

**UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA UPRAVO**

**Diplomsko delo**

**NADZOR NAD DOSTOPOM DO INFORMACIJ  
JAVNEGA ZNAČAJA KOT ELEMENTOM  
TRANSPARENTNOSTI DELOVANJA OBČIN**

**Tina Ojsteršek**

**Ljubljana, avgust 2011**

**UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA UPRAVO**

DIPLOMSKO DELO

**NADZOR NAD DOSTOPOM DO INFORMACIJ JAVNEGA  
ZNAČAJA KOT ELEMENTOM TRANSPARENTNOSTI DELOVANJA  
OBČIN**

Ime in priimek: Tina Ojsteršek

Številka indeksa: 04038294

Študijski program: univerzitetni študijski program Uprava prva stopnja

Mentor: doc. dr. Polona Kovač

Ljubljana, avgust 2011

## **IZJAVA O AVTORSTVU DIPLOMSKEGA DELA**

Podpisana Tina Ojsteršek, študentka univerzitetnega študijskega programa Uprava prva stopnja, z vpisno številko 04038294, sem avtorica diplomskega dela z naslovom: Nadzor nad dostopom do informacij javnega značaja kot element transparentnosti delovanja občin.

S svojim podpisom zagotavljam, da:

- je predloženo delo izključno rezultat mojega lastnega raziskovalnega dela,
- sem poskrbela, da so dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric, ki jih uporabljam v predloženem delu, navedena oz. citirana v skladu s fakultetnimi navodili,
- sem poskrbela, da so vsa dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric navedena v seznamu virov, ki je sestavni element predloženega dela in je zapisan v skladu s fakultetnimi navodili,
- sem pridobila vsa dovoljenja za uporabo avtorskih del, ki so v celoti prenesena v predloženo delo in sem to tudi jasno zapisala v predloženem delu,
- se zavedam, da je plagiatorstvo – predstavljanje tujih del, bodisi v obliki citata bodisi v obliki skoraj dobesečnega parafraziranja bodisi v grafični obliki, s katerim so tuje misli oz. ideje predstavljene kot moje lastne – kaznivo po zakonu (Zakon o avtorstvu in sorodnih pravicah, Ur. list RS, št. 21/95), kršitev pa se sankcionira tudi z ukrepi po pravilih Univerze v Ljubljani in Fakultete za upravo,
- se zavedam posledic, ki jih dokazano plagiatorstvo lahko predstavlja za predloženo delo in za moj status na Fakulteti za upravo,
- je elektronska oblika identična s tiskano obliko diplomskega dela ter soglašam z objavo dela v zbirki »Dela FU«.

Diplomsko delo je lektorirala Ksenija Pečnik, prof. slov. jezika.

V Ljubljani, 22.8.2011

Podpis avtorice:

Tina Ojsteršek

## **POVZETEK**

Diplomsko delo obravnava zakonska in uredbena določila na področju neposrednega dostopa do informacij javnega značaja ter izvajanje in ugotavljanje učinkovitosti nadzora nad temi določili na področju občin kot temeljnih samoupravnih skupnosti. Pojem lokalna samouprava lahko enačimo s pojmom lokalna demokracija pod pogojem, da je delovanje lokalne samouprave transparentno, odprto in javno. Samo na takšen način je mogoč nadzor javnosti nad delovanjem organov lokalne samouprave, občani pa lahko razpolagajo z zadostnimi informacijami, da lahko sodelujejo pri sprejemanju odločitev in so seznanjeni z delovanjem njihove občine. Katalog informacij javnega značaja je osrednji predmet diplomskega dela in predstavlja enega od načinov, preko katerega lahko občani neposredno, hitro in brez stroškov dostopajo do najpomembnejših podatkov o občini, saj je objavljen na spletni strani organa in so v njem navedene vse pomembne informacije s področja delovanja in organizacije občine.

Stanje katalogov informacij javnega značaja slovenskih občin je po številnih aktivnostih inšpektorata za javno upravo zadovoljivo, še vedno pa je veliko kršitev na področju objave ustreznega stroškovnika in prečiščenih besedil.

**Ključne besede:** transparentnost, dostop do informacij javnega značaja, katalog informacij javnega značaja, občina, nadzor.

## **SUMMARY**

### **CONTROL OVER PUBLIC INFORMATION ACCESS IN MUNICIPALITY**

The diploma thesis deals with legal and regulatory provisions in the area of direct access to public information and the effectiveness of the implementation and supervision of these provisions in municipalities that are the backbone of local government. To justify equating the concept of local self-government with the concept of local democracy, the functioning of local self-government must be transparent, open and public. Only in this way can the public control over the functioning of local self-government and citizens have adequate information to participate in decisions and are familiar with the operation of their municipality. Catalogue of public information is the focus of the thesis, and represents one of the ways through which citizens can directly and quickly with no cost, access to essential information about the municipality, as it is published on the website of municipality and it provides all the important information in the field of action and municipality organization. Situation of public information catalogs in Slovenian municipalities is after numerous activities of the Inspectorate of Public Administration satisfactory, but there are still a lot of breaches in publication of the relevant bill of costs and consolidated texts.

Key words: transparency, access to public information, a catalog of public information, community, control.

# KAZALO

IZJAVA O AVTORSTVU .....	ii
POVZETEK .....	iii
SUMMARY .....	iv
KAZALO .....	v
<b>1 UVOD .....</b>	<b>1</b>
<b>2 INFORMACIJE JAVNEGA ZNAČAJA IN PRAVICA DOSTOPA DO IJZ .....</b>	<b>5</b>
2.1 Opredelitev temeljnih pojmov .....	5
2.1.1 Informacijska svoboda oz. svoboda informacij .....	5
2.1.2 Transparentnost, odprtost in javnost.....	6
2.1.3 Dostop do informacij in dostop do dokumentov ter pravica vedeti.....	9
2.1.4 Informacije javnega značaja in katalog teh informacij .....	9
2.2 Razvoj pravice dostopa do informacij javnega značaja .....	11
<b>3 POMEN TRANSPARENTNOSTI DELOVANJA ORGANOV LOKALNE SAMOUPRAVE .....</b>	<b>16</b>
3.1 Splošno .....	16
3.2 Obveznosti občin po ZDIJZ .....	18
<b>4 POGLAVITNI NADZORNI ORGANI NA PODROČJU IJZ .....</b>	<b>20</b>
4.1 Inšpektorat za javno upravo .....	20
4.2 Informacijski pooblaščenec .....	27
<b>5 DOSEDANJE AKTIVNOSTI IJU NA PODROČJU KIJZ SLOVENSКИH OBČIN .....</b>	<b>29</b>
5.1 Izvajanje ZDIJZ glede KIJZ v občinah (2010) .....	29
5.2 Izredni nadzor glede KIJZ v občinah (2011) .....	31
<b>6 ANALIZA STANJA KIJZ V 210 SLOVENSКИH OBČINAH .....</b>	<b>34</b>
6.1 Informacije javnega značaja .....	34
6.2 Katalog informacij javnega značaja .....	35
6.3 Uradna oseba .....	37
6.4 Vsebina KIJZ.....	39
6.4.1 Osnovni podatki o katalogu .....	39
6.4.2 Splošni podatki o organu in IJZ, s katerimi razpolaga .....	41
6.4.3 Opis načina dostopa do IJZ .....	50
6.4.4 Seznam najpogosteje zahtevanih IJZ .....	51
6.5 Vzdrževanje KIJZ.....	52
6.6 Drugo.....	54

6.6.1	Objava letnega poročila o izvajanju ZDIJZ .....	54
6.6.2	KIJZ v jeziku narodne skupnosti.....	55
6.7	Učinkovitost nadzora .....	56
6.8	Predlogi izboljšav glede KIJZ.....	58
<b>7</b>	<b>ZAKLJUČEK.....</b>	<b>61</b>
	LITERATURA IN VIRI .....	64

## **KAZALO PONAŽORITEV**

### **KAZALO GRAFOV**

Graf 1: Organ ne zagotavlja nemotene dostopnosti in prijazne zasnove svojih spletnih strani .....	35
Graf 2: Statistika kršitev neobjave KIIZ na spletnih straneh občin.....	36
Graf 3: V KIIZ niso določeni uradna oseba in njeni kontaktni podatki za posredovanje IJZ .....	38
Graf 4: Kršitve določil o osnovnih podatkih o KIIZ.....	41
Graf 6: Kršitev določila, ki se nanaša na zagotavljanje opisa načina dostopa do IJZ.....	51
Graf 7: V KIIZ ni objavljen seznam desetih najpogosteje zahtevanih IJZ .....	52
Graf 8: Občina KIIZ ne vzdržuje redno.....	54
Graf 9: Na spletni strani ni objavljeno letno poročilo o izvajanju ZDIIZ.....	55
Graf 10: KIIZ ni zagotovljen v jeziku narodne skupnosti.....	56
Graf 11: Skupno število kršitev pred in po nadzoru .....	56

### **KAZALO TABEL**

Tabela 1: Pregled organiziranosti inšpekcijskih služb v RS na državnem nivoju ...	26
Tabela 2: Občine, zajete v izrednem nadzoru glede KIIZ v občinah (2011).....	31
Tabela 3: Najpogostejše kršitve po pregledu .....	33
Tabela 4: Delež odpravljenih kršitev po postavkah.....	57
Tabela 5: Neodpravljene kršitve po postavkah.....	58



# 1 UVOD

Že v Ustavi RS (Ur. l. RS, št. 33/91, s spremembami Ur. l. RS, št. 68/06 (UZ121, 140, 143), Ur. l. RS, št. 69/04 (UZ14), Ur. l. RS, št. 69/04 (UZ43), Ur. l. RS, št. 69/04 (UZ50), Ur. l. RS, št. 24/03 (UZ3a,47,68), Ur. l. RS, št. 66/2000 (UZ80), Ur. l. RS, št. 42/97 (UZS68), v nadaljevanju: URS) je v 39. členu določeno, da ima vsakdo pravico dobiti informacije javnega značaja (v nadaljevanju: IJZ), za katere ima v zakonu utemeljen pravni interes, razen v primerih, ki jih določa zakon. Nadalje je v 44. členu URS zapisano, da imajo državljani pravico do posrednega in neposrednega sodelovanja pri upravljanju javnih zadev. S tem ko je Državni zbor Republike Slovenije leta 2003 sprejel Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (Ur. l. RS, št. 51/06 – uradno prečiščeno besedilo – ZDIJZ – UPB2, v nadaljevanju: ZDIJZ), je ta zakonsko uredil zgoraj naštetih ustavni pravici. Dosežena pa je bila tudi harmonizacija slovenskega prava s pravom Evropske unije na tem področju. Ta določila bodo ostala samo na papirju, če jih tisti, ki so v posameznih organih zavezani za izvajanje tega zakona, ne bodo spoštovali in se zavedali njihovega pomena. Zato je potreben nadzor, ki je v pristojnosti Inšpektorata za javno upravo (v nadaljevanju: IJU) in informacijskega pooblaščenca kot pritožbenega organa.

Informacija javnega značaja izvira iz delovnega področja organa, nahaja pa se v obliki dokumenta, zadeve, dosjeja, registra, evidence ali dokumentarnega gradiva, ki ga je organ izdelal sam, v sodelovanju z drugim organom ali pridobil od drugih oseb. Informacije javnega značaja morajo biti prosto dostopne pravnim in fizičnim osebam. Organi, ki so dolžni prosilcem omogočiti prost dostop do informacij javnega značaja, pa so državni organi, organi lokalnih skupnosti, javne agencije, javni skladi in druge osebe javnega prava ter nosilci javnih pooblastil in izvajalci javnih služb.

Krog zavezancev glede instituta Kataloga informacij javnega značaja je določen v 1. členu ZDIJZ, kjer je zapisano, da so zavezanci državni organi, organi lokalnih skupnosti, javne agencije, javni skladi in druge osebe javnega prava, nosilci javnih pooblastil in izvajalci javnih služb. Zajete so torej vse pravne osebe javnega prava (tako teritorialne kot specialne). Vlada RS vsako leto izda katalog zavezancev po ZDIJZ, vendar je treba poudariti, da je slednji zgolj informativne narave, v njem pa je navedenih preko 2000 zavezancev. KIJZ iskalcem informacij javnega značaja omogoča, da z minimalnimi stroški in porabo časa na enem mestu, v elektronski obliki, pridobijo potrebne informacije javnega značaja. Zavezanci pa s pomočjo redno vzdrževanega kataloga že na samem začetku odgovorijo na številna vprašanja, ki bi jih iskalci informacij javnega značaja sicer posamično zahtevali od organa. Na takšen način sta zagotovljeni odprtost in javnost delovanja zavezanega organa, prav tako pa je omogočen nadzor javnosti.

V 9. členu URS je določeno, da je v Sloveniji zagotovljena lokalna samouprava, ki jo prebivalci RS uresničujejo v občinah in drugih lokalnih skupnostih (138. člen URS). Občina je po ustavi predvidena kot temeljna lokalna skupnost, ki je ustanovljena na območju naselja ali več naselij, ki jih povezujejo skupni interesi in potrebe prebivalcev na tem

področju. Pod pojmom lokalna samouprava razumemo pravico lokalne skupnosti, da samostojno in demokratično odloča o javnih zadevah lokalnega pomena. Da lahko opravičimo enačenje pojma lokalna samouprava s pojmom lokalna demokracija, mora biti delovanje lokalne samouprave transparentno, odprto in javno. Samo na takšen način je mogoč nadzor javnosti nad delovanjem organov lokalne samouprave, občani pa lahko razpolagajo z zadostnimi informacijami, da lahko sodelujejo pri sprejemanju odločitev in so seznanjeni z delovanjem njihove občine. Eden od načinov, preko katerega lahko občani hitro in brez stroškov pridejo do najpomembnejših podatkov o občini, je ažuren katalog informacij javnega značaja, ki je objavljen na spletni strani organa in v katerem so na voljo vse pomembne informacije s področja delovanja in organizacije občine. Objavljene so povezave na javne razpise, na prečiščena besedila občinskih aktov, na slovensko in evropsko zakonodajo, ki se nanaša na delovanje občine. Objavljen je seznam oseb, ki so pristojne za posredovanje informacij javnega značaja, objavljeni so organigram in opisi organizacijskih enot občine, postopki in storitve, ki jih izvaja oz. zagotavlja občina; navedeni so strateški dokumenti občine in opisan je način dostopa do informacij javnega značaja, ter stroškovnik, po katerem se zaračunavajo stroški za posredovanje informacij; objavljen pa je tudi seznam najpogosteje zahtevanih informacij javnega značaja.

Inšpektorat za javno upravo je v letu 2010 v 210 občinah izvedel analizo o izvajanju ZDIJZ glede instituta kataloga informacij javnega značaja (v nadaljevanju: KIJZ) ter analiziral tako pridobljene podatke iz vprašalnikov. Inšpektorat za javno upravo je s tem želel preveriti spoštovanje določil ZDIJZ in Uredbe o posredovanju in ponovni uporabi informacij javnega značaja (v nadaljevanju: Uredba) v občinah glede objave kataloga informacij javnega značaja. Na takšen način so želeli spodbuditi občine, da same pristopijo k odpravi nepravilnosti, ki jih ugotavljajo ob izpolnjevanju vprašalnika. Tako pridobljeni podatki so bili v pomoč inšpektorju pri odločitvi o izvedbi inšpekcijskega nadzora na podlagi tretjega odstavka 32. člena ZDIJZ. Cilj, ki se ga zasleduje, je, da bodo imele vse občine v Sloveniji na spletu objavljen popoln in ažuren katalog informacij javnega značaja. Opravljeni analizi vprašalnikov sta pokazali, da je stanje zaskrbljujoče, zato se je inšpektor odločil, da je potrebna izvedba pregleda KIJZ. Po zaključku pregleda se je opravila analiza učinkovitosti in podala ocena izboljšanja stanja. Ta ocena je služila za nadaljnje delovanje inšpektorata na tem področju in je bila predstavljena v okviru izdelane problemske naloge z naslovom: Učinkovita izvedba nadzorov po ZDIJZ v občinah na podlagi vnaprej izvedenega vprašalnika ter analiza učinkov nadzora. Ugotovljeno je bilo, da so anketni vprašalniki in na njihovi podlagi pridobljeni rezultati dobri za prikaz nekega splošnega stanja KIJZ v 210 slovenskih občinah. Za natančnejšo sliko, pa je vsekakor potreben pregled. Ta je pokazal, da je realna slika v večini primerov še slabša, zato so bili potrebni nadaljnji ukrepi IJU, da bi dosegli izboljšanje stanja in da bo KIJZ dejansko pomenil prednost za zavezani organ in korist za iskalca IJZ. Anketni vprašalniki, posredovani s strani IJU, niso pripomogli k izboljšanju stanja glede instituta KIJZ in torej niso primerna oblika nadzora, so zgolj informativni pokazatelj splošnega stanja.

Glede na navedeno in zaradi velikega števila kršitev je IJU opravil nadzor v vseh 210 občinah, na podlagi katerega se je sestavil zapisnik, v katerem so bile občine opozorjene

na kršitve in pozvane na njihovo odpravo. O odpravi nepravilnosti so morale občine IJU poročati do 7. 6. 2011. Sledil je ponoven pregled vseh 210 KIJJ slovenskih občin in v tem diplomskem delu bo kot nadaljevanje problemske naloge predstavljena analiza učinkovitosti tovrstnega koncipiranja inšpekcijski nadzorov in bo podana ocena izboljšanja stanja nadzorovanega instituta v praksi kot posledica aktivnosti inšpektorata (inšpekcijski nadzor v obliki zapisnika). Ta ocena naj bi služila za nadaljnje delovanje IJU na tem področju in naredila korak k cilju, da bodo imele vse občine v Sloveniji na spletu objavljen ažuren in popoln katalog IJZ in da se ustvari primer učinkovitega nadzora nad zavezanci po ZDIJZ in po Uredbi glede KIJJ.

Namen diplomskega dela je predstaviti stanje na področju izvajanja ZDIJZ in Uredbe v 210 slovenskih občinah po opravljenih nadzorih, po katerih je bila opravljena analiza podatkov, ki so bili pridobljeni s pomočjo pregleda 210 KIJJ slovenskih občin. Ocena naj bi služila za nadaljnje delovanje IJU na tem področju in naredila korak k cilju, da bodo imele vse občine v Sloveniji na spletu objavljen ažuren in popoln katalog IJZ in da se ustvari primer učinkovitega nadzora nad zavezanci po ZDIJZ in po Uredbi glede KIJJ. Diplomsko delo nadgrajuje predhodno izdelano problemsko nalogo in sledi namenu ZDIJZ, ki se nanaša na zagotavljanje javnosti in odprtosti delovanja organov ter omogoča uresničevanje pravice fizičnim in pravnim osebam, da pridobijo IJZ. Zavezani organi si morajo prizadevati, da dosežejo čim večjo obveščenost javnosti o svojem delovanju in ena izmed osnov pri teh prizadevanjih je oblikovno in vsebinsko ustrezen KIJJ.

Najširše zastavljen cilj diplomskega dela, ki je hkrati osnovni cilj IJU, je, da bodo imele vse občine v Sloveniji in kasneje tudi vsi ostali zavezanci na spletu objavljen popoln in ažuren KIJJ. To je mogoče doseči le z učinkovitim nadzorom, ki je predmet tega diplomskega dela.

Ožji cilji tega diplomskega dela so, da:

- se je na osnovi pregleda opravila analiza učinkovitosti koncipiranja inšpekcijskih nadzorov v obliki zapisnika, v katerem so bile občine opozorjene na kršitve in pozvane na njihovo odpravo;
- so predstavljeni problemi, ugotovljeni med samim pregledom, in
- so predstavljeni predlogi izboljšav glede KIJJ s stališča opravljanja nadzora.

Hipoteza, ki sem jo v zaključku diplomskega dela na podlagi predhodnih aktivnosti izdelave dela potrdila ali ovrgla s pomočjo opisne argumentacije, se glasi: Občine imajo na svoji spletni strani objavljen redno vzdrževan, vsebinsko in oblikovno ustrezen KIJJ.

Pri izdelavi diplomskega dela je bila uporabljena teoretično-deskriptivna metoda za korektno uporabo, študijo in interpretacijo že napisane literature, ki zajema:

- komparativno metodo (metoda primerjave),
- metodo deskripcije (metoda opisovanja),

- metodo kompilacije (metoda navedb drugih avtorjev),
- statistično metodo (metoda zbiranja podatkov, metoda obdelave podatkov, urejanja podatkov, vrednotenja podatkov, interpretacije rezultatov ...) in
- analitično metodo (metoda razčlenjevanja).

Uporabljena pa je bila tudi eksperimentalno-kavzalna metoda za pridobivanje informacij iz naslova eksperimentiranja (pregledovanje spletnih strani).

Diplomsko delo je strukturirano v sedem poglavij. Začne se z uvodom, ki mu sledi poglavje Informacije javnega značaja in pravica dostopa do IJZ, ki je razdeljeno na dva dela. V prvem so na kratko opredeljeni osnovni pojmi za lažje sledenje nadaljnji vsebini, drugi del pa predstavi razvoj pravice do dostopa IJZ. Tretje poglavje se nanaša na pomen transparentnosti delovanja organov lokalne samouprave. V četrtem poglavju so predstavljeni poglobitni nadzorni organi na področju IJZ, in sicer Inšpektorat za javno upravo in informacijski pooblaščenec. Peto poglavje se nanaša na dosedanje aktivnosti IJU na področju KIJJ slovenskih občin, ki obsega dva podpoglavja Izvajanja ZDIJJ glede KIJJ v občinah (2010) in Izredni nadzor glede KIJJ v občinah (2011). Sledi šesto, najobsežnejše poglavje, razdeljeno na osem postavk, ki zajema analizo stanja KIJJ v 210 slovenskih občinah in se nadaljuje v predstavitev predlogov izboljšav glede KIJJ. Celotno delo se zaokroži v sedmem poglavju, v zaključku.

## **2 INFORMACIJE JAVNEGA ZNAČAJA IN PRAVICA DOSTOPA DO IJZ**

### **2.1 OPREDELITEV TEMELJNIH POJMOV**

#### **2.1.1 INFORMACIJSKA SVOBODA OZ. SVOBODA INFORMACIJ**

Informacijska svoboda je dobesedni prevod angleškega izraza »freedom of information«. V Sloveniji se za ta izraz uporablja prevod pravica dostopa do IJZ. V tesni povezavi je s pravico do svobode izražanja oz. komuniciranja. Za slednjo velja, da je veliko bolj uveljavljena in sistematično razdelana. Druga dimenzija, pravica javnosti, da informacijo in ideje prejme, pa je bila v ozadju. Za uresničevanje pravic pa je izredno pomembna, saj lahko pride do dobre javne razprave samo na podlagi relevantnih, ažurnih informacij. Pravica javnosti, da lahko pridobi informacije, je predpogoj za uresničitev svobode izražanja. To razločevanje je po mednarodnem vzoru upošteval tudi slovenski ustavodajalec, ki je v prvem členu 39. člena URS uredil svobodo izražanja, v drugem pa dostop do informacij javnega značaja.

Pravica, ki posamezniku omogoča, da na podlagi zahteve v posebnem postopku pridobi informacije s strani javne oblasti, se imenuje pravica dostopa do IJZ. Predstavlja temeljni del informacijske svobode.

Funkcije pravice dostopa do IJZ (Pirc Musar, 2005, str. 71–74):

- demokratična – spoznavanje predpisov in drugih aktov in zaradi tega bolj enakopravno sodelovanje pri sprejemanju odločitev,
- nadzorna – državljanom omogoča nadzor nad delovanjem javne uprave,
- gospodarska – njen pozitiven učinek na gospodarstvo,
- temelj e-uprave – uvajanje interneta kot sredstva komunikacije med upravo, državljani in gospodarstvom.

Dolžnost javnopравnih subjektov, da obvezno objavijo določene vrste informacij, in to brez posebne zahteve, predstavlja drugi, dopolnilni del. Pri tem gre večinoma za dokumente, ki se nanašajo na storitve organa, besedila predpisov in drugih aktov, njihovih osnutkov ..., ki se danes objavljajo na svetovnem spletu, saj je to najbolj ažuren, najcenejši in najhitrejši način. Ta vidik je še posebno pomemben v tem diplomskem delu, saj KIIZ spada pod ta vidik – element svobode informacij.

Zanimivo je, da zgoraj omenjeni opredelitvi sledi ZDIJZ, ne pa tudi URS. Ta kot človekovo pravico varuje le pravico dostopa. Problematično je, da je vsebina zakona širša, kot to določa URS, ker 10. člen ZDIJZ ureja tudi obvezno objavljanje določenih vrst IJZ. Vse skupaj bi se lahko elegantno rešilo že s spremenjenim naslovom zakona (npr. Zakon o informacijski svobodi). Za oba vidika je značilno, da se nanašata zgolj na tiste informacije,

s katerimi zavezanci razpolagajo, njihova obveznost je v tem, da informacije napravijo dostopne javnosti. Omenimo lahko še tretji vidik informacijske svobode, ki se je pojavil v zadnjem obdobju. Nanaša se na dolžnost države, da določene informacije zagotovi tako, da jih na novo ustvari, tudi če to ni v njenem interesu. To državi nalaga, da ustvarja nove informacije in v tem se bistveno razlikuje od predhodnih dveh vidikov (po Prepeluh, 2005, str. 33–35).

### **2.1.2 TRANSPARENTNOST, ODPRTOST IN JAVNOST**

Obstaja veliko definicij transparentnosti različnih avtorjev. Pravna vsebina pojma ni nikjer točno opredeljena, uveljavljen je predvsem v pravu EU kot politični pojem.

Berge (2003, str. 8) jo opredeljuje s tremi elementi:

- transparentnost zakonodajnega postopka in upravnega sistema, možnost vpogleda,
- poznavanje delovanja in mehanizmov pravnega sistema,
- dostop javnosti do dokumentov oblasti.

Sobotta (2001, str. 34) pojem opredeljuje na treh nivojih:

- minimalni nivo, ki predstavlja dostop do informacij ter jasnost postopkov in pojmov,
- liberalni nivo, ki predstavlja odgovornost akterjev (utemeljitve in obrazložitve odločitev),
- demokratični nivo, ki predstavlja participacijo v postopkih odločanja.

Transparentnost podobno opredeljuje tudi O'Neil (1998, str. 404):

- dostop do informacij z vključeno možnostjo pridobitve slednjih in njihovo razumevanje,
- poznavanje in razumevanje, kako so bile sprejete določene odločitve in kdo je pri tem sodeloval,
- demokratična država mora občane obveščati, da imajo možnost participacije pri sprejemanju odločitev.

Kot lahko razberemo iz zgornjih opredelitev, je pojem transparentnost širši od pojma informacijska svoboda. V povzetku različnih opredelitev lahko v grobem izluščimo tri vidike:

- pravico dostopa do informacij,
- javnost postopkov sprejemanja odločitev,
- obveznost subjektov, da sami objavijo določene informacije.

V težnjah k modernizaciji javne uprave so v ospredju »prizadevanja za vzpostavitev transparentne in odprte uprave, uprave, ki deluje javno, za državljane in pod njihovim nadzorom, kar omogoča učinkovitost sistema odgovornosti (angl. accountability), kakor tudi vključevanje večjega števila državljanov v pripravo javnih politik (angl. participation). Ta komponenta temelji na doktrini dobrega javnega upravljanja (angl. good governance)« (Kovač in Virant, 2011, str. 15).

Zagotavljanje javnosti postopkov sprejemanja odločitev je tisti vidik, ki ga informacijska svoboda ne vključuje, in pomeni dodatni nadzor nad delovanjem javne uprave. Pojem transparentnosti se v evropskem prostoru velikokrat uporablja kot sinonim za pojem odprtost. Navedenih pojmov pa nikakor ne smemo zamenjevati s pojmom javnost. Javnost je namreč podvrsta obeh pojmov, njun del. Po povedanem lahko pravico dostopa do IJZ opredelimo kot enega izmed treh bistvenih sestavin delov informacijske svobode in kot minimalno, temeljno zahtevo pojmov transparentnosti in odprtosti (po Prepeluh, 2005, str. 35–37).

Omenjeni pojmi so v tesni zvezi z načelom odprtosti javne uprave, ki ima dve sestavini: preglednost (transparentnost) in odprtost. »Prvo se nanaša na javnost delovanja javne uprave, zagotavljanje informacij o njenem delu ter pravico dostopa do javnih dokumentov« (Lavtar, 2009, str. 43). Odprtost pa je treba razumeti širše, saj vključuje tudi aktivno sodelovanje državljanov in njihovo komuniciranje z upravo., Trpin je glede na intenzivnost komunikacije (2000, str. 441) opredelil pet ravni:

- informiranje prebivalcev,
- posvetovanje z njimi,
- partnerstvo med upravo in uporabniki,
- delegiranje pristojnosti za odločanje na uporabnike in
- nadzor uporabnikov nad delom uprave.

O odprtem delovanju javne uprave je v Sloveniji govora predvsem v povezavi z dostopom do IJZ, a ta dva pojma se vsebinsko ne ujemata. »Načelo odprtega delovanja javne uprave je širše in ne zajema zgolj instituta dostopa do informacij, ampak je odsev širše družbene težnje, po kateri naj bi bilo delovanje javne uprave čim bolj javno in v kar najtesnejši povezavi z državljani. Ne glede na to, da v slovenskem pravnem redu ni zakona, ki bi sistemsko celovito urejal področje odprtega delovanja javne uprave, posamezne določbe, ki implementirajo načelo odprtosti, najdemo v nekaterih zakonih s področja javne uprave« (po Kovač in Virant, 2011, str. 234–237):

- Zakon o državni upravi (ZDU-1 UPB4, Ur. l. RS, št. 113/2005, s spremembami Ur. l. RS, št. 8/2010-ZUP-G) v 6. členu določa, da je javnost dela temeljno vodilo pri delu državne uprave, pri čemer je uprava dolžna upoštevati omejitve, ki izhajajo iz predpisov, ki urejajo varovanje osebnih in tajnih podatkov, ter drugih predpisov.
- Zakon o javnih uslužbencih (uradno prečiščeno besedilo ZJU-UPB3, Ur. l. RS, št. 63/2007, s spremembami Ur. l. RS, št. 69/2008-ZZavar-E) v 32. členu določa

(načelo odprtosti do javnosti), da »organ obvešča javnost o svojem delovanju in o rezultatih opravljenega dela uradnikov na način, določen z zakonom in podzakonskimi predpisi«.

- Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (uradno prečiščeno besedilo ZSPJS-UPB13, Ur. l. RS, št. 108/2009, s spremembami Ur. l. RS, št. 8/2010 Odl.US: U-I-244/08-14, 16/2010 Odl. US: U-I-256/08-27, 50/2010 Odl.US: U-I-266/08-12, 35/2011) načelo odprtosti na področju plačnega sistema v javnem sektorju implementira zelo natančno, predvsem je pomemben 38. člen. Po tem členu so javno dostopni podatki o plači posameznega javnega uslužbenca oziroma javnega funkcionarja, skupaj z njegovim imenom in priimkom. S tem določilom se naša država uvršča med redke države na svetu, ki sledijo popolni transparentnosti na tem področju.
- Zakon o varstvu okolja (uradno prečiščeno besedilo ZVO-1-UPB1, Ur. l. RS, št. 39/2006 s spremembami Ur. l. RS, št. 70/2008-ZVO-1B) v 13. členu določa, da so okoljski podatki javni, javnost pa ima pravico sodelovati v postopkih sprejemanja predpisov s področja tega zakona.
- Zakon o javnih agencijah (ZJA, Ur. l. RS, št. 52/02, s spremembami Ur. l. RS, št. 51/2004-EZ-A, 33/2011-ZEKom-C) v 33. členu določa, da morajo javne agencije uporabnike svojih storitev na primeren način obveščati o svojem delu, nalogah in pristojnostih, o pravicah in obveznostih uporabnikov ter postopkih za njihovo uresničevanje kot tudi o drugih pomembnih okoliščinah, ki vplivajo na odnose do uporabnikov.
- V Zakonu o stvarnem premoženju države in lokalnih skupnosti (ZSPD SLS, Ur. l. RS, št. 86/10) sta med temeljni načeli uvrščeni načeli preglednosti (7. člen) in javnosti (8. člen), ki določata, da je ravnanje s stvarnim premoženjem države in lokalnih skupnosti javno, razen kadar poseben zakon ne določa drugače.
- Zakon o tajnih podatkih (uradno prečiščeno besedilo ZTP-UPB2, Ur. l. RS, št. 50/2006) je imel za izhodišče ugotovitev, da je dolžnost državnih organov, da v okviru določenih in z zakonom opredeljenih pogojev in omejitev vsakomur zagotovijo dostop do podatkov in informacij.

Določbe v zgoraj navedenih zakonih niso konkretizirane v smislu, da bi določale pravico fizičnih in pravnih oseb, da od zavezanih organov lahko zahtevajo izpolnitev obveznosti v zvezi z načelom odprtega delovanja, zato neizpolnjevanje zgornjih določil ni določeno kot kršitev, za katero bi bila predvidena pravna sankcija. Izjema je edino ZDIJZ, kar pomeni, da je institut dostopa do informacij javnega značaja v praksi pravzaprav edino sredstvo, s katerim lahko zainteresirani subjekti pravno uveljavljajo izpolnjevanje načela odprtega delovanja javne uprave (po Kovač in Virant, 2011, str. 237).

Čeprav je vloga ZDIJZ izredno pomembna, pa ne smemo pozabiti tudi na druge dejavnike, ki pripomorejo k večji transparentnosti in odprtosti javne uprave. Te je opredelil Lavtar (2009, str. 44):



»K uveljavitvi načela odprtosti, se pravi k javnosti delovanja javne uprave, zagotavljanju informacij o njenem delu in uveljavitvi pravice dostopa do javnih dokumentov, je v slovenski praksi pomembno pripomogel v letu 2003 sprejeti Zakon o dostopu do informacij javnega značaja, ker je prvič izrecno opredelil dostopnost javne uprave, da naredi dostopne vse informacije javnega značaja. Samo zakon pa ne more nadomestiti velikega števila informacijskih poti, preko katerih lahko tečejo informacije od predstavnikov javne, še posebej lokalne oblasti, do prebivalcev neke občine in nazaj. Tak proces mora potekati predvsem z aktivno vlogo nosilcev lokalnih oblasti. Komuniciranje z javnostjo je v posameznih projektih, ko je seznanjenost z novimi rešitvami bistvena za uspešno uveljavitev, celo nujna, če ne usodna. Če si je na primer neka občina postavila za cilj uvedbo ločenega zbiranja komunalnih odpadkov, bo projekt obstal na pol poti ali pa se bo njegova realizacija zelo zavlekla, če prebivalci tiste občine ne bodo natančno seznanjeni s cilji in rešitvami. Njihova motiviranost in pripravljenost prilagoditi se novi normi bo med drugim temeljila tudi na dobri obveščeni.«

### **2.1.3 DOSTOP DO INFORMACIJ IN DOSTOP DO DOKUMENTOV TER PRAVICA VEDETI**

V pravu EU se tradicionalno uporablja pojem dostop do dokumentov. Dokument predstavlja konkreten, materialni podatek. Na nacionalni ravni pa je bolj v uporabi dostop do informacij. Informacija predstavlja abstraktni podatek, sporočilo. Iz napisanega sledi, da pojmov ne smemo enačiti, se pa medsebojno v določenem obsegu prekrivata. Razlikovanje med pojmom pa je bilo preseženo v letu 1999, ko sta obe sodišči v zadevi Heidi Hautala poudarili, da je treba dokument razumeti kot informacije. Nepazljivost uporabe teh dveh pojmov zasledimo v 10. in 44. členu ZDIJZ, kjer bi morala biti namesto besede dokumentov uporabljena beseda informacij (Prepeluh, 2005, str. 37–38).

Pravici vedeti, je za razliko od predhodno obravnavanih pojmov, izredno težko pripisati določen pravni pomen. Gre za politično, retorično frazo, ki v evropskem prostoru označuje informacijsko svobodo oz. zakone, ki se nanjo nanašajo (Prepeluh, 2005, str. 38–39).

### **2.1.4 INFORMACIJE JAVNEGA ZNAČAJA IN KATALOG TEH INFORMACIJ**

Informacije javnega značaja je izredno težko opredeliti. Zakonodajalec se poskuša velikokrat izogniti definiranju in raje navede, kaj ta informacija ni.

V 4. členu ZDIJZ je zapisano, da je »informacija javnega značaja informacija, ki izvira iz delovnega področja organa, nahaja pa se v obliki dokumenta, zadeve, dosjeja, registra, evidence ali dokumentarnega gradiva, ki ga organ izdelava sam, v sodelovanju z drugimi organi, ali pridobi od drugih oseb«.

V ZDIJZ so opredeljeni trije bistveni elementi informacije javnega značaja (Pirc Musar, 2005, str. 81–84):

- iti mora za informacijo, ki izvira iz delovnega področja organa,
- organ mora razpolagati z informacijo,
- nahajati se mora v materializirani obliki.

Zakonodajalec je uporabil pozitivno opredelitev, s katero hkrati opredeli, katere informacije ne sodijo v ta okvir (npr. informacije zasebnopravnih podjetij ali izvajalcev javnih služb in nosilcev javnih pooblastil, v tistem delu, ki ne predstavlja izvrševanja njihove funkcije) in jih po tem določilu ni mogoče zahtevati. S pozitivnim pristopom pa informacijo javnega značaja najpreprosteje opredelimo kot vse informacije v posesti zvezanih subjektov (Cravitz in Puddephatt, 1999, str. 5–6). Zavezanec lahko to izpodbija, vendar mora dokazati, da ima v posesti informacijo, ki je zasebnopravne narave.

V 6. členu ZDIJZ so z negativnim pristopom opredeljene izjeme.

Katalog informacij javnega značaja predstavlja neposredno obliko dostopa do informacij, za katero je značilno, da ni potreben poseben postopek na podlagi podane zahteve, ampak organ takšne informacije ponudi vnaprej. Je pripomoček za začetek kakršnega koli iskanja IJZ. Z razvojem informacijske družbe so se pojavile zahteve, naj bodo IJZ dostopne preko svetovnega spleta. To namreč omogoča, da iskalci do IJZ pridejo najhitreje, najceneje in brez časovnih zamikov. Zavezanci pa imajo manj dela, saj iskalci pridobijo IJZ že v samem KIJZ, zato mora biti ustrezno oblikovno in vsebinsko oblikovan KIJZ dostopen na spletni strani zavezanca. Izredno pomembno je, da je redno ažuriran. Vsebovati mora vse informacije, ki jih ima zavezanec v svoji posesti in so javne, brez omejitev. V njem so na voljo vse pomembne informacije s področja delovanja in organizacije organa: objavljene so povezave na javne razpise, povezave na prečiščena besedila predpisov ter na slovensko in evropsko zakonodajo, ki se nanaša na delovanje organa. Objavljen je seznam oseb, ki so pristojne za posredovanje informacij javnega značaja, objavljen je organigram in opisi organizacijskih enot organa, objavljeni so postopki in storitve, ki jih izvaja oz. zagotavlja organ, navedeni so strateški dokumenti organa in opisan je način dostopa do informacij javnega značaja ter stroškovnik, po katerem se zaračunavajo stroški za posredovanje informacij; objavljen pa je tudi seznam najpogosteje zahtevanih informacij javnega značaja. Podobno ureditev objavljanja temeljnih informacij zasledimo v nekaterih državah Evropske unije (npr. Irska in Češka) pa tudi v ZDA.

Opredeljen je v 8. členu ZDIJZ, ki se glasi: »Vsak organ je dolžan redno vzdrževati in na primeren način javno objavljati (uradno glasilo organa, svetovni splet, ipd.) ter dati na vpogled prosilcu po vsebinskih sklopih urejen katalog informacij javnega značaja, s katerimi razpolaga.« Krog zavezancev glede instituta Kataloga informacij javnega značaja je določen v 1. členu ZDIJZ, kjer je zapisano, da so zavezanci državni organi, organi

lokalnih skupnosti, javne agencije, javni skladi in druge osebe javnega prava, nosilci javnih pooblastil in izvajalci javnih služb. Zajete so torej vse pravne osebe javnega prava (tako teritorialne, kot specialne). Vlada RS vsako leto izda katalog zavezancev po ZDIJZ, vendar je treba poudariti, da je slednji zgolj informativne narave, v njem pa je navedenih preko 2000 zavezancev. »Skupno število zavezancev presega število 4000, pri čemer je treba poudariti, da polovica zavezancev nima spletnih strani, ocenjuje pa se, da jih ima le četrтина izdelan KIJZ« (Alagič, 2005, str. 36). Črne navedbe statistike kažejo na to, da bo treba na tem področju nekaj narediti.

Podrobnosti v zvezi s katalogom informacij javnega značaja bodo predstavljene v nadaljevanju, saj gre za osrednji predmet obravnave tega diplomskega dela.

## **2.2 RAZVOJ PRAVICE DOSTOPA DO INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA**

Pravica dostopa do IJZ je ena izmed temeljnih človekovih pravic, ki se je intenzivneje začela uveljavljati šele v 20. stoletju. Trenutno jo priznava več kot 50 držav po svetu, večina jo je sprejela v zadnjem desetletju, ki bi ga lahko poimenovali kar »desetletje svobode informacij«.

Sama ideja pa izvira že iz daljnega leta 1766, ko je bila podeljena pravica dostopa do IJZ v kraljevinah Švedske in Finske v Zakonu o svobodi tiska (izv. Tryckfrihetsförordningen) in v obliki ustavne določbe. Avtor ideje je bil Finec Andres Chydenius, ki se je zgledoval po zapisih iz 7. stoletja iz časa stare Kitajske. Zapis se je glasil takole: »Vsakdo ima pravico dostopa do dokumentov, ki jih ima v posesti vlada. Vlada mora uraden dokument vsakomur dati takoj, ko prejme zahtevo, in to brezplačno« (Lamble, 2002, str. 2–8).

Sledile so ZDA leta 1789, ki so s prvim amandmajem vnesle pravico do svobode izražanja v ustavo. Leta 1948 je bila sprejeta Splošna deklaracija o človekovih pravicah OZN. V njenem 19. členu je zapisano: »Vsakdo ima pravico do svobodnega mišljenja in izražanja, vključno s pravico, da nihče ne sme biti preganjan zaradi svojega mišljenja, in pravico, da lahko vsak išče, sprejema in širi informacije in ideje s kakršnimi koli sredstvi in ne glede na meje« (Pirc Musar, 2005, str. 27).

Tudi 10. člen EKČP iz leta 1953, ki zavezuje vse članice Sveta Evrope, podobno kot prej omenjena deklaracija ni izrecno določil pravice do dostopa do IJZ: »Vsakdo ima pravico do svobodnega izražanja. Ta pravica obsega svobodo mišljenja ter sprejemanja in sporočanja obvestil in idej brez vmešavanja javne oblasti in ne glede na meje. Ta člen državam ne preprečuje, da zahtevajo dovoljenje za delo radijskih, televizijskih in kinematografskih podjetij. Izvrševanje teh svoboščin vključuje tudi dolžnosti in odgovornosti in je zato lahko podvrženo obličnostnim pogojem, omejitvam ali kaznim, ki jih določa zakon in ki so nujne v demokratični družbi zaradi varnosti države, njene ozemeljske celovitosti, zaradi javne varnosti, preprečevanja neredov ali zločinov, za zavarovanje zdravja ali morale, za zavarovanje ugleda ali pravic drugih ljudi, za preprečitev razkritja zaupnih informacij ali za varovanje avtoritete in nepristranskosti

sodstva« (Pirc Musar, 2005, str. 28). Evropsko sodišče za človekove pravice je v okviru navedenega člena v svoji praksi šele leta 2009 priznalo pravico dostopa do informacij javnega značaja.

V tej konvenciji je zgolj nakazana pravica do sprejemanja informacij, vendar pa v zapisanem prepoznamo zapisane izjeme oz. omejitve dostopa do IJZ, ki so še danes, sicer bolj podrobno in malo drugače oblikovane, zapisane v vseh zakonih s področja dostopa do IJZ. V ZDA so leta 1966 naredili korak naprej k boljši določenosti pravice s sprejetjem Zakona o svobodi informacij (Freedom of Information Act-FOIA). Ameriškemu zgledu so počasi sledile tudi evropske države in danes imajo že skoraj vse zakone FOI (Freedom of Information).

Leta 1998 je bila sprejeta Konvencija o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega sredstva v okoljskih zadevah, ki kot prvi pravno obvezujoči mednarodni dokument spodbuja razvoj odprte javne uprave na področju varstva okolja (po Kovač in Virant, 2011, str. 234).

»Z mednarodnega vidika razvoja te pravice je treba omeniti še leta 2008 sprejeto Konvencijo Sveta Evrope o dostopu do uradnih dokumentov, ki kot prvi mednarodni akt s področja dostopa do javnih informacij postavlja minimalne standarde pri uresničevanju te pravice. A konvencija še ne velja, saj jo mora prej ratificirati najmanj 10 držav« (Kovač in Virant, 2011, str. 233).

Zanimivo je, da je EU izredno zamujala z ureditvijo dostopa do IJZ. Prva uredba je bila sprejeta šele v letu 2001 in še to zgolj za dostop do lastnih dokumentov. Svet Evrope jo je prehitel in leta 1981 sprejel priporočilo državam članicam, da v svoji zakonodaji uredijo uresničevanje pravice dostopa do IJZ. Leta 2002 je sprejel še priporočilo, da morajo imeti države neodvisno telo, ki je zadolženo za presojanje odločitev zavezancev o dostopu do IJZ. V tem priporočilu so bile opredeljene tudi izjeme. Dostop do okoljskih informacij je Svet Evrope uzakonil z direktivo že v letu 1990, ki pa je bila leta 2003 ponovno napisana.

Pomembna je tudi Listina o temeljnih pravicah EU, kjer je med državljanske pravice uvrščena tudi pravica dostopa do dokumentov in se glasi: »Vsak državljan ali državljanica Unije in vsaka fizična ali pravna oseba s prebivališčem ali statutarnim sedežem v eni od držav članic ima pravico dostopa do dokumentov institucij, organov in agencij Unije ne glede na obliko, v kateri so ti dokumenti nastali« (Pirc Musar, 2005, str. 32).

Slovenija je leta 1991 pravico dostopa do informacij javnega značaja vključila v besedilo ustave med temeljne človekove pravice, v drugo poglavje, in sicer v 39. člen z naslovom »Svoboda izražanja«, kjer je v prvem odstavku zapisano, da »je zagotovljena svoboda izražanja misli, govora in javnega nastopanja, tiska in drugih oblik javnega obveščanja in izražanja. Vsakdo lahko svobodno zbira, sprejema in širi vesti in mnenja. Drugi odstavek pa pravi, da »ima vsakdo pravico dobiti informacijo javnega značaja, za katero ima v zakonu utemeljen pravni interes, razen v primerih, ki jih določa zakon«. Ta pravica

omogoča vpogled v samo delovanje državnih organov in nadzor nad njihovim delovanjem. Lahko bi rekli, da gre za samo bistvo demokracije. Obveščenost državljanov je nujen pogoj za učinkovito uveljavljanje vrste pravic in svoboščin, kot so (Prepeluh, 2005, str. 46):

- pravica do posrednega in neposrednega sodelovanja pri upravljanju javnih zadev (44. člen URS),
- pravica do peticije (45. člen URS),
- pravica do zakonodajne iniciative (88. URS) in
- pravica do zakonodajnega referendumu (90. člen URS).

Tomaž Vesel je v predgovoru h knjigi z naslovom Varstvo osebnih podatkov in informacije javnega značaja zapisal: »Pravni viri po vsem svetu poudarjajo, da pravica dostopa do IJZ povečuje stopnjo demokracije v družbi in sodelovanje državljanov pri upravljanju javnih zadev. Hkrati s tem omogoča učinkovito uresničevanje nekaterih drugih demokratičnih pravic, zlasti volilne pravice, pravice do zakonodajne iniciative, do zakonodajnega referendumu in do peticije, kajti le obveščeni volivci lahko učinkovito uveljavljajo politično odgovornost nosilcev javnih funkcij. To posledično preprečuje zlorabe in nepravilnosti ter pospešuje bolj odgovorno in uspešno delovanje uprave. Pravica dostopa davkoplačevalcem omogoča nadzor nad porabo javnega denarja. Javnost informacij je ne nazadnje v interesu organov samih, saj ljudje oblasti, katere delo je javno, bolj zaupajo in bolje spremljajo njene odločitve. Pravica vedeti in z njo povezana pravica do IJZ je tako ključno in učinkovito sredstvo v boju za odprto in pregledno delovanje javne uprave. Dostop do informacij je tako prvi pogoj, ki omogoča nadzor nad delovanjem javne oblasti ter tako zagotavlja njeno odgovornost državljanom. IJZ pa niso pomembne samo za demokratični, temveč tudi za gospodarski razvoj Slovenije. Institucije slovenskega javnega sektorja namreč razpolagajo z velikanskimi količinami informacij, ki imajo poleg demokratične oz. upravne tudi precejšnje ekonomsko vrednost« (2005, str. 16). Vse napisano lepo zaokrožuje pomembnost same pravice dostopa do IJZ in potrjuje pravilnost odločitve za ustavno določitev pravice.

Ustavna določitev pravice je izredno pomembna, saj je Ustava Republike Slovenije najvišji temeljni, splošni pravni akt, hkrati pa vsebuje tudi elemente ideološko-političnega in programske deklarativnega akta. Z njo morajo biti usklajeni vsi ostali pravni akti, ki predstavljajo pravni red države. Določa pravice in svoboščine posameznika ter ureja temelje državne ureditve. Je edini pravni akt, ki samemu sebi določa svojo pravno moč (Kaučič in Grad, 2008, str. 31–34).

Slovenija je s tem sledila mednarodnim priporočilom, pravici dostopa do IJZ pa zagotovila večjo trajnost in stabilnost in na simbolični ravni dvignila njen pomen. Kljub temu da je bila pravica urejena na ustavni ravni, pa je preteklo veliko časa, da smo dobili zakon s tega področja – Zakon o dostopu do informacij javnega značaja, ki je v veljavo stopil 22. marca 2002. Zakon je naredil korak naprej od same URS, saj je v njem zapisano, da ni treba imeti pravnega interesa, zadostuje že zgolj radovednost. Prav tako pravica ni

omejena samo na državljane. Po zakonu ima vsakdo prost dostop do IJZ. Omeniti pa je potrebno, da ZDIJZ pravno varuje le pravico dostopa do informacij, ki se nahajajo v materializirani obliki in izpolnjujejo kriterij »kriterij materializirane oblike, s tem pa zavezanci niso zavezani k aktivnemu ravnanju, kar se je s časom pokazalo za pomanjkljivost (Pirc Musar, 2005, str. 30–31).

»Dolžnost zakonodajnega organa, da konkretizira ustavno materijo, ni edini razlog za sprejem omenjenega zakona. Sprejem tega zakona je tudi korak k večji stopnji harmonizacije pravnega reda Republike Slovenije s pravom Evropske unije, z njegovo uveljavitvijo pa doprinesemo tudi k večji transparentnosti dela javne uprave, saj zakon na državljane prelaga del dolžnosti nadzora nad delom organov javne uprave in nam hkrati daje na voljo kar nekaj pravnih sredstev za zagotovitev pravice izvedeti informacijo javnega značaja« (MJU, 2011).

Z zakonom se v pravni red RS implementira naslednji direktivi EU:

- Direktivo 2003/4/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 28. 1. 2003 o javnem dostopu do okoljskih informacij in razveljavitvi Direktive 90/313/EGS in
- Direktivo 2003/98/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. 11. 2003 o ponovni uporabi informacij javnega sektorja.

Zakon je v obdobju svojega obstoja doživel že veliko sprememb, zato je Državni zbor Republike Slovenije na podlagi 153. člena Poslovnika državnega zbora na seji 3. maja 2006 potrdil uradno prečiščeno besedilo Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (MJU, 2011).

»Pomen in razširjenost pravice dostopa do informacij javnega značaja pospešeno naraščata, na kar kaže predvsem dejstvo, da ima zakonodajo s področja dostopa do informacij javnega značaja sprejeto že več kot 90 držav po vsem svetu, kar predstavlja skoraj 5 milijard ljudi. Raziskave pa kažejo, da sam trend usmerjenosti k odprtosti javne uprave ni dovolj za zagotavljanje pravice dostopa do informacij javnega značaja v praksi. Pomembni dejavniki za zagotavljanje te pravice so naslednji: vsebina sprejetih zakonov (npr. kaj je opredeljeno kot informacija javnega značaja in kako so določene izjeme, ali je določen rok za posredovanje zahtevane informacije, ali velja načelo prostega dostopa, ali obstaja dolžnost javnega objavljanja določenih informacij – t. i. proaktivna transparentnost, kakšne so pristojnosti pritožbenega organa, ali ima prosilec možnost sodnega varstva ...), kako dolga je tradicija odprte javne uprave v posamezni državi in kakšna je pravna kultura na področju odprtosti v tej državi. Kot primeri dobrih praks so v raziskavah s tega področja običajno predstavljene države z daljšo tradicijo odprtosti javne uprave (npr. Švedska, Finska, Danska ...), čeprav to ni absolutno pravilo, saj je denimo tudi Republika Slovenija, ki je imela sicer dolga leta zaprt režim javne uprave in je svoj prvi Zakon o dostopu do informacij javnega značaja sprejela šele leta 2003, vedno pogosteje omenjena v družbi držav z dobrimi praksami s področja dostopa do informacij javnega značaja« (Kovač in Virant, 2011, str. 231–232).

Razlogov za nenadni porast aktualnosti prava dostopa do IJZ je veliko, izpostavi pa se lahko predvsem dva:

- razvoj informacijske družbe in pomen informacij v njej,
- svoboda informacij je nepogrešljiva za uspešno rast demokratičnih držav.

Živimo namreč v 21. stoletju, ki velja za stoletje informacijske družbe, v kateri je informacija gibalo dogajanja in pomembno tržno blago. Informacija predstavlja osnovo za svobodno in demokratično družbo. V preteklem obdobju smo bili priča razpadu totalitarnih sistemov, iz katerih so se razvile mlade demokratične države, ki še posebno poudarjajo vlogo dostopnosti informacij. Ena izmed takšnih držav je tudi Slovenija (po Prepeluh, 2005, str. 22).

Kljub poudarjanju pomembnosti pravice dostopa do IJZ se tisti, ki delajo v javnem sektorju in se na podlagi ZDIJZ odločajo kot uradne osebe na prvi stopnji, vse premalo zavedajo pomena tega zakona. ZDIJZ namreč staro miselnost glede dostopa do IJZ postavlja na glavo.

Kot je zapisala informacijska pooblaščenka, bi moral biti osnovni princip razmišljanja: »Vse je javno, razen izjem!« (Pirc Musar, 2005, str. 37). Tudi pri izdelavi tega diplomskega dela sem opazila, da se ta princip v organih lokalne samouprave še ni uveljavil. Na KIJZ kot enega izmed načinov za posredovanje IJZ se gleda kot na nekaj, kar je samo sebi namen in predstavlja predvsem nepotrebno dodatno delo in stroške. Prosilci za dostop do IJZ pa so po njihovem mnenju »tečnejši«, ki imajo preveč prostega časa, in uradne osebe, zadolžene za posredovanje IJZ, bremenijo z nepotrebnim delom.

## **3 POMEN TRANSPARENTNOSTI DELOVANJA ORGANOV LOKALNE SAMOUPRAVE**

### **3.1 SPLOŠNO**

Po osamosvojitvi Republike Slovenije je bilo eno od najpomembnejših državotvornih dejanj uvedba lokalne samouprave pravica, do katere je opredeljena v 9. členu URS. Določbe o lokalni samoupravi pa se nahajajo v V. poglavju URS. V omenjenem poglavju je v 139. členu URS opredeljena občina, ki predstavlja temelj lokalne skupnosti, katere ustavno zasnovo pogojujejo: skupne potrebe in interesi prebivalcev enega ali več naselij, ki sodelujejo pri upravljanju zadev lokalne narave samostojno, se pravi samoupravno v razmerju do države. Gre za naravno življenjsko skupnost ljudi, ki prebivajo na nekem vzajemno povezanem naselju. »S temi ustavnimi opredelitvami je bila Slovenija uvrščena med države, ki želijo zagotoviti skupne evropske standarde za opredeljevanje in varovanje pravic lokalnih oblasti, ki so za državljane najbližja raven uprave in jim omogočajo učinkovito udeležbo pri oblikovanju odločitev, ki se nanašajo na njihovo vsakdanje okolje« (Vlaj, 2010, str. 225). Da lahko govorimo o obstoju lokalne samouprave, mora biti zagotovljenih pet elementov: teritorialni, pravni, funkcionalni, organizacijski in finančno-materialni (po Virant, 2009, str. 173–174). Zasledujejo pa se naslednji cilji lokalne samouprave (Vlaj, 2006, str. 13):

- kakovostnejše življenje ljudi v lokalnih skupnostih,
- enakomernejši razvoj vse skupnosti (z uresničevanjem načel subsidiarnosti in decentralizacije),
- soodločanje ljudi (demokratske lokalne volitve, referendumi, zbori občanov, državljanska iniciativa, participacija z uporabo sodobne informacijske tehnologije),
- racionalna in učinkovita lokalna uprava (lokalni management),
- uveljavitev lokalne samouprave kot bistvenega elementa parlamentarne demokracije,
- ponovna ugotovitev in uveljavitev identitete klasične občine in drugih oblik lokalne samouprave ,
- uvedba pokrajin kot druge ravni lokalne samouprave,
- primerljivost z evropskimi standardi in načeli.

Pomemben dejavnik za doseg te ciljev in za upravičeno enačenje pojma lokalna samouprava s pojmom lokalna demokracija je transparentno, odprto in javno delovanje lokalne samouprave. Samo na takšen način je mogoč nadzor javnosti nad delovanjem organov lokalne samouprave, občani pa razpolagajo z zadostnimi informacijami, da lahko sodelujejo pri sprejemanju odločitev in so seznanjeni z delovanjem njihove občine. Evropska unija še dodatno promovira pomembnost odprte lokalne samouprave, saj je ta najbližje njenim državljanom in jim omogoča, da sodelujejo v zadevah, ki se neposredno nanašajo na občana. Razvitost, uspešnost, učinkovitost delovanja in sprejemanja odločitev organov lokalne samouprave je pokazatelj demokratične razvitosti posamezne države.



Izredno pomembna je stopnja participacije občanov. Slednji se bodo lažje vključevali v oblikovanje skupne politike, če bodo razpolagali z ažurnimi, aktualnimi in verodostojnimi podatki in bodo lahko pridobili informacije o delovanju in projektih občine. Po drugi strani pa bodo odločitve, ki bodo sprejete s strani organov lokalne samouprave, veliko bolj sprejete in se lažje izvajale v praksi, če bo pri oblikovanju upoštevano mnenje širše skupnosti. Samo z odprtim dialogom in povratnimi informacijami javnosti bo delovanje občine uspešno. Transparentnost delovanja občine pomeni, da je omogočen nadzor javnosti nad njenim delovanjem. Občani bodo zaradi tega veliko bolj zaupljivi do predstavnikov občinske oblasti, saj ne nastane občutek, da se zadeve prikrivajo. Odprtost in javnost delovanja sta torej bistvena elementa, na katerih mora temeljiti nadaljnji razvoj lokalne samouprave. S sprejetjem ZDIJZ je bil narejen velik korak k transparentnosti samega delovanja občin.

Po drugi svetovni vojni je bil v Jugoslaviji vzpostavljen koncept občine kot komune – komunalni sistem. Občina (komuna) je bila temeljna družbenopolitična skupnost in je imela kot taka pomembne funkcije na političnem, družbenem in gospodarskem področju. Pogosto se poudarja njena dvojna vloga, saj je bila koncipirana kot oblastna in samoupravna skupnost. Razmerje med nalogami države in komune je bilo 80 % proti 20 % v korist izvajanja državnih nalog. Vse do leta 1994 se je število občin gibalo med 60–65, povprečna slovenska občina pa je imela čez 30.000 prebivalcev in merila okrog 300 km<sup>2</sup>. Občina je v načelu imela enako strukturo organov kot republika in celo skupščina občine je bila oblikovana po enakih izhodiščih. Po osamosvojitvi je bila uvedba lokalne samouprave ena izmed najpomembnejših in najzahtevnejših nalog v novi državi, saj je šlo pri tem za korenito spremembo ureditve v smeri lokalne samouprave evropskega tipa. Osnovo za to so seveda pomenile ustavne določbe, ki so postavile ostro ločnico med državno oblastjo in lokalno samoupravo in nejasno opredelile položaj širših enot lokalne samouprave, kar je bil razlog za številne zaplete ob uvedbi lokalne samouprave. Dodati pa je treba še neenoten koncept zakonske ureditve lokalne samouprave in nenehno spreminjanje zakonodaje ter pomanjkanje soglasja Zakona o lokalni samoupravi, ki je bil vložen v zakonodajno proceduro v maju 1992, sprejet pa 21. decembra 1993 (Ur. l. RS, št. 72/93, v nadaljevanju: ZLS). S tem, ko je bil sočasno sprejet Zakon o lokalnih volitvah (Ur. l. RS, št. 72/93, v nadaljevanju: ZLV), nekoliko kasneje pa še Zakon o referendumu za ustanovitev občin (Ur. l. RS, št. 75/93), je bila sprejeta potrebna zakonodaja za začetek uveljavljanja novega sistema lokalne samouprave (po Kovač in Virant, 2011, str. 81–85).

Državni zbor je odločil, da bodo referendumski izvedeni na 340 referendumskih območjih, a so bili izidi takšni, da jih v celoti sploh ni bilo mogoče upoštevati. Zato je Državni zbor z Zakonom o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij (Ur. l. RS, št. 60/94, v nadaljevanju: ZU ODN O) ustanovil 147 občin (od tega 11 mestnih). V letu 1996 je bil nato sprejet Zakon o postopku za ustanovitev občin ter za določitev njihovih območij (Ur. l. RS, št. 44/96), ki je odprl široke možnosti (predlog za ustanovitev nove občine je lahko vložila vsaka krajevna skupnost) in dejansko spodbudil aktivnosti za ustanovitev novih občin (ta zakon je prenehal veljati avgusta 2005). Dokaj podrobno je urejal postopek za ustanovitev občin, ki je imel tri glavne faze: predhodni postopek (postopek o predlogih in

izvedba referendumu), zakonodajni postopek in postopek konstituiranja občin. V letu 1993 je bilo ustanovljenih 147 občin, v letih 1997 in 1998 je bilo ustanovljenih 45 občin, 1 občina je nastala leta 2002, leta 2006 je bilo ustanovljenih 17 občin, v začetku leta 2011 pa še 1 občina. Od oktobra 1994 do avgusta 2005 je veljalo, da mora imeti občina najmanj 5.000 prebivalcev; avgusta 2005 je bilo dodano, da občina ne sme imeti manj kot 2.000 prebivalcev; avgusta 2010 je bila izjema, da lahko ima občina manj kot 5.000 prebivalcev, črtana. Tako je v Sloveniji zdaj 211 občin, od katerih jih ima 24 manj kot 2.000 prebivalcev, 88 med 2.000 in 5.000 prebivalci, 47 od 5.000 do 10.000 prebivalcev, 43 med 10.000 in 30.000 prebivalci, 9 občin pa ima več kot 30.000 prebivalcev (med temi dve – Maribor in Ljubljana – več kot 100.000 prebivalcev). V teoriji in praksi se pogosto zastavlja vprašanje, ali so občine v Sloveniji dejansko sposobne izvajati vse izvirne naloge. Pri tem kaže opozoriti, da se občine in druge lokalne skupnosti niso oblikovale na podlagi meril racionalnosti, po katerih bi se vnaprej presodilo, ali bodo sposobne za opravljanje svojih nalog. »Današnje občine so večinoma rezultat zgodovinskega razvoja, tradicije, političnih kompromisov, geografskih in drugih dejavnikov, ki ne temeljijo na merilih racionalnosti glede na naloge in potrebe, ki jih morajo opravljati oziroma zadovoljevati« (po Kovač in Virant, 2011, str. 86–88).

### **3.2 OBVEZNOSTI OBČIN PO ZDIJZ**

V prejšnji točki je bilo govora o pomenu transparentnosti delovanja občin. Sedaj pa si pogledjmo, kakšna je vloga ZDIJZ pri zagotavljanju transparentnosti delovanja občin. To najlažje razberemo iz zakonskih obveznosti za zavezance in iz pravic za upravičence, ki izhajajo iz ZDIJZ. Ob uveljavitvi ZDIJZ sta Brezovnik in Lesjak v članku z naslovom Obveznosti občin po zakonu o dostopu do informacij javnega značaja, ki je bil objavljen v reviji Lex localis – reviji za lokalno samoupravo, razdelila obveznosti v tri postavke (2003, str. 178–179):

1. Vzpostavitev ustreznih postopkov in izdelava aktov:
  - občina je dolžna določiti eno ali več uradnih oseb, pristojnih za posredovanje IJZ,
  - občina mora po tem, ko dobi zahtevo za dostop do določene informacije, s to zahtevo postopati po določilih splošnega upravnega postopka,
  - občina mora v z zakonom določenih primerih bodisi zavrniti dostop do zahtevane informacije ali pa omogočiti delni dostop do zahtevane informacije,
  - o tem, ali bo občina omogočila dostop do IJZ ali ne, mora izdati pisno upravno odločbo,
  - občina mora na primeren način objaviti stroškovnik (uradno glasilo, svetovni splet, oglasna deska idr.) ter ga dati na vpogled vsakemu prosilcu,
  - omenjeni stroškovnik predpiše vlada in na njegovi podlagi občina zaračunava materialne stroške za posredovanje informacij javnega značaja.

## 2. Izdelava KIJZ in poročil

- občina je dolžna redno vzdrževati in na primeren način javno objavljati (uradno glasilo občine, svetovni splet) ter dati na vpogled prosilcu po vsebinskih sklopih urejen KIJZ, s katerim razpolaga,
- občina je dolžna pripraviti letno poročilo o izvajanju zakona in ga predložiti vladi do vsakega 31. januarja za preteklo leto.

## 3. Posredovanje informacij v svetovni splet

- občina je dolžna posredovati v svetovni splet različne IJZ (prečiščena besedila predpisov, ki se nanašajo na delovno področje občine, predloge predpisov, vse objave in razpisno dokumentacijo v skladu s predpisi, ki urejajo javna naročila in druge informacije javnega značaja).

Vprašanje, ki se nam postavi ob branju obveznosti, je, kakšen je odnos občinskih organov do dodatnih obveznosti, ki jim jih je naložil ZDIJZ in ali jih tudi v praksi izvršujejo. Skozi analizo obravnavane tematike tega diplomskega dela se je izkazalo, da je področje precej problematično. Izpostavim lahko predvsem problematiko velikega števila občin, kar ima za posledico, da številne majhne občine niso samozadostne in da svojim občanom le s težavo zagotavljajo vse predpisano. To lahko razumemo kot kritiko zgrešene pretekle politike na področju lokalne samouprave. Kot drugo pa lahko izpostavim nepoznavanje pozitivnega pomena ZDIJZ in ignoriranje v zakonu postavljenih zahtev s strani občin. Če želimo, da se bo zakon dejansko izvajal v praksi, mora biti zagotovljen ustrezen nadzor. Slednjega na področju KIJZ izvaja Inšpektorat za javno upravo in informacijski pooblaščenec kot pritožbeni organ.

## **4 POGlavITNI NADZORNI ORGANI NA PODROČJU IJZ**

Poglavitna nadzorna organa na področju IJZ sta IJU in IP. Zakonodaja glede delitve pristojnosti med njima ni povsem jasna, zato se lahko zgodi, da se delo IJU in IP v posameznih primerih prekriva, večje problematike na tem področju pa ni zaslediti. Kristina Kotnik Šumah, namestnica pooblaščenke, je v zvezi s tem v odgovoru na moje vprašanje z dne 18. 7. 2011 zapisala: »Po našem mnenju se pristojnosti informacijskega pooblaščenca in Inšpektorata RS za javno upravo ne prekrivajo, tudi v praksi še ni bilo konkretnega primera, da bi prišlo do vprašanja oz. spora glede pristojnosti. Je pa res, da zakonodaja mogoče ni povsem jasna glede delitve pristojnosti.

Tretji odstavek 32. člena Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (dalje ZDIJZ) določa, da je za splošen inšpekcijski nadzor nad izvajanjem tega zakona pooblaščen ministrstvo (oz. ker je bil kasneje ustanovljen inšpektorat za javno upravo, je to sedaj ta inšpektorat), informacijski pooblaščenec pa je po četrtem odstavku 32. člena v okviru konkretnega pritožbenega postopka pristojen za nadzor nad izvajanjem ZDIJZ.

Glede na naravo posameznih kršitev v praksi določbo tretjega in četrtega odstavka 39. člena ZDIJZ izvaja Inšpektorat za javno upravo, določbo prvega in drugega odstavka 39. člena pa informacijski pooblaščenec. Podobne pristojnosti, kot izhajajo iz navedenih dveh odstavkov, ima pooblaščenec tudi v Zakonu o Informacijskem pooblaščenču.«

V Zakonu o informacijskem pooblaščenču (Ur. l. RS, št. 113/2005, v nadaljevanju: ZInfP) je glede pristojnosti najpomembnejši 10. člen v povezavi s 15. členom.

### **4.1 INŠPEKTORAT ZA JAVNO UPRAVO**

Inšpekcijski nadzor zagotavlja nadzor nad izvrševanjem predpisov in nudi povratne informacije o upravi. Izvajajo ga inšpekcijske službe kot del izvršilnih nalog državne uprave. Narava inšpekcijskega dela je prisilna in zagotavlja spoštovanje predpisov, varovanje priznanih pravic in koristi posameznikov, pozabiti pa ne smemo na preventivno funkcijo. Zakon, ki ureja osnovna pravila za vse inšpekcije, če ni s področno zakonodajo (s specialnimi predpisi) drugače določeno, je Zakon o inšpekcijskem nadzoru (v nadaljevanju ZIN-UPB1, prečiščeno besedilo Ur. l. RS, 43/2007.). Je osnovna zakonska materija za delo katere koli inšpekcije, ki se uporablja subsidiarno. Po 2. členu ZIN je inšpekcijski nadzor opredeljen kot »nadzor nad izvajanjem oziroma spoštovanjem zakonov in drugih predpisov, ki ga izvršujejo inšpektorji kot uradne osebe s posebnimi pooblastili in odgovornostmi«.

»Za upravno inšpekcijo, proračunsko inšpekcijo, obrambno inšpekcijo in druge oblike notranjega upravnega nadzora nad poslovanjem državnih organov in organov lokalnih skupnosti se ZIN uporablja samo v omejenem obsegu. Zanje ne veljajo določbe o organizaciji, vodenju in pristojnostih glavnega inšpektorja, nekatere določbe o pooblastilih

inšpektorja, določbe o postopku inšpekcijskega nadzora, ukrepih inšpektorjev, odškodninski odgovornosti inšpektorjev in kazenske določbe (uporabljajo se samo 1.–7., 11.–18., prvi odstavek 19. ter prvi in tretji odstavek 20. člena ZIN)« (Bizjak, 2010, str. 5).

Pri inšpekcijskem nadzoru je treba upoštevati vsa načela po ZUP in še štiri dodatna načela (Jerovšek in Kovač, 2007, str. 160–162):

- načelo samostojnosti (samostojno ugotavljanje kršitve pravnih predpisov in samostojno odredijo ustrezne inšpekcijske ukrepe),
- načelo varstva javnega interesa in varstva zasebnih interesov (preventivni ukrepi in ukrepi za varovanje pravic drugih oseb),
- načelo javnosti (neposredni stik med inšpekcijo in interesom javnosti ter preventivna vloga),
- načelo sorazmernosti (poseganje le v obsegu, ki je nujen za zagotovitev učinkovitega inšpekcijskega nadzora in od ukrepov morajo izreči tistega, ki je za zavezanca ugodnejši).

Inšpekcijske službe so del izvršilne veje oblasti in spadajo v krog državne uprave. »Naloge (inšpekcijskega) nadzora se načeloma ne prenašajo iz državne uprave v širši javni sektor oziroma javno upravo, vendar pa to kot izjemo izrecno dopušča tako Ustava RS kot tudi novela ZIN, ko pravi, da se lahko inšpekcija organizira tudi v drugem organu, če tako določa zakon ali uredba (npr. Informacijski pooblaščenec, Agencija za pošto in elektronske komunikacije)« (Bizjak, 2010, str. 9).

Inšpektorat za javno upravo je edini organ v sestavi Ministrstva za javno upravo (v nadaljevanju: MJU). Zagotovljena mu je finančna, kadrovska in strokovna avtonomija. Ustanovljen je bil leta 2009 z Uredbo o organih v sestavi ministrstev (Uradni list RS, št. 63/2009). V Inšpektoratu sta združeni dve inšpekcijski službi, Upravna inšpekcija in Inšpekcija za sistem javnih uslužbencev, ki sta pred združitvijo delovali kot samostojni inšpekcijski službi v okviru Ministrstva za javno upravo. Inšpektorat izvaja naloge inšpekcijskega nadzora nad izvajanjem (MJU, 2011):

- predpisov in splošnih aktov s področja delovnih razmerij javnih uslužbencev,
- zakona, ki ureja splošni upravni postopek, in drugih zakonov, ki urejajo upravne postopke,
- uredbe, ki ureja upravno poslovanje, in
- zakona, ki ureja dostop do informacij javnega značaja.

Inšpektorat opravlja naloge, ki se nanašajo na (MJU, 2011):

- načrtovanje in usklajevanje inšpekcijskega nadzora,
- oblikovanje sistemskih rešitev, sodelovanje pri pripravi zakonodaje in drugih najzahtevnejših gradiv s področja inšpekcijskega nadzora,

- izvajanje strokovno-organizacijskih nalog ter vodenje evidenc na področju inšpekcijskega nadzora,
- vodenje upravnih in prekrškovnih postopkov na področju inšpekcijskega nadzora,
- vlaganje kazenskih ovadb za kazniva dejanja na področju inšpekcijskega nadzora,
- koordinacija med inšpekcijskimi službami in drugimi državnimi organi v zadevah, katerih nosilec je inšpektorat,
- izvajanje notranje kontrole pravočasnosti in pravilnosti vodenja inšpekcijskih postopkov,
- reševanje pripomb na delo inšpektorjev, vodenje evidenc o pritožbah in odnosu do strank ter predlaganje uvedbe disciplinskega postopka.

Inšpektorat na področju upravnih postopkov in informacij javnega značaja nadzira izvajanje: Zakona o splošnem upravnem postopku (uradno prečiščeno besedilo, Ur. l. RS, št. 24/2006, Ur. l. RS, št. 47/2009 Odl. US: U-I-54/06-32 (48/2009 popr.), v nadaljevanju: ZUP) in drugih zakonov, ki urejajo upravne postopke; Uredbe o upravnem poslovanju in Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (MJU, 2011).

Inšpektorat nadzira izvajanje Zakona o javnih uslužbencih, pri tem pa zlasti (MJU, 2011):

- skladnost aktov o sistemizaciji z zakonom in podzakonskimi predpisi;
- skladnost splošnih aktov s področja sistema javnih uslužbencev z zakonom in podzakonskimi predpisi; zakonitost in pravilnost posredovanja podatkov v centralno kadrovske evidenco in vodenja zbirke dokumentov v zvezi s kadrovske evidenco; vodenje postopkov reorganizacije;
- zakonitost pogodb o zaposlitvi; vodenje natečajnih postopkov;
- skladnost zaposlovanja s kadrovskim načrtom in siceršnje pravno pravilnost zaposlovanja;
- zakonitost aktov o imenovanju v naziv ali na položaj;
- vodenje postopkov ocenjevanja delovnih in strokovnih kakovosti in postopkov napredovanja ter premestitev; pravočasnost in pravilnost izdajanja posamičnih aktov;
- vodenje postopkov ugotavljanja nesposobnosti javnih uslužbencev za opravljanje dela;
- izvajanje programov izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja.

V 18. členu ZIN je zapisano, da je inšpektor oseba, ki samostojno opravlja naloge inšpekcijskega nadzora, vodi upravni postopek ter izdaja odločbe in sklepe v upravnem postopku. Za inšpektorja je lahko imenovana oseba, ki ima (12. člen ZIN):

- predpisano izobrazbo v skladu z zakonom, ki ureja sistem javnih uslužbencev,
- ustrezne delovne izkušnje, določene s predpisi, ki urejajo notranjo organizacijo in sistemizacijo v organih državne uprave, in
- strokovni izpit za inšpektorja.

Izjemoma se za inšpektorja ob sklenitvi delovnega razmerja lahko imenuje oseba, ki nima strokovnega izpita za inšpektorja, vendar mora ta izpit opraviti najkasneje v enem letu od dneva imenovanja za inšpektorja. Inšpektor, ki nima strokovnega izpita za inšpektorja, lahko opravlja posamezna strokovna dejanja (kot na primer: priprava analiz, informacij itd.) na področju inšpekcijskega nadzora. Inšpektor se mora stalno usposablјati za opravljanje svojih nalog v skladu s programom, ki ga predpiše predstojnik.

Inšpekcijski nadzor je lahko:

- redni (načrtovan),
- izredni (nenačrtovan),
- nenajavljen,
- predhodno najavljen (preventivna funkcija).

»Inšpektor vodi inšpekcijski postopek po določbah ZUP. ZIN vsebuje nekatere posebne postopkovne določbe za opravljanje nalog, ki prilagajajo institute upravnega postopka inšpekcijskemu nadzoru« (Bizjak, 2010, str. 9).

Inšpekcijski postopek se uvede vedno le po uradni dolžnosti. Lahko se začne na podlagi lastnih opazanj, po načrtu rednih nadzorov ali pa na podlagi prijav. Za začetek postopka se šteje dan, ko je inšpektor naredil prvo procesno dejanje. Obravnavati mora tudi anonimne prijave. Inšpektorji vodijo skrajšane postopke, ki pridejo v poštev pri nujnih ukrepih v javnem interesu, in posebne ugotovitvene postopke (ogled, zaslišanje prič, obravnava ...) – običajen postopek po ZIN. Inšpektorji uporabljajo vsa dokazna sredstva po ZUP (priče, listine, ogled, izvedenci, izjava stranke). ZIN določa, da ima inšpektor pravico in dolžnost izvajati pooblastila, ki so določena v 19. in naslednjih členih (pregled prostorov, pregled listin, zaslišati stranke in priče, ugotavljati istovetnost oseb, pridobivati in uporabljati osebne podatke, vzame vzorce, lahko fotografira, zaseže predmete in ima še dodatna pooblastila po področni zakonodaji). Svoja pooblastila izkazuje s službeno izkaznico in značko. V ugotovitvenem postopku pred izdajo odločbe lahko po pooblastilu glavnega inšpektorja posamezna dejanja opravljajo tudi druge uradne osebe, ki niso inšpektorji so pa zaposlene na inšpektoratu. Posamezna strokovna dela v zvezi z ugotavljanjem dejanskega stanja lahko opravljajo specializirane organizacije, zavodi in posamezniki, vendar ne, če je to v nasprotju z javnim interesom. Zavezanec, zoper katerega teče inšpekcijski postopek, ima naslednje pravice: pravico do prisostvovanja pri opravljanju inšpekcijskega nadzora lahko oz. mora dati pisno pojasnilo oz. izjavo v zvezi s predmetom nadzora, če zavezanec ni prisoten, ima pravico do prejema zapisnika in možnost pisne ali ustne izjave o ugotovljenih nepravilnostih. Po zaključenem ugotovitvenem in dokaznem postopku inšpektor ukrepa. Pri stroških inšpekcijskega postopka velja načelo uspeha v postopku. Inšpektor lahko odredi preventivne; redne, splošne ali kurativne; posebne ukrepe, ali ukrepe za varovanje pravic drugih oseb. Pri določitvi ukrepa mora upoštevati načelo sorazmernosti. Inšpektor lahko odredi tudi samo opozorilo ali kakšen drug preventivni ukrep. V ti dve skupini spada ustno opozorilo (po Jerovšek in Kovač, 2007, str. 167–175).

Redni ukrepi po 32. členu ZIN so (Bizjak, 2010, str. 27):

- odreditev ukrepov za odpravo nepravilnosti in pomanjkljivosti v roku, ki ga inšpektor sam določi,
- inšpektor izvede postopke v skladu z Zakonom o prekrških,
- naznani kaznivo dejanje ali poda kazensko ovadbo za kaznivo dejanje, ki se preganja po uradni dolžnosti,
- pristojnemu organu predlaga sprejem ukrepov,
- odredi druge ukrepe in opravi dejanja, za katere je pooblaščen z zakonom ali drugim predpisom.

Upravni postopek inšpekcijskega nadzora se zaključi na tri možne načine (Jerovšek in Kovač, 2007, str. 174):

- z odločbo, če so ugotovljene nepravilnosti,
- s sklepom o ustavitvi postopka,
- z zapisnikom o nadzoru.

Pri IJU oz. upravni inšpekciji so določene posebnosti, ki so zapisane v noveli ZUP-E (Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP-E) Ur. l. RS, št. 126/2007, s spremembami: Ur. l. RS, št. 47/2009 Odl. US: U-I-54/06-32 (48/2009 popr., v nadaljevanju ZUP-E), in sicer v 40. členu, kjer je v tretjem odstavku urejen način in zaključek nadzora nad izvajanjem postopkovnih predpisov, v novi, četrti odstavek pa so prenesena pooblastila pristojnega ministra za predlaganje ukrepov za odpravo ugotovljenih pomanjkljivosti:

»(3) Nadzor iz prvega odstavka tega člena se izvaja na podlagi posredovanih dokumentov organov ali z izvajanjem nadzora neposredno pri organu. V primeru ugotovljenih nepravilnosti pri izvajanju nadzora pri organu inšpektor o tem izda zapisnik, v katerem lahko predlaga predstojniku, da v določenem roku izvede ukrepe oziroma odpravi ugotovljene nepravilnosti. Zoper zapisnik je dovoljen ugovor ministru, pristojnemu za upravo. O ugovoru se odloči s sklepom, zoper katerega ni dopusten upravni spor. Kadar pri nadzoru ni ugotovljenih nepravilnosti, inšpektor postopek zaključi z odgovorom stranki oziroma uradnim zaznamkom, če gre za anonimne prijave.

(4) Minister, pristojen za upravo, lahko predlaga predstojniku ali pristojnemu ministru ustrezne ukrepe za odpravo ugotovljenih pomanjkljivosti. Če pomanjkljivosti na ta način niso odpravljene ali jih ni mogoče odpraviti, lahko sprejem ukrepov predlaga tudi vladi.«

Tako kot večina ostalih inšpekcijskih služb se tudi IJU bori s »kadrovsko podhranjenostjo« in posledično s preobremenjenostjo inšpektorjev. Na področju upravnih postopkov in informacij javnega značaja ima IJU samo tri zaposlene, kar je občutno premalo za dodeljeni obseg dela in izvajanje učinkovitega nadzora. Tako z obstoječo kadrovsko zasedbo ni več mogoče zagotavljati inšpekcijskega nadzora na vseh področjih, podaljšuje



pa se tudi čas obravnave zadev. Obseg zadolžitve se nenehno povečuje, saj se povečuje število prijav, večja se obseg novih predpisov, veliko je sprememb zakonodaje, na podlagi katerih inšpektorji opravljajo svoje delo, predpisi so premalo dorečeni, pomanjkljivi in neusklajeni, dodatno pa so obremenjeni tudi s številnimi administrativnimi opravili (pisanje poročil, priprava analiz ...), število zaposlenih pa ostaja enako oz. se v nekaterih inšpekcijskih službah tudi zmanjšuje. Neupravičeno pa so izpostavljeni tudi medijskemu linču in stereotipu, da inšpekcije nikoli niso za nič pristojne in nič ne delajo, kljub temu da so rezultati njihovega dela dobri. Inšpekcijske službe se ne držijo Sklepa Vlade RS o kadrovskega popolnjenju inšpekcijskih mest, saj se je število inšpektorjev glede na predhodno leto celo zmanjšalo. Ministrstva bi bilo treba zmanjševati v upravnem delu in ne obratno. Kljub temu da je zaposlovanje novega kadra dopustno, je dodatna težava ta, da se kandidati ne prijavljajo na razpise, saj je delo odgovorno, zahtevno prejeta plačila pa ni temu ustrezno. Po drugi strani pa se opaža odliv že usposobljenih kadrov na delovna mesta, kjer so jim zagotovljene višje plače in boljše delovne razmere. Na voljo ni zadosti finančnih sredstev in možnosti za nagrajevanje dobrega, učinkovitega dela. Problematične so tudi sodniške odločitve, ki se strinjajo z odločitvijo inšpektorja, a izrečejo le opomin.

Večina inšpekcij v Sloveniji deluje v obliki inšpektoratov, ki imajo status organa v sestavi ministrstva. Vodi jih glavni inšpektor. Znotraj inšpektorata se lahko glede na upravno področje oblikujejo ustrezne notranje organizacijske enote. Posebni zakon ali uredba, lahko določi, da inšpekcija deluje znotraj organa v sestavi, ki ni inšpektorat. Ločimo pa tudi druge organizacijske oblike državnih organov oziroma subjektov javnega sektorja, v katerih se izvaja inšpekcijski nadzor.

Med inšpekcijske službe na državnem nivoju ne uvrščamo:

- Javne agencija RS za zdravila in medicinske pripomočke – JAZMP (sedežni)

V Zakonu o zdravilih (ZZdr-1, Ur. l. RS, št. 31/06, s spremembami Ur. l. RS, št. 45/2008) so inšpektorji navedeni kot »strokovni nadzorniki« s pooblastili in ukrepi inšpektorjev. Strokovnega nadzora pa ne moremo enačiti z inšpekcijskim nadzorom, zato JAZMP ne uvrščamo med inšpekcijske službe.

- nadzora po Zakonu o zunanjih zadevah

V Zakonu o zunanjih zadevah (uradno prečiščeno besedilo ZZZ-1-UPB1, Ur. l. RS, št. 113/03) je določena pravna podlaga za izvedbo notranjega nadzora delovanja veleposlaništev in konzulatov RS v tujini, vendar pri tem ne gre za inšpekcijski nadzor, saj ga ne izvaja inšpektor kot uradna oseba s posebnimi pooblastili in odgovornostmi in se ne uporablja določb ZIN (po Bizjak, 2010, str. 13).

**Tabela 1: Pregled organiziranosti inšpekcijskih služb v RS na državnem nivoju**

<b>Organ v sestavi ministrstva (glavni inšpektor)</b>	<b>Organ v sestavi ministrstva, ki ni inšpektorat (direktor)</b>
<b>Tržni inšpektorat RS – TIRS (območne enote)</b>	<b>Davčna uprava RS – DURS (davčni uradi)</b>
<b>Inšpektorat RS za delo – IRSD (območne enote):</b>	<b>Carinska uprava RS – CURS (carinski uradi)</b>
a. inšpekcija nadzora delovnih razmerij	<b>Veterinarska uprava RS – VURS (območni uradi)</b>
b. inšpekcija nadzora varnosti in zdravja pri delu	<b>Urad RS za kemikalije – UK (sedežni)</b>
c. socialna inšpekcija	<b>Uprava RS za varstvo pred sevanji – URSYS (sedežni)</b>
<b>Inšpektorat za okolje in prostor – IRSOP (območne enote):</b>	<b>Uprava RS za jedrsko varnost – URSJV (sedežni)</b>
a. inšpekcija za prostor	<b>Urad za meroslovje RS – MIRS (sedežni)</b>
b. inšpekcija za okolje in naravo	<b>Urad RS za varstvo pred sevanji - URSYS (sedežni)</b>
c. stanovanijska inšpekcija	<b>Uprava Republike Slovenije za pomorstvo - Pomorska inšpekcija (sedežni)</b>
<b>Inšpektorat RS za kmetijstvo, gozdarstvo in hrano – IRSKGH (območne enote):</b>	
a. fitosanitarna inšpekcija	
b. gozdarska inšpekcija	
c. inšpekcija za kontrolo živil	
d. inšpekcija za kontrolo kreme	
e. kmetijska inšpekcija	
f. lovška in ribiška inšpekcija	
g. vinarska inšpekcija	
<b>Zdravstveni inšpektorat RS – ZIRS (območne enote)</b>	<b>NOE ministrstva (predstojnik)</b>
<b>Inšpektorat RS za notranje zadeve – IRSNZ (sedežni)</b>	<b>Urad RS za nadzor proračuna, Sektor proračunske inšpekcije</b>
<b>Inšpektorat RS za energetiko in rudarstvo – IRSER (sedežni)</b>	<b>Urad za nadzor prirejanja iger na srečo</b>
<b>Inšpektorat za elektronske komunikacije, elektronsko podpisovanje in pošto – IRSEPP (sedežni)</b>	<b>Sektor letalske inšpekcije</b>
<b>Inšpektorat RS za kulturo in medije – IRSKM (sedežni)</b>	
<b>Inšpektorat RS za obrambo – IRSO (sedežni)</b>	
<b>Inšpektorat RS za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami – IRSVNDN (izpostave)</b>	
<b>Inšpektorat RS za šolstvo in šport – IRSŠŠ (sedežni)</b>	
<b>Prometni inšpektorat RS – PIRS (izpostave z vodji na sedežu):</b>	
a. inšpekcija za ceste	
b. inšpekcija za cestni promet	
c. inšpekcija za železniški promet, žičniške naprave in smučišča	
<b>Inšpektorat za javno upravo – IJU (sedežni)</b>	<b>Drugo (poslovodni organ, predstojnik)</b>
	<b>Javna agencija - Agencija za pošto in elektronske komunikacije RS (APEK)</b>
	<b>Državni organ - Informacijski pooblaščenec (IP)</b>

Vir: Bizjak (2010, str. 11).

## 4.2 INFORMACIJSKI POOBLAŠČENEC

Z združitvijo Inšpektorata za varstvo osebnih podatkov in pooblaščenca za dostop do informacij javnega značaja je v decembru 2005 nastal informacijski pooblaščenec kot neodvisno in nepristransko telo. S tem je bil izpolnjen eden glavnih pogojev Direktive 95/46 ES o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in prostem pretoku takih podatkov. Ta je zahtevala neodvisnost organa od vlade. Da bi zadostili temu pogoju, ZDIJZ določa, da ga na predlog predsednika RS imenuje državni zbor. Opredeljeno je, da ima status državnega funkcionarja, ki mu pripada zaradi poslanstva, ki mu je naloženo. Niso določeni posebni pogoji, ki bi jih kandidat moral izpolnjevati, razen tega, da mora biti državljan RS. Mandat IP traja pet let z možnostjo ponovnega imenovanja. Dodatna samostojnost organa je zagotovljena še s petim odstavkom 28. člena ZDIJZ, kjer je zapisano, da se sredstva za delo IP zagotovijo v proračunu RS, o čemer odloča Državni zbor na predlog IP. Poskrbljeno je tudi, da IP ne more biti razrešen iz političnih razlogov, kar lahko tudi uvrstimo kot dodatni element zagotavljanja samostojnosti. Notranja organizacija je urejena s poslovnikom, ki ga sprejme IP sam, z njim pa mora soglašati državni zbor. Pristojnosti IP določa Zakon o informacijskem pooblaščenca (ZInfP, Ur. l. RS, št. 113/2005, v nadaljevanju: s spremembami Ur. l. RS, št. 51/2007-ZUstS-A, 14/2010 Odl. US: U-I-303/08-9.). IP se ukvarja z dvema temeljnima človekovima pravicama, ki sta zapisani v URS, to sta: pravica do dostopa IJZ in pravica do varstva osebnih podatkov. V nadaljevanju se bom usmerila predvsem na pristojnosti IP na področju prve izmed naštetih pravic.

»ZDIJZ izrecno pooblašča IP za odločanje o pritožbi zoper odločbo, s katero je zavezanec zavrgel ali zavrnil zahtevo za dostop do IJZ. Za oblikovanje posebnega državnega organa, pristojnega za odločanje o pritožbi, se je zakonodajalec odločil zaradi potrebe po zagotovitvi hitrega, neodvisnega in enotnega odločanja o tovrstnih pritožbah. V primeru negativne odločbe o zahtevi za dostop do IJZ s strani IP pride v poštev samo upravni spor« (Pirc Musar, 2005, str. 221).

Na področju dostopa do IJZ ima IP pristojnosti pritožbenega organa. Pritožbeni postopek se vodi po določbah ZUP, IP je zanj pristojen: kadar je organ zahtevo za dostop zavrgel; kadar je organ izdal zavrnilno odločbo; kadar organ ni posredoval informacij v obliki, ki jo je zahteval prosilec in kadar je organ v molku. Za molk organa gre, če organ ni odločil v 20 delovnih dneh po vročitvi zahteve, in v primeru, če organ ni odločil niti po 50 delovnih dneh, potem ko je izdal sklep o izrednem podaljšanju roka (IP, 2011a).

»V ZDIJZ je urejeno tudi področje ponovne uporabe informacij javnega sektorja (angl. Public sector information), ki jo od nas zahteva Evropska unija z Direktivo 2003/98/EC. Informacijski pooblaščenec je pritožbeni organ tudi na področju ponovne uporabe informacij javnega sektorja. Zakon o dostopu do informacij javnega značaja poleg zgoraj zapisanih določa še pristojnost vodenja evidence vseh podeljenih izključnih pravic na področju ponovne uporabe informacij (člen 36a, 5. odstavek). Na področju dostopa do informacij javnega značaja ima Informacijski pooblaščenec tudi pristojnosti, ki mu jih

podeljuje Zakon o medijih (v nadaljevanju: Zmed). 45. člen ZMed določa, da predstavniki medijev – novinarji – pridobivajo informacije za medije. Ko se odgovor na vprašanje medija nahaja v nekem dokumentu, je pravna podlaga za pritožbo v ZDIJZ, kar pomeni, da je pritožbeni organ informacijski pooblaščenec« (IP, 2011a).

## **5 DOSEDANJE AKTIVNOSTI IJU NA PODROČJU KIJZ SLOVENSКИH OBČIN**

### **5.1 IZVAJANJE ZDIJZ GLEDE KIJZ V OBČINAH (2010)**

Inšpektorat za javno upravo je v letu 2010 v 210 občinah izvedel anketo o izvajanju ZDIJZ glede instituta kataloga informacij javnega značaja ter analiziral tako pridobljene podatke iz vprašalnikov. S tem je Inšpektorat za javno upravo želel preveriti spoštovanje določil ZDIJZ in Uredbe o posredovanju in ponovni uporabi informacij javnega značaja v občinah glede objave kataloga informacij javnega značaja. Na takšen način so želeli spodbuditi občine, da same pristopijo k odpravi nepravilnosti, ki jih ugotavljajo ob izpolnjevanju. Tako pridobljeni podatki so bili v pomoč inšpektorju pri odločitvi o izvedbi inšpekcijskega nadzora na podlagi tretjega odstavka 32. člena ZDIJZ. Cilj, ki se ga je zasledovalo, je, da bi imele vse občine v Sloveniji na spletu objavljen popoln in ažuren katalog informacij javnega značaja. Izpolnjen anketni obrazec je do 1. 2. 2011 kljub večkratnim pozivom poslalo zgolj 164 občin od 210, kar predstavlja 78 % vseh občin. Na podlagi prejetih vprašalnikov sta bili izdelani dve analizi z naslovom: Analiza anketnih vprašalnikov ZDIJZ, Občine in Občine 2.

Največ kršitev se je po rezultatih anketnih vprašalnikov nanašalo na neobjavo letnega poročila o izvajanju ZDIJZ, in sicer slednjega ni imelo 99 občin (60,37 %). 96 občin (58,54 %) je označilo, da nimajo objavljenega seznama najpogosteje zahtevanih IJZ, 95 občin (57,93 %) pa ni imelo objavljenega stroškovnika. Občine z označenim največjim številom kršitev so bile: Hodoš, Kobarid, Bloke, Hrpelje - Kozina, Rečica ob Savinji, Kozje, Zavrč, Sevnica in Straža.

Glede na analizo prejetih izpolnjenih anketnih vprašalnikov je bilo ugotovljeno veliko število kršitev določb ZDIJZ in Uredbe. Analiza je bila oblikovana v šest postavk, ki so navedene v nadaljevanju. Takšna razporeditev vsebine se v skoraj nespremenjeni obliki ponavlja skozi vse nadaljnje analize, saj je edino na takšen način mogoča primerjava, sama vsebina pa je tako razdeljena v smiselne zaokrožene sklope šestih postavk:

- Informacije javnega značaja

V to skupino so spadale kršitve 14. in 15. člena Uredbe, ki se nanašata na samo dostopnost KIJZ in prilagojenost spletnih strani za ljudi s posebnimi potrebami. V primeru, da ni zagotovljena nemotena dostopnost, to pomeni, da so kršena tudi vsa nadaljnja določila. Namen določil je zagotoviti ustrezno dostopnost do KIJZ.

- Katalog informacij javnega značaja

Postavka se nanaša na kršitev 8. člena ZDIJZ in 6. člena Uredbe, ki določata, da mora imeti organ na spletni strani objavljen KIJZ in da je slednjega mogoče natisniti na

uporabniku prijazen način. Kršitev pomeni neobstoj ustreznega KIIZ, ki bi moral biti objavljen na spletni strani organa.

- Uradna oseba

Ta postavka zajema kršitve 9. člena ZDIJZ in 2. in 11. člena Uredbe. V teh členih je določeno, da mora biti določena uradna oseba, ki je pristojna in odgovorna za posredovanje IJZ, ki mora biti na primeren način objavljena in navedeni morajo biti njeni kontaktni podatki. Neobjava uradne osebe otežuje pridobivanje IJZ in upravičenci ne vedo, kdo je zadolžen za posredovanje IJZ in posledično tudi odgovoren, kar ne sledi namenu samega ZDIJZ.

- Vsebina KIIZ

Gre za najobsežnejšo postavko, ki zajema: osnovne podatke o katalogu, splošne podatke o organu in IJZ, s katerimi organ razpolaga, opis načina dostopa do IJZ in seznam najpogosteje zahtevanih IJZ. Vse omenjeno je zajeto in razdelano v 10. in 36. členu ZDIJZ ter v zelo obsežnem 2. členu Uredbe. V tej postavki sta zajeti tudi podpostavki objava stroškovnika in prečiščenih besedil, ki sta se izkazali za izredno problematični. Namen ZDIJZ glede vsebine KIIZ je zajeti vse IJZ, s katerimi organ razpolaga, in o njihovem obstoju informirati upravičence ter jim v pregledni obliki ponuditi neposredni dostop do teh informacij.

- Vzdrževanje KIIZ

Vzdrževanje KIIZ je zajeto v 8. členu ZDIJZ in 5. členu Uredbe. Določeno je, da mora organ redno vzdrževati in dopolnjevati KIIZ najkasneje do konca tekočega meseca. V primeru, da KIIZ ni redno vzdrževan, je povsem nesmiseln in lahko upravičence zavaja, kar absolutno ni skladno z namenom KIIZ in Uredbe, ki govori o dostopu do ažurnih IJZ.

- Razno

V tej postavki je zajet 12. člen Uredbe, ki se nanaša na objavo letnega poročila o izvajanju ZDIJZ, in 4. člen KIIZ, ki se nanaša na objavo KIIZ v jeziku narodne skupnosti. Samo KIIZ, objavljen v jeziku narodne skupnosti, omogoča vsem upravičencem enakopraven in nediskriminatoren dostop do IJZ.

Po opravljeni analizi po navedenih postavkah je IJU sklenil, da si bo v prihodnje še posebej prizadeval, da bodo občine kot tudi organi državne uprave in drugi državni organi imeli na svetovnem spletu objavljen popoln in ažuren katalog IJZ. V ta namen je bilo sklenjeno, da bo IJU:

- pregledal KIIZ občin, pri katerih so v anketnem vprašalniku zasledili največ in najmanj kršitev določb ZDIJZ in Uredbe ter nekaj naključnih občin,

- ponovno pozval občine, ki niso izpolnile vprašalnika, da ga čim prej izpolnjenega vrnejo na IJU,
- da se v prihodnjem letu izvede vprašalnik glede izpolnjevanja določb ZDIJZ tudi v organih državne uprave in drugih državnih organih (MJU, 2010, str. 21).

## 5.2 IZREDNI NADZOR GLEDE KIJZ V OBČINAH (2011)

Zaradi dejstva, da 46 občin anketnega vprašalnika ni niti oddalo in sta opravljeni analizi vprašalnikov pokazali, da je stanje zaskrbljujoče, se je inšpektor odločil, da je potrebna izvedba inšpekcijskega nadzora. Opredeljen je bil vzorec inšpekcijskega nadzora, ki je zajemal 164 občin, in to tistih, ki so oddale izpolnjen anketni vprašalnik. 46 občin, ki niso oddale vprašalnika, pa ni bilo obravnavanih, saj primerjava ni bila mogoča. Pregled je potekal od 2. 2. 2011 do 10. 2. 2011. Občine, ki so bile zajete, so predstavljene v tabeli 2.

**Tabela 2: Občine, zajete v izrednem nadzoru glede KIJZ v občinah (2011)**

Mestna občina Celje	Občina Nazarje	Mestna občina Murska Sobota	Občina Juršinci
Mestna občina Koper	Občina Ruše	Občina Cerkljenjak	Občina Majšperk
Mestna občina Ljubljana	Občina Velike Lašče	Občina Dobrna	Občina Moravske Toplice
Občina Beltinci	Občina Metlika	Občina Zavrč	Občina Gornji Petrovci
Občina Bloke	Občina Miren - Kostanjevica	Občina Žalec	Občina Hajdina
Občina Bohinj	Občina Mirna Peč	Občina Žetale	Občina Hoče - Slivnica
Občina Brda	Občina Mokronog	Mestna občina Maribor	Občina Hodoš
Občina Brežice	Občina Trebelno	Mestna občina Kranj	Občina Horjul
Občina Grad	Mestna občina Nova Gorica	Mestna občina Ptuj	Občina Kamnik
Občina Grosuplje	Mestna občina Novo mesto	Mestna občina Velenje	Občina Kanal ob Soči
Občina Hrastnik	Občina Odranci	Občina Apače	Občina Kidričevo
Občina Hrpelje Kozina	Občina Piran	Občina Benedikt	Občina Kostanjevica na Krki
Občina Ivančna Gorica	Občina Podčetrtek	Občina Bled	Občina Kozje
Občina Izola	Občina Podvelka	Občina Bovec	Občina Kuzma
Občina Jesenice	Občina Puconci	Občina Braslovče	Občina Lendava
Občina Kobarid	Občina Radeče	Občina Brezovica	Občina Log - Dragomer
Občina Kobilje	Občina Radlje ob Dravi	Občina Cerklje na Gorenjskem	Občina Logatec
Občina Komen	Občina Radovljica	Občina Cerknica	Občina Loški Potok
Občina Komenda	Občina Ravne na Koroškem	Občina Cerklje	Občina Luče
Občina Kranjska Gora	Občina Sevnica	Občina Cirkulane	Občina Makole
Občina Krško	Mestna občina Slovenj Gradec	Občina Črenšovci	Občina Medvode
Občina Kungota	Občina Šmarješke Toplice	Občina Črnomelj	Občina Mežica

Občina Laško	Občina Trebnje	Občina Divača	Občina Miklavž na Dravskem polju
Občina Litija	Občina Trzič	Občina Dobje	Občina Moravče
Občina Ljubno	Občina Videm	Občina Dobrova - Polhov Gradec	Občina Mozirje
Občina Ljutomer	Občina Vitanje	Občina Dolenjske Toplice	Občina Muta
Občina Loška dolina	Občina Vuzenica	Občina Gornja Radgona	Občina Naklo
Občina Mengeš	Občina Zagorje ob Savi	Občina Gornji Grad	Občina Oplotnica
Občina Osilnica	Občina Ribnica	Občina Straža	Občina Šentjur
Občina Pivka	Občina Ribnica na Pohorju	Občina Sv. Jurij v Slov. goricah	Občina Sv. Trojica v Slov. goricah
Občina Poljčane	Občina Rogašovci	Občina Šenčur	Občina Škocjan
Občina Polzela	Občina Rogatec	Občina Škofja Loka	Občina Šmarje pri Jelšah
Občina Prebold	Občina Selnica ob Dravi	Občina Sv. Tomaž	Občina Sv. Andraž v Slov. goricah
Občina Radenci	Občina Sodražica	Občina Tabor	Občina Trbovlje
Občina Preddvor	Občina Semič	Občina Šoštanj	Občina Štore
Občina Prevalje	Občina Slovenske Konjice	Občina Šempeter - Vrtojba	Občina Sv. Jurij ob Ščavnici
Občina Rače - Fram	Občina Slov. Bistrica	Občina Šmartno pri Litiji	Občina Tolmin
Občina Rečica ob Savinji	Občina Središče ob Dravi	Občina Tišina	Občina Trnovska vas
Občina Renče-Vogrsko	Občina Starše	Občina Trzin	Občina Vipava
Občina Solčava	Občina Razkrižje	Občina Šalovci	Občina Žirovnica
Občina Vojnik	Občina Vransko	Občina Vrhnika	Občina Železniki

Vir: lasten

Ugotovljeno je bilo, da so anketni vprašalniki in na njihovi podlagi pridobljeni rezultati dobri za prikaz nekega splošnega stanja KIJZ v 210 slovenskih občinah. Za natančnejšo sliko pa je vsekakor potreben pregled. V obravnavanem primeru se je pregled izvajal v 164 občinah. Vsi podatki, pridobljeni iz anketnih vprašalnikov, so kazali na veliko število kršitev na področju instituta KIJZ, in pregled je pokazal, da je realna slika v večini primerov še slabša, zato so potrebni nadaljnji ukrepi IJU, da se bo doseglo izboljšanje stanja in bo KIJZ dejansko pomenil prednost za zavezani organ in korist za iskalca IJZ. Anketni vprašalniki, posredovani s strani IJU, niso pripomogli k izboljšanju stanja glede instituta KIJZ in torej niso primerna oblika nadzora, so zgolj informativni pokazatelj splošnega stanja.



**Tabela 3: Najpogostejše kršitve po pregledu**

<b>Najpogostejše kršitve</b>	<b>Št. občin (%)</b>
Ni bilo objavljeno letno poročilo o izvajanju ZDIJZ	140 občin (85,37 %)
Ni bil objavljen seznam najpogosteje zahtevanih IJZ	122 občin (74,39 %)
Ni bil objavljen stroškovnik	103 občine (62,80 %)
Ni bilo objavljenih prečiščenih besedil	112 občin (68,29 %)

Vir: lasten

10 občin pa ni imelo objavljenega niti KIJZ oz. je bil ta povsem neustrezen: Komen, Kungota, Bovec, Brezovica, Dobje, Kozje, Prebold, Straža, Škocjan in Vojnik. Stanje po pregledu v primerjavi s stanjem po anketah je bilo predstavljeno v problemski nalogi z naslovom Učinkovita izvedba nadzorov po ZDIJZ v občinah na podlagi vnaprej izvedenega vprašalnika ter analiza učinkov nadzora, na podlagi katere je bila izoblikovana analiza, ki je objavljena na spletnih straneh IJU. V problemski nalogi je bilo predlagano, se da zaradi velikega števila kršitev IJU opravi nadzor v vseh 210 občinah, na podlagi katerega se sestavi zapisnik, v katerem bodo občine opozorjene na kršitve in pozvane na njihovo odpravo. Predpostavljalo se je, da stanje glede KIJZ v 46 občinah, ki niso bile zajete v tej problemski nalogi, ni nič boljše od ugotovljenega na podlagi te problemske naloge, saj te občine niso oddale niti anketnega vprašalnika glede KIJZ. Po tem nadzoru naj bi se nadaljnji nadzor letno izvajal vzorčno na manjšem številu občin (npr. 21), toliko, da se redno spremlja stanje KIJZ in se v večjem obsegu izvede le, če je stanje v vzorčnih občinah problematično. Zapisnik naj bo sestavljen tako, da ga bo mogoče z minimalnimi spremembami uporabiti tudi za nadaljnje aktivnosti IJU glede instituta KIJZ, za ostale zavezanke po ZDIJZ. V vmesnem času so se že opravili predlagani nadzori v vseh 210 slovenskih občinah, na podlagi katerih so bili izdelani zapisniki in občine opozorjene na kršitve in pozvane, da jih v roku do 7. 6. 2011 odpravijo. Po tem datumu je sledil ponovni pregled 210 KIJZ slovenskih občin in narejena je bila analiza stanja, ki je podrobneje predstavljena v naslednji točki.

## 6 ANALIZA STANJA KIJZ V 210 SLOVENSКИH OBČINAH

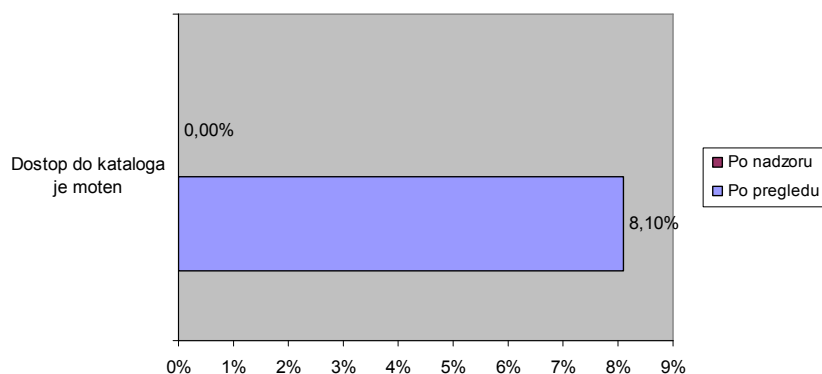
Kot nadaljevanje predhodnih aktivnosti je v tem sklopu diplomskega dela predstavljena analiza rezultatov, pridobljenih s primerjavo stanja KIJZ pred in po nadzoru v obliki zapisnika v 210 slovenskih občinah. Ugotavlja se, ali je nadzor v obliki zapisnika ustrezna oblika nadzora in v kolikšni meri doprinese k odpravi nepravilnosti, ki so bile odkrite pri samem pregledu. Izoblikovanih je bilo 22 postavk, ki so razdeljene, upoštevajoč predhodne aktivnosti, v šest sklopov: informacije javnega značaja, KIJZ, uradna oseba, vsebina KIJZ, vzdrževanje KIJZ in drugo. Za vsako postavko je grafično predstavljeno ugotovljeno stanje kršitev po pregledu spletnih strani pred nadzorom (v nadaljevanju: po pregledu) in stanje, ki je bilo ugotovljeno po pregledu spletnih strani po nadzoru (v nadaljevanju: po nadzoru). Podana je tudi interpretacija dobljenih rezultatov. Pregled KIJZ, objavljenih na spletnih straneh občin, je potekal od 16. 6. 2011 do 29. 6. 2011. V pregledu so bile zajete vse slovenske občine, razen novoustanovljene Občine Mirna.

### 6.1 INFORMACIJE JAVNEGA ZNAČAJA

1. Kršitev prvega odstavka 14. člena Uredbe o posredovanju in ponovni uporabi informacij javnega značaja, ki se glasi: *»Organi ves čas zagotavljajo nemoteno dostopnost, dosegljivost, racionalnost in uporabnikom prijazno zasnovo svojih spletnih strani.«*

V primeru, da ni zagotovljena nemotena dostopnost do spletne strani občine, na kateri je objavljen KIJZ, upravičenci ne morejo dostopati do samega KIJZ, s tem pa jim je kršena pravica do dostopa do neposredno dostopnih IJZ. Treba je poudariti, da spletne strani občin niso poenotene, niti oblikovno niti vsebinsko, in je bilo pri pregledu treba velikokrat iskati KIJZ po številnih podpodročjih, kar je potreta časa in za uporabnike, ki so manj vešči iskanja podatkov preko svetovnega spleta, predstavlja oviro. S tem je že v sami osnovi kršeno bistvo KIJZ. Določene oblikovne rešitve niso najbolj primerne za prikaz vsebin, ki so objavljene na spletnih straneh občin (npr. povezava na KIJZ, objavljena v spodnjem delu spletne strani, v vrstici, ki se ves čas premika z leve proti desni).

**Graf 1: Organ ne zagotavlja nemotene dostopnosti in prijazne zasnove svojih spletnih strani**



Vir: lasten

Po prvem pregledu je bilo ugotovljeno, da kar 17 občin, kar predstavlja 8,10 % vseh občin zajetih v vzorcu te analize, ni imelo omogočene nemotene dostopnosti, dosegljivosti, racionalnosti in uporabnikom prijazne zasnove svojih spletnih strani. V tej statistiki so bile zajete tudi tiste občine, ki so imele delujočo spletno stran, a ne objavljenega KIJZ in ga upravičenci po spletni strani občine iščejo zaman, zato ne moremo trditi, da gre za prijazno zasnovo spletnih strani. To je avtomatsko pomenilo nadaljnje kršitve vseh obravnavanih postavk. Razveseljiv pa je podatek, da je bilo po nadzoru ugotovljeno, da so bile vse nepravilnosti odpravljene in da ima vseh 210 občin nemoten dostop do svojih spletnih strani.

## 6.2 KATALOG INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA

2. Kršitev prvega odstavka 8. člena ZDIJZ, ki se glasi: »Vsak organ je dolžan redno vzdrževati in na primeren način javno objavljati (uradno glasilo organa, svetovni splet ipd.) ter dati na vpogled prosilcu po vsebinskih sklopih urejen katalog informacij javnega značaja, s katerimi razpolaga.«

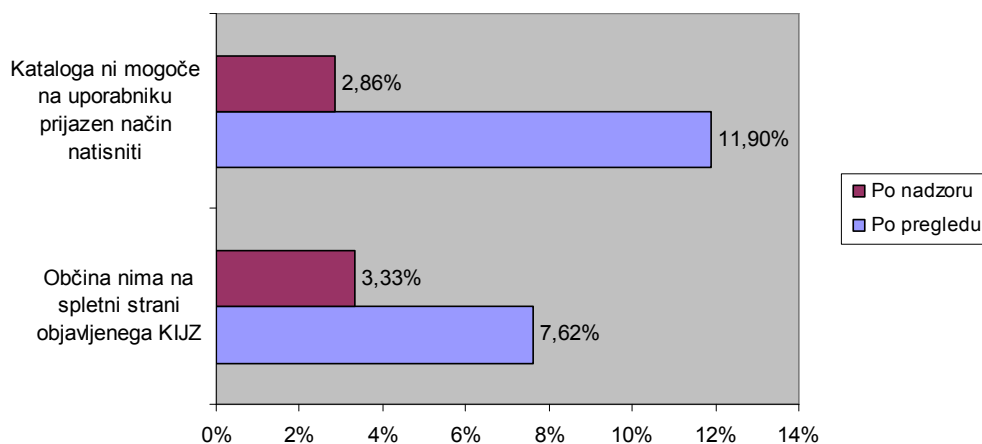
ZDIJZ zavezuje občine, da pripravijo, objavijo in redno vzdržujejo KIJZ. Uredba pa podrobneje določa njegovo vsebino. KIJZ je informativne narave, lahko bi rekli, da je nekakšno »kazalo dokumentov v posesti organa« (po Prepeluh, 2005, str. 431), torej odgovarja na vprašanje, s katerimi podatki organ razpolaga, in je to hkrati tudi njegov osnovni cilj, ki ga zasleduje. Upravičencem olajša iskanje zelenih informacij. Predstavlja »prvi zakonsko predpisan popis virov informacij, in sicer popis virov 'zapisanega znanja', saj so v njem zbrani podatki o organizaciji, bistvenih funkcijah organa in informacijah, ki se potrebujejo za izvajanje teh funkcij. Zaradi jasnosti opredelitve virov, namena, dostopnosti informacij, ga lahko opredelimo kot bistveni del sistema informacijske varnosti v zvezanih organih«, zato mora biti informacijska varnostna politika usklajena z njim (Pirc Musar, 2005, str. 146–147).

V katalogu morajo biti vključene vse informacije in podatki, ki so IJZ, pa tudi tiste, ki predstavljajo kakšno od izjem 6. člena ZDIJZ. To se nanaša zgolj na pravico javnosti, da je informirana, da organ poseduje takšne informacije, in ne na pravico do seznanitve z vsebino takšnih podatkov. KIJZ mora biti urejen po vsebinskih sklopih, saj uporabniki na takšen način najlažje pridejo do želenih informacij (brez posebnega znanja, poznavanja postopkov, delovanja organa ... in porabe nepotrebnega časa). Zakonska dikcija glede javne objave je malo nerodna, saj bi lahko razumeli, da gre za izbiro med alternativnimi možnostmi objave na spletu ali pa v uradnem glasilu zavezanca. Vlada RS je v Uredbi določila, da se daje prednost objavi v elektronski obliki. Primeren način pomeni, da mora biti KIJZ v primernem obsegu, ne predolg (Prepeluh, 2005, str. 429–434). Z izrazom javno objavljati je mišljena »aktivna javnost, to je javnost v relevantnem prostoru in času, ki prosilcu zagotavlja dostop do IJZ na način, ki je primeren. Primeren dostop pa pomeni, da prosilcu tak dostop ne povzroča nepotrebnih, previsokih in neupravičenih stroškov« (Čebulj in Žurej, 2005, str. 108).

3. Kršitev 6. člena Uredbe o posredovanju in ponovni uporabi informacij javnega značaja, ki se glasi: *»Organ mora katalog iz 2. člena sproti javno objaviti v elektronski obliki, ki jo je mogoče na primeren in uporabniku prijazen način natisniti. Organ lahko dodatno objavi katalog tudi na drug primeren način.«*

Ta člen Uredbe dodaja še element takšne oblike KIJZ, da jo je mogoče na uporabniku prijazen način natisniti in se dopolnjuje z elementom primernosti in vsebinske urejenosti po sklopih. Slednje je izredno pomembno, saj je organ prvenstveno zavezan, da zagotavlja KIJZ samo v elektronski obliki, objava na drugačen način pa je prepuščena odločitvi organa in se ne more zahtevati.

**Graf 2: Statistika kršitev neobjave KIJZ na spletnih straneh občin**



Vir: lasten

Kršitev iz naslova vzdrževanja kataloga je obravnavana v samostojni postavki v nadaljnji obravnavi. Zgornji graf prikazuje samo statistiko iz naslova kršitve primerne načina javne objave KIJZ in statistiko občin, ki nimajo KIJZ, ki ga je mogoče na uporabniku prijazen način natisniti. Po pregledu je bilo ugotovljeno, da 16 občin (7,62 %) nima

objavljenega KIJZ. Po nadzoru pa se je število kršiteljic zmanjšalo na 7 (Brezovica, Prebold, Škocjan, Borovnica, Lukovica, Šentilj, Šmartno ob Paki), kar pomeni, da je bilo odpravljenih 56,25 % po pregledu ugotovljenih kršitev. Z rezultatom pa kljub temu ne moremo biti povsem zadovoljni. Res je, da je večina izmed teh občin zaprosila za podaljšanje roka, za odpravo nepravilnosti, ker je obseg podatkov in informacij, ki jih morajo pripraviti, zajeten in se pričakuje, da bodo v kratkem na spletnih straneh objavile ustrezen KIJZ, vendar to vseeno ni opravičilo za njihov ignorantski odnos do ZDIJZ.

Na področju Slovenije imamo izredno veliko število (pre)majhnih občin, ki zaradi nenehnega spreminjanja zakonodaje in dodatnih obveznosti izredno težko zagotavljajo vse predpisano. Zavezanci KIJZ velikokrat jemljejo kot postransko stvar in ga dojemajo kot nekaj, kar je samo sebi namen, zato se še vedno najdejo občine, ki ga nimajo ali pa niti ne vedo, da bi ga morale imeti. Lep primer, ki odraža odnos občin do kataloga, je Občina Škocjan. Na njihovi spletni strani je zapisano: »Zaradi obsežnega delovnega področja občinske uprave vsebina kataloga informacij javnega značaja ni oblikovana v smislu taksativno naštetih informacij, ampak z definicijo, kakor sledi: Katalog informacij javnega značaja zajema vse informacije javnega značaja, ki izvirajo iz delovnega področja občinske uprave, nahajajo pa se v obliki dokumenta, zadeve, dosjeja, registra, evidence ali dokumentnega gradiva, ki ga je občinska uprava izdelala sama, v sodelovanju z drugim organom ali pridobila od drugih oseb, in nimajo značaja izjem po 6. členu ZDIJZ.« Takšen »katalog« je vsebinsko in oblikovno povsem neustrezen, občina pa ena izmed 7 občin kršiteljic. Glede objave KIJZ, ki je primeren za tiskanje, so podatki naslednji: od 25 občin (11,90 %), ki prvotno niso imele objavljenega KIJZ, ki bi bil primeren za tiskanje, je takšnih občin po nadzoru ostalo 6 (24 %). Odpravljenih je bilo 76 % nepravilnosti, ki so bile ugotovljene pred nadzorom. KIJZ naj bi bil objavljen kot enovit dokument, primerne obsega, brez razdelitve na posamezne razdelke, kar poslabšuje preglednost in onemogoča prijazno tiskanje. Občine so k odpravi nepravilnosti pristopile tako, da so poleg KIJZ, ki je objavljen kot del spletne strani, razdeljene na razdelke, objavile še povezavo na KIJZ v PDF ali Wordovem dokumentu. Večina občin dodatno omogoča dostop do kataloga v fizični obliki na sedežu organa. Spletne strani so v večini prilagojene na prijazno tiskanje.

### **6.3 URADNA OSEBA**

4. Kršitev 1. odstavka 9. člena ZDIJZ, ki se glasi: »*Vsak organ določi eno ali več uradnih oseb, pristojnih za posredovanje informacij javnega značaja.*«

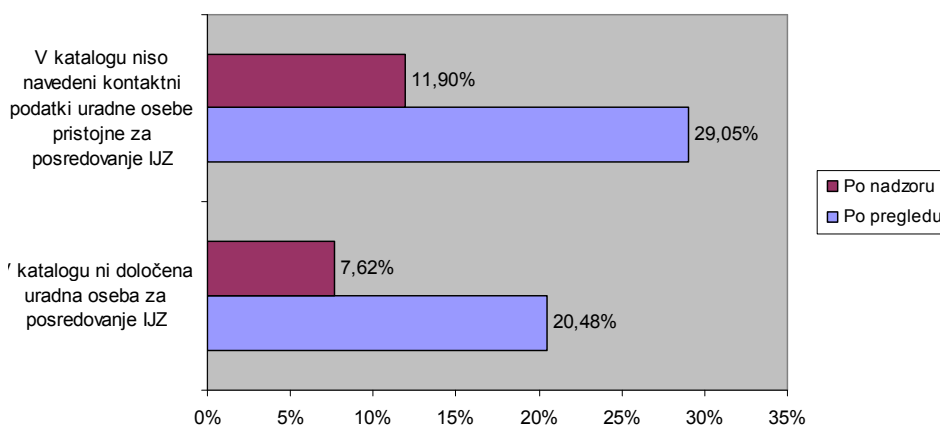
Za zagotovitev večje učinkovitosti in preglednosti izvajanja pravice do IJZ morajo zavezanci imenovati eno ali več uradnih oseb za posredovanje IJZ. Načeloma je lahko uradna oseba vsakdo, zakon ne predpisuje nobenih pogojev, ki bi jih morala izpolnjevati. Uradna oseba je s strani organa običajno določena s sklepom. Najpogosteje se kot uradne osebe pojavljajo PR predstavniki organov, kar pa ni najbolj posrečena rešitev. Uradne osebe tehtajo, ali je organ zavezan posredovati IJZ ali gre mogoče za izjemo. PR predstavniki pa odgovarjajo na vprašanja in ustvarjajo imidž organa. Vlogi sta torej

povsem različni. V literaturi se večinoma navaja, naj bi imela uradna oseba pravno izobrazbo, saj mora poznati celotni segment zakonodaje. Argument, ki govori temu v prid, je tudi, da uradna oseba kazensko odgovarja za svoje delo. Organ lahko določi tudi več uradnih oseb za posredovanje IJZ, vendar mora paziti, da so o zahtevah obveščene vse uradne osebe, ki medsebojno sodelujejo (Čebulj in Žurej, 2005, str. 309–310).

5. Kršitev 2. b točke prvega odstavka 2. člena Uredbe o posredovanju in ponovni uporabi informacij javnega značaja, ki se glasi: *»Organ je dolžan v sklopu centralnega kataloga informacij javnega značaja ali posebej redno vzdrževati katalog informacij javnega značaja, ki obsega najmanj: (...) splošne podatke o organu in informacijah javnega značaja, s katerimi razpolaga, kar obsega: (...) podatke uradne osebe oziroma oseb, pristojnih za posredovanje informacij javnega značaja, ki vključujejo navedbo imena in priimka, funkcije in naziva, poštnega naslova, elektronskega naslova in neposredne službene telefonske številke.«*

Uredba pa navaja, da morajo biti poleg poimensko navedene uradne osebe oz. oseb za posredovanje IJZ navedeni še naziv in funkcija, ki jo ima oseba, poštni naslov, na katerem se nahaja, njen elektronski naslov in neposredna službena telefonska številka. Na takšen način upravičenci pridobijo popolno informacijo o uradni osebi, pristojni in odgovorni za posredovanje IJZ, ter imajo proste roke pri izbiri poti za pridobitev IJZ.

**Graf 3: V KIJZ niso določeni uradna oseba in njeni kontaktni podatki za posredovanje IJZ**



Vir: lasten

Po pregledu 47 občin ni imelo določene uradne osebe za posredovanje IJZ. Po nadzoru je bilo odpravljenih 62,79 % ugotovljenih nepravilnosti in končna številka občin, ki trenutno še nimajo objavljene uradne osebe, je 16. Kršitev je izredno problematična, saj osebe, ki želijo pridobiti informacijo javnega značaja, ne vedo, na koga se lahko obrnejo, da bi pridobile informacijo. Kršitev te določbe pomeni, da niso objavljeni kontaktni podatki pristojne osebe za posredovanje IJZ, kar pomeni dodatno kršitev. Za ažurnost KIJZ tako nihče ne odgovarja, za posredovanje informacij ni nihče poimensko pristojen, zato ni dosežen osnovni namen KIJZ. Vzrok kršitve lahko ponovno iščemo v slabem zavedanju

pomena KIJJ s strani občin in premajhnih občinah, ki le s težavo izpolnjujejo vse zahtevano.

Povsem se strinjam z mnenjem Vlaja, ki je zapisal: »Pravica do lokalne samouprave ne pomeni pravice do lastne občine« (2010, str. 239). »Več kot polovica občin ne izpolnjuje zakonskih pogojev za ustanovitev, dobili smo povsem neracionalne občine, ki niso sposobne lokalnih zadev opravljati samostojno« (2010, str. 244). Žal to trditev potrjuje že urejenost samih KIJJ slovenskih občin, ki so bili pred dejavnostmi IJU v katastrofalnem stanju, za izboljšanje stanja pa je treba veliko napora IJU, ker ni ustrezne pripravljenosti s strani občin, da se bi stanje izboljšalo. Še vedno so podani odgovori tipa, »da uradna oseba ni objavljena, ker se z zadevami, ki se nanašajo na IJZ, ukvarja tisti, ki ima takrat, ko dobijo vlogo, najmanj dela«.

Po pregledu 61 občin (29,05 %) ni imelo objavljenih kontaktnih podatkov uradne osebe za posredovanje IJZ. Po nadzoru je takšnih občin 25. Število nepravilnosti se je zmanjšalo za 59,02 %. Omeniti je treba, da v primeru, da v katalogu ni bil naveden poštni naslov, to ni bilo šteto kot kršitev, ker se predpostavlja, da je poštni naslov enak kot sedež občine. Nenavedba zahtevanih informacij zainteresiranim otežuje pridobivanje IJZ in komuniciranje z organom.

## **6.4 VSEBINA KIJJ**

ZDIJJ določa le, da mora biti KIJJ urejen po vsebinskih sklopih informacij, podrobnejšo ureditev pa je prepustil Uredbi. Po slednji mora KIJJ vsebovati štiri osnovne sklope informacij: osnovne podatke o katalogu, splošne podatke o organu in IJZ, s katerimi razpolaga, opis načina dostopa do IJZ in seznam najpogosteje zahtevanih IJZ (Prepeluh, 2005, str. 429–431).

### **6.4.1 OSNOVNI PODATKI O KATALOGU**

V to kategorijo sodijo zgolj formalni podatki o KIJJ, kot so: naziv organa in odgovorne uradne osebe, ki je katalog sprejela, datum objave oz. datum zadnje spremembe KIJJ ter podatki o dostopnosti KIJJ. Te informacije so v prvi vrsti namenjene upravičencu, ker podajajo osnovne informacije o KIJJ. Nadalje pa so osnova za nadzorstvene organe, ko preverjajo skladnost KIJJ z ZDIJJ in Uredbo. Postavke od 6 do 8 se nanašajo na to tematiko in so zato obravnavane skupaj.

6. Kršitve 1. točke prvega odstavka 2. člena Uredbe, ki se glasi: »*Organ je dolžan v sklopu centralnega KIJJ ali posebej redno vzdrževati katalog informacij javnega značaja, ki obsega najmanj: osnovne podatke o katalogu, ki so: naziv organa, ki je izdal katalog, in odgovorne uradne osebe, ki je katalog sprejela, datum objave oziroma datum zadnje spremembe kataloga in podatke o dostopnosti kataloga v elektronski in fizični obliki (...).*«

7. V katalogu ni naveden naziv organa, ki je izdal katalog in ni navedena odgovorna oseba, ki je katalog sprejela.

Uradna odgovorna oseba, ki sprejema KIJZ, je v primeru občin njen župan. V KIJZ mora biti jasno naveden naziv organa in ne zgolj posredno. Po podatkih pregleda je bilo takšnih občin, ki niso izpolnjevale navedenega, 17 (8,10 %), po nadzoru se je številka kršiteljic zmanjšala na 6 (2,86 %). Odpravljenih je bilo 64,71 % nepravilnosti. Občine, ki še vedno kršijo ti dve določili, so skladne s tistimi, ki nimajo KIJZ, z izjemo občine Škocjan, ki ima KIJZ in zgoraj navedene podatke, a je KIJZ oblikovno in vsebinsko povsem neprimeren, zato se šteje, da nima KIJZ.

8. V katalogu ni naveden datum objave oziroma datum zadnje spremembe kataloga.

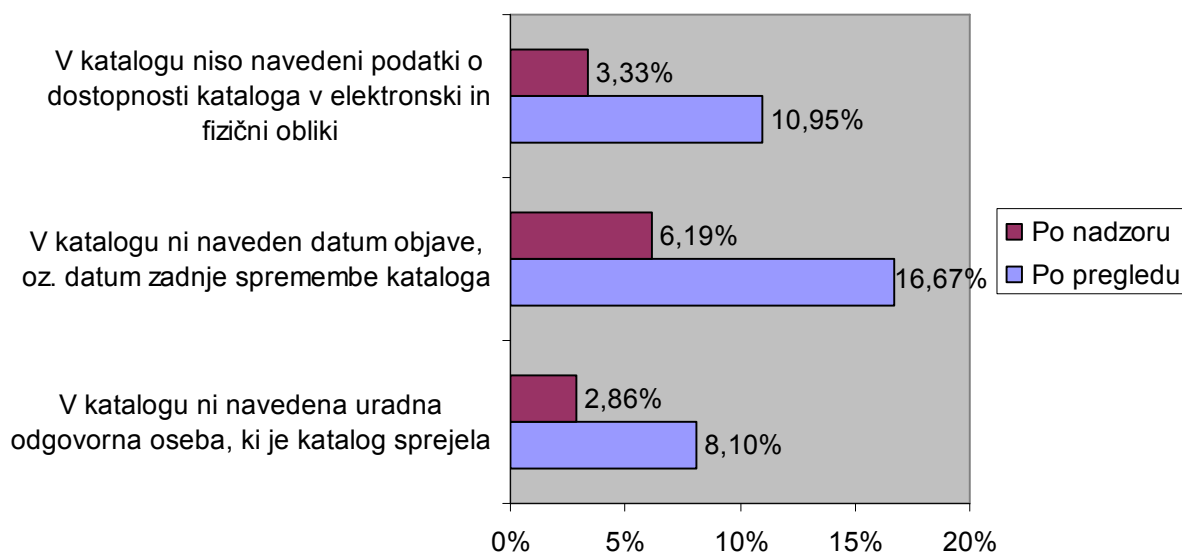
Pred nadzorom 35 (16,67 %) občin ni imelo navedenega enega izmed datumov. Po nadzoru pa je bilo takšnih občin 13 (6,19 %). Poleg občin, ki nimajo KIJZ, so občine kršiteljice še: Podvelka, Dobrna, Muta, Vojnik, Bistrica ob Sotli, Domžale in Žiri. Organ je kršil to določilo, če ni imel objavljenega vsaj enega izmed zgornjih datumov. Določilo bi bilo treba zapisati tako, da bi besedo »oziroma« nadomestili z »in«. Razveseljiv je podatek, da so se občine pri odpravi te kršitve odločile, da zapišejo oba datuma, saj je za osebo, ki želi pridobiti IJZ, pomembno, da ima v KIJZ na voljo aktualne podatke. Obvezno naveden datum zadnje spremembe bi dodatno spodbudil organe, da bi redno posodabljali KIJZ, in omogočal lažji nadzor nad vzdrževanjem kataloga.

9. V katalogu niso navedeni podatki o dostopnosti kataloga v elektronski in fizični obliki.

Po pregledu 23 občin (10,95 %) ni imelo objavljenih podatkov o dostopnosti kataloga. Po nadzoru je bilo odpravljenih 69,57 % kršitev, kar pomeni, da 7 (3,33%) občin še ni odpravilo nepravilnosti. Ponovno so kršiteljice občine, ki nimajo objavljenega KIJZ. Čeprav se podatek o dostopnosti na prvi pogled ne zdi toliko pomemben, je njegova pomembnost precejšna. Organ ni zavezan, da objavlja KIJZ še v kakšni drugi kot elektronski obliki, lahko pa ga. Pozabiti ne smemo, da kljub temu, da veljamo za informatizirano družbo, še vedno vsi občani ne razpolagajo z dostopom do svetovnega sveta oz. niti niso večji iskanja podatkov po medmrežju, zato bi bilo prav, da bi jim bil omogočen dostop v fizični ali elektronski obliki z zagotovljeno pomočjo na sedežu zavezanca.



**Graf 4: Kršitve določil o osnovnih podatkih o KIJZ**



Vir: lasten

#### **6.4.2 SPLOŠNI PODATKI O ORGANU IN IJZ, S KATERIMI RAZPOLAGA**

Gre za najboljše kategorijo, v kateri je zajeta organizacija organa in v kateri so navedeni najpomembnejši podatki o IJZ, s katerimi organ razpolaga: predpisi in drugi splošni pravni akti z delovnega področja organa, sezname vseh vrst upravnih, sodnih ali zakonodajnih postopkov, ki jih organ vodi, ter seznam javnih evidenc in drugih informatiziranih zbirk podatkov, s katerimi organ upravlja. To pa ne pomeni, da mora organ objaviti samo zahtevane podatke, to je zgolj minimum. V primeru, da razpolaga še z dodatnimi podatki, mora tudi te uvrstiti v KIJZ.

10. Kršitev 2. a točke prvega odstavka 2. člena Uredbe o posredovanju in ponovni uporabi informacij javnega značaja, ki se glasi: »Organ je dolžan v sklopu centralnega kataloga informacij javnega značaja ali posebej redno vzdrževati katalog informacij javnega značaja, ki obsega najmanj: (...) 2. splošne podatke o organu in informacijah javnega značaja, s katerimi razpolaga, kar obsega: a) organigram in podatke o organizaciji organa, ki morajo obsegati najmanj seznam vseh večjih notranjih organizacijskih enot, ter za vsako notranjo organizacijsko enoto naslednje podatke: naziv notranje organizacijske enote, naslov in druge kontaktne podatke notranje organizacijske enote, če se ti razlikujejo od podatkov za organ kot celoto, ter navedbo vodje notranje organizacijske enote (ime, priimek, naziv), če je uradna oseba, razen za obveščevalno-varnostne službe; ministrstva v svojih katalogih odkazujejo tudi na seznam drugih organov z njihovega delovnega področja v katalogu organov iz drugega odstavka 1. člena Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (v nadaljevanju: Zakon) (...)«

Po nadzoru je bilo odpravljenih 67,26 % kršitev. Število občin kršiteljic se je iz 113 (53,81 %) zmanjšalo na 37 (17,62 %). Organ, ki ni enovit organ, mora imeti objavljen organigram. Ta omogoča vizualizacijo predstavljene tematike, kar pripomore k lažjemu razumevanju organizacije organa. Med pregledom je bilo opaziti, da občani velikokrat zaprosijo za organigram, zato se slednji pojavlja na seznamu najpogosteje zahtevanih IJZ. Do takšnih zahtev ne bi prišlo, če bi organi, skladno z določilom, imeli že predhodno objavljen organigram v KIJZ.

11. Kršitev 2. c točke prvega odstavka 2. člena Uredbe, ki se glasi: *»Organ je dolžan v sklopu centralnega kataloga informacij javnega značaja ali posebej redno vzdrževati katalog informacij javnega značaja, ki obsega najmanj: (...) splošne podatke o organu in informacijah javnega značaja, s katerimi razpolaga, kar obsega: (...) povezavo na državni register predpisov in register predpisov Evropske unije v delu, ki se nanaša na delovno področje organa, organi lokalnih skupnosti pa tudi povezavo na lokalni register predpisov (...).«*

V ZDIJZ ni določb, ki bi urejale redno oz. primarno objavlanje predpisov. Pravna osnova je namreč zagotovljena že v 154. členu URS, ki določa, da morajo biti predpisi objavljeni, še preden začnejo veljati. Zakon o Uradnem listu RS, ki podrobneje ureja izvedbo objavlanja, je Uradni list določil za uradno glasilo, v katerem se objavljajo državni predpisi in drugi akti, ki jih je treba objavljati. Poleg tiskane oblike vsake št. Uradnega lista RS mora biti zagotovljena tudi elektronska objava na straneh izdajatelja. S takšno ureditvijo povsem sledimo evropski. Predpisi evropskih institucij se objavljajo v Uradnem listu Evropske unije (Official Journal of the European Union).

Izredno pomembno vlogo ima tudi Uredba o informatiziranih zbirkah podatkov o predpisih (Ur. l. RS, št. 34/03, v nadaljevanju: UIZPP). Ta določa šest vrst informatiziranih zbirk podatkov, ki so brezplačno dostopne in za njih skrbijo različne vladne službe. Najpomembnejši je register predpisov Slovenije, saj vsebuje podatke o pripravi, predpisih v postopku sprejemanja v državnih organih ter o predpisih, ki v Sloveniji veljajo, se uporabljajo. Vsebuje pa tudi povezavo na druge podobne informatizirane zbirke. Na podlagi UIZPP je ustanovljen tudi register evropskih predpisov in register njihovih prevodov, ta vsebuje tudi prevode slovenskih predpisov v uradne jezike EU.

ZDIJZ zavezuje organe, da morajo na svojih spletnih straneh objavljati tudi originalna besedila predpisov, ki še niso bila spremenjena. Organom pa teh besedil ni treba posredovati individualno, ampak morajo ustvariti le povezavo na centralni register predpisov Slovenije in na predpise EU, v svetovni splet pa posredujejo le svoje specifične akte oz. predpise. Upravičenec si tako lahko v KIJZ ogleda seznam relevantnih predpisov in s klikom na spletno povezavo dostopa do njihove vsebine (Prepeluh, 2005, str. 435–437)

Po pregledu 30 (14,29 %) občin ni imelo objavljene povezave na državni register predpisov in register predpisov Evropske unije v delu, ki se nanaša na delovno področje

občine. Po podatkih, pridobljenih po nadzoru, pa je bilo takšnih občin 13 (6,19 %). Število kršitev se je zmanjšalo za 56,67 %. Poleg 7 kršiteljic, ki nimajo KIJZ, so to določilo kršile še občine: Ljutomer, Gornji Grad, Luče, Ajdovščina, Dol pri Ljubljani in Kostel.

Kot kršitev se je štelo tudi, če je bila povezava objavljena, a ni delovala. Objavljene povezave bistveno poenostavijo iskanje zakonodaje, ki se nanaša na delovno področje organa, omogočen pa je tudi takojšen dostop, brez dodatnih stroškov in poznavanja področja, kar predstavlja veliko prednost za upravičenca, saj lahko pridobi aktualne informacije brez posebnega pravnega znanja in brez dodatnega iskanja. Dostop do lokalnega registra predpisov je izredno pomemben, saj lahko upravičenci do lokalnih predpisov dostopajo hitro, časovno neomejeno in brez dodatnih stroškov. To pa doprinese k boljši transparentnosti, odprtosti in javnosti delovanja organov lokalnih skupnosti. S tem je omogočen nadzor javnosti nad delom občin in zagotovljena boljša informiranost upravičencev.

V dopisu, ki ga je MJU poslal občinam v letu 2007, je Prešernova (2007, str. 1) glede obravnavane tematike zapisala: »Na podlagi 10. člena zakona in na njegovi podlagi sprejete Uredbe o posredovanju in ponovni uporabi informacij javnega značaja morajo organi lokalnih skupnosti na svetovnem spletu med drugim objavljati seznam vseh predpisov in predlogov predpisov z delovnega področja določene lokalne skupnosti. Varuh človekovih pravic v svojih letnih poročilih že več let zaporedoma opozarja, da seznanjenost s predpisi lokalnih skupnosti nikakor ni nepomembno vprašanje. Prostorski akti občin na primer določajo pravni režim nepremičnin in lahko močno posegajo v lastninsko pravico. Formalno je dostopnost navedenih predpisov sicer zagotovljena z njihovo objavo v javnih glasilih občin ali v Uradnem listu RS, vendar šele dejanska dostopnost predpisov omogoča seznanjenost občanov z njihovimi pravicami in obveznostmi ter zagotavlja predvidljivost ravnanja organov lokalnih oblasti.«

12. Kršitev 1. točke prvega odstavka 10. člena ZDIJZ, ki se glasi: *»Vsak organ je dolžan v svetovni splet posredovati naslednje informacije javnega značaja: 1. prečiščena besedila predpisov, ki se nanašajo na delovno področje organa, povezana z državnim registrom predpisov na spletu.«* Kršitev drugega odstavka 8. člena Uredbe, ki se glasi: *»Uprave lokalnih skupnosti posredujejo v svetovni splet uradna oziroma neuradna prečiščena besedila veljavnih predpisov njihove lokalne skupnosti in register predpisov lokalne skupnosti.«*

ZDIJZ je v slovenskem prostoru uvedel koristno novost, da mora vsak organ objavljati prečiščena besedila vseh veljavnih predpisov, ki se nanašajo na njegovo delovno področje. Gre za nadgradnjo že obstoječega centralnega registra državnih predpisov, h kateremu se dodaja še zbirka neuradnih prečiščenih besedil, ki pomeni velik korak k večji pravni varnosti. Podobno kot pri prejšnjem obravnavanem določilu tudi ta določa, da posameznemu organu ni treba samostojno ustvarjati prečiščenih besedil, ki se nanašajo na njegovo delovno področje, ampak zadostuje, če objavi le povezavo na centralni register predpisov neuradnih prečiščenih besedil, s katero upravlja Služba Vlade RS za

zakonodajo. Morajo pa v splet posredovati besedila svojih ustanovitvenih aktov in drugih predpisov, ki jih izdajajo. Uprava posamezne občine mora tako ustvariti prečiščena besedila predpisov lokalne skupnosti. V svetovni splet so ta besedila posredovana preko registra predpisov lokalne skupnosti, ki je povezan z državnim registrom predpisov. Lokalnim skupnostim je dopuščena možnost, da v svetovni svet posredujejo bodisi uradna, bodisi neuradna prečiščena besedila predpisov in ustanovitvenih aktov. Zavedati se je treba, da je med njim pomembna razlika, in sicer v pravnem učinkovanju. Uradno prečiščeno besedilo razveljavi vse dosedanje pravne akte, ki so vsebovani v njegovem besedilu, in po uradni objavi zavezuje kot edini pravni akt. Neuradna prečiščena besedila nimajo takšnega učinka, zato so opremljena z izjavo o izključitvi, omejitvi odgovornosti organa, ki je besedilo izdelal (Prepeluh, 2005, str. 437–441).

Po mojem mnenju bi morale občine pripraviti uradna prečiščena besedila. V tej zvezi bi izpostavila mnenje Žureja (2005, str. 315), ki je podal naslednji komentar: »Strinjam se, da je včasih po vseh spremembah in amandmajih težko vedeti, kaj je sedaj sprejeto in uradno besedilo predpisa, kljub temu pa je tu še vedno organ tisti, ki bi to na najlažji način moral ugotoviti. Ni namreč v skladu z načeli demokratične družbe, da to nalogo prepustimo tistim, ki želijo uporabljati predpise, sami pa se skrijemo za določbo, da ne odgovarjamo niti za uradno prečiščeno besedilo.«

V začetku 11. postavke navedeni določili sta edina pravna podlaga, na podlagi katere morajo organi v svetovnem spletu objavljati prečiščena besedila veljavnih predpisov. Organi lokalnih skupnosti so bili glede tega določila pozvani z dopisom, s strani MJU že v letu 2007, kjer je bilo zapisano: »Vsaka uprava lokalne skupnosti je obvezana na svetovnem spletu objaviti prečiščena besedila veljavnih lokalnih predpisov. To pomeni, da mora uprava določene lokalne skupnosti v primeru morebitnih dopolnil in sprememb predpisov poskrbeti za objavo prečiščenih verzij besedil predpisov. Pri tem je bistveno zavzeti uporabniku prijazen pristop. Ta terja, da lokalne skupnosti ob objavi predpisov le te primerno strukturirajo v okviru t. i. registra; na primer kronološko oziroma po področjih, ki jih urejajo: statut, javna naročila, plače funkcionarjev, gospodarske javne službe, proračun, vzgoja in izobraževanje, urejanje okolja in podobno. Tako se lahko občani na preprost način in brezplačno seznanijo z veljavnimi predpisi, imajo pa tudi možnost njihovega elektronskega prepisa« (Prešern, 2007).

Kljub temu da je od poziva preteklo že nekaj let, se zgoraj navedenih določil še vedno ne izvaja v praksi. Po pregledu je bilo ugotovljeno, da 151 občin, kar predstavlja zaskrbljujočih 71,90 % vzorca obravnavanih občin, nima objavljenih prečiščenih besedil predpisov, ki se nanašajo na delovno področje organa. Po nadzoru se je stanje nekoliko izboljšalo, a je še vedno problematično, ker gre za problematiko pravne varnosti kot enega temeljnih delov demokratične države. 70 (33,33 %) občin še vedno v okviru KIJZ, po prvem kontrolnem pregledu, nima objavljenih prečiščenih besedil. V skupnem se je število kršitev po nadzoru zmanjšalo za 53,64 %. Občine so v poročilih navedle, da v tako kratkem času niso bile sposobne pripraviti prečiščenih besedil. Večina, ki objavljenih prečiščenih besedil še nima, je napovedala, da bodo to kršitev odpravile do konca

tekočega leta. Izgovor o pomanjkanju časa ni na mestu, ker jih je MJU že leta 2007 pozval, da pripravijo ta prečiščena besedila in jih objavijo v skladu s pravnimi določili. Eden izmed glavnih ciljev nadaljnjih dejavnosti IJU na področju KIJZ zato še vedno ostaja, da se doseže, da bo vsak zavezan organ imel na spletni strani objavljena prečiščena besedila predpisov, ki se nanašajo na delovno področje organa.

6. Kršitev 2. točke prvega odstavka 10. člena ZDIJZ, ki se glasi: *»Vsak organ je dolžan posredovati v svetovni splet naslednje informacije javnega značaja: (...) programe, strategije, stališča, mnenja, študije in druge podobne dokumente, ki se nanašajo na delovno področje organa; (...).«* Kršitev 2. e točke prvega odstavka 2. člena Uredbe, ki se glasi: *»Organ je dolžan v sklopu centralnega kataloga informacij javnega značaja ali posebej redno vzdrževati katalog informacij javnega značaja, ki obsega najmanj: (...) splošne podatke o organu in informacijah javnega značaja, s katerimi razpolaga, kar obsega: (...) seznam sprejetih in predlaganih strateških in programskih dokumentov ter znanstvenih mnenj, poročil in analiz z delovnega področja organa, s katerimi organ razpolaga, urejenih po vsebinskih sklopih (...).«* Kršitev 5. točke prvega odstavka 9. člena Uredbe, ki se glasi: *»Za programe, strategije, stališča, mnenja, študije in druge podobne dokumente, ki jih organi posredujejo v svetovni splet, se štejejo zlasti: (...) strategije, programi in načrti na področju delovanja državnih organov, organov lokalnih skupnosti, oseb javnega prava, nosilcev javnih pooblastil in izvajalcev javnih služb; (...).«*

Zgoraj omenjeni dokumenti državljanov neposredno ne zavezujejo, a kažejo na trend razvoja področja, na katerega se nanašajo, in ali organi ustrezno uresničujejo svoje dolžnosti ter dosegajo zastavljene cilje. Dostopnost do takšnih dokumentov predstavlja predpogoj za razvoj participacije in možnost, da se izsledki iz dokumentov uporabljajo v zasebnem in poklicnem življenju upravičencev. Pri nastajanju takšnih dokumentov se je porabljal davkoplačevalski denar, zato jih zavezanci ne bi smeli monopolizirati. Ti dokumenti niso objavljeni v uradnem listu in je zaveza, da morajo biti objavljeni na spletnih straneh organov, še toliko bolj pomembna, saj predstavlja edini način seznanitve z dokumenti, ki neredko vplivajo na izvrševanje upravičenčevih pravic. Uredba je primeroma določila nekatere vrste aktov organov, ki nimajo normativnega značaja. Poudariti je treba, da slednji niso naštetih izključujoče. *»Velika pomanjkljivost naše ureditve je, da nimamo ustreznih sankcij za morebitno nespoštovanje objavljajanja nenormativnih aktov, ki bi bila analogna zahtevi, da predpisi ne morejo začeti veljati, če niso predhodno objavljeni«* (Prepeluh, 2005, str. 445–447).

Po pregledu 136 (64,76 %) občin ni imelo v katalogu objavljenega seznama programov, strategij, načrtov in drugih podobnih dokumentov, ki se nanašajo na delovno področje organa. Po nadzoru je bilo takšnih občin 42 (20 %). Število kršitev se je zmanjšalo za 69,12 %. Število zavezancev, ki morajo imeti objavljen KIJZ, je izredno veliko, zato so zgornja določila napisana zelo široko in organ zavezujejo k objavi v primeru, če s takšnimi dokumenti razpolaga, ni pa jih dolžen na podlagi zgornjih določil izdelati. Zaradi tega je bilo kot kršitev šteto, če organ ni imel objavljenega niti enega dokumenta. Objava

takšnega seznama s povezavami na posamezne dokumente omogoča dodatno odprtost in informiranost občanov glede tekočih in prihodnjih dejavnosti občine, kar omogoča, da lahko občani aktivno sodelujejo pri oblikovanju določil, ki urejajo življenje v občini. To pa lahko, če so jim na voljo zadostne informacije. Opozoriti je treba, da je pri tem določilo zaslediti veliko problematiko pri samem nadzoru, saj je nemogoče pridobiti informacijo, ali je občina res objavila vse nenormativne dokumente, ki bi jih po zakonskem določilu morala, ker inšpektor ne razpolaga z informacijami o izdelanih nenormativnih dokumentih občin. Takšen primer je letno poročilo o delu občine, ki ga pripravljajo posamezne občine, ni pa obvezno.

7. Kršitev 5. točke prvega odstavka 10. člena ZDIJZ, ki se glasi: *»Vsak organ je dolžan posredovati v svetovni splet naslednje informacije javnega značaja: (...) podatke o upravnih storitvah (...)«*. Kršitev v 2. f točki prvega odstavka 2. člena Uredbe, ki se glasi: *»Organ je dolžan v sklopu centralnega kataloga informacij javnega značaja ali posebej redno vzdrževati katalog informacij javnega značaja, ki obsega najmanj: (...) splošne podatke o organu in informacijah javnega značaja, s katerimi razpolaga, kar obsega: (...) katalog upravnih, sodnih ali zakonodajnih postopkov oziroma drugih uradnih ali javnih storitev, ki jih organ vodi, oziroma zagotavlja svojim uporabnikom (...).«*
8. Kršitev 2. g točke prvega odstavka 2. člena Uredbe, ki se glasi: *»Organ je dolžan v sklopu centralnega kataloga informacij javnega značaja ali posebej redno vzdrževati katalog informacij javnega značaja, ki obsega najmanj: (...) splošne podatke o organu in informacijah javnega značaja, s katerimi razpolaga, kar obsega: (...) seznam javnih evidenc, s katerimi upravlja organ (...).«*

Zgornji določili sta obravnavani skupaj, saj povezujeta dva velika sklopa informacij, ki sta medsebojno povezana: podatke o storitvah organov in podatke o javnih evidencah. Storitve, ki jo zavezanci najpogosteje opravljajo, je ravno posredovanje podatkov iz javnih evidenc. Organ mora na kratko opisati potek vseh vrst postopkov, ki jih vodi, ali pa zapisati, da ne vodi nobenega. Javne evidence, s katerimi upravlja, pa mora na kratko opisati in navesti način pridobivanja evidenčnih podatkov. Treba je tudi navesti morebitne povezave med evidencami. Podrobneje vsebino določa Uredba. »Uredbodajalec je določila zasnoval tako, da bi zagotovil najširšo ponudbo informacij o storitvah organov in njihovih javnih evidencah ter hkrati spodbudil čim večje število vnaprej pripravljenih elektronskih obrazcev za vlogo« (Prepeluh, 2005, str. 451).

Po pregledu je bilo ugotovljeno, da 47 (22,38 %) občin nima objavljenega kataloga postopkov oziroma drugih storitev, ki jih organ vodi oziroma zagotavlja svojim uporabnikom. Po nadzoru je bilo takšnih občin manj, in sicer 20 (9,52 %). Število kršitev se je zmanjšalo za 57,45 %. Nekatere občine so zagato glede odprave pomanjkljivosti rešile tako, da so skrb za KIJZ prenesle na Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila Maribor, ki je oblikoval poenoten katalog za organe lokalne samouprave. Med temi je bila velika večina takšnih, ki niso spoštovale zgornjih določil, zato je bila

odpravljena več kot polovica kršitev. Objavljen katalog postopkov oziroma drugih storitev pomeni dodatno seznanitev občanov s postopki, ki jih občina vodi, in storitvami, ki jih slednja zagotavlja. Pri pregledu je bilo ugotovljeno, da 67 (31,90 %) občin nima objavljenega seznama javnih evidenc, s katerimi upravlja organ. Po opravljenem nadzoru se je pokazalo, da je takšnih občin 32, kar predstavlja 15,24 % obravnavanih občin. Za 52,24 % pa se je po nadzoru zmanjšalo število kršitev.

Poleg imena same evidence mora biti navedena tudi normativna podlaga, na podlagi katere se zbirka vodi, in informacije o dostopu do zbirke, kar dodatno doprinese k pomenu objave seznama javnih evidenc. Na primeren način objavljen seznam javnih evidenc upravičence seznanja o evidencah, s katerimi organ razpolaga (npr. Evidence občinskega redarstva, Evidenca o podatkih, ki se nanašajo na reševanje upravnih stvari, Evidenca o izdanih odločbah o prekrških ...). V teh evidencah se zbirajo najrazličnejši podatki, ki se nanašajo na upravičence in na njihove pravice, zato je nujno, da je tudi seznam javnih evidenc naveden v KIJZ.

9. Kršitev 2. h točke prvega odstavka 2. člena Uredbe, ki se glasi: *»Organ je dolžan v sklopu centralnega kataloga informacij javnega značaja ali posebej redno vzdrževati katalog informacij javnega značaja, ki obsega najmanj: (...) splošne podatke o organu in informacijah javnega značaja, s katerimi razpolaga, kar obsega: (...) seznam drugih informatiziranih zbirk podatkov (...).«*

70 občin, kar predstavlja 33,33 % zajetega obravnavanega vzorca, pri pregledu ni imelo objavljenega seznama drugih informatiziranih zbirk podatkov. Po opravljenem nadzoru v obliki zapisnika in odrejenih ukrepih občinam o odpravi nepravilnosti se je število kršitev zmanjšalo za 60 % na 28 (13,33 %). Občine so v poročilih velikokrat navedle, da ne razpolagajo s takšnimi zbirkami, a tega niso navedle v KIJZ in je bilo pri nadzoru nemogoče ugotoviti, ali razpolagajo s takšnimi zbirkami ali ne. Zaželeno bi bilo, da bi občine v primeru, da ne razpolagajo s takšnimi zbirkami, to primerno navedle ali označile. Informatizirani zbirki sta npr. Register turističnih vodnikov za turistično območje občine in Prostorski informacijski sistem občine.

13. Kršitev 4. točke prvega odstavka 10. člena ZDIJZ, ki se glasi: *»Vsak organ je dolžan posredovati v svetovni splet naslednje informacije javnega značaja: (...) vse objave in razpisno dokumentacijo v skladu s predpisi, ki urejajo javna naročila (...).«*

ZDIJZ je določil, da so objave iz postopkov javnih naročil ena izmed neposredno dostopnih kategorij IJZ, ki jih je treba posredovati v splet. Objava namreč omogoča nadzor splošne javnosti nad porabo javnih financ, in sicer ne samo z vidika njene zakonitosti, ampak tudi z vidika smotrnosti, varčnosti in učinkovitosti trošenja davkoplačevalskega denarja. Lahko bi rekli, da se s tem zasleduje eden izmed temeljnih namenov pravice dostopa do IJZ. ZDIJZ ne razširja prava javnih naročil, ampak terja le, da so vse objave posredovane v svetovni splet, ki jih je treba objavljati že v skladu s predpisi, ki urejajo javna naročila (Prepeluh, 2005, str. 448–449).

Po pregledu 45 (21,43 %) občin ni imelo objavljenih objav in razpisov, vključno z vso razpisno dokumentacijo s področja javnih naročil. Po nadzoru je bilo odpravljenih 40 % kršitev, kar pomeni, da 27 (12,86 %) občin še ni odpravilo ugotovljenih nepravilnosti. Občina naj bi imela v KIJJ objavljeno povezavo na javno naročanje po Zakonu o javnih naročilih 2 (Portal javnih naročil), na druge razpise/naročila, na razpis delovnih mest in na druge objave. Kljub temu da so povezave velikokrat objavljene že zunaj KIJJ na spletni strani organa, je smiselno, da so te še enkrat objavljene v KIJJ. Organ tako zagotovi enostaven dostop do najbolj iskanih informacij, s tem pa se želi doseči, da bi predvideni postopek z zahtevo za dostop do informacij postal sekundarnega značaja.

10. Kršitev prvega odstavka 36. člena ZDIJJ, ki se glasi: *»Vsak organ mora stroškovnik iz prejšnjega člena objaviti v svojem katalogu informacij javnega značaja ter ga dati na vpogled vsakemu prosilcu.«* Kršitev 4. točke prvega odstavka 2. člena Uredbe, ki se glasi: *»Organ je dolžan v sklopu centralnega kataloga informacij javnega značaja ali posebej redno vzdrževati katalog informacij javnega značaja, ki obsega najmanj: (...) stroškovnik iz 36. člena zakona in morebitni cenik ali druge pogoje za ponovno uporabo informacij javnega značaja (...).«*

Po pregledu 140 občin ni imelo ustrezno objavljenega stroškovnika, kar predstavlja 66,67 %. Pri tej postavki je bil učinek nadzora najslabši, saj je bilo odpravljenih zgolj 22,14 % kršitev, končno število kršiteljic je 109, kar predstavlja več kot polovico (51,90 %) obravnavanega vzorca. Na podlagi 35. člena ZDIJJ mora organ določiti svoj stroškovnik na podlagi okvirnega stroškovnika, ki ga sprejme Vlada Republike Slovenije, sicer za pošiljanje prepisa, fotokopije ali elektronskega zapisa zahtevane informacije organ prosilcu ne more zaračunati materialnih stroškov (34. člen ZDIJJ). ZDIJJ namreč ne predvideva uporabe okvirnega stroškovnika, če organ ne sprejme lastnega stroškovnika. V skladu s 36. členom ZDIJJ mora organ stroškovnik objaviti v svojem katalogu informacij javnega značaja. V primeru, da je občina stroškovnik določila, ga mora objaviti v katalogu, če pa ga ni sprejela, v katalogu ne sme navajati, da bo prosilcu zaračunala materialne stroške, ki nastanejo pri pošiljanju informacij javnega značaja (prepis, fotokopija, elektronski zapis). Razlog za slab odstotek odpravljenih kršitev in posledično manjšo učinkovitost nadzora pri tej postavki je iskati predvsem v tem, da je določba precej nejasna. Večina občin je menila, da bo s tem, ko bo namesto stroškovnika objavila povezavo na besedilo Uredbe o višini stroškov posredovanja informacij javnega značaja (Ur. l. RS, št. 40/04), odpravila ugotovljeno kršitev. Uredba o višini stroškov posredovanja informacij javnega značaja pa je veljala do 27. 8. 2005 in ni podlaga za zaračunavanje materialnih stroškov.

Informacijski pooblaščenec pa ima glede zaračunavanja stroškov odklonilno mnenje. V odločbi informacijskega pooblaščenca z dne 30. 11. 2010, v zadevi Prosilec zoper odločbo Stokovnega združenja zasebnih zdravnikov in zobozdravnikov Slovenije – Zobozdravstveno varstvo, je zapisano: *»Pooblaščenec glede višine zaračunanih stroškov zgolj na splošno pripominja, da je že večkrat poudaril, da se mu zdi zaračunavanje stroškov dela javnih uslužbencev v postopku dostopa do IJJ sporno in je na navedeno*



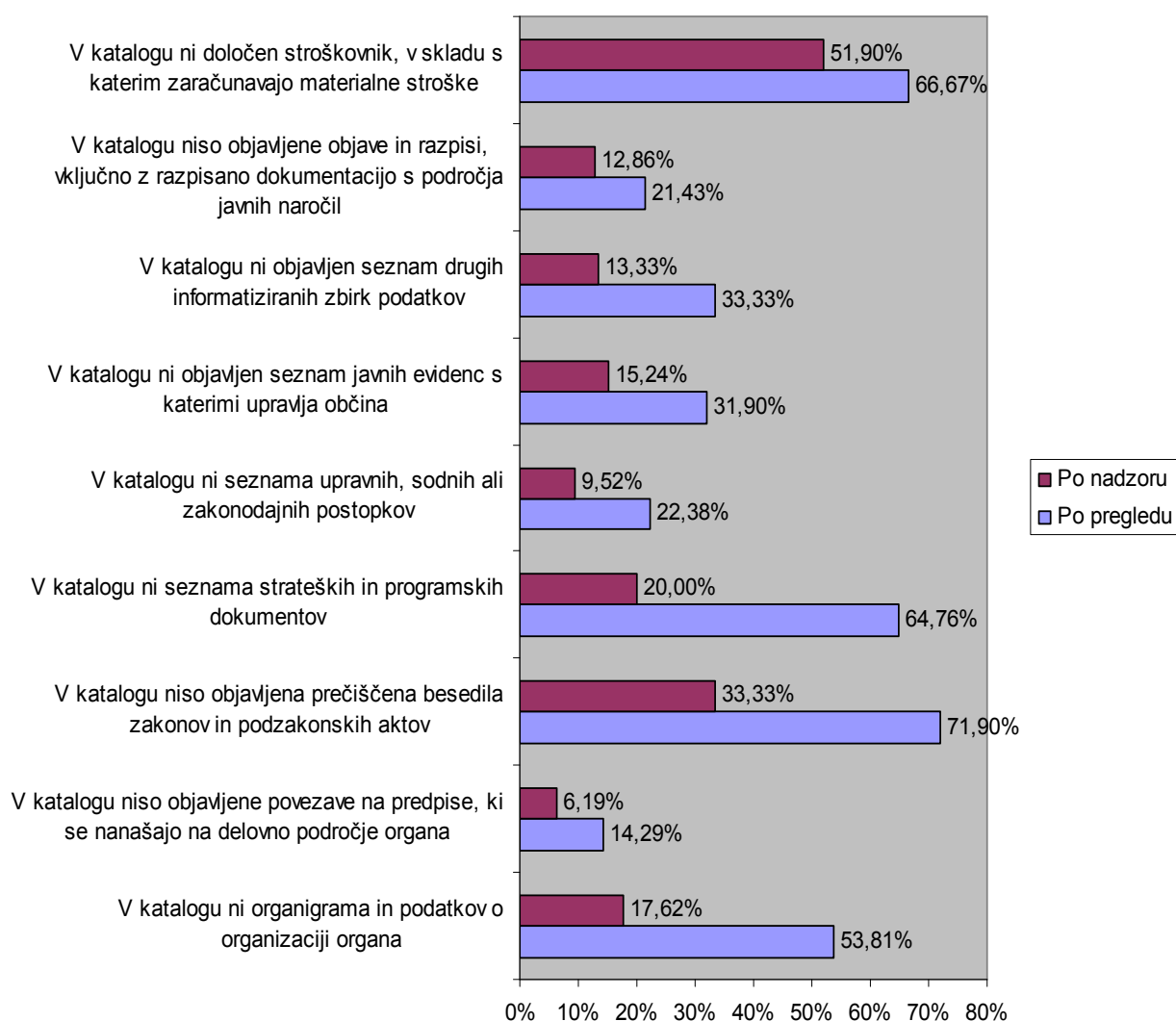
informatiko opozoril tudi pristojno ministrstvo. Pooblaščenec kot upravni organ pa je vezan na veljavne podzakonske predpise in nima pravice do uporabe tako imenovanega *exceptio illegalis*. Za upravne organe namreč *exceptio illegalis* (izvzetje nezakonitega), torej možnost, da podzakonskega predpisa, za katerega menijo, da ni zakonit, ne uporabljajo, ampak uporabljajo neposredno zakon, ne velja. To možnost imajo le sodišča, ki lahko odločijo neposredno na podlagi zakona in preskočijo nezakonit podzakonski predpis in tako v konkretnem primeru ne uporabljajo podzakonskega akta (po njihovem mnenju neskladnega z zakonom ali ustavo).«

Določba Uredbe je tako problematična z dveh vidikov (Kovač in Virant, 2011, str. 242–243):

- Pri uresničevanju pravice dostopa do informacij javnega značaja gre za uresničevanje temeljne človekove pravice, zaračunavanje dela javnih uslužbencev za posredovanje informacij pa napeljuje na miselnost, da je posredovanje informacij javnega značaja del »tržnih« storitev organov zavezancev in ne del njihovih javnopravnih nalog, ki so jih zavezanci dolžni izvajati po zakonu. Takšna ureditev je tudi v nasprotju z določbo Zakona o upravnih taksah (Ur. l. RS, št. 106/10 – UPB5), da se za dostop do informacij javnega značaja ter za pritožbo zoper odločitev prvostopenjskega organa ne plačujejo upravne takse, ker gre za postopek uveljavljanja temeljne človekove pravice. Prav tako niti ZUP niti noben drug zakon s področja javne uprave ne pozna določbe, po kateri se bi stroški dela javnih uslužbencev v celoti (v obliki urnih postavk) neposredno zaračunali uporabnikom določene javnopravne storitve. Dejstvo je, da ZUP stroškov dela uradnih oseb ne šteje posebej v stroške postopka, v zvezi s pisnimi vlogami po ZDIJZ pa se ZUP uporablja subsidiarno, vključno z določbami o stroških.
- Višina stroškov dostopa do informacij lahko dejansko omejuje izvrševanje te pravice in dostop zainteresiranih posameznikov in predstavnikov civilne družbe do informacij in s tem tudi njihovo sodelovanje pri sprejemanju odločitev v demokratični družbi. Tisti, ki ne morejo poravnati visokih stroškov posredovanja informacij, informacij namreč ne prejmejo. Navedena Uredba je tako sporna tudi z vidika omejevanja temeljne človekove pravice iz drugega odstavka 39. člena ZDIJZ, pri čemer je jasno, da ZDIJZ te pravice ni omejil, saj ni predvidel, da se prosilcu zaračunajo stroški dela za posredovanje informacij.

Strinjam se z napisanim, a se hkrati sprašujem, kako potem postopati v primeru zlorab pravice dostopa do IJZ. Trenutno je zaračunavanje stroškov, ki presegajo določen znesek (10 EUR), edina možnost organa, da se obrani pred nerazumnimi zahtevami upravičencev. Po poslanem opozorilu, da bo potrebno plačilo stroškov, in predračunu slednjih upravičenci vsaj premislijo in primerno omejijo svojo zahtevo na IJZ, ki jih resnično želijo pridobiti in jih potrebujejo. Zlorab je veliko, saj zadostuje zgolj, da je upravičenec radoveden, ni mu treba navesti nikakršnih razlogov, zaradi katerih želi pridobiti določene IJZ. Teoretično bi upravičenec lahko podal zahtevo, da želi pridobiti vso dokumentacijo, ki je nastala v posameznem organu.

**Graf 5: Kršitve določil, ki se nanašajo na vsebino KIJZ**



Vir: lasten

### 6.4.3 OPIS NAČINA DOSTOPA DO IJZ

Opis načina dostopa do IJZ upravičencem pojasni, kako se izvede dostop prek spleta, fizični dostop in dostop za ljudi s posebnimi potrebami. Opisan je tudi delni dostop in objavljena povezava na stroškovnik. Člen 19 v 17. točki III. dela predlaga, da se oblikuje nekakšen priročnik, ki bo zajemal takšno vsebino (2011, str. 12) Ta sklop lahko povežemo tudi s priporočilom SE, kjer je v št. 2 (2002), načelu X/1/i zapisano takole:

»Države članice bi morale sprejeti ustrezne ukrepe, da bi obveščale javnost o njenih pravicah dostopa do uradnih dokumentov in o načinu, kako se jih lahko uveljavlja« (2003, str. 301). Spodaj omenjeno določilo konkretizira to priporočilo.

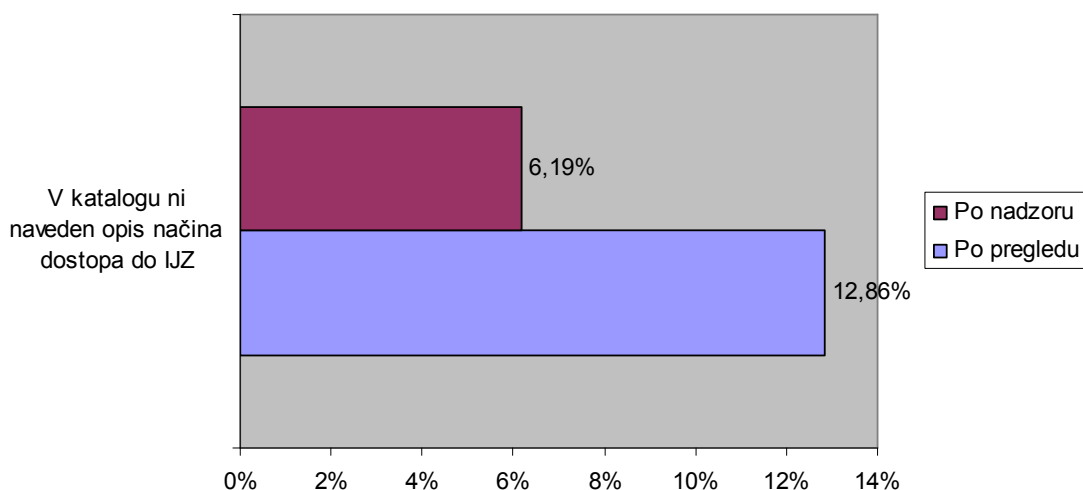
14. Kršitev 3. točke prvega odstavka 2. člena Uredbe, ki se glasi: *»Organ je dolžan v sklopu centralnega kataloga informacij javnega značaja ali posebej redno vzdrževati*

*katalog informacij javnega značaja, ki obsega najmanj: (...) opis načina dostopa do informacij javnega značaja, s katerimi organ razpolaga (...).*»

Pregled je pokazal, da 27 občin, kar predstavlja 12,86 % vseh obravnavanih občin, ni imelo v katalogu navedenega opisa načina dostopa do IJZ, s katerimi občine razpolagajo. Po nadzoru se je število kršitev zmanjšalo za 51,85 %, in sicer na 13 občin (6,19 %). Kršiteljice poleg 7 občin, ki nimajo KIIZ, so občine: Izola, Dobrna, Luče, Ajdovščina, Destrnik in Ig.

Določilo je treba razumeti tako, da mora organ navesti, kakšni so tehnični pogoji za dostop do elektronskega KIIZ (če obstajajo kakšne specifikke, posebni pogoji), kakšni so možni načini neposrednega dostopa do KIIZ, kdaj so uradne ure organa za dostop do KIIZ, podatke o dostopnosti na podlagi neformalne ali formalne zahteve in podatke o dostopnosti do KIIZ za ljudi s posebnimi potrebami. Minimalna zahteva prilagojenosti KIIZ za ljudi s posebnimi potrebami je, da se KIIZ nahaja v tekstovni obliki.

**Graf 6: Kršitev določila, ki se nanaša na zagotavljanje opisa načina dostopa do IJZ**



Vir: lasten

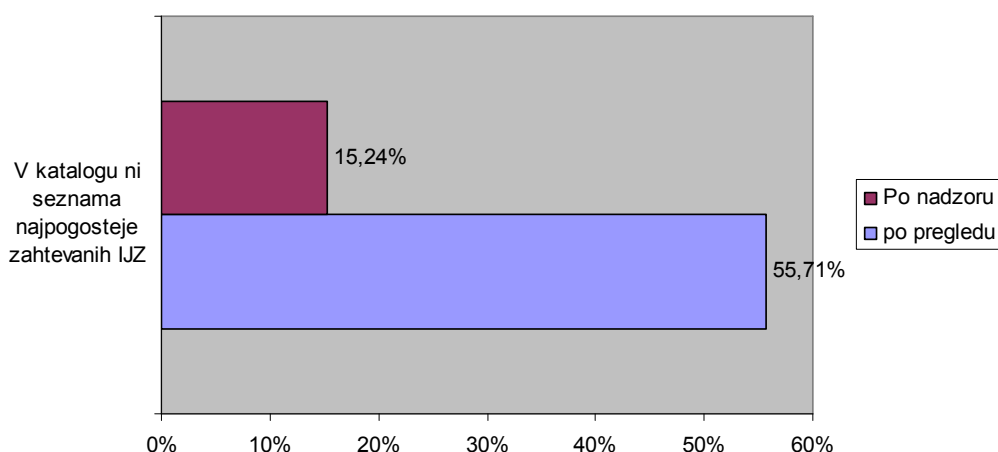
#### **6.4.4 SEZNAM NAJPOGOSTEJE ZAHTEVANIH IJZ**

Predstavlja seznam desetih najpogosteje zastavljenih vprašanj in odgovorov nanje, ki naj bi se samodejno posodabljali glede na povpraševanje po posameznih IJZ. Predvideva se, da so v tem seznamu navedene tudi informacije, ki so jih prosilci zahtevali najmanj trikrat. Gre za pomembno novost, ki jo je uveljavil ZDIJZ. V trenutku, ko prosilci trikrat zahtevajo IJZ in jim je bila zahteva za dostop do te IJZ odobrena, jo mora organ objaviti v tem seznamu. Organ lahko samostojno objavi informacije, za katere ocenjuje, da bodo postale predmet nadaljnjih enakih zahtev. Ureditev je povzeta po ameriškem in evropskem vzoru.

11. Kršitev 6. točke prvega odstavka 10. člena ZDIJZ, ki se glasi: »Vsak organ je dolžan posredovati v svetovni splet naslednje informacije javnega značaja: (...) vse informacije javnega značaja, ki so jih prosilci zahtevali najmanj trikrat (...).« Kršitev 5. točke prvega odstavka 2. člena Uredbe, ki se glasi: »Organ je dolžan v sklopu centralnega kataloga informacij javnega značaja ali posebej redno vzdrževati katalog informacij javnega značaja, ki obsega najmanj: (...) seznam najpogosteje zahtevanih informacij javnega značaja (...).«

Po pregledu je bilo ugotovljeno, da 117 občin, kar predstavlja 55,71 % obravnavanega vzorca, ni imelo navedenega seznama najpogosteje zahtevanih informacij javnega značaja. Občine z objavljenim seznamom najpogosteje zahtevanih informacij in s povezavami na te informacije predvsem zmanjšajo obseg dela same sebi in racionalizirajo delo, saj jim ni treba posamično odgovarjati na ponavljajoča se vprašanja občanov, zato je nerazumljivo, da se pojavlja toliko kršitev te postavke. Z objavo takšnega seznama pa pridobijo tudi občani, saj do informacije pridejo že z vpogledom v KIJZ, brez dodatnega truda, porabe časa in denarja, saj bi za individualno zahtevo morali kriti materialne stroške. S tem pa je izpolnjen osnovni namen ZDIJZ in zagotavljanja neposredno dostopnih IJZ. Pri tej kršitvi je bil nadzor učinkovit, saj je bilo s strani občin odpravljenih 72,65 % kršitev teh dveh določil. Občine so očitno opazile, da z objavo takšnega seznama tudi same pridobijo. Vseeno pa obstaja še 38 (15,24 %) občin, ki še niso odpravile te kršitve. Pri nadzoru se je pojavljal problem, da ne obstaja poenoten znak, s katerim bi lahko zavezanci v KIJZ označili oz. navedli, da ne razpolagajo s takšnimi informacijami. Tako je pri nadzoru nemogoče oceniti, ali občina ne razpolaga s takšnimi podatki ali jih zgolj ni objavila.

**Graf 7: V KIJZ ni objavljen seznam desetih najpogosteje zahtevanih IJZ**



Vir: lasten

## 6.5 VZDRŽEVANJE KIJZ

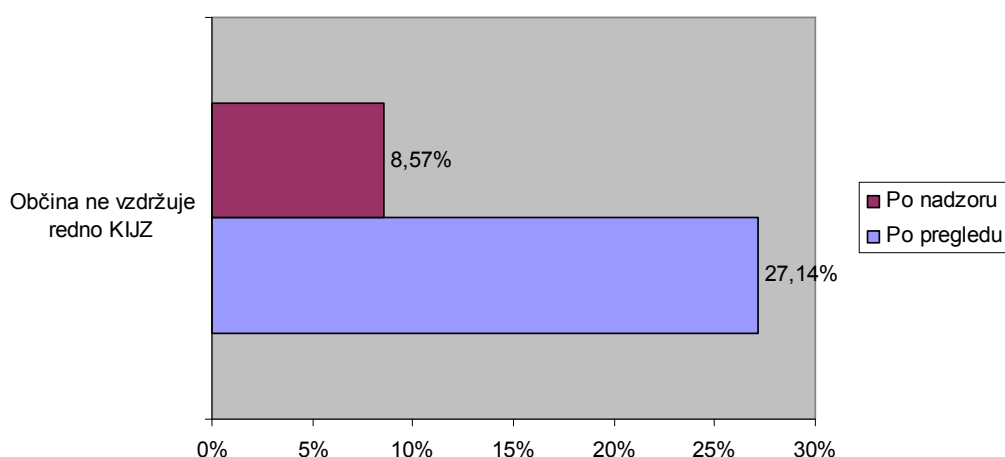
Vzdrževanje KIJZ pomeni, da mora zavezan organ podatke v KIJZ redno sprotno obnavljati, dopolnjevati in jih vseskozi prilagajati spremembam. Zastareli podatki

uporabniku niso v nobeno korist, so neuporabni, lahko ga celo zavedejo. Podatki morajo biti po Uredbi obnovljeni najkasneje do konca tekočega meseca glede vsebin, ki so nastale v prejšnjem mesecu. Prepeluhova opozarja, da je takšna dikcija nekoliko neposrečena, saj se jo lahko razlaga tako, da mora organ spremembe za pretekli mesec vnesti do konca tekočega meseca. Tako bi prišlo do dvomesečnega zamika med nastankom spremembe in popravkom, za kar pa ne moremo več trditi, da gre za sprotno obnavljanje podatkov (Prepeluh, 2005, str. 433).

15. Kršitev prvega odstavka 8. člena ZDIJZ, ki se glasi: *»Vsak organ je dolžan redno vzdrževati in na primeren način javno objavljati ter dati na vpogled prosilcu po vsebinskih sklopih urejen katalog informacij javnega značaja, s katerimi razpolaga.«* Kršitev 5. člena Uredbe, ki se glasi: *»Organ mora katalog iz 2. člena redno vzdrževati ter podatke v njem dopolnjevati najkasneje do konca tekočega meseca glede sprememb in dopolnitev vsebine kataloga oziroma informacij javnega značaja, ki so nastale v prejšnjem mesecu. Če organ svoj katalog informacij javnega značaja vodi zunaj centralnega kataloga informacij javnega značaja, mora za vsako spremembo hkrati zagotoviti tudi vnos v centralni katalog informacij javnega značaja.«*

Po pregledu je bilo ugotovljeno, da 57 (27,14 %) občin ne vzdržuje in dopolnjuje kataloga. Po nadzoru je bilo ugotovljeno, da je takšnih občin 18. Odpravljenih je bilo 68,42 % kršitev. Veliko občin je podatke sicer posodobilo, a so v KIJZ pozabile spremeniti navedeni datum. Zaradi tega so bile štete med kršiteljice in v kontrolnem zapisniku opozorjene, da je potreben popravek datuma. Kot kršitev je bilo šteto, če so bili v KIJZ navedeni neosveženi podatki (npr. neaktualna navedba župana Mestne občine Velenje) ali pa v katalogu ni bila narejena sprememba zadnji dve leti (npr. Občina Bohinj je zadnjo spremembo v KIJZ naredila v letu 2007). Pregled uresničevanja tega določila je bil otežen, saj veliko občin v KIJZ nima navedenega datuma zadnje spremembe. Kršitev je izredno problematična, saj je bistvo KIJZ ravno dostop do ažurnih informacij javnega značaja. V primeru da podatki v katalogu niso redno osveženi, je KIJZ popolnoma neuporaben, ker lahko neažurni podatki iskalca IJZ celo zavedejo.

**Graf 8: Občina KIJZ ne vzdržuje redno**



Vir: lasten

## 6.6 DRUGO

### 6.6.1 OBJAVA LETNEGA POROČILA O IZVAJANJU ZDIJZ

V skladu z zakonom je vsak organ dolžan pripraviti letno poročilo o izvajanju ZDIJZ in ga predložiti Vladi RS do 31. januarja za preteklo leto. Zakon natančno predpisuje njegovo vsebino, a ne omenja zahteve po objavi takšnega poročila za zavezane organe. Z zakonom pa je določena obveznost Vlade RS, da na podlagi individualnih poročil zavezancev sestavi skupno letno poročilo, ki je objavljeno šele po obravnavi in sprejetju v Državnem zboru RS.

Na podlagi individualnih poročil pridobimo celotno sliko delovanja sistema dostopa do IJZ in morebitne negativne in pozitivne odklone v posameznih praksah zavezanca. Razberemo lahko največje težave in se pozanimamo o mogočih rešitvah pri zavezancih, ki na tem področju ne zaznavajo težav (Prepeluh, 2005, str. 454).

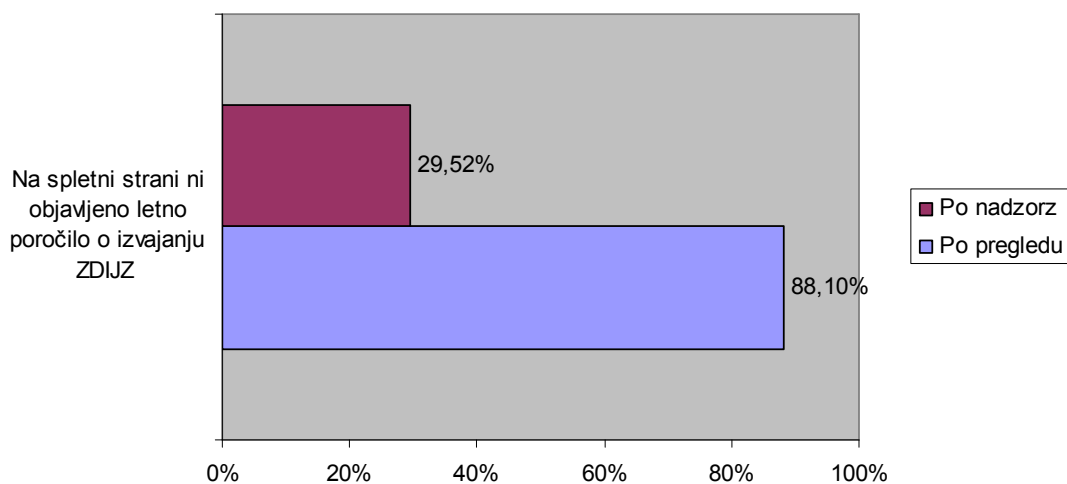
12. Kršitev 3. točke 12. člena Uredbe, ki se glasi: *»Organ mora v splet posredovati tudi naslednje informacije javnega značaja: (...) letno poročilo o izvajanju Zakona o dostopu do informacij javnega značaja iz 38. člena zakona (...).«*

Po pregledu je bilo ugotovljeno, da kar 185 občin v KIJZ nima objavljenega aktualnega letnega poročila o izvajanju ZDIJZ, kar predstavlja 88,10 % vseh v vzorcu zajetih občin. Razlog za tako veliko število kršitev je bil najbrž tudi ta, da se je pregled izvajal v začetnih mesecih tega leta in občine še niso objavile povezave na aktualno poročilo. Po nadzoru se je stanje izboljšalo, kršitev še ni odpravilo 62 občin, kar znese 29,52 %. Odpravljenih je bilo 66,49 % kršitev te postavke.

Z rezultatom ne moremo biti povsem zadovoljni, saj morajo občine zgolj kjer koli na svoji spletni strani objaviti povezavo na letno poročilo, kar se da narediti hitro in z malo truda.

Ponovno lahko sklepamo, da na njihovi strani ni potrebne volje in zadostne informiranosti o samem pomenu dostopa do IJZ.

**Graf 9: Na spletni strani ni objavljeno letno poročilo o izvajanju ZDIJZ**



Vir: lasten

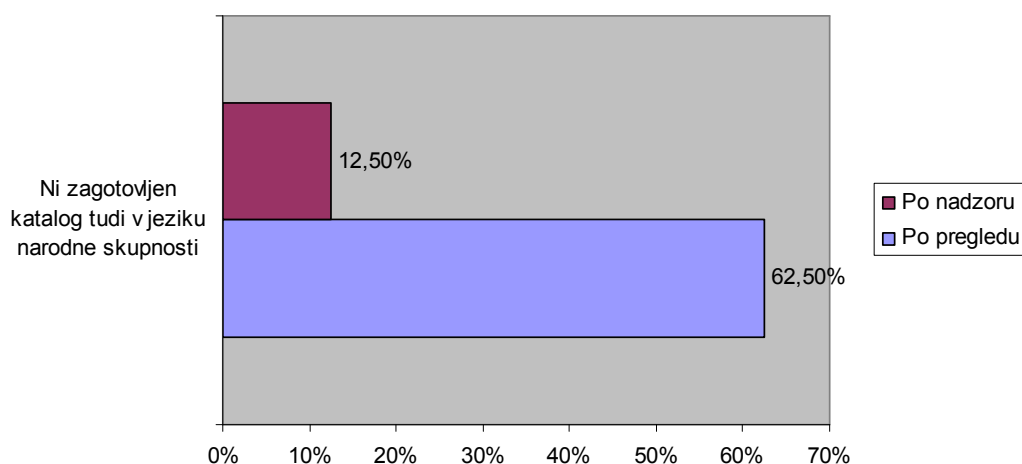
#### 6.6.2 KIJZ V JEZIKU NARODNE SKUPNOSTI

Na dvojezičnem območju morajo organi v Sloveniji zagotoviti celoten KIJZ tudi v madžarskem in italijanskem jeziku. Osnova za to določilo se nahaja že v sami Ustavi RS, v 11. členu, kjer je zapisano: »Uradni jezik v Sloveniji je slovenščina. Na območjih občin, v katerih živita italijanska ali madžarska narodna skupnost, je uradni jezik tudi italijanščina ali madžarščina.« Upravičenci narodne skupnosti, ki živijo na takšnem področju, svojih pravic ne morejo učinkovito izvrševati, če ne razpolagajo s KIJZ v jeziku narodne skupnosti.

16. Kršitev 4. člena Uredbe, ki se glasi: »*Organi s sedežem na območjih občin, kjer je pri organu poleg slovenskega jezika uradni jezik tudi jezik narodne skupnosti, zagotovijo celoten katalog iz prejšnjega člena tudi v jeziku narodne skupnosti.*«

V Sloveniji je osem občin, ki morajo zagotavljati KIJZ tudi v jeziku narodne skupnosti. To so občine: Koper, Piran, Izola, Hodoš, Moravske Toplice, Šalovci, Lendava in Dobrovnik. Po pregledu je 5 občin, kar predstavlja 62,50 %, kršilo določilo Uredbe. Po nadzoru samo ena občina, in sicer Dobrovnik, ni zagotovila jezika tudi v jeziku narodne skupnosti. Odpravljenih je bilo 80 % kršitev.

**Graf 10: KIJZ ni zagotovljen v jeziku narodne skupnosti**

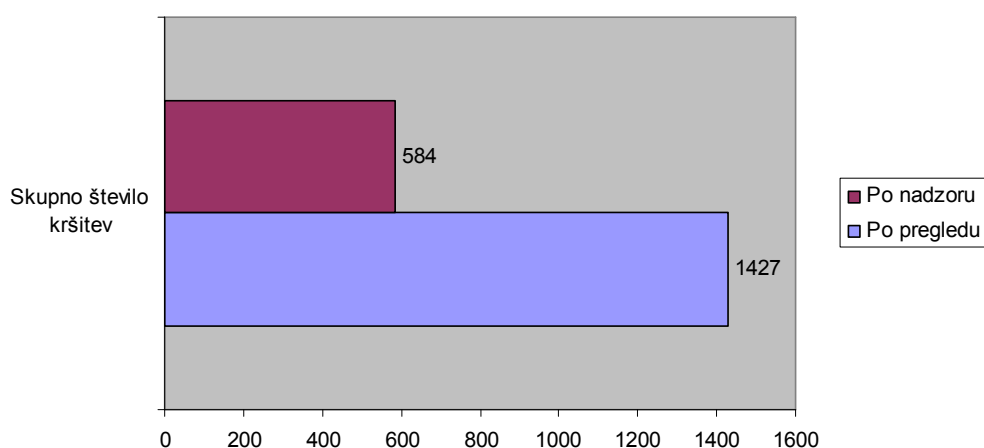


Vir: lasten

## 6.7 UČINKOVITOST NADZORA

Po pregledu je bilo ugotovljenih skupno 1427 kršitev, kar v povprečju pomeni 6,80 kršitev na posamezno občino od skupno 22 preverjanih postavk. Po nadzoru v obliki zapisnika, v katerem so bile občine pozvane, da v določenem roku odpravijo nepravilnosti, so občine odpravile 843 kršitev, kar pomeni, da je bilo odpravljenih 59,07 % po pregledu ugotovljenih kršitev. Učinkovitost nadzora je torej 59,07 %. Po kontrolnem pregledu je ostalo neodpravljenih 584 kršitev, kar v povprečju pomeni 2,78 kršitve na občino. V nadaljevanju je grafično prikazano skupno število kršitev pred in po nadzoru. V tabeli so zaradi lažje predstave po učinkovitosti razvrščeni odstotki odpravljenih kršitev po posamezni postavki, kar prikazuje uspešnost nadzora po postavkah.

**Graf 11: Skupno število kršitev pred in po nadzoru**



Vir: lasten



**Tabela 4: Delež odpravljenih kršitev po postavkah**

Kršitev	Odpravljene
Dostop do kataloga je moten	100,00%
Ni zagotovljen katalog tudi v jeziku narodne skupnosti	80,00%
Kataloga ni mogoče na uporabniku prijazen način natisniti	76,00%
V katalogu ni seznama najpogosteje zahtevanih IJZ	72,65%
V katalogu niso navedeni podatki o dostopnosti kataloga v elektronski in fizični obliki	69,57%
V katalogu ni seznama strateških in programskih dokumentov	69,12%
Občina ne vzdržuje redno KIJJZ	68,42%
V katalogu ni organigrama in podatkov o organizaciji organa	67,26%
Na spletni strani ni objavljeno letno poročilo o izvajanju ZDIJJZ	66,49%
V katalogu ni navedena uradna odgovorna oseba, ki je katalog sprejela	64,71%
V katalogu ni naveden datum objave, oz. datum zadnje spremembe kataloga	62,86%
V katalogu ni določena uradna oseba za posredovanje IJZ	62,79%
V katalogu ni objavljen seznam drugih informatiziranih zbirk podatkov	60,00%
V katalogu niso navedeni kontaktni podatki uradne osebe pristojne za posredovanje IJZ	59,02%
V katalogu ni seznama upravnih, sodnih ali zakonodajnih postopkov	57,45%
V katalogu niso objavljene povezave na predpise, ki se nanašajo na delovno področje organa	56,67%
Občina nima na spletni strani objavljenega KIJJZ	56,25%
V katalogu niso objavljena prečiščena besedila zakonov in podzakonskih aktov	53,64%
V katalogu ni objavljen seznam javnih evidenc s katerimi upravlja občina	52,24%
V katalogu ni naveden opis načina dostopa do IJZ	51,85%
V katalogu niso objavljene objave in razpisi, z razpisano dokumentacijo s področja javnih naročil	40,00%
V katalogu ni določen stroškovnik, v skladu s katerim zaračunavajo materialne stroške	22,14%

Vir: lasten

Vse občine imajo zagotovljeno nemoteno dostopnost svojih spletnih strani, kar je osnova, ki omogoča objavo KIJJZ. Kar devet postavk ne dosega 59,07 % učinkovitost nadzora. Gre predvsem za postavke, ki v večini zahtevajo več truda in časa za odpravo kršitev, zato domnevam, da jih občine niso uspele odpraviti v roku oz. so prednostno odpravile enostavnejše kršitve. Nadzor je bil najmanj učinkovit ravno pri stroškovniku, kjer so občine neustrezno objavljale zgolj povezavo, namesto da bi določile lasten stroškovnik. Krivdo je v tem delu za pripisati tudi zakonodajalcu in uredbodajalcu, ki področja nista dosledno in nedvoumno uredila. Nadzor v obliki zapisnikov lahko ocenjujemo kot polovično uspešen, menim pa, da so rezultati zadovoljivi, glede na to, da je bil izrečen zgolj poziv k odpravi nepravilnosti, brez sankcij za organ, ki ne odpravi nepravilnosti.

**Tabela 5: Neodpravljene kršitve po postavkah**

Kršitev	St. neodpravljenih	%
V katalogu ni določen stroškovnik, v skladu s katerim zaračunavajo materialne stroške	109	51,90%
V katalogu niso objavljena prečiščena besedila zakonov in podzakonskih aktov	70	33,33%
Na spletni strani ni objavljeno letno poročilo o izvajanju ZDIJZ	62	29,52%
V katalogu ni seznama strateških in programskih dokumentov	42	20,00%
V katalogu ni organigrama in podatkov o organizaciji organa	37	17,62%
V katalogu ni objavljen seznam javnih evidenc s katerimi upravlja občina	32	15,24%
V katalogu ni seznama najpogosteje zahtevanih IJZ	32	15,24%
V katalogu ni objavljen seznam drugih informatiziranih zbirk podatkov	28	13,33%
V katalogu niso objavljene objave in razpisi	27	12,86%
V katalogu niso navedeni kontaktni podatki uradne osebe pristojne za posredovanje IJZ	25	11,90%
V katalogu ni seznama upravnih, sodnih ali zakonodajnih postopkov	20	9,52%
Občina ne vzdržuje redno KIJJZ	18	8,57%
V katalogu ni določena uradna oseba za posredovanje IJZ	16	7,62%
V katalogu ni naveden datum objave, oz. datum zadnje spremembe kataloga	13	6,19%
V katalogu niso objavljene povezave na predpise, ki se nanašajo na delovno področje organa	13	6,19%
V katalogu ni naveden opis načina dostopa do IJZ	13	6,19%
Občina nima na spletni strani objavljenega KIJJZ	7	3,33%
V katalogu niso navedeni podatki o dostopnosti kataloga v elektronski in fizični obliki	7	3,33%
Kataloga ni mogoče na uporabniku prijazen način natisniti	6	2,86%
V katalogu ni navedena uradna odgovorna oseba, ki je katalog sprejela	6	2,86%
Ni zagotovljen katalog tudi v jeziku narodne skupnosti	1	12,50%
Dostop do kataloga je moten	0	0,00%

Vir: lasten

V zgornji tabeli so po padajočem vrstnem redu predstavljene najpogostejše kršitve, ki jih občine še niso odpravile kljub odredbi o odpravi kršitev. IJU čaka največ dela na področju nadzora nad objavo ustreznega stroškovnika in na področju objave prečiščenih besedil zakonov in podzakonskih aktov. Občine so bile v kontrolnih zapisnikih pozvane na odpravo kršitev, ki jih še niso odpravile, o odpravi pa morajo poročati IJU do 29. 7. 2011. Pričakuje se, da bodo odpravile večino kršitev, razen pri postavki prečiščena besedila predpisov, kjer bo potrebno še veliko truda, da se bodo odpravile vse kršitve.

## 6.8 PREDLOGI IZBOLJŠAV GLEDE KIJJZ

Za lažje sledenje cilju transparentnega delovanja lokalne uprave so v nadaljevanju predstavljeni predlogi izboljšav na področju KIJJZ in izvajanja nadzora nad določil ZDIJJZ in Uredbe. Večina predlogov bi že z malo truda lahko zaživela v praksi, kar bi dodatno pripomoglo k boljši informiranosti upravičencev in poenostavilo delo zavezancev.

Izredno zaželeno bi bilo, da bi bil KIJJZ objavljen pri vseh občinah na enotnem mestu na spletni strani (npr. povezava na KIJJZ s klikom na grb občine na prvi, predstavitveni strani). Vsaka občina trenutno po lastni presoji oblikovno ureja in vsebinsko razdeli svojo spletno stran na posamezna področja. Tako je velikokrat težko najti povezavo na katalog, ki se nahaja nekje v podpoglavjih tematsko povsem nepovezane vsebine s KIJJZ. S tem pa je povsem zgrešeno bistvo KIJJZ, ki naj bi doprinesel k boljši transparentnosti in odprtosti delovanja zavezancev. V takšnih primerih upravičenci KIJJZ težko najdejo, tudi če ga namenoma iščejo, zagotovo pa jim ne bo že na samem začetku padel v oči, ko bodo

pregledovali spletno stran organa. S takšno objavo občine in upravičenci ne bodo nič pridobili. Otežena pa je tudi sama izvedba nadzora.

Nepoenotena je tudi oblika KIIZ, saj ni predpisana, obstaja samo nezavezujoč vzorec, ki je objavljen na spletnih straneh informacijskega pooblaščenca in na spletni strani MJU. Pri pregledu je bilo treba iskati predpisano vsebino po različno vsebinsko razdeljenih in oblikovno neenotnih katalogih, kar je za izvajanje nadzora izredno zamudno in povečuje možnost napak. Upravičenci pa se izgubijo v nelogično razporejenih vsebinskih sklopih, nešteti povezavah in drobnem tisku. Predlagam, da se izdela enoten obrazec KIIZ, ki bo predpisan za vse zavezance in objavljen na enotnem prostoru na vseh spletnih straneh zavezancev. To bo tudi zavezancem olajšalo delo, saj so IJU velikokrat zaprosili za primer zgledno vsebinsko in oblikovno urejenega KIIZ, ker niti niso imeli predstave, kakšen naj bi bil KIIZ. Na tem mestu lahko dodam še pripombo na spletno stran MJU, kjer so navedeni osnovni podatki o IJZ, ZDIIZ in obveznostih zavezancev in pravicah upravičencev po ZDIIZ. Če želimo priti do informacij, moramo najprej izbrati področje Nevladne organizacije, ki nima nobene povezave z IJZ.

Nekaj predlogov pa se nanaša še na samo vsebino KIIZ. V KIIZ bi moral biti obvezno naveden datum zadnje spremembe vsebine in datum, kdaj je organ nazadnje posodobil vsebino. To bi omogočalo lažji nadzor nad rednim vzdrževanjem in aktualnostjo podatkov v katalogu. Naslednji predlog je, da se predpiše enotna oznaka (npr. /) oz. besedilo za primere, v katerih organ z določenimi podatki ne razpolaga. Izredno težko je ugotoviti, ali organ ni objavil zahtevane vsebine ali z njo ne razpolaga, če to ni ustrezno označeno.

Z vpeljavo vseh zgoraj navedenih predlogov izboljšav bi nadzor potekal veliko hitreje in zmanjšala se bi možnost napak. Pridobili pa bi tudi iskalci IJZ, saj bi bila dostop do KIIZ in oblika s predpisano vsebino KIIZ poenotena. Z uvedbo datuma zadnjega pregleda KIIZ s strani organa tudi sama aktualnost podatkov ne bi bila več tako vprašljiva. Občine bi naredile korak bližje k bolj transparentnemu delovanju in bi sledile zgledu nekaterih evropskih (Češka, Irska, Bosna in Hercegovina ...) in tudi neevropskih držav, ki imajo to področje dobro urejeno (ZDA in Avstralija).

Izpostaviti želim še mnenje Prepeluhove (2005, str. 445–448), ki je zapisala, da je velika pomanjkljivost naše ureditve, da nimamo ustreznih sankcij za morebitno nespoštovanje objavljanih nenormativnih aktov, ki bi bila analogna zahtevi, da predpisi ne morejo začeti veljati, če niso predhodno objavljeni. S tem se bi rešila problematika pri neobjavljanju strateških in programskih dokumentov. Prav tako se strinjam, da bi moralo biti jasno določeno, da se morajo spremembe vnesti v KIIZ najkasneje v roku enega meseca po nastanku. Odpraviti se bi morale tudi nejasnosti pri objavi stroškovnika, saj si različni organi različno razlagajo določbe in velja rek kolikor pravnikov, toliko mnenj, krajši konec pa povlečejo zavezanci in upravičenci.

Pri pripravi diplomskega dela sem naletela še na eno veliko pomanjkljivost, in sicer na slabo obveščeno zavezancev in upravičencev o obveznostih in pravicah, ki jih je prinesel

ZDIJZ, čeprav zakon ni nov in bi moral biti že dobro utečen v vsakdanji praksi. To velja tako za neposredni dostop do IJZ kot tudi za informacije, dostopne na zahtevo. Brez ustrezne obveščenosti je ZDIJZ namenjen samemu sebi in ne omogoča bolj transparentnega delovanja organov v obravnavanem primeru občin. Treba bo narediti preskok v miselnosti, da je ZDIJZ prinesel zgolj dodatno delo in upravičencem dal pretirane pravice, ki dušijo normalni potek dela zavezancev. Transparentnost in odprtost delovanja zavezanih organov je temelj sodobnih demokratično urejenih držav.

## 7 ZAKLJUČEK

Nadzor nad dostopom do informacij javnega značaja predstavlja pomemben element transparentnosti delovanja občin. Še posebej pomembne so dejavnosti IJU na področju zagotavljanja neposredne dostopnosti IJZ, katerih »kazalo« predstavlja katalog informacij javnega značaja. Skozi izdelavo diplomskega dela je bil narejen korak bliže k najširše zastavljenemu cilju diplomskega dela, ki je hkrati osnovni cilj IJU, da bodo imele vse občine v Sloveniji in kasneje tudi vsi ostali zavezanci na spletu objavljen popoln in ažuren KIJZ. To je mogoče doseči le z učinkovitim nadzorom in seznanjanjem zavezancev o pomenu dostopa do informacij javnega značaja, pomanjkanje slednjega je po mojem mnenju ključni element, da cilj še ni bil v celoti dosežen.

Posledično je zavržena tudi hipoteza, ki se glasi: Občine imajo na svoji spletni strani objavljen redno vzdrževan, vsebinsko in oblikovno ustrezen KIJZ. Lahko pa bi zapisali, da imajo občine po nadzoru v obliki zapisnika in pozivu IJU o odpravi ugotovljenih nepravilnosti bistveno bolj urejene KIJZ, kot so bili pred nadzorom. Bolje urejen in vzdrževan KIJZ pa pomeni premik k večji transparentnosti delovanja občin in sledenje osnovnim namenom ZDIJZ. Zaradi aktivnosti IJU so občine začele pripravljati in objavljati prečiščena besedila veljavnih predpisov lokalnih skupnosti, kar se od uveljavitve ZDIJZ ni premaknilo z mrtve točke. S tem se zagotavlja večja pravna varnost delovanja lokalne samouprave kot enega izmed temeljnih elementov demokratične ureditve. Odpravljati so se začele tudi številne druge pomanjkljivosti, katerih odprava je pripomogla k hitremu in brezplačnemu dostopu do IJZ in omogočila večjo participacijo občanov, ki bodo razpolagali z ažurnimi podatki, kar jim bo omogočalo, da bodo lažje oblikovali lastna stališča in sodelovali pri oblikovanju lokalne politike, katere odločitve se jih vsakodnevno dotikajo.

Po osmih letih izvajanja ZDIJZ lahko rečemo, da se je slednji dokaj dobro uveljavil. Povečuje se namreč število zahtev za dostop do IJZ na strani upravičencev, pa tudi zavezanci se počasi začenjajo zavedati velikega pomena dostopa do IJZ. Zakonsko imamo tako dobro podlago za izvajanje načela odprtosti v praksi. Potrebne pa bo še veliko dela, da bo ZDIJZ v celoti realiziran v praksi.

Kljub temu da najširši cilj diplomskega dela še ni bil dosežen, so bili v celoti izpeljani in realizirani vsi drugi cilji. Na osnovi pregleda se je opravila analiza učinkovitosti koncipiranja inšpekcijskih nadzorov v obliki zapisnika, v katerem so bile občine opozorjene na kršitve in pozvane na njihovo odpravo. Podatki so pokazali, da je takšen nadzor 59,07 % učinkovit. V diplomskem delu so zajeti problemi, ki se nanašajo na izvedbo nadzora glede KIJZ, in predlagane posamezne izboljšave.

Namen diplomskega dela predstaviti stanje na področju izvajanja ZDIJZ in Uredbe v 210 slovenskih občinah po opravljenih nadzorih, po katerih je bila opravljena analiza podatkov, ki so bili pridobljeni s pomočjo pregleda 210 KIJZ slovenskih občin, je bil v celoti dosežen.

Podana ocena služi za nadaljnje delovanje IJU na tem področju in pomeni korak k cilju, da bodo imele vse občine v Sloveniji na spletu objavljen ažuren in popoln katalog IJZ in da se ustvari primer učinkovitega nadzora nad zavezanci po ZDIJZ in Uredbi glede KIJZ. S tem pa se zasleduje osnovni namen ZDIJZ o zagotavljanju javnosti in odprtosti delovanja organov ter omogočanje uresničevanja pravice posameznika in pravnih oseb, da pridobijo informacije javnega značaja. Področje je izredno obsežno, saj obsega okrog 4000 zavezancev po ZDIJZ, od tega jih ima polovica lastne spletne strani. S pregledom 210 KIJZ slovenskih občin je bil narejen prvi korak k boljši urejenosti področja. Odprte pa so številne možnosti za nadaljnje delovanje na tem področju in s tem tudi za nadgradnjo diplomskega dela, ki predstavlja izhodiščno točko za nadaljnje analize in primerjave z ostalimi praksami po svetu. Vse to pa z namenom doseči cilj, da bi vsi zavezanci imeli na svojih spletnih straneh redno vzdrževan katalog informacij javnega značaja in delovali v skladu z ZDIJZ in Uredbo.

Kant je že v času razsvetljenstva, pred dobrimi dvesto leti, zagovarjal načelo javnosti in preprečevanje tajnega delovanja. V skladu z načelom javnosti morajo biti javna vsa dejanja, ki zadevajo pravice drugih, saj so samo takšna dejanja pravična. Po tem načelu naj bi bile besede skladne z dejanji. Načelo javnosti je sestavni del načela transparentnosti, preglednosti, ki je del načela odprtosti in zajema javnost delovanja javne uprave, zagotavljanje informacij o njenem delu in pravico dostopa do javnih dokumentov. Vse te pravice morajo biti zagotovljene tudi na ravni občin, saj so te temeljni element lokalne skupnosti. Samo v primeru, da občani lahko pridobijo in se seznanijo z ažurnimi informacijami javnega značaja, ki jih poseduje občina, lahko aktivno sodelujejo pri odločitvah, ki vplivajo na njihovo vsakdanje življenje, in izoblikujejo lastna stališča in mnenja ter spremljajo in nadzorujejo delo in razvoj občine. Odločitve, ki so sprejete na podlagi participacije občanov, se v praksi veliko lažje uveljavijo in jih občani hitreje ponotranjijo kot tiste, ki so sprejete brez sodelovanja širše javnosti. S participacijo na podlagi ažurnih informacij pa se vzpostavi tudi višja stopnja zaupanja občanov do organov oblasti, ki je v zadnjem času na izredno nizki ravni. Del k boljši transparentnosti delovanj lokalnih skupnosti je doprinesel tudi KIJZ, ki omogoča neposredni dostop do IJZ, urejenih po vsebinskih sklopih, kot je opredeljeno v ZDIJZ in Uredbi. Zavezanci morajo imeti do samega ZDIJZ in Uredbe pozitiven odnos in zadostno kadrovske zasedbo in finančna sredstva, da bodo lahko predpisano tudi dejansko izvajali v praksi. Problematika (pre)velikega števila občin prihaja tukaj do izraza.

Pomembna sta tudi nadzor in stopnja njegove učinkovitosti. Bolj učinkovit kot je nadzor, boljša bo urejenost nadzorovanega področja. Nadzor pa je lahko učinkovit samo, če ne prihaja do nenehnih sprememb zakonodaje, na podlagi katere inšpektorji opravljajo svoje delo, če so predpisi dorečeni, nepomanjkljivi in usklajeni, obseg zadolžitvev pa je skladen s številom inšpektorjev in ne prihaja do »kadrovske podhranjenosti« inšpekcij. Razmisliti bi bilo treba tudi o predlogih izboljšav na tem področju. Nekaj zoznane problematike glede samega nadzora ter izvajanja in vsebine ZDIJZ na področju neposrednega dostopa do informacij je predstavljene že v tem diplomskem delu, določene izboljšave pa predlaga tudi IP. Zavedati se je treba, da živimo v informacijski družbi, katere temelj sta

informacija in dostop do potrebnih, ažurnih IJZ, ki imajo demokratično, nadzorno in gospodarsko vrednost, na katero se velikokrat pozablja. Z dostopom do IJZ se razvija celotna družba, zato lahko upravičeno trdimo, da transparentnost delovanja občin, ki predstavljajo enega osnovnih elementov demokratične ureditve sodobnih držav, doprinaša k skupnemu razvoju celotne družbe.

## LITERATURA IN VIRI

### SAMOSTOJNE PUBLIKACIJE

1. ČEBULJ, Janez, ŽUREJ, Jurij (2005). *Varstvo osebnih podatkov in informacije javnega značaja*. Nebra, Ljubljana.
2. JEROVŠEK, Tone, KOVAČ, Polonca (2007). *Posebni upravni postopki*. Fakulteta za upravo, Ljubljana.
3. KAUČIČ, Igor, GRAD, Franc (2008). *Ustavna ureditev Slovenije*. GV Založba, Ljubljana.
4. KOVAČ, Polonca, VIRANT, Gregor (2011). *Razvoj slovenske javne uprave 1991–2011*. Uradni list, Ljubljana.
5. LAVTAR, Roman (2009). *Sodelovanje prebivalcev v slovenskih občinah*. Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila Maribor, Maribor.
6. PREPELUH, Urška (2005). *Pravica dostopa do informacij javnega značaja*. Pravna fakulteta, Littera-Scripta-Manet, Ljubljana.
7. PIRC MUSAR, Nataša, PRELESNIK, Mojca, BIEN, Sonja (2006). *Predpisi s področja prava varstva osebnih podatkov in dostopa do informacij javnega značaja*. GV založba, Ljubljana.
8. PLIČANIČ, Senko, PERENIČ, Gorazd, PREPELUH, Urška, BUGARIČ, Bojan, PIRC MUSAR, Nataša, PUCELJ VIDOVIČ, Tanja, VAZZAZ, Viktorija Julija (2005). *Komentar Zakona o dostopu do informacij javnega značaja : s pravom EU in primerjalnopravno prakso*. Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti, Ljubljana.
9. SOBOTTA, Christoph (2001). *Transparenz in den Rechtsetzungsverfahren der Europäischen Union*. Nomos, Baden-Baden.
10. VIRANT, Gregor (2009). *Javna uprava*. Fakulteta za upravo, Ljubljana.
11. VLAJ, Stane (2006). *Lokalna samouprava: teorija in praksa*. Fakulteta za upravo, Ljubljana.

### ČLANEK V REVIJI

1. ALAGIČ, Minka (2005). Informacije javnega značaja. Pravna praksa: časopis za pravna vprašanja. Let. 24, št. 12, str. 36–37.
2. BREZOVNIK, Boštjan, LESJAK, Benjamin (2003). Obveznosti občin po Zakonu o dostopu do informacij javnega značaja. Lex localis: revija za lokalno samoupravo. Let. 1, št. 2, str. 175–179.
3. LAMBLE, Stephen (2002). Freedom of Information, A Finnish clergyman's gift to democracy Review, Clayton: Legal Service Bulletin Co-operative Ltd., Februar 2002, št. 97, str. 2–8.



4. TRPIN, Gorazd (2000): Načelo odprtosti javne uprave, Javna uprava. Letnik 36, šte. 4, str. 409–418.
5. VLAJ, Stane (2010). Slovenska lokalna samouprava z vidika evropskih načel, *Dignitas : revija za človekove pravice*, št. 47/48 (2010), str. 225–253.

#### **PRISPEVEK OZ. POGLAVJE V KNJIGI**

1. O' NEIL, Michael (1998). The Right of Access to Community-held Documentation as a General Principle of EC Law. *European Public Law*. Vol. 4, št. 3, str. 403–432.
2. ŠMIDOVNIK, Janez (2007). Lokalna samouprava. V: BAVCON, Ljubo (url.): *15 let uresničevanja Ustave Republike Slovenije*. Pravna fakulteta, Ljubljana.
3. VLAJ, Stane (2007). Občina. V: BAVCON, Ljubo (url.): *15 let uresničevanja Ustave Republike Slovenije*. Pravna fakulteta, Ljubljana.

#### **PREDPISI**

1. (1991). Ustava Republike Slovenije (URS). Ur. l. RS, št. 33/91, s spremembami Ur. l. RS, št. 68/06 (UZ121,140,143), Ur. l. RS, št. 69/04 (UZ14), Ur. l. RS, št. 69/04 (UZ43), Ur. l. RS, št. 69/04 (UZ50), Ur. l. RS, št. 24/03 (UZ3a,47,68), Ur. l. RS, št. 66/2000 (UZ80), Ur. l. RS, št. 42/97 (UZS68).
2. (2006). Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ-UPB2). Drugo uradno prečiščeno besedilo Ur. l. RS, št. 51/06, s spremembami Ur. l. RS, št. 117/06 ZDavP-2.
3. (2005). Zakon o državni upravi (ZDU-1-UPB4). Ur. l. RS, št. 113/2005, s spremembami. Ur. l. RS, št. 8/2010-ZUP-G.
4. (2005). Zakonu o Informacijskem pooblaščenju (ZInfP). Ur. l. RS, št. 113/2005, v nadaljevanju:, s spremembami Ur. l. RS, št. 51/2007-ZUstS-A, 14/2010 Odl. US: U-I-303/08-9.
5. (2007). Zakon o inšpekcijskem nadzoru (ZIN-UPB1). Ur. l. RS, št. 43/2007.
6. (2002). Zakon o javnih agencijah (ZJA). Ur. l. RS, št. 52/02, s spremembami Ur. l. RS, št. 51/2004-EZ-A, 33/2011-ZEKom-C.
7. (2007). Zakon o javnih uslužbencih (ZJU-UPB3). Ur. l. RS, št. 63/2007, s spremembami Ur. l. RS, št. 69/2008-ZZavar-E.
8. (2009). Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS-UPB13). Ur. l. RS, št. 108/2009, s spremembami Ur. l. RS, št. 8/2010 Odl. US: U-I-244/08-14, 16/2010 Odl.US: U-I-256/08-27, 50/2010 Odl.US: U-I-266/08-12, 35/2011.
9. (2007). Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP-E). Ur. l. RS, št. 126/2007, s spremembami: Ur. l. RS, št. 47/2009 Odl.US: U-I-54/06-32 (48/2009 popr., ZUP-E).
10. (2010). Zakonu o stvarnem premoženju države in lokalnih skupnosti (ZSPD SLS). Ur. l. RS, št. 86/10.

11. (2006). Zakon o tajnih podatkih (uradno prečiščeno besedilo ZTP-UPB2). Ur. l. RS, št. 50/2006.
12. (2006). Zakon o zdravilih (ZZdr-1). Ur. l. RS, št. 31/06, s spremembami Ur. l. RS, št. 45/2008.
13. (2003). Zakon o zunanjih zadevah (ZZZ-1-UPB1). Ur. l. RS, št. 113/03.
14. (2006). Zakon o varstvu okolja (ZVO-1-UPB1). Ur.l. RS, št. 39/2006, s spremembami Ur.l. RS, št. 70/2008-ZVO-1B.
15. (2003). Uredba o informatiziranih zbirkah podatkov o predpisih (UIZPP). Ur. l. RS, št. 34/03.
16. (2007). Uredba o posredovanju in ponovni uporabi informacij javnega značaja - prečiščeno besedilo (150. seja Vlade RS z dne 12. 12. 2007).

## **VIRI Z INTERNETA**

1. ARTICLE 19 (2011). *A model freedom of information law, tč. 17*. Dostopno 24. 6. 2011 na: <http://www.article19.org/pdfs/standards/modelfoilaw.pdf>.
2. IP (2011). *Informacije javnega značaja*. Dostopno 24. 5. 2011 na: <http://www.ip-rs.si/o-pooblastencu/informacije-javnega-znacaja/>.
3. IP (2011a). *Pristojnosti Informacijskega pooblaščenca na področju dostopa do informacij javnega značaja*. Dostopno 25. 5. 2011 na: <http://www.ip-rs.si/pristojnosti/informacije-javnega-znacaja/>.
4. MJU (2011). *Inšpektorat za javno upravo*. Dostopno 2. 3. 2011 na: [http://www.mju.gov.si/si/delovna\\_podrocja/inspektorat\\_za\\_javno\\_upravo/](http://www.mju.gov.si/si/delovna_podrocja/inspektorat_za_javno_upravo/).
5. MJU (2011a). *Informacija javnega značaja*. Dostopno 15. 3. 2011 na: [http://www.mju.gov.si/si/delovna\\_podrocja/nevladne\\_organizacije/informacije\\_javnega\\_znacaja/](http://www.mju.gov.si/si/delovna_podrocja/nevladne_organizacije/informacije_javnega_znacaja/).
6. SE (2003). Priporočilo SE glede dostopa do uradnih dokumentov, št. 2 (2002), načelo X/1/i. Dostopno 1. 6. 2011 na: [http://www.arhiv.gov.si/fileadmin/arhiv.gov.si/pageuploads/zakonodaja/Svet\\_Europeprip2.pdf](http://www.arhiv.gov.si/fileadmin/arhiv.gov.si/pageuploads/zakonodaja/Svet_Europeprip2.pdf).

## **OSTALI VIRI**

1. BERGE, Achim (2000) *Improved rules on public access to documents?* Master Thesis. Stockholm University, Stockholm.
2. BIZJAK, Domen (2010). *Učno gradivo za udeležence priprav na strokovni izpit za inšpektorja: Zakon o inšpekcijskem nadzoru*. Upravna akademija, Ljubljana.
3. CRAVITZ, Ilana, PUDDEPHATT, Andrew (1999). *The public's right to know: principles on freedom of information legislation*. ARTICLE 19, London.

4. IP (2010). Odločba Informacijskega pooblaščenca z dne 30. 11. 2010, v zadevi (090-209/2010/5): Prosilec zoper odločbo Strokovnega združenja zasebnih zdravnikov in zobozdravnikov Slovenije – Zobozdravstveno varstvo.
5. MJU (2010). *Analiza anketnih vprašalnikov ZDIJZ, OBČINE*, 1. IJU, Ljubljana.
6. MJU (2011b). *Letno poročilo Inšpekcijskega sveta*. IS, Ljubljana.
7. PREŠERN, Mateja (2007). *Zadeva: Objava predpisov lokalnih skupnosti na spletu*. MJU, Ljubljana.