

Obrazložitev

Uredbe o višini stroškov posredovanja informacij javnega značaja

1. UVODNA POJASNILA

Vlada Republike Slovenije (v nadaljevanju: Vlada) je izdala Uredbo o višini stroškov posredovanja informacij javnega značaja na podlagi 35. člena v povezavi s 34. členom Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (Uradni list RS št. 24/03 – v nadaljevanju: ZDIJZ). ZDIJZ je v navedenih členih določil, da Vlada predpiše stroškovnik, na podlagi katerega organ zaračunava materialne stroške za posredovanje prepisa, fotokopije ali elektronskega zapisa zahtevane informacije.

Pri pripravi te uredbe je bilo tako potrebno upoštevati določila 34. do 36. člena ZDIJZ, ki določajo, da je vpogled v zahtevano informacijo brezplačen, za posredovanje prepisa, fotokopije ali elektronskega zapisa zahtevane informacije lahko organ prosilcu zaračuna materialne stroške. Organ je dolžan prosilca opozoriti na plačilo stroškov in, če prosilec to zahteva, mora organ tudi vnaprej sporočiti višino stroškov, ki mu jih bo zaračunal za posredovanje informacij. Če se zahteva prosilca nanaša na informacijo večjega obsega, lahko organ zahteva od prosilca vnaprejšnji polog odmerjenega zneska za kritje stroškov posredovanja zahtevane informacije. Iz zakonskih določil izhajajo naslednji nujni okviri stroškovnika:

- organ ima pravico zahtevati le plačilo za materialne stroške, ki nastanejo s posredovanjem informacij;
- možno je posredovanje prepisa, fotokopije ali elektronskega zapisa želene informacije;
- organ stroške obračuna po posredovanju informacij, razen, če gre za informacijo večjega obsega, ko lahko organ zahteva od prosilca vnaprejšnji polog zneska za kritje predvidenih stroškov.

V stroškovnik je bilo treba vključiti tudi materialne stroške pretvorbe informacij javnega značaja, kot jo določa Uredba o posredovanju informacij javnega značaja v 14. členu in sicer, da lahko prosilec, če se informacija javnega značaja nahaja tako v elektronski kot v fizični obliki, sam izbere obliko, v kateri želi dobiti informacijo, medtem ko v primeru, ko se informacija javnega značaja nahaja samo v elektronski obliki ali samo v fizični obliki, prosilec sicer še naprej lahko sam izbere obliko, vendar mu v tem primeru organ zaračuna materialne stroške morebitne pretvorbe iz elektronske v fizično obliko ali pretvorbe fizične oblike v elektronsko obliko.

2. PRIMERJALNOPRAVNA ANALIZA

V nadaljevanju so prikazani koncepti nekaterih tujih ureditev na področju pokrivanja stroškov posredovanja informacij javnega značaja:

Združene države Amerike: stroški se zaračunavajo po nekem razumnem standardu glede na kategorijo prosilca in sicer je možna razvrstitev v tri kategorije:

- (komercialnim) prosilcem, ki iščejo informacije za komercialne namene se zaračunajo stroški za iskanje dokumenta in reproduciranje (printanje, kopiranje in podobno),
- prosilcem, ki iščejo informacije v izobraževalne in nekomercialne namene (izobraževalne, raziskovalne ali druge nekomercialne institucije in predstavniki medijev) se zaračunajo stroški zgolj za fotokopije po prvih 100 straneh,
- prosilcem, ki ne padejo v nobeno od predhodnih kategorij, se zaračunajo stroški iskanja dokumentov (vendar le nad dve uri) in stroški fotokopij (nad prvih sto).

Trenutna cena fotokopije je 10 centov na eno stran. Če pa skupni znesek stroškov ne presega določene vsote (trenutno je to 14 USD), se strošek ne zaračuna. Prosilci lahko v svoji prošnji navedejo tudi znesek, do katerega so pripravljeni plačati stroške. Če prosilec tega ne napiše, se šteje, da je

pripravljen kriti stroške do 25 USD. Če organ, ki mora posredovati informacijo oceni, da bodo stroški višji, na to pismeno opozori prosilca in mu tako da možnost da zoži svojo zahtevo ali pristane na višje stroške. Dokler prosilec posebej ne poda svojega pristanka na višje stroške, postopek miruje.

Vnaprejšnje plačilo se lahko zahteva le v primeru, če prosilec podatkov že kdaj prej stroškov za zahtevane podatke ali dokumente ni plačal v roku (30 dni) ali kadar bi predvideni stroški za posredovanje informacij presegli 250 USD. Možna pa je oprostitev plačila stroškov (ki bi se sicer zaračunali), če gre za situacijo, ko prosilec izkaže, da bi bilo razkritje podatkov v javnem interesu in bi v veliki meri pripomoglo k splošnemu razumevanju postopkov in aktivnosti, ki jih vodi vlada in ne gre za podatke, ki bi bili v komercialnem interesu prosilca.

Estonija: prvih 20 fotokopij je brezplačnih, nad tem številom pa je kopije potrebno plačati. Druge stroške je potrebno plačati, če tako določa zakon o pristojbinah (State Fee Act). Obstajajo pa izjeme od plačila stroškov za posredovanje informacij in sicer:

- če bi bilo zaračunavanje stroškov za kopije neekonomično,
- če gre za raziskovalne namene
- če se informacija potrebuje zaradi ugotovitve pravic in dolžnosti posameznika ki nima sredstev za pokritje teh stroškov.

Švedska: dostop je brezplačen, transkript ali fotokopija pa se zaračuna po fiksni tarifi. Organ ni zavezan posredovati drugega kot tiskan (printan) dokument, če gre za podatke v elektronski obliki ali kopije dokumentov, če bi to povzročalo posebne težave, sam dokument pa je lahko na razpolago na mestu hranjenja.

Kanada: preden naredi organ kopije mora biti ustrezen znesek plačan, enako velja za pretvorbo v drugo obliko (papirna – elektronska ali obratno). Predstojnik organa lahko odloči tudi plačilu predujma, preden začne organ s pripravo informacij. Lahko se zahteva tudi plačilo delovnih ur za iskanje in pripravo podatkov ali dokumentov za posredovanje (vendar največ 5 ur).

Mehika: stroški posredovanja informacij ne smejo preseči dejanskih stroškov materialov, ki so bili uporabljeni za posredovanje informacij, pri tem pa se mora organ, ki informacije posreduje truditi, da stroške zmanjša na minimum.

Bolgarija: sam dostop do informacij je brezplačen, stroški posredovanja informacij pa ne smejo presežati dejansko nastalih stroškov. Popravki ali dopolnitve posredovanih informacij so brezplačni. Če prosilec ne plača predvidenega stroška izgubi pravico do pridobitve informacije v tem postopku. Zaprostiti mora ponovno.

Albanija: stroški za dostop do informacij se zaračunajo, če nastanejo. O stroških se odloča od primera do primera, ne smejo pa presežati dejanskih materialnih stroškov posredovanja informacije.

Praksa tujih držav pa je že pokazala tudi na nekaj problemov, ki so predvsem posledica prikritega upiranja zavezanega organa, da bi posredoval podatke in tako otežil prosilcu dostop do njih ali ga od tega odvrnil.

Z omenjeno problematiko se ukvarjajo tudi nekatere mednarodne organizacije (Central European and Euroasian Initiative, Article 19, Open Society Institute), ki so tudi oblikovale ustrezna priporočila zaračunavanja stroškov posredovanja informacij javnega značaja in sicer:

- zaračunavanje stroškov mora biti namenjeno zgolj pokritju strogo materialnih stroškov – izključen mora biti profit na račun teh stroškov;
- z najvišjimi stroški naj bi bili obremenjeni prosilci, ki iščejo informacije za svoje ekonomske interese; na drugi strani pa naj bi bili novinarji, študentje, raziskovalci ali drugi, katerih delo prispeva k večjemu razumevanju javnosti glede odločitev in postopkov, ki se odvijajo v javnem sektorju, privilegirani z manjšimi stroški ali pa v celoti oproščeni. Oproščeni naj bi bili tudi posamezniki, ki iščejo informacije zgolj glede svojega pravnega položaja;

- zaračunavanje majhnega števila kopij povzroča organom več stroškov, kot pa bi bil sam znesek nadomestila, zato je smiselno, da je manjše število fotokopij brezplačno;
- vpogled v informacije oziroma dokumente (v prostorih organa v rednem delovnem času) mora biti brezplačen (ker je to plačano že skozi davke), sicer pa bi se morali zaračunavati zgolj materialni stroški (fotokopije, CD rom), ne pa v zvezi s posredovanjem teh informacij porabljeni čas uslužbencev;
- informacijo o približni višini stroškov mora dobiti prosilec čim prej v postopku iskanja informacij. Stroški naj bi se praviloma ne zaračunavali vnaprej razen če je prosilec že dolžnik iz tega naslova glede v preteklosti iskanih informacij ali pa če predvideni znesek stroškov presega nek razumen znesek;
- zavezani organi naj bi se trudili za čim nižje stroške posredovanja informacij.

Posamezna priporočila zaradi naše zakonske ureditve niso uresničljiva, saj bi razlikovanje med posameznimi skupinami uporabnikov moral določiti zakon, ki pa med njimi seveda ne razlikuje, saj je v tem pogledu sledil smernicam Evropske unije pri pripravi Direktive, ki sicer še ni sprejeta, njen namen pa je harmonizacija omenjenega področja, saj slednja takega razlikovanja v celotnem postopku sprejema ni predvidela. Poleg tega v stroškovniku tudi ni uresničljivo priporočilo o brezplačnem posredovanju informacij o lastnem pravnem položaju, saj ta vprašanja v slovenskem pravnem redu ureja Zakon o varstvu osebnih podatkov in ne Zakon o dostopu do informacij javnega značaja. Preostalim priporočilom pa smo v predlogu uredbe v precejšnji meri sledili, pri čemer smo upoštevali dobro prakso drugih držav na tem področju v povezavi s specifikami lastne ureditve.

3. ANALIZA SORODNIH STROŠKOV IN PRIMERJALNIH PREDPISOV V SEDANJI UREDITVI

Glede na predhodno navedene izhodišča v zvezi s predvidenimi materialnimi stroški, so bile narejene raziskave trga posameznih materialov v Sloveniji in analiza podobnih predpisov, ki določajo enake ali podobne materialne stroške. Pri tem je potrebno še upoštevati, da so zavezanci za posredovanje informacij hkrati pretežno tudi zavezanci za nakup potrošnega materiala preko javnih naročil, kar pomeni, da kupujejo potrošni material po najugodnejših cenah.

Med primerjalnimi predpisi je treba izpostaviti predvsem:

1. **Odredbo o ceniku informacijskih storitev Urada RS za intelektualno lastnino** (Uradni list RS št. 66/02): odredba določa cene za kritje stroškov informacijskih in drugih storitev, ki jih Urad RS za intelektualno lastnino opravlja na podlagi Zakona o industrijski lastnini. Cene so določene v zneskih, pri čemer znašajo cene administrativnih storitev:
 - izpis ali fotokopija rezultata poizvedbe – za vsako stran A4 – 50,00 SIT,
 - izpis ali fotokopija rezultata poizvedbe po telefaksu za vsako stran A4 50,00 SIT + PTT stroški.

Do višine 10.000,00 Sit se znesek poravnava na blagajni urada, za znesek, ki je višji urad pošlje prosilcu račun. Če je ta višji od 15.000,00 SIT, mora prosilec znesek plačati vnaprej.
2. **Zakon o upravnih taksah** (Uradni list RS št. 8/2000): fotokopija A4 formata se zaračuna v vrednosti 20 točk (vrednost točke 17 SIT); plačilo je možno v upravnih kolekih, elektronskem denarju ali s plačilnim nalogom.
3. **Zakon o sodnih taksah** (Uradni list SRS št. 30/78): za preslikavo listine s pomočjo tehničnih sredstev (fotokopirni stroj, osebni računalnik, tiskalnik in podobno) se zaračuna stran v vrednosti 5 točk (vrednost točke 19 SIT); plačilo v sodnih kolekih do določenega zneska, višji zneski pa po položnici.

4. KALKULACIJA MATERIALNIH STROŠKOV

Komercialne cene fotokopije ene strani se gibljejo za list formata A4 od 9 SIT do 40 SIT. Povprečno je

najnižja cena okoli 12,00 do 16,00 SIT za eno kopijo. Za fotokopijo formata A3 se zaračunava praviloma dvojna cena fotokopije za A4 format, razlika pa je dejansko le v strošku papirja. Cena papirja A3 formata je povprečno približno za 100% (ali tudi več) višja kot za papir A4 formata.

Kalkulacija stroškov fotokopije temelji na naslednjih predpostavkah:

- nakup fotokopirnega stroja v vrednosti 1,7 mio SIT (amortizacija v 5 letih) in izdelava najmanj 1 milijon fotokopij v obdobju 5 let – strošek stroja na 1 stran 1,70 SIT,
- stroški vzdrževanja, ki vključujejo tudi stroške barve in popravil – 1,30 SIT,
- strošek papirja na 1 list A4 formata – se giblje povprečno nižje cene od 1,50 do 3,00 SIT, za A3 format pa med 5,00 in 7,00 SIT – odvisno od kvalitete (80 g) in ponudnika – če vzamemo vmesno ceno je ta 2,00 SIT za en list A4 formata, za en list A3 formata pa 5,50 SIT,
- stroški elektrike so zanemarljivi,

pokaže, da stane ena fotokopija A4 formata vsaj 5,00 SIT. Ker pa izpolnitev tako optimalnih predpostavk ni realno pričakovati pri vseh organih, ki bodo informacije posredovali in ker se cenik določa za vnaprej nedoločeno časovno obdobje, je treba utemeljeno predvideti dejansko nekoliko višje povprečne stroške za eno fotokopijo, ki se gibljejo med 7,00 in 9,00 SIT. Upoštevajoč nepredvidene stroške, ki seveda končni materialni strošek povečajo in precej lažjo kalkulacijo ter večjo transparentnost, ki jo dosežemo z zaokrožitvijo, pa je predlagana cena fotokopije formata A4 bila določena v znesku 10 SIT, za fotokopijo formata A3 pa 20 SIT, kar je v celoti v skladu s tržnimi razmerami, saj je cena dejansko nižja od povprečne cene na trgu, ter cenovno politiko komercialnih ponudnikov fotokopirnih storitev, glede cenovnega razmerja fotokopij formata A3 in A4. Barvne fotokopije A4 in A3 formata so približno za 10x dražje od črno-belih. Poleg A4 in A3 formata je v določenih primerih potreba tudi po prenašanju podatkov na večjih formatih. Pri večjih formatih je dejanski materialni strošek za A2 format 100,00 SIT, A1 180,00 SIT in A0 350,00 SIT. Barvne fotokopije večjih formatov pa so za približno 100% dražje od črno-belih. Ker bodo večji formati prišli predvidoma le redko v poštev, je smiselno oblikovati enotno ceno za večje formate in sicer 250,00 SIT, za barvno fotokopijo pa 500,00 SIT.

Glede drugih nosilcev podatkov ne razpolagamo z primerjalnimi predpisi ali koncepti zaračunavanja sorodnih stroškov, zato smo pri drugih nosilcih potrebno upoštevali nakupne cene teh nosilcev na trgu. Tako je raziskava trga pokazala, da so povprečno najnižje cene sledeče:

- za eno zgoščenko CD (standard 700 MB) je cena med 95,00 in 110,00 SIT
- za eno zgoščenko DVD je cena med 450,00 in 800,00 SIT
- za eno disketo (standard 2 MB) je cena med 90,00 in 100,00 SIT
- za eno videokaseto (standard 180 min) je cena med 470,00 in 750,00 SIT
- za eno avdiokaseto (standard 60 min) je cena med 310,00 SIT in 510,00 SIT

V zvezi s temi navedenimi nosilci se ne kalkulirajo stroji oziroma aparati, ki na te nosilce zapisujejo informacije, ker določba temelji na predpostavki, da s temi organi, ki so zavezani za posredovanje informacij že razpolagajo pri svojem rednem delu; se pa lahko zaradi povečane uporabe na račun posredovanja informacij javnega značaja lahko prej amortizirajo. Iz tega razloga se predlaga za zgornje nosilce informacij nekoliko višja cena kot je ugotovljena najnižja. Tudi v tem primeru predlagamo zaradi nepredvidenih stroškov in precejšnjih možnosti suboptimalnih nabav ter lažje kalkulacije minimalno zaokrožitev navzgor in sicer v višini 200,00 SIT za zgoščenko CD, 1000,00 SIT za zgoščenko DVD, 100,00 SIT na disketo, 1000,00 SIT za videokaseto in 500,00 SIT za audiokaseto.

Poseben problem predstavlja določitev stroškov tiskanja (pretvorba informacij iz elektronske oblike v fizično) in skeniranja (pretvorba informacij iz fizične oblike v elektronsko) pri čemer se lahko opremo le na kalkulacijo podobno kot je predstavljena zgoraj za fotokopiranje, ki da tudi enak rezultat, medtem ko je pri skeniranju strošek nižji, predlagamo za polovico, to je 5,00 SIT za eno stran formata A4, oziroma 20,00 SIT, če gre za barvno skeniranje, ter 50,00 SIT, oziroma 100,00 SIT, če gre za skeniranje ene strani dokumenta večjega formata, pri čemer je razlika med črno-belimi in barvnim skeniranjem utemeljena z dejstvom, da je strošek amortizacije aparata višji, zaradi višje nabavne cene aparatov z ustreznimi zmogljivostmi.

5. OBRAZLOŽITEV K POSAMEZNIM ČLENOM

K 1. členu:

Uredba o višini stroškov posredovanja informacij javnega značaja določa višino materialnih stroškov, pogoje in način plačila teh stroškov, kar je v podzakonski ureditvi prepustil Zakon o dostopu do informacij javnega značaja v 35. členu (Uradni list RS št. 24/03).

Določba drugega odstavka 1. člena uredbe je izraz načela ekonomičnosti, saj bi zaračunavanje materialnih stroškov zaradi višine predvidenih zneskov, ki bi le redko presegli 2000 SIT, po mnenju Ministrstva za finance ne bilo sprejemljivo, saj bi povzročilo nesorazmerno količino dela za sorazmerno nizek pričakovan dohodek, zaradi česar je prevladala odločitev, da neposredni proračunski uporabniki omenjenih stroškov posredovanja informacij javnega značaja ne bodo zaračunali, kar je tudi povsem v skladu z določbo 35. člena ZDIJZ, ki izrecno govori o možnosti in ne obveznosti zaračunavanja informacij javnega značaja.

K 2. členu:

V 2. členu je posebej navedeno, katere stroške lahko organ zaračuna prosilcu, kar predstavlja konkretizacijo drugega odstavka 34. člena ZDIJZ, vključujoč možnosti pretvorbe in možnost pošiljanja zelenih informacij oziroma kopij dokumentov po pošti, kar je prav tako povezano z materialnimi stroški.

V drugem odstavku je izrecno navedeno katerih materialnih stroškov, ki tudi nastanejo, organ ne zaračuna zaradi ekonomičnosti. Gre za posnetek prvega odstavka 34. člena ZDIJZ, razširjeno s telefonsko posredovano informacijo, ki naj bi bila praviloma kratka, poleg tega pa praviloma za njeno pridobitev kliče prosilec sam ter posredovanje informacij po elektronski pošti, kjer so stroški posredovanja zanemarljivi; seveda z izjemo, da ni bila predhodno zahtevana pretvorba informacije iz fizične v elektronsko obliko, ki se naposled pošlje po elektronski pošti. Ker pri večini organov nedvomno obstaja tudi možnost pošiljanja informacij po telefaksu, člen ureja tudi to vprašanje pri čemer pa brezplačnost omeji na dokumente, ki ne presegajo skupaj pet strani, saj lahko sicer preveliko porabo časa in obremenjenost same naprave ter njeno zasedenost.

K 3. členu:

V 3. členu so naštetih možni nosilci kopij podatkov in načini pretvorbe ter postavljene cene, ki so opredeljene v povprečju najnižjih cen teh nosilcev na prostem trgu oziroma na podlagi kalkulacij porabe materialnih sredstev pri pretvorbi, upoštevali pa smo tudi zaokroženost zneskov, ki naj omogoča čim boljše oceno prosilcev, glede stroškov posredovanja, kar poveča tudi transparentnost cenika. Cene so brez vključenega DDV.

Člen sicer temelji na predpostavki, da organi z ustreznimi napravami razpolagajo, seveda pa ga ne gre razlagati na način, da bi organom, ki s posamezno napravo ne razpolagajo, naložil nabavo le-te. Pri tem vprašanju je treba nujno izhajati iz dejanskih tehnoloških možnosti posameznega organa

K 4. členu:

V prvem odstavku je konkretizirana implicitna določba četrtega odstavka 36. člena ZDIJZ in sicer, da se stroški posredovanja informacij zaračunajo šele po posredovanju informacij.

Drugi odstavek določa način plačila s plačilnim nalogom.

Izjemo ureja tretji odstavek, ki predstavlja primer, ko se glede na večji obseg želenih informacij pričakujejo višji stroški in ima organ pravico zahtevati vnaprejšnji polog, kar dejansko potrjuje resnost zahteve, saj bi bilo določbo sicer mogoče izkoriščati in organom naložiti precejšnji obseg nepotrebne dela. Kot višje stroške so tako opredeljeni stroški v višini 20.000,00 SIT, kar v skladu s cenikom nakazuje na izjemnost uporabe tega določila, saj zahteve, ki presegajo 2000 strani, 100 zgoščenk ali pa 20 videokaset, ne bodo pogoste. V primeru, da so dejanski stroški nižji od zahtevanega pologa, organ prosilcu presežni znesek vrne ob posredovanju informacije. Logična posledica take ureditve je seveda tudi ta, da organu informacije ni treba posredovati, če prosilec v roku ne položi zahtevanega zneska.

V četrtem odstavku je opredeljen način plačila stroškov s plačilnim nalogom. Rok za plačilo računa, oziroma pologa pa določa četrti odstavek in sicer je ta 15 dni.

Peti odstavek temeljni na oceni, da postopek zaračunavanja stroškov v primeru nizkih stroškov posredovanja informacij lahko presega te stroške, zaradi česar zaračunavanje stroškov za nikogar ne more biti več ekonomsko upravičeno. Pri tem so zgled tudi tuje ureditve, ki imajo praviloma določeno bodisi zneskovno oprostitev, bodisi oprostitev plačila določenega števila fotokopij. Mejo oprostitve je tako določena na 2000 SIT, kar je tudi povsem v skladu s primerjalno ureditvijo. Vendar pa določa odstavek, zaradi nevarnosti členitve zahtev s strani posameznega prosilca na »pakete«, ki ne presegajo omenjenega minimuma, izjemo, in sicer, da lahko organ ne glede na tako členitev izda prosilcu ustrezno specificiran račun, če skupni stroški zahtev z njegove strani v tekočem mesecu presežejo omenjeni minimalni znesek. To mora biti logično samo možnost ne pa tudi obveznost, saj temelji na slednji celotni model zaračunavanja informacij javnega značaja

K 5. členu:

Končna določba 5. člena določa začetek veljavnosti uredbe.