

I U 1490/2020-22

UPRavno sodišče
REPUBLIKE SLOVENIJE

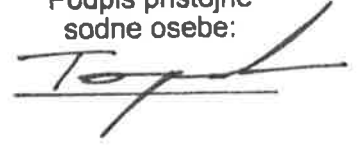
ODLOČBA JE PRAVNOMOČNA

UPRavno sodišče RS, LJUBLJANA

21. 7.

20 23

Podpis pristojne
sodne osebe:



SODBA

V IMENU LJUDSTVA



Upravno sodišče Republike Slovenije je po višji sodnici mag. Nadji Marolt,

v upravnem sporu tožeče stranke: **DRŽAVNI ZBOR**, Šubičeva 4, Ljubljana, ki jo zastopa Državno odvetništvo, Ljubljana, zoper toženo stranko: **REPUBLIKA SLOVENIJA**, ki jo zastopa Informacijski pooblaščenec, Ljubljana, ob sodelovanju stranke z interesom:

zaradi **dostopa do informacij javnega značaja**,

o **tožbi** zoper odločbo Informacijskega pooblaščenca št. 090-160/2020/5 z dne 3. 9. 2020,

dne **21. julija 2023**

RAZSODILO:

Tožba se zavrne.

OBRAZLOŽITEV

Izpodbijana odločba

1. Tožena stranka je kot drugostopenjski organ ugodila pritožbi prosilca (stranka z interesom, v nadaljevanju prosilec) zoper odločbo tožeče stranke kot prvostopenjskega organa št. 010-01/20-24/2 z dne 24. 7. 2020 v delu, ki se nanaša na neveljavne glasovnice v postopku volitev kandidata za mesto sodnika Ustavnega sodišča RS, in navedeno odločbo v tem delu odpravila. Hkrati je tožeči stranki naložila, da mora prosilcu v roku enaintridesetih dni v elektronski obliki posredovati kopije vseh 8 glasovnic, ki so bile v postopku volitev kandidata za mesto sodnika Ustavnega sodišča RS, na katerem je kandidiral prosilec, opredeljene kot neveljavne (1. točka izreka). Pritožbo je zavrnila v delu, ki se nanaša na posredovanje dokumenta, iz katerega je razvidno, katere poslanke in poslanci so predstavljali kvorum 80 glasujočih oseb pri točki dnevnega reda: Glasovanje o kandidatu za mesto sodnika Ustavnega sodišča RS (2. točka izreka) in ugotovila, da posebni stroški postopka niso nastali (3. točka izreka).
2. *Predhodni upravni postopek*
3. Tožeča stranka je kot prvostopenjski organ z odločbo št. 010-01/20-24/2 z dne 24. 7. 2020 zavrnila zahtevo prosilca za dostop do kopij glasovnic, ki so bile v postopku volitev kandidata za mesto sodnika Ustavnega sodišča RS opredeljene kot neveljavne. Zavrnila je tudi njegovo zahtevo za posredovanje dokumenta, iz katerega je razvidno, katere poslanke in poslanci so predstavljali kvorum 80 glasujočih oseb pri točki dnevnega reda: glasovanje o kandidatu za mesto sodnika Ustavnega sodišča RS.
4. Odločbo je oprla na 82. člen Ustave Republike Slovenije (v nadaljevanju Ustava). Navedla je, da je namen določb o tajnem glasovanju zagotoviti svobodno opredelitev poslancev ter s tem preprečiti, da bi ti morali svoje odločitve pojasnjevati, saj pri izvrševanju svojega mandata niso vezani na nobena navodila. S tajnostjo, ki se nanaša na celoten postopek glasovanja, se varuje reprezentativni mandat poslanca. Po njenem mnenju pri tem ne

gre le za to, da se v celoti ohrani tajnost glasu, temveč tudi, da se pravno in dejansko zagotovi, da glasovnice ne bodo razkrite. Te so sestavni del vseh dokumentov, ki nastanejo v postopku glasovanja, od teh dokumentov pa jih ni mogoče ločiti. Ni pravne podlage, da tajnost preneha, ko doseže svoj namen. S takšno razlago tajnost glasovanja ne bi bila zagotovljena v celoti. Če bi bile glasovnice informacije javnega značaja, glasovanje ne bi bilo tajno. Razkritje glasovnic, v konkretnem primeru le neveljavnih, bi pomenilo nedopusten pritisk na poslance v celoti. Enako velja tudi za posredovanje seznama poslancev, ki so prevzeli glasovnice, oziroma seznama poslancev, ki so tvorili kvorum v konkretnem primeru.

5. *Prosilec se je zoper prvostopenjsko odločbo pritožil, tožena stranka pa je z izpodbijano odločbo odločila kot izhaja iz 1. točke obrazložitve te sodbe.*
6. Iz obrazložitve izpodbijane odločbe uvodoma izhaja, da je tožeča stranka zavezanka po 1. členu Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (v nadaljevanju ZDIJZ), in da imajo glasovnice, ki so bile opredeljene kot neveljavne, glede na določbo 4. člena ZDIJZ značaj prosto dostopnih informacij javnega značaja. Nahajajo se v materializirani (papirnati) obliki, tožeča stranka pa z njimi razpolaga. Zahtevane glasovnice izvirajo iz njenega delovnega področja, saj spadajo volitve med njene temeljne naloge. V nadaljevanju je tožena stranka ugotovila, da tožeča stranka glede njih ni izkazala nobene od izjem od prosto dostopnih informacij javnega značaja po ZDIJZ, na podlagi katerih bi lahko prosilcu zavrnila dostop.
7. Glede na stališče izpodbijane odločbe je tožeča stranka ob sklicevanju na 82. člen Ustave spregledala dejstvo, da je tudi pravica dostopa do informacij javnega značaja temeljna človekova pravica, zagotovljena v drugem odstavku 39. člena Ustave, zato je bila njena odločitev napačna. Razloge, zaradi katerih je pravico dostopa do informacij javnega značaja dovoljeno omejiti, določa ZDIJZ. Slednje izhaja iz načela prostega dostopa po 5. členu ZDIJZ, razen če je podana katera izmed zakonskih izjem, opredeljenih v 5a. členu in prvem odstavku 6. člena.
8. V nadaljevanju se je tožena stranka opredelila do vprašanja ali si pravici iz 82. in 39. člena Ustave nasprotujeta in se medsebojno izključujeta. Presodila je, da tajnost volitev ustavnega sodnika niti ne izključuje niti ne omejuje pravice dostopa do informacij javnega značaja v fazi, ko je glasovanje enkrat zaključeno. Tajnost glasovanja se nanaša na proces izjavljanja volje, ko pa so volitve enkrat zaključene, tajnost glasovanja ne

more biti več ogrožena. Ker se z razkritjem glasovnic ne da razbrati, kdo je glasoval in kako je glasoval posamezen poslanec, se tajnost glasu v celoti ohrani. Z razkritjem vsebine glasovnic se tako v ničemer ne posega v ustavno določbo, po kateri poslanci niso vezani na nikakršna navodila.

9. Ker se tožeča stranka ni sklicevala na nobeno izmed zakonskih izjem, ki omejujejo prost dostop do informacij javnega značaja, teh pa tudi po uradni dolžnosti ni ugotovila tožena stranka, je pritožbi prosilca v delu, ki se na naša na dostop do neveljavnih glasovnic, ugodila.
10. V delu, v katerem je prosilec zahteval dostop do dokumenta, iz katerega je razvidno, katere poslanke in kateri poslanci so predstavljali kvorum 80 glasujočih oseb pri točki dnevnega reda: „Glasovanje o kandidatu za mesto sodnika Ustavnega sodišča RS“, je tožena stranka pritožbo prosilca zavrnila. Na ogledu *in camera* je namreč ugotovila, da tožeča stranka z dokumentom, iz katerega bi izhajala navedena informacija, ne razpolaga.

Bistvene navedbe v tožbi

11. Tožeča stranka se s 1. točko izreka izpodbijane odločbe ni strinjala in je zoper njo vložila tožbo iz razlogov po 1. in 2. točki 27. člena Zakona o upravnem sporu (v nadaljevanju ZUS-1).
12. Meni, da prvi odstavek 14. člena Zakona o ustavnem sodišču (v nadaljevanju ZUstS), ki določa, da se ustavni sodnik izvoli s tajnim glasovanjem, izključuje dostop do informacij. Zato bi morala tožena stranka upoštevati t.i. zakonski pridržek iz drugega odstavka 39. člena Ustave, ki zakonodajalcu dovoljuje omejevanje ustavne pravice po načelu sorazmernosti, ne zavezuje pa ga k temu, da bi izjeme in omejitve do dostopa določil le v enem zakonu. Izpodbijana odločba nima odločilnih razlogov o tem, zakaj pravico iz drugega odstavka 39. člena Ustave omejuje ali izključuje zgolj ZDIJZ, ne pa tudi kateri drug zakon (v konkretnem primeru ZUstS v prvem odstavku 14. člena). Tožena stranka se ni sklicevala na pravico, temveč na določbo 82. člena Ustave in 14. člena ZUstS, ni poimenovala pravice, ki bi bila lahko v nasprotju s pravico iz drugega odstavka 39. člena Ustave in posledično teh pravic ni tehtala, zato izpodbijane odločbe ni mogoče preizkusiti. Ta ni obrazložena skladno s prvim odstavkom 214. člena Zakona o splošnem upravnem postopku (v nadaljevanju ZUP), zato je obremenjena z bistveno kršitvijo pravil postopka iz 7. točke drugega odstavka 237. člena ZUP.
13. Zmotno je sklepanje tožene stranke, da zaradi reprezentativnosti

poslanskega mandata, tajnost volitev sodnika ustavnega sodišča po zaključenem glasovanju ne izključuje pravice dostopa do informacij javnega značaja. Z razkritjem nepodpisanih glasovnic bi bilo poseženo v pravico do svobodne opredelitve poslancev na že zaključenem glasovanju.

14. Tožena stranka je postopala tudi v nasprotju z določbo tretjega odstavka 10. člena Zakona o informacijskem pooblaščenju (v nadaljevanju ZInfP) in 25. členom Ustave, saj je s tem, ko je v svoji odločbi zapisala, da nobena od glasovnic ni imensko podpisana, delno že razkrila informacijo, ki sodi v sklop zahtevanih informacij. S tem ji je odvzela možnost, da sproži upravni spor z zahtevo, da se prepreči razkritje vseh informacij, ki izhajajo iz zahtevanih glasovnic. To predstavlja kršitev tretjega odstavka 10. člena ZInfP, po katerem je organ dolžan prosilcu skladno z odločbo informacijskega pooblaščenca poslati zahtevani dokument, vendar le, če organ zoper odločbo informacijskega pooblaščenca ni sprožil upravnega spora. Opisano ravnanje tožene stranke je vplivalo na zakonitost oziroma pravilnost odločitve in pomeni bistveno kršitev pravil postopka po 2. točki prvega odstavka 27. člena ZUS-1.
15. Tožena stranka je zmotno uporabila materialno pravo, konkretno določbe drugega odstavka 39. člena in 82. člena Ustave ter prvega odstavka 14. člena ZUstS. ZDIJZ namreč ne določa izrecno v kakšnem razmerju je do drugih zakonov (razen v drugem odstavku 4. člena glede dostopa do arhivskega gradiva). Tožeča stranka izpostavlja, da so v pravnem redu številni zakoni, ki pravico dostopa do informacij javnega značaja urejajo drugače kot ZDIJZ ali pa jo omejujejo (npr. Zakon o varstvu okolja, Zakon o medijih, Zakon o računskem sodišču...). Ko določbe ZDIJZ trčijo ob določbe drugih predpisov ali ko pride do neskladja med ZDIJZ in določbami drugih predpisov, je to neskladje treba reševati v skladu s splošnimi pravili pravne teorije o razlagi pravnih norm in njihovih medsebojnih razmerij.
16. Zato je zmotno stališče v izpodbijani odločbi, da zgolj ZDIJZ določa zavrnilne razloge za dostop do informacij javnega značaja. Po mnenju tožeče stranke v tej zadevi obstaja tako ustavnopravni razlog (prvi odstavek 82. člena Ustave) kot zakonski razlog (prvi odstavek 14. člena ZUstS) za zavrnitev dostopa do glasovnic. Tožena stranka ni izkazala nobene jasne povezave med neveljavnimi glasovnicami in zahtevo prosilca. Ta ima kot nekdanji kandidat za ustavnega sodnika očitni osebni interes za pridobitev neveljavnih glasovnic, kar pa še ne pomeni, da je podan tudi javni interes za njihovo razkritje.

17. V nadaljevanju tožba razlaga namen tajnih volitev. Navaja, da tajnost glasovanja o ustavnem sodniku zasleduje dva namena, s prvim se varuje ustavno zagotovljeni reprezentativni mandat poslanca, z drugim pa se zagotavlja samostojnost in neodvisnost Ustavnega sodišča RS. Tudi z neveljavno glasovnico poslanec izrazi svojo voljo. Tožeča stranka meni, da za veljavnost glasovnice zadostuje, da je izpolnjena tako, da je iz nje jasno razvidna volja poslanca. Zaradi raznih pripisov ali oznak na glasovnici (inicialke, podpisi, risbe) praviloma ne postane neveljavna, če to ne vpliva na razvidnost volje poslanca.
18. Tožeča stranka se ne strinja z oceno tožene stranke, da je bistveno, da glasovnic ni mogoče identificirati na način, da bi bilo razvidno, kdo je glasoval in kako je glasoval. Meni, da je takšno stališče v očitnem nasprotju s tajnostjo volitev ustavnega sodnika in zgreši bistvo reprezentativnega mandata. Izpodbijana odločitev bi imela daljnosežne posledice, ker bi omogočila usmerjanje, discipliniranje in nadzor nad glasovanjem poslancev, s tem pa tudi protipravno vpletanje političnih strank v tajno glasovanje. Zaradi tajnosti je namreč postopek volitev politično manj obremenjen.
19. Nenazadnje iz tožbe izhaja, da glasovnice za volitve ustavnega sodnika niso informacije javnega značaja tudi zato, ker te volitve ne sodijo v klasično upravnoopravno niti javnopravno pristojnost tožeče stranke oziroma med njene javnopravne naloge. Kot predstavniško telo izvaja volilno funkcijo, kamor sodijo tudi volitve ustavnih sodnikov. To pa še ne pomeni, da so volitve ustavnih sodnikov njeno delovno področje po ZDIJZ, saj pojma delovnega področja ni mogoče enačiti z vsemi njenimi funkcijami in pristojnostmi. Volitve so njena politična pristojnost, ne pomenijo pa izvajanje prava, v okviru katerega bi se varovalo pravice, obveznosti ali pravne koristi posameznikov.
20. Sodišču predlaga, da izpodbijano odločbo odpravi in zadevo vrne toženi stranki v ponoven postopek, ob tem pa naj poda mnenje glede uporabe materialnega prava in stališča glede postopka. Če bo ugotovilo le kršitev materialnega prava, pa naj o zadevi odloči tako, da pritožbo prosilca v celoti zavrne in potrdi izpodbijano odločbo.

Bistvene navedbe v odgovoru na tožbo

21. Tožena stranka vztraja pri izpodbijani odločbi in predlaga zavrnitev tožbe. Poudarja, da tožeča stranka ni izkazala, kako bi razkritje neimenskih in „nepersonaliziranih“ glasovnic po zaključku volitev vplivalo na tajnost glasovanja po 14. členu ZUstS v povezavi z 82. členom Ustave, ki

neposredno ne omejujeta pravice dostopa do informacij javnega značaja. Da so glasovnice tajnega glasovanja javno dostopne po zaključenih volitvah, ni v nasprotju niti s tajnostjo volitev niti s svobodnim oziroma nevezanim mandatom poslancev. To izhaja tudi iz prakse drugih držav na tem področju (npr. ZDA, Kanade, Latvije in drugih držav).

22. V izpodbijani odločbi ni razkrila informacij, ki so predmet prosilčeve zahteve, saj v njej ni navedla nič takšnega, kar ne bi bilo že sicer znano, in kar navaja tudi prosilec v zahtevi in pritožbi. Običajno je, da glasovnice tajnega glasovanja niso poimenske in da niso podpisane. Ugotovitev tožene stranke, da gre za neimenske glasovnice, je bila v pritožbenem postopku vezana na presojo, ali je podana katera izmed zakonskih izjem.
23. Ker se je tožeča stranka v svoji odločbi oprla neposredno na Ustavo, je v izpodbijani odločbi poudarila, da je tudi pravica dostopa do informacij javnega značaja ustavna pravica. Po njenem mnenju ni mogoče dati absolutne prednosti le 82. členu Ustave, temveč je treba upoštevati tudi drugi odstavek 39. člena Ustave, predvsem pa je treba primarno ugotoviti, v kakšnem medsebojnem razmerju sta navedeni ustavni določbi. Tožena stranka je ugotovila, da na splošno varstvo tajnosti glasovanja ne pretehta nad pravico dostopa do informacije javnega značaja - to je odvisno od okoliščin konkretnega primera. Kadar dokument ne vsebuje informacij, ki se varujejo s tajnostjo glasovanja, dostopa ni mogoče omejiti, saj bi bila sicer pravica javnosti, da se seznanijo s prosto dostopnimi informacijami, nesorazmerno omejena.
24. Poudarja, da ZDIJZ celovito ureja dostop do informacij javnega značaja in izjeme od tega dostopa. Zato se je oprla na določbe ZDIJZ, preverila pa je tudi ali je morda podana katera od izjem iz 5.a člena in prvega odstavka 6. člena ZDIJZ. Ker teh izjem tožeča stranka ni navajala, po uradni dolžnosti pa jih ni ugotovila niti tožena stranka, je bilo treba uporabiti 5. člen ZDIJZ, ki določa, da so informacije javnega značaja prosto dostopne pravnim ali fizičnim osebam.
25. Tožena stranka meni, da je povsem zgrešeno tožbeno navajanje, da dokumenti, ki izvirajo iz volitev sodnika ustavnega sodišča in s katerimi razpolaga tožeča stranka, ne spadajo v njeno javnopravno delovanje. Delovanje strokovnih služb tožeče stranke zagotovo ni prepuščeno »svobodnemu, tržnemu« ravnanju, ampak je regulirano z Ustavo, zakoni in drugimi akti. Celotna sfera njenega delovanja je javnopravno regulirana.
26. Sodišče je v postopek pritegnilo tudi prosilca kot stranko z interesom, ki na tožbo ni odgovoril.

Presoja sodišča

27. Tožba ni utemeljena.
28. Po presoji sodišča je odločba tožene stranke v izpodbijanem delu pravilna in zakonita. Pravilni in skladni z zakonom so tudi njeni razlogi, zato se sodišče po pooblastilu iz 71. člena ZUS-1 nanje v celoti sklicuje. V zvezi s tožbenimi navedbami, na katere je vezano glede preizkusa dejanskega stanja (prvi odstavek 20. člena ZUS-1), pa dodaja naslednje.
29. Predmet sodne presoje je 1. točka izreka odločbe tožene stranke, po kateri je tožeča stranka prosilcu dolžna v roku enaintridesetih dni v elektronski obliki posredovati kopije vseh 8 glasovnic, ki so bile v postopku volitev kandidata za mesto ustavnega sodnika, na katerem je kandidiral prosilec, opredeljene kot neveljavne.
30. Prvo temeljno vprašanje, na katero mora sodišče odgovoriti je, ali so (neveljavne) glasovnice volitev ustavnega sodnika sodišča v fazi, ko je bilo glasovanje že zaključeno, informacije javnega značaja. To je med strankama sporno. Do podobne dileme je prišlo že v zadevi I U 76/2019, v kateri si je Državni zbor RS kot tožeča stranka neuspešno prizadeval odpraviti odločbo, s katero mu je Informacijski pooblaščenec kot tožena stranka naložil, da mora prosilcu posredovati kopije glasovnic volitev za predsednika Vlade RS, ki so potekale 17. 8. 2018. To sodišče je s sodbo I U 76/2019 z dne 21. 4. 2021 tožbo Državnega zbora RS zavrnilo, Vrhovno sodišče RS pa je s sklepom X DoR 150/2021 z dne 8. 7. 2021 dopustilo revizijo glede vprašanja, ali je namen tajnega glasovanja, ki je v zagotavljanju reprezentativnosti mandata in varovanju poslanca pred pritiski, dosežen s tem, ko je glasovnica, nastala v okviru tajnega glasovanja, opredeljena kot informacija javnega značaja. Državni zbor RS je revizijo sicer vložil, vendar je Vrhovno sodišče RS vsebinsko ni presojalo, saj jo je to sodišče I U 76/2019 z dne 3. 9. 2021 zavrglo¹.
31. Ustava v drugem odstavku 39. člena vsakomur daje pravico dobiti informacijo javnega značaja, za katero ima v zakonu utemeljen pravni interes, razen v primerih, ki jih določa zakon. Pravica dostopa do informacije javnega značaja je človekova pravica, človekove pravice in temeljne svoboščine pa se uresničujejo neposredno na podlagi ustave. Z

¹ Zoper navedeni sklep sta Državni zbor RS in Državno odvetništvo RS kot zastopnik javnega interesa vložila pritožbi. Vrhovno sodišče RS je s sklepom I Up 209/2021 z dne 17. 11. 2021 pritožbo Državnega odvetništva RS zavrglo, pritožbo Državnega zbora RS pa zavrnilo in potrdilo sklep I U 76/2019 z dne 3. 9. 2021.

zakonom je mogoče predpisati način uresničevanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin, kadar tako določa ustava, ali če je to nujno zaradi same narave posamezne pravice ali svoboščine (prvi in drugi odstavek 15. člena Ustave).

32. "Informacija javnega značaja" je pravni pojem, ki ga ureja ZDIJZ², in ne dejanski, zato je šele ob pravilni uporabi tega zakona mogoče ugotoviti, ali gre za tako informacijo ali ne. Sodišče se strinja s tožečo stranko, da ZDIJZ ni edini predpis, ki ureja dostop do informacij državnih organov, temveč je eden od zakonov, ki urejajo to področje v okviru in v skladu z drugim odstavkom 39. člena Ustave. V zvezi s tem vsebujejo ustrezne določbe tudi na primer Zakon o kazenskem postopku, Zakon o pravnem postopku, Zakon o državnem tožilstvu, ki so v funkciji uresničevanja več različnih ustavnih pravic (22. člena, 39. člena Ustave RS itd.)³.
33. Dostop do informacij javnega značaja sistemsko, samostojno in celovito ureja ZDIJZ, ki v 5.a in 6. členu restriktivno predpisuje izjeme od prostega dostopa do posamezne informacije. Namen tega zakona je namreč v tem, da se zagotovi javnost in odprtost delovanja organov ter se omogoči uresničevanje pravice fizičnih in pravnih oseb, da pridobijo informacije javnega značaja. Zato si morajo organi prizadevati, da dosežejo čim večjo obveščenost javnosti o svojem delovanju (2. člen ZDIJZ). Ker torej tako dostop do informacij javnega značaja kot tudi izjeme od tega dostopa celovito ureja ZDIJZ, je tožena stranka pri obravnavi prošnje prosilca pravilno izhajala iz določb tega zakona. Dostop do zahtevanih glasovnic bi mu omejila ali zavrnila le, če bi bila izkazana katera izmed zgoraj navedenih izjem. Ker te niso bile ugotovljene, je tožena stranka pravilno upoštevala 5. člen ZDIJZ, ki določa, da so informacije javnega značaja prosto dostopne pravnim ali fizičnim osebam.
34. Neprerekane so trditve tožene stranke, da je bilo v tem glasovanju vseh 90 glasovnic enake barve, velikosti in oblike, vse so overjene s pečatom tožeče stranke. Nobena ni imensko podpisana, to velja tudi za vseh 8 neveljavnih glasovnic. Identifikacija na način, da bi bilo razvidno, kako je glasoval posamezen poslanec, ni mogoča. Ob upoštevanju, da je predmetno glasovanje za ustavnega sodnika že zaključeno, je po presoji sodišča ta okoliščina bistvena za odločitev. Tožena stranka pravilno izpostavlja, da varstvo tajnosti na splošno vedno ne pretehta nad pravico dostopa do informacije javnega značaja. Presojati je treba okoliščine posameznega primera, to pa bilo je v izpodbijani odločbi obrazloženo storjeno. Kadar iz

² V prvem odstavku 4. člena.

³ Stališče Vrhovnega sodišča RS v sodbi X Ips 4/2020 z dne 27. 5. 2020 (19. točka obrazložitve)

- konkretnih dokumentov ni mogoče razbrati informacij, ki se varujejo s tajnostjo glasovanja, ni mogoče omejiti dostopa do informacije javnega značaja, saj bi bila v nasprotnem primeru omejitve druge človekove pravice (do dostopa informacije javnega značaja) nesorazmerna.
35. ZUstS v prvem odstavku 14. člena določa, da se ustavni sodnik izvoli s tajnim glasovanjem. Ta zakonska določba predpisuje način izvolitve ustavnega sodnika, ne predstavlja pa izjeme, ki omejuje ali celo izključuje prost dostop do informacij javnega značaja. Zato toženi stranki glede na določbo prvega odstavka 14. člena ZUstS ni bilo treba upoštevati zakonskega pridržka iz drugega odstavka 39. člena Ustave. Ni sporno, da so bile volitve ustavnega sodnika tajne in da so že zaključene. Tožena stranka je zato postopala pravilno, ko je po končanem tajnem glasovanju neveljavne glasovnice opredelila kot informacije javnega značaja. Namen tajnega glasovanja je v zagotavljanju reprezentativnosti mandata in varovanju poslancev pred pritiski, to pa je bilo v celoti doseženo z zaključkom glasovanja z anonimnimi (neimenskimi) glasovnicami.
36. Tožeča stranka neutemeljeno očita toženi stranki, da se ni sklicevala na pravico, temveč na določbi 82. člena Ustave in 14. člena ZUstS, da v izpodbijani odločbi ni poimenovala pravice, ki bi bila lahko v nasprotju s pravico iz drugega odstavka 39. člena Ustave in posledično teh pravic ni tehtala, vse to pa naj bi onemogočalo preizkus izpodbijane odločbe. To ne drži. Tožena stranka je pravilno ugotovila, da se je tožeča stranka v prvostopenjski odločbi oprla na pravico do svobodnega in neodvisnega opravljanja poslanskega mandata oziroma na nevezanost poslancev na kakršna koli navodila (82. člen Ustave). V izpodbijani odločbi se je postavila na stališče, da gre pri zahtevi prosilca za uresničevanje pravice dostopa do informacij javnega značaja iz drugega odstavka 39. člena Ustave, zato se je v nadaljevanju pravilno in obrazloženo opredelila do vprašanja, ali gre za dve nasprotujoči si ustavni pravici, ki se medsebojno izključujeta (prim. 3. stran izpodbijane odločbe). Ugotovila je, da sama tajnost glasovanja za ustavnega sodnika ne izključuje niti ne omejuje pravice dostopa do informacij javnega značaja, ko je glasovanje enkrat zaključeno.
37. Sodišče temu pritrjuje in v zvezi s tem poudarja, da namen tajnosti glasovanja iz prvega odstavka 14. člena ZUstS ni v tem, da se javnost nikoli ne bi smela seznaniti z anonimnimi glasovnicami po zaključenem glasovanju. Namen tajnosti glasovanja je v zavarovanju reprezentativnega mandata poslancev oziroma v tem, da se lahko poslanci pri tajnem glasovanju svobodno opredelijo, brez da bi bili pri tem vezani na kakršna koli navodila. Ta namen je bil v konkretnem primeru že izpolnjen, saj je bilo

tajno glasovanje izvedeno in zaključeno. Med strankama ni sporno, da so bile pri glasovanju uporabljene neimenske glasovnice, zato z razkritjem teh glasovnic, poslanci ne bi mogli biti deležni nobenih pritiskov. Po stališču sodišča je bila izpodbijana odločba v tej smeri obrazložena, zato zatrjevana kršitev iz 7. točke drugega odstavka 237. člena ZUP v zvezi s tretjim odstavkom 27. člena ZUS-1 ni podana.

38. Naslednje bistveno vprašanje, na katerega je treba poiskati odgovor je, ali zahtevane informacije izvirajo iz delovnega področja tožeče stranke. Glede na prvi odstavek 4. člena ZDIJZ gre za informacijo javnega značaja le, če ta izvira iz delovnega področja organa. Ob sklicevanju na sodbo Vrhovnega sodišča RS št. I Up 122/2006 z dne 25. 4. 2007 tožeča stranka meni, da volitve ustavnega sodnika ne sodijo v njeno klasično upravno-pravno niti javno-pravno pristojnost oziroma med njene javno-pravne naloge.
39. Kot izhaja iz navedene sodbe Vrhovnega sodišča RS, je pojem delovnega področja nedoločen pravni pojem, katerega opredelitev je prepuščena upravno-pravni teoriji in sodni praksi. Pri tem je za pojem informacije javnega značaja odločilno, da gre za informacije s področja izvajanja določenih nalog oziroma dejavnosti, ki jih urejajo javno-pravni predpisi. O delovnem področju organov v smislu ZDIJZ je mogoče govoriti le tedaj, ko je izvajanje določenih nalog ali dejavnosti urejeno s predpisi javnega prava, ki določajo obveznosti organov glede izvajanja teh nalog v okviru upravne ali druge javno-pravne funkcije ter morebitne pravice, obveznosti ali pravne koristi posameznikov, ki iz tega posebnega javno-pravnega režima izhajajo. Tako je pri opredelitvi določene informacije za informacijo javnega značaja odločilno to, ali informacija kaže na dejstvo oziroma okoliščino, ki vpliva ali bi lahko vplivala na izvrševanje javnih nalog. Kot nadalje izhaja iz navedene sodbe je ta interpretacija ZDIJZ tudi skladna z namenom omogočanja dostopa do informacij javnega značaja, ki je v nadzoru javnosti nad organi oblasti, nosilci javnih pooblastil in drugimi nosilci javnih funkcij glede njihovega izvrševanja javnih nalog.
40. Organizacijo in delo tožeče stranke ter uresničevanje pravic in dolžnosti poslank in poslancev ureja Poslovnik državnega zbora (v nadaljevanju PoDZ-1), ki v 85. členu predpisuje, da tožeča stranka praviloma odloča z javnim glasovanjem, s tajnim glasovanjem pa odloča pri volitvah, imenovanjih in razrešitvah, kadar je to določeno z ustavo, z zakonom ali s tem poslovnikom. Tak zakon je tudi ZUstS, ki v prvem odstavku 14. člena določa, da sodnika ustavnega sodišča izvoli tožeča stranka s tajnim glasovanjem z večino glasov vseh poslancev. Tako je po presoji sodišča ena od njenih temeljnih nalog, poleg zakonodajne in nadzorne funkcije, tudi njena volilna funkcija, ki je urejena s predpisi in jo obvezuje v okviru njene

javne funkcije. V delovno področje tožeče stranke spadajo tudi volitve in imenovanja na najpomembnejše funkcije v državi, poleg volitev sodnika ustavnega sodišča še npr. predsednika vlade, ministre, sodnike mednarodnih sodišč, sodnike rednih sodišč, posamezne člane Sodnega sveta, predsednika in podpredsednika Vrhovnega sodišča, Varuha človekovih pravic in namestnika Varuha, predsednika in dva podpredsednika Računskega sodišča, Informacijskega pooblaščenca... Gre torej za eno izmed njenih temeljnih funkcij, ki se izvaja v okviru njene javne funkcije. Enako stališče je to sodišče sprejelo v 24. točki obrazložitve sodbe I U 76/2019 z dne 21. 4. 2021, s katero je odločalo o vpogledu v glasovnice volitev predsednika vlade z dne 17. 8. 2018.

41. Tožeča stranka problematizira interes prosilca za dostop do omenjenih glasovnic. Meni, da je njegov interes osebni, dostop do informacij javnega značaja pa je mogoč le, če je podan javni interes, ki pa ga prosilec ni izkazal. Ta tožbeni ugovor po presoji sodišča ni utemeljen.
42. Pravica do svobode izražanja iz 39. člena Ustave varuje svobodo misli, govora in javnega nastopanja, tiska in drugih oblik javnega obveščanja in izražanja. Vsakdo lahko svobodno zbira, sprejema in širi vesti in mnenja, prav tako ima vsakdo pravico pridobiti informacijo javnega značaja, za katero ima v zakonu utemeljen pravni interes, razen v primerih, ki jih določa zakon. S to pravico torej ni varovano le širjenje novic in mnenj, pač pa tudi njihovo sprejemanje in zbiranje. Ustavna pravica iz 39. člena Ustave, ki pripada vsem osebam, je tako po svoji vsebini namenjena tudi pridobivanju informacij, in s tem tudi pravici do obveščenosti o delu javnih organov⁴. Med tem, ko ima skladno z drugim odstavkom 39. člena Ustave vsakdo pravico dobiti informacijo javnega značaja, za katero ima v zakonu utemeljen pravni interes, je ZDIJZ v 5. členu uzakonil t.i. načelo prostega dostopa do informacij javnega značaja, kar pomeni, da za informacijo lahko zaprosi kdorkoli in mu ob tem ni potrebno izkazati pravnega interesa.
43. Tožeča stranka pravilno izpostavlja, da je zahteva po transparentnem delovanju organov, ki so zavezani po ZDIJZ, pri izvrševanju njihovih javnih nalog in pristojnosti, v javnem interesu. Sodišče ob tem dodaja, da je zagotovo v javnem interesu tudi transparentnost izida zaključenega glasovanja na volitvah ustavnega sodnika. Med zahtevanimi neveljavnimi glasovnicami in prosilcem je povezava, saj je bil prosilec na teh volitvah kandidat za ustavnega sodnika. Sklicevanje tožeče stranke na sodbo Vrhovnega sodišča RS X Ips 338/2016 dne 7. 2. 2018 v zvezi z omenjeno povezavo za obravnavani primer ni relevantno, saj se je v omenjeni zadevi,

⁴ Tako Vrhovno sodišče RS v sodbi I Up 20/2021 z dne 25. 1. 2023 (24. in 25. točka obrazložitve).

ki se je nanašala na delovanje osnovnih šol, presojalo vprašanje „dokumenta“ iz prvega odstavka 4. člena ZDIJZ oziroma možnost pridobivanja informacij iz elektronske podatke podatkovne zbirke o rezultatih nacionalnega preverjanja znanja.

44. S tem, ko je tožena stranka v izpodbijani odločbi navedla, da nobena od glasovnic ni imensko podpisana, ni kršila tretjega odstavka 10. člena ZInfP, saj je v pritožbenem postopku presojala tudi, ali je podana katera od izjem, zaradi katerih dostop do zahtevanih informacij ne bi bil dovoljen.
45. Tožena stranka se je v izpodbijani odločbi dovolj jasno in konkretno opredelila do vseh pritožbenih navedb tožeče stranke. Sodišče jo je lahko preizkusilo, saj njena obrazložitev odločbe vsebuje vse zahtevane sestavine, ki izhajajo iz 214. člena⁵ ZUP.
46. Ker je bil postopek pred izdajo izpodbijane odločbe pravilen, odločitev tožene stranke pa je pravilna in na zakonu utemeljena, je sodišče na podlagi prvega odstavka 63. člena ZUS-1 tožbo zavrnilo.
47. Odločilo je na podlagi pisnih vlog in pisnih dokazov na seji, saj so se stranki in stranka z interesom pisno odpovedali glavni obravnavi (279.a člen Zakon o pravnem postopku v zvezi s prvim odstavkom 22. člena ZUS-1).

PRAVNI POUK:

Zoper to sodbo pritožba ni dovoljena (prvi odstavek 73. člena ZUS-1).

Ljubljana, 21. julij 2023

Višja sodnica:
mag. Nadja Marolt, l.r.



Mag. Nadja Marolt, l.r.

⁵ Obrazložitev odločbe obsega: razložitev zahtevkov strank in njihove navedbe o dejstvih; ugotovljeno dejansko stanje in dokaze, na katere je le-to oprto; razloge, odločilne za presojo posameznih dokazov; navedbo določb predpisov, na katere se opira odločba; razloge, ki glede na ugotovljeno dejansko stanje narekujejo takšno odločbo, in razloge, zaradi katerih ni bilo ugodeno kakšnemu zahtevku strank (prvi odstavek 214. člena ZUP).

