

ODLOČBA JE PRAVNOMOČNA

UPRAVNO SODIŠČE RS, LJUBLJANA

31.5. 2023

Podpis pristojne
sodne osebe:



REPUBLIKA
SLOVENIJA
UPRAVNO
SODIŠČE

I U 467/2020-25



SODBA

V IMENU LJUDSTVA

Upravno sodišče Republike Slovenije je po višji sodnici svétnici mag. Darinki Dekleva Marguč kot sodnici posameznici,

v upravnem sporu tožeče stranke: **VRHOVNO DRŽAVNO TOŽILSTVO REPUBLIKE SLOVENIJE**, Ljubljana, zoper toženo stranko: **REPUBLIKA SLOVENIJA**, ki jo zastopa Informacijski pooblaščenec, Ljubljana,

zaradi **dostopa do informacij javnega značaja**,

o tožbi zoper odločbo Informacijskega pooblaščenca št. 090-282/2019/12 z dne 28. 2. 2020 v zvezi z odločbo Vrhovnega državnega tožilstva Republike Slovenije št. VDT-Tu-9-5/37/2019/14 z dne 9. 12. 2019,

na podlagi predhodnega sklepa sodnega senata z dne 11. 2. 2023, da v zadevi odloča sodnik posameznik,

dne **31. maja 2023**

RAZSODILO:

I. Tožbi se ugotovi tako, da se odpravi odločbo Informacijskega pooblaščenca št. 090-282/2019/12 z dne 28. 2. 2020 in odločbo Vrhovnega državnega tožilstva št. VDT-Tu-9-5/37/2019/14 z dne 9. 12. 2019 ter se zadeva pošlje v ponovno odločanje pristojnemu Okrožnemu državnemu tožilstvu v Ljubljani.

II. Tožena stranka je dolžna tožeči stranki povrniti stroške postopka v višini 15,00 EUR v roku 15 dni od vročitve te sodbe, od poteka tega roka dalje do plačila skupaj z zakonskimi zamudnimi obrestmi.

III. Zahtevek stranke z interesom za povrnitev stroškov postopka se zavrne.

OBRAZLOŽITEV:

Povzetek upravnega postopka

1. Vrhovno državno tožilstvo Republike Slovenije, sedaj tožnik, je s prvostopenjsko odločbo, št. VDT-Tu-9-5/37/2019/14 z dne 9. 12. 2019, izdano v ponovljenem postopku po odločbi Informacijskega pooblaščenca št. 090-207/2019/5 z dne 17. 10. 2019, v izreku pod točko 1 zavrnil vlogo prosilca za seznanitev s "*celotno dokumentacijo tožilstva in sektorja kriminalistične policije Policijske uprave Ljubljana ter sodišč v zvezi z obravnavanjem ovadbe obnove poslovnih vežic v z dne 22. 6. 2016, naznanitelja*"
ot informacijo javnega značaja po Zakonu o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ); istočasno je v izreku pod točko 2 še odločil, da posebni stroški v postopku niso nastali.
2. V obrazložitvi odločbe je tožnik uvodoma pojasnil svoje stališče glede namena ZDIJZ, zlasti z vidika določil 4., 5.a, 6. in 7. člena ZDIJZ, ter poudaril, da dostop do dokumentov iz sodnih in tožilskih spisov ureja predvsem področna procesna in materialna zakonodaja, in sicer 181. člen Zakona o državnem tožilstvu (ZDT-1) ter 27. člen Ustave (domneva nedolžnosti) kot *lex specialis*, ker niti izdani sklep o zavrženju kazenske ovadbe še ne pomeni, da se v isti zadevi v bodoče (pred)kazenski postopek ne bi mogel spet začeti. Zato je tudi v konkretnem primeru nemogoče trditi, da razkritje podatkov ne bi moglo škodovati izvedbi postopka in je tako podana izjema iz 6. točke 1. odstavka 6. člena ZDIJZ. Ker v konkretnem primeru še ni prišlo do pravnomočne obsodilne sodbe, s katero bi bila izpodbita domneva nedolžnosti v njeni ustavni razsežnosti, bi se v javnosti lahko ustvaril vtis, da je moč ovadenim osebam očitati krivdo za kaznivo dejanje



že zgolj zato, ker je državno tožilstvo vodilo predkazenski postopek. Dostopa do informacij in dokumentov, ki prosilcu ne gre po področnem zakonu, pa ni moč priznati niti po določbah ZDIJZ, saj bi to pomenilo obid prepovedi iz *lex specialis*. Navedenemu stališču nasprotna razlaga, da se v primeru zavrženja kazenske ovadbe vsakomur omogoči prost dostop do vsebine državno-tožilskega spisa, bi namreč povsem izničila omejitev iz 181. člena ZDT-1, da se omeji vpogled v državno-tožilski spis osebam, na katere se nanaša predkazenski postopek vse do zastaranja kazenskega pregona. Razen tega bi se dalo iz dokumentacije sklepati, kam se je skoncentrirala preiskava, s čimer bi bil ogrožen potek kazenskega postopka. Kolikor bi se s tako informacijo v kazenskem postopku seznanile priče, izvedenci ali drugi udeleženci postopka, bi obstajala resna nevarnost, da bi to vplivalo na izpovedbe, izvide in mnenja, tako da bi bila škoda za izvedbo kazenskega postopka nepovratna. Ker bi bili v nasprotju z razlogi varovanja in ohranjanja domneve nedolžnosti in varovanja osebnih podatkov z razkritjem zahtevanih dokumentov javnosti neupravičeno posredovani tudi tam vsebovani osebni podatki, je podana tudi izjema iz 3. točke 1. odstavka 6. člena ZDIJZ.

3. Zoper prvo točko izreka navedene prvostopenjske odločbe se je pritožil prosilec. Njegovi pritožbi je tožena stranka na podlagi prvega odstavka 252. člena Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP) delno ugodila tako, da je odpravila prvo točko izreka prvostopenjske odločbe v delu, ki se nanaša na sklep o zavrženju kazenske ovadbe št. DOM-Kt/8001/2018/MI/ML z dne 10. 9. 2018 in v tem delu odredila tožniku, naj prosilcu v danem roku posreduje elektronsko kopijo dokumenta št. DOM-Kt/8001/2018/MI/ML z dne 10. 9. 2018 tako, da prekrije določene dele besedila: naslove stalnih prebivališč osumljenih oseb v izreku ter celoten 2. in 3. odstavek besedila na strani 2 in celoten tekst na strani 3 obrazložitve (1. točka izreka); v preostalem delu je pritožbo zavrnila (2. točka izreka) ter še odločila, da v pritožbenem postopku posebni stroški niso nastali (3. točka izreka).
4. Sprejeto odločitev je toženka utemeljila na stališču, da je na področju informacij javnega značaja ZDIJZ v odnosu do vseh ostalih zakonov specialnejši zakon, ki se nanaša na dostop do informacij javnega značaja in da ZDT-1 ne ureja materije dostopa do informacij javnega značaja.
5. Po ugotovitvi toženke se je v obravnavani zadevi postopek začel na vlogo prosilca, ki je zahteval celotno dokumentacijo v zvezi z obravnavanjem predmetne kazenske ovadbe s strani tako tožilstva, kot tudi Sektorja kriminalistične policije Policijske uprave Ljubljana in sodišč, ki je bila sprva zaradi obstoja izjeme iz 3. in 6. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ zavrjnena. Vendar je toženka kot pritožbeni organ druge stopnje prvostopenjsko odločbo odpravila in zadevo vrnila v ponovno odločanje tožniku. Pri odločanju v ponovljenem postopku je



zahtevo prosilca tožnik ponovno zavrnil z odločbo, zoper katero se je prosilec ponovno pritožil, ker se ni strinjal s tožnikovo interpretacijo 181. člena ZDT-1.

6. Ker tožnik po prejemu pritožbe ni spremenil sprejete odločitve, jo je odstopil v reševanje toženki. Ta je skladno z 247. členom ZUP pritožbo sprejela v obravnavo in jo preizkusila v delu, v katerem je prosilec izpodbijal prvostopenjsko odločbo ter v mejah pritožbenih navedb, po uradni dolžnosti pa je preizkusila tudi, ali je prišlo v postopku na prvi stopnji do bistvenih kršitev postopka in ali je bil prekršen materialni zakon. Sama takšnih kršitev ni ugotovila. Vendar je ob ugotovitvi, da zahtevana dokumentacija vsebuje tudi podatke tretjih oseb, dodatno tudi te osebe povabila v postopek in v obrazložitvi izpodbijane odločbe povzela njihove navedbe v prid razlogom tožnika, češ da dostopa do tožilskih spisov sploh ne ureja ZDIJZ, pač pa ZDT-1, in sicer vse do zastaranja kazenskega pregona oziroma do pravnomočnosti sodbe, ter da zavrženje kazenske ovadbe pomeni to, da tožilstvo ni ugotovilo razlogov za sum, da je bilo storjeno kaznivo dejanje; temu nasprotno pa bi dajanje zahtevane dokumentacije na razpolago javnosti omogočalo javno obsojanje omenjenih oseb in poseganje v njihove ustavne pravice do dostojanstva, ugleda, dobrega imena, domneve nedolžnosti. Ker naj bi tožnik po oceni toženke spregledal ustavno podlago iz drugega odstavka 39. člena Ustave za posredovanje zaprosenih dokumentov v zvezi s (pred)kazenskim postopkom, je glede na to, da upravni postopek za dostop do informacij javnega značaja teče neodvisno od kazenskega postopka za ugotavljanja krivde posameznikov, toženka zavrnila očitke stranskih udeležencev o posegu v domnevo nedolžnosti z razkritjem zahtevane dokumentacije, češ da je dostop do omenjenih podatkov sorazmeren z vidika transparentnosti dela organa. Glede na to, da so v sklepu o zavrženju kazenske ovadbe navedeni razlogi za ustavitev kazenskega pregona, so na tak način razkriti podatki po stališču toženke javna zadeva in je z njihovim razkritjem dosežen namen iz 2. člena ZDIJZ. Zato sklicevanje tožnika na 181. člen ZDT-1 po oceni toženke ni utemeljeno.

Povzetek navedb strank v upravnem sporu

7. Tožnik ob sklicevanju na 31. člen ZDIJZ in 10. člen Zakona o informacijskem pooblaščenca (ZInfP) vlaga tožbo iz razlogov po 1. in 2. točki prvega odstavka 27. člena Zakona o upravnem sporu (ZUS-1). Nasprotuje stališču toženke glede razmerja ZDIJZ do ZDT-1, češ da nista v razmerju splošnega in posebnega predpisa (*lex specialis derogat legi generali*) in da ne urejata iste pravice. To stališče toženke je namreč po mnenju tožnika napačno. Zato očita toženki kršitev 1. točke 1. odstavka 27. člena ZUS-1, ker v konkretnem primeru ni uporabila pravega predpisa. Predvsem zato, ker ima tako kot pridobivanje informacij po ZDIJZ, tudi postopek vpogledovanja v državno tožilski spis značaj upravne zadeve, kar izhaja iz 153. člena v zvezi s 181. členom ZDT-1 kot *lex specialis*.
8. V nadaljevanju tožbe izpostavlja stališča Vrhovnega sodišča v sklepu X Dor

3/2019 z dne 3. 9. 2019 in I Up 104/2019 z dne 6. 11. 2019 ter Ustavnega sodišča v odločbi U-I-16/10-10, Up-102/10-12 z dne 20. 10. 2011. Čeprav se sicer Ustavno sodišče ni posebej ukvarjalo z vprašanjem, ali je ustavno skladna takšna razlaga ZDIJZ, po kateri je mogoče tudi na njegovi podlagi - ne glede na specialno ureditev v procesnih predpisih - pridobiti dokumente iz sodnih in upravnih spisov, je jasno nakazalo, da v takem primeru ZDIJZ in področni predpis, ki ureja pravico do vpogleda v spis, urejata isto materijo. Zato vprašanje razmerja med temi predpisi ne pomeni zanikanja ustavne pravice do dostopa do informacij javnega značaja, kot zmotno trdi toženka.

9. Napačno je tudi njeno stališče, da je na področju dostopa do informacij javnega značaja ZDIJZ specialnejši predpis v razmerju do vseh ostalih zakonov. Prav tako napačno je tudi njeno stališče, da ZDT-1 ne ureja materije dostopa do informacij javnega značaja, češ da naj bi šlo v ZDT-1 in ZDIJZ za dve različni pravni podlagi za urejanje različnih pravic. Tožnik zagovarja nasprotno stališče, da je pravica do vpogleda v državno-tožilski spis iz 1. odstavka 181. člena ZDT-1, enako kot pravica do prostega dostopa do informacij javnega značaja, splošna, saj pripada vsaki pravni ali fizični osebi, po vsebini pa se nanaša na vsebino osebnih in drugih podatkov iz vpisnikov, imenikov, evidenc in spisov državnega tožilstva, oziroma na vso dokumentacijo državnega tožilstva, ki se zbira v zvezi s kazenskimi in predkazenskimi zadevami, ki naj bi morala biti po stališču toženke dostopna v konkretnem primeru tudi pod pogoji ZDIJZ. Že z uporabo jezikovne metode razlage pravnih norm se namreč pokaže prekrivanje vsebine pravice iz 181. člena ZDT-1 s pojmom informacije javnega značaja, kot jo določa 4. člen ZDIJZ. Predvsem zato, ker se obe nanašata na enak krog upravičencev, torej na vsakogar. Glavno razliko med njima vidi tožnik v tem, da je pravica iz 181. člena ZDT-1 vezana na obstoj pravnega interesa, ki predstavlja sicer dopustno omejitev upoštevajoč 39. člen Ustave, ki jo sicer prav tako izrecno predvideva, medtem ko so druge razlike utemeljene v določbah 15. člena in 39. člena Ustave, po katerih se način izvrševanja te pravice z zakonom lahko uredi tudi drugače. Zato drugačno urejanje te pravice, kot je urejena v ZDIJZ, ne pomeni že kar zanikanja ustavne pravice do dostopa do informacij javnega značaja, pač pa je glede vsebine državno-tožilskih spisov zaobsežena in zakonsko urejena v 181. členu ZDT-1.
10. Tožnik glede na navedeno zagovarja stališče, da kolikor se zahteva dostop do dokumentov iz posameznega državno-tožilskega spisa, je treba glede vprašanja dostopa do informacij javnega značaja uporabiti določbe ZDT-1 kot *lex specialis*, čemur je večkrat pritrdila starejša upravno-sodna praksa, ki se sicer ni ustalila, saj obstajajo tudi drugačna stališča pri presoji tovrstnih zadev. Zato je odprt dostop do (pravnomočno) končanih spisov ob upoštevanju zgolj taksativno naštetih izjem iz 6. člena ZDIJZ za tožnika problematičen, saj je v nasprotju z nameni, zaradi katerih se javnost v postopkih lahko izključi. Drugačen način urejanja pravice do dostopa do informacij javnega značaja od tistega, ki je urejen



z ZDIJZ, je zato utemeljen tudi z razlago po namenu oziroma teleološko metodo razlage pravnih norm, predvsem v postopkih, ki so po svojem ustroju nejavni, kot na primer predkazenski postopek ali postopek v gospodarskem sporu. Svoje stališče, da je pravica dostopa do informacij javnega značaja povezana s pravico do vpogleda v tožilski spis tožnik še dodatno utemeljuje s sklicevanjem na 5.a člen ZDIJZ, po katerem se zavrne dostop do zahtevane informacije ali njeno ponovno uporabo, če se zahteva nanaša na podatek, glede katerega je dostop v skladu z zakonom prepovedan ali omejen tudi strankam ali oškodovancem v sodnem, upravnem ali z zakonom določenem nadzornem postopku. Če procesni zakon za določeno vrsto postopka ne določa javnosti posamezne faze postopka, prosilcu v tej fazi dostopa ni mogoče priznati brez v zakonu utemeljenega pravnega interesa, saj so razlogi, da posamezne faze niso javne, utemeljeni tudi v varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter z zakonom določenimi javnimi interesi, ne zgolj zaradi morebitnega škodovanja izvedbi samega postopka.

11. Zato tožnik vztraja na stališču, da pri omejitvah dostopa do informacij javnega značaja ni moč izhajati izključno iz določb ZDIJZ, ampak je treba upoštevati pravno ureditev v celoti, poleg ZDT-1 pa tudi ustavno varovane človekove pravice in temeljne svoboščine ter z zakonom določene javne interese. Čeprav ZDIJZ predpostavlja obstoj pravnega interesa osebe, da se seznanijo z informacijo javnega značaja, vendar le ob hkratnem upoštevanju, da se tudi v drugih zakonih lahko predpiše obstoj drugačnega oziroma močnejšega pravnega interesa od interesa prosilca za vpogled v dokumentacijo in druge pogoje za vpogled v državno-tožilski spis. Prosilci, ki ne morejo dostopati do informacij pod pogoji iz ZDT-1, so zainteresirani, da pridejo do teh informacij po določbah ZDIJZ, ki dostopa do informacij ne pogojuje z obstojem pravnega interesa, z razliko od ZDT-1. Tudi v obravnavani zadevi je prosilec najprej zaprosil za vpogled v državno-tožilski spis po ZDT-1. Ko mu je bil vpogled zavrnen, je za iste informacije zaprosil še po določbah ZDIJZ in v končni fazi mu je toženka deloma tudi ugodila. Ker je mogoče z uporabo določb ZDIJZ tako zaobiti pogoje za vpogled v državno-tožilski spis po določilih ZDT-1, je po mnenju tožnika pravilnejše stališče, da se pravica do dostopa do informacij javnega značaja uresničuje pod pogoji iz ZDT-1 kot *lex specialis*.
12. Nadalje toženki očita, da je obrazložitev izpodbijane odločbe v nasprotju sama s seboj, kar predstavlja bistveno kršitev določb postopka. Vseskozi namreč navaja, da je bil kazenski pregon v obravnavani zadevi že končan. Kljub temu se je oprla tudi na določbo 13. člena Uredbe o posredovanju in ponovni uporabi informacij javnega značaja (v nadaljevanju Uredba). Ta določa, da če organ prejme zahtevo za dostop do informacij javnega značaja, ki se nanaša na predkazenski ali kazenski postopek in tedaj v postopku odloča že drug pristojni organ, se o zahtevi odloči na podlagi obrazloženega mnenja organa, ki v tem času odloča v postopku. Tožnik naj bi bil po tej določbi vezan na mnenje pristojnega državnega tožilca, ki



je nosilec spisa z zahtevanimi informacijami, oziroma gre za mnenje pristojnega organa za odločanje v predkazenskem postopku. Vendar to ni res, saj mnenje državnega tožilca, ki je odločal o kazenski zadevi, nikakor ne predstavlja mnenja drugega organa v smislu 13. člena Uredbe, ker je državni tožilec funkcionar, ki opravlja svojo funkcijo pri državnem tožilstvu, tako da je državno tožilstvo tisti organ, ki razpolaga z informacijami javnega značaja.

13. Poleg napačne uporabe 6. točke 1. odstavka 6. člena ZDIJZ toženki očita tudi kršitev 1. točke 1. odstavka 27. člena ZUS-1, saj kot nepravilno označuje njeno oceno, da v konkretnem primeru razkritje zahtevanih informacij ne bi škodovalo izvedbi kazenskega pregona. Podatki iz dokumentov, ki izkazujejo, na kakšen način so se zaključili predkazenski postopki zoper določeno osebo, namreč niso prosto dostopne informacije javnega značaja, ker gre pri predkazenskem postopku za posebno, najbolj zgodnjo fazo kazenskega pregona, v kateri po odločitvi zakonodajalca ni predvidena javnost postopka. To že samo po sebi terja restriktivno razlago, Predvsem pa zato, ker pri zavrženju kazenske ovadbe ne velja načelo *ne bis in idem*. To pomeni, da zadeva ni še pravnomočno zaključena s samim zavrženjem kazenske ovadbe, kot izhaja iz 63. člena Zakona o kazenskem postopku (ZKP), pač pa je mogoče zahtevati kazenski pregon v isti zadevi, v kateri je bil sklep o zavrženju že izdan, tako da je zadevo mogoče ponovno preiskovati. Navedeno pomeni, da bi ob drugačni razlagi citiranih določb ostala pravica do domneve nedolžnosti iz 27. člena Ustave izvotljena, kolikor posameznik nima zagotovila države, da mu ne bo kako drugače poseženo v ustavno pravico do domneve nedolžnosti; absolutno učinkovanje domneve nedolžnosti se razteza na vsakogar, tudi javne uslužbenke in javne funkcionarje. S posredovanjem zahtevanih dokumentov, ki povzemajo očitke iz kazenske ovadbe, bi bilo poseženo torej v pravico vsakogar, da o njegovi krivdi odloča sodišče in ne javnost, ne glede na fazo postopka. Zlasti pa je potrebno upoštevati, da je šlo v obravnavani zadevi za sklep o zavrženju kazenske ovadbe, ki je bil izdan, ker ni bil izkazan niti utemeljen sum. Tako je po oceni tožnika izpodbijana odločba v nasprotju sama s seboj, kar predstavlja bistveno kršitev določb postopka. Dodatno tudi v zvezi z določilom 2. odstavka 148. člena ZUP, po katerem upravni organi ne smejo kot predhodno vprašanje obravnavati vprašanja, ki se nanaša na kaznivo dejanje. Vendar upravni postopek ne more teči neodvisno od ugotavljanja krivde posameznika, če je vprašanje, kdo je storilec in ali je odgovoren, kot razloguje toženka, nujno za pravilno uporabo materialnega prava v postopku dostopa do informacij javnega značaja. Še zlasti zato, ker ni namen ZDIJZ pridobivanje podatkov o osumljencih in obdolžencih ter njim očitanih ravnanjih. Prav tako tudi ne opravljanje nadzorne funkcije s strani laične javnosti, saj lahko izvajajo nadzor nad delom organov, ki so vključeni v kazenski pregon, le zakonsko določeni subjekti skladno s 173. členom ZDT-1, ki v okviru strokovnega nadzora pregledujejo in ocenjujejo zakonitost in pravočasnost dela, smotrnost uporabe procesnih pooblastil in možnosti ter pravilnosti strokovnih odločitev glede na uveljavljeno politiko pregona in izdana



splošna navodila. Navedeno je relevantno tako pri izdelavi ocen državno-tožilske službe, kot tudi v disciplinskih postopkih, pri čemer ima mehanizem kontrole pravilnosti državno-tožilskih odločitev v rokah oškodovanec in ne splošna javnost. Toženki še očita, da je spregledala, da se sklepov o zavrženju kazenskih ovadb, z razliko od kazenskih sodb, ne izreka in ne razglašajo javno. Ker gre za nejavno fazo kazenskega pregona, je zakonodajalec v ZKP in ZDT-1 predvidel smiselne in utemeljene omejitve pravice do pregledovanja državno-tožilskega spisa ter s tem tudi domet, do katerega so lahko te vsebine dostopne tudi javnosti.

14. V tožbenem zahtevku tožnik sodišču primarno predlaga, naj izpodbijano odločbo toženke odpravi in zahtevo prosilca v celoti zavrne, oziroma podredno, naj izpodbijano odločbo odpravi in zadevo vrne v ponovni postopek toženi stranki ter odloči o stroških postopka v skladu s Pravilnikom o povrnitvi stroškov tožniku v upravnem sporu (v nadaljevanju Pravilnik). V naknadni pripravljalni vlogi je tožnik modificiral podredni tožbeni zahtevek tako, da je sodišču predlagal, naj odpravi obe odločbi organov prve in druge stopnje ter zadevo pošlje v odločanje Okrožnemu državnemu tožilstvu v Ljubljani kot pristojnemu organu. Pri tem se sklicuje na stališče novejših upravno-sodne prakse Vrhovnega sodišča Republike Slovenije v sodbi X Ips 4/2020 z dne 27. 5. 2020, da imajo pri dostopu do informacij javnega značaja posebna določila področne (procesne) zakonodaje glede možnosti oseb za vpogled v spise sodišč in drugih pristojnih organov, v konkretnem primeru 181. člen ZDT-1, značaj specialne ureditve (*lex specialis*) v razmerju do določb ZDIJZ. To pomeni, da se glede pristojnosti za odločanje v zadevi ne uporablja ZDIJZ, pač pa 181. člen ZDT-1 kot poseben predpis, po katerem o vpogledu v spis odloča vodja pristojnega državnega tožilstva; zoper odločitev vodje pa ni pritožbe, pač pa je mogoč le upravni spor.
15. Tožena stranka je po pozivu sodišča na podlagi določil 38. člena Zakona o upravnem sporu (ZUS-1) predložila predmetne upravne spise in vložila odgovor na tožbo. V njem je zavrnila vse tožbene očitke in v celoti vztrajala pri svojih stališčih in navedbah v izpodbijani odločbi ter sodišču predlagala, naj tožbo zavrne.
16. Sodišče je skladno z določili 19. člena ZUS-1 prosilcu kot stranki z interesom na strani tožene stranke v odgovor posredovalo tožbo in odgovor na tožbo, vendar tedaj v danem roku svojega odgovora prosilec ni vložil, ampak je odgovoril šele na prvo tožnikovo pripravljalno vlogo in prvostopenjski zavrnilni odločitvi tožnika nasprotoval iz razloga, češ da ima predmetna zadeva absolutno javni značaj. Sodišču predlaga, da tožbo zavrže in da vloži zahtevo za presojo ustavnosti predpisov, na katerih temelji tožnikova zavrnilna prvostopenjska odločba. Zahteva tudi povrnitev stroškov postopka.
17. Tožnik je v nadaljnji v pripravljalni vlogi z dne 1. 9. 2020 kot nepravilno označil stališče v pripravljalni vlogi prosilca o absolutno javnem značaju obravnavane



zadeve, zaradi česar naj ne bi moglo biti nič v zvezi s to zadevo zaupne narave, niti osebni podatki udeležencev, saj po stališču tožnika za razkrivanje osebnih podatkov udeležencev v navedeni predkazenski zadevi ni nobene pravne podlage.

18. Tožena stranka na navedbe v pripravljajalnih vlogah prosilca in tožnika ni odgovorila.

O sodni presoji

K I. točki izreka:

19. Tožba je utemeljena.
20. V konkretnem primeru je predmet sodne presoje odločitev Informacijske pooblaščenke, ki je kot pritožbeni organ druge stopnje na podlagi določil ZDIJZ in ZUP delno ugodila pritožbi prosilca zoper tožnikovo prvostopenjsko odločbo, s katero je tožnik zavrnil zahtevo prosilca za seznanitev s "*celotno dokumentacijo tožilstva in sektorja kriminalistične policije Policijske uprave Ljubljana ter sodišč v zvezi z obravnavanjem ovadbe obnove poslovilnih vežic v* ... z dne 22. 6. 2016, naznanitelja ... kot informacijo javnega značaja po določilih ZDIJZ.
21. V obravnavani zadevi ni sporno, da je tožnik na prvi stopnji upravnega odločanja izdano zavrnilno odločbo utemeljil tako na podlagi določil ZKP in 181. člena ZDT-1, kakor tudi na določilih ZDIJZ. Pač pa ostaja vseskozi sporno vprašanje razmerja splošnosti in specialnosti zakonskih predpisov na področju urejanja dostopa do informacij javnega značaja v odnosu do ostalih procesnih, materialnih in organizacijskih zakonov, oziroma vprašanje, ali so v razmerju do ZDIJZ določila ZKP in 181. člena ZDT-1 specialnejša (pravilo *lex specialis*), kot vseskozi vztraja tožnik. Nasprotno toženka vztraja, da ZDIJZ in ZKP oziroma ZDT-1 niso v razmerju splošnega in posebnega predpisa (*lex specialis derogat legi generali*), ker ne urejajo iste pravice, češ da izključno ZDIJZ ureja materijo dostopa do informacij javnega značaja, med tem ko določbe ZKP oziroma 181. člen ZDT-1 urejajo dostop do vsebine osebnih in drugih podatkov, ki se nanašajo na posameznike v zvezi s pristojnostmi državnega tožilstva v okviru njegove temeljne funkcije vlaganja in zastopanja kazenskih obtožb.
22. Sporno torej ostaja vprašanje, ali je toženka za sprejeto odločitev (sploh) imela podlago izključno v določilih ZDIJZ brez upoštevanja določb ZKP oziroma 181. člena ZDT-1 ali pa bi morala odločitev v zadevi temeljiti na specialnejših določilih ZKP oziroma 181. člena ZDT-1, kot zagovarja tožnik v tožbi in v naknadni dopolnitvi tožbe ob izrecnem sklicevanju na novejša stališča Vrhovnega sodišča v primerljivi zadevi v sodbi št. X Ips 4/2020 z dne 27. 5. 2020, iz dejanskega stanja katere prav tako ne izhaja, da bi bila prosilka upravičena do pridobitve sklepa o zavrženju kazenske ovadbe ali zahteve za uvedbo preiskave z izkazanim pravnim



interesom na podlagi ZKP oziroma ZDT-1 (12. točka obrazložitve); tudi po stališču Vrhovnega sodišča je pridobivanje informacij od sodišč in drugih državnih organov lahko urejeno v različnih pravnih podlagah in z različnimi nameni in cilji. Navedeno pa lahko vodi tudi do konflikta norm, kadar si pravila oziroma omejitve glede posredovanja določenih informacij iz različnih predpisov nasprotujejo. V takem primeru je treba za razrešitev navedenega nasprotja določiti pravilno uporabo prava na podlagi splošnih pravil o uporabi pravnih predpisov, kamor sodijo npr. pravilo, da se vedno uporabi specialnejši predpis namesto splošnega (pravilo *lex specialis*) oziroma kasnejši predpis namesto prejšnjega (pravilo *lex posterior*) itd. (13. točka obrazložitve).

23. Enako kot v citirani sodbi št. X Ips 4/2020 je tudi v obravnavani zadevi (med istima tožečo in toženo stranko) nedvomno prišlo do konflikta med različnimi pravnimi normami, saj prav to pomeni bistvo spora.
24. Po presoji sodišča, predvsem pa ob upoštevanju stališč Vrhovnega sodišča v citirani sodbi X Ips 4/2020 zato ne vzdrži stališče toženke, da se navedeni pravici po obeh zakonih ne prekrivata oziroma ne urejata istega vprašanja ter da je tako upošteven zgolj ZDIJZ, s čimer toženka zavrača argumentacijo, da je ZKP specialnejši predpis, ki onemogoča uporabo določb ZDIJZ pri dostopu do informacij iz spisov kazenskega postopka, s čimer toženka po vsebini trdi nasprotno, da je prav ZDIJZ specialnejši predpis, ki se mora pri dostopu do teh informacij uporabiti namesto ZKP oziroma ZDT-1.
25. Nasprotno pa, kot sam navaja, je bil tožnik pri svojem odločanju o prošnji za posredovanje sklepa o zavrženju ovadbe soočen s pravicami, ki jih ima prosilec na podlagi ZDIJZ ter z omejitvami, ki jih glede posredovanja zaprosenih informacij vsebujeta tudi ZKP oziroma ZDT-1. Sodišče se namreč strinja s tožnikom in se pridružuje stališču Vrhovnega sodišča v citirani sodbi X Ips 4/2020 (15. točka obrazložitve), da iz povedanega izhaja, da pri pridobivanju in posredovanju navedenih informacij ne gre za situacijo, v kateri bi bilo odločanje na navedenih podlagah vsebinsko ločeno. Drži sicer, da gre pri ZDIJZ in ZKP oziroma ZDT-1 za različne pravne podlage, vendar pa navedeni predpisi urejajo isto vprašanje, torej ali je (vsaj deloma) iste informacije sodišče oziroma državno tožilstvo kot državni organ dolžno oziroma upravičeno posredovati določeni osebi, ki je zanje zaprosila, ali ne. Upravičenja in omejitve iz navedenih predpisov v zvezi s tem so sočasno veljavne, hkrati pa tudi medsebojno nasprotne in izključujoče, zato je treba za razrešitev navedenega konflikta norm na podlagi splošnih pravil uporabe prava ugotoviti, katero od njih je treba uporabiti v konkretnem primeru. V določenih primerih konflikta norm tudi na tem področju ni, ker ga razrešuje že zakonska ureditev. Tako se tudi po določbah ZDIJZ zavrne zahteva za posredovanje podatkov, glede katerih je dostop v skladu z zakonom prepovedan ali omejen tudi strankam, udeležencem ali oškodovancem v sodnem, upravnem ali z zakonom določenem nadzornem postopku (prvi odstavek 5.a člena). Kot izhaja iz gradiva



ob sprejemu navedene določbe v okviru novele ZDIJZ-C, gre pri tem za t.i. "izjemo strankinega pravila": če postopkovni zakon določa, da stranka postopka začasno nima dostopa do svojih podatkov, potem ne more imeti dostopa do njih tudi nihče zunanji, saj bi to razgradilo sam smisel postopka. Zlasti gre za prikrita preiskovalne ukrepe in podobno (glej predlog zakona EVA 2013-1711-0053 z dne 3. 10. 2013, str. 51, obrazložitev k 7. členu).

26. V zvezi s tem se je že Vrhovno sodišče v citirani sodbi št. X Ips 4/2020 (16. točka obrazložitve) izreklo, da nobene od navedenih pravnih podlag v okviru argumentov strank ni mogoče oceniti kot neustavne. Tako je povsem v skladu z Ustavo tudi ureditev ZKP ter drugih procesnih oziroma področnih zakonov (ZPP, ZDT-1 itd.), ki dovoljuje dostop do določenih informacij, s katerimi razpolaga sodišče ali drug organ, le v primeru, ko oseba izkaže v zakonu utemeljen pravni interes, oziroma, ki iz utemeljenih razlogov izključuje dostop do določenih informacij v primerih, ki jih določa zakon (drugi odstavek 39. člena Ustave). S tem se, kot pravilno poudarja tožnik, varujejo tudi druge človekove pravice in svoboščine ter ustavno utemeljeni javni interesi. Ustava torej ne omejuje uporabe katerega koli od navedenih zakonov v tem upravnem sporu. V obravnavani zadevi pa noben od navedenih zakonov ne vsebuje pravila, kako in kdaj uporabiti drug zakon. Ob sprejetju oziroma naknadnih spremembah tudi noben (kasnejši) zakon v svojih prehodnih in končnih določbah ni posegel v katerega od prej sprejetih zakonov. Tudi iz argumentov strank ni mogoče razpoznati namena zakonodajalca, da bi ta želel prej veljavne pravne norme glede dostopa do informacij s kasnejšim predpisom spremeniti oziroma razveljaviti. Pravilo *lex posterior* torej ni uporabljivo. Zato je treba za ugotovitev pravilne uporabe prava razrešiti predvsem vprašanje, kateri specialnejši predpis je treba uporabiti v konkretnem primeru namesto splošnejšega (pravilo *lex specialis*). Tožnik v zvezi s tem pravilno opozarja, da iz 181. člena ZDT-1 izhaja, da je ta zakon uredil pravico različnih oseb do seznanitve s podatki, s katerimi razpolaga državno tožilstvo v zvezi z njegovimi pristojnostmi. V prvem odstavku 181. člena ZDT-1 je tako določeno, da "/.../dostop do vsebine osebnih in drugih podatkov iz vpisnikov, imenikov in evidenc, ki se nanašajo na njih, pridobijo posamezniki, na katere se nanašajo, ali druge osebe, ki so v njih navedene v zvezi s pristojnostmi iz 19. člena tega zakona, šele po zastaranju kazenskega pregona ali po pravnomočnosti sodbe. Pred potekom rokov iz prejšnjega odstavka lahko dostopajo do vsebine osebnih ali drugih podatkov samo v okviru sodnega postopka ali na podlagi odločbe sodišča. Pravico do vpogleda v vsebine osebnih ali drugih podatkov iz vpisnikov, imenikov, evidenc in spisov državnega tožilstva ima še pred njihovim arhiviranjem tudi vsaka pravna ali fizična oseba, ki za to izkaže pravni interes, če to ne posega v določbe prejšnjega stavka ter ne škoduje interesom postopka tajnosti postopka ali zasebnosti oseb. Vpogled dovoli vodja tožilstva." Določbe navedenih procesnih oziroma organizacijskih zakonov so torej omejene na specifične dokumente oziroma informacije, ki se vodijo v zvezi z določenimi postopki in pristojnostmi. Ti zakoni urejajo posebna pravila za dostopanje do navedenih informacij ter



vsebujejo v zvezi s tem tudi tem postopkom in pravicam oseb, ki se v njih nahajajo, posebej prilagojene omejitve (enako stališče je izrazilo že Vrhovno sodišče v sodbi X Ips 4/2020).

27. Sodišče se po povedanem pridružuje stališču tožnika, da tožena stranka nima prav s tem, ko po vsebini uveljavlja, da je ZDIJZ tisti predpis, ki ga je treba uporabiti, ker je na področju dostopa do informacij javnega značaja specialnejši zakon v razmerju do vseh ostalih zakonov. Vsi navedeni zakoni urejajo dostop do istih informacij oziroma dokumentov na podlagi individualne prošnje (zahteve, vloge) določene osebe. "Informacija javnega značaja" je pravni in ne dejanski pojem, ki ga ureja ZDIJZ v prvem odstavku 4. člena, po katerem je to informacija, ki izvira iz delovnega področja organa, nahaja pa se v obliki dokumenta, zadeve, dosjeja, registra, evidence ali drugega dokumentarnega gradiva, ki ga je izdelal organ sam, v sodelovanju z drugim organom ali pridobil od drugih oseb, zato je šele ob pravilni uporabi tega zakona mogoče ugotoviti, ali gre za tako informacijo ali ne. ZDIJZ pa 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. Zato ne drži trditev toženke, da določbe ZKP oziroma ZDT-1 ne urejajo dostopa do informacij javnega značaja, o čemer se je enako izreklo že tudi Vrhovno sodišče v citirani sodbi X Ips 4/2020 (19. točka obrazložitve). Ob tem je posebej poudarilo, da prav določba 128. člena ZKP določa tako omejitve kot tudi način uresničevanja navedene ustavne pravice ob upoštevanju specifičnega področja kazenskega postopka; navedena določba je torej v funkciji uresničevanja več različnih ustavnih pravic (22. člena, 39. člena Ustave itd.), kar enako velja tudi za druge procesne in organizacijske predpise (ZDT-1, ZPP itd.), s tem stališčem pa Vrhovno sodišče vzpostavlja nadaljnji razvoj sodne prakse, skladen s citiranimi stališči Ustavnega sodišča v odločbi št. U-I-16/10, Up-103/10 in Vrhovnega sodišča v sklepu Cpg 1/2011, ter s sprejeto odločitvijo v citirani sodbi X Ips 4/2020 navedena stališča zaradi razvoja sodne prakse in na podlagi predstavljenih pravnih argumentov še nadgrajuje in dopolnjuje (20. točka obrazložitve). Po ugotovitvi Vrhovnega sodišča, ki mu sodišče v konkretnem primeru v celoti sledi, s posebnimi določbami procesnih in organizacijskih zakonov, ki urejajo dostop do informacij, tudi ni neutemeljeno poseženo v transparentnost delovanja sodišč ter drugih državnih organov, temveč gre za način uresničevanja le-tega, ki upošteva specifičnost določenega področja ter pravice, svoboščine in interese drugih, ki jih je treba na tem področju posebej varovati. Za transparentnost delovanja sodišč in drugih državnih organov, tudi na področju kazenskega pregona, so z zakoni vzpostavljena temeljna pravila o tem, da so javne tako sodne obravnave kot tudi razglasitve sodb, na podlagi česar je javnost vselej seznanjena z vsebino odločitev sodišč. Prav tako pa so sodne odločbe tudi sicer javno objavljene na spletnih straneh sodišč (21. točka obrazložitve).

28. Glede na navedeno je odgovor na sporno pravno vprašanje v bistvenem v tem, da

■
—
■

imajo pri dostopu do informacij posebna določila področne (procesne) zakonodaje glede možnosti oseb za vpogled v spise sodišč in drugih pristojnih organov značaj specialne ureditve (*lex specialis*) glede na določbe ZDIJZ. To se nanaša tudi na kazenski pregon in informacije, ki se nahajajo v tožilskih oziroma sodnih spisih v (pred)kazenskih zadevah. ZDIJZ se lahko kot splošnejši predpis uporablja le v tistih primerih in v zvezi z dostopom do tistih informacij, do katerih dostop ni urejen s specialnimi zakoni. Na podlagi zmotne presoje za odločitev ključnega pravnega vprašanja je torej tožena stranka svojo odločitev oprla na zmotno razlago materialnega prava. Za odločitev v zadevi bi namreč moralo biti uporabljeno določilo 181. člena ZDT-1 kot specialni predpis v povezavi s 127. členom ZKP, ki urejata pridobitev informacij v zvezi s kazenskimi postopki, na kar utemeljeno opozarja tožnik v tožbi z naknadno dopolnitvijo. Vendar pa navedeno materialnopravno stališče vpliva tudi na pristojnost za odločanje in pravna sredstva v zvezi s pridobivanjem navedenih informacij, ki so predvidena v specialnih ureditvah, konkretno v 181. členu ZDT-1, ki jo je prav z namenom ureditve dotedanje pravne praznine uredil zakonodajalec z novelo ZDT-C. Tako glede na navedeno tudi kar zadeva pristojnosti za odločanje v zadevi ni mogoče uporabiti splošnejšega ZDIJZ, pač pa prvi odstavek 181. člena ZDT-1, po katerem odloča o vpogledu vodja pristojnega državnega tožilstva, zoper odločitev katerega ni rednega pravnega sredstva, možna pa je tožba v upravnem sporu, saj gre pri tem za odločitev, ki pomeni upravni akt v smislu 2. člena ZUS-1.

29. Sodišče zato zadeve ne more vrniti v ponovno odločanje toženi stranki, saj ni o tem pristojna odločati na podlagi zakona, prav tako kakor tudi ne tožnik (1. odstavek 181. člena ZDT-1). Sodišče je glede na navedeno tožbi ugodilo in izpodbijano odločbo tožene stranke odpravilo na podlagi 4. točke 1. odstavka 64. člena, ker v zadevi ni bil pravilno uporabljen materialni predpis, pa ni pogojev za zavrnitev tožbe na podlagi drugega odstavka 63. člena ZUS-1. V zadevi je skladno z določilom prvega odstavka 59. člena ZUS-1 sodišče odločilo brez oprave glavne obravnave, ker dejansko stanje, ki je bilo podlaga za izdajo izpodbijanega upravnega akta med tožnikom in toženko ni sporno. Ob upoštevanju druge povedi tretjega odstavka 64. člena ZUS-1, po katerem se lahko v upravnem sporu glede na vsebino zadeve odpravi tudi druge akte, izdane v postopku izdaje izpodbijanega upravnega akta, je sodišče odpravilo tudi prvostopenjsko odločbo, saj jo je izdal organ, ki upošteva 181. člen ZDT-1 ni imel pristojnosti za odločanje v obravnavani sporni zadevi, ki se jo zato v nadaljnje odločanje pošlje pristojnemu organu, to je Okrožnemu državnemu tožilstvu v Ljubljani (prvi odstavek 181. člena ZDT-1).

K II. točki izreka:

30. Tožeča stranka je zahtevala tudi povrnitev stroškov postopka.
31. Ker je sodišče tožbi ugodilo in ker v zadevi ni bilo odločeno na glavni obravnavi, tožeče stranke pa tudi ni zastopal pooblaščenec, ki bi bil odvetnik, se ji po prvem



odstavku 3. člena Pravilnika o povrnitvi stroškov tožniku v upravnem sporu (v nadaljevanju: Pravilnik) v povezavi s tretjim odstavkom 25. člena ZUS-1 priznajo stroški v višini 15,00 EUR. Zato je tožeča stranka upravičena do povračila stroškov postopka v navedenem pavšalnem znesku po Pravilniku. Stroške je tožena stranka dolžna tožeči stranki povrniti v roku 15 dni od vročitve te sodbe. Ker tožeča stranka ni zahtevala posebej tudi vrnitev zamudnih obresti v primeru zamude, jih sodišče ni moglo priznati, saj je v tem pogledu vezano na tožbeni zahtevek.

32. Sodišče praviloma po uradni dolžnosti vrača tudi plačano sodno takso tožnikom, ki so uspeli s tožbo v upravnem sporu na podlagi določila Opombe 6.1./c. taksne tarife Zakona o sodnih taksah (ZST-1). Vendar tožeča stranka v konkretnem primeru ni bila zavezanka za plačilo sodne takse, ker je po svojem statusu državni organ in kot taka oproščena plačila sodnih taks po samem zakonu.

K točki III. izreka:

33. Zahtevek za povrnitev stroškov postopka prosilca oziroma v tem upravnem sporu stranke z interesom je sodišče zavrnilo, saj smiselno namreč predlaga, da sodišče tožbo zavrne, iz česar sledi, da nastopa na strani tožene stranke, torej na strani, ki v upravnem sporu ni uspela. To po prvem odstavku 154. člena Zakona o pravdnem postopku (ZPP) v zvezi s prvim odstavkom 22. člena ZUS-1 hkrati tudi pomeni, da mu povračilo stroškov ne pripada.

PRAVNI POUK:

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

Ljubljana, 31. maj 2023



Višja sodnica svétnica:

mag. Darinka Dekleva Marguč, l.r.

Ta prepis je soglasen z izvirkom
Podpis pristojne sodne osebe: