolje, odpadkov, nevarnih snovi in drugih podatkov, za katere tako določa zakon, ki ureja varstvo okolja (t. i. izjema od izjem na podlagi tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ).

Poleg tega mora organ kljub obstoju zgoraj navedenih izjem od dostopa ugoditi zahtevi za dostop do informacije, če je javni interes glede razkritja zahtevane informacije močnejši od javnega interesa ali interesa drugih oseb za omejitev dostopa do te informacije (drugi odstavek 6. člena ZDIJZ). Ali je v konkretnem primeru dejansko podana prevlada javnega interesa nad omejitvami, se ugotovi s preskusom javnega interesa v skladu z 21. členom ZDIJZ, razen kadar gre za tajne podatke najvišje stopnje, tajne podatke tuje države ali mednarodne organizacije, davčne podatke, ki jih posredujejo tuje države, in za podatke, katerih razkritje bi pomenilo kršitev zaupnosti statističnih podatkov o poročevalskih enotah ali kršitev zaupnosti davčnega postopka oz. davčne tajnosti – v teh primerih preskusa javnega interesa ni dopustno izvajati (ti podatki torej niso dostopni).

Organ prve stopnje mora odločitev po ZDIJZ sprejeti v 20 delovnih dneh. V primeru molka organa se šteje, da je dostop zavrnil. Nadzorni organ na področju dostopa do informacij javnega značaja je Informacijski pooblaščenec (v nadaljnjem besedilu: IP). Prosilec lahko zoper odločbo organa prve stopnje vloži pritožbo na IP RS. Zoper odločitev IP je mogoče sprožiti upravni spor pred Upravnim sodiščem RS. Dosedanja praksa IP in Upravnega sodišča je obsežna; odločitve IP in praviloma tudi Upravnega sodišča RS so objavljene na spletu.

1.3 TRANSPARENTNOST PORABE JAVNIH SREDSTEV

ZDIJZ je ključni akt, ki zagotavlja odprto in transparentno delovanje javnih organov. Organi si morajo prizadevati, da javnosti zagotovijo čim več informacij o svojem delu. S sistemskega vidika je tako imenovana proaktivna transparentnost eden od bistvenih elementov za javni nadzor zakonitosti dejavnosti organov javnega sektorja in njihove uporabe javnih sredstev ter zaradi navedenega tudi eno najpomembnejših orodij za omejevanje korupcijskih tveganj.

Novela zakona iz 2005 (ZDIJZ-A)¹⁴ je bila zelo pomembna z vidika zagotavljanja večje transparentnosti javnih sredstev. Zagotovila je, da morajo biti informacije o uporabi javnih sredstev vedno javno dostopne. Novela zakona iz leta 2014 (ZDIJZ-C)¹⁵ je razširila krog zavezanih organov na družbe, ki so v lasti države, občin in drugih teles javnega prava. Novela zakona iz leta 2015 (ZDIJZ-E)¹⁶ je pomenila prenos Direktive EU iz leta 2013 o ponovni uporabi podatkov javnega sektorja in zavezala organe, da so proaktivni pri odpiranju informacij javnega sektorja. Tudi v mednarodnem pogledu je ZDIJZ ocenjen kot zelo dober zakon. Slovenija se na podlagi raziskav nevladnih organizacij po kakovosti zakonodaje uvršča v sam vrh.

Pomembno je tudi poudariti zavezo javnih naročnikov, da morajo objavljati pogodbe o izvedbi javnih naročil na Portalu javnih naročil (od maja 2015). Zakon o javnem naročanju (ZJN-3) je določil novo obveznost za evidenčna naročila, kjer je treba enkrat letno objaviti ne zgolj statistične podatke, temveč

¹³ Vpogled v Uredbo EU 1049/2001: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=celex:32001R1049>

¹⁴ Vpogled v novelo ZDIJZ-A: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO4263>

¹⁵ Vpogled v novelo ZDIJZ-C: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO6766>

¹⁶ Vpogled v novelo ZDIJZ-E: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO7087>

za vse pogodbe nad 10.000 EUR tudi komu so bile oddane, kaj je predmet in za kakšen denar. Prav tako se bodo po novem na portalu objavljale tudi vse odločitve o oddaji naročila in obvestila o spremembah pogodb po njeni sklenitvi.

V zvezi s tem je treba opozoriti, da učinkovito sodelovanje z drugimi organi, kot so Informacijski pooblaščenec, Komisija za preprečevanje korupcije, Agencija Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve, Uprava Republike Slovenije za javna plačila, nevladne organizacije in mediji ter drugi pomembni deležniki, bistveno pripomore k razvoju in izvajanju ukrepov na tem področju.

1.4 PROAKTIVNA OBJAVA INFORMACIJ NA PODROČNIH PORTALIH

Na podlagi ZDIJZ so javno dostopni vsi podatki o porabi javnih sredstev, torej tudi podatki o izdatkih ministrstev in vlade. Navedene podatke organi proaktivno objavljajo, kar pomeni, da je prek določenih namenskih portalov vsakodnevno mogoče pogledati v finančne transakcije posameznega organa javnega sektorja.

1.4.1 Register zavezancev za informacije javnega značaja - RZIJZ

Register zavezancev za informacije javnega značaja (v nadaljnjem besedilu: RZIJZ),¹⁷ ki ga upravlja AJPES, ponuja pregled nad vsemi institucijami oziroma poslovnimi subjekti, ki uporabljajo javna sredstva (državni organi, organi lokalnih skupnosti, javne agencije, javni skladi in drugi subjekti javnega prava, imetniki javnih in ponudniki javnih storitev) ali delujejo s sredstvi, ki so v lasti države ali občin (podjetja v veliki meri v lasti države ali občin). Informacije iz registra so na voljo brezplačno, brez registracije in tudi za ponovno uporabo (format XML).

1.4.2 Objava transakcij javnega sektorja s strani uprave RS za javna plačila - TZIJZ

Uprava Republike Slovenije za javna plačila¹⁸ v skladu z 10. členom Zakona o dostopu do javnega obveščanja spletno objavlja transakcije javnih institucij in drugih zavezancev za dostop do informacij javnega značaja. Spletna aplikacija TZIJZ¹⁹ ponuja vpogled v javne informacije o transakcijah, ki jih izvajajo javne gospodarske ustanove, javne korporacije, poslovni subjekti, ki so 100-odstotno v lasti subjektov javnega sektorja, in drugi uporabniki proračunskih sredstev, ki so registrirani v registru zavezancev za informacije javnega značaja (RZIJZ), ki jih upravlja Agencija Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve. UJP pridobi podatke o transakcijah iz lastnih evidenc; podatki o transakcijah drugih subjektov se pridobijo od komercialnih bank, prek katerih ti poslujejo.

1.4.3 Aplikacija za prikaz porabe javnega denarja v Republiki Sloveniji – ERAR

Aplikacija Erar,²⁰ ki jo vodi Komisija za preprečevanje korupcije, ponuja vpogled v javne ustanove ter posle v državni in občinski lasti, ki se nanašajo na blago in storitve, plače, socialne prejemke, pokojnine, subvencije, štipendije itd. Transparentnost pretoka denarja med javnim in zasebnim sektorjem krepi odgovornost nosilcev javne pisarne, da učinkoviteje in bolj gospodarno porabljajo javna sredstva, olajšuje razpravo o sprejetih in načrtovanih naložbah ter zmanjšuje tveganje za slabo upravljanje, zlorabo oblasti in omejuje sistemsko korupcijo, nelojalno konkurenco in klientelizem.

¹⁷ RZIJZ: <https://www.ajpes.si/rzijz>

¹⁸ UJP: <https://www.ujp.gov.si/dokumenti/dokument.asp?id=473>

¹⁹ TZIJZ: <https://www.ujp.gov.si/RPU/zdijz/Search.aspx>

²⁰ ERAR: <https://erar.si/>

1.4.4 Portal javnih naročil in STATIST

Dodatna transparentnost pri javnih naročilih je bila, skupaj z obvezno uporabo e-dražb za ministrstva, organe v sestavi ministrstev in vladnih služb, zagotovljena z nadgradnjo portala za javna naročila,²¹ kjer se objavljajo tudi informacije javnega značaja iz pogodb, koncesij in javno-zasebnih partnerstev. Pomemben projekt o povečanju preglednosti pri javnih naročilih je rešitev STATIST,²² ki zagotavlja celovito, neposredno in prilagojeno objavo informacij o javnih naročilih, oddanih v Republiki Sloveniji. STATIST vsebuje vse informacije o javnih naročilih, dodeljenih od 1. januarja 2013; vsak uporabnik lahko pregleda podatke z uporabo različnih filtrov. Aplikacija za izbrani časovni okvir prikaže pogodbene vrednosti, deset največjih naročnikov in deset največjih ponudnikov ter katera so najpogostejše oddana naročila v skladu s predmetom in pravno podlago. Podatki se lahko izvozijo v obliki CVS, ki omogoča analize in nadaljnjo ponovno uporabo.

1.4.5 Spletna objava finančnih poročil o financiranju volilnih kampanj in političnih strank

Transparentnost pri financiranju volilnih kampanj in političnih strank je zagotovljena z objavo finančnih poročil organizatorjev volilnih kampanj in letnih poročil političnih strank na spletni strani Agencije Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve – aplikacija JVRK.²³

1.4.6 Proaktivna objava podatkov o plačah v javnem sektorju

Spletna aplikacija Portal plač javnega sektorja,²⁴ ki jo je MJU vzpostavil avgusta 2016, omogoča transparentnost in analizo podatkov o masah posameznih tipov in virov sredstev, ki jih proračunski uporabniki obračunavajo pri plačah zaposlenih v javnem sektorju v skladu z določili Zakona o sistemu plač v javnem sektorju²⁵ oziroma v skladu z določili Uredbe o enotni metodologiji in obrazcih za obračun in izplačilo plač v javnem sektorju.²⁶

1.4.7 Spletna objava dokumentacije iz javnih razpisov

Zaradi omejevanja korupcijskih tveganj na področju financiranja prek javnih razpisov določbe ZDIJZ in Uredbe o posredovanju in ponovni uporabi informacij javnega značaja predpisujejo enotne minimalne standarde glede objav dokumentov na spletu, ki jih morajo zagotavljati organi, ki pripravljajo takšne javne razpise, ki se nanašajo na dodelitev sredstev, subvencij, posojil in drugih oblik sofinanciranj iz državnega ali občinskih proračunov (v nadaljnjem besedilu: javni razpisi). V zvezi z javnimi razpisi morajo organi dokumentacijo objavljati na spletu, podobno kot to velja za dokumentacijo iz postopkov javnih naročil. To pomeni, da na primer ne zadošča le objava javnega razpisa in razpisne dokumentacije v Uradnem listu oziroma uradnem glasilu občine, temveč mora navedeno organ objaviti tudi na spletu, poleg tega pa mora poskrbeti, da so objavljene tudi nadaljnje informacije v zvezi z javnimi razpisi (člani komisije, prejemniki, poročilo).

10. člen Uredbe podrobneje ureja, katere podatke iz javnih razpisov morajo organi objavljati na spletnih straneh, in sicer: javni razpis in razpisno dokumentacijo (z dnem objave javnega razpisa); člane komisij za izvedbo postopkov javnih razpisov (najpozneje v sedmih dneh po izdaji sklepov o izbiri prejemnikov sredstev); prejemnike in vrednost prejetih sredstev (najpozneje v sedmih dneh po izdaji sklepov o izbiri prejemnikov sredstev); zaključno poročilo ali povzetek o poteku in vsoti porabljenih sredstev (najpozneje v 14 dneh od potrditve oziroma sprejetja poročila).

²¹ PJN: <https://www.enarocanje.si/>

²² STATIST: <https://ejn.gov.si/statist>

²³ Aplikacija JVRK: <https://www.ajpes.si/eObjave/?s=57>

²⁴ Portal plač: <http://www.pportal.gov.si/>

²⁵ Uradni list RS, št. 108/09 – uradno prečiščeno besedilo, 13/10, 59/10, 85/10, 107/10, 35/11 – ORZSPJS49a, 27/12 – odl. US, 40/12 – ZUJF, 46/13, 25/14 – ZFU, 50/14, 95/14 – ZUPPJS15, 82/15 in 23/17 – ZDOdv.

²⁶ Uradni list RS, št. 14/09, 23/09, 48/09, 113/09, 25/10, 67/10, 105/10, 45/12, 24/13, 51/13, 12/14, 24/14, 52/14, 59/14, 24/15, 3/16, 70/16 in 14/17.

Če so bile sklenjene neposredne pogodbe o sofinanciranju oziroma dodelitvi javnih sredstev brez razpisa, kot jih opredeljuje zakon, ki ureja javne finance, se javno dostopne informacije javnega značaja iz pogodbe objavijo najpozneje v 14 dneh od sklenitve pogodbe.

Številni organi informacije iz javnih razpisov že objavljajo, vendarle pa so tudi taki, ki zakonskih določb še ne izpolnjujejo. MJU je zato zavezancem poslal več informacij o zakonskih obveznostih in jih pozval k doslednemu spoštovanju določb o spletnih objavah.

1.5 PODATKI INŠPEKTORATA ZA JAVNI SEKTOR O NADZORU NAD IZVAJANJEM ZDIJZ

Inšpektorat za javni sektor (Upravna inšpekcija) je v letih 2017 in 2018 na podlagi prejetih pobud za nadzor nad izvajanjem določb ZDIJZ izvedel več inšpekcijskih nadzorov, v katerih je ugotovil nepravilnosti oziroma pomanjkljivosti pri izvajanju obveznosti, ki jih imajo zavezanci na podlagi določb ZDIJZ. V nadzorih je upravna inšpekcija v ugotovila:

- da zavezanci v 4 primerih niso imeli objavljenih katalogov informacij javnega značaja, oziroma so bile vsebine objavljenih katalogov glede na določbe ZDIJZ pomanjkljive.
- da so zavezanci v 3 primerih kršili instrukcijski rok za odločanje o vlogah za posredovanje informacij javnega značaja, saj o vlogah ni bilo odločeno v predpisanem roku.
- da zavezanci v 3 primerih o zavrnitvi posredovanje informacij javnega značaja niso odločili z izdanimi konkretnimi upravnimi akti, ampak zgolj z odgovori strankam.

Upravna inšpekcija je na podlagi prejetih pobud za inšpekcijski nadzor v okviru izvedenih nadzorov v letih 2017 in 2018 ugotovila 6 primerov kršitve določb ZDIJZ, ki po določbah ZDIJZ predstavljajo prekrške, zato je v teh primerih izvedla postopke po Zakonu o prekrških (v nadaljevanju ZP-1) in odgovornim osebam izrekla predvidene ukrepe po ZP-1.

Prav tako je Inšpektorat za javni sektor v tem časovnem obdobju prejel tudi 5 pobud različnih predlagateljev, ko so predlagatelji na podlagi prijave kršitev predlagali začetek prekrškovnega postopka. V obravnavi teh pobud so bile ugotovljene kršitve določb 39. člena ZDIJZ (večinoma so se kršitve nanašale na obveznosti objavljanja vsebin katalogov informacij javnega značaja), kršiteljem pa so bila izrečena opozorila po določbah ZP-1.

1.6 OBVEZNOSTI PODJETIJ POD PREVLAJUJOČIM VPLIVOM OSEB JAVNEGA PRAVA

Novela ZDIJZ-C,²⁷ ki je bila sprejeta 24. marca 2014, je kot nove zavezanke za dostop v določenem delu zavezala tudi podjetja pod prevladujočim vplivom države, občin in/ali drugih oseb javnega prava. Eden od glavnih ciljev zakona je bil, da se z večjo transparentnostjo pri sklepanju poslov pripomore k učinkovitejšemu upravljanju premoženja in finančnih sredstev poslovnih subjektov pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava, predvsem gospodarskih družb v lasti države.

Podjetja v večinski lasti oziroma pod prevladujočim vplivom države, samoupravnih lokalnih skupnosti in drugih oseb javnega prava spadajo v tako imenovan širši javni sektor, zato je v zvezi z njimi primerna drugačna obravnava z vidika obveznosti po višji stopnji odprtosti in transparentnosti delovanja v primerjavi s poslovnimi subjekti, pri katerih ni javnega vpliva. Zakonodajalec je pri določitvi obveznosti po ZDIJZ-C ustrezno sledil načelu sorazmernosti za podjetja pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava tako, da je ožje opredelil, kaj spada v okvir informacij javnega značaja, ter določil minimalni nabor

²⁷ Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (Uradni list RS, št. 23/14).

osnovnih podatkov iz pogodb, ki naj bi bili praviloma javni (ob tem je preostala vsebina lahko poslovna skrivnost).²⁸

Na podlagi ZDIJZ²⁹ morajo tako zavezana podjetja pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava na spletu objavljati osnovne podatke iz pogodb o izdatkih, ki se nanašajo na donatorske, sponzorske, svetovalne in druge avtorske ali intelektualne storitve. Navedene družbe morajo objavljati štiri osnovne vrste podatkov: pogodbena vrednost in vrednost posameznih izplačil, vrsta pogodbe, podatki o prejemniku ter datum in trajanje posla (enajsti odstavek 10.a člena ZDIJZ). Dodatno so podjetja pod prevladujočim vplivom države zavezana objavljati tudi podatke o prejemkih in bonitetah vodstvenih oseb.

Inšpektorat za javni sektor (Upravna inšpekcija) je v letih 2017 in 2018 opravljal tudi nadzore nad objavami zavezancev na njihovih spletnih straneh glede izvajanja določb 11. in 12. odstavka 10.a člena ZDIJZ o proaktivni objavi informacij javnega značaja. Nadzori so bili izvedeni na lastno pobudo. V navedenem obdobju je bilo opravljenih 52 tovrstnih pregledov spletnih strani in sicer so se nanašali na komunalna podjetja, ki so v 100% lasti občin. V 19 primerih kršitve niso bile ugotovljene, v 33 primerih pa so bile ugotovljene nepravilnosti, in sicer, da zavezanci po ZDIJZ niso imeli nobenih spletnih objav ali pa so bile le-te pomanjkljive. Zaradi ugotovljenih nepravilnosti je bilo na podlagi določb ZP-1 izrečenih 26 opozoril, v 7 primerih pa je bil postopek zaključen z uradnim zaznamkom.

1.7 NACIONALNI PORTAL ODPRTIH PODATKOV JAVNEGA SEKTORJA – PORTAL OPSI

Ministrstvo za javno upravo je nacionalni portal odprtih podatkov Slovenije – OPSI vzpostavilo decembra 2016 (<https://podatki.gov.si/>). Portal je osnovan na odprtokodni aplikativni rešitvi tako kot evropski portal odprtih podatkov³⁰.

Direktiva EU o ponovni uporabi podatkov javnega sektorja iz leta 2003 je prvič določila, da morajo biti podatki javnega sektorja na voljo vsakomur za ponovno uporabo pod enakopravnimi pogoji, spremembe direktive iz leta 2013 pa so dodatno spodbudile odpiranje podatkov javnega sektorja v smeri t. i. »odprtih podatkov« (Open Data).

Že Strategija razvoja javne uprave do leta 2020 je kot enega od ciljev določila odgovorno, odprto in transparentno delovanje javne uprave v Sloveniji. Transparentnost in odpiranje podatkov gre z roko v roki z večjo učinkovitostjo v okviru javnega sektorja, saj pripomore tudi k odpravi administrativnih ovir in prispeva k spodbujanju digitalnega gospodarstva. Novela Zakona o dostopu do informacij javnega značaja iz leta 2015 je dala dodaten poudarek t. i. odprtim podatkom, torej da morajo javni organi podatke objaviti kolikor je mogoče v surovi obliki, kar omogoča enostavno ponovno uporabo in podatkovno analitiko.

Portal OPSI ima dvojno funkcijo in predstavlja:

- 1) centralni katalog zbirk podatkov v državi, torej popis zbirk – metapodatkov, ki jih vodijo državni organi, občine in drugi organi javnega sektorja; in
- 2) enotno spletno mesto za objavo samih podatkov v strojno čitljivih formatih.

Portal zagotavlja vsakomur pravico do brezplačne in enostavne ponovne uporabe tistih prosto dostopnih podatkov, ki so objavljeni kot »odprti podatki«, in sicer za kateri koli (neprofitni ali profitni) namen. Veliko

²⁸ S tem zakonska določila spoštujejo načelo sorazmernosti. Temu je pritrdilo tudi Ustavno sodišče v zvezi s sporom, ki ga je sprožila NKBM (odločba Ustavnega sodišča št. U-I-52/16-17 z dne 12. 1. 2017, dostopna na: <http://odlocitve.us-rs.si/si/odlocitev/US31079>).

²⁹ Uradni list RS, št. 51/06 – uradno prečiščeno besedilo, 117/06 – ZDavP-2, 23/14, 50/14, 19/15 – odl. US, 102/15 in 7/18).

³⁰ Dostopen na: <https://data.europa.eu/euodp/en/data>

podatkov je dosegljivih v strojno čitljivi obliki, ki omogoča raziskovalcem, novinarjem in podjetnikom izdelavo novih analiz, aplikacij, vizualizacij in podobno. To pomeni, da jih lahko vsakdo, brez posebne zahteve ali registracije, pridobi in ponovno uporabi ter na njihovi podlagi izdela nove produkte ali storitve z dodano vrednostjo, s čimer se pospešuje tudi digitalno gospodarstvo. Primer: objavljena zbirka na portalu: »Prvič registrirana motorna vozila, po mesecih«, na podlagi katere je nastala *spletna aplikacija Avtolog*.³¹

Na portalu objavljajo podatke organi javnega sektorja, in sicer po posameznih področjih. Trenutno je na portalu (vsaj z metapodatki) objavljenih več kot 4.600 evidenc in zbirk. Slovenija je ena izmed redkih držav, ki ima na portalu odprtih podatkov objavljene tudi evidence in zbirke, ki jih vodi nacionalni Statistični urad (SURS), ter zbirke Generalnega sekretariata Vlade RS.

Evropska komisija je že v letnih poročilih za leti 2017 in 2018 – t. i. Open Data Maturity Report 2017 in 2018 uvrstila Slovenijo na področju odprtih podatkov javnega sektorja na 7. mesto med državami EU. V poročilu so poudarjene tudi aplikacije, kot so: Erar,³² Statist³³ in Portal plač javnega sektorja,³⁴ ki zagotavljajo visoko transparentnost delovanja države.

Slovenija ima torej vzpostavljen dober okvir za odpiranje podatkov javnega sektorja: sprejete imamo ustrezne strategije, ustrezen normativni okvir in vzpostavljen portal odprtih podatkov. Na MJU skrbimo tudi za kakovost objavljenih podatkov na portalu, prav tako se trudimo skrbeti za potrebe različnih uporabnikov portala, medijev itd.

V nadaljevanju so predstavljene nekatere dejavnosti v okviru odpiranja podatkov javnega sektorja in portala OPSI v letih 2017 in 2018:

- Leta 2018 je MJU v sodelovanju z Ministrstvom za kulturo in Slovensko turistično organizacijo (STO) organiziral tekmovanje (t. i. hackaton), poimenovan Kulturna pustolovščina na dlani. Namen hackatona je bila izdelava idejne zasnove informacijske rešitve, ki bi z vizualizacijo odprtih podatkov omogočila boljšo promocijo in doživetje kulturne dediščine v turizmu. Namen je bil hkrati tudi zaznamovanje leta kulturne dediščine Evropske unije, ki je potekal v letu 2018. Zaključni dogodek in predstavitev najboljših treh ekip je bila oktobra 2018 na Dnevih slovenskega turizma 2018 v Portorožu. Tekmovanje je bilo zelo uspešno. Šlo je za prvo takšno sodelovanje med javnim sektorjem in gospodarstvom.
- Že štiri leta zapored MJU v sodelovanju z Univerzo organizira Festival odprtih podatkov, na katerem poteka več dogodkov. Študentje vsako leto v okviru študijskega programa izdelajo seminarske naloge na temo ponovne uporabe podatkov (analize, vizualizacije, aplikacije), ki jih na podlagi podatkov zastavijo ministrstva oz. sodelujoči organi javnega sektorja (npr. Statistični urad, Policija, Ministrstvo za finance, Ministrstvo za infrastrukturo itd.). Seminarske naloge predstavijo na posebnem dogodku, kjer jih nagovori tudi minister za javno upravo.
- Na področju odprtih podatkov sodelujemo tudi z nevladnimi organizacijami. V letu 2017 smo gostili regionalno delavnico, ki jo je organizirala Evropska komisija na temo odprtih podatkov. Na delavnici so bili udeleženci iz Slovenije, Srbije in Hrvaške ter člani skupine Capgemini Consulting in inštituta ODI iz Združenega kraljestva, ki so delavnico tudi vodili.

³¹ Avtolog (za varen in urejen avtomobilski trg): <https://avtolog.si/>

³² <https://erar.si/>

³³ <https://ejn.gov.si/statist>

³⁴ <http://www.pportal.gov.si/>

- Prav tako smo dejavni tudi na mednarodnem področju. Konec februarja 2018 je bila v Srbiji organizirana konferenca, namenjena izmenjavi izkušenj in dobrih praks med Slovenijo in Srbijo na področju odprtih podatkov v smeri zagotavljanja odprte in pregledne javne uprave. Dvostranski dogodek je pomenil zaznamovanje 4. marca, mednarodnega dneva odprtih podatkov.
- Poznavanje področja odprtih podatkov prenašamo tudi na srednješolce. V aprilu 2018 je MJU skupaj z Ministrstvom za izobraževanje, znanost in šport začel usposabljanja na temo »Odprti podatki javnega sektorja v izobraževalne namene«, ki so namenjena ravnateljem, učiteljem in dijakom.

Skupaj cilju, da je Slovenija primer dobre prakse na področju odpiranja podatkov in uporabe javnih podatkov. Naša prizadevanja so usmerjena k okrepljenemu sodelovanju z vsemi deležniki – gospodarstvom, raziskovalci, zagonskimi podjetji, nevladnimi organizacijami, univerzami in srednjimi šolami, občinami, javnim sektorjem – z namenom, da se odprti podatki v čim večjem obsegu uporabijo za izdelavo aplikacij, ki bodo služile dobremu servisu in storitvam za državljane in podjetja.

1.8 SODELOVANJE JAVNOSTI PRI SPREJEMANJU ODLOČITEV

1.8.1 Vpeljava MSP testa

»MSP test« pomeni oceno vplivov predpisov na gospodarstvo, predvsem na mala in srednje velika podjetja (MSP). Za pripravo ocene vplivov so pristojni pripravljavci predpisov skladno z 8.b členom Poslovnika Vlade RS. Priprava preskusa MSP je obvezna za vse zakone, razen za tiste, ki se sprejemajo po nujnem postopku.³⁵ Preskus MSP je obvezna priloga predloga zakona.³⁶

Pripravljajo ga pripravljavci predpisov pri oblikovanju predlogov zakonov s ciljem, da izberejo optimalne ukrepe z vidika vpliva na gospodarstvo, predvsem na mala in srednje velika podjetja, in povečajo preglednost zakonodaje. Poleg tega je namenjen zainteresirani in širši javnosti, ki lahko ob predlogu predpisa preveri, kakšen je njegov vpliv na gospodarstvo, saj je na portalu eDemokracija preskus MSP objavljen skupaj s predlogom predpisa.³⁷

OECD je ta pristop k povečanju sodelovanja države s širšo zainteresirano javnostjo pri pripravi predpisov označil kot izredno inovativen. Gospodarske zbornice na podlagi podeljenega javnega pooblastila v sodelovanju z Ministrstvom za gospodarski razvoj in tehnologijo izvajajo preskuse MSP na zakonih, ki imajo vpliv na gospodarske subjekte.

1.8.2 Pregled regulatornih politik s strani OECD

V letu 2017 je OECD opravila pregled regulatornih politik v Sloveniji; končno poročilo je stanje regulatornih politik ocenilo kot zadovoljujoče, posebne pozornosti je bilo deležno dejstvo, da imamo vzpostavljena vsa potrebna orodja za pripravo kakovostnih predpisov, pohvaljene pa so bile tudi naše dejavnosti za čim večji izkoristek teh orodij in procesov v praksi. Na podlagi navedenega pregleda in pripravljenega poročila z ugotovitvami in priporočili za Slovenijo je medresorska delovna skupina, sestavljena iz predstavnikov Generalnega sekretariata Vlade RS, Službe Vlade RS za zakonodajo in Ministrstva za javno upravo začela dejavnosti za pripravo Akcijskega načrta za boljšo zakonodajo za obdobje 2018–2022, da bi se izboljšalo stanje na področju priprave predpisov. Za boljšo zakonodajo na MJU prek Upravne akademije izvajamo usposabljanja z vidika sodelovanja javnosti pri pripravi predpisov³⁸ in izvajanja presoje učinkov na gospodarstvo. V letu 2018 je bilo pet delavnic, na katerih se je dodatno usposobilo 95 javnih uslužbencev za sodelovanje z javnostjo pri pripravi predpisov.

1.8.3 MOPED

Aplikacija MOPED³⁹ bo nadomestila sedanji Register predpisov Slovenije (RPS). Gre za modularno orodje za vodenje podatkov o predpisih Republike Slovenije in pravnih aktih EU, pripravo predpisov z vsemi zahtevanimi obrazložitvami in presojami posledic. Glavni cilj orodja je izboljšanje kakovosti postopka priprave predpisa, predvsem z vidika preglednosti, jasnosti in predvidljivosti. Poleg priprave bo orodje zajemalo tudi časovne elemente načrtovanja priprave predpisa z upoštevanjem načel Resolucije o normativni dejavnosti, poleg tega bo v prvi vrsti zagotovljena sledljivost med različnimi inačicami določenega predloga predpisa in dosledna objava vseh predlogov predpisov. Konec leta 2018 je potekala integracija sistema MOPED z informacijskim sistemom vlade (ISV). Po integraciji, katere zaključek je predviden v letu 2019, bo sledilo celovito preskušanje delovanja sistema, kar bo vključevalo tudi preverjanje delovanja funkcionalnosti v povezavi z drugimi integriranimi aplikacijami (preskus MSP, IPP, ISV), nato pa bo sistem MOPED prenesen v produkcijsko okolje.

³⁵ Sklep Vlade Republike Slovenije št. 00404-2/2016/55 z dne 12. 1. 2017.

³⁶ V skladu s Prilogo 3 Navodila za izvajanje Poslovnika Vlade Republike Slovenije št. 10.

³⁷ Dostopno na: <https://e-uprava.gov.si/drzava-in-druzba/e-demokracija/predlogi-predpisov.html>.

³⁸ Priročnik – Vključevanje javnosti v pripravo predpisov: http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/SNO/Prirocnik-vkljucivanje_javnosti.pdf

³⁹ Več o aplikaciji MOPED na spletni strani Službe za zakonodajo: <http://www.svz.gov.si/si/projekti/moped/>

1.8.4 Osrednje spletno mesto državne uprave GOV.SI

V letu 2018 smo v okviru vzpostavitve osrednjega spletnega mesta državne uprave GOV.SI,⁴⁰ na katerega bomo prenesli vsebine iz pribl. 200 predstavitev in projektnih spletišč, izvedli naslednje: zagotovili smo razvojno okolje za prenos vsebin iz obstoječih spletnih mest državne uprave na GOV.SI, identificirali glavne urednike in urednike po organih državne uprave za prenos vsebin in nadaljnje vzdrževanje vsebin na GOV.SI, na različnih usposabljanjih usposobili več kot 500 urednikov, preskusili in na podlagi ugotovitev optimizirali prototip spletišča GOV.SI ter vzpostavili strežniško infrastrukturo za gostovanje portala GOV.SI. Zdaj potekajo prenosi vsebin iz predstavitev spletnih mest organov državne uprave na GOV.SI, preskušanje funkcionalnosti in odpravljanje napak spletnega mesta ter registracija urednikov prek varnostne sheme, prevodi in lekture vsebin za GOV.SI.

V okviru enotnega portala GOV.SI bo zaživel tudi enotno spletno mesto za objavo javnih razpisov, na katerem bodo objavljeni vsi razpisi v državni upravi. V tem delu je že pripravljen predlog osebne izkaznice javnega razpisa za potrebe preglednosti in standardizirane objave podatkov o javnih razpisih kot tudi priporočila pripravljavcem javnih razpisov s ciljem optimizacije porabe javnih sredstev.

1.9 MEDNARODNO SODELOVANJE

1.9.1 Soodločanje o dostopu do dokumentov Sveta EU

Med naloge ministrstva na področju dostopa do informacij javnega značaja spada tudi priprava usmeritev Republike Slovenije v postopkih soodločanja v Svetu EU v zvezi s pritožbami zoper odločitve Generalnega sekretariata Sveta EU o zahtevah za dostop do dokumentov Sveta EU. Osnutke odgovorov na pritožbe (tako imenovane potrdilne prošnje) pripravi Generalni sekretariat Sveta, o njih pa odločajo države članice v Delovni skupini za informiranje (WPI) na podlagi Uredbe EU št. 2001/1049.

1.9.2 Postopek posvetovanja, kadar zahtevani dokument izvira iz Slovenije

Kadar neka institucija EU na podlagi Uredbe EU št. 1049/2001⁴¹ prejme zahtevo za dostop do dokumenta, ki ga ta institucija sicer ima, vendar pa izvira iz Republike Slovenije, se posvetuje z državo, ali ima kakšne pomisleke glede razkritja zahtevanega dokumenta. Ministrstvo, pristojno za upravo, kot sistemsko pristojno za področje dostopa do informacij javnega značaja sodeluje v postopku in poda mnenje v zvezi z razkritjem podatkov iz dokumentov. Mnenje praviloma poda tudi organ, ki je dokument pripravil. Ministrstvo za zunanje zadeve na tej podlagi oblikuje končni odgovor, ki se prek usmeritve, sprejete na EU portalu, in prek Stalnega predstavništva Republike Slovenije pošlje instituciji EU.

1.9.3 Sodelovanje v mednarodnih delovnih skupinah

Ministrstvo, pristojno za upravo, sodeluje tudi v delovnih skupinah na ravni EU (Delovna skupina za informiranje na Svetu EU; Delovna skupina za telekomunikacije in informacijsko družbo ter delovna skupina Evropske komisije za podatke javnega sektorja) ter spremlja sodne postopke Sodišča EU v zvezi z interpretacijo Uredbe št. 1049/2001 ali drugih pravnih podlag na ravni EU oziroma EGS za dostop do uradnih dokumentov.

Ministrstvo, pristojno za upravo, sodeluje tudi v delovnih skupinah na ravni OECD (Delovna skupina za odprte podatke).

1.9.4 Posodobljena Direktiva o odprtih podatkih in informacijah javnega sektorja

Pogajalci iz Evropskega parlamenta, Sveta EU in Komisije so se januarja 2019 dogovorili o posodobljeni Direktivi o odprtih podatkih in informacijah javnega sektorja,⁴² ki bo omogočila boljšo dostopnost in ponovno uporabo podatkov javnega sektorja.

⁴⁰ Dostop do GOV.SI: <http://www.gov.si/>

⁴¹ Vpogled v Uredbo EU 1049/2001; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/ALL/?uri=celex:32001R1049>

⁴² Predlog direktive je dostopen na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=COM:2018:0234:FIN>.

Podatki so gonilna sila za rast številnih digitalnih proizvodov in storitev. Če kakovostni podatki velike vrednosti iz javno financiranih storitev ne bodo brezplačno na voljo široki javnosti, ne bo mogoče pospešiti evropskih inovacij na področjih, na katerih vlada huda konkurenca. Med temi področji je umetna inteligenca, za katero so potrebne ogromne količine kakovostnih podatkov.

V okviru politike odprtih podatkov EU so v veljavi predpisi, ki naj bi države članice spodbudili k omogočanju lažje ponovne uporabe podatkov iz javnega sektorja s čim manjšimi zakonskimi, tehničnimi in finančnimi omejitvami ali celo brez njih. Sprejeti so bili že leta 2003, od takrat pa se je digitalni svet močno spremenil.

Kaj zajema posodobljena direktiva?

- Načeloma so za prosto ponovno uporabo na voljo vse vsebine javnega sektorja, do katerih je mogoče dostopati v okviru nacionalnih predpisov za dostop do dokumentov (torej npr. glede na omejitve iz 5.a in 6. člena ZDIJZ). Organi javnega sektorja lahko praviloma za ponovno uporabo njihovih podatkov zaračunavajo samo mejne stroške. Tako bo lahko več malih in srednje velikih podjetij in zagonskih podjetij vstopilo na nove trge izdelkov in storitev na podatkovni podlagi.
- Poseben poudarek bo na t. i. podatkovnih zbirkah visoke vrednosti, kot so statistični ali geoprostorski podatki. Ti nabori podatkov imajo velik komercialni potencial in lahko pospešijo nastanek najrazličnejših informacijskih proizvodov in storitev z dodano vrednostjo.
- Javna podjetja v prometnem in komunalnem sektorju ustvarjajo dragocene podatke. Odločitev, ali bodo morala te podatke dati na razpolago, bo sprejeta na podlagi nacionalnih pravil, vendar bo v primeru, da bodo njihovi podatki na voljo za ponovno uporabo, zanje po novem veljala direktiva o odprtih podatkih. To pomeni, da bodo morala podjetja spoštovati načela direktive ter zagotoviti primerne podatkovne formate in metode razširjanja. Uporabo bodo lahko v razumni meri še vedno zaračunavala, da si bodo pokrila stroške, povezane z njo.
- Več podatkov v realnem času, ki bodo na razpolago prek vmesnikov za aplikacijsko programiranje (API), bo podjetjem, zlasti zagonskim, omogočilo razvoj inovativnih proizvodov in storitev, npr. aplikacij za mobilnost.
- Na področje veljavnosti direktive odslej spadajo tudi podatki iz javno financiranih raziskav: države članice bodo morale oblikovati politike odprtega dostopa za podatke iz javno financiranih raziskav, za vse tovrstne podatke, ki so dostopni prek odložišč, pa bodo veljala harmonizirana pravila za ponovno uporabo.
- Revidirana pravila je Evropski parlament že sprejel, sprejeti jih mora še Svet EU. Države članice jih bodo nato morale prenesti v svojo zakonodajo v dveh letih. Komisija bo v sodelovanju z državami članicami začela določati t. i. podatkovne zbirke visoke vrednosti, ki bodo navedene v izvedbenem aktu.

2 LETNO POROČILO ZDIJZ ZA LETO 2017 IN LETO 2018

2.1 ZAVEZANCI ZA LETNO POROČILO V LETU 2017

V skladu s 37. členom ZDIJZ je obveznost državnih organov in organov lokalnih skupnosti (v nadaljevanju: zavezani organi), da pripravijo letno poročilo o izvajanju ZDIJZ za preteklo leto in ga posredujejo Ministrstvu za javno upravo. Vsebina letnega poročila je določena v 28. členu Uredbe.

Skupno letno poročilo vsebuje podatke o:

- številu vloženih zahtev za dostop in ponovno uporabo informacij javnega značaja,
- številu ugodenih oziroma zavrnjenih zahtev, z navedbo razlogov za zavrnitev,
- podatke o pritožbenih postopkih ter
- izdanih sodnih odločbah na področju dostopa do informacij javnega značaja in njihovimi povzetki.

Za pripravo skupnega letnega poročila v letih 2017 in 2018 je bilo zavezanih 420 organov.

Tabela 1: Seznam organov, zavezanih za predložitev letnega poročila za leto 2017 in 2018

ZAVEZANCI	2017	2018
PRESEDNIK RS	1	1
DRŽAVNI ZBOR	1	1
DRŽAVNI SVET	1	1
DRŽAVNA VOLILNA KOMISIJA	1	1
VARUH ČLOVEKOVIH PRAVIC	1	1
INFORMACIJSKI POOBlašČENEC	1	1
DRŽAVNA REVIZIJSKA KOMISIJA	1	1
KOMISIJA ZA PREPREČEVANJE KORUPCIJE	1	1
RAČUNSKO SODIŠČE	1	1
FISKALNI SVET	1	1
DRŽAVNA TOŽILSTVA (Vrhovno državno tožilstvo, 11 okrožnih državnih tožilstev, Državno tožilski svet)	12	12
DRŽAVNO ODVETNIŠTVO	1	1
SODNI SVET	1	1
USTAVNO SODIŠČE	1	1
VLADNE SLUŽBE	12	12
Generalni sekretariat vlade		
Kabinet predsednika vlade		
Protokol RS		
Slovenska obveščevalno-varnostna agencija		
Služba Vlade RS za razvoj in evropsko kohezijsko politiko		
Služba Vlade RS za zakonodajo		
Statistični urad RS		
Urad RS za makroekonomske analize in razvoj		
Urad Vlade RS za komuniciranje		
Urad Vlade RS za Slovence v zamejstvu in po svetu		
Urad Vlade RS za varovanje tajnih podatkov		
Urad za narodnosti		
MINISTRSTVA + ORGANI V SESTAVI		
MINISTRSTVO ZA DELO, DRUŽINO, SOCIALNE ZADEVE IN ENAKE MOŽNOSTI	2	2
Inšpektorat RS za delo		
MINISTRSTVO ZA FINANCE	5	5

Finančna uprava RS		
Urad RS za preprečevanje pranja denarja		
Uprava RS za javna plačila		
Urad RS za nadzor proračuna		
MINISTRSTVO ZA GOSPODARSKI RAZVOJ IN TEHNOLOGIJO	4	4
Tržni inšpektorat RS		
Urad RS za intelektualno lastnino		
Urad RS za meroslovje		
MINISTRSTVO ZA INFRASTRUKTURO	4	4
Uprava RS za pomorstvo		
Direkcija RS za infrastrukturo		
Inšpektorat RS za infrastrukturo		
MINISTRSTVO ZA IZOBRAŽEVANJE, ZNANOST IN ŠPORT	3	3
Inšpektorat RS za šolstvo in šport		
Urad RS za mladino		
MINISTRSTVO ZA JAVNO UPRAVO	2	2
Inšpektorat za javni sektor		
MINISTRSTVO ZA KMETIJSTVO, GOZDARSTVO IN PREHRANO	4	4
Agencija RS za kmetijske trge in razvoj podeželja		
Inšpektorat RS za kmetijstvo, gozdarstvo, lovstvo in ribištvo		
Uprava RS za varno hrano, veterinarstvo in varstvo rastlin		
MINISTRSTVO ZA KULTURO	3	3
Arhiv RS		
Inšpektorat RS za kulturo in medije		
MINISTRSTVO ZA NOTRANJE ZADEVE	3	3
Policija		
Inšpektorat RS za notranje zadeve		
MINISTRSTVO ZA OBRAMBO	5	5
Generalštab Slovenske vojske		
Uprava RS za zaščito in reševanje		
Inšpektorat RS za obrambo		
Inšpektorat RS za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami		
MINISTRSTVO ZA OKOLJE IN PROSTOR	6	6
Agencija RS za okolje		
Geodetska uprava RS		
Inšpektorat RS za okolje in prostor		
Uprava RS za jedrsko varnost		
Direkcija RS za vode		
MINISTRSTVO ZA PRAVOSODJE	2	2
Uprava RS za izvrševanje kazenskih sankcij		
MINISTRSTVO ZA ZDRAVJE	4	4
Urad RS za kemikalije		
Zdravstveni inšpektorat RS		
Uprava RS za varstvo pred sevanji		
MINISTRSTVO ZA ZUNANJE ZADEVE	1	1
– 149. SODIŠČA	65	65
(Vrhovno sodišče, 4 Višja, 11 Okrožnih, 44 Okrajnih, Višje delovno in socialno sodišče, 3 Delovna sodišča, Delovno in socialno sodišče v Ljubljani, Upravno sodišče)		
150. – 207. UPRAVNE ENOTE	58	58
ORGANI LOKALNIH SKUPNOSTI	212	212

48-259. Občine		
SKUPAJ	420	420

2.2 ZAHTEVE ZA DOSTOP IN PONOVO UPORABO INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA

2.2.1 Pregled rešenih zahtev za dostop in ponovno uporabo informacij javnega značaja državnih organov in organov lokalnih skupnosti

Skupno število rešenih zahtev je v preteklih letih naraščalo. V letu 2018 pa se je to število znatno znižalo, predvsem zaradi zmanjšanja zahtev za ponovno uporabo; namreč ARSO in GURS sta lahko zaračunavala stroške v skladu s prehodnimi določbami novele ZDIJZ-E le do konca leta 2017, edini organ ki pri nas lahko še zaračunava za ponovno uporabo določenih podatkovnih baz pa je AJPEŠ.

Večino zahtev še vedno dobivajo državni organi, 81 odstotkov so jih prejeli v letu 2017, 80 odstotkov v letu 2018. Med zahtevami prevladujejo zahteve za dostop do informacij, le 18 odstotkov je bilo v letu 2017 zahtev po ponovni uporabi. V letu 2018 pa je bilo zahtev za ponovno uporabo le še malo več kot 1 odstotek.

Tabela 2: Skupno število rešenih zahtev zavezanih organov v letih 2017 in 2018

	2017		2018	
Dostop	7.805	82,10%	7.092	98,34%
ponovna uporaba	1.692	17,82%	120	1,66%
Skupaj	9.497		7212	

Tabela 3: Število rešenih zahtev za dostop in ponovno uporabo informacij javnega značaja v letu 2017

	državni organi		organi lokalnih skupnosti	
dostop	6.008	63,26	1.797	18,92
ponovna uporaba	1.687	17,76	5	0,05
skupaj	7.695	81,02	1.802	18,97

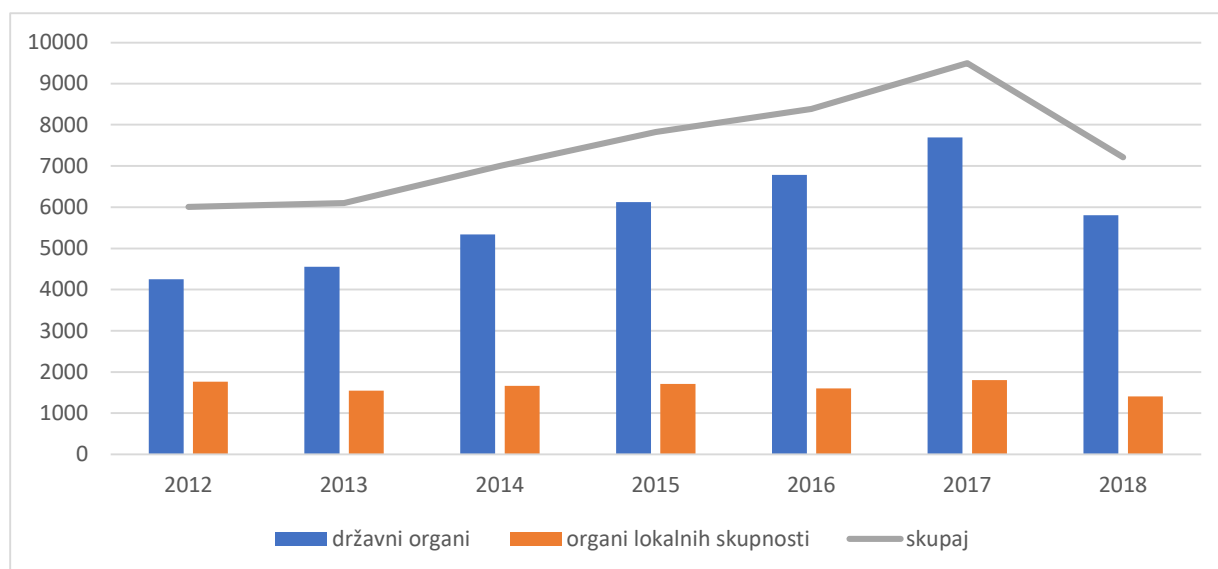
Tabela 4: Število rešenih zahtev za dostop in ponovno uporabo informacij javnega značaja 2018

	državni organi		organi lokalnih skupnosti	
dostop	5705	79,1%	1387	19,23%
ponovna uporaba	98	1,36%	22	0,31%
skupaj	5803	80,46%	1409	19,54%

Tabela 5: Skupno število rešenih zahtev za dostop in za ponovno uporabo po letih – primerjava med leti od 2012 do 2018

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
državni organi	4251	4555	5340	6122	6787	7695	5803
organi lokalnih skupnosti	1760	1544	1661	1706	1600	1802	1409
skupaj	6011	6099	7001	7828	8387	9497	7212

Graf 1: število rešenih zahtev za dostop in za ponovno uporabo po letih - primerjava med leti od 2012 do 2018



2.2.2 Ugodene, delno ugodene in v celoti zavrnjene zahteve za dostop in ponovno uporabo informacij javnega značaja

V tabeli je prikazano razmerje med odločitvami prvostopenjskih organov glede zahtev. Vidimo lahko, da se je število zahtev v letu 2017 primerjavi z letom 2016 povečalo. To je bil trend zadnjih let. Vendar pa se je število vloženih zahtev v letu 2018 zmanjšalo.

Tako v letu 2017 in 2018 je bila večina zahtev v celoti rešenih ugodno za prosilce, to pomeni, da so prosilci zahtevane informacije prejeli v celoti; v letu 2017 je bil ta odstotek 75%, v letu 2018 pa 66%. V letu 2017 je bilo 12 odstotkov zahtev delno ugodenih, 17 odstotkov pa v letu 2018, pri čemer je razlog za delni dostop najpogosteje varstvo osebnih podatkov, kar pomeni, da so se prosilci v pretežni meri vendarle seznanili z vsebino zahtevanih dokumentov. V letu 2017 je bilo 9 odstotkov vseh zahtev v celoti zavrnjenih, le-teh je bilo v letu 2018 12 odstotkov. Vse ostale odločitve se uvrščajo zavržene ali odstopljene zahteve oziroma ustavljen postopek ali pa zahteve, katere so še v postopku reševanja.

Tabela 6: Ugodene, delno ugodene in v celoti zavrnjene zahteve za dostop in ponovno uporabo informacij javnega značaja in ostale odločitve za leti 2017 in 2018

Vrsta odločitve po ZDIJZ	dostop do IJZ		ponovna uporaba		skupaj	
	2017	2018	2017	2018	2017	2018
Vse rešene zahteve	7805	7092	1692	120	9497	7212
v CELOTI ugodene	5488	4650	1645	98	7133	4748
DELNO ugodene	1130	1224	26	4	1156	1228
v celoti ZAVRNJENE	874	877	12	14	886	891
OSTALE odločitve	313	341	9	4	322	345

Graf 2: Ugodene, delno ugodene in v celoti zavrnjene zahteve za dostop in ponovno uporabo informacij javnega značaja in ostale odločitve za leti 2017 in 2018

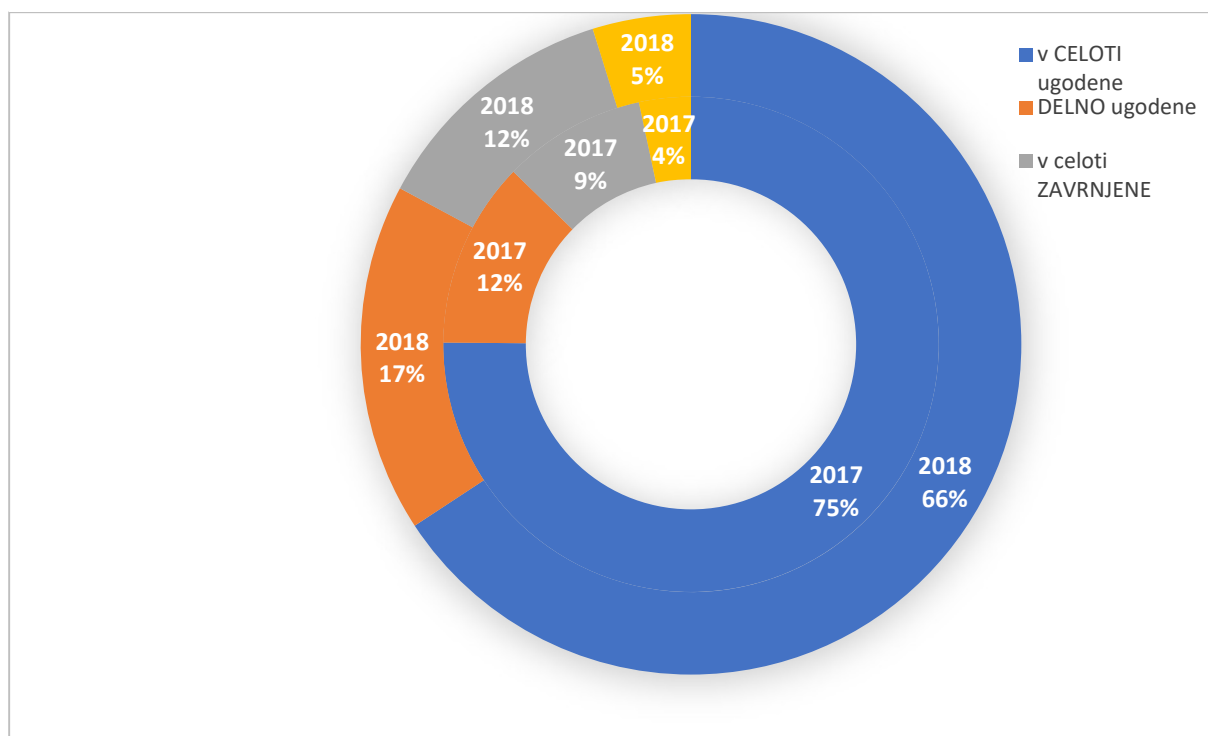
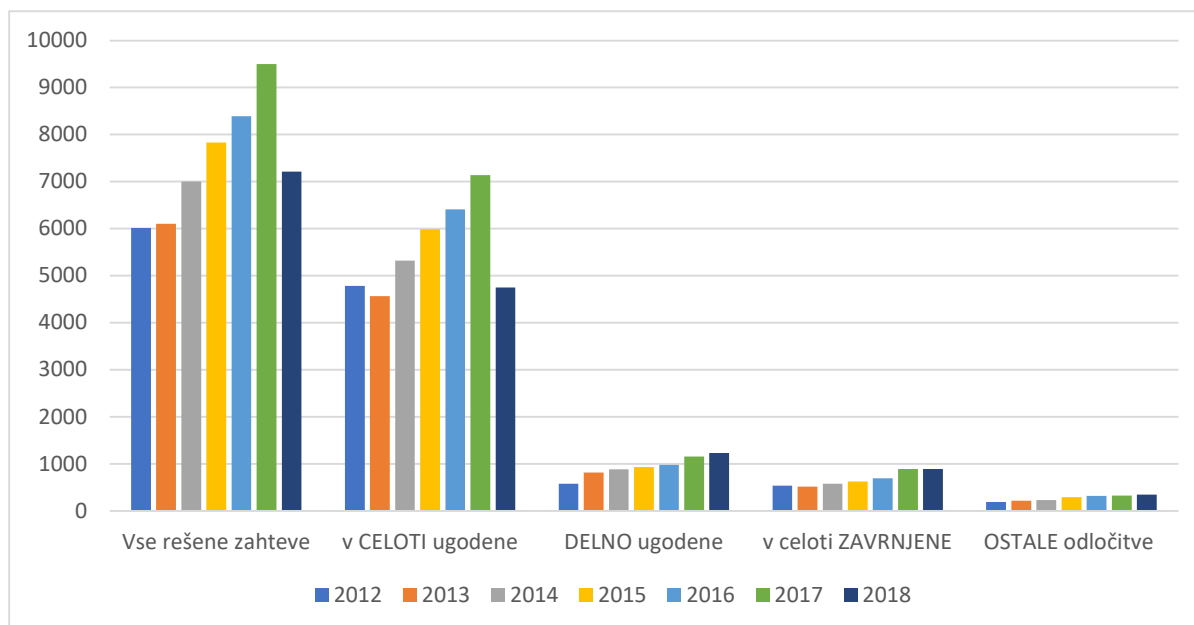


Tabela 7: Ugodene, delno ugodene in v celoti zavrnjene zahteve za dostop in ponovno uporabo informacij javnega značaja in ostale odločitve - primerjava v letih od 2012 do 2018

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Vse rešene zahteve	6011	6099	7001	7828	8387	9497	7212
v CELOTI ugodene	4781	4564	5318	5987	6406	7133	4748
DELNO ugodene	574	810	879	932	976	1156	1228
V celoti ZAVRNJENE	536	514	574	620	690	886	891
OSTALE odločitve	189	211	230	289	316	322	345

Graf 3: Ugodene, delno ugodene in v celoti zavrnjene zahteve za dostop in ponovno uporabo informacij javnega značaja in ostale odločitve - primerjava med leti od 2012 do 2018



Razlogi za zavrnitev zahteve pri delno ugodenih in v celoti zavrnenih zahtevah za dostop in ponovno uporabo informacij javnega značaja.

Pri razlogih za zavrnitev zahteve prevladuje razlog, da organ ne razpolaga z informacijo, ki je zahtevana. Informacija javnega značaja je informacija, ki izvira iz delovnega področja organa, nahaja pa se v obliki dokumenta, zadeve, dosjeja, registra, evidence, ali dokumentarnega gradiva, ki ga organ izdelava sam, v sodelovanju z drugim organom, ali pridobil od drugih oseb. Pogoji, da organ z informacijo razpolaga, pomeni, da mora biti ta v obliki že obstoječega dokumenta in torej organ ni dolžan ustvariti novega dokumenta, zbirati informacij, opravljati raziskave, analizirati podatkov, odgovarjati na vprašanja ali podajati dodatna pojasnila, da bi zadostili zahtevi prosilca.

Tabela 8: Najpogostejših deset razlogov za delno ali v celoti zavrnjene zahteve po ZDIJZ v letih 2017 in 2018

Državni organi in lokalne samouprave	V celoti zavrnjeno		delno zavrnjeno	
	2017	2018	2017	2018
Osební podatek	80	112	787	970
Organ ne razpolaga z informacijo	600	604	261	232
Poslovna skrivnost	12	12	60	66
Notranje delovanje/dejavnost	14	32	37	60
Ni IJZ	25	18	11	12
Kazenski pregon/postopek s prekrški	40	33	24	12
Sodni postopek	30	17	8	12
Upravni postopek	22	23	17	13
Varovanje tajnosti vira	14	18	17	50
Tajni podatek	15	12	11	7

Dokument v izdelavi	10	13	11	12
Drugo	43	15	20	19

Najpogostejši razlog pri zavrnitvi zahteve za dostop po ZDIJZ v celoti je **neobstoj informacije**, tako kot je to bilo tudi v prejšnjih letih. V nadaljevanju pojasnjujemo pojem informacije v skladu z ZDIJZ. Pojem informacije javnega značaja je opredeljen v 1. odst. 4. čl. 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. Pogoja, da mora organ z zahtevano informacijo razpolagati in da se mora ta nahajati v neki materializirani obliki, pomenita, da predstavlja informacijo javnega značaja samo dokument, ki že obstaja, je že ustvarjen, oziroma dokument, ki ga je organ v okviru svojega delovnega področja oz. pristojnosti že izdelal oziroma pridobil, lahko tudi od drugih oseb, celo od zasebnopravnih subjektov, ki niso organi v smislu 1. člena ZDIJZ. Organi, zavezanci po ZDIJZ, so zato dolžni omogočiti dostop le do že obstoječih informacij in niso dolžni ustvariti novega dokumenta, zbirati informacij, opravljati raziskave, analizirati podatkov, odgovarjati na vprašanja ali podajati dodatna pojasnila, da bi zadostili zahtevi prosilca. Izjema od napisanega so le informacije, ki se nahajajo v računalniških bazah, nastalih v zvezi z dejavnostjo organa, kadar je s pomočjo iskalnika relativno enostavno pridobiti določene podatke iz računalniške baze.

Najpogostejši razlog pri delni zavrnitvi zahteve za dostop po ZDIJZ je **osebni podatek**. Skladno s 3. točko prvega odstavka 6. člena ZDIJZ organ prosilcu zavrne dostop do zahtevane informacije, če se zahteva nanaša na osebni podatek, katerega razkritje bi pomenilo kršitev varstva osebnih podatkov v skladu z zakonom, ki ureja varstvo osebnih podatkov. Zakon o varstvu osebnih podatkov (Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo; ZVOP-1) v 6. členu določa, da je osebni podatek katerikoli podatek, ki se nanaša na določeno ali določljivo fizično osebo, torej posameznika, ne glede na obliko, v kateri je izražen. Ker razkritje osebnega podatka javnosti predstavlja vrsto obdelave osebnih podatkov, je za presojo dopustnosti razkritja potrebno upoštevati splošne podlage za obdelavo osebnih podatkov, opredeljenih v 8., 9. in 10. členu ZVOP. Iz navedenih členov kot splošno pravilo izhaja, da je obdelava osebnih podatkov dopustna, če tako določa zakon ali če je za to podana privolitev posameznika. V zvezi z zahtevo za dostop je potrebno iz dokumentov dostikrat brisati kakšno osebno ime, naslov, rojstni datum in podobno, vendar to pomeni, da se prosilci v pretežni meri vendarle seznanijo z vsebino zahtevanih dokumentov.

2.2.3 Zaračunavanje stroškov v postopkih dostopa do informacij ter cene za ponovno uporabo podatkov v pridobitne namene

Državni organi so v letu 2017 za dostop do informacij javnega značaja zaračunali materialne stroške 8 prosilcem za dostop, v skupnem znesku 344,04 eurov. Ceno za ponovno uporabo podatkov so državni organi zaračunali za 873 zahtev in sicer skupni znesek zaračunanih stroškov znaša 199.073,60 eurov. Organi lokalnih skupnosti so v enakem obdobju zaračunali skupaj enemu prosilcu za dostop do informacij javnega značaja, v višini 45,02 eurov. Za ponovno uporabo podatkov pa v letu 2017 niso zaračunali ceno podatkov niti enemu prosilcu, ker tudi takšnih zahtev niso prejeli.

Organi lokalnih skupnosti so v letu 2018 za dostop do informacij javnega značaja zaračunali materialne stroške 8 prosilcem za dostop, v skupnem znesku 590,41 eurov. V letu 2018 za ponovno uporabo niso zaračunali ceno podatkov niti enemu prosilcu, ker tudi takšnih zahtev niso prejeli, kot je to bilo v letu 2017.

Tabela 9: Število zaračunanih dostopov in cene ponovne uporabe IJZ s strani državnih organov v letih 2017 in 2018

državni organi		Dostop	ponovna uporaba
Število zaračunanih dostopov in ponovne uporabe IJZ	2017	8	873
	2018	8	12
Obseg zaračunanih materialnih stroškov za dostop do IJZ	2017	344,04€	
	2018	590,41€	
Višina sredstev, ki jih je organ pridobil pri zaračunavanju cene pri ponovni uporabi IJZ	2017		199.073,60€
	2018		4136,1€

Tabela 10: Število zaračunanih dostopov in cene ponovne uporabe IJZ s strani organov lokalnih skupnosti v letih 2017 in 2018

Organi lokalnih skupnosti		Dostop	ponovna uporaba
Število zaračunanih dostopov in ponovne uporabe IJZ	2017	1	0
	2018	13	0
Obseg zaračunanih materialnih stroškov za dostop do IJZ	2017	45,02€	
	2018	980,21€	
Višina sredstev, ki jih je organ pridobil pri zaračunavanju cene pri ponovni uporabi IJZ	2017		0
	2018		0

Za posredovanje kopije zahtevane informacije lahko organ prosilcu zaračuna materialne stroške in sicer na podlagi Uredbe o posredovanju in ponovni uporabi informacij javnega značaja (17. člen). Od 8. maja 2016 dalje velja enotni stroškovnik določen v 17. členu Uredbe, hkrati so prenehali veljati posebni stroškovniki organov. Skladno z določbo uveljavljeno na podlagi novele ZDIJZ-E, organi zaradi ekonomičnosti ne zaračunavajo materialnih stroškov pod 20 eurov.

Z uveljavitvijo novele ZDIJZ-E, organi praviloma za ponovno uporabo prosto dostopnih informacij ne morejo zaračunavati cene (zgolj mejne stroške); izjema velja za določene organe, ki so skladno z zakonom, zaradi načina financiranja svojih aktivnosti, pridobili odločbo MJU. Edini tak primer je AJ PES, ker gre za organ, ki je zgolj v manjši meri financiran neposredno iz državnega proračuna.

2.3 PRITOŽBENI POSTOPKI IN SODNE ODLOČBE NA PODROČJU ZDIJZ

2.3.1 Vložena pravna sredstva (vsi državni organi in organi lokalnih skupnosti)

V letu 2014 se je število vloženih pritožb na Informacijskega pooblaščenca znižalo, v letih 2015 in 2016 je ponovno naraslo. Prav tako v letu 2017 in sicer je bilo vloženih 42 pritožb več kot v letu 2016 in v letu 2018 10 več kot v prejšnjem letu.

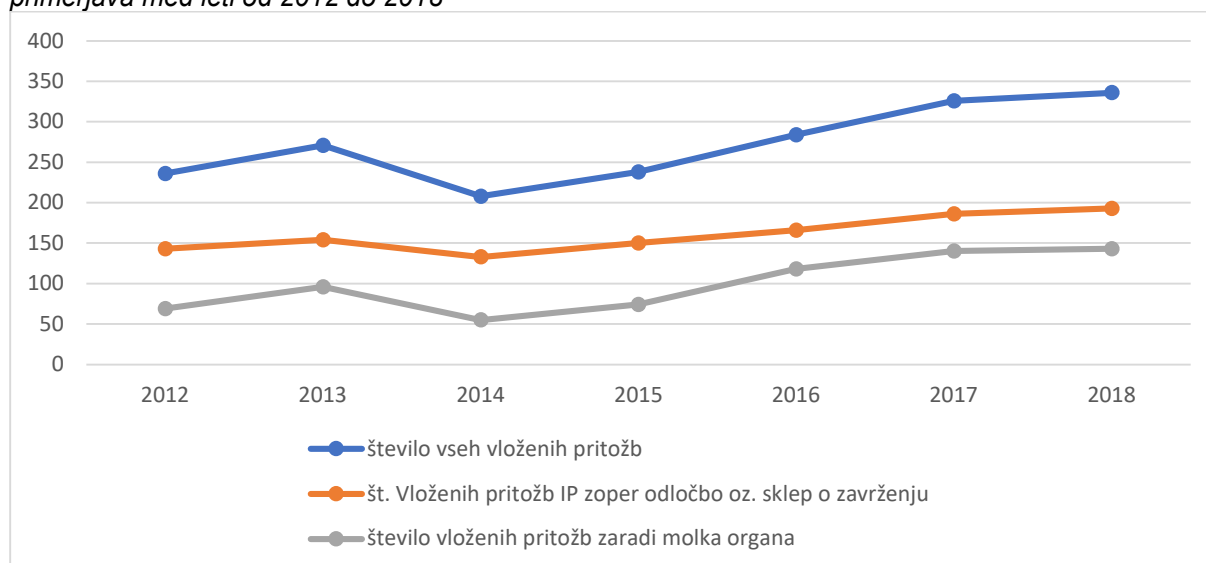
Tabela 11: število vloženih pritožb zoper odločitve državnih organov in organov lokalnih skupnosti v letih 2016 in 2017

		državni organi	organi lokalnih skupnosti	SKUPAJ
Število vseh vloženih pritožb na IP	2017	222	104	326
	2018	213	123	336
Število vloženih pritožb zoper zavrnilno odločbo	2017	142	44	186
	2018	145	48	193
Število vloženih pritožb zoper molk organa	2017	80	60	140
	2018	68	75	143

Tabela 12: število vloženih pritožb zoper odločitve državnih organov in organov lokalnih skupnosti - primerjava med leti od 2012 do 2018

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
število vseh vloženih pritožb	236	271	208	238	284	326	336
št. Vloženih pritožb IP zoper odločbo oz. sklep o zavrženju	143	154	133	150	166	186	193
število vloženih pritožb zaradi molka organa	69	96	55	74	118	140	143

Graf 4: število vloženih pritožb zoper odločitve državnih organov in organov lokalnih skupnosti - primerjava med leti od 2012 do 2018



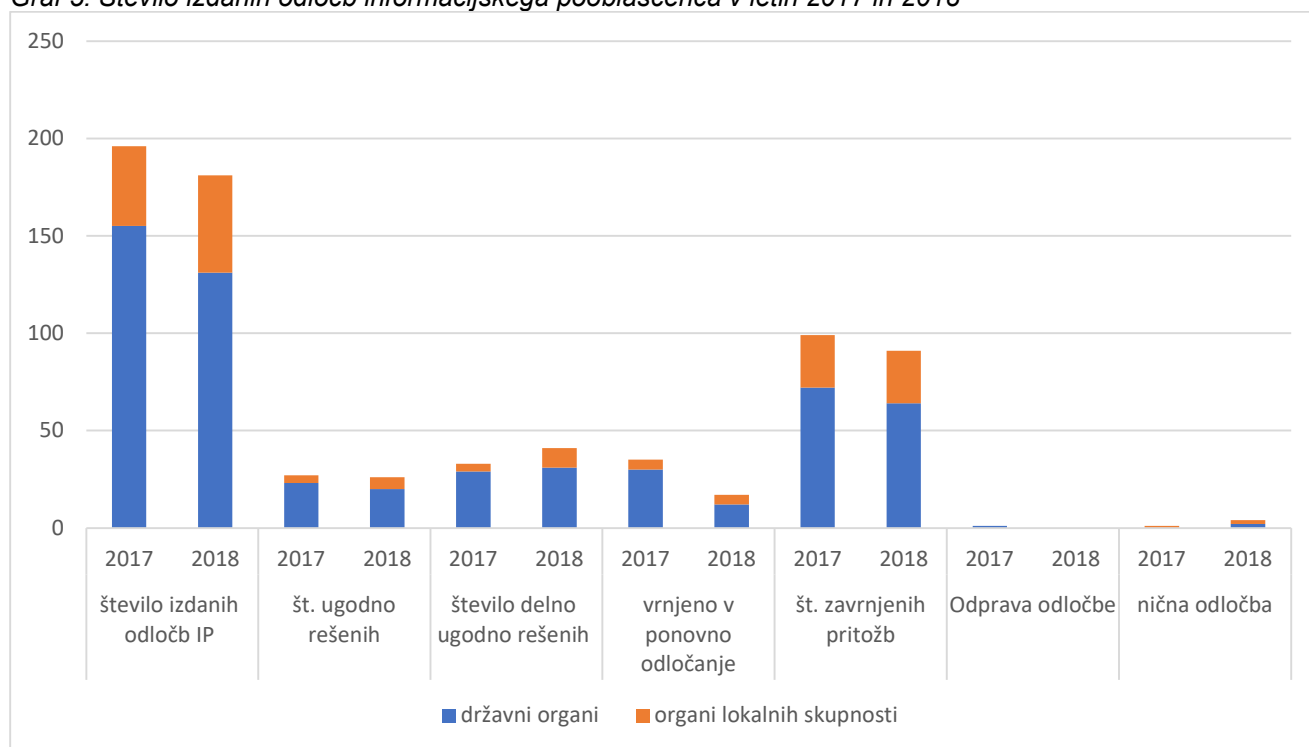
2.4 ODLOČBE INFORMACIJSKEGA POOBLAŠČENCA

Ugodno rešenih pritožb za prosilca je bilo v letu 2017 27 oziroma 13,78 odstotkov, v letu 2018 pa 26 oziroma 14,36 odstotkov. Največkrat, v letu 2017 99-krat, v 2018 91-krat, je bila potrjena odločitev državnih organov in organov lokalnih skupnosti za zavrnitev dostopa.

Tabela 13: Podatki o številu izdanih odločb Informacijskega pooblaščenca v letih 2017 in 2018

	državni organi		organi skupnosti	lokalnih	SKUPAJ	
	2017	2018			2017	2018
število izdanih odločb IP	155	131	41	50	196	181
št. ugodno rešenih	23	20	4	6	27	26
število delno ugodno rešenih	29	31	4	10	33	41
vrnjeno v ponovno odločanje	30	12	5	5	35	17
št. zavrnjenih pritožb	72	64	27	27	99	91
Odprava odločbe	1		0		1	0
nična odločba	0	2	1	2	1	4

Graf 5: Število izdanih odločb informacijskega pooblaščenca v letih 2017 in 2018



3 SODNA STATISTIKA NA PODROČJU ZDIJZ ZA LETI 2017 IN 2018

3.1 ODLOČBE UPRAVNEGA SODIŠČA RS

Zoper odločbo Informacijskega pooblaščenca lahko prosilec ali zavezani organ sproži upravni spor. Od Upravnega sodišča Republike Slovenije (v nadaljevanju: Upravno sodišče) smo pridobili podatke o izdanih sodnih odločbah v letu 2017 in 2018 v zvezi s področjem dostopa do informacij javnega značaja.

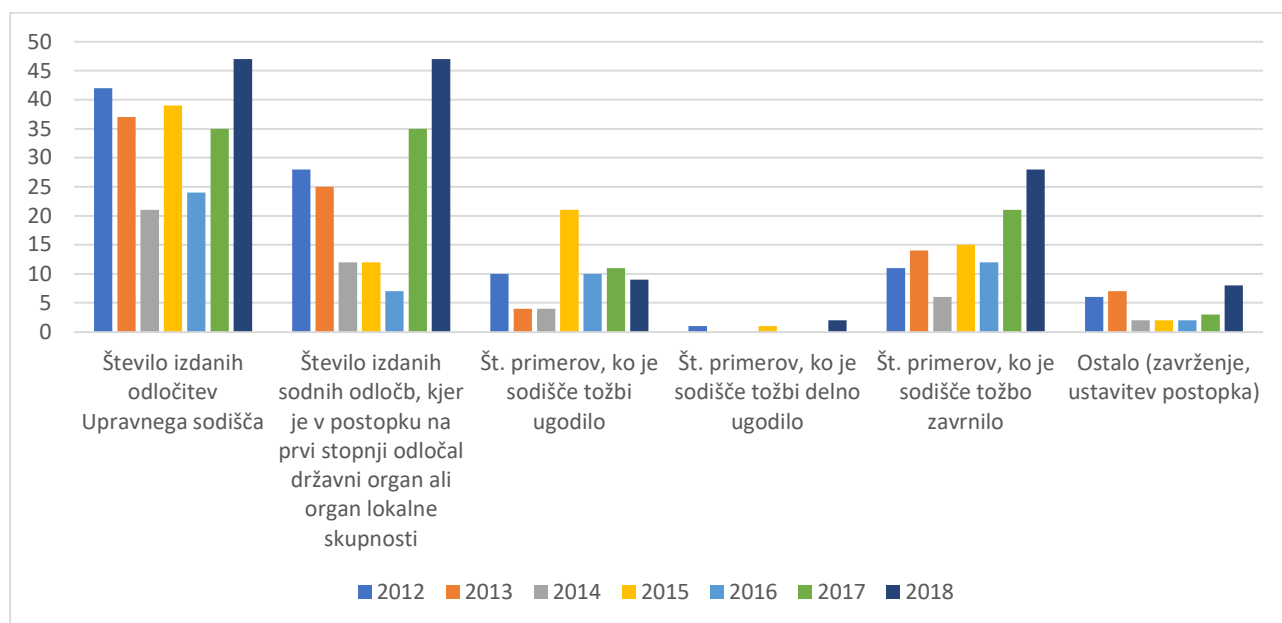
V letu 2017 je Upravno sodišče izdalo 35 odločb s področja dostopa do oziroma ponovne uporabe informacij javnega značaja (odločbe državnih organov, občin ali drugih zavezancev iz širšega javnega sektorja za informacije javnega značaja); od tega se 35 zadev nanaša na prvoinstanjsko odločbo državnega organa ali organa lokalne skupnosti. V 11 zadevah je sodišče tožni ugodilo, v 21 zavrnilo, v 3 zadevah je bila tožba zavržena.

V letu 2018 je Upravno sodišče izdalo 47 odločb s področja dostopa do oziroma ponovne uporabe informacij javnega značaja (odločbe državnih organov, občin ali drugih zavezancev iz širšega javnega sektorja za informacije javnega značaja); od tega se 47 zadev nanaša na prvoinstanjsko odločbo državnega organa ali organa lokalne skupnosti. V 9 zadevah je sodišče tožni ugodilo, v 28 zavrnilo, v 8 zadevah je bila tožba zavržena.

Tabela 14: Število izdanih odločb Upravnega sodišča v zvezi z dostopom do informacij javnega značaja v letih 2012, 2013 in 2014, 2015, 2016, 2017, 2018

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Število izdanih odločitev Upravnega sodišča	42	37	21	39	24	35	47
Število izdanih sodnih odločb, kjer je v postopku na prvi stopnji odločal državni organ ali organ lokalne skupnosti	28	25	12	12	7	35	47
Št. primerov, ko je sodišče tožbi ugodilo	10	4	4	21	10	11	9
Št. primerov, ko je sodišče tožbi delno ugodilo	1	0	0	1	0	0	2
Št. primerov, ko je sodišče tožbo zavrnilo	11	14	6	15	12	21	28
Ostalo (zavrženje, ustavitev postopka)	6	7	2	2	2	3	8

Graf 6: Število izdanih odločb Upravnega sodišča - primerjava med leti 2012 in 2018



4 PREGLED SODNE PRAKSE NA PODROČJU ZDIJZ V LETIH 2017 IN 2018

V nadaljevanju so izseki iz posameznih točk obrazložitve sodb, ki so pomembni z vidika implementacije ZDIJZ v zvezi z izjemami zavrnitve zahtevkov za dostop do IJZ kot so: poslovna skrivnost, osebni podatek, delovanje organa, tajni podatek, zaščita vira, kot tudi z izjemami od izjem, ki kljub omejitvam in prepovedi siceršnjega dostopa, v primeru okoliščin kot so poraba javnih sredstev, okoliščine povezane z zaposlitvijo v javnem sektorju dopuščajo dostop do IJZ, ki se nanašajo na zavezance kot so državni organi, lokalne skupnosti in osebe pod prevladujočim vplivom države.

4.1 SODBE UPRAVNEGA SODIŠČA RS

4.1.1 Izdane v letu 2017

Sodba št.: I U 1604/2015-19 z dne 5. januar 2017

Osebni podatek – tajni podatek – delovanje organa

33. Podoba sodnikove uspešnosti brez strokovne interpretacije tako podatkov, kot spremljajočih okoliščin, je lahko bistveno izkrivljena. Tudi Posvetovalni svet evropskih sodnikov pri Svetu Evrope v prej navedenem mnenju, na katerega se sklicuje tožnik, izrecno svari pred »rangiranjem« sodnikov na podlagi golih podatkov in priporoča, naj postopek ocenjevanja ostane zaupen »zaradi zagotavljanja sodniške neodvisnosti in varnosti sodnikov.

35. Navedeno seveda ne pomeni, da sodstvo ni izpostavljeno nadzoru javnosti, tudi prek dostopa do informacij javnega značaja. Vendar je treba pri tem na ustrezen način upoštevati izjeme iz prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, tako glede osebnih podatkov (3. točka prvega odstavka) kot je bilo obrazloženo prej, kot tudi glede morebitnih motenj pri delovanju oziroma dejavnosti organa (11. točka prvega odstavka). Glede slednjega 1. alineja tretjega odstavka istega člena sicer res določa »izjemo od izjeme«, po kateri se dostop do zahtevane informacije dovoli neglede na določbe prvega odstavka, če gre za (med drugim) podatke, povezane z opravljanjem javne funkcije, vendar pa po presoji sodišča v tem kontekstu (in ne v kontekstu tajnih podatkov iz 1. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ) treba upoštevati določbo petega odstavka 78. člena ZS o tem, kateri podatki iz centralne kadrovske evidence za sodnike so zaupni. Zakonodajalec, je namreč s to določbo izrecno predpisal obseg in način dostopa javnosti do podatkov o opravljanju javne funkcije v specifičnem primeru sodnikov oziroma v skladu z načelom sorazmernosti opravi tehtanje med javnostjo teh podatkov za njihovo nemoteno opravljanje sodniške funkcije na drugi (prim. tudi stališče toženca o relativnosti izjeme iz tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ, povzeta v 30. točki te obrazložitve).

Sodba št.: I U 897/2015 -10 z dne 12. januar 2017

Osebni podatki – vključitev posameznika v postopek

9. Sodišče uvodoma ugotavlja, da med strankami ni sporno, da se obravnavani podatki nanašajo na fizično osebo, opredeljeno z imenom in priimkom, in so zato osebni podatki v smislu 1. točke prvega odstavka 6. člena Zakona o varstvu osebnih podatkov (v nadaljevanju ZVOP-1), hkrati pa tudi podatki o opravljanju javne funkcije. Sporno je, ali so ti podatki na podlagi prve alineje tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ kot podatki, povezani z opravljanjem javne funkcije, v vsakem primeru in brez omejitev dostopni javnosti.

10. To sodišče je že v sodbi U 1934/2007, pa tudi več novejših, zavzelo stališče, da je organ, ki odloča o obdelavi osebnih podatkov, dolžan osebe, na katere se ti podatki nanašajo, obvestiti o postopku in njihovi pravici do udeležbe, saj ima posameznik pravico do zakonite obdelave svojih podatkov, ki izhaja iz Ustave RS (drugi odstavek 38. člena) in ZVOP-1 (2. in 32. člen).

13. ZDIJZ sicer te zaveze izrecno ne ureja, ima pa posameznik po 32. členu ZVOP-1 pravico zahtevati dopolnitev, popravek, blokiranje in izbris osebnih podatkov. Da bi lahko te pravice učinkovito uveljavil, je po presoji sodišča, upošteva tudi stališča sodišča EU, treba posameznika v postopku po ZDIJZ obvestiti o nameravani obdelavi (posredovanju) osebnih podatkov še pred njihovim razkritjem in mu omogočiti ugovor zoper nameravano obdelavo oziroma zahtevo za popravek podatkov, ki so predmet

obdelave. To pomeni, da ima posameznik, na katerega se ti podatki nanašajo, od takega obvestila neposredno pravno korist.

Sodba št.: I U 1447/2016-51 z dne 21. junij 2017

Dokument ne obstaja

15. Po mnenju sodišča sta tako prvoinstanjski organ kot tožena stranka v okviru svoje pristojnosti naredila vse, kar se je dalo storiti v navedeni zadevi. V postopkih po ZDIJZ se ugotavlja zgolj to, kaj v danem trenutku pri zavezancu obstaja in kaj ne in kaj od tega ustreza definiciji informacije javnega značaja (op. v smislu 4. člena ZDIJZ). Ne more pa se v tem postopku ugotavljati, ali je pravilno, da določenih podatkov pri zavezancu ni. To je lahko kvečjemu predmet kakšnega drugega postopka.

Sodba št.: I U 624/2016-15 z dne 28. februar 2017

Stopnja tajnosti in časovna komponenta

21. Ob upoštevanju dejstva, da bi z razkritjem informacij, ki bi bile v okviru proste razprave na seji Kadrovske komisije izpostavljene v povezavi s posameznimi kandidati za vodje veleposlaništva RS v tujini, te informacije postale dostopne tudi državi sprejemnici ali mednarodni organizaciji, kjer imenovani kandidat po zaključenem postopku opravlja funkcijo predstavnika RS, je odločitev o ohranitvi tajnosti izmenjave mnenj med člani Kadrovske komisije o primernosti kandidatov bistvena tudi v fazi, ko je postopek imenovanja že zaključen in ko izbrani kandidat že opravlja svoje delo v državi sprejemnici ali mednarodni organizaciji. Ravno takrat bi lahko namreč razkritje pomislekov pri pripravi mnenja glede kandidatov za vodje veleposlaništva RS negativno vplivalo na položaj izbranega kandidata in posledično na položaj RS v državi sprejemnici. Tožena stranka zato pri svoji odločitvi zmotno daje poudarek dejstvu, da je bil v obravnavani zadevi postopek imenovanja že zaključen in da je bil že objavljen ukaz o postavitvi veleposlanikov.

Sodba št.: I U 398/2015-23 z dne 12. januar 2017

Notranje delovanje organa – študija zunanjega izvajalca

19. Sodišče se strinja s tožencem, da je navedena izjema v prvi vrsti namenjena varovanju tako imenovanega notranjega razmišljanja organa, s čimer naj bi se omogočilo odkrito in odprto razmišljanje, ki bi bilo ovirano, če bi bilo odprto za javnost. Česa drugega ne zatrjuje niti tožnik.

21. Tožnikovi razlogi, s katerimi kot svoje »notranje razmišljanje« skuša zavarovati pridobljene informacije oziroma »know-how«, smiselno ne pomenijo sklicevanja na izjemo iz 11. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, temveč sklicevanje na nekakšno »poslovno skrivnost«, ki pa ne po 6. členu, ne po kateri drugi določbi ZDIJZ ne pomeni izjeme od splošne pravice do dostopa do podatkov javnega značaja, na katero bi se lahko sklicevale osebe javnega prava, ker tožnik brez dvoma je. Po prej navedeni izjemi bi bilo varovano kvečjemu tožnikovo »notranje razmišljanje« na podlagi pridobljenih podatkov, kar pa ni predmet obravnavane zahteve za dostop do podatkov.

**Sodba št.: I U 1682/2015-38 z dne 9. februar 2017 – Nepremičninski sklad d.o.o. prevladujoč vpliv
Vrsta zavezanca za posredovanje informacij javnega značaja**

23. Brez dvoma je oseba javnega prava tista oseba, ki ji tak status izrecno določa zakon. Vendar v obravnavani zadevi ni tako, ZDIJZ pa kriterijev za opredelitev pojma osebe javnega prava ne določa, temveč le primeroma našteva nekaj takih subjektov. Do vprašanja, ali je treba osebo šteti za osebo javnega prava se je v takem primeru potrebno opredeliti vsakokrat posebej, na podlagi določb ZDIJZ, drugih zakonov, sodne prakse in ustaljenih metod razlage.

24. Pravna teorija in upravnosodna praksa sta v zadevah dostopa do informacij javnega značaja opredelili več kriterijev, ki so pomembni za opredelitev javno pravnega oziroma zasebno pravnega statusa pravne osebe, na nekatere od teh kriterijev pa se v obravnavani zadevi sklicujeta tako tožnik kot toženec. Med drugim gre za način ustanovitve, namen delovanja, morebitno izvajanje javnih nalog, odgovornost za obveznosti, prevladujočo vlogo državo v organih upravljanja, naravo funkcij oziroma delovanja in način financiranja. Sodišče pri tem posebej poudarja, da izpolnjevanje nobenega od naštetih ali ostalih podobnih kriterijev ne daje enopomenskega odgovora o statusu pravne osebe,

temveč so ti kriteriji le pripomoček pri presoji, ali je mogoče v konkretnem primeru ugotoviti dovolj veliko koncentracijo javnopravnih značilnosti subjekta, da ga je mogoče šteti za osebo javnega prava.

34. Iz navedenih razlogov sodišče pritruje tožniku, da je toženčevo sklepanje, da pri njem prevladujejo javnopravni elementi oziroma, da opravlja javno službo, napačno oziroma, da tako sklepanje nima podlage v razlogih, na katere se toženec sklicuje v obrazložitvi izpodbijane odločbe. Ti razlogi namreč vsaj v enaki meri kažejo na to, da gre za poslovni subjekt pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava, kot ves čas postopka zatrjuje tožnik in kar nenazadnje izhaja tudi iz zadnjih podatkov v javno dostopnem registru zavezancev za informacije javnega značaja, na katerega se tožnik tudi sklicuje.

Sodba št.: II U 433/2016-13 z dne 5. julij 2017

Varovanje vira

10. Zato v zadevi glede na konkretne okoliščine primera ne gre za situacijo iz tretjega odstavka 5. a člena ZDIJZ. Varovanje vira namreč predstavlja že samo dejstvo oz. informacija, da je v konkretni zadevi prijavitelj vložil prijavo, kar bi posledično pomenilo, da je že posredovanje kakršnegakoli podatka o tem ali se je pred organom vodil konkretni postopek, v katerem je prijavitelj poimensko naveden predstavlja kršitev dolžnosti varovanja tajnosti vira. V obravnavani zadevi pa, kot izhaja iz tožbenih navedb, to pa potrjujejo tudi podatki predloženega upravnega spisa, sploh ni sporno, da je prijavitelj vložil prijavo po pooblastilu etažnih lastnikov (med drugim tudi tožeče stranke). Tako so bili le-ti v skladu z ZIN kot pobudniki oz. prijavitelji upravičeni do informacij v zvezi z ugotovitvami oz. zaključki inšpekcijskega nadzora. To pa pomeni, da bi stanovanjska inšpekcija zahtevani sklep posredovati prijavitelju oziroma njihovem pooblaščenцу. Ker pa tega, kot izhaja iz spisnih podatkov ni storila, tožeča stranka informacije o zaključku inšpekcijskega postopka (sklepa o zavrženju vloge) ni prejela, čeprav je bila do nje kot prijavitelj upravičena (v skladu z 22. členom Ustave RS, 24. členom ZIN in upošteva je obsežno upravo sodno prakso je tudi prijavitelju potrebno omogočiti udeležbo v inšpekcijskem postopku, v katerem se odloča o njegovi pravici in pravni koristih).

Sodba št.: II U 456/2016-13 z dne 23. avgust 2017

Varovanje vira

19. Iz podatkov upravnega spisa ter iz obrazložitve izpodbijane odločbe izhaja, da je prosilec v obravnavani zadevi zahtevo za dostop do informacij vložil v zvezi s postopkom, ki je tekel pred policijo in pred specializiranim državnim tožilstvom zaradi preiskave utemeljenosti obtožb anonimnega prijavitelja zoper ravnanje policista. Glede na vsebino prijave ter očitno izraženo željo prijavitelja po anonimnosti so organi v obravnavani zadevi tudi po presoji sodišča dolžni na podlagi določbe četrtega odstavka 118. člena ZNPPol varovati tajnost vira prijave. Po omenjeni zakonski določbi, na uporabo katere napotuje tretji odstavek 5.a člena ZDIJZ, in na katero se v obrazložitvi izpodbijane odločbe pravilno sklicuje tudi Informacijska pooblaščenka, so predmet varstva osebni podatki prijavitelja, ki se zaradi zaščite njegove identitete ne smejo razkriti nikomur (razen sodišču na podlagi sodne odredbe).

Sodba št.: I U 1503/2015-16 z dne 12. oktober 2017

Poslovni subjekt pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava – zavezanec

11. V zadevi je sporno, ali je tožnik zavezanec za posredovanje informacij javnega značaja po prvem odstavku 1. člena ZDIJZ, ki določa, 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 (torej kot oseba javnega prava), ali zgolj po 1.a členu istega zakona, ki se nanaša na poslovne subjekte pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava. Od tega temeljnega vprašanja je namreč odvisna presoja obsega tožnikovih obveznosti v zvezi s posredovanjem informacije, ki je predmet izpodbijane odločbe in s tem zakonitosti te odločbe.

20. Res je sicer, da tožnik ni financiran neposredno iz proračuna, vendar gre za investicije v javno železniško infrastrukturo, ki je grajeno javno dobro v lasti države (drugi odstavek 9. člena ZZelP) in že zato, pa tudi po izrecni zakonski določbi prvega odstavka 2. c člena istega zakona financirana s sredstvi, ki jih zagotavlja država iz proračuna in drugih virov. Kot je bilo že obrazloženo, tožnik teh sredstev ne pridobiva na trgu, temveč kot »notranji izvajalec« države, po odločitvi vlade. V kontekstu vodenja

investicij v javno železniško infrastrukturo torej tožnik pridobiva javna sredstva, ne da bi moral za to nastopati na trgu, temveč na podlagi zakonske ureditve in pogodbe, ki jo sklene s svojim ustanoviteljem in edinim lastnikom, kar po presoji sodišča pomeni pomemben razlog, da je tožnika treba šteti za javnopraven subjekt.

Sodba št.: I U 1816/2016-34 z dne 4. oktobra 2017

Zloraba pravice

18. Zato je treba za presojo zakonitosti izpodbijanega akta presoditi, ali iz načina vlaganja prosilčevih zahtev izhaja njegov namen prekomerno zasipati tožečo stranko z delom in jo s tem ovirati pri opravljanju nalog ter preseči v njeno dostojanstvo oziroma ali vloženi zahtevi tožeči stranki namerno povzročata kakšne neprijetne ali druge nevšečnosti.

19. V konkretnem primeru je prosilec podal dve zahtevi za dostop do informacij javnega značaja. V zvezi s tema zahtevama je že tožena stranka v izpodbijani odločbi navedla, da sta predmet presoje prosilčevi sedanji zahtevi, ki sta korektni oziroma nista žaljivi in iz njih tudi ne izhajajo nedopustni nameni. Tožeča stranka je izpostavila tudi, da zahtevani dokumenti tudi ne morejo do te mere ovirati delo tožeče stranke, da le ta svojih preostalih nalog ne bi mogla (normalno) opravljati in da tožeča stranka, skladno s 24. členom ZDIJZ, tudi ni podaljšala roka za svojo odločitev. Navedla je še, da ji tudi ni znano, da bi prosilec podatke že zahteval in jih tudi dobil in tako tudi ne gre za ponavljajoče se zahteve. V okoliščinah konkretne primera, ko gre torej v pretežnem delu za podatke o porabi javnih sredstev in za podatke, povezane z opravljanjem javne funkcije ali delovnega razmerja javnega uslužbenca in upoštevajoč druge navedene okoliščine v tej točki obrazložitve, zato tudi po presoji sodišča ni mogoče šteti, da bi vloženi zahtevi tožečo stranko prekomerno zasipali z delom in jo s tem ovirali pri opravljanju nalog ali ji namerno povzročali neprijetnosti in nevšečnosti, da bi lahko predstavljali zlorabo pravice do informacij javnega značaja. Pri podatkih o porabi javnih sredstev in podatkih, povezanih z opravljanjem javne funkcije ali delovnega razmerja javnega uslužbenca, ki so javno dostopni, se mora dostop do teh podatkov omogočiti vsakemu prosilcu, ne glede na njegov namen. Sodišče s tem v zvezi lahko pritrdi toženi stranki, da pri objavi informacij javnega značaja lahko pride tudi do kršitev (tudi človekovih pravic), vendar to ni stvar tega postopka, temveč je lahko stvar kakšnih drugih postopkov.

II U 303/2016-16 z dne 23. avgusta 2017

Ali dokument obstaja?, Državna statistika, Notranje delovanje organa, Poslovna skrivnost, Varstvo nadzornega postopka

19. Neutemeljeno se zato tožeča stranka sklicuje na dejstvo, da zaradi časovne oddaljenosti podatki starejši od treh let ne morejo predstavljati poslovne skrivnosti. Navedeno ne izhaja iz določbe 39. člena ZGD (enako tudi sodba Upravnega sodišča RS, št. I U 764/2015 z dne 24.8.2016).

20. Utemeljena po presoji sodišča je tudi izjema od prostega dostopa po 4. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ. Za uporabo te izjeme morata biti izpolnjeni dve osnovni predpostavki: da je zavezanec v zvezi z zahtevami podatki pooblaščen za izvajanje dejavnosti državne statistike in da bi razkritje pomenilo kršitev zaupnosti individualnih podatkov o poročevalskih enotah po ZDStA.

22. ZDStA v skladu z že navedenimi načeli, te podatke posebej varuje, zato je tudi po presoji sodišča tožena stranka pravilno ugotovila, da v zvezi z dostopom do informacij javnega značaja, glee poročila o posojilih, ki so jih v Sloveniji registrirane banke najele v EUR (ali v SIT) in CHF obstaja izjema po 4. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ.

I U 167/2016-31 z dne 6. septembra 2017

Ali dokument obstaja?, Ali gre za delovno področje organa?, Osebni podatek, Poslovna skrivnost

19. Prav tako se sodišče strinja s tožečo stranko glede odgovora na vprašanje, kdaj gre za informacijo, ki izvira iz delovnega področja organa (Pravne fakultete), in s tem za informacijo javnega značaja skladno z določbo 1. odstavka 4. člena ZDIJZ, o čemer se že večkrat izrekalo tudi Vrhovno sodišče, med drugim v sodbi št. I Up 122/2006 z dne 25.4.2007 ter v sklepu št. X lps 96/2011 z 4.7.2012, v katerem je izrazilo stališče, da je mogoče govoriti o delovnem področju organov v smislu ZDIJZ tedaj, ko je izvajanje določenih nalog ali dejavnosti urejeno s predpisi javnega prava, ki določajo obveznosti

organov glede izvajanja teh nalog v okviru upravne ali druge javnopravne funkcije ter morebitne pravice, obveznosti ali pravne koristi posameznikov, ki iz tega posebnega javnopravnega režima izhajajo; iz obeh citiranih odločitev Vrhovnega sodišča jasno izhaja stališče, ki mu je v konkretnem primeru sledila tudi tožena stranka, da je namreč pri opredelitvi določene informacije za informacijo javnega značaja odločilno, ali informacija kaže na dejstvo oziroma okoliščino, ki vpliva ali bi lahko vplivala na izvajanje javnih nalog. Pri tej presoji je tožena stranka po mnenju sodišča pravilno upoštevala vse relevantne okoliščine konkretnega primera in njihovo specifičnost, glede na predhodno izpostavljeni zadevi št. I Up 122/2006 in X Ips 96/2011 (v kateri je šlo za notarja kot nosilca javnih pooblasti in za javni zavod), medtem ko gre v obravnavanem primeru za Pravno fakulteto, ki je članica državne univerze, za katero je že ustavodajalec v 2. odstavku 58. člena URS izrecno določil, da način njenega financiranja ureja zakon, to pa se po ugotovitvi tožene stranke odraža tudi v relevantnih določbah Statuta in odloka, prav zaradi varovanja javnega interesa na področju financiranja prvostopnega organa (Pravne fakultete).

III U 121/2017-33

III U 129/2017-33 z dne 12. oktobra 2017

Poslovna skrivnost

30. Glede na navedeno, sodišče soglaša s toženo stranko, ki ugotavlja, da je treba pojem »porabe javnih sredstev« v obravnavani zadevi razlagati širše, kar je natančno obrazložila in se temu sodišče, da bi se izognilo ponavljanju, pridružuje ter na zapisna stališča sklicuje (četrti odstavek na 5. strani obrazložitve izpodbijane odločbe). Četudi upravno sodna praksa stališča do delničarskih sporazumov še ni zavzela, sodišče soglaša s toženo stranko, da so primeri dosedanje (novejše) sodne prakse (primeroma, sodba I U 764/2015 z dne 24.8.2016, sodba I U 865/2015 z dne 7.9.2016) primerljivi z obravnavano zadevo, saj se je sodišče v teh primerih opredelilo prav do pojma »poraba javnih sredstev«. Starejša sodna praksa, na katero se v tožbi sklicuje drugo tožeča stranka, je sicer izhajala iz stališča, da pojma »poraba« ni mogoče enačiti s pojmom »razpolaganje«, novejša pa je, kot že rečeno, oblikovala stališče, da je poraba javnih sredstev vsako odplačno ali neodplačno razpolaganje s premoženjem, tudi sprememba ali pretvorba premoženja iz ene oblike v drugo, torej ne zgolj »trošenje«, pač pa tudi vse oblike razpolaganja z javnimi sredstvi. Z drugimi besedami, kot »porabo javnih sredstev« niso le podatki o višini in prejemkih teh sredstev, pač pa tudi podatki, ki so vezani na odločanje o sredstvih. Z drugimi besedami kot »porabo javnih sredstev« ni mogoče razumeti zgolj višine javnih sredstev za pridobitev delnic ali dosežene kupnine ob njihovi prodaji, pač pa tudi dogovore o uveljavljanju korporacijskih pravic iz delnic, saj ti vplivajo na poslovanje delniške družbe, posledično tudi na njeno vrednost, oziroma na vrednost delnic, tako knjigovodsko kot tržno, a tem pa na javna sredstva.

4.1.2 Izdane letu 2018

Sodba št. IV U 4/2017-11 z dne 11. 4. 2018

Javno naročilo - poslovna skrivnost

Sodišče uvodoma ugotavlja, da je tožena stranka v izpodbijani odločbi presojala naravo podatkov, ki jih je v okviru JN tožeča stranka opredelila kot poslovno skrivnost, v Sklepu o določitvi zaupnih podatkov, posredovanih organu. Sodišče pritrjuje toženi stranki, ki je po ugotovitvi, da je tožeča stranka podatke opredelila kot poslovno skrivnost s pisnim sklepom, pojasnila, da ni bilo potrebe po preverjanju obstoja poslovne skrivnosti po objektivnem kriteriju, na podlagi drugega odstavka 39. člena ZGD-1, ki določa, da za poslovno skrivnost štejejo tudi podatki, ki jih družba ni določila s sklepom, očitno pa je, da bi nastala občutna škoda, če bi zanje izvedela nepooblaščen oseba. Ugotovitev obstoja poslovne skrivnosti po objektivnem kriteriju bi bila vezana na izvedbo t.i. škodnega testa, zainteresirana stranka pa bi morala zatrjevati nastanek občutne škode in izkazati veliko verjetnost, da bi taka škoda nastala. Prav tako je tožena stranka je podatke opredeljene kot poslovna skrivnost, ob upoštevanju določb ZJN-3, predvsem določbe 35. člena tega zakona (zaupnost), pravilno presojala tako, da je ločila presojo podatkov iz ponudbene dokumentacije za javno naročilo xy 14334/2013 in podatkov iz računov, dobropisov in finančnih dobropisov izdanih po že sklenjeni pogodbi o navedenem javnem naročilu. Nekateri od teh podatkov JN so že po določbah ZJN-3, zaradi načela transparentnosti, opredeljeni kot javni, zato za te podatke četudi jih gospodarska družba opredeli kot poslovno skrivnost, izjema poslovne

skrivnosti opredeljena v določbi 2. alineje prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, ob upoštevanju tretjega odstavka 39. člena ZGD-1 ne pride v poštev.

Določba drugega odstavka 35. člena ZJN-3 določa, da so ne glede na prvi odstavek tega člena javni podatki o specifikaciji ponujenega blaga, storitve ali gradnje in količina iz specifikacije, cena na enoto, vrednost posamezne postavke in skupna vrednost iz ponudbe ter vsi tisti podatki, ki so vplivali na razvrstitev ponudbe v okviru drugih meril.

Po presoji sodišča je tožena stranka pravilno ugotovila, da gre v tem t.i. sklopu podatkov iz ponudbene dokumentacije za podatke, na podlagi katerih je naročnik ugotavljal izpolnjevanje pogojev in meril iz razpisne dokumentacije.

Glede dokumentacije izdane po sklenitvi pogodbe pa se sodišče strinja s presojo tožene stranke, da so podatki o porabi javnih sredstev vedno javni, ne glede na morebiten obstoj poslovne skrivnosti, zato podatki kateri izdelki so bili dobavljeni in po kakšni ceni, predstavljajo informacijo o porabi javnih sredstev.

Sodba II U 410/2016-12 z dne 7. marec 2018

Koncesijska pogodba – poslovna skrivnost

Po presoji sodišča predstavlja podatek, ki je javen že po zakonu, tudi vsebina koncesijske pogodbe, s katero koncedent in koncesionar uredita medsebojna razmerja v zvezi z opravljanjem koncesionirane gospodarske javne službe, ki se izvaja v interesu javnosti (prvi odstavek 39. člena ZGJS). Njun dogovor se namreč ob uporabi teleološke in sistematične razlage nanaša na izvajanje javne funkcije v širšem pomenu in vsebuje med drugim tudi dogovor o porabi javnih sredstev (o načinu in rokih plačil in morebitnih varščinah, o razmerjih v zvezi s sredstvi, ki jih je vložil koncedent itd.) v smislu prve alineje tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ, kot je to v obrazložitvi izpodbijane odločbe pravilno pojasnila tudi Informacijska pooblaščenka. Koncesijska pogodba zato tudi po presoji sodišča ne predstavlja varovane poslovne skrivnosti, kar pomeni, da organ prosilcu dostopa do zahtevane pogodbe ne more zavrniti. Sklicevanje tožeče stranke na sklep, s katerim je pogodbo opredelila kot svojo poslovno skrivnost ter na škodo, ki naj bi ji nastala z razkritjem koncesijske pogodbe, za odločitev ni pomembno. Prav tako na odločitev ne more vplivati dejstvo, da se koncesijska pogodba v času odločanja organov o zahtevanem dostopu še ni izvajala in da javna sredstva takrat še niso bila izplačana oziroma uporabljena. Za porabo javnih sredstev v smislu prve alineje tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ je namreč treba šteti tudi vsak sporazum o (bodoči) porabi javnih sredstev, četudi dogovor še ni stopil v veljavo in se z javnimi sredstvi še ni razpolagalo.

Sodba I U 1125/2017 – 62 z dne 3. oktober 2018

Poslovna skrivnost – naložbe

Sodišče zgolj poudarja, da je drugostopenjski organ pravilno ugotovil, da prvostopenjski organ razpolaga z javnimi sredstvi oziroma upravlja z državnim premoženjem v obliki naložb, ki so v lasti države oziroma organa kot javnopravnega subjekta, da prodaja državnega premoženja predstavlja porabo javnih sredstev oziroma gre za spremembo iz ene v drugo obliko premoženja, pri čemer gre pri kupcih za take subjekte, ki so sklenili pravni posel z osebo javnega prava in se pri tem morajo zavedati, da sklepajo pravni posel z javnim sektorjem, za katerega veljajo posebna pravila o transparentnosti, javnosti in odgovornosti. Drugostopenjski organ je pravilno ugotovil, da so podatki o porabi javnih sredstev vedno javni.

Sodba št.: IV U 203/2017-10 z dne 11. april 2018

Poslovna skrivnost – osebni podatek

Sodišče ugotavlja, da je tožena stranka po ugotovitvi, da podatki v zahtevanih dokumentih ne predstavljajo poslovne skrivnosti organa, z vpogledom v posredovane dokumente ugotovila, da le ti obsegajo tudi osebne podatke, ki jih je presojali skladno s 3. točko prvega odstavka 6. člena ZDIJZ v zvezi z določbami ZVOP-1- Pravilno je ugotovila, da ob upoštevanju določb ZGD-1, Zakona o poslovnem registru (v nadaljevanju ZPRS-1) in Zakona o sodnem registru, kot varovanih osebnih podatkov ni mogoče šteti osebnih podatkov oseb, pooblaščenih za zastopanje, za katere je vpis v register obvezen. Zato podatek o imenu in priimku direktorja organa ter njegov podpis na predmetni

naročilnici ni varovani osebni podatek, podatek o izobrazbi direktorja pa je, zato ni podana pravna podlaga za njegovo razkritje. Med varovane osebne podatke ni mogoče uvrstiti niti podatkov o izvedencu, ker se nanašajo na opravljanje registrirane dejavnosti. Drugače je z osebnimi podatki o imenu in podpisu fizične osebe, ki je pripravila naročilnico, ker uslužbenci javnega podjetja tudi po presoji sodišča niso javni uslužbenci v smislu Zakona o javnih uslužbencih, zato zanje ne velja določba 1. alineje tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ.

Sodba št. I U 1062/2017-33 z dne 22. avgust 2018

Poslovna skrivnost – izpolnjevanje zakonskih kriterijev

Sodišče pritruje toženi stranki, da tožnik ni izkazal, da bi mu z razkritjem predmetnih podatkov očitno nastala občutna škoda, torej ni izkazal objektivnega kriterija iz 2. odstavka 39. člena ZGD-1 za ugotovitev, da se predmetni podatki štejejo za poslovno skrivnost. Tožnik kot občutno škodo uveljavlja, da bo z razkritjem predmetnih podatkov razkrita učinkovitost njegovega tehnološkega procesa. Sodišče pritruje toženi stranki, da tudi če bi bili javnosti razkriti predmetni podatki, tožnik ni izkazal, kako bi z razkritjem navedenih podatkov utrpel občutno škodo.

Sodba št. I U 561/2017- 37 z dne 22. avgust 2018

Ponovna uporaba – naslovi prebivališč oseb vpisanih v poslovni register

Tudi sodišče se strinja s tem, da je zakonodajalec očitno ocenil, da lahko vsakdo ugotovi podatke o naslovu prebivališča konkretnega ustanovitelja, družbenika, zastopnika ali člana organa nadzora z vpogledom v podatke o določeni pravni osebi, ne opravičuje pa to načelo pridobitev podatkov o naslovih prebivališč vseh v poslovni register vpisanih oseb, ne glede na to, da so javno objavljeni.

Bistveno vprašanje tega upravnega spora, to je način, kako naj se dostopa do podatkov v registru družb, ni povezano s citiranimi členi Direktive št. 2009/101/ES. Tožena stranka se sklicuje na člen (2) d navedene direktive, ki določa, za objavo katerih oseb v gospodarskih družbah morajo poskrbeti države članice. Ni dvoma o tem, da mora prvostopenjski organ poskrbeti za objavo navedenih podatkov, to pa še ne pomeni, da ne morejo biti podane določene omejitve pri dostopu do teh podatkov. Člen 3 navedene direktive, na katerega se tožena stranka prav tako sklicuje, določa, da je treba te podatke v vsaki državi članici vpisati v centralni register, trgovinski register ali register družb. Tudi o tem ni dvoma, da potrebno te podatke vpisati, vendar pa to še ne pomeni, da ni dopustno postaviti določene omejitve pri dostopu do teh podatkov, če gre za iskanje po fizičnih osebah.

Sodba št. I U 385/2016 – 79 z dne 19. september

Kazenski postopek – Test javnosti

Sodišče pritruje razlagi prej citirane določbe 6. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, kot jo je podala toženka v drugo stopenjski odločbi. Pojem »kazenski pregon«, ki je uporaben v tej določbi ZDIJZ, je namreč širši od pojma »kazenski postopek«. Kazenski pregon tako tudi po presoji sodišča obsega, poleg kazenskega postopka v ožjem smislu, tudi vse ukrepe za odkrivanje kaznivih dejanj in njihovih storilcev, torej tako predkazenski postopek, kot tudi vlaganje in zastopanje kazenske obtožbe ter vsa druga procesna dejanja upravičenega tožilca po Zakonu o kazenskem postopku.

Glede na ugovor tožnika v pripravljalni vlogi, ki jo je sodišče prejelo ~~18.6.2018~~, sodišče tudi pojasnjuje, da sta sestava in pridobitev dokumenta dva različna pojma. Tudi, če je bil sporni dokument najprej sestavljen (za drug namen), pozneje po njegovi sestavi pa s strani NPU pridobljen zaradi potrebe predkazenskega postopka, je torej od pridobitve dalje bil izpolnjen eden od obeh pogojev za obstoj izjeme po 6. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ.

Sodba št. I U 818/2016-12 z dne 27. september 2018

Okoljski podatki - Dokument v izdelavi

10. Med strankama ni spora o tem, da predmetni dokument predstavlja okoljski podatek. Pri tem pa se tožnik sklicuje na specialnost ZVO-1 ter na 43. člen navedenega zakona. V zvezi s tem sodišče navaja, da določba 43. člena ZVO-1 določa sodelovanje javnosti v samem postopku celovite presoje vplivov na okolje, medtem ko gre v konkretnem primeru za zahtevo za dostop do informacije javnega značaja na podlagi ZDIJZ. Navedena postopka se medsebojno ne izključujeta oziroma po presoji sodišča v tem

primeru ne gre za to, da bi bil 43. člen ZVO-1 specialen glede na 2. alinejo tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ. Gre namreč za dva popolnoma ločena postopka, kot je to pojasnil že Informacijski pooblaščenec v izpodbijani odločbi. To pa pomeni, da je prosilcu dostop do zahtevanega spornega dokumenta potrebno omogočiti tudi na podlagi določbe 2. alineje tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ.

Sodba št. I U 1112/2017-16 z dne 3. oktober 2018

Varstvo nadzornega postopka

13. Sodišče v zvezi z obravnavano zadevo ugotavlja, da se je tožeča stranka v prvostopenjski odločbi sklicevala še na eno izjemo, ki sicer ni izjema, ki bi bila določena v ZDIJZ, pač pa se je sklicevala na izjemo, ki jo določa področni zakon. S tem v zvezi sodišče pojasnjuje, da je v postopkih po ZDIJZ potrebno upoštevati ne le tiste izjeme, ki so določene v ZDIJZ, ampak tudi izjeme, ki so določene v področnih zakonih. Tako iz jezikovne razlage drugega odstavka 5.a člena ZDIJZ izhaja, da zakon pri zaključenih postopkih nadzora dopušča tudi izjeme, ki v tem določilu niso izrecno navedene. Besedilo zakona namreč glasi: *Ko je postopek nadzora zaključen, organ lahko zavrne dostop ali njeno ponovno uporabo tudi, če bi razkritje zahtevane informacije povzročilo škodo drugi osebi...», kar pomeni, da lahko zavrne ne le v primeru, »če bi razkritje zahtevane informacije povzročilo škodo drugi osebi...«, ampak (med ostalimi) tudi v tem primeru. Po mnenju sodišča predstavlja določilo 488. člena (Zakona o trgu finančnih instrumentov (ZTFI)) izjemo od dostopa do IJZ, ki jo določa specialni področni zakon glede na splošna določila ZDIJZ. Iz tega določila izhaja, da so zaupne prav vse informacije, razen tistih, ki so izrecno dostopne po tem zakonu ali kakšnem drugem zakonu. ZTFI pa določa v različnih določilih kaj je javno dostopno.*

Sodba št. I U 1688/2016-27 z dne 17. oktober 2018

Tajni podatki – test interesa javnosti

55. Kar zadeva razlago določb 6. člena ZDIJZ med strankama niti ni sporno, da ima tožena stranka prav, ko izpeljuje interpretacijo, da v primeru, če je nek podatek po Zakonu o tajnih podatkih (ZTP, Uradni list RS, št. 87/2001, 48/2003 – skl. US, 101/2003, 28/2006, 9/2010, 60/2011) označen z najnižjo stopnjo tajnosti »interno« potem v takem primeru ne velja nujno izjema glede dostopa do informacij javnega značaja, ampak je razkritje zahtevanih informacij možno, če je razkritje utemeljeno v t. i. testu javnega interesa iz drugega odstavka 6. člena ZDIJZ.

62. Po splošnih pravilih oziroma metodah razlage prava pa je treba izjeme razlagati restriktivno. Tudi narava razloga za nerazkritje zahtevanih podatkov v predmetni zadevi je takšna, da se upravičeno od zavezanca zahteva, da tožeča stranka nosi primarno dokazno breme, ker zavezanec upravičeno lahko pozna podrobnosti oziroma splet razlogov, ki govorijo za uporabo izjeme do dostopa do informacije javnega značaja. Vendar je Upravno sodišče v svoji sodni praksi že izpeljejo interpretacijo ZDIJZ, da kljub temu, da prosilcu ni treba utemeljiti pravnega interesa oziroma zahteve za dostop do informacije javnega značaja (tretji odstavek 17. člena ZDIJZ; drugi odstavek 39. člena v zvezi z 5. odstavkom 15. člena Ustave), so okoliščine, v zvezi s katerimi prosilec zahteva dostop, pravno relevantne ravno pri uporabi testa javnega interesa oziroma sorazmernosti, ko se medsebojno tehtajo nasprotujoči si legitimni interesi. V tem smislu je tudi za obravnavani primer pomembno, kdo podaja zahtevo za dostop do informacije javnega značaja, katero konkretno informacijo zasleduje in za kateri namen.

Sodba št. I U 1128/2017-29 z dne 30. oktober 2018

Zloraba pravice – oviranje dela organa, prizadetost tretjih

11. Sodišče še pripominja, da je glede na upravno sodno prakso v zvezi z uporabo petega odstavka 5. člena ZDIJZ mogoče govoriti o zlorabi pravice ali pa o zahtevi šikanoznega značaja predvsem v odnosu prosilca do zavezanca in sicer, če bi šlo na primer za zahteve, s katerimi bi želel prosilec organu škodovati na primer z žalitvami, z vlaganjem velikega števila zahtev in z zahtevami za dostop do velikega obsega informacij ali, če bi šlo za prekomerno zasipavanje zavezanca z delom in s tem oviranjem pri opravljanju nalog in podobno (na primer sodbi Upravnega sodišča RS opr. Št. I U 1816/2016, II U 214/2016), kar pa ne izključuje tudi zlorabe pravice s strani prosilca v razmerju do drugih prizadetih strank v postopku.

Sodba št. I U 1435/2016-38 z dne 18. julija 2018

Delovno področje organa – okoljski podatki

29. Javnost ima pravico do udeležbe pri odločanju že v začetnih fazah odločanja, ko so še vse možnosti odprte in lahko javnost učinkovito sodeluje. Tožnik zato nima prav, ko zatrjuje, da bi izdelava omenjenih raziskav oziroma študij morala biti izrecno (taksativno) navedena kot javno-pravna naloga tožeče stranke in da bi šele po tem pogojem zahtevani podatki spadali v okvir informacije javnega značaja. Takšna konkretizacija javne službe v ZVO-1 za potrebe urejanja dostopa do informacij javnega značaja ni potrebna.

30. Vrhovno sodišče je v sodbi I UP 122/2006 sprejelo stališče, da v okviru delovnega področja organa spada izvajanje nalog, ki »so povezane« s katero koli javno ali upravno funkcijo organa v smislu, da predmetna informacija kaže na dejstvo ali okoliščino, ki vpliva »ali bi lahko vplivala na izvajanje javnih nalog«.

32. Po določbi 1. odstavka 110. člena ZVO-1 morajo osebe javnega prava in izvajalci javnih služb vsem zainteresiranim omogočiti dostop javnosti do informacij javnega značaja. Zakonska določba, ki to določa, je 1. odstavek 13. člena ZVO-1. Po tem določilu so okoljski podatki javni, ZDIJZ pa to določa v 2. alineji 3. odstavka 6. člena. Ker nacionalni predpis ne predvideva izjeme glede varstva poslovne skrivnosti, izpodbijani akt ni v nasprotju s pravom EU oziroma Arhuško konvencijo.

4.2 SODBE VRHOVNEGA SODIŠČA RS

4.2.1 Izdane v letu 2017

VSRS Sklep X IPS 336/2016 z dne 5. april 2017

Osební podatki - Zasebna elektronska pošta

Jedro:

V sodni praksi tega sodišča je bilo tudi že rešeno vprašanje, kako je mogoče pridobiti podatke iz zasebne elektronske pošte uslužbencev, ne da bi se posegalo v njihovo zasebnost na delovnem mestu: v tem primeru lahko zavezanec naroči delavcem, naj sami opravijo selekcijo in predajo le korespondenco, ki ni zasebna.

VSRS Sodba X Ips 70/2016 z dne 24. maj 2017

Informacija javnega značaja – dokument pri organu povezan z javno službo

Jedro:

Vprašanje, ali določen dokument pri izvajalcu javne službe nastane v povezavi s to javno službo je odločilen za odgovor na vprašanje, ali sploh gre za informacijo javnega značaja (4. člen ZDIJZ). Neomejenega dostopa pa ne določa noben zakon splošno za (vse) dokumente, ki so povezanih z javnimi službami, pa tudi v konkretnem primeru ne s predmetno javno službo. Zato tak dokument ni vselej dostopen že po samem zakonu, temveč je dostop do njega odvisen od vsakokratne konkretne vsebinske presoje pristojnih organov (tudi) o tem, ali za dostop do tega dokumenta obstaja izjema, določena v 6. členu ZDIJZ. Pogodbeno določilo mora (poleg pisne oblike) za izpolnjevanje formalnega vidika pogoja izjeme poslovne skrivnosti iz 2. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ v povezavi z ZGD-1, vsebovati jasno in konkretno opredelitev podatkov, ki so poslovna skrivnost in odgovornost oseb, ki morajo to poslovno skrivnost varovati.

VSRS Sodba X Ips 49/2016 z dne 21. junija 2017

Zavezanec za IJZ - Subjekt pod prevladujočim vplivom države

Jedro:

Kadar ima država v lasti večinski delež določene družbe, ta delež predstavlja javna sredstva, dana kot vložek v družbo zasebnega prava in s tem njej na razpolago v upravljanje. Zato je treba 1. alinejo drugega odstavka 1. a člena ZDIJZ z vidika vprašanja, kdaj država izgubi možnost prevladujočega vpliva na družbo, v kateri ima večinski delež vpisanega kapitala, razlagati ozko. Cilj ureditve po ZDIJZ-C je zagotavljati transparentnost in učinkovit nadzor javnosti nad upravljanjem javnih sredstev, uresničitev

tega cilja pa bi bila otežena, če bi se položaje, v katerih država nima možnosti prevladujočega vpliva na poslovni subjekt v njeni večinski lasti, razlagalo široko.

VSRS Sklep I UP 95/2017 z dne 21. junij 2017

Informacija javnega značaja – dostop pred pravnomočnostjo

Jedro:

Dostop do informacij javnega značaja pred pravnomočnostjo sodbe je mogoč le izjemoma, saj po (morebiti nezakonitem) posredovanju določenih informacij javnosti posledic-le tega po naravi stvari praviloma ni mogoče več odpraviti. Interesa pritožnice z javnim interesom ni mogoče ne enačiti in ne povezovati, niti ga pritožnica ni upravičena uveljaviti kot del svojega interesa, saj je sama gospodarska družba, ki podatke želi za ponovno uporabo v okviru svojega poslovnega interesa.

4.2.2 Izdana v letu 2018

X Ips 338/2018 z dne 7. februar 2018

Podatki – informacija javnega značaja v elektronski zbirki

Jedro:

Navedeno torej vodi do sklepa, da je kot dokument v smislu prvega odstavka 4. člena ZDIJZ šteti vse podatke, ki se v elektronski obliki nahajajo v zbirkah podatkov pri organu, s tem pa tudi vse podatke, ki jih je mogoče in pravno dopustno medsebojno povezati oziroma združiti z uporabo tistih računalniških orodij, ki so ustvarjena za delo z navedenimi zbirkami podatkov, so z njimi neločljivo povezana in ki jih pri svojem delu uporabljajo zaposleni pri navedenem organu oziroma druge pooblašene osebe, ki so povezane z izvajanjem nalog organa. Odločilno je, da gre za obstoječa računalniška orodja za dostop do podatkov v elektronski obliki, ki omogočijo prosilcu enak dostop, kot ga ima do teh podatkov organ in da ne gre za uporabo novih računalniških orodij oziroma za uporabo obstoječih orodij na način, ki za dostop do podatkov iz elektronske zbirke podatkov ni predviden oziroma dopusten.

Ob navedenem pa je za dostop do navedenih dokumentov iz podatkovnih zbirk v elektronski obliki kot informacij javnega značaja treba upoštevati tudi druge zakonske omejitve, ki jih določajo ZDIJZ in drugi zakoni.

4.3 SODBA USTAVNEGA SODIŠČA RS

Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-52/16 z dne 12. 1. 2017

Ustavno sodišče Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: Ustavno sodišče) je odločilo, da ni v neskladju s prvim odstavkom 74. člena in z 2. členom Ustave ureditev iz Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ), ki določa, da lahko vsakdo brezpogojno dostopa do nekaterih podatkov gospodarskih družb, ki jih obvladujejo osebe javnega prava (predvsem država in občine). To obvladovanje se praviloma izvaja na podlagi večinske kapitalske udeležbe v zavezancu za dostop do informacij, šteje pa se, da v krog zavezancev vedno spadajo tudi banke, ki so bile deležne ukrepov po Zakonu o ukrepih Republike Slovenije za krepitev stabilnosti bank (ZUKSB).

Presojana je bila možnost dostopa javnosti do osnovnih podatkov o pravnih poslih, ki obsegajo, svetovalne, avtorske, in druge intelektualne storitve, torej do podatkov o vrsti posla, pogodbenem partnerju, pogodbeni vrednosti in višini posameznih izplačil ter o datumu in trajanju posla.

Ustavno sodišče ni zanikalo, da peti odstavek 1.a člena in prvi odstavek v zvezi s tretjim in četrtem odstavkom 6.a člena ZDIJZ posegata v pravico do varstva poslovne skrivnosti, ki je varovana v okviru pravice do svobodne gospodarske pobude iz prvega odstavka 74. člena Ustave. Določbi namreč javnosti odpirata prosto pot do bistvenih poslovnih podatkov o konkretnih poslovnih razmerjih zavezancev, iz katerih je mogoče hitro sestaviti pregledno in celovito sliko o osnovnih značilnostih pogodbenega razmerja zavezanca.

Vendar je po opravljenem tehtanju teže posledic tega posega z vrednostjo zasledovanega cilja – krepitev transparentnosti in odgovornosti pri ravnanju z javnimi sredstvi, zmanjšanja korupcijskih tveganj in ustvarjanja rasti naklonjenega poslovnega okolja – Ustavno sodišče odločilo, da izpodbijani določbi ne posegata nesorazmerno v svobodno gospodarsko pobudo. Pri tej odločitvi je pretehtalo predvsem to, da ZDIJZ razkriva podatke iz poslov, ki za zavezanca pomenijo opravljanje pomožnih oziroma podpornih funkcij, ne pa iz tistih pogodb, ki so vsebinsko jedro njegove dejavnosti, poleg tega pa je tako nastala transparentnost zavezančevega poslovanja omejena, saj prosilec ne pridobi natančnih podatkov o predmetu pogodbe oziroma o njegovi količini in kvaliteti. Ustavno sodišče je nadalje poudarilo, da svobodna gospodarska pobuda podjetij, ki jih obvladujejo osebe javnega prava, in bank, ki na trgu obstanejo predvsem zaradi državne pomoči, že v temelju ne more imeti enake teže in pomena, kot ga ima svobodna gospodarska pobuda subjektov, ki jih obvladujejo zasebniki. Po drugi strani imata sporni določbi velik vpliv na povečanje odgovornosti pri upravljanju z javnimi sredstvi zavezancev in pomembno pripomoreta k kvaliteti nadzora javnosti.

Prvi odstavek v zvezi s tretjim in četrtem odstavkom 6.a člena in peti odstavek 1.a člena ZDIJZ prav tako nista v neskladju z načelom zaupanja v pravo, saj javni interes za prost dostop do osnovnih podatkov o razkritih poslih tudi glede poslov, sklenjenih pred uveljavitvijo teh določb, pretehta nad zaupanjem zavezancev v ohranitev njihove tajnosti.

4.4 SODBA SODIŠČA EVROPSKE UNIJE

V zadevi C 215/17 z dne 18. novembra 2018 glede predloga za sprejetje predhodnega vprašanja v zvezi z določbami ZDIJZ-C

Vrhovno sodišče RS je sprožilo postopek predhodnega vprašanja pred Sodiščem EU, namreč ali določila ZDIJZ-C nasprotujejo Direktivi EU o ponovni uporabi ter Uredbi Evropskega parlamenta in Sveta, ki ureja bonitetne zahteve za kreditne institucije in investicijska podjetja.

Sodišče EU je uporabo Direktive mdr. presojalo z vidika področja uporabe *ratione materiae* in ugotovilo, da Direktiva ne spreminja državnih pravil za dostop do dokumentov in se ne uporablja za dokumente, do katerih ni dostopa zaradi režima dostopa v državah članicah.

Nasprotno nacionalna ureditev z ZDIJZ dopušča neomejen dostop do osnovnih podatkov iz avtorskih in svetovalnih pogodb, tudi če so opredeljene kot poslovna skrivnost, vendar samo za subjekte pod prevladujočim vplivom države, ne pa tudi za ostale zavezanke.

Šteje se, da je pod prevladujočim vplivom tudi banka, ki je deležna ukrepov po zakonu, ki ureja ukrepe Republike Slovenije za krepitev stabilnosti bank.

Ureditev razkritja informacij po Uredbi 575/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o bonitetnih zahtevah za kreditne institucije in investicijska podjetja ter o spremembi Uredbe (EU), št. 648/2012, (v nadaljevanju: Uredba) sledi drugačnemu cilju, kot ga ima ureditev pravice do dostopa do informacij po ZDIJZ, ki določa individualno pravico do dostopa do informacij javnega značaja in stremi h krepitvi transparentnosti in odgovornega ravnanja pri upravljanju javnih sredstev in finančnih sredstev poslovnih subjektov pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava. Za dostop do informacij javnega značaja torej ni potreben poseben pravni interes, prosilec pa je lahko kdorkoli. V nasprotju z ZDIJZ je cilj Uredbe okrepitev tržne discipline in finančne stabilnosti tako, da se udeležencem na trgu zagotovijo točne in celovite informacije v zvezi s profilom tveganosti pri posameznih kreditih institucij in investicijskih podjetij. Uredba ne določa individualne pravice do dostopa do informacij, temveč določa obveznost razkritja informacij vsaj enkrat letno na lastno pobudo, in ne na podlagi prošnje. Zato navedena prošnja ne spada na področje uporabe te Uredbe.

Glede morebitnega odvrčalnega učinka, ki bi ga dostop do podatkov bank pod prevladujočim vplivom osebe javnega prava lahko imel na ponudnike storitev ali na vlagatelje iz drugih držav članic, pa sodišče poudarja, da gre le za hipotetična navajanja, ki niso podprta s konkretnimi dokazi oziroma pritožbami. Sklep sodišča EU v sodbi zadeve C-215/17 z dne 14. november 2018 je, da je glede na zgoraj navedeno Sodišče Evropske unije sklenilo, da se Direktiva 2003/98/ES in Uredba 575/2013 ne uporabljata za nacionalno ureditev, ki banki nalaga razkritje podatkov o pogodbah za svetovalne, odvetniške, avtorske in druge intelektualne storitve, sklenjenih v obdobju, ko je bila pod prevladujočim vplivom osebe javnega prava, brez vsakršne izjeme zaradi ohranitve poslovnih skrivnosti te banke. Prav tako omenjena akta EU taki nacionalni ureditvi ne nasprotujeta. Torej, ZDIJZ-C ni v neskladju z niti z navedeno direktivo niti z uredbo.