E:

Številka: 090-77/2023/2

Datum: 22. 6. 2023

Zadeva: Izvajanje Zakona o dostopu do informacij javnega značaja – mnenje ministrstva

Zveza: vaš dopis z dne 19. 6. 2023

Spoštovani,

prejeli smo vaš dopis v zvezi z izvajanjem Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ)[[1]](#footnote-1), kjer navajate, da ste dne 31.05.2023 prejeli zahtevo za dostop do informacij javnega značaja, in sicer vas lovski gost po pooblaščencu na podlagi 5. člena ZDIJZ naproša, da posredujete informacije javnega značaja, in sicer dokumentacijo v zvezi z Loviščem s posebnim namenom \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_. Poudarjate, da je Zavod za gozdove Slovenije upravljalec stvarnega premoženja in se financira iz javnih sredstev, razen lovišča s posebnimi potrebami, ki so financirana iz tržne dejavnosti. Zavod za gozdove ima v okviru LPN sklenjene pogodbe o uporabi lovišč z lovskimi gosti. Predstavili ste več možnih rešitev in vzpostavili dilemo, ali lahko posredujete zahtevano dokumentacijo (zlasti v zvezi s postopki oddaje v najem stvarnega premoženja in dokumentacijo iz naslova opravljanja tržne dejavnosti) ter na kakšen način.

Prosilec v zahtevi prosi za naslednje informacije javnega značaja:

* Pogodbe, dogovore ali kakršnekoli druge dokumente, ki urejajo pravico do lova v LPN \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ ter najem lovskih koč v LPN \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ sklenjene za leto 2022 in 2023 ne glede na datum sklenitve.
* Vso dokumentacijo v zvezi s postopki oddaje v najem stvarnega premoženja v okviru LPN \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_.

Nadalje prosilec v zahtevi navaja, da je seznanjen z določbami predpisov, ki ureja varstvo osebnih podatkov in se strinja, da osebne podatke (EMŠO, naslov) fizičnih oseb prekrijete, ime in priimek najemnika/uporabnika pa pustite viden.

Ministrstvo za javno upravo kot resorno pristojno ministrstvo za sistemsko urejanje področja informacij javnega značaja ni pristojno zavzemati stališč v konkretnih upravnih zadevah, saj v konkretnih upravnih zadevah interpretirajo predpise upravni organi in sodišča. Ministrstvo lahko na podlagi drugega odstavka 32. člena ZDIJZ le seznanja javnost o načinu in pogojih dostopa do informacij javnega značaja oziroma posreduje neobvezno in nezavezujoče pravno mnenje, v katerem je smiselno/splošno zajet odgovor na vaše vprašanje, ki omogoča subsumpcijo vam znanih dejstev pod ustrezno pravno normo.

Iz Registra zavezancev za informacije javnega značaja (RZIJZ)[[2]](#footnote-2) na dan 20. 6. 2023 je razvidno, da je Zavod za gozdove Slovenije (ZGS), matična številka 5786380000, vpisan v register zavezancev na podlagi prve alineje prvega odstavka 3.b čl. ZDIJZ kot druga oseba javnega prava.

Za konkretni primer je bistveno, ali zahtevane informacije sodijo v delovno področje organa.

Zakon o divjadi in lovstvu (ZDLov-1)[[3]](#footnote-3) določa, da ZGSopravlja naloge javne službe s področja divjadi, poleg tega ima za opravljanje določenih nalog izdano javno pooblastilo. Zakon nadalje določa, da se LPN ustanovijo z namenom opravljanja posebnih nalog s področja ohranjanja in usmerjanja razvoja populacij divjadi in njenega življenjskega okolja. Samo ustanovitev LPN ureja Uredba o ustanovitvi lovišč s posebnim namenom v Republiki Sloveniji[[4]](#footnote-4). Naloge, ki jih opravljajo upravljavci v LPN, se financirajo iz proračuna Republike Slovenije, iz dohodka od divjadi ter iz dohodka od poslovanja lovišča s posebnim namenom (23. člen ZDLov-1). LPN so del posameznih območnih enot ZGS (npr. LPN \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ znotraj OE \_\_\_\_\_\_\_)[[5]](#footnote-5). Zaposleni v ZGS opravljajo svoje delo tudi v LPN.

S spremembo Pravilnika o sestavljanju letnih poročil za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava**, prihodki od najemnin za prostore in objekte, ki so v lasti države[[6]](#footnote-6), niso prihodki iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu,** **temveč so prihodki javne službe.** V skladu s spremenjenim pravilnikom **najemnine** od 1. 1. 2022 **niso več knjižene na tržno dejavnost,** **temveč na druge prihodke druge javne službe**.

