\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

E:

Številka: 090-33/2024-2

Datum: 18. 3. 2024

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

Zveza: vaš dopis št. OKP-BS/2024 z dne 28. 2. 2024

Spoštovani,

prejeli smo vaš dopis v zvezi z prejeto zahtevo za posredovaje informacij javnega značaja na podlagi Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (v nadaljnjem besedilu: ZDIJZ)[[1]](#footnote-1). Priložili ste dopis Informacijske pooblaščenke (IP) št. 092-1/2024/102 z dne 22. 2. 2024, s katerim vas napotuje na naše ministrstvo, hkrati pa seznanja z njihovo dosedanjo prakso. Primeroma navajajo odločbe IP št. 090-359/2023 z dne 27. 12. 2023 in št. 090-362/2023 z dne 29. 1. 2024.

Prosilka vas je v konkretnem primeru zaprosila za informacije o številu zaposlenih v posameznem tarifnem razredu in vrednost tarife ter posredovanje bruto bilanc, iz katerih bi lahko ugotovila stroške poslovanja za leto 2023. Navajate, da so bilance oziroma računovodski izkazi kot del letnega poročila družbe letno javno objavljeni. Za leto 2023 je letno poročilo še v postopku priprave, saj mora biti izdelano do 31. 3. 2024 ter revidirano do 31. 8. 2024.

Zanima vas, ali so bruto bilance stanja gospodarske javne službe in tržne dejavnosti ter število zaposlenih v posameznem tarifnem razredu z navedbo vrednosti tarifnega razreda informacije javnega značaja ter kakšno je mnenje ministrstva glede posredovanja podatkov za dve individualni pogodbi, ki ju z vodji sklepa direktor podjetja. Podlaga za izplačilo stroškov dela vodje finančno računovodske službe in vodje tehničnega sektorja in razvojne službe je skladna z internim Aktom o sistematizaciji delovnih mest. Plača direktorja podjetja je javno dostopna (na podlagi dvanajstega odstavka 10.a člena ZDIJZ).

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 vpogleda v Register zavezancev za informacije javnega značaja (eRZIJZ) na dan 12. 3. 2024 je ugotovljeno, da je Javno podjetje za komunalne storitve Rogaška Slatina d.o.o. z matično številko 5111501000, vpisano kot zavezanec za informacije javnega značaja na podlagi druge alineje prvega odstavka 3.b čl. ZDIJZ - gospodarska družba v neposredni ali posredni večinski lasti oseb javnega prava (samodejni vpis na podlagi uradnih evidenc) in na podlagi prve alineje prvega odstavka 3.b čl. ZDIJZ - javno podjetje kot **izvajalec javne službe** na podlagi splošnega akta (vpis na podlagi Odlokov o ustanovitvi OKP javnega podjetja za komunalne storitve Rogaška Slatina d.o.o., ki so jih sprejele Občina Bistrica ob Sotli, Občina Šmarje pri Jelšah, Občina Rogaška Slatina in Občina Rogatec.

Iz navedenega izhaja, da ima javno podjetje status gospodarske družbe v večinski lasti oseb javnega prava (zavezani poslovni subjekti pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava na podlagi 1.a člena ZDIJZ) in hkrati kot javno podjetje nastopa kot izvajalec javne službe na podlagi splošnih aktov Občin ustanoviteljic (organ na podlagi 1. člena ZDIJZ). Javno podjetje opravlja na območju občin ustanoviteljic obvezne gospodarske javne službe:  oskrbo s pitno vodo, odvajanje in čiščenje komunalne ter padavinske odpadne vode in ravnanje z odpadki. Organi javnega podjetja so skupščina, nadzorni svet (z revizijsko komisijo kot strokovno podporo nadzornemu svetu), direktor in svet ustanoviteljev.

Sodna praksa[[2]](#footnote-2) 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.

Namen ustanovitve družbe/organa, vpliv in nadzor občin kot ustanoviteljic na poslovanje organa ter naravo primarnih dejavnosti organa nedvomno kažejo na to, da zahtevanih informacij ni mogoče izločiti iz sfere nadzora javnosti. Pri opredelitvi javnega podjetja in (in hkrati v konkretnem primeru tudi organa, po prvem odstavku 1. člena ZDIJZ), je treba izhajati iz pridevnika »javno«. Za terminom javno podjetje ne stoji običajna gospodarska družba, za javna podjetja velja namreč drugačen, to je javnopravni režim. Ta interpretacija 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. Gre namreč za storitev, ki je tržno zanimiva in ki jo načeloma na trgu lahko opravlja vsakdo, ki je za to usposobljen.

Za odločanje v konkretni zadevi je glede informacij iz naslova tržne dejavnosti relevantno ali Javno podjetje za komunalne storitve Rogaška Slatina d.o.o. 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. 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 le 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 in 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 opravljanjem tržne dejavnosti, to je tako, da zaradi tega niso bile ovirane dejavnosti, ki pomenijo izvajanje javne službe, in da je bilo s prihodki iz te dejavnosti zagotovljeno povračilo stroškov, nastalih pri izvajanju te dejavnosti.[[3]](#footnote-3)

Praviloma je za lažjo interpretacijo lahko 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 drugi dokumenti oseb, ki so koristili storitve kot tržno dejavnost organa) ipd. Z vpogledom v sprejete cenike in v izdane račune se lahko ugotovi, ali je bil v konkretnem primeru izdan račun na podlagi cenika opravljanje tržne dejavnosti in ali je bil račun tudi v celoti poravnan s strani oseb, ki v sistemu niso zavedene v skupino »Javna služba«. To dokazuje, da v konkretnem primeru ni prišlo do porabe javnih sredstev. Torej je pomembno, ali je del prihodkov zaposlenih nastal tudi iz naslova opravljanja javne službe (in gre zato pri višini njihovih plač tudi za podatke o porabi javnih sredstev). Enako velja pri izplačilu po individualnih pogodbah.

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 (da ni medsebojne povezanosti vseh virov sredstev).

Na koncu vas seznanjamo z določbo petega odstavka 6. člena ZDIJZ, kjer je navedeno, da organ lahko prosilcu ne posreduje zahtevane informacije, ki je dostopna v prosto dostopnih javnih evidencah ali na drug način že enostavno javno dostopna (evidence in registri AJPES[[4]](#footnote-4), objava v uradnem glasilu, publikacijah organa, medijih, strokovni literaturi, svetovnem spletu in podobno) in mu posreduje samo napotilo, kje se informacija nahaja. Prosilcem za informacije javnega značaja so določene informacije dostopne tudi na spletnih aplikacijah TZIJZ[[5]](#footnote-5) in Erar[[6]](#footnote-6). Preko spletne aplikacije TZIJZ Uprave Republike Slovenije za javna plačila je omogočen dostop do informacij javnega značaja o transakcijah, opravljenih v breme zavezancev za informacije javnega značaja: javnih gospodarskih zavodov, javnih podjetij, poslovnih subjektov v 100 % lasti oseb javnega prava, ki so registrirani v Registru zavezancev za informacije javnega značaja ter posrednih in neposrednih proračunskih uporabnikov. Na podlagi zahteve za dostop do informacij javnega značaja so prosilcem zgoraj navedeni podatki o transakcijah (UJP), ki predstavljajo javno dostopne informacije javnega značaja, dostopni tudi pri samih zavezancih po ZDIJZ. Tudi spletna aplikacija Erar splošni javnosti omogoča vpogled v transakcije javnih institucij in družb v lasti države ter občin, ki se nanašajo na blago in storitve, plače, socialne prejemke, pokojnine, subvencije, štipendije itd.

Menimo, da boste na podlagi zgoraj navedenega lahko sprejeli pravilno odločitev v konkretni upravni zadevi, saj ministrstvo ne sme vsebinsko posegati v konkretno upravno zadevo oziroma komentirati konkretnega upravnega postopka.

Več o obveznostih zavezancev po ZDIJZ si lahko preberete na spletni strani Sektorja za transparentnost, integriteto in politični sistem, kjer so objavljena mnenja, pojasnila in odgovori na vprašanja posameznih zavezancev.[[7]](#footnote-7)

Lep pozdrav,

Pripravil: mag. Mateja Prešern

Ciril Repnik v. d. generalne direktorice

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. 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-2)
3. Primeroma Sodba Upravnega sodišča, opr. št. I U 900/2016-44 z dne 3. 10. 2018. [↑](#footnote-ref-3)
4. <https://www.ajpes.si/Iscem> [↑](#footnote-ref-4)
5. <https://www.gov.si/zbirke/storitve/spletna-aplikacija-tzijz-podatki-o-placilnih-transakcijah-po-zdijz/> [↑](#footnote-ref-5)
6. <https://erar.si/> [↑](#footnote-ref-6)
7. <https://www.gov.si/teme/informacije-javnega-znacaja/>. [↑](#footnote-ref-7)