



ODLOČBA JE PRAVNOMOČNA

UPRAVNO SODIŠČE RS, LJUBLJANA



24.8. 2022

Podpis pristojne  
sodne osebe:

REPUBLIKA  
SLOVENIJA  
UPRAVNO  
SODIŠČE

I U 1506/2021-12

## SODBA

### V IMENU LJUDSTVA

Upravno sodišče Republike Slovenije je v senatu, ki so ga sestavljali višji sodnica in sodnika mag. Barbara Fajdiga kot predsednica ter dr. Damjan Gantar in Jure Likar kot člana,

ob sodelovanju višje pravosodne svetovalke Klavdije Škrlec kot zapisnikarice,

v upravnem sporu tožeče stranke: **REPUBLIKA SLOVENIJA, GENERALNI SEKRETARIAT VLADE**, Gregorčičeva 20, Ljubljana, ki jo zastopa Državno odvetništvo Republike Slovenije, Šubičeva 2, Ljubljana, zoper toženo stranko: **REPUBLIKA SLOVENIJA**, ki jo zastopa Informacijski pooblaščenec, Dunajska cesta 22, Ljubljana,

zaradi **dostopa do informacij javnega značaja**,

o **tožbi** zoper odločbo Informacijskega pooblaščenca št. 090-225/2021/5 z dne 7. 9. 2021,

na seji **24. avgusta 2022**

## RAZSODILO:

- I. Tožba se zavrne.
- II. Vsaka stranka trpi svoje stroške postopka.

## OBRAZLOŽITEV:

1. Tožeča stranka je s prvostopenjsko odločbo zavrnila zahtevo prosilca za dostop do informacij javnega značaja in sicer za posredovanje mnenja službe Vlade RS za zakonodajo o predlogu Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leto 2021 in 2022 in mnenja Službe Vlade RS za zakonodajo k predlogu Zakona o debirokratizaciji.
2. V obrazložitvi prvostopenjske odločbe je navedeno, da je tožeča stranka prejela zahtevo prosilca za posredovanje obeh mnenj. Pri zavrnitvi zahteve se tožeča stranka sklicuje na izjemo iz določila 11. točke prvega odstavka 6. člena Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (v nadaljevanju ZDIJZ), saj gre za 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. Obe mnenji Služba Vlade RS za zakonodajo obravnava z vidika skladnosti z ustavo in pravnim sistemom ter s pravom Evropske unije in z vidika pravil pravne tehnike. Ta mnenja so del delovnega procesa vlade ter del njenega notranjega delovanja in se posredujejo z namenom razprav, strokovnih usklajevanj in predhodnih posvetovanj znotraj medresorskega usklajevanja. Ta mnenja nujno ne odražajo gradiva, ki je sprejeto na vladi. Gre za dokument, ki je namenjen interni komunikaciji znotraj vlade. Razumno je varovanje procesa notranjega razmišljanja vlade in zato ni v neskladju z načelom odprtosti uprave. Če bi vsi dokumenti postali javni, potem bi resno ogrozili kritično in inovativno usklajevanje vladnih gradiv ter razpravo na sejah vlade. To bi pomenilo hude motnje pri delovanju vlade in sprejemanju najboljših rešitev. Glede na to bi razkritje dokumentov povzročilo motnje pri delovanju vlade.
3. Prošilec se je zoper prvostopenjsko odločbo pritožil, drugostopenjski organ pa je pritožbi ugodil in prvostopenjsko odločbo odpravil ter tožeči stranki naložil, da je dolžna prosilcu v 31 dneh od prejema odločbe posredovati obe mnenji. V obravnavanem primeru tožena stranka ugotavlja, da ni sporno, da zahtevani informaciji obstajata. Za izjemo iz 11. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ morata biti izpolnjena dva kriterija in sicer, da podatek izhaja iz dokumenta, ki je

—

sestavljene v zvezi z notranjim delovanjem oziroma dejavnostjo organa in da bi razkritje takšnega podatka povzročilo motnje pri delovanju oziroma dejavnosti organa. Obe mnenji predstavljata zaključeni celoti, podpisani s strani odgovorne osebe, in sta bili posredovani izven službe in sicer na Ministrstvo za finance ter na Generalni sekretariat Vlade RS. Gre za strokovni pravni mnenji in ne za interno politično komunikacijo. Nastali sta v fazi znotraj medresorskega usklajevanja, ki je namenjeno strokovnemu usklajevanju in predhodnemu posvetovanju. Tožena stranka se strinja s tem, da je izpolnjen prvi pogoj zatrjevanje izjeme. Glede kriterija, ali bi razkritje zahtevanih mnenj povzročilo motnje pri delovanju tožeče stranke, pa tožena stranka ugotavlja, da tožeča stranka v izpodbijani odločbi ni navedla, kakšna škoda oziroma motnja bi z razkritjem mnenj nastala, saj je zgolj na splošno navedla, da če bi vsi dokumenti postali javni, potem bi to resno ogrozilo kritično in inovativno usklajevanje vladnih gradiv ter razpravo na sejah. Dokaznega bremena izkazane motnje tožeča stranka ni konkretizirala. S prostim dostopom do zahtevanih mnenj se ne bi v ničemer poseglo v možnost kritičnega in inovativnega razmišljanja vlade, saj iz samih mnenj ne izhaja vladna politika niti razmišljanje vlade, temveč gre za izražena strokovna stališča. Delo vlade mora biti javno. Razkritje mnenj ne more povzročiti motenj organov, lahko pa pomembno pripomore k seznanjanju javnosti z vsemi argumenti za in proti posamezni zakonski ureditvi. Tožeča stranka s pavšalnimi in abstraktnimi navedbami svojega dokaznega bremena ni izpolnila.

4. Nadalje tožena stranka še ugotavlja, da je tožeča stranka naknadno, v pritožbenem postopku, zatrjevala tudi izjemo iz 9. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, ki sicer ne more biti predmet preizkusa v pritožbenem postopku, saj ni del izpodbijane odločbe, ki je edina lahko predmet presoje. Ne glede na navedeno pa tožena stranka po uradni dolžnosti ugotavlja, da za obstoj navedene izjeme ni izpolnjen niti prvi pogoj, ki določa, da mora biti dokument še v postopku izdelave, niti drugi pogoj, da je dokument še predmet posvetovanja. Obe mnenji sta zaključeni v celoti, podpisani s strani odgovorne osebe ter odposlani izven službe. Druge izjeme pa po mnenju tožene stranke niso podane niti jih ni zatrjevala tožeča stranka.
5. Tožeča stranka v tožbi navaja, da lahko tožena stranka presodi le, ali se zahteva nanaša na podatek iz dokumenta, ki je bil sestavljen v zvezi z notranjim delovanjem oziroma dejavnostjo organa, medtem ko lahko presojo o tem, ali bi njegovo razkritje povzročilo motnje pri delovanju oziroma dejavnosti organa, opravi le organ, ki je pristojen za opravljanje te dejavnosti. Sklicevanje na motnje pri delovanju organa je le v pristojnosti organa, od katerega prosilec zahteva dostop. Tako presojo bi lahko opravilo le sodišče, zato bi bilo potrebno izpodbijano odločbo izreči za ničeno. Nadalje navaja, da so motnje v delovanju kolektivnega organa težko izkustveno merljive in objektivno zaznavne. Razkritje mnenj bi lahko v postopku priprave predloga zakona povzročilo napačno

—  
—

razumevanje njegove vsebine. Pri obeh mnenjih gre za notranji proces razmišljanja vlade. Če bi vsi dokumenti postali javni, potem bi to resno ogrozilo kritično in inovativno pripravo in usklajevanje vladnih gradiv ter razpravo na sejah. Navedeno bi vodilo k hudim motnjam pri delovanju vlade in pri sprejemanju najboljših rešitev. Ob razkritju strokovnih mnenj bi bila javno izpostavljena konkretna in konstruktivna razmišljanja v fazi priprave zakonskega gradiva. Po razkritju mnenj bi se lahko tudi med člani vlade spremenilo dojemanje nejavnosti sej vlade, kar lahko vodi v to, da bi se vsebinska razprava o posameznih točkah dnevnega reda spremenila v politično razpravo. Ministri bi bili v obsegu razprav na sejah bistveno bolj zadržani. Razkrivanje mnenj v postopku pred sprejemom na vladi bi nedvomno bistveno spremenilo tudi vsebino in vlogo vlade kot vrha izvršilne veje oblasti. Gre za konkretne motnje, ki imajo nedvomno negativne posledice za delovanje vlade. Izmenjava miselnih procesov članov vlade mora v demokratični družbi uživati posebno varstvo. Javnost zakonodajnega postopka se začne šele z vloženim predlogom zakona v državnem zboru. Razkritje mnenj Službe Vlade RS za zakonodajo bi lahko povzročilo napačno razumevanje vsebine besedila zakona. Javnost dela vlade se zagotavlja z novinarskimi konferencami, objavami na svetovnem spletu in drugimi načini skladno z zakonom, ki ureja medije, ter z ZDIJZ in s sporočili, poslanimi po drugih informacijsko telekomunikacijskih sredstvih. Oba dokumenta posredno razkrivata notranji proces razmišljanja in odločanja vlade in to samo po sebi predpostavlja nastanek resnih motenj, v kolikor bi bili tovrstni dokumenti dostopni javnosti. Zavedanje, da bodo mnenja lahko dostopna javnosti, bi ustvarjalo velik psihični pritisk nad posamezniki - člani vlade, uslužbenci strokovnih služb ipd.

6. Tožena stranka tudi ni pravilno presojala zatrjevanega obstoja izjeme iz 9. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ. Z dopolnitvijo Poslovnika Vlade Republike Slovenije se pisna mnenja drugih ministrstev in vladnih služb dodajajo kot priloga k dokumentu - vladnemu gradivu v izdelavi. Kljub temu, da so mnenja ministrstev in vladnih služb podpisana in odposlana, ne pomenijo samostojnih, že izdelanih dokumentov, ampak so le priloge k dokumentu, ki so ga ti organi izdelali v sodelovanju s predlagateljem vladnega gradiva.
7. Iz obrazložitve odločbe tudi ni razvidno, ali je odločba izhajala iz standarda motnje, kot ga je oblikovala sodna praksa, ali pa je bil pri svoji oceni uporabljen drugačen standard. Ni razvidno, ali je tožena stranka tudi ugotavljala, ali bi bila škoda večja od pravice javnosti, da se seznanijo z informacijo. Tožena stranka je med drugim tudi zavzela stališče, da je mogoče, ko je proces dela vezan na sodelovanje med organi, govoriti o notranjem delovanju organa, obenem pa tudi ugotavlja, da sta zahtevani mnenji nastali v fazi znotraj medresorskega usklajevanja in da evidentno ne gre za delovanje navzven. Po drugi strani pa se ugotavlja, da naj bi mnenji bili posredovani izven službe in naj bi predstavljali delovanje organa navzven in ne navznoter. S tem je bila zagrešena bistvena



kršitev pravil postopka iz 7. točke drugega odstavka 237. člena Zakona o splošnem upravnem postopku.

8. Tožeča stranka predlaga, naj sodišče izpodbijano odločbo v delu, ki se nanaša na presojo škodnega testa, izreče za nično, v preostalem delu pa jo odpravi oziroma jo odpravi v celoti in vrne zadevo toženi stranki v ponovno odločanje ali pa samo odloči o zahtevanem dostopu do informacije javnega značaja tako, da odloči enako kot izhaja iz odločbe tožeče stranke. Sodišče naj odloči tudi o stroških postopka v skladu s Pravilnikom o povrnitvi stroškov tožniku v upravnem sporu.
9. Tožena stranka v odgovoru na tožbo navaja, da je pristojna za presojo vseh izjem po ZDIJZ v polni meri, saj sicer ne bi mogla uresničevati svoje pristojnosti. ZDIJZ nikjer ne določa, da je za presojo določenih izjem pristojno le upravno sodišče. Tožeča stranka je v odločbi zgolj na splošno navedla, da če bi bili vsi dokumenti javni, potem bi to resno ogrozilo kritično in inovativno usklajevanje vladnih gradiv ter razpravo na sejah. Tudi v tožbi le na splošno pojasnjuje delo vlade in da je treba vsakokratni vladi zagotavljati zaščito pred zunanjimi vdori. Iz samih mnenj ne izhaja vladna politika niti razmišljanje vlade, ampak gre za izražena strokovna stališča Službe Vlade RS za zakonodajo. Kako pa tožeča stranka mnenji sprejme in o njih razpravlja oziroma konstruktivno razmišlja, pa ni predmet te zadeve. V zvezi s tožbeno navedbo, na kakšen način tožeča stranka skrbi za javnost svojega dela, pa tožena stranka pojasnjuje, da tovrstno obveščanje ni istovetno pravici dostopa do informacij javnega značaja, skupno jima je le to, da je namen obeh institutov čim širša transparentnost. Glede izjeme iz 9. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ pa tožena stranka navaja, da se tožeča stranka v svoji odločbi ni sklicevala na navedeno izjemo in je njen očitke že iz tega razloga neutemeljen. Zahtevani mnenji sta zaključeni v celoti, podpisani s strani odgovorne osebe ter odposlani izven službe in zato izjeme iz 9. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ ni mogoče uporabiti. Tožena stranka predlaga, naj sodišče tožbo zavrne.
10. Sodišče je kot stranko z interesom v postopek pritegnilo tudi prosilca, ki pa na tožbo ni odgovoril.

**K točki I izreka:**

11. Tožba ni utemeljena.
12. Sodišče ugotavlja, da med strankama ni sporno, da zahtevani dokumenti, to je obe mnenji Službe Vlade RS za zakonodajo, obstajata in da sta v zvezi z delovnim področjem tožeče stranke ter tako izpolnjujeta osnovne pogoje za obstoj informacije javnega značaja. Sporno pa je med strankama med drugim vprašanje, ali je podana izjema iz 11. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ. ZDIJZ v 11. točki prvega odstavka 6. člena določa, da organ prosilcu zavrne

■

dostop do zahtevane informacije, če se zahteva nanaša na podatek iz dokumenta, ki je bil sestavljen pretežno v zvezi z notranjim delovanjem oziroma dejavnostjo organov in bi njegovo razkritje povzročilo motnje pri delovanju oziroma dejavnosti organa. Iz navedenega določila izhaja, da morata biti izpolnjena dva kriterija za obstoj te izjeme in sicer, da je dokument sestavljen v zvezi z notranjim delovanjem oziroma dejavnostjo organa, ter kriterij, da bi njegovo razkritje povzročilo motnje pri delovanju oziroma dejavnosti organa. S tem v zvezi sodišče ugotavlja, da med strankama tudi ni sporno, da sta bila dokumenta sestavljena v zvezi z notranjim delovanjem oziroma dejavnostjo organa, pač pa je sporen obstoj kriterija, da bi razkritje obeh mnenj povzročilo motnje pri delovanju oziroma dejavnosti organa. Sodišče meni, da ni izpolnjen navedeni pogoj za obstoj te izjeme, torej da bi razkritje obeh mnenj povzročilo motnje pri delovanju tožeče stranke. Glede neobstoja tega kriterija se sodišče v celoti pridružuje razlogom v izpodbijani odločbi, zato skladno z drugim odstavkom 71. člena Zakona o upravnem sporu (v nadaljevanju ZUS-1) ne bo ponavljalo razlogov za odločitev, ampak se sklicuje na razloge, navedene v odločbi. Sodišče zgolj poudarja, da je tožena stranka pravilno ugotovila, da tožeča stranka v izpodbijani odločbi ni konkretno navedla, kakšna škoda oziroma motnja bi z razkritjem mnenj nastala, saj je zgolj na splošno navedla, da če bi vsi dokumenti postali javni, potem bi to resno ogrozilo kritično in inovativno usklajevanje vladnih gradiv ter razpravo na sejah, torej da dokaznega bremena izkazane motnje ni konkretizirala. Pravilno je ugotovila, da se s prostim dostopom do zahtevanih mnenj ne bi v ničemer poseglo v možnost kritičnega in inovativnega razmišljanja vlade, saj gre za izražena strokovna stališča.

13. Tožeča stranka je v tožbi uveljavljala tudi obstoj izjeme iz 9. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, vendar pa v prvostopenjski odločbi tožeča stranka te izjeme ni uveljavljala, ampak šele v pritožbenem postopku. Ne glede na navedeno pa tudi obstoj te izjeme ni podan, saj je ta izjema podana takrat, kadar se informacija nanaša na podatek iz dokumenta, ki je v postopku izdelave in je še predmet posvetovanja v organu, njegovo razkritje pa bi povzročilo napačno razumevanje njegove vsebine. Navedeni mnenji nista bili v postopku izdelave, saj sta bili že izdelani, podpisala ju je odgovorna oseba in sta bili že odposlani izven organa - Službe Vlade RS za zakonodajo. Ko sta bili odposlani, nista bili več predmet posvetovanja v organu, ki ju je pripravil, torej pri Službi Vlade RS za zakonodajo. Zaradi tega pogoji za obstoj te izjeme niso podani.
14. Sodišče se ne strinja s tožbeno navedbo, da naj tožena stranka ne bi bila pristojna za presojo obstoja izjeme iz 11. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ. Tožena stranka je pristojna za ugotavljanje obstoja vseh izjem, ki so navedene v 6. členu ZDIJZ. V nasprotnem primeru sploh ne bi mogla opravljati funkcije, za katero je pristojna, torej presoje, ali določena informacija izpolnjuje pogoje za to, da se jo lahko šteje za informacijo javnega značaja, ali pa takih pogojev ne

izpolnjuje. Zaradi tega tudi ni podan razlog za ničnost, kot ga navaja tožeča stranka v tožbi.

15. Sodišče se tudi ne strinja s tožbenimi navedbami, da so izkazane motnje pri delovanju tožeče stranke, če bi se navedeni mnenji razkrili. Tožeča stranka tako v svoji prvostopenjski odločbi kot tudi v tožbi zgolj na splošno zatrjuje, da bi razkritje povzročilo motnje pri njenem delovanju, teh svojih trditev pa v ničemer ne konkretizira, torej ne pove, kaj konkretno je v vsebini obeh mnenj takega, da bi lahko vplivalo na proces notranjega razmišljanja vlade oziroma njenih članov kot tudi drugih uradnih oseb. Tožbene navedbe glede tega so zgolj hipotetične in na splošno zatrjevane, saj tožeča stranka v tožbi zgolj na splošno navaja, da če bi vsi dokumenti postali javni, potem bi to resno ogrozilo kritično in inovativno pripravo in usklajevanje vladnih gradiv ter razpravo na sejah ter da bi ob razkritju strokovnih mnenj bila javno izpostavljena konkretna in konstruktivna razmišljanja v fazi priprave zakonskega gradiva. Sodišče se sicer strinja s tem, da kakršnakoli komunikacija znotraj tožeče stranke ne more biti javno dostopna, vendar je to potrebno tudi dovolj konkretizirati in glede na samo vsebino dokumenta pojasniti, zakaj določena dokumentacija ne more biti javno dostopna. Odločba Vrhovnega sodišča RS X Ips 320/2010, na katero se tožeča stranka sklicuje, ni primerljiva z obravnavano zadevo, saj je šlo za povsem drugačne vrste dokumentacijo - šlo je za dostop do evidence obiskovalcev državnega organa ter pravilnika, ki se nanaša na zavarovanje osebnih podatkov pri video nadzoru.
16. V zvezi s tožbeno navedbo, da tožeča stranka o svojem delu redno obvešča javnost na svojih spletnih straneh in s sporočili za javnost in da s posredovanjem zahtevanih dokumentov ne bo transparentnost nič boljša, pa sodišče pojasnjuje, da redno obveščanje o delu tožeče stranke ni istovetno z odločanjem o zahtevkih za dostop do informacij javnega značaja. Gre za različni delovanji državnega organa, pri katerih je skupno le to, da se z obema inštitutoma poskuša zagotavljati čim večjo transparentnost delovanja državne uprave.
17. Sodišče se ne strinja s tožbeno navedbo, da naj bi bila izpodbijana odločba pomanjkljivo obrazložena in sama s seboj v nasprotju. Iz odločbe povsem jasno izhaja, da je tožeča stranka štela, da je eden od kriterijev za obstoj izjeme iz 11. točke prvega odstavka šestega člena ZDIJZ izpolnjen, da pa ni izpolnjen drugi kriterij, to je obstoj motenj za delovanje tožeče stranke. Tožena stranka je dovolj obsežno in razumljivo obrazložila, zakaj ta kriterij ni izpolnjen. Odločba je v svoji obrazložitvi povsem jasna in se jo da preizkusiti.
18. Ker je iz zgoraj navedenih razlogov odločitev tožene stranke pravilna, je sodišče na podlagi prvega odstavka 63. člena ZUS-1 tožbo zavrnilo. Sodišče je v navedeni zadevi odločilo na nejavni seji brez glavne obravnave, saj dejansko stanje, ki je bilo podlaga za izdajo upravnega akta, med strankama ni sporno. Sporna je le

pravna presoja, ali je ta dokumentacija, ki nesporno obstaja, informacija javnega značaja. V takem primeru pa daje ZUS-1 v prvem odstavku 59. člena izrecno pooblastilo sodišču, da lahko odloči tudi brez glavne obravnave.

**K točki II izreka:**

19. Tožeča stranka je zahtevala tudi, naj sodišče o stroških odloči na podlagi Pravilnika o povrniti stroškov tožniku v upravnem sporu. Sodišče je odločilo, da vsaka stranka trpi svoje stroške postopka v skladu s četrtem odstavkom 25. člena ZUS-1.

**PRAVNI POUK:**

Pritožba zoper to sodbo ni dovoljena (prvi odstavek 73. člena ZUS-1).

Ljubljana, 24. avgust 2022



Predsednica senata:  
mag. Barbara Fajdiga, l.r.

Ta prepis je soglasen z izvirnikom  
Podpis pristojne sodne osebe: