

REPUBLIKA SLOVENIJA INFORMACIJSKI POOBLAŠČENEC		
Prejeto: 21-09-2011	Šif. znak: 0318 <i>foru</i>	
V vednost:	Vredn.:	Priloge:
Šifra zadeve: 050-04/2009/12		

1U 1613/2011-28

X Ips 320/2010

VRHOVNO SODIŠČE
REPUBLIKE SLOVENIJE

UPRAVNO SODIŠČE RS LJUBLJANA
14-09-2011
PREJETO DNE

SKLEP

Vrhovno sodišče Republike Slovenije je v senatu, ki so ga sestavljali vrhovna sodnica in sodnika Martina Lippai, kot predsednica, ter Bojan Dolenc in mag. Gorazd Kobler, kot člana,

ob sodelovanju pravosodne svetnice Irene Končina, kot zapisnikarice,

v upravnem sporu tožeče stranke: **VRHOVNO DRŽAVNO TOŽILSTVO REPUBLIKE SLOVENIJE**, ki jo zastopa namestnik generalne državne tožilke Republike Slovenije Mirko Vrtačnik, proti toženi stranki: **REPUBLIKA SLOVENIJA**, ki jo zastopa Informacijski pooblaščenec, Ljubljana,

zaradi dostopa do informacij javnega značaja,

o reviziji tožeče stranke zoper sodbo Upravnega sodišča Republike Slovenije v Ljubljani I U 1900/2009-12 z dne 2. 6. 2010 in zahtevi revidenta za izdajo začasne odredbe po drugem odstavku 84. člena ZUS-1,

na seji 1. septembra 2011

SKLENILO:

- I. Reviziji se ugodi, zavrnilni del sodbe Upravnega sodišča Republike Slovenije v Ljubljani I U 1900/2009-12 z dne 2. 6. 2010 se razveljavi in se zadeva v tem obsegu vrne sodišču prve stopnje v novo sojenje.
- II. Zahteva tožeče stranke za izdajo začasne odredbe se zavrže.

OBRAZLOŽITEV:

1. Z izpodbijano sodbo je sodišče prve stopnje na podlagi 3. točke prvega odstavka 64. člena Zakona o upravnem sporu (v nadaljevanju ZUS-1) delno ugodilo revidentovi tožbi zoper odločbo Informacijskega pooblaščenca, št. 090-94/2009/4 z dne 7. 10. 2009, delno je odpravilo navedeno odločbo tožene stranke v prvi alineji 1. točke izreka in v tem obsegu zadevo vrnilo toženi stranki v ponoven postopek; v preostalem delu pa je tožbo zavrnilo na podlagi prvega odstavka 63. člena ZUS-1. Tožena stranka je z navedeno odločbo ugodila pritožbi prosilca Roka Praprotnika, novinarja Dnevnika d.d. (v nadaljevanju prosilec), in odpravila odločbo revidenta o zavrnitvi zahteve po vpogledu v evidenco obiskovalcev pri revidentu za 10. maj 2009 ter vpogledu v Pravilnik o postopkih in ukrepih za zavarovanje osebnih podatkov pri izvajanju video nadzora dostopa v uradne službene oziroma poslovne prostore, št. Tu 145/08 z dne 1. 12. 2008 (v nadaljevanju Pravilnik). Tožena stranka je naložila revidentu, da omogoči prosilcu vpogled v navedeno evidenco, pri čemer se morajo prekriti imena in priimki obiskovalcev, ki niso zaposleni pri revidentu (prva alineja 1. točke izreka odločbe) in vpogled v Pravilnik z določenimi omejitvami (druga alineja 1. točke izreka odločbe). V preostalem delu je tožena stranka zahtevo prosilca z dne 28. 5. 2009 zavrnila in še odločila, da stroški postopka niso nastali (2. točka izreka odločbe).
2. Sodišče prve stopnje je tožbo zavrnilo glede vpogleda v delno prekrit Pravilnik. Po presoji sodišča prve stopnje je tožena stranka določila prekritje vseh tistih podatkov v Pravilniku, ki bi lahko kakorkoli predstavljali motnjo pri delovanju oziroma dejavnosti revidenta. Revident pa v svoji tožbi ni navajal in ne dokazoval, kako bi Pravilnik s prekritimi členi oziroma prikritim besedilom še vedno predstavljal podatek, katerega razkritje bi povzročilo motnje pri tožnikovem delovanju oziroma dejavnosti in bi zato predstavljal izjemo od informacije javnega značaja po 11. točki prvega odstavka 6. člena Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (v nadaljevanju ZDIJZ).
3. Zoper prvostopenjsko sodbo revident vlaga revizijo, katere dovoljenost utemeljuje s pomembnim pravnim vprašanjem po 2. točki drugega odstavka 83. člena ZUS-1, in sicer vprašanjem, katere podatke iz Pravilnika je moč opredeliti kot izjemo po

11. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, upošteva, da gre za podatke, povezane s sistemom varovanja pri revidentu. Dovoljenost revizije utemeljuje tudi z zelo hudimi posledicami za revidenta po določbi 3. točke prvega odstavka 83. člena ZUS-1. V reviziji sicer uveljavlja zmotno uporabo materialnega prava, ker je sodišče nepravilno uporabilo 11. točko prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, in bistvene kršitve določb postopka v upravnem sporu iz tretjega odstavka 75. člena ZUS-1, ker je podan razlog iz 14. točke drugega odstavka 339. člena Zakona o pravnem postopku (v nadaljevanju ZPP). Zahteva tudi izdajo začasnih odredb po določbi drugega odstavka 84. člena ZUS-1, s katero naj bi se odložila izvršitev izpodbijanega akta, po katerem mora revident v petnajstih dneh omogočiti vpogled v pravilnik v obsegu, kot je določeno v drugi alineji 1. točke odločbe tožene stranke, in sicer do odločitve o reviziji. Predlaga, da Vrhovno sodišče sodbo sodišča prve stopnje v izpodbijanem delu razveljavi in vrne Upravnemu sodišču v novo odločanje oziroma podrejeno, da izpodbijano sodbo spremeni tako, da bo prosilcu omogočen delni vpogled v Pravilnik, in sicer zgolj v 1. člen (brez navedbe številke sobe), prvi odstavek 2. člena in 5. člen Pravilnika.

4. Tožena stranka v odgovoru na revizijo uvodoma predlaga zavrženje revizije zaradi njene nedovoljenosti, v nadaljevanju pa njeno zavrnitev. Pravilnik izpolnjuje vse kriterije za opredelitev informacije javnega značaja. Glede tega Pravilnika ne zanika, da njegov določen del ne predstavlja prosto dostopne informacije javnega značaja, nasprotuje pa predlogu revidenta o obsegu javnosti nedostopnih informacij v Pravilniku. Ni sporno, da gre za dokument, ki ima naravo internega dokumenta, in je prav zato odločila, da se del dokumenta zakrije. Za preostali del dokumenta pa revident ni uspel izkazati, da bi mu lahko nastale z razkritjem motnje pri njegovem delovanju.

K I. točki izreka:

5. Revizija je utemeljena.
6. Vrhovno sodišče je revizijo dovolilo iz razloga po 2. točki drugega odstavka 83. člena ZUS-1, saj je revident izkazal, da gre v obravnavani zadevi za odločitev o pomembnem pravnem vprašanju, katere podatke iz Pravilnika je moč opredeliti kot izjemo po 11. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, upošteva, da gre za podatke, povezane s sistemom varovanja pri revidentu.
7. Revizija je izredno pravno sredstvo zoper pravnomočno sodbo sodišča prve stopnje (83. člen ZUS-1). Revizija se lahko vloži le zaradi bistvenih kršitev določb postopka v upravnem sporu iz drugega in tretjega odstavka 75. člena ZUS-1 (1. točka prvega odstavka 85. člena ZUS-1) in zaradi zmotne uporabe materialnega prava (2. točka prvega odstavka 85. člena ZUS-1) z razliko od pritožbe, s katero se glede na 2. točko prvega odstavka 75. člena ZUS-1 lahko izpodbija tudi pravilnost

presoje postopka izdaje upravnega akta. Revizije ni mogoče vložiti zaradi zmotne ali nepopolne ugotovitve dejanskega stanja (drugi odstavek 85. člena ZUS-1). Revizijsko sodišče izpodbijano sodbo preizkusi samo v tistem delu, v katerem se izpodbija z revizijo, in v mejah razlogov, ki so v njej navedeni, pri čemer pa po uradni dolžnosti pazi na pravilno uporabo materialnega prava (86. člen ZUS-1). V tem obsegu je bil izveden sodni preizkus utemeljenosti revizije v obravnavani zadevi.

8. Revidentu je bilo z odločbo tožene stranke, št. 090-94/2009/4 z dne 7. 10. 2009, naloženo, da v petnajstih dneh omogoči prosilcu vpogled v naslednje dokumente:
- evidenco obiskovalcev za 10. maj 2009, pri čemer mora prekriti imena in priimke obiskovalcev, ki niso zaposleni pri organu (ta del odločbe je bil odpravljen s sodbo Upravnega sodišča RS I U 1900/2009-12) in
 - Pravilnik, št. Tu 145/08 z dne 1. 12. 2008, pri čemer mora revident prekriti številke sob v 1. členu, drugi odstavek 4. člena, besedilo nadstropja v 6. členu, številko sobe v 7. členu, številke sob v 9. členu in 10. člen v celoti.

Tožena stranka je menila, da je mogoče izločiti del informacije skladno s 7. členom ZDIJZ in da bo tako kljub izjemi iz 11. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ Pravilnik lahko dostopen javnosti kot informacija javnega značaja. Sodišče prve stopnje je revidentovo tožbo zoper drugo alinejo 1. točke izreka odločbe tožene stranke zavrnilo.

9. Po presoji Vrhovnega sodišča je v izpodbijani sodbi zmotno uporabljeno materialno pravo.
10. Informacije javnega značaja so po določbi prvega odstavka 5. člena ZDIJZ prosilcem prosto dostopne. Organ pa lahko po določbi prvega odstavka 6. člena ZDIJZ prosilcu zavrne dostop do zahtevane informacije, če se zahteva nanaša na v tem členu taksativno določene izjeme. Tako se prosilcu lahko zavrne zahteva do zahtevane informacije tudi tedaj, če podatek iz dokumenta, ki je bil sestavljen v zvezi z notranjim delovanjem oziroma dejavnostjo organov, in bi njegovo razkritje povzročilo motnje pri delovanju oziroma dejavnosti organa (11. točka prvega odstavka 6. člena ZDIJZ). Če pa dokument ali njegov del le delno vsebuje informacije, ki so izjema, in jih je mogoče izločiti iz dokumenta, ne da bi to ogrozilo njihovo zaupnost, pooblaščenca organa izloči te informacije iz dokumenta ter seznaniti prosilca z vsebino oziroma mu omogoči ponovno uporabo preostalega dela dokumenta (7. člen ZDIJZ). Prav slednjo določbo o delnem dostopu do informacije javnega značaja je tožena stranka uporabila v obravnavanem primeru. Pri tem je odredila prekritje v 8. točki tega sklepa navedenih določb Pravilnika, ki pa po mnenju revidenta še vedno omogočajo

prosilcu in seveda tudi širši javnosti vpogled v sistem varovanja njegove zgradbe, to razkritje pa bi lahko povzročilo motnje pri delovanju oziroma dejavnosti revidenta kot organa. Zato je predlagal obsežnejše prekritje podatkov v Pravilniku, in sicer tako, kot je navedeno v 3. točki tega sklepa.

11. Po presoji Vrhovnega sodišča je sodišče prve stopnje pri zavrnitvi tožbe zoper drugo alinejo 1. točke izreka odločbe tožene stranke napačno uporabilo določbo 11. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ in 7. člena ZDIJZ.
12. V obravnavani zadevi je sporen obseg prekritja Pravilnika. Pri določitvi tega obsega je tožena stranka sicer opravila takoimenovani škodni test, ki spada med teste tehtanja. To tehtanje med škodo oziroma motnjami pri delovanju in dejavnosti organa ter razkritjem informacije je treba opraviti. Če se ugotovi, da bi bila škoda storjena v delovanju organa večja od pravice javnosti, je mogoče dostop do informacije zavrniti. Pri tem je tožena stranka sprejela stališče, da mora razkritje dokumenta ne samo ogroziti varovano pravno dobrino, ampak že resno ogroziti proces odločanja institucije, da bi se dostop do dokumentov lahko zavrnil. S tem stališčem pa je tožena stranka napačno uporabila določbo 11. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, z delno zavrnitvijo tožbe pa je tudi sodišče prve stopnje zmotno uporabilo navedeno materialno pravo. V prvem odstavku 6. člena ZDIJZ so namreč taksativno naštete izjeme, v katerih organ lahko (ob opravljenem škodnem testu) zavrne prosilcu dostop do zahtevane informacije. Izjeme je treba vedno uporabljati restriktivno. Vendar so v prvem odstavku 6. člena ZDIJZ naštete izjeme zakonsko določene izjeme omejitve načela javnosti, ki ga zasleduje ZDIJZ. Te izjeme zasledujejo določene interese, med drugim tudi varovanje nemotenosti dela državnih organov v predkazenskem postopku, kar je delo revidenta. Pri posredovanju informacij javnega značaja je namreč organ po uradni dolžnosti dolžan upoštevati in ugotoviti, ali iz določb oziroma namena posameznega zakona, ki ureja določeno področje izveševanja javnih nalog (v obravnavanem primeru Zakon o državnem tožilstvu), ne izhaja prepoved posredovanja določenih podatkov, ki bi jih bilo možno opredeliti kot izjemo iz prvega odstavka 6. člena ZDIJZ (tako tudi Vrhovno sodišče v zadevi I Up 731/2005).
13. Po presoji Vrhovnega sodišča zato stališče tožene stranke, sprejeto ob izvajanju škodnega testa, ki mu sodišče prve stopnje ne nasprotuje, in sicer, da bi moralo za zavrnitev dostopa do zahtevane informacije razkritje dokumenta že resno ogroziti proces odločanja institucije, ni pravilno. Tako stališče namreč predvideva, da je pravzaprav vsaka informacija dostopna kot javna informacija (le da resno ne ogroža državnega organa), kar pa ni v skladu z namenom izjem, določenih v prvem odstavku 6. člena ZDIJZ. Vrhovno sodišče poudarja, da že jezikovna razlaga 11. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ kaže na to, da je možno zavrniti prosilcu dostop do zahtevane informacije iz dokumenta, ki je bil sestavljen v zvezi z notranjim delovanjem oziroma dejavnostjo organa pod pogojem, da bi njegovo