Nadalje Zakon o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti (Uradni list RS, št. [11/18](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2018-01-0457) in [79/18](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2018-01-3797)) določa, da se določbe o načelih ravnanja, postopkih ravnanja in evidencah premoženja iz II., V. in VIII. poglavja tega zakona razen 29. člen tega zakona uporabljajo tudi za stvarno premoženje **v lasti** **javnih zavodov**, če zakon ne določa drugače. **Ravnanje s stvarnim premoženjem je javno.**

Sodna praksa[[7]](#footnote-7) je zavzela 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. Po mnenju Vrhovnega sodišča je pri opredelitvi določene informacije za informacijo javnega značaja odločilno, ali informacija kaže na dejstvo oziroma okoliščino, ki vpliva ali bi lahko vplivala na izvrševanje javnih nalog. Glede na navedeno je torej pomembno, kako je izvajanje dejavnosti organa urejeno s predpisi javnega prava ter ali zahtevane informacije kažejo na dejstva oziroma okoliščine, ki bi lahko vplivale na izvrševanje javnih nalog. V nasprotnem primeru ne gre za informacijo javnega značaja v smislu 4. člena ZDIJZ. Zato je organ, ki z njo razpolaga, ni dolžan posredovati osebi, ki tako informacijo zahteva.

Ta interpretacija ZDIJZ je tudi skladna z namenom omogočanja dostopa do informacij javnega značaja, ki je v nadzoru javnosti nad organi oblasti, nosilci javnih pooblastil in drugimi nosilci javnih funkcij glede njihovega izvrševanja javnih nalog, za izvajanje tega nadzora pa javnost ne potrebuje in tudi ni upravičena do informacij, ki s tem niso povezane. Za opredelitev delovnega področja organa je pomemben tudi način njegovega financiranja.

Za izvajalce javne službe je značilno, da lahko opravljajo še zasebnopravne, tržne dejavnosti, v okviru katerih niso zavezani posredovanju informacij javnega značaja, in sicer zato, ker v tržni sferi podvrženemu delu dejavnosti informacije javnega značaja pojmovno ne morejo nastati. Te lahko nastajajo samo v tistem delu dejavnosti, ki pomeni izvajanje javne službe, saj gre samo v tem delu za informacije, ki so povezane z javnopravnim delovanjem. Ne glede na to, da je organ organizacijsko gledano pravna oseba javnega prava, iz Sklepa o organizaciji in začetku dela Zavoda za gozdove Slovenije[[8]](#footnote-8) izhaja, da lahko opravlja tudi storitve, s katerimi nastopa na trgu in glede katerih se uporabljajo zakonitosti, ki veljajo na trgu, kot npr.: turistična dejavnost, povezana z lovstvom, gozdarstvom in ekologijo ter oddajanje nepremičnin v najem. ZGS lahko prodajo blaga in storitev na trgu izvaja le, če z izvajanjem te zagotovi najmanj pokritje vseh s to dejavnostjo povezanih odhodkov (28. člen sklepa). Presežek prihodkov nad odhodki ZGS uporablja za izvajanje in razvoj svoje dejavnosti, nabavo opreme, investicije in investicijsko vzdrževanje premoženja, s katerim upravlja Zavod. Presežek prihodkov nad odhodki iz tržne dejavnosti ZGS najprej nameni za pokrivanje stroškov dejavnosti javne službe. Presežek prihodkov nad odhodki se ugotavlja ločeno za dejavnost javne službe in za tržno dejavnost. O načinu razpolaganja s presežkom prihodkov nad odhodki odloča ustanovitelj. Za obveznosti iz naslova tržne dejavnosti odgovarja ZGS izključno s sredstvi iz tržne dejavnosti.

To pomeni, da je organ v tem delu (tržnem) podvržen ponudbi in povpraševanju na trgu, in predvsem, da lahko za to storitev zaračuna toliko, kot določi sam. Gre namreč za storitev, ki je tržno zanimiva in ki jo načeloma na trgu lahko opravlja vsakdo, ki je za to usposobljen. Pri opravljanju tržne dejavnosti je poudarek na področjih, ki so sorodna in združljiva z dejavnostjo javne službe, pri čemer tržna dejavnosti prispeva k večji odprtosti in dostopnosti objektov za javnost.

Za odločanje v konkretni zadevi je glede informacij iz naslova tržne dejavnosti relevantno, ali ZGS tržno dejavnost, na katero se nanaša prosilčeva zahteva za dostop do informacij javnega značaja, izvaja tako, da zaradi tega niso ovirane dejavnosti, ki pomenijo izvajanje javne službe, in da je s prihodki iz tržne dejavnosti zagotovljeno povračilo stroškov, nastalih pri izvajanju te dejavnosti.

Zgolj sklicevanje na dejstvo, da so bili iz naslova opravljanja tržne dejavnosti izdani računi, ne zadošča. Konkretno je namreč treba ugotoviti, da je bilo s tem zagotovljeno povračilo stroškov, nastalih pri izvajanju dejavnosti; če ta pogoj ni izpolnjen sploh ni mogoče govoriti o tržni dejavnosti v pravnem smislu. Le če je izkazano, da zaradi izvajanja druge dejavnosti - npr. oddajanje stvarnega premoženja v najem - niso bile ovirane dejavnosti javne službe in da je bilo s pridobljenimi prihodki zagotovljeno povračilo stroškov, nastalih pri izvajanju dejavnosti povezanih z vzdrževanjem stvarnega premoženja, je mogoče to dejavnost oziroma dokumente, ki se nanjo nanašajo, opredeliti kot informacije, ki ne sodijo v delovno področje organa v smislu prvega odstavka 4. člena ZDIJZ. Sicer pa je treba šteti, da gre za informacije javnega značaja, ki jih organ prosilcu mora posredovati, če ni podana katera od izjem iz 6. člena ZDIJZ.

Drugačno stališče bi pomenilo, da lahko za izvajanje javne službe ustanovljen in zato z javnimi sredstvi financiran organ zavrača posredovanje informacij o dejavnosti, ki jo opravlja, s pavšalnim sklicevanjem, da gre za tržno dejavnost, ne da bi bilo dejansko izkazano, da se ta dejavnost opravlja brez škode za izvajanje javne službe in po tržnih principih.

Za odločitev o tem, ali gre za informacije s področja tržne dejavnosti, je torej pomembno, ali je organ sredstva v okviru izvajanja predmetne dejavnosti ustvaril na trgu, da se je tržna dejavnost financirala iz prihodkov od plačil uporabnikov storitev in na podlagi sprejetega cenika. Organ mora v ta namen voditi ločene računovodske evidence. Torej organ opravlja tržno dejavnost, če s tem ne ovira dejavnosti, ki sodijo v okvir javne službe, če sredstva za opravljanje te dejavnosti ustvari na trgu in če je zagotovljeno povračilo sredstev, ustvarjenih z opravljanje tržne dejavnosti, nazaj v opravljanje javne službe.[[9]](#footnote-9)

Praviloma je za lažjo interpretacijo organu v pomoč sistem upravljanja z dokumentarnim gradivom, kjer se pri vpogledu v zahtevane dokumente že na podlagi oznake dokumenta ugotovi delitev med izvajanjem javne službe in tržno dejavnostjo. Kot tržno dejavnost je treba šteti tudi z računi povezane dokumente (potrdila o plačilu računov in obrazci glede prijavnih dokumentov gostov, ki so koristili storitve kot tržno dejavnost organa), ipd. Z vpogledom v sprejete cenike in v izdane račune IP se lahko ugotovi, da je bil v konkretnem primeru izdan račun na podlagi cenika opravljanje tržne dejavnosti in da je bil račun tudi v celoti poravnan s strani fizičnih oseb, ki v sistemu niso zavedene v skupino »Javna služba«. To dokazuje, da v konkretnem primeru ni prišlo do porabe javnih sredstev.

Pomembno je torej, da organ v konkretnem primeru tržno dejavnost izvaja skladno s svojimi notranjimi akti, skladno z merili za ločitev tržne dejavnosti od izvajanja javne službe in da organ vodi evidence in dokumentacijo na način, da je za vsak konkretni dokument mogoče preveriti, da se je dejavnost izvajala ločeno od izvajanja gospodarske javne službe. Če v v konkretnem primeru ni mogoče govoriti, da zahtevani dokumenti sodijo v delovno področje organa, v smislu izvajanja njegovih javnopravnih nalog, pri zahtevanih dokumentih niso izpolnjeni vsi kriteriji, da bi jih lahko obravnavali kot informacijo javnega značaja, kar pomeni, da gre za dokumente, ki jih ureditev po ZDIJZ ne zajema in jih prosilci na podlagi določb ZDIJZ ne morejo zahtevati (konkretno, ne gre za dokumente iz delovnega področja organa).

Za odločitev v konkretnem primeru je odločilno, ali so informacije, ki jih zahteva prosilec, pri organu nastale v zvezi z izvajanjem njegovih javnopravnih nalog, ali v zvezi z izvajanjem tržne dejavnosti.

Glede same vsebine zahteve prosilca poudarjamo, da mora zahteva na podlagi 17. člena ZDIJZ vsebovati navedbo organa, kateremu se pošilja, osebno ime, firmo ali ime pravne osebe, navedbo o morebitnem zastopniku ali pooblaščencu ter naslov prosilca oziroma njegovega zastopnika ali pooblaščenca. Poleg tega mora prosilec v zahtevi tudi **opredeliti informacijo**, s katero se želi seznaniti in na kakšen **način** se želi seznaniti z vsebino zahtevane informacije (vpogled, prepis, fotokopija, elektronski zapis).

**Organ lahko** **v celoti ali delno zavrne zahtevo prosilca**, če ugotovi, da zahtevani dokument ali določeni podatki iz dokumenta pomenijo izjemo po 5.a ali 6. členu ZDIJZ (npr. varovani osebni podatki).[[10]](#footnote-10) Če dokument ali njegov del le delno vsebuje informacije iz 5.a ali 6. člena zakona se šteje, da jih je mogoče izločiti iz dokumenta, ne da bi to ogrozilo njegovo zaupnost;. torej, če je informacije mogoče:

* na kopiji fizično odstraniti, prečrtati, trajno prekriti ali drugače napraviti nedostopne, če gre za dokument v fizični obliki,
* v kopiji zbrisati, kodirati, blokirati, omejiti oziroma drugače napraviti nedostopne, če gre za dokument v elektronski obliki.

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

Na podlagi zgoraj navedenega menimo, da je zahteva za dostop do informacij javnega značaja nejasna/presplošna, ker ni mogoče identificirati vseh informacij s katerimi se prosilec želi seznaniti. Poleg tega prosilec ni navedel načina seznanitve z vsebino zahtevane informacije. Glede soglasja prosilca, da v zahtevanih informacijah/dokumentih prekrijete določene osebne podatke fizičnih oseb vas opozarjamo, da to soglasje na odločanje organa nima nobenega vpliva.

Več o obveznostih zavezancev po ZDIJZ si lahko preberete na spletni strani Sektorja za transparentnost in politični sistem, kjer so objavljena mnenja, pojasnila in odgovori na vprašanja posameznih zavezancev, in sicer: <https://www.gov.si/teme/informacije-javnega-znacaja/>.

Lep pozdrav,

Pripravil: Dr. Roman Lavtar

Ciril Repnik po pooblastilu št. 1004-34/2012-JU/72

sekretar

Poslati po E-pošti:

- naslovniku

1. Uradni list RS, št. [51/06](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2006-01-2180) – uradno prečiščeno besedilo, [117/06](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2006-01-5018) – ZDavP-2, [23/14](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2014-01-0876), [50/14](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2014-01-2077), [19/15](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2015-01-0728) – odl. US, [102/15](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2015-01-4086), [7/18](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2018-01-0275)

   in [141/22](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2022-01-3466). [↑](#footnote-ref-1)
2. <https://www.ajpes.si/RZIJZ> [↑](#footnote-ref-2)
3. Uradni list RS, št. [16/04](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2004-01-0630), [120/06](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2006-01-5104) – odl. US, [17/08](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2008-01-0555), [46/14](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2014-01-1918) – ZON-C, [31/18](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2018-01-1407), [65/20](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2020-01-0980), [97/20 – popr.](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2020-21-1829), [44/22](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2022-01-0879) in [158/22](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2022-01-4018). [↑](#footnote-ref-3)
4. Uradni list RS, št. [117/04](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2004-01-4796), [38/14](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2014-01-1600), [58/22](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2022-01-1347), [137/22](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2022-01-3322) in [162/22](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2022-01-4153). [↑](#footnote-ref-4)
5. <https://www.lpn.si/o-lpn/lpn-v-okviru-zgs/> in <https://www.ajpes.si/jolp/podjetje.asp?maticna=5786380000&leto=1>; [↑](#footnote-ref-5)
6. Uradni list RS, št. [115/02](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2002-01-5618), [21/03](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2003-01-0825), [134/03](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2003-01-5843), [126/04](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2004-01-5287), [120/07](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2007-01-6089), [124/08](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2008-01-5629), [58/10](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2010-01-3239), [60/10 – popr.](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2010-21-3346), [104/10](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2010-01-5349), [104/11](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2011-01-4531), [86/16](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2016-01-3780), [80/19](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2019-01-3657) in

   [153/21](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2021-01-2930). [↑](#footnote-ref-6)
7. Npr. sodba Vrhovnega sodišča št. I Up 122/2006 z dne 25. 4. 2007 in Sklep Vrhovnega sodišča št. X Ips 96/2011 z dne

   4. 7. 2012. [↑](#footnote-ref-7)
8. Uradni list RS, št. [72/93](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=1993-01-2648), [3/94 – popr.](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=1994-21-0006), [43/94](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=1994-01-1717), [15/98](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=1998-01-0651), [72/02](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2002-01-3445), [112/06](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2006-01-4736), [97/12](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2012-01-3706), [20/13](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2013-01-0782), [18/15](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2015-01-0678) in [17/23](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2023-01-0316). [↑](#footnote-ref-8)
9. Sodba Upravnega sodišča, opr. št. I U 900/2016-44 z dne 3. 10. 2018. [↑](#footnote-ref-9)
10. ZDIJZ, 25. in 26 člen. [↑](#footnote-ref-10)