



DOSTOP DO INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA ODZIVNOST MINISTRSTEV IN MESTNIH OBČIN



Transparency International Slovenia – društvo Integriteta je nevladna, neodvisna in nepridobitna organizacija s statusom v javnem interesu. Naš namen uresničujemo z razvojem in izvajanjem preventivnih programov za ozaveščanje javnosti o potrebah po visoki ravni integritete v družbi, objektivnem ugotavljanja dejanskega stanja etike, integritete in korupcije v Republiki Sloveniji in pogojih za to. Transparency International Slovenia je član mreže Transparency International.

Transparency International (TI) je največja mednarodna organizacija za boj proti korupciji. Po svetu ima več kot 100 samostojnih partnerjev in mednarodni sekretariat v Berlinu. Transparency International povečuje ozaveščenost o škodljivih učinkih korupcije in sodeluje z vladami, s podjetji in z nevladnimi organizacijami, njena namena pa sta razvoj in izvajanje učinkovitih ukrepov za spopadanje s korupcijo.

www.transparency.si

DOSTOP DO INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA

ODZIVNOST MINISTRSTEV IN MESTNIH OBČIN

Založnik in izdajatelj: Transparency International Slovenia – društvo Integriteta

Avtorji: Maša Bahovec, Kaja Gajšek, Ana Rogelj

Strokovni pregled in nadzor kakovosti: Vasja Čepič, Ana Šemerl Harmel

Strokovni pregled: Neža Grasselli

Ljubljana, november 2022

Gradivo je lektorirano.

To delo je ponujeno pod mednarodno licenco Creative Commons: Priznanje avtorstva-Nekomercialno-Deljenje pod enakimi pogoji 4.0. Transparency International Slovenia 2016, Ljubljana. Vse pravice so pridržane. Ponatis v celoti ali v delih je dovoljen pod pogojem, da avtorske pravice ostanejo v lasti Transparency International Slovenia. Nobenega ponatisa bodisi v celoti bodisi v delih ni dovoljeno prodajati, razen če je vključeno v druga dela. Publikacijo se lahko razmnožuje v celotni ali delno za kakršno koli izobraževanje ali nepridobitno uporabo, in sicer brez posebnega dovoljenja imetnika avtorskih pravic, pod pogojem, da je vir naveden. V Transparency International Slovenia bomo veseli vsakega izvoda publikacije, ki to publikacijo navaja kot vir.



Omejitev odgovornosti

V Transparency International Slovenia smo si prizadevali za pravilnost podatkov v tem poročilu. Vse informacije znotraj dokumenta je mogoče šteti za resnične. Kljub temu Transparency International Slovenia ne more prevzeti odgovornosti za posledice uporabe dokumenta za druge namene in v drugih sobesedilih. Priporočila v tem dokumentu odražajo mnenja Transparency International Slovenia in jih ni mogoče razlagati kot mnenja oseb, ki so v besedilu navedene ali citirane ali je bil z njimi opravljen razgovor, razen če je to izrecno navedeno.

Iceland 
Liechtenstein
Norway **Active
citizens fund**

Izvedba tega projekta je podprta s sredstvi programa ACF v Sloveniji 2014-2021. Vsebina publikacije je izključno odgovornost avtorja in v nobenem primeru ne predstavlja stališč donatorja.

Podprto s sredstvi Programa ACF v Sloveniji 2014-2021

1. UVOD

Transparency International Slovenia (TI Slovenia) je v sklopu projekta Krepitev zaščite prijaviteljev korupcije in neetičnih ravnanj¹ (projekt Žvižgač) v januarju in februarju 2022 izvedel raziskavo, ki se je nanašala na področje dostopa do informacij javnega značaja. TI Slovenia se je osredotočil na preverjanje odzivnosti ministrstev in mestnih občin na različne profile in zahteve prosilcev. Ti so zahtevali, da jim organ posreduje informacije javnega značaja.

Raziskava je plod sodelovanja partnerjev projekta TI Slovenia in Pravne fakultete Univerze v Ljubljani (PF UL). V okviru projekta Žvižgač so jo izvedle študentke omenjene fakultete ob podpori mentorja in raziskovalca TI Slovenia.

Dostop do informacij javnega značaja je ustavno utemeljena pravica. To pravico je mogoče od leta 2003 uresničevati skladno z določili Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (v nadaljnjem besedilu tudi ZDIJZ).² Informacije javnega značaja so skladno s četrtem členom ZDIJZ tiste informacije, ki izvirajo iz delovnih področij organov. Torej vse informacije, ki nastajajo pri poslovanju organa (dokumenti, zadeve, dosjeji, registri, evidence ali dokumentarna gradiva) in so jih organi sestavili sami, v sodelovanju z drugimi organi ali so jih dobili od drugih oseb. Dostop do informacij javnega značaja javnosti in medijem zakonsko omogoča transparentnejši vpogled v delovanje ustanov.

Povod za izvedbo raziskave je bil razmeroma visok delež zadev Centra Spregovori!,³ ki so se nanašale na dostop do informacij javnega značaja (približno 25 odstotkov). TI Slovenia zaznava, da v praksi uporabniki niso ustrezno seznanjeni s pravico do dostopa do informacij javnega značaja in potrebujejo pomoč pri vlaganju zahtev ali pri poznejših korakih (npr. v primeru molka organa ali pri pripravi pritožbe zoper zavrnilno odločbo), čeprav zakonska podlaga vsakomur omogoča relativno enostavno vlaganje zahtev. Prav tako je na odločitve za izvedbo raziskave vplival negativen trend povečanja števila pritožb proti državnim organom, ki ga informacijski pooblaščenec opazuje v letnih poročilih (npr. za leta 2019,⁴ 2020⁵ in 2021⁶).

1 Active Citizens Fund, Podprti projekti, Krepitev zaščite prijaviteljev korupcije in neetičnih ravnanj. Dostopno na: <https://acfslovenia.si/podprti-projekti/krepitev-zascite-prijaviteljev-korupcije-in-neeticnih-ravnanj/>.

2 Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (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). Neuradno prečiščeno besedilo dostopno na: <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO3336>.

3 V okviru TI Slovenia od leta 2014 deluje Center Spregovori! Nudi brezplačne informacije in nasvete žrtvam ali pričam korupcije ali drugih nepravilnosti in drugim posameznikom, ki želijo prijaviti sume nepravilnosti oziroma pristojne obvestiti o praksah, ki kršijo zakone, oškodujejo javna sredstva ali ogrožajo varnost ljudi ali okolja. Več informacij o Centru Spregovori! na <https://www.transparency.si/spregovori/>.

4 Letno poročilo Informacijskega pooblaščenca za leto 2019, str. 2: »Analiza dela Informacijskega pooblaščenca v letu 2019 kaže, da na področju dostopa do informacij javnega značaja med izzivi zlasti izstopa trend rasti pritožb zaradi molka organa.« Dostopno na: https://www.ip-rs.si/fileadmin/user_upload/Pdf/porocila/LetnoPorocilo2019.pdf.

5 Letno poročilo Informacijskega pooblaščenca za leto 2020, str. 2: »Na področju dostopa do informacij javnega značaja je bilo sicer število pritožbenih zadev v letu 2020 za 4,6 % višje kot leta 2019 (leta 2020 je bilo vloženih 565 pritožbenih zadev). Med pritožbami zaradi molka organa znova izstopajo organi državne uprave (ministrstva in organi v sestavi), zoper katere je bilo vloženih največ pritožb zaradi molka (39 %).« Dostopno na: https://www.ip-rs.si/fileadmin/user_upload/Pdf/porocila/LetnoPorocilo2020_konceno.pdf.

6 Letno poročilo Informacijskega pooblaščenca za leto 2021, str. 2: »Na področju transparentnosti delovanja države in učinkovitosti dostopa do informacij javnega značaja pa analiza podatkov glede delovanja državnih institucij ne kaže optimistične slike. Najbolj skrb vzbujajoča je ugotovitev, da se je kar za 37 % povečalo število pritožb zoper državne organe (leta 2021 je Informacijski pooblaščenec prejel 338 pritožb, medtem ko je bilo leto poprej takih pritožb 245), in sicer tako zoper zavrnilne odločitve kot zaradi molka organa. Znova opazamo visok delež pritožb zaradi molka v skupnem deležu vseh pritožb (38 %), na kar Informacijski pooblaščenec opozarja že nekaj let.« Dostopno na: https://www.ip-rs.si/fileadmin/user_upload/Pdf/porocila/LP2021.pdf.

Pri izvedbi raziskave je TI Slovenia uporabil koncept »skrivnostni nakup«. To je anonimna raziskava oziroma ocena kakovosti storitev, odnosov do kupcev, integritete zaposlenih in kakovosti izdelkov. S tovrstnimi raziskavami se med drugim analizira, kako se prodajno osebje obnaša do kupcev, pri čemer podatkov ne pridobivajo od resničnih strank, temveč od navideznih – skrivnostnih kupcev.⁷ Metoda je bila izbrana zato, ker v praksi drugače ni mogoče preverjati odziva organov, ne da bi to vplivalo na rezultat raziskave. Metodo je TI Slovenia uporabil že leta 2012 kot del raziskave Nacionalni sistem integritete (NIS).⁸

Pri raziskavi in uporabi omenjenega orodja so bila upoštevana temeljna načela Market Research Society (MRS Guidelines) in slovenski pravni red, delovali smo transparentno in v skladu z varstvom zasebnosti. Pozorni smo bili, da osebe, ki so v raziskavi sodelovale, pri tem ne bi bile oškodovane, torej da z izvajanjem raziskave naslovljeni organi ne bi bili nesorazmerno obremenjeni. Zahteve so bile oblikovane tako, da so organe obremenjevale v čim manjšem obsegu in so bile zahtevane zgolj informacije, za katere je TI Slovenia ocenil, da organ z njimi razpolaga in jih lahko posreduje z minimalno dela.

Vzorec organov, pri katerih se je raziskava opravljala, je vključeval vsa ministrstva in službe vlade, ki jih vodijo ministri brez resorja, ter mestne občine. Raziskovalci so pri določitvi vzorca vključili organe, za katere je upravičeno domnevati, da imajo na voljo ustrezne zmogljivosti za posredovanje informacij javnega značaja, torej imajo za to ustrezno usposobljen kader. Pri teh organih je mogoče obenem domnevati, da ti organi razpolagajo z največ informacijami, ki so zanimive za potencialne prosilce, in se zato od njih informacije zahteva pogosteje.

Namen oziroma cilji raziskave so bili:

- preveriti splošno odzivnost ministrstev in mestnih občin na zahteve za dostop do informacij javnega značaja ter sposobnost organov, da prepoznajo, ali gre za zahtevo za posredovanje informacije javnega značaja;
- preveriti dejansko dostopnost javnosti in različnih profilov prosilcev do informacij javnega značaja;
- primerjati odzivnost ministrstev z odzivnostjo mestnih občin;
- preveriti sistem odstopanja zahtev med ministrstvi.

7 Radoslav, Jankal & Jankalová, Miriam. (2010). Mystery Shopping – The Tool of Employee Communication Skills Evaluation. Verslas teorija ir praktika. 12. 45–49. 10.3846/btp.2011.05.

8 Habič, Simona (ur.). 2012. Nacionalni sistem integritete. Dostopno na: https://www.transparency.si/wp-content/uploads/2014/10/nis_integriteta_2012.pdf. Str. 134.

2. POSTOPEK DOSTOPA DO INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA PO ZDIJZ

Informacija javnega značaja⁹ je v Zakonu o dostopu do informacij javnega značaja opredeljena kot informacija, ki izvira iz delovnega področja organa, nahaja pa se v obliki dokumenta, zadeve, dosjeja, registra, evidence ali drugega dokumentarnega gradiva.¹⁰

Skladno z ZDIJZ je vsakomur omogočen prost dostop in ponovna uporaba informacij javnega značaja, s katerimi razpolagajo zavezanci za dostop do informacij javnega značaja. Med te sodijo državni organi, organi lokalnih skupnosti, javne agencije, javni skladi in druge osebe javnega prava, nosilci javnih pooblastil in izvajalci javnih služb ter zavezani poslovni subjekti pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava.¹¹

Vsak prosilec (pravna ali fizična oseba) ima na svojo zahtevo pravico od organa pridobiti informacijo javnega značaja, in sicer tako, da jo pridobi na vpogled, ali da pridobi njen prepis, fotokopijo oziroma njen elektronski zapis.¹²

Prosilec zahteva dostop do informacije javnega značaja od organa, za katerega meni, da razpolaga z željeno informacijo, in sicer s pisno zahtevo,¹³ lahko pa tudi z neformalno zahtevo.¹⁴ Pravno varstvo ima prosilec, ki vloži pisno zahtevo za dostop do informacije javnega značaja ali njihovo ponovno uporabo.¹⁵ Zahteva mora vsebovati navedbo organa, osebno ime, ime podjetja ali ime pravne osebe (prosilca), navedbo o morebitnem zastopniku ali pooblaščenцу ter naslov prosilca oziroma njegovega zastopnika ali pooblaščenca.¹⁶ V zahtevi mora prosilec opredeliti tudi informacijo, s katero se želi

9 Zakon loči med informacijo javnega značaja (4. člen ZDIJZ) in informacijo javnega značaja v primeru poslovnih subjektov pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava (4.a člen ZDIJZ). Ta zajema:

(i) informacije iz sklenjenega pravnega posla, ki se nanaša na pridobivanje, razpolaganje ali upravljanje s stvarnim premoženjem poslovnega subjekta ali izdatke poslovnega subjekta za naročilo blaga, gradenj, agentskih, svetovalnih ali drugih storitev ter sponzorskih, donatorskih in avtorskih pogodb in drugih pravnih poslov, s katerimi se dosega enak učinek;

(ii) informacije o vrsti zastopnika oziroma članstvu v poslovnem organu, organu upravljanja ali organu nadzora, informacije o višini dogovorjenega ali izplačanega prejema ali bonitete člana poslovnega organa, organa upravljanja, drugega zastopnika poslovnega subjekta, člana nadzornega organa in informacija v zvezi z zaposlitvijo ali imenovanjem navedenih oseb, iz katere je razvidno izpolnjevanje pogojev in meril za zaposlitev ali imenovanje;

(iii) v primeru poslovnih subjektov pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava je informacija javnega značaja tudi informacija, ki je nastala na podlagi pravnih poslov iz prve alineje prvega odstavka 4.a člena ZDIJZ ((i) točke zgoraj) oziroma je z njimi neposredno povezana, če je, ne glede na določbe prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, za njeno razkritje podan prevladujoči javni interes iz drugega odstavka 6. člena ZDIJZ.

10 ZDIJZ, 4. člen (informacija javnega značaja).

11 ZDIJZ, 1. člen (vsebina zakona) in 1.a člen (zavezani poslovni subjekti pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava).

12 ZDIJZ, 5. člen (načelo prostega dostopa).

13 ZDIJZ, 12. člen (zahteva).

14 ZDIJZ, 14. člen (neformalna zahteva). Po 14. členu ZDIJZ mora sicer organ v primeru neformalne zahteve prosilcu omogočiti dostop do informacij, vendar v tem primeru zahteva ne šteje za vlogo v upravnem postopku v smislu zakona, ki ureja upravni postopek.

15 ZDIJZ, 13. člen (pravno varstvo).

16 ZDIJZ, 17. člen (obvezna vsebina zahteve).

seznaniti, ter na kakšen način se želi seznaniti z vsebino zahtevane informacije (vpogled, prepis, fotokopija, elektronski zapis).¹⁷

Pomembno je, da prosilcu pri tem ni treba pravno utemeljiti zahteve, navesti razlogov, zakaj informacijo zahteva oziroma izrecno označiti, da gre za zahtevo za dostop do informacije javnega značaja.¹⁸ Če iz narave zahteve izhaja, da gre za zahtevo za dostop do informacij javnega značaja po ZDIJZ, jo mora namreč organ kot takšno tudi obravnavati.

Organ je po zakonu dolžan odločiti o zahtevi prosilca nemudoma oziroma najpozneje v roku 20 delovnih dni od dneva prejema popolne zahteve.¹⁹ V primeru, da potrebuje zaradi izvedbe delnega dostopa do informacije javnega značaja ali zaradi obsežnosti zahtevanega dokumenta več časa za posredovanje zahtevane informacije, lahko podaljša rok za največ 30 delovnih dni.²⁰ O podaljšanju roka, vključno z obrazložitvijo razloga za podaljšanje, pa je organ dolžan odločiti s sklepom, ki ga je dolžan sprejeti najpozneje v roku 15 delovnih dni po prejemu zahteve ter ga mora vročiti prosilcu.²¹

V primeru, da organ zahtevane informacije nima, mora tako zahtevo nemudoma oziroma najpozneje v roku 3 delovnih dni odstopiti organu, ki to informacijo ima in je torej pristojen za reševanje zahteve.²²

Organ lahko zahtevi za dostop do informacij javnega značaja ugotovi, zavrže²³ ali pa jo zavrne,²⁴ pri čemer je zavrnitev možna zgolj, ko gre za izjeme, predvidene v ZDIJZ (npr. tajnost informacij), oziroma ko organ z informacijo ne razpolaga (in ta po mnenju organa ne obstaja)²⁵. Če organ zahtevi ugotovi, ne izda posebne odločbe, temveč o tem naredi uradni zaznamek in prosilcu nemudoma omogoči seznanitev z vsebino zahtevane informacije, če zahtevo delno ali v celoti zavrne, pa mora o tem izdati pisno odločbo.²⁶ Če organ, ki je prejel zahtevo, nima zahtevane informacije, mora nemudoma, najpozneje pa v roku 3 delovnih dni od dneva prejema zahteve, odstopiti zahtevo organu, ki je glede na vsebino zahteve pristojen za njeno reševanje, in o tem obvestiti prosilca.²⁷

Če je prosilec podal pisno zahtevo, ima v primeru, da je njegova zahteva z odločbo zavrnjena ali s sklepom zavrnjena, oziroma če organ na zahtevo ni odgovoril v zakonsko predvidenem roku, na voljo pritožbo, o kateri odloča Informacijski pooblaščenec.²⁸ Pritožba je prosilcu na voljo tudi v primeru, ko mu organ omogoči dostop v drugi obliki, kot jo je zahteval, in ko mu posreduje »napačno« informacijo (informacijo, ki je prosilec ni zahteval).

17 Prav tam, drugi odstavek.

18 Prav tam, tretji odstavek.

19 ZDIJZ, 23. člen (rok za odločitev).

20 ZDIJZ, 24. člen (izjemne okoliščine).

21 Prav tam.

22 ZDIJZ, 20. člen (ravnanje organa, če ne poseduje informacije).

23 Organ s sklepom zavrže zahtevo, če niso izpolnjeni procesni pogoji iz 17. in 18. člena ZDIJZ.

24 ZDIJZ, 26. člen (zavrnitev zahteve).

25 Glej pojasnila Informacijskega pooblaščenca, dostopna na <https://www.ip-rs.si/informacije-javnega-znacaja/iz-pri-organih/kako-odloca-o-zahtevi>.

26 ZDIJZ, 22. člen (odločba).

27 ZDIJZ, 20. člen (ravnanje organa, če ne poseduje zahtevane informacije).

28 ZDIJZ, 27. člen (pravica do pritožbe).

3. PROFILI PROSILCEV IN ANALIZA ODZIVOV ORGANOV NA ZAHTEVE ZA DOSTOP DO INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA

Za raziskavo je TI Slovenia uporabil profile treh prosilcev. Vlaganje zahtev z uporabo različnih profilov prosilcev z različnimi značilnostmi je namenjena preverjanju (ne)enakosti obravnave zaradi statusa prosilca²⁹ in oblike zahteve (čeprav zakon dopušča neformalno zahtevo). Profila prosilcev 1 in 2 sta bila ustvarjena na podlagi resničnih oseb, ki sta se strinjali, da za namen raziskave dostopa do informacij javnega značaja sami vložita zahteve pri vseh izbranih javnih organih.

Vnaprejšnja odločitev izvajalcev raziskave je bila, da ob morebitnih zavrnitvah zahtev ali neodzivu organov na zahteve (molk organa) prosilca 1 in 2 ne bosta vlagala pritožb. Razloga sta bila tako dejstvo, da sta profila predstavljala resnični osebi, ki se zaradi sodelovanja v raziskavi nista želela dodatno izpostavljati, kot tudi izogibanje nepotrebnemu obremenjevanju organov.

Po drugi strani je bila odločitev, da se prosilec 3, TI Slovenia, na morebitne zavrnitve ali neodziv organov pritoži. Vse zahtevane informacije so po tolmačenju izvajalcev raziskave absolutno javne in bi morale biti dostopne javnosti.

Zahteve vseh treh prosilcev so bile poslane v jutranjih urah, da bi organi te prejeli »na vrh« poštnega nabiralnika elektronske pošte z namenom, da jih ne bi zaradi poznejših sporočil spregledali. Hkrati je to pomenilo tudi, da so vsi organi prejeli zahteve v istem času, kar je omogočilo enakovredno obravnavo zahtev in primerljive rezultate.

29 CGAP 2022, Market monitoring for financial consumer protection, Mystery Shopping: str. 2. Dostopno na: https://www.cgap.org/sites/default/files/research_documents/2022_02_MMT_5_Mystery_Shopping.pdf.

3.1. PROSILEC 1

OPIS PROSILCA IN ZAHTEVE

Prvi prosilec, vključen v raziskavo, prosilec 1, je bila študentka Pravne fakultete Univerze v Ljubljani, ki se je na organe z zahtevo za posredovanje informacije javnega značaja obrnila zaradi potreb izdelave seminarske naloge v okviru študija zaključnega letnika.

Zahteva, ki jo je vložil prosilec 1, se je tako pri vseh ministrstvih kot mestnih občinah nanašala na isto vsebino: informacije glede stroškov telekomunikacijskih storitev za leto 2021. Vloga prosilca 1 ni bila spisana po vnaprej določenem obrazcu,³⁰ temveč je bila oblikovana na bolj neformalen način, pri čemer ni vsebovala sklicevanja na pravno podlago, njegova vloga pa ni bila izrecno naslovljena kot zahteva za posredovanje informacij javnega značaja. To je od organa terjalo, da iz prejete vloge prepozna, da prosilec 1 zahteva informacijo, ki je po naravi informacija javnega značaja, in se na zahtevo ustrezno odzove, kot to določa zakon.³¹

Prošnjo za posredovanje informacije javnega značaja je prosilec 1 vložil pisno, po elektronski pošti, z lastnega elektronskega naslova.

Vse prošnje so bile poslane na isti dan v dopoldanskem času.

PRIMER ZAHTEVE



Slika 1: Primer poslani prošnje prosilca 1

30 Poudariti je treba, da oblika zahteve za dostop do informacij javnega značaja ni vnaprej predpisana, zaradi lažje sestave vloge je vzorec obrazca objavljen na spletni strani informacijskega pooblaščenca. Dostopno na: <https://www.ip-rs.si/obrazci/obrazci-s-podro%C4%8Dja--dostopa-do-informacij-javnega-zna%C4%8Dja/>.

31 ZDIJZ, tretji odstavek 17. člena: Prosilcu ni treba pravno utemeljiti zahteve ali izrecno označiti, da gre za zahtevo za dostop do informacije javnega značaja. Če iz narave zahteve izhaja, da gre za zahtevo za dostop do informacije javnega značaja po tem zakonu, organ obravnava zahtevo po tem zakonu.

ODZIVI ORGANOV

a) Odziv ministrstev

Tabela 1, prosilec 1: Odzivi ministrstev

Ministrstvo	Odziv organa	Hitrost odziva organa (v delovnih dneh)
Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti	molk organa	
Ministrstvo za finance	posredovanje informacij	39
Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo	molk organa	
Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport	zahteva po dopolnitvi	4
Ministrstvo za infrastrukturo	zahteva po dopolnitvi	17
Ministrstvo za javno upravo	molk organa	
Ministrstvo za kulturo	molk organa	
Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano	molk organa	
Ministrstvo za okolje in prostor	posredovanje informacije	isti dan
Ministrstvo za notranje zadeve	molk organa	
Ministrstvo za obrambo	molk organa	
Ministrstvo za pravosodje	molk organa	
Ministrstvo za zdravje	posredovanje informacije	2
Ministrstvo za zunanje zadeve	posredovanje informacije	16
Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko	molk organa	
Urad Vlade Republike Slovenije za Slovence v zamejstvu in po svetu	zahteva po dopolnitvi	1
Služba Vlade Republike Slovenije za digitalno preobrazbo	zavrnitev, brez odločbe	1

Kot je razvidno iz zgornje tabele, se je prosilec 1 (študentka) s svojo zahtevo za posredovanje informacije javnega značaja obrnil na 14 ministrstev in 3 vladne službe, ki jih vodijo ministri brez resorja (v nadaljevanju so ministrstva in vladne službe skupaj poimenovani kot ministrstva).

Informacijo glede stroškov telekomunikacijskih storitev v letu 2021 so prosilcu posredovali štirje organi. Povprečen odziv ministrstev je bil 10 delovnih dni.³² Rok 20 delovnih dni, ki ga določa ZDIJZ, je pri tem občutno prekoračilo Ministrstvo za finance, ki je zahtevane podatke posredovalo šele po 39 delovnih dneh.

32 Pri izračunu povprečnega časa odziva organov smo v primeru, ko se je organ odzval isti dan, uporabili vrednost »0 dni«.

Večina, in sicer deset ministrstev, se na zahtevo ni odzvala in torej ni informacije niti posredovala niti ni zahteve za posredovanje zavrnila oziroma zahtevala dopolnitve zahteve. V tem primeru govorimo o molku organa.

Molk organa je bil pri prosilcu 1 prevladujoči odziv ministrstev. Trije organi so se na zahtevo sicer odzvali, vendar ne s posredovanjem informacije, temveč s pozivom k dopolnitvi vloge. Služba Vlade RS za digitalno preobrazbo³³ pa je v odgovoru zgolj zapisala, da informacije nima, kljub temu da bi morala v primeru, če podatka torej nima, zadevo odstopiti pristojnemu organu v reševanje (če predvidevamo, da ve in bi morala vedeti, kateri organ ima zahtevano informacijo) oziroma izdati zavrnilno odločbo, če bi menila, da informacija ne obstaja.³⁴ ZDIJZ izrecno določa, da mora organ, ki nima zahtevane informacije, zahtevo odstopiti pristojnemu organu v reševanje,³⁵ če zahtevo za dostop delno ali v celoti zavrne, pa o tem izdati pisno odločbo.³⁶

b) Odziv mestnih občin

Tabela 2, prosilec 1: Odzivi mestnih občin

Mestna občina	Odziv organa	Hitrost odziva organa (v delovnih dneh)
Mestna občina Celje	zahteva po dopolnitvi	1
Mestna občina Koper	molck organa	
Mestna občina Kranj	molck organa	
Mestna občina Krško	molck organa	
Mestna občina Ljubljana	posredovanje informacije	5
Mestna občina Maribor	molck organa	
Mestna občina Murska Sobota	molck organa	
Mestna občina Nova Gorica	posredovanje informacije	2
Mestna občina Novo mesto	molck organa	
Mestna občina Ptuj	zahteva po dopolnitvi	isti dan
Mestna občina Slovenj Gradec	posredovanje informacije	isti dan
Mestna občina Velenje	molck organa	

33 Služba Vlade RS za digitalno preobrazbo je bila ustanovljena 22. 7. 2021.

34 Glej ZDIJZ, 22. člen in pojasnila Informacijskega pooblaščenca, dostopna na <https://www.ip-rs.si/informacije-javnega-zna%C4%8Daja/ijz-pri-organih/kako-odlo%C4%8Diti-o-zahtevi>.

35 ZDIJZ, 20. člen (ravnanje organa, če ne poseduje zahtevane informacije).

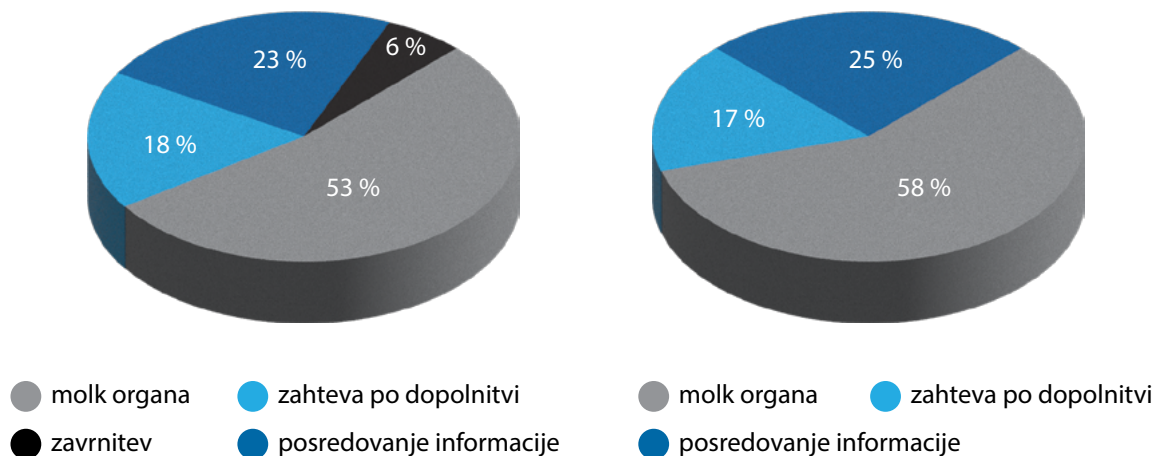
36 ZDIJZ, 22. člen (odločba).

Prošilec 1 je svojo zahtevo za posredovanje informacij javnega značaja glede stroškov telekomunikacijskih storitev za leto 2021 naslovil tudi na vseh dvanajst mestnih občin v Republiki Sloveniji.

Kot pri ministrstvih tudi pri odzivu mestnih občin prevladuje molk organa. Do molka organa je prišlo kar v sedmih od dvanajstih primerov, zahtevano informacijo pa so posredovale zgolj tri mestne občine.

Dodati velja, da je bil odziv občin, ki so informacijo posredovale, hiter. Povprečni odziv mestnih občin, ki so se na zahtevo odzvale, je znašal 1,6 delovnega dne.

Dve mestni občini sta zahtevali dopolnitev zahteve. Prosili sta, če je lahko prošilec bolj natančen, katere podatke potrebuje, oziroma pove, ali ga zanima samo skupni znesek stroškov telekomunikacijskih storitev.



Sliki 2 in 3: Odzivi ministrstev in mestnih občin na prošnje prosilca 1

3.2. PROSILEC 2

OPIS PROSILCA IN ZAHTEVE

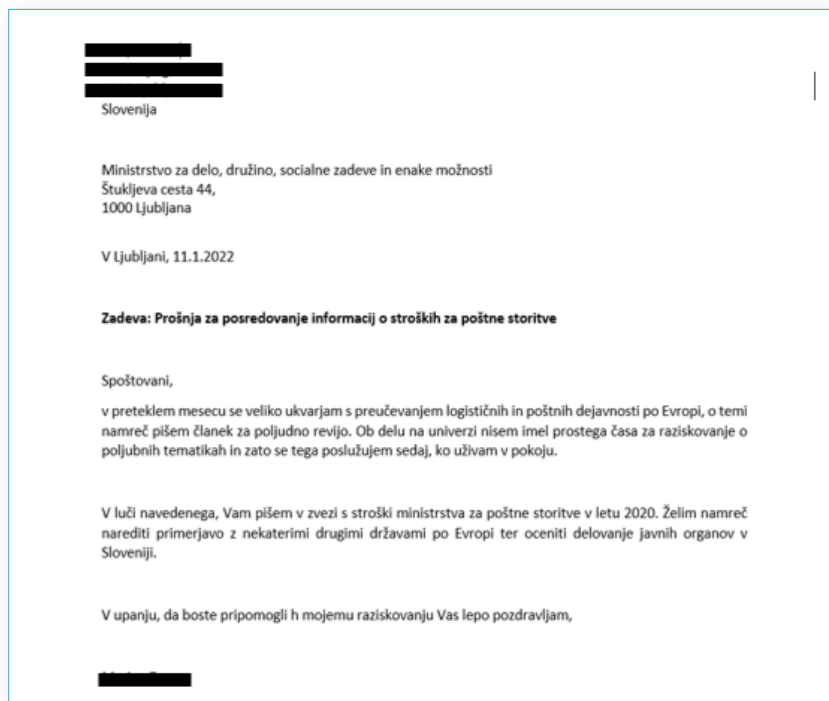
Drugi prosilec – prosilec 2 je bil upokojeni doktor znanosti, ki se zanima za številna področja družbenega delovanja in delovanja državnih organov ter še vedno raziskuje področja, ki ga zanimajo, in o njih piše članke.

Prosilec 2 je od vseh ministrstev in mestnih občin zahteval informacije glede stroškov poštnih storitev za leto 2020. Ob tem je pojasnil, da podatke potrebuje zato, ker želi narediti primerjavo z nekaterimi drugimi državami po Evropi ter oceniti delovanje javnih organov v Sloveniji. Zahteva je vsebovala nekaj za organ nepomembnih informacij, kot je na primer, s čim se prosilec v pokoju ukvarja in kaj raziskuje. Oblikovana je bila kot uraden dopis organu, vsebina pa je bila bolj neformalne narave in ni vsebovala sklica na ZDIJZ oziroma navedbe, da gre za zahtevo za dostop do informacij javnega značaja.

Zahteva je bila na ta način oblikovana z namenom, da bi preverili, ali organi, kljub vključitvi odvečnih informacij, prepoznajo, da gre tudi pri tovrstnih primerih za zahtevo za dostop do informacij javnega značaja, ki so jo dolžni kot tako tudi ustrezno obravnavati.

Prosilec 2 je prošnje (zahteve) podal pisno, prek elektronske pošte. Vse so bile poslane na isti dan v dopoldanskem času.

PRIMER ZAHTEVE



Slika 4: Primer poslani prošnje prosilca 2

ODZIV ORGANOV

a) Odziv ministrstev

Tabela 3, prosilec 2: Odzivi ministrstev

Ministrstvo	Odziv organa	Hitrost odziva organa (v delovnih dneh)
Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti	posredovanje informacije	5
Ministrstvo za finance	posredovanje informacije	38
Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo	posredovanje informacije	1
Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport	posredovanje informacije	6
Ministrstvo za infrastrukturo	zahteva po dopolnitvi	15
Ministrstvo za javno upravo	posredovanje informacije	8
Ministrstvo za kulturo	molk organa	
Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano	molk organa	
Ministrstvo za okolje in prostor	posredovanje informacije	2
Ministrstvo za notranje zadeve	posredovanje informacije	8
Ministrstvo za obrambo	posredovanje informacije	8
Ministrstvo za pravosodje	posredovanje informacije	6
Ministrstvo za zdravje	posredovanje informacije	1
Ministrstvo za zunanje zadeve	posredovanje informacije	14
Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko	molk organa	
Urad Vlade Republike Slovenije za Slovence v zamejstvu in po svetu	posredovanje informacije	14
Služba Vlade Republike Slovenije za digitalno preobrazbo	zavrnitev	isti dan

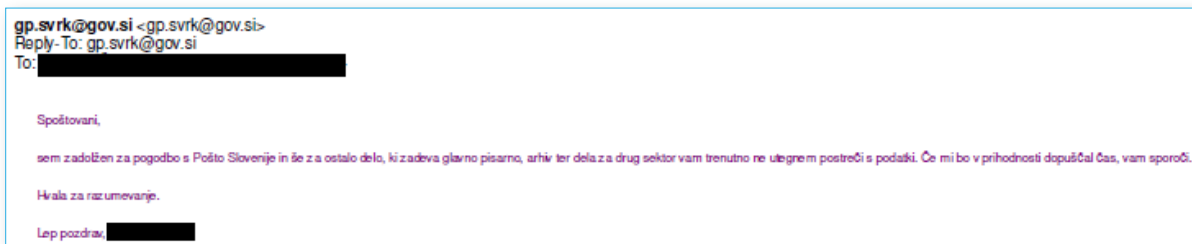
Iz zgornje tabele je razvidno, da je 12 od 17 ministrstev prosilcu posredovalo zahtevane informacije o stroških poštne storitve za leto 2020. Pri 3 ministrstvih je prišlo do molka organa, saj se na zahtevo niso odzvala, eno ministrstvo pa je prosilcu poslalo zahtevo za dopolnitev. Služba Vlade Republike Slovenije za digitalno preobrazbo je zahtevo zavrnila z obrazložitvijo, da je bila Služba ustanovljena šele v letu 2021³⁷ in ni imela vzpostavljenih lastnih poštne storitev, zato posledično tudi ne razpolaga s tem podatkom. Ob tem organ ni izdal pisne odločbe, čeprav bi jo glede na zakonske določbe moral izdati.³⁸

37 Služba Vlade RS za digitalno preobrazbo je bila ustanovljena 22. 7. 2021.

38 ZDIUZ, 22. člen (odločba). Glej tudi navodila Informacijskega pooblaščenca, dostopna na <https://www.ip-rs.si/informacije-javnega-zna%C4%8Daja/iz-pri-organih/kako-odlo%C4%8Diti-o-zahtevi>.

Pri prosilcu 2 se je torej večina ministrstev odzvala na zahtevo in zahtevane informacije tudi posredovala. Hitrost odziva je bila različna, pri čemer je bil povprečni odziv ministrstev 9 delovnih dni. Rok 20 delovnih dni, v katerem mora po ZDIJZ organ odločiti o zahtevi, je prekoračilo Ministrstvo za finance, ki je informacijo o stroških poštnih storitev poslalo šele v 38 delovnih dneh, pri čemer se je za zamudo opravičilo.

V enem od primerov je prosilec 2 od osebe, zaposlene na Službi vlade za razvoj in evropsko kohezijsko politiko, ki ji je bila zadeva očitno posredovana, prejel odgovor: »Spoštovani, sem zadolžen za pogodbo s Pošto Slovenije in še za ostalo delo, ki zadeva glavno pisarno, arhiv ter dela za drug sektor [sic] vam trenutno ne utegnem posreči s podatki. Če mi bo v prihodnosti dopuščal čas, vam sporočim [sic]. Hvala za razumevanje.« Ocenjujemo, da v tem primeru organ ni prepoznal, da gre za zahtevo za dostop do informacij javnega značaja po ZDIJZ, ki jo je dolžan kot takšno tudi obravnavati in v primeru izpolnjevanja pogojev zahtevane informacije v ustreznem roku tudi posredovati oziroma ob zavrnitvi izdati pisno odločbo.³⁹



Slika 5: Odziv SVRK na prošnjo prosilca 2, ki ga tolmačimo kot zavrnitev zahteve

39 Prav tam.

b) Odziv mestnih občin

Tabela 4, prosilec 2: Odzivi mestnih občin

Mestna občina	Odziv organa	Hitrost odziva organa (v delovnih dneh)
Mestna občina Celje	posredovanje informacije	6
Mestna občina Koper	zahteva po dopolnitvi	3
Mestna občina Kranj	zahteva po dopolnitvi, posredovanje informacije	19
Mestna občina Krško	molck organa	
Mestna občina Ljubljana	molck organa	
Mestna občina Maribor	posredovanje informacije	isti dan
Mestna občina Murska Sobota	molck organa	
Mestna občina Nova Gorica	posredovanje informacije	3
Mestna občina Novo mesto	posredovanje informacije	18
Mestna občina Ptuj	posredovanje informacije	1
Mestna občina Slovenj Gradec	molck organa	
Mestna občina Velenje	molck organa	

Šest od dvanajstih mestnih občin je informacije, ki jih je zahteval prosilec, ustrezno posredovalo. Mestna občina Kranj je pri tem podala zahtevo za dopolnitev z obrazložitvijo, da prosilec v zahtevi ni navedel načina seznanitve z zahtevanimi informacijami/dokumenti. Prosilec se je na zahtevo za dopolnitev odzval in mestni občini poslal elektronsko sporočilo, v katerem je opredelil način seznanitve s podatki, ki jih je od mestne občine nato v ustreznem roku tudi prejel. Pri petih mestnih občinah je prišlo do molka organa, saj se na zahtevo prosilca niso odzvale.

Na zahtevo za dopolnitev, ki jo je prosilcu poslala Mestna občina Koper, se prosilec ni odzval, saj je občina, poleg tega, da je zahtevo za dopolnitev (po naši oceni neutemeljeno) obrazložila s tem, da naj iz prošnje ne bi bilo razvidno, katere informacije prosilec želi, priložila še poseben formular (vloga), ki bi ga moral prosilec v sklopu dopolnitve izpolniti, čeprav ta (po zakonu) ni obvezen in bi morala občina torej obravnavati že njegovo prvo zahtevo.

Hitrost odziva je bila različna, povprečen čas odziva pa je bil 7,14 delovnega dne. Največ časa za posredovanje informacije je potrebovala občina, ki je zahtevala dopolnitev vloge.



OBRAZLOŽITEV:

Organ je dne 14. 1. 2022 prejel zahtevo prosilca [redacted] [redacted], za posredovanje dokumentacije, ki izkazuje stroške organa za poštne storitve v letu 2020.

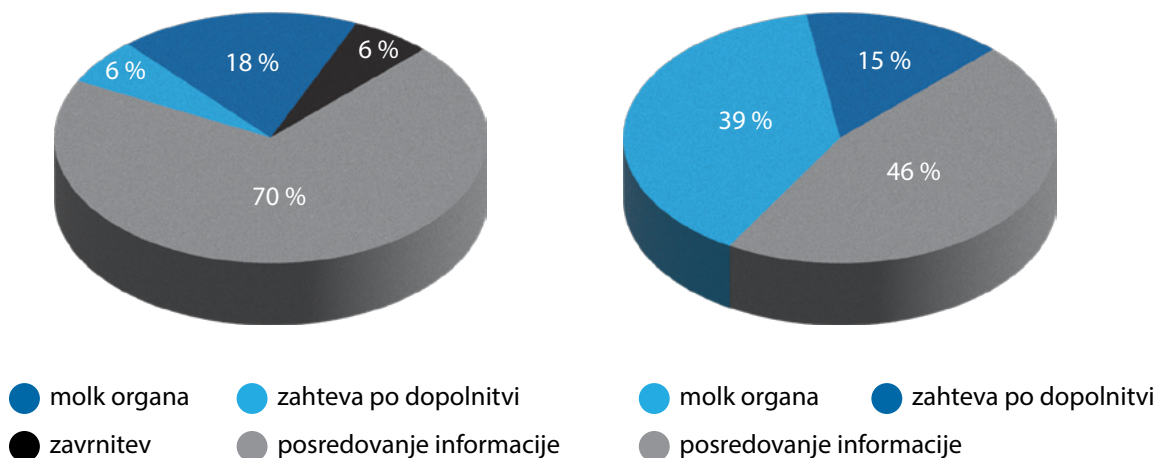
Organ je po prejemu zahteve ugotovil, da slednja nima obveznih vsebin, ki jih določa 2. odstavek 17. člena Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (Uradni list RS, št. 51/06 – uradno prečiščeno besedilo, 117/06 – ZDavP-2, 23/14, 50/14, 19/15 – odl. US, 102/15 in 7/18; v nadaljevanju ZDIJZ), sicer v zahtevi ni navedenega načina seznanitve z zahtevanimi informacijami/dokumenti.

2.odstavek 17.člena ZDIJZ namreč določa, da mora prosilec v svoji zahtevi opredeliti na kakšen način se želi seznaniti z vsebino zahtevane informacije (vpogled, prepis, fotokopija, elektronski zapis).

Glede na to, da je bila prosilčeva zahteva nepopolna, saj ne navaja načina seznanitve, je organ prosilca pozval, da svojo zahtevo dopolni v roku 3 delovnih dni po prejemu poziva, kar je prosilec ustrezno in v roku dne 28.1.2022 tudi storil.

Slika 6: Del odločbe ene od mestnih občin, iz katere je razvidno, da je organ pravilno povzel vsebino zahteve (poštne storitve v letu 2020), posredoval pa napačne podatke (poštne storitve v letu 2021)

Pri eni od mestnih občin, pri katerih je prišlo do molka organa, je prosilec po posredovanju zahteve dobil odgovor, da je bilo sporočilo posredovano v nadaljnjo obdelavo ustreznih službi in da lahko odgovor pričakuje v nekaj dneh, informacije pa nato prosilcu niso bile posredovane.



Sliki 7 in 8: Odzivi ministrstev in mestnih občin na prošnje prosilca 2

3.3. PROSILEC 3

OPIS PROSILCA IN ZAHTEVE

Kot tretji prosilec – prosilec 3 je dve obliki zahtev podala tudi nevladna organizacija TI Slovenia. Nevladna organizacija je zahtevo posredovala po namenskem obrazcu, katerega uporaba po zakonu sicer ni obvezna. Izvirnik obrazca je objavljen na strani Informacijskega pooblaščenca,⁴⁰ tako da je organ že takoj lahko prepoznal, da gre za zahtevo za dostop do informacij javnega značaja.

Tretja skupina v raziskavi šteje kot tista, pri kateri ni namerno vpeljanih spremenljivk in služi zlasti za boljše razumevanje rezultata raziskave. TI Slovenia na organe pogosto naslavlja zahteve za dostop do informacij javnega značaja. Obravnava zahtev prosilca 3 tako služi za primerjavo z ostalima dvema zahtevama/profiloma.

Prosilec 3 (TI Slovenia) je na organe naslovil dve vrsti zahtev.

V prvi je prosilec 3 od ministrstev zahteval informacijo o stroških električne energije za leto 2021. S to zahtevo smo želeli preveriti, kako v praksi deluje odstop zadev pristojnemu organu v reševanje, saj z večino podatkov ne razpolagajo ministrstva, pač pa Ministrstvo za javno upravo (MJU).⁴¹

Namen druge vrste zahtev prosilca 3 pa je bil enak kakor pri zahtevah, ki sta jih organom posredovala prosilec 1 in prosilec 2, torej preveriti odzivnost organa glede posredovanja zahtevanih informacij javnega značaja. V sklopu te vrste zahteve je prosilec 3 od mestnih občin zahteval informacije o stroških električne energije za leto 2021, od ministrstev pa račun za konkretno transakcijo, ki jo je določeno ministrstvo nakazalo drugemu subjektu v letu 2021.

Prosilec 3 je tudi edini izmed vseh treh prosilcev, ki se je odzval na molk organa in zavrnitev zahteve organa. Če je organ zahteval, je svojo zahtevo za dostop do informacij javnega značaja dopolnil, v primeru zavrnitev pa je na organ naslovil pritožbo, ki jo je obravnaval Informacijski pooblaščenec.

Zahteve so bile poslane na obrazcu po elektronski pošti na isti dan v dopoldanskem času.

40 Obrazci s področja dostopa do informacij javnega značaja, spletna stran Informacijskega pooblaščenca. Dostopno na: <https://www.ip-rs.si/obrazci/obrazci-s-podro%C4%8Dja-dostopa-do-informacij-javnega-zna%C4%8Daja/>.

41 ZDIJZ, 20. člen (ravljanje organa, če ne poseduje zahtevane informacije).

PRIMER ZAHTEVE

Zahteva za dostop do informacij javnega značaja

1. Naziv in naslov organa:

Mestna občina Maribor
Ulica heroja Staneta 1
2000 Maribor

2. Podatki o prosilcu:

TRANSPARENCY INTERNATIONAL SLOVENIA
Vožarski pot 12, 1000 Ljubljana
info@transparency.si
[redacted] pooblastilo je priloženo v prilogi e-pošte

3. Na podlagi Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (Ur. l. RS, št. 51/06-UPB2, 117/06-ZDavP-2, 23/14-ZDIJZ-C, 50/14-ZDIJZ-D, 19/15-odl. US in 102/15-ZDIJZ-E; ZDIJZ) naslovni organ zaprošam za dostop do naslednjih dokumentov:

Računi za elektriko za glavno stavbo občine za leto 2021.

4. Prosim vas, da mi zahtevane informacije zagotovite v naslednji obliki:

☐ vpogled pri organu	☐ fotokopija ali izpis v formatu A4 ali formatu
☐ prepis pri organu	☐ elektronski zapis na zgoščenki CD
☐ elektronski zapis na zgoščenki DVD-R	☐ drug e-zapis (npr. datoteka po e-pošti) Datoteka poslana po e-pošti

Datum: 18. 1. 2022



TRANSPARENCY
INTERNATIONAL
SLOVENIA
DRUŠTVO INTEGRITETA

Slika 9: Primer poslani prošnje prosilca 3

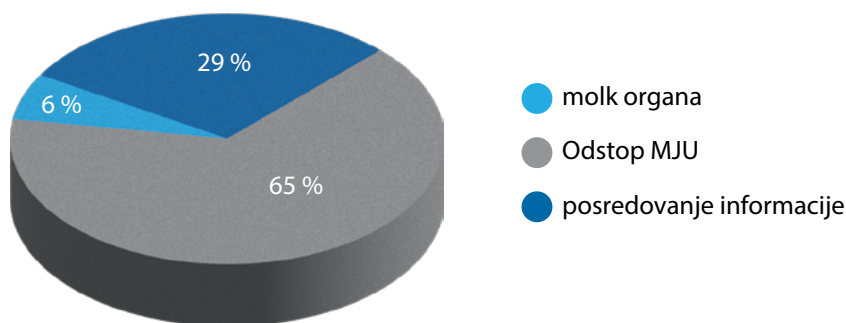
ODZIV ORGANOV

a) Odziv ministrstev – zahteva 1 (odstop zahteve)

Tabela 5, prosilec 3: Odstop zahteve

Ministrstvo	Odziv organa	Hitrost odziva organa (v delovnih dneh)
Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti	odstop MJU	8
Ministrstvo za finance	odstop MJU	isti dan
Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo	odstop MJU	1
Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport	odstop MJU	isti dan
Ministrstvo za infrastrukturo	odstop MJU	isti dan
Ministrstvo za javno upravo	posredovanje informacije	13
Ministrstvo za kulturo	odstop MJU	2
Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano	odstop MJU	6
Ministrstvo za okolje in prostor	odstop MJU	13
Ministrstvo za notranje zadeve	posredovanje informacije	5
Ministrstvo za obrambo	posredovanje informacije	2
Ministrstvo za pravosodje	posredovanje informacije	6
Ministrstvo za zdravje	odstop MJU	isti dan
Ministrstvo za zunanje zadeve	posredovanje informacije	13
Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko	odstop MJU	1
Urad Vlade Republike Slovenije za Slovence v zamejstvu in po svetu	odstop MJU	5
Služba Vlade Republike Slovenije za digitalno preobrazbo	odstop MJU	2

V primeru zahteve za posredovanje informacij o stroških električne energije za leto 2021 so vsa ministrstva, ki niso razpolagala z zahtevanimi informacijami, zahtevo pravilno odstopila pristojnemu organu, v konkretnem primeru Ministrstvu za javno upravo. Takih je bilo 9 od 14 ministrstev in vse 3 vladne službe, ki jih vodi minister brez resorja. Ministrstvo za javno upravo je pri tem zanje pravilno in pravočasno posredovalo zahtevane informacije. Tri ministrstva so sama posredovala zahtevane podatke. Hitrost odziva organov je bila različna. Nekateri so prošnjo odstopili celo isti dan (Ministrstvo za finance, Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport, Ministrstvo za infrastrukturo, Ministrstvo za zdravje), najdaljši časovni interval odstopa pa je bil 13 delovnih dni. Povprečen čas odziva je bil 4,53 delovnega dne.



Slika 10: Odzivi ministrstev na prošnje prosilca 3, ki je terjala odstop zahteve organu, ki je bil glede na vsebino zahteve pristojen za njeno reševanje

b) Odziv ministrstev – zahteva 2

Tabela 7, prosilec 3: Odzivi ministrstev

Ministrstvo	Odziv organa	Hitrost odziva organa (v delovnih dneh)
Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti	posredovanje informacije	18
Ministrstvo za finance	posredovanje informacije	17
Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo	posredovanje informacije	9
Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport	posredovanje informacije	isti dan
Ministrstvo za infrastrukturo	posredovanje informacije	1
Ministrstvo za javno upravo	posredovanje informacije	1
Ministrstvo za kulturo	posredovanje informacije	5
Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano	posredovanje informacije	5
Ministrstvo za okolje in prostor	posredovanje informacije	1
Ministrstvo za notranje zadeve	posredovanje informacije	10
Ministrstvo za obrambo	posredovanje informacije	7
Ministrstvo za pravosodje	posredovanje informacije	8
Ministrstvo za zdravje	posredovanje informacije	1
Ministrstvo za zunanje zadeve	posredovanje informacije	3
Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko	posredovanje informacije	2
Urad Vlade Republike Slovenije za Slovence v zamejstvu in po svetu	posredovanje informacije	2
Služba Vlade Republike Slovenije za digitalno preobrazbo		/

Prosilec 3 je od ministrstev zahteval račune naključno izbranih transakcij, dostopnih na aplikaciji ERAR, praviloma s kodami namena plačila GDDS⁴² in GDSV,⁴³ ki so bile izvršene v letu 2021. Vsi organi so informacije prosilcu posredovali, pri čemer pa je bila hitrost odzivov organov zelo različna. Eden od organov je informacijo poslal še isti dan, najdaljši odzivni čas pa je bil 18 delovnih dni. Povprečen čas odziva ministrstev je bil 5,63 delovnega dne.

Na Službo Vlade RS za digitalno preobrazbo zahteve nismo naslovili, ker transakcije Službe za digitalno preobrazbo v času izvajanja raziskave niso bile objavljene v aplikaciji ERAR.⁴⁴

c) Odziv mestnih občin (posredovanje)

Tabela 6, prosilec 3: Odzivi mestnih občin

Mestna občina	Odziv organa	Hitrost odziva organa (v delovnih dneh)
Mestna občina Celje	posredovanje informacije	18
Mestna občina Koper	posredovanje informacije	19
Mestna občina Kranj	zahteva po dopolnitvi	isti dan
Mestna občina Krško	Zavrnitev	6
Mestna občina Ljubljana	posredovanje informacije	13
Mestna občina Maribor	Zavrnitev	33
Mestna občina Murska Sobota	posredovanje informacije ⁴⁵	5
Mestna občina Nova gorica	posredovanje informacije	5
Mestna občina Novo mesto	posredovanje informacije	7
Mestna občina Ptuj	posredovanje informacije	isti dan
Mestna občina Slovenj Gradec	posredovanje informacije	5
Mestna občina Velenje	posredovanje informacije	21

Prosilec 3 je na mestne občine naslovil zahtevo za informacije o stroških elektrike v letu 2021. Deset od dvanajstih občin je informacije posredovalo, kar pomeni, da je prevladujoč odziv posredovanje zahtevanih informacij. Povprečen čas odziva organa je bil 11 delovnih dni.

Dve občini sta zahtevo zavrnila z obrazložitvijo, da v konkretnem primeru ne gre za informacijo iz delovnega področja organa. Ker je TI Slovenia ocenil, da je zahtevani podatek informacija javnega značaja, saj gre pri stroških elektrike za vprašanje porabe javnih sredstev, je proti obe odločbi o za-

⁴² Kupoprodaja blaga.

⁴³ Kupoprodaja blaga in storitve.

⁴⁴ Aplikacija za prikaz porabe javnega denarja v Republiki Sloveniji, dostopno na naslovu: <https://erar.si/>.

⁴⁵ Posredovano po navadni pošti.

vrnitvi vložil pritožbo, o kateri je odločal informacijski pooblaščenec. Ta je v obeh primerih pritožbi ugodil in potrdil, da sta zahtevani informaciji informacijski javnega značaja ter organoma naložil, da v roku, določenem v odločbi, zahtevano informacijo posredujejo prosilcu. Postopek pridobivanja informacij se je tako v enem primeru podaljšal za 12 delovnih dni in v drugem za 47 delovnih dni (šteto od preteka 20-dnevnega zakonskega roka za posredovanje po ZDIJZ).⁴⁶

PRIMER PRITOŽBE:

Obrazec ZDIJZ 27/A

PRITOŽBA
zoper
ODLOČBO ali SKLEP
(če je izdal organ javnega sektorja)
ali **OBVESTILO O ZAVRNI TVI**
(če gre za izdano poslovni subjekt pod prevladujočim vplivom oseb javnega prave)
v zadevi dostupa do informacij javnega značaja*

(Tablica 1a, da se pred upoštevanjem na spletni strani www.ipo-rs.si opredeli pojavnica in se izdane odločbe s tega področja)

1. vaši podatki

Ime in priimek oziroma naziv pravne osebe	TRANSPARENCY INTERNATIONAL SLOVENIA
Naslov (ulica, številka, poštna številka in kraj)	Vožarski pot 12, 1000 Ljubljana
Telefon (zvezni/izvozni, točno neodgovorno)	
E-pošta (zvezni/izvozni, točno neodgovorno)	info@transparency.si
Podatki o morebitnem zastopniku ali pooblaščenem (ime in priimek, uradno zastopanje, kontaktne podatki; če gre za pooblaščenca, priložite pooblastilo)	po pooblastilu _____

2. Podatki o zavezanec in odločbi, sklepu ali obvestilu, zoper katerega se pritožujete

Naziv in naslov zavezanca, ki je udeleženec, sklep ali obvestilo izdal	Mestna občina Krško, Cesta krških čitov 14, 8270 Krško
Številka in datum udeležbe, sklepa ali obvestila	Številka: 000 1/2022 (0301) Datum: 26.1.2022
Datum prejema odločbe, sklepa ali obvestila	

3. Razlogi za pritožbo

Na kratko pojasnite, zakaj menite, da je bila odločitev zavezanca napačna in v katerem delu:

Mestna občina Krško je izdala odločbo št. 000-1/2022 (0301), s katero je zavrnila zahtevo za dostop do informacij javnega značaja, in razloga, da se zahtevana informacija na navedeno delovno področje organa. Pritožnik zoper zavrnilno odločbo vlogo pritožbo, ker meni, da informacija, ki jo je zahteval, in sicer računi za elektriko za glavno stavbo občine za leto 2021,

Obrazec ZDIJZ 27/A

zodi v delovno področje organa. Poraba elektrike organa po mnenju pritožnika predstavlja porabo javnih sredstev, kar pomeni, da je kot prosilec zahteval podatke, ki je po samem zakonu v skladu s prvo alinejo tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ javni.

V skladu s stališčem, ki ga je zavzelo Upravno sodišče RS dne 7.10.2020 v sodbi I U 1544/2018-51, je potrebno pojem porabe javnih sredstev razlagati ob upoštevanju namena ZDIJZ, ki je v zagotovitvi javnosti in odprtosti delovanja organov ter omogočanju uresničevanja pravic pravnih in fizičnih oseb, da pridobijo informacije javnega značaja. V tem smislu gre za vsako ravnanje s stvarnim premoženjem (nepremičnin in premičnin) samoupravnih lokalnih skupnosti, kamor sodi tudi upravljanje, torej skrb za pravno in funkcionalno urejenost.

Kot izhaja iz mnenja ministrstva za javno upravo v zvezi z Informacijami javnega značaja učine u porebi javnih sredstev z dne 14.7.2021, je informacijski pooblaščenec večkrat udeležil, da je razpolagatelj in upravljanje z premoženjem učini javno.

Dalje iz mnenja izhaja, da je organ dolžan posredovati podatke, ki predstavljajo informacijo javnega značaja, razen če obstoji eden od zakonsko določenih razlogov, vendar pa se na glede na njihovo morebiten ohranjen, dostop do informacije dnevni, če gre za podatke o porabi javnih sredstev javni interes, ki se kaže v zahtevi po nadzoru nad gospodarnim in učinkovitim porabo javnih sredstev prevlada.

Pritožnik v skladu z navedenimi razlogi zahteva posredovanje javne informacije, in sicer podatke o računih za elektriko za glavno stavbo občine za leto 2021.

4. Datum in podpis

Datum: _____ Podpis: _____

***POZORILA.**

- Ta pritožba se uporablja zoper odločbo ali sklep, ki ga izda organ javnega sektorja (1. člen ZDIJZ) ali zoper neformalno obvestilo iz 26. a člena ZDIJZ, ki ga lahko izda poslovni subjekt pod prevladujočim vplivom oseb javnega prave (1.a člen ZDIJZ).
- Tej pritožbi priložite kopijo zahtev, ki ste jo naslovili na zavezanca.
- Tej pritožbi priložite kopijo odločbe, sklepa ali obvestila zavezanca, zoper katerega se pritožujete.
- To pritožbo vložite pri organu javnega sektorja, ki je izdal izpodbijano odločbo ali sklep. Če gre za obvestilo poslovnemu subjektu pod prevladujočim vplivom oseb javnega prave, pritožbo vložite neposredno pri informacijskem pooblaščenem (Dunajska 22, 1000 Ljubljana; ipo@ipo-rs.si).
- V priloženem postopku se ne plačuje upravna taksa.
- Obrazec pritožbe se ne uporablja, če pritožba ni treba obvezno vložiti na tem obrazcu.

1/3

2/3

Slika 11: Osnutek pritožbe prosilca 3 na zavrnilno odločbo Mestne občine Krško

Hitrost odziva mestnih občin na prošnjo prosilca 3 je bila različna. Najhitreje se je odzval organ, ki je odgovoril še isti dan, najdaljši odzivni čas pa je bil 33 delovnih dni. Povprečen čas odziva mestnih občin je bil 11 delovnih dni.

Ena izmed občin je zahtevane informacije poslala po navadni pošti, ne pa po e-pošti, kot je to zahteval prosilec 3.

46 ZDIJZ, 23. člen (rok za odločitev).

ODZIV MINISTRSTEV – ZAHTEVA 2

Tabela 7, prosilec 3: Odzivi ministrstev

Ministrstvo	Odziv organa	Hitrost odziva organa (v delovnih dneh)
Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti	posredovanje informacije	18
Ministrstvo za finance	posredovanje informacije	17
Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo	posredovanje informacije	9
Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport	posredovanje informacije	isti dan
Ministrstvo za infrastrukturo	posredovanje informacije	1
Ministrstvo za javno upravo	posredovanje informacije	1
Ministrstvo za kulturo	posredovanje informacije	5
Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano	posredovanje informacije	5
Ministrstvo za okolje in prostor	posredovanje informacije	1
Ministrstvo za notranje zadeve	posredovanje informacije	10
Ministrstvo za obrambo	posredovanje informacije	7
Ministrstvo za pravosodje	posredovanje informacije	8
Ministrstvo za zdravje	posredovanje informacije	1
Ministrstvo za zunanje zadeve	posredovanje informacije	3
Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko	posredovanje informacije	2
Urad Vlade Republike Slovenije za Slovence v zamejstvu in po svetu	posredovanje informacije	2
Služba Vlade Republike Slovenije za digitalno preobrazbo		/

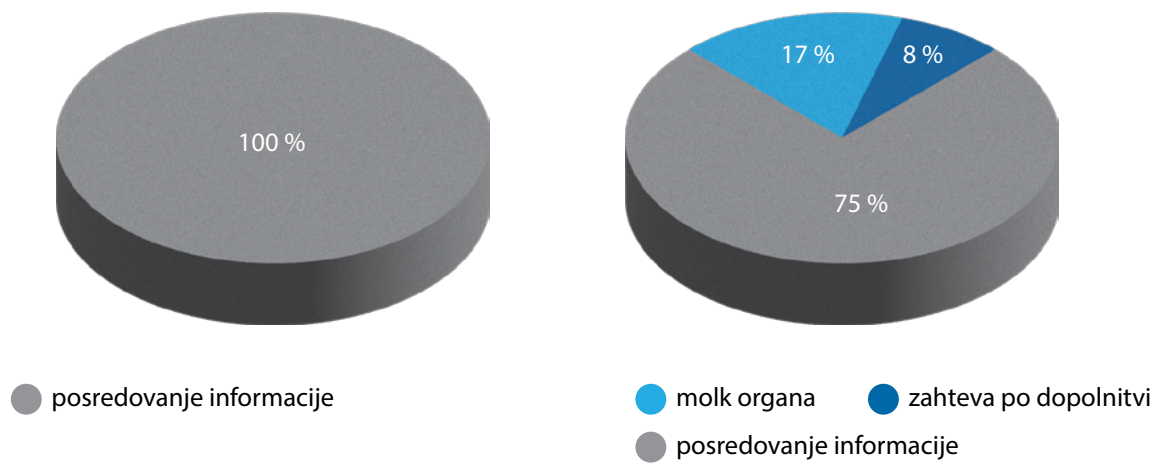
Prosilec 3 je od ministrstev zahteval račune naključno izbranih transakcij na aplikaciji za prikaz porabe javnega denarja v Republiki Sloveniji ERAR, praviloma s kodami namena plačila GDDS⁴⁷ in GDSV,⁴⁸ ki so bile opravljene v letu 2021. Vsi organi so informacije prosilcu posredovali, pri čemer pa je bila hitrost odzivov organov zelo različna. Eden od organov je informacijo poslal še isti dan, najdaljši odzivni čas pa je bil 18 delovnih dni. Povprečen čas odziva ministrstev je bil 5,63 delovnega dne.

Na Službo Vlade RS za digitalno preobrazbo zahteve nismo naslovili, ker transakcije Službe za digitalno preobrazbo v času izvajanja raziskave niso bile objavljene v aplikaciji ERAR.⁴⁹

47 Kupoprodaja blaga.

48 Kupoprodaja blaga in storitve.

49 Aplikacija za prikaz porabe javnega denarja v Republiki Sloveniji, dostopno na naslovu: <https://erar.si>.



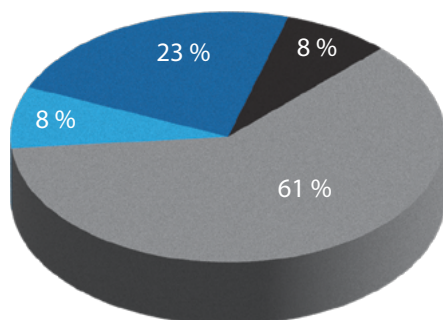
Sliki 12 in 13: Odzivi ministrstev (zahteva, ki ni terjala odstopa) in mestnih občin na prošnje prosilca 3

SKUPNA ANALIZA

PRIMERJAVA ODZIVOV MINISTRSTEV IN OBČIN

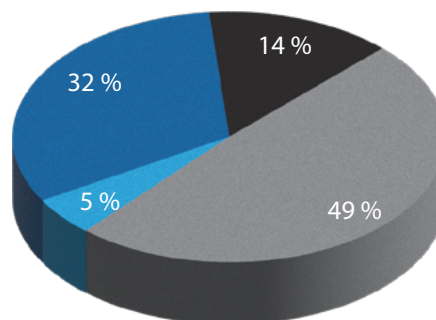
V primerjavi z ministrstvi so bile mestne občine manj odzivne. Pri mestnih občinah je bil molk organa pogostejši, prav tako pa so se mestne občine na prosilca pogosteje obrnile z zahtevo po dopolnitvi vloge. Delež zavrnitev je bil pri mestnih občinah manjši kot pri ministrstvih.

Na zahteve prosilcev so se organi skupno v povprečju odzvali v 7,4 delovnega dne,⁵⁰ pri čemer znaša skupni povprečni odzivni čas ministrstev 8,21 delovnega dne, povprečen odzivni čas mestnih občin pa 6,58 delovnega dne.



● molke organa ● zahteva po dopolnitvi
● zavrnitev ● posredovanje informacije

Slika 14: Skupni odziv ministrstev (brez upoštevanja zahteve, s katero se je preverjal odstop zahteve)



● molke organa ● zahteva po dopolnitvi
● posredovanje informacije ● zavrnitev

Slika 15: Skupni odziv mestnih občin

50 V izračun ni vključen povprečen čas odstopa zahteve ministrstev MJU v primeru zahteve pri prosilcu 3, s katero se je preverjalo sistem odstopanja.

PRIMERJAVA GLEDE NA PROFIL

V sklopu raziskave smo opazili, da so se organi na različne profile prosilcev odzivali različno.

Prosilec 1 (študentka) je od vseh prosilcev prejel najmanj odzivov organov, največ odzivov pa je od organov prejel prosilec 3 (nevladna organizacija). K takšnemu rezultatu je zelo verjetno prispevala okoliščina, da je TI Slovenia zahteve pošiljal na pripravljenem obrazcu za dostop do informacij javnega značaja, ki so ga organi zagotovo prepoznali kot zahtevo po ZDIJZ. Dodatno bi dobljeni rezultat lahko nakazoval na to, da je tudi družbeni status prosilcev ena izmed okoliščin, ki morda vplivajo na odločanje organa. Ta lahko iz vloge razbere tudi status prosilca. Študentka (posameznica brez izkušenj, ki še študira in še ni uveljavljena v stroki in družbi) je imela najslabši odziv, hkrati pa ima od vseh treh prosilcev najmanj cenjen družbeni status oziroma najmanjši družbeni vpliv. TI Slovenia, ki je relativno znana nevladna organizacija, ki se ukvarja tudi z ugotavljanjem dejanskega stanja na področjih etike, integritete in korupcije v Republiki Sloveniji in je del mednarodne uveljavljene mreže Transparency International, ima večjo družbeno moč kot prosilec posameznik in je kot prosilec 3 prejel tudi največ odzivov. Vse to lahko kaže na to, da na odziv organov vpliva tudi profil prosilca.

Tabela 8, prosilec 1: Povprečen odzivni čas (v delovnih dneh)

Ministrstva	Mestne občine
10	1,6* (Upoštevan je odzivni čas treh mestnih občin, ki so podatke posredovale. Kar sedem občin se na zahtevo ni odzvalo, dve pa sta zahtevali dopolnitev zahteve.)

Tabela 9, prosilec 2: Povprečen odzivni čas (v delovnih dneh)

Ministrstva	Mestne občine
9	7,14

Tabela 10, prosilec 3: Povprečen odzivni čas (v delovnih dneh)

Ministrstva (odstop zahteve)	Ministrstva	Mestne občine
4,53	5,63	11

SKUPNE POZITIVNE UGOTOVITVE

Nekateri organi so prepoznali, da prosilca 1 in 2 nanje naslavljata zahtevo za posredovanje informacij javnega značaja, in se odzvali, čeprav prosilca zahteve nista izrecno naslovila kot zahtevo za posredovanje informacij javnega značaja niti se nista v njej sklicevala na pravno podlago po ZDIJZ, ter s tem sledili določilom zakona.⁵¹

Po poslani zahtevi so organi (po večini) po elektronski pošti s sistemom povratnice potrdili, da so zahteve prosilcev prejeli. To kaže na to, da sistem samodejne elektronske povratnice v praksi dobro deluje in omogoča prosilcu seznanitev s tem, da je organ njegovo zahtevo prejel. Povratnice pogosteje uporabljajo ministrstva, medtem ko pri mestnih občinah praksa povratnic še ni splošno vzpostavljena. TI Slovenia ocenjuje, da je sistem povratnic pomemben za obveščenost prosilca oziroma potrditev, da je organ elektronsko pošto z zahtevo prejel in da je začel teči rok za posredovanje informacij.

Nekateri organi (npr. Ministrstvo za finance, Ministrstvo za okolje in prostor, Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport, Ministrstvo za infrastrukturo, Mestna občina Ptuj, Mestna občina Slovenj Gradec) so svoje odzive določenim prosilcem podali še isti dan, kar nakazuje na njihovo odzivnost in pripravljenost sodelovanja s prosilci ter na zavedanje o pomenu hitrega dostopa do informacij javnega značaja.

Določeni organi so informacije posredovali celo onkraj zahteve in so posredovali več kot zgolj zahtevane informacije (npr. pogodbe, zapisniki itd.), kar kaže na proaktivno delovanje organov. To so Ministrstvo za finance, Ministrstvo za javno upravo ter Ministrstvo za okolje in prostor.

V primeru, ko so bili v sklopu posredovanih informacij vključeni osebni podatki, so organi (Ministrstvo za notranje zadeve in Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo) ravnali skladno z zakonodajo o varstvu osebnih podatkov in osebne podatke ustrezno anonimizirali.

51 ZDIJZ uvršča prost dostop do informacij javnega značaja med temeljna vodila zakona (5. člen) in v nadaljevanju določa, da prosilcu ni treba pravno utemeljiti zahteve ali izrecno označiti, da gre za zahtevo za dostop do informacije javnega značaja. Če iz narave zahteve izhaja, da gre za zahtevo za dostop do informacije javnega značaja po tem zakonu, organ obravnava zahtevo po tem zakonu (3. odstavek 17. člena).

SKUPNE NEGATIVNE UGOTOVITVE

Nekateri izmed naslovljenih organov niso prepoznali, da prosilec zahteva informacijo javnega značaja, ki so jo skladno z zakonom dolžni nemudoma posredovati prosilcu.

Prosiliec 2 (upokojeni doktor znanosti) je tako od Službe Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko prejel odgovor, da zaradi časovne stiske podatkov trenutno ne utegne posredovati, da pa jih bo, če za to najde čas. Glede tega primera smo ocenili, da je lahko šlo za neprepoznavanje zahteve in je organ iz tega razloga ravnal na način, ki ni skladen z ZDIJZ. Organ tudi po več mesecih podatkov ni posredoval. Poudariti je treba, da je bil organ zavezan informacijo posredovati, in to nemudoma oziroma najpozneje v roku 20 delovnih dni od dneva prejema popolne zahteve.⁵² ZDIJZ ne omogoča pogojevanja posredovanja zaprošenih informacij z razpoložljivim časom zaposlenega, ki konkretno zahtevo obravnava. ZDIJZ dopušča delno zavrnitev ali zavrnitev v celoti le v zakonsko določenih primerih, med katerimi ni preobremenjenosti organa.⁵³

Mestna občina Koper na podlagi vloge prosilca 2 ni zaznala, da mora skladno z določbami ZDIJZ prosilcu takoj posredovati zahtevane informacije, ker gre za ustrezno in popolno zahtevo po informacijah javnega značaja, ampak je zahtevala dopolnitev vloge na način, da prosilec izpolni posredovani obrazec, iz katerega jasno izhaja, da gre za informacijo javnega značaja. Pri tem je treba poudariti, da zakon ne predpisuje posebne oblike zahteve in da bi moral torej organ iz vsebine vloge sam razbrati, ali gre za zahtevo za informacije javnega značaja.⁵⁴

Služba Vlade RS za digitalno preobrazbo, ki je državni organ in je neposredna zavezanka od leta 2021, ko je bila ustanovljena,⁵⁵ je v skladu z ZDIJZ dolžna posredovati prosilcem zahtevano informacijo. Kljub temu tega ni storila. Po ZDIJZ mora organ v primeru zavrnitve dostopa izdati pisno odločbo. Ta mora med drugim vsebovati tudi obrazložitev razlogov, zaradi katerih je bila zahteva zavrnjena, ter pouk o pravnem sredstvu.⁵⁶ Ker organ v konkretnem primeru ni izdal pisne odločbe, ampak je podal zgolj odgovor, prosilec ni bil poučen in ni imel možnosti, da proti izdani odločbi vložijo pritožbo. Glede na to ocenjujemo, da je bilo ravnanje organa v konkretnem primeru neustrezno.

Vsi trije prosilci so zahteve poslali po elektronski pošti. Večina organov je informacije posredovala po elektronski pošti, nekateri organi (Mestna občina Murska Sobota, Mestna občina Celje) pa so, kljub izrecni zahtevi (prosilca 3), informacije poslali po navadni pošti. Takšno ravnanje sicer samo po sebi ne predstavlja nepravilnosti, se pa zastavlja vprašanje glede skladnosti takšnega ravnanja s 5. členom ZDIJZ, ki pravi, da mora organ v čim večji meri zagotavljati informacije javnega značaja v elektronski obliki, in s 14. členom Uredbe o posredovanju in ponovni uporabi informacij javnega

52 ZDIJZ, 23. člen (rok za odločitev).

53 ZDIJZ, 26. člen (zavrnitev zahteve) v povezavi s členoma 5a (izjeme v zvezi s postopki in varovanje tajnosti vira) in 6 (izjeme).

54 ZDIJZ, 17. člen 3. odstavek (obvezna vsebina zahteve).

55 Odlok o ustanovitvi in nalogah Službe Vlade Republike Slovenije za digitalno preobrazbo (Uradni list RS, št. 121/21).

56 ZDIJZ, 22. člen (odločba).

značaja,⁵⁷ ki določa, da je v primeru, ko je informacija javnega značaja dostopna tako v elektronski kot v fizični obliki, lahko prosilec sam izbere obliko, v kateri želi dobiti informacijo.

Nekateri organi (Mestna občina Maribor in Mestna občina Krško) so zahtevo za posredovanje informacij prosilca 3 zavrnilo iz razloga, da ne gre za informacijo, ki sodi v delovno področje organa. Prosilec 3 je zato vložil pritožbo pri informacijskem pooblaščenču. Informacijski pooblaščenec je ugotovil, da se zahteva prosilca nedvomno nanaša na področje, ki je urejeno z javnopravnimi predpisi, saj so bili zahtevani stroški elektrike plačani iz občinskega proračuna, plačnik stroškov pa je organ, na katerega so tudi izstavljeni računi. Finančno poslovanje organa kot mestne občine je javnopravno regulirano, in sicer v več zakonih in podzakonskih aktih. Iz tega izhaja, da stroški elektrike predstavljajo informacijo, ki sodi v delovno področje organa, in jo je ta torej dolžan posredovati.⁵⁸

PRIPOROČILA

- Organi naj dosledno spoštujejo ustavno načelo enakosti pred zakonom iz 14. člena Ustave⁵⁹ in 1. člena ZDIJZ, ki določata, da sta vsakomur pod enakimi pogoji omogočena prost dostop in ponovna uporaba informacij javnega značaja.
- Organi naj dosledno spoštujejo roke, ki jih določa ZDIJZ, in zagotovijo ustrezno odzivnost na zahteve.
- Ministrstvo za javno upravo naj okrepi opravljanje spodbujevalnih in razvojnih nalog s področja dostopa do informacij javnega značaja ter tudi tako zagotovi ustrezno usposobljenost oseb, ki so pristojne za odločanje v zadevah po ZDIJZ.
- Mestne občine naj zagotovijo ustrezen sistem povratnic pri pošiljanju e-sporočil na splošne e-naslove občin.
- Organi naj za krepitev sistemske transparentnosti dosledno posredujejo e-račune v objavo na portalu ERAR.
- Ministrstvo za javno upravo naj zagotovi sistemsko financiranje za programe civilne družbe, ki spodbujajo uporabo pravice dostopa do informacij javnega značaja, pomagajo uporabnikom pri dostopu in krepijo zmogljivosti uporabnikov za ustrezno dostopanje do informacij v praksi.

57 Uradni list RS, št. 24/16.

58 Odločba IP opr. št. 090-71/2022/2 z dne 4. 3. 2022.

59 URS, 14. člen (enakost pred zakonom). Dostopno na: <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=USTA1>.



TRANSPARENCY
INTERNATIONAL
SLOVENIA

Predstavljajte si #SvetBrezKorupcije

**Ali ste vedeli, da v Sloveniji zaradi korupcije
izgubimo 3,5 milijarde € na leto?**

PODPRITE NAŠE DELO Z DONACIJO!

www.transparency.si/podpri

Transparency International Slovenia
Vožarski pot 12, 1000 Ljubljana

Telefon: +386 (0) 1/320 73 25

E-mail: info@transparency.si

Spletna stran: transparency.si

twitter.com/TransparencySi 

facebook.com/TISlovenia 

instagram.com/transparencysi 