razkritje povzročilo motnje pri delovanju oziroma dejavnosti organa. Motnje - pri delovanju organa - pomenijo (po Slovarju Slovenskega knjižnega jezika) pojav, ki ni usklajen s pravilnim, normalnim delovanjem (organa). Z resno ogroženostjo (po definiciji istega slovarja) je mišljena povzročitev stanja, ki je nevarno, neugodno za koga (organ). To pa pomeni, da je motnja procesa odločanja institucije po navedeni jezikovni razlagi bistveno nižja stopnja ogroženosti, ob kateri pa je po določbi 11. točke prvega odstavka 6. člena ZDJH že možno zavrniti zahtevo za dostop do zahtevane informacije. Pri tem tudi test javnosti, ki ga je treba uporabiti v obe smeri, pokaže, da javni interes glede razkritja ne more biti močnejši od javnega interesa za omejitev dostopa do zahtevane informacije. Revident namreč pravilno opozarja, da bi se ob zaukazanem delnem prekritju posameznih besed v Pravilniku lahko ugotovil sistem varovanja prostorov revidenta z video nadzorom. Pri tem je treba upoštevati, da se v prostorih revidenta opravlja dejavnost, ki ne more biti v celoti na vpogled širši javnosti, pa čeprav bi bila ta dejavnost za javnost lahko zanimiva.

14. Zaradi navedenega bo moralo sodišče ob ponovnem sojenju skrbno pretehtati določbe Pravilnika in odločiti o prekritju podatkov v njem v toliki meri, da ne bi bilo mogoče razkriti sistema varovanja v prostorih revidenta, prekriti pa bo treba tudi imena, navedena v tem Pravilniku, ne glede na to, da so javni uslužbenci, saj jim ta Pravilnik daje določene naloge, ki pa (tudi zaradi varnosti teh oseb) ne morejo biti podatek javnega značaja.
15. Glede na navedeno je Vrhovno sodišče reviziji ugodilo in na podlagi določbe drugega odstavka 94. člena ZUS-1 deloma razveljavilo sodbo sodišča prve stopnje ter mu zadevo vrnilo v novo sojenje.

K II. točki izreka

16. Po določbi drugega odstavka 84. člena ZUS-1 Vrhovno sodišče lahko na zahtevo revidenta izda začasno odredbo do odločitve o reviziji zaradi razlogov iz drugega odstavka 32. člena tega zakona. Tako začasno odredbo pa sodišče lahko izda z veljavnostjo le do odločitve o reviziji. Ker je Vrhovno sodišče s to sodbo odločilo o reviziji, revident nima več pravnega interesa za zahtevo za izdajočasne odredbe. Zato jo je Vrhovno sodišče zavrglo na podlagi določbe četrtega odstavka 83. člena ZUS-1.

Ljubljana, 1. september 2011

Predsednica senata:
Martina Lippai, l.r.



Ta prepis je soglasen z izvirnikom.

Podpis pristojnega delavca sodišča: