

ODLOČBA JE PRAVNOMOČNA

UPRavno sodišče RS, LJUBLJANA

I U 490/2020-28



15. 9. 20 21

Podpis pristojne
sodne osebe:

UPRavno sodišče
REPUBLIKE SLOVENIJE

SODBA

V IMENU LJUDSTVA

Upravno sodišče Republike Slovenije je v senatu, ki so ga sestavljali višji sodniki svétniki mag. Darinka Dekleva Marguč kot predsednica ter dr. Damjan Gantar in dr. Boštjan Zalar kot člana,

ob sodelovanju pravosodne svétnice Tine Tratnik kot zapisnikarice,

v upravnem sporu tožeče stranke: **UNIVERZITETNA PSIHIATRIČNA KLINIKA LJUBLJANA**, Chengdujska cesta 45, Ljubljana, zoper toženo stranko: **REPUBLIKA SLOVENIJA**, ki jo zastopa Informacijski pooblaščenec, Dunajska 22, Ljubljana,

zaradi **dostopa do informacij javnega značaja**,

o **tožbi** zoper odločbo Komisije za preprečevanje korupcije št. 0900-45/2019-12 21005 z dne 31. 1. 2020,

dne **15. septembra 2021**

RAZSODILO:

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

OBRAZLOŽITEV

1. Prvostopenjski organ, to je Komisija za preprečevanje korupcije, je v postopku odločal o zahtevi prosilca za dostop do podatkov, povezanih z docentom dr. _____ in dr. _____ v zvezi s postopkom, ki se je pred njim vodil zaradi suma nepravilnosti v javnem zdravstvu. Pri tem je v I. točki izreka zahtevi prosilca delno ugodil in omogočil delni dostop do dokumentov, navedenih na straneh od 1 do 9 odločbe. Pri vsakem dokumentu posebej je tudi določil, kateri podatki se prekrijejo. Glede dveh dokumentov je prosilčevo zahtevo zavrnil (točka II izreka), zahtevi za posredovanje dokumentov navedenih v točki III izreka pa v celoti ugodil. Odločil je še, da posebni stroški postopka niso nastali (točka IV izreka). Posamezne pisne napake v izreku te odločbe je nato odpravil s popravnim sklepom z dne 26. 2. 2020.
2. O teku postopka in pravici do vstopa v postopek je obvestil Univerzitetno psihiatrično kliniko Ljubljana, v nadaljevanju tožnico, saj se je v zadevi, o kateri je odločal glede na postavljeni zahtevek, nahajala njena obsežna dokumentacija. Zahteva za dostop do informacij bi namreč lahko pomenila poseg v njen pravni interes. Tožnica je vstopila v postopek z navedbo, da s tem varuje svoje pravne koristi, ki so vezane na podatke o njenem notranjem delovanju. Kljub pozivu organa prve stopnje, naj konkretizira izjemo po 11. točki prvega odstavka 6. člena Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (v nadaljevanju ZDIJZ), to je konkretno opredeli dokumente, sestavljene v zvezi z notranjim delovanjem in konkretno izkaže škodo, ki bi ji z razkritjem lahko nastala, tega v danem roku ni storila. Organ prve stopnje je zato dokumentacijo presojal z vidika ostalih izjem po 6. členu ZDIJZ in določb Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (v nadaljevanju ZIntPK). Pri tem je ugotovil, da podatkov o prijavitelju korupcije v skladu s 23. členom ZIntPK ni dovoljeno razkriti, saj ne gre za informacijo javnega značaja. Glede ostalih podatkov pa v I. točki izreka odločil, da je ob upoštevanju 6. točke prvega odstavka 6. člena v zvezi s 7. členom ZDIJZ mogoč delni dostop. Določil je, da se osebni podatki, ki uživajo varstvo po Splošni uredbi o varstvu osebnih podatkov oziroma predpisih o varstvu osebnih podatkov prekrijejo, medtem ko določeni podatki, povezani z delovnim razmerjem oziroma opravljanjem javne funkcije posameznikov tega varstva ne uživajo (prva alineja tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ). Ugotovil je tudi, da podatki pravnih oseb ne predstavljajo osebnih podatkov, saj se ne nanašajo na posameznike, samostojni podjetnik pa varstvo po predpisih o varstvu osebnih podatkov uživa samo, kadar nastopa kot fizična oseba v smislu posameznika.
3. Zavrnilni del odločbe zajema dva dokumenta, ki vsebujeta podatke o prijavitelju in

okolščine, ki se nanj nanašajo. Po presoji organa prve stopnje dostop do zahtevanih dokumentov ni mogoč niti z uporabo instituta delnega dostopa po določbi 7. člena ZDIJZ, zato je dostop zavrnil v celoti. Izrek v III. točki pa zajema dokumente, glede katerih je dostop v celoti mogoč.

4. Organ druge stopnje, to je Informacijski pooblaščenec, je pritožbi tožnice delno ugodil ter odločbo organa prve stopnje delno odpravil tako, da je odločil, da se v izrecno navedenih dokumentih prekrije še elektronske naslove fizičnih oseb (prva alineja 1. točke izreka), na dokumentu št. 06210-836/2012-5 pa podatke, kot so določeni v drugi alineji 1. točke izreka. V preostalem je pritožbo tožnice zavrnil (2. točka izreka) in odločil, da posebni stroški niso nastali (3. točka izreka).
5. Ugotovil je, da iz vložene pritožbe tožnice ni razvidno, obstoj katere izjeme po ZDIJZ uveljavlja, iz samih navedb pa je razumeti, da ne loči med postopki, ki jih vodi organ po ZIntPK ter postopkom dostopa do informacij javnega značaja. Presodil je, da pritožbeni ugovori, ki se nanašajo na postopke po ZIntPK, za konkretni postopek niso pomembni, dolžnostno ravnanje glede izročitve dokumentov pa ne zavezuje tožnice, ampak organ, ki z dokumenti, v zvezi s katerimi je bila podana zahteva za dostop, razpolaga.
6. Presodil je, da tožnici v postopku pred organom prve stopnje ni bila kršena pravica do sodelovanja v postopku, do izjave in predložitve dokazov. Ob tem je ugotovil, da je tožnica udeležbo sicer priglasila, vendar pa ni izpolnila svoje dokazne dolžnosti glede zatrjevane izjeme po 11. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, na katero se je sklicevala. Dokazov ni navedla niti v pritožbi.
7. Ugotovil je tudi, da s strani prosilca ne gre za zlorabo instituta dostopa do informacij javnega značaja, saj presoja o tem, ali določen dokument predstavlja prosto dostopno informacijo javnega značaja, ni v povezavi s statusom prosilca oziroma njegovim morebitnim razmerjem do organa ali stranskega udeleženca. Glede na vsebino in način zapisa zahteve je presodil, da je prosilec usmerjen v točno določeno informacijo, ki je javnega značaja in je prosto dostopna, ostale navedbe v zvezi s tem pa na postopek po ZDIJZ ne vplivajo. Poleg tega pa tožnica zatrjevane zlorabe niti ni konkretizirala.
8. V nadaljevanju je organ druge stopnje še ugotovil, da je organ prve stopnje dokumente, ki so predmet zahteve, natančno označil in ocenil, da zahtevana dokumentacija sodi v delovno področje organa, saj z njo razpolaga v okviru opravljanja nalog in pristojnosti po ZIntPK. Poleg tega so bili dokumenti del postopkov, ki so z vidika ZIntPK že zaključeni, zato tudi niso podane okoliščine, zaradi katerih se ZDIJZ ne bi mogel uporabiti. Pavšalne navedbe tožnice, da je organ prve stopnje nekritično označil dokumente, nastale v zvezi z javno službo, pa po oceni organa druge stopnje ne vzdržijo resne presoje.

9. V nadaljevanju izpodbijane odločbe je drugostopenjski organ pritrdil presoji organa prve stopnje, da je treba dostop v določenem delu zavrniti zaradi izjeme varstva osebnih podatkov in varstva prijavitelja, v preostalem pa dostop dovoliti. Pri tem je ugotovil, da je pravilna tudi njegova ocena, da med varovane osebne podatke ne sodijo podatki povezani z delovnim razmerjem oziroma opravljanjem javne funkcije posameznikov, ki so prosto dostopne informacije javnega značaja skladno s prvo alinejo tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ, kar velja tudi za dokumente povezane z javnim naročanjem ter sklepanjem pogodb za dobavo blaga.
10. Ugotovil pa je, da je organ prve stopnje nepravilno odločil v delu, ki se nanaša na osebne podatke, ki niso povezani z delovnim razmerjem javnih uslužbencev. Ti podatki namreč sodijo med varovane osebne podatke. Zato je odločil, da je potrebno prekrito tudi elektronske naslove javnih uslužbencev. Organ prve stopnje je sicer dostop v tem delu dovolil, a obenem ni pojasnil pravne podlage za tovrstno obdelavo. Zato odločba organa prve stopnje v tem delu ni obrazložena. Drugostopenjski organ je zavzel stališče, da so elektronski naslovi javnih uslužbencev skladno s sodno prakso ter prakso organa druge stopnje varovani osebni podatki, ki so predmet varstva tako po 37. členu kot tudi 38. členu Ustave RS in na tej podlagi sprejetim Zakonom o elektronskih komunikacijah. Ker drugih kršitev oziroma izjem po ZDIJZ ni ugotovil niti po uradni dolžnosti, je pritožbo tožnice v preostalem delu zavrnil.
11. Tožnica je sprva vložila tožbo zoper obe odločbi, se pravi tako organa prve kot druge stopnje iz vseh razlogov po 27. členu Zakona o upravnem sporu (v nadaljevanju ZUS-1). Po pozivu sodišča je nato tožbeni predlog modificirala tako, da izpodbija zgolj še odločbo organa prve stopnje, saj drugostopenjska odločba v zavrnilnem delu ni meritorna odločitev. Sodišču predlaga, da odločbo odpravi, oziroma podredno, da odločbo odpravi in zadevo vrne organu prve stopnje v ponovno odločanje. Meni, da je izpodbijana odločba nična, ker krši določbe Ustave RS.
12. Toženi stranki očita, da se ni opredelila do pomembnega dela pritožbenih navedb. Pri tem naj bi skopo in arogantno navedla, da tožnica ne loči med postopkom po ZIntPK ter ZDIJZ, in naj bi na tej podlagi kot nepomembne zavrnila vse tiste ugovore, ki naj bi se po njenem mnenju nanašali na postopke po ZIntPK. Organ druge stopnje naj bi povsem spregledal, da je postopek, ki ga je vodil organ prve stopnje po določilih ZIntPK, neločljivo povezan s postopkom po ZDIJZ, kar vključuje tudi pravico do sodelovanja v postopku. Ker naj tožnica ne bi imela možnosti sodelovanja v postopku po ZIntPK, naj bi to vplivalo tudi na postopek po ZDIJZ. Navaja, da je šele s prejemom odločbe organa prve stopnje z dne 31. 1. 2020 izvedela, da poteka postopek oziroma preiskava, ki je z njo povezana. Do tega trenutka naj ne bi bila seznanjena, kdo je subjekt preiskave, kaj je predmet

preiskave niti za kakšen postopek gre. Zato naj tudi ne bi mogla vedeti, kako bi postopek po ZDIJZ lahko vplival na njene pravne interese. S tem naj bi ji bila kršena pravica do informiranega in učinkovitega sodelovanja v postopku oziroma v preiskavi, ki jo je vodil organ prve stopnje, kršena naj bi ji bila pravica do izjave in pravica do predložitve dokazov v svojo korist.

13. V nadaljevanju je tožnica obširneje pojasnila potek postopka pred organom prve stopnje in pri tem navedla, da je po prejeti „zahtevi za pojasnilo“ dne 21. 2. 2019, prvostopenjskemu organu posredovala celotno zahtevano dokumentacijo skupaj z natančnimi pojasnili. Z izjavo z dne 24. 12. 2019 je vstopila v postopek ter bila pozvana, da v nadaljnjem roku treh dni opredeli dokumente, sestavljene v zvezi z notranjim delovanjem ter konkretno izkaže škodo, ki bi ji zaradi razkritja teh dokumentov, lahko nastala. Organ prve stopnje naj bi nato izdal odločbo, s katero naj bi tožnici naložil, da prosilcu omogoči delni dostop do dokumentov in katere dokumente mu mora posredovati. Izpostavlja kratko dolžino roka, zato meni, da je organ prve stopnje usmerjeno deloval k inkriminaciji tožnice. Meni, da je odločba nezakonita, ker ji organ prve stopnje ni pojasnil ne poteka ne rezultata postopka po ZIntPK. Zato od nje ne bi smel zahtevati, da škodo, ki bi ji z razkritjem dokumentov nastala, konkretno izkaže. Takšno trditveno in dokazno breme naj bi ji zato ne bi bilo mogoče naložiti.
14. V nadaljevanju se tožnica opredeljuje do pomena pravne koristi in pravnega interesa in pri tem ugotavlja, da se obstoj pravnega interesa presoja po materialnem predpisu. Zato meni, da bi organ prve stopnje moral pojasniti, kako bi tožnica svoj pravni interes lahko uveljavila glede na to, da je zahtevano dokumentacijo pred tem že posredovala. Meni, da je prvostopenjski organ v izpodbijani odločbi prestopil meje objektivne identitete zahtevka in s tem kršil načelo pravne varnosti po 2. členu Ustave RS, saj naj bi razširil zahtevek za posredovanje dokumentacije. Pri tem navaja, da se s sklepom o uvedbi postopka začrta meje preiskave, če se med postopkom izkaže, da je treba tega razširiti tudi na drugo dejanje ali osebo, je potrebno o tem odločiti s sklepom. Zgolj pavšalen poziv k izjavi o vstopu v postopek ter utemeljitvi pravnega interesa, ne da bi tožnici bilo pojasnjeno, kaj je vsebina prijave, naj bi predstavljal prekoračitev pooblastil in poseg v pristojnost drugih organov. Opozarja, da organ prve stopnje ni ravnal v skladu s pristojnostmi po ZIntPK in je nezakonito širil obseg preiskave. Nedopustno naj bi bilo zato pridobivanje podatkov v zvezi s preiskavo o transparentnosti delovanja tožnice na področju integritete pod pretvezo pridobivanja informacij javnega značaja.
15. Organu druge stopnje očita, da se v izpodbijani odločbi ni opredelil do njenih ugovorov in jih je neobrazloženo zavrnil kot nepomembne. Slednje pa je po

stališču tožnice odločilno. Od nje naj ne bi bilo mogoče zahtevati, da konkretno izkaže škodo, ki bi ji lahko nastala zaradi razkritja podatkov iz dokumentacije povezanih s postopkom pred organom prve stopnje, če o teku in vsebini tega postopka ni bila pravočasno in pravilno obveščena.

16. Toženi stranki nadalje očita, da se ni opredelila do kršitve prepovedi retroaktivnosti. Meni, da organ prve stopnje ni upravičen do zahteve za posredovanje dokumentacije nastale pred 3. 9. 2011, to je pred sprejetjem ZIntPK. V nadaljevanju meni, da je III. točka izreka prvostopne odločbe, ki jo je drugostopna odločba potrdila, neizvršljiva, saj s temi dokumenti ne razpolaga, niti glede na označenost dokumentov ne ve, na katere dokumente se odločba nanaša. Izpostavlja, da organ druge stopnje tudi na te ugovore ni odgovoril, ko je odločal o njeni pritožbi.
17. V nadaljevanju se sklicuje še na načelo smotrnosti in ekonomičnosti in ne razume, zakaj bi morala prosilcu posredovati izpis iz drugih uradnih evidenc s prekritjem določenih podatkov. V zvezi z navedbo organa druge stopnje, da naj bi oseba, ki so ji bile kršene določene pravice, imela na voljo ustrezna pravna sredstva izven postopka po ZDIJZ, meni, da je ob tem spregledala ozadje obravnavane zadeve in sicer kazenski postopek zoper prosilca na škodo enega od zaposlenih pri tožnici. Bistveno naj bi bilo, da se razkritja podatkov ne dopusti. Pri tem se obširneje spušča v presojo pravice do življenja in osebnega dostojanstva in varnosti po 17. členu v zvezi s 34. členom Ustave RS ter pozitivnimi in negativnimi obveznostmi države pri varstvu te človekove pravice ter s tem povezane odškodninske odgovornosti države po 26. členu Ustave RS na eni strani, z zahtevo za dostop do informacij javnega značaja v konkretnem primeru na drugi strani. Meni, da država preko organa prve in druge stopnje nedopustno posega v varovane pravice in svoboščine najmanj enega od zaposlenih pri tožnici. Zaradi resnosti groženj, bi to pri odločanju o zahtevi prosilca morala upoštevati oba organa. Prav tako bi nanje lahko v postopku pred organom prve stopnje opozorila sama, če bi bila s preiskavo ustrezno seznanjena. Meni, da gre v konkretnem primeru tako za zlorabo instituta dostopa do informacij javnega značaja kot tudi nerazumevanje temeljnih načel publicitete in transparentnosti. Prvostopenjski in drugostopenjski organ sta povsem nekritično označila dokumente iz izreka kot dokumente, nastale v povezavi z javno službo, kar pa dejanskemu stanju ne ustreza. Neomejenega dostopa do dokumentov, ki so povezani z javnimi službami, ne določa noben zakon. Sklicuje se na sodbo VSRS X Ips 70/2016. Navaja še, da organa nista opravila vsebinske presoje, ali za dostop do posameznega dokumenta obstaja izjema po 6. členu ZDIJZ.
18. V odgovoru na tožbo organ druge stopnje vztraja pri odločitvi in izpostavlja, da so tožbeni ugovori usmerjeni v postopek po ZIntPK, ki s predmetnim postopkom ni povezan. Sklicujoč se na 4. člen ZDIJZ ugotavlja, da med informacije javnega

značaja lahko sodijo tudi dokumenti, ki jih je zavezanec pridobil od drugih oseb, tako kot v konkretnem primeru. Meni, da je prvostopenjski organ povsem pravilno pozval tožnico glede vstopa v postopek in da se opredeli do obstoja izjem po ZDIJZ. Poudarja, da so za odločitev v tej zadevi relevantni zgolj dokumenti in ne potek postopka po ZIntPK. Ne strinja se s stališčem tožnice, da bi za oceno morebitne škode morala biti seznanjena s potekom in rezultatom postopka po ZIntPK. Obširne tožbene navedbe glede pravne varnosti, prepovedi retroaktivnosti, formalne legalitete, načela smotrnosti, ekonomičnosti in pravice do nevznemirjanja so povezane s postopkom pred organom prve stopnje, ki je potekal po določilih ZIntPK in se do njih iz tega razloga ni dolžna opredeljevati. Pojasnjuje, da je bila tožnica pozvana, da se v skladu z določili ZDIJZ izreče v zvezi s svojimi dokumenti in ne v zvezi z dokumentacijo organa prve stopnje. V nadaljevanju še pojasnjuje, da je institut zlorabe pravice namenjen ureditvi razmerja med prosilcem in zavezancem in ne med prosilcem in tožnico. Informacija, ki postane prosto dostopna, je prosto dostopna za vse in velja *erga omnes*. Organ izjemoma lahko zavrne zahtevo prosilca, če meni, da prosilec svojo pravico zlorablja, v kolikor oceni, da je prekoračil pravne meje pravice dostopa do informacij javnega značaja in bi ravnal v nasprotju s socialno funkcijo te pravice ter s tem vplival na izvrševanje javnopravnih nalog organa v škodo javnemu interesu. Težave tožnice s prosilcem so lahko predmet obravnave drugih postopkov.

19. Sodišče je v postopek pritegnilo tudi stranki z interesom, KPK in na tožbo ni odgovoril.
20. Organ prve stopnje v odgovoru na tožbo primarno ugotavlja, da se tožbene navedbe v celoti nanašajo na postopek, ki je potekal pri njej po ZIntPK, in iz previdnosti pojasnjuje potek tega postopka. Navaja, da se je postopek pričel na podlagi prejete prijave zaradi suma obstoja nasprotja interesov pri zaposlenih pri tožnici. Ta postopek se je zaključil 15. 5. 2019 s sklepom o ustavitvi, ker kršitev ni zaznal. Če bi kršitve zaznal, bi tožnico o začetni preiskavi tudi obvestil. Šele v tem primeru bi tožnica dobila možnost sodelovanja v postopku v skladu s 13. členom ZIntPK.

K točki I izreka:

21. Tožba ni utemeljena.
22. Po presoji sodišča je izpodbijana odločba pravilna in zakonita. Zato se sklicuje na njene razloge (drugi odstavek 71. člena ZUS-1), v zvezi s tožbenimi navedbami, na katere je vezano glede preizkusa dejanskega stanja (prvi odstavek 20. člena ZUS-1), pa dodaja:

23. Na podlagi prvega odstavka 1. člena ZDIJZ so zavezanci za dostop do informacij javnega značaja državni organi, organi lokalnih skupnosti, javne agencije, javni skladi in druge osebe javnega prava, nosilci javnih pooblastil in izvajalci javnih služb. Informacija javnega značaja pa je v skladu s prvim odstavkom 4. člena ZDIJZ tudi informacija, ki izvira iz delovnega področja organa, nahaja pa se v obliki dokumenta, ki ga je organ pridobil od drugih oseb. Glede na navedeno je po presoji sodišča tožena stranka pravilno presodila, da gre v primere prosilčeve zahteve za dokumente, ki ustrezajo definiciji informacije javnega značaja, saj je predmet le-te dokumentacija tožnice, ki jo je v okviru postopkov po ZIntPK, obravnaval organ prve stopnje, ter dokumenti, ki že obstajajo in jih je organ prve stopnje pripravil oziroma pridobil v okviru svojega delovnega področja. Zato je v nadaljevanju tudi pravilno ugotavljala, ali je, in iz katerih razlogov je potrebno dostop do teh informacij omejiti.
24. Tožnica primarno sodišču predlaga, da odločbo izreče za nično zaradi kršitve ustavnih določb. Kot izhaja iz drugega odstavka 37. člena ZUS-1, pazi sodišče na ničnost po uradni dolžnosti ves čas postopka. Ničnostne razloge, kjer gre za primere najhujših nepravilnosti oziroma nezakonnosti, ki jih z nobenim pravnim sredstvom ni mogoče popraviti, taksativno našteva Zakon o splošnem upravnem postopku (v nadaljevanju ZUP) v 279. členu. Tako sodišče izreče upravni akt za ničen, (1) če je bila odločba izdana v upravnem postopku v zadevi iz sodne pristojnosti ali v zadevi, v kateri sploh ni mogoče odločati v upravnem postopku; (2) če bi odločba z izvršitvijo lahko povzročila kakšno dejanje, ki je kaznivo po kazenskem zakonu; (3) če odločbe sploh ni mogoče izvršiti; (4) če je odločbo organ izdal brez zahteve stranke (in bi bila zahteva potrebna), pa stranka v to pozneje izrecno ali molče ni privolila; (5) če je bila odločba izdana kot posledica prisiljenja, izsiljevanja, posebnega primera izsiljevanja, pritiska ali drugega nedovoljenega dejanja ali (6) če je v odločbi taka nepravilnost, ki je po kakšni posebni zakonski določbi razlog za ničnost. Ker je tožnica le pavšalno navedla, naj se izpodbijana odločba izreče za nično zaradi kršitve ustavnih določb, ki jih ni konkretizirala, niti morebitne kršitve ustavnih določb same po sebi še ne vodijo v ničnost upravnega akta, razlogov za ničnost pa ni ugotovilo niti sodišče po uradni dolžnosti, tožbeni ugovor v tem delu ni utemeljen. Ničnostni razlogi so z zakonom natančno določeni, omejeni in jih ni mogoče širiti.
25. Sodišče v nadaljevanju pojasnjuje, da je pravica dostopa do informacij javnega značaja temeljna človekova pravica, ki jo Ustava RS zagotavlja v drugem odstavku 39. člena ZDIJZ, te pa se uresničujejo neposredno na podlagi ustave (prvi odstavek 15. člena Ustave RS). Zakonu je dopuščeno, da uredi le način uresničevanja temeljnih pravic, če to določa ustava ali je nujno zaradi same narave posamezne pravice (drugi odstavek 15. člena Ustave RS). Človekove pravice in temeljne svoboščine so omejene samo s pravicami drugih in v primerih, ki jih določa Ustava (tretji odstavek 15. člena Ustave RS). V skladu z Ustavo RS je ZDIJZ v 5. členu

uzakonil t.i. načelo prostega dostopa do informacij javnega značaja, kar pomeni, da za informacijo lahko zaprosi vsakdo, pri tem pa mu ni potrebno izkazati pravnega interesa. Sodišče v zvezi s tožbenim ugovorom, da gre v konkretnem primeru za zlorabo postopka s strani prosilca, ki je zaradi svojih ravnanj osumljen storitve kaznivega dejanja zoper zaposlenega pri organu prve stopnje, njegova zahteva za dostop do informacij javnega značaja pa se v tej zadevi prepleta s pravico do življenja ter do osebnega dostojanstva in varnosti, pojasnjuje, da je dostop do informacij javnega značaja pravica, ki sicer nima absolutnega značaja in je lahko omejena s pravicami drugih. Te omejitve določa ZDIJZ v 6. členu ter petem odstavku 5. člena in 5a. členu, oziroma drug zakon. Medtem ko 5a. in 6. člen ZDIJZ dostop do informacije omejujeta zaradi narave same informacije, pa je razlog za zavrnitev dostopa po petem odstavku 5. člena ZDIJZ na strani prosilca. Gre za primere, ko prosilec s svojo zahtevo očitno zlorablja pravico dostopa oziroma je njegova zahteva šikanoznega značaja. Sodišče pri tem ugotavlja, da je zahteva prosilca z dne 20. 11. 2019 usmerjena v pridobitev informacije, prosilec pa s svojim ravnanjem v razmerju do organa svoje pravice ni zlorabil. Glede na navedeno organ prve stopnje ni imel razloga, da bi njegovo zahtevo zavrnil po tem zakonskem določilu. Z uporabo instituta zlorabe pravice se prosilcu lahko le izjemoma zavrne dostop, pri čemer so se v sodni praksi izoblikovali elementi, ki lahko kažejo na zlorabo. Tak primer je lahko pogostost vlaganja zahtev, obsežnost zahtev, nesorazmerna obremenitev organa, prosilec ne sledi lastnim upravičenim interesom, nagajivost, šikaniranje ipd.¹ Glede na navedeno sodišče ocenjuje, da interes prosilca, ki ga v postopku zasleduje, po ZDIJZ ni bistven, saj ta s svojo zahtevo pravne meje svoje pravice ni prekoračil.

26. Tožnica v nadaljevanju trdi, da se tožena stranka pri odločanju o pritožbi ni opredelila do pomembnega dela pritožbenih navedb z obrazložitvijo, da naj bi se te nanašale na postopek, ki je tekel po ZIntPK (pravica do sodelovanja v postopku, do izjave in do predložitve dokazov). Izhaja iz stališča, da sta bila postopka neločljivo povezana, s tem, ko ji ni bila dana možnost sodelovanja v postopku po ZIntPK, pa je bila posledično okrnjena tudi njena možnost sodelovanja v predmetnem postopku po ZDIJZ. Ker je organ prve stopnje ni seznanil s potekom in rezultatom preiskave v postopku po ZIntPK, se tudi sama ni mogla učinkovito opredeliti niti izkazati škode, ki bi ji lahko nastala zaradi razkritja dokumentov, katerih dostop je v zvezi s preiskavo zahteval prosilec, še zlasti, kot izpostavlja, zaradi kratke dolžine roka, ki ji je bil dan.
27. Na podlagi spisovnih podatkov sodišče ugotavlja, da je tožena stranka tožnici omogočila, da v skladu z določbami ZUP sodeluje v postopku po ZDIJZ. ZDIJZ sicer ne ureja vprašanja strank oziroma stranskih udeležencev, določa pa ZUP v 43. členu, da se ima pravico udeleževati postopka tudi oseba, ki izkaže svoj pravni

¹ Sklep Ustavnega sodišča št. U-I-413/98 z dne 25. 5. 2000, sodba VS RS št. II Ips 247/94 z dne 14. 4. 1994.

interes. Iz upravnih spisov izhaja, da je tožena stranka tožnico obvestila o prejeti zahtevi prosilca dne 2. 12. 2019. V obvestilu je navedla, da z dokumentarnim gradivom, na katero se zahteva prosilca nanaša, že razpolaga, saj ji ga je tožnica posredovala že 21. 2. 2019. To gradivo med drugim vključuje tudi dokumentacijo v zvezi z uvedbo oziroma izvedbo strokovnega nadzora zaradi nakazil sredstev društvu Seea net – mreža programov obravnave odvisnosti. Pri tem jo je tožena stranka še posebej opozorila, da ta dokumentacija lahko vsebuje tudi informacije, vezane na notranje delovanje klinike tožnice, zaradi česar naj ta jasno opredeli svoj pravni interes oziroma, naj se konkretno opredeli do informacij, ki bi lahko pomenile izjemo dostopa do informacij javnega značaja vključno z oceno škodljivih posledic. Za odgovor ji je določila rok desetih delovnih dni od prejema dopisa. Ker je tožnica zgolj nekonkretizirano odgovorila, da v postopek vstopa, jo je tožena stranka 30. 12. 2019 z natančnim pojasnilom in navodilom ponovno pozvala, da v nadaljnjem roku treh delovnih dni konkretno opredeli dokumente in konkretno izkaže škodo, ki bi lahko nastala zaradi razkritja podatkov iz teh dokumentov. Pri tem je ponovno izrecno opredelila dokumente, na katere se poziv nanaša.

28. Glede na navedeno sodišče ugotavlja, da tudi ta tožbeni ugovor ni utemeljen. Tožena stranka je bila v upravnem postopku jasno seznanjena, da se poziv za vstop v postopek glede vložene zahteve za dostop do informacij nanaša na listinsko dokumentacijo, ki jo je toženi stranki posredovala prav tožnica dne 21. 2. 2019. Gre torej za dokumentacijo, katere vsebina je bila tožnici znana. Tožena stranka je tožnico na izjasnitev v zvezi z izjemo po 11. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ pozivala dvakrat. Najprej dne 2. 12. 2019 z rokom deset delovnih dni in nato še 30. 12. 2019 z rokom treh delovnih dni. Tožnica v tožbi neutemeljeno kritizira postavljeni rok treh dni za odgovor za konkretizacijo izjeme po 11. točki, saj ji je bil sprva postavljen daljši, desetdnevni rok. V kolikor pa je menila, da je bil rok prekratek, bi vsekakor lahko zaprosila za njegovo podaljšanje, vendar, da bi to storila, niti ne zatrjuje. Sodišče pri tem ugotavlja, da je tožnica na prvi poziv zgolj pavšalno navedla, da v predmetni postopek vstopa kot stranski udeleženec zaradi varovanja svojih pravnih koristi, ki so vezane na informacije oziroma podatke o notranjem delovanju njene klinike v povezavi z izvedbo strokovnega nadzora. Na ponovni poziv organa prve stopnje, naj izjemo po 11. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ konkretno opredeli, pa se ni odzvala. Sodišče v celoti sledi stališču tožene stranke, da je v primeru sklicevanja na izjemo po 11. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ tožnica tista, ki bi morala v oceni škodljivih posledic, ki bi ji z razkritjem informacij lahko nastale, jasno navesti tako motnje v njenem notranjem delovanju in jih konkretno opredeliti, kot tudi škodo, ki bi ji s tem lahko nastala (specifični škodni test). Tožnica je namreč tista, ki svoje notranje delovanje najbolje pozna in lahko izkaže ter opiše morebitne motnje pri svojem delovanju.² Glede na

² Po ustaljeni praksi Upravnega sodišča je dokazno breme na zavezancu, sodba Upravnega sodišča št. I U 1837/2014 z dne 11. 2. 2016.

navedeno sodišče postopkovnih kršitev, ki bi se nanašale na pravico do udeležbe v postopku in druge s tem povezane pravice (pravica do izjave) ni ugotovilo. Tako trditev tožnice, da svojih interesov ni mogla ustrezno zaščititi, saj da se do uveljavljanja izjem po ZDIJZ ni mogla konkretnije opredeliti, ker ni bila seznanjena s potekom preiskave po ZIntPK, ni utemeljena. Zahteva prosilca se namreč ni nanašala na dokumentacijo v zvezi z postopkom, ki je potekal pred organom prve stopnje po ZIntPK, pač pa na dokumentacijo, ki jo je že predložila organu prve stopnje februarja 2019, kar ji je bilo v upravnem postopku tudi pojasnjeno. Tožnica je tako imela na voljo vse pravne možnosti, da izjemo po 6. členu ZDIJZ, ki jih zakon taksativno našteva, izrecno opredeli. Ker tožnica ni ravnala tako, je obstoj izjeme v nadaljevanju postopka presojal najprej organ prve in po pritožbi tožnice še organ druge stopnje sam.

29. Tudi s tem povezan le pavšalni očitke tožnice, da odločba organa prve stopnje glede obstoja izjem po 6. členu ZDIJZ ni obrazložena, ne vzdrži. Iz izpodbijane odločbe je razvidno, da je bila predmet presoje v izpodbijani odločbi dokumentacija spisa zadeve št. 06211-77/2016, v kateri se nahaja obsežna dokumentacija tožnice, ter še dokumentacija zadev št. 06210-836/2012, št. 242-668/2010, št. 06210-11/2014 in št. 062193-16/2015, kjer gre za dokumente, ki jih je organ prve stopnje pripravil oziroma pridobil v okviru svojega delovnega področja. Prvostopenjski organ je celotno dokumentacijo skupaj s prilogami presojal tako z vidika izjem po ZDIJZ, kot tudi drugega odstavka 23. člena ZIntPK. Pri tem se je jasno in razumljivo opredelil do vsakega od dokumentov posameznega sklopa zadev in upoštevalje drugi odstavek 23. člen ZIntPK³ ter 6. točko prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, ki se nanaša na podatke, pridobljene ali sestavljene zaradi kazenskega pregona ali v zvezi z njim, ali postopka s prekrški, in bi njegovo razkritje škodovalo njegovi izvedbi, v povezavi s 7. členom ZDIJZ, ki omogoča delni dostop, ustrezno izločil podatke o prijavitelju korupcije, ki glede na jasna določila ZIntPK niso informacija javnega značaja, ter varovane osebne podatke (stran 15 do 23 prvostopenjske odločbe). Glede ostalih podatkov je dostop dovolil, saj drugih izjem po ZDIJZ ni ugotovil, izkazala pa jih ni niti tožnica. Kot izhaja iz vpogledanega upravnega spisa, je po vloženi pritožbi organ druge stopnje iz naslova varovanih osebnih podatkov izločil še iz konkretno navedenih listin (točka I izreka drugostopenjske odločbe) osebne podatke javnih uslužbencev, ki niso povezani z delovnim razmerjem ter njihove elektronske naslove, vse v skladu s 37. in 38. členom Ustave RS.

³ ZIntPK v drugem odstavku 23. člena določa, da se za dokumente, dosjeje, evidence in drugo dokumentarno gradivo iz postopka, ki ga komisija izvaja v zvezi s prijavo suma korupcije, do zaključka postopka pred komisijo ne uporabljajo določbe zakona, ki ureja dostop do informacij javnega značaja. V drugem odstavku tega člena je v nadaljevanju izrecno določeno, da podatki o zaščitenem prijavitelju korupcije tudi po zaključku postopka niso informacija javnega značaja. Slednje velja tudi v primeru, ko je gradivo iz tega odstavka odstopljeno drugemu organu. Prijavo, ki vsebuje podatke, za katere je z zakonom določena stopnja tajnosti, sme prijavitelj posredovati le organom odkrivanja in pregona kaznivih dejanj ali komisiji.

30. Glede na navedeno sodišče ugotavlja, da je tožena stranka skrbno presodila vse dokumente, na katere se prosilčeva zahteva nanaša. Pri tem je jasno in natančno pojasnila obstoj posameznih izjem za vsak dokument posebej, kar sodišču omogoča sodni preizkus izpodbijane odločbe. Tožbeni ugovor, da izpodbijana odločba ni obrazložena, tako ni utemeljen. Sodišče ob tem še pripominja, da tožnik obstoja izjem po 6. členu ZDIJZ v tožbi niti ni konkretno uveljavljal, sodišče pa je vezano na okvir tožbenih navedb.
31. Tudi tožbeni očitke glede neizvršljivosti izpodbijane odločbe, saj naj tožnica z določenimi dokumenti, ki so označeni v izreku izpodbijane odločbe, in v zvezi s katerimi bi morala prosilcu omogočiti dostop, niti ne bi razpolagala, ni utemeljen. Kot je že pojasnil organ druge stopnje, izpodbijana odločba tožnici ne nalaga dolžnostnega ravnanja. Zavezanec za posredovanje dokumentov je namreč organ, ki je zahtevi prosilca delno ugodil, in ne tožnica. To jasno izhaja že iz samega izreka, ki se glasi „Zahtevi prosilca se delno ugodi in se mu omogoči delni dostop do dokumentov ...“ (1. točka izreka), oziroma „Zahtevi prosilca za posredovanje dokumentov št. /.../, se v celoti ugoditi“. V kolikor bi dolžnostno ravnanje zavezovalo tožnico, bi tako jasno izhajalo tudi iz izreka izpodbijane odločbe.
32. Tudi tožbeno sklicevanje na sklep Vrhovnega sodišča X Ips 70/2016 z dne 23. 3. 2016, ne daje podlage za drugačno odločitev, saj ne gre za enako pravno in dejansko situacijo. Tožnica namreč, za razliko od zadeve na katero se sklicuje in v kateri se je stranka sklicevala na obstoj poslovne skrivnosti in nepopravljivo škodo, ki bi ji z razkritjem le-te lahko nastala, ni zadostila svojemu trditvenemu in dokaznemu bremenu za izjemo po 11. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ. Golo sklicevanje na nastanek škode pa tudi po presoji sodišča ne zadošča.
33. 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 je ocenilo, da dejansko stanje, ki je bilo podlaga za izdajo upravnega akta, med strankami ni sporno, niti v upravnem postopku ni prišlo do kršitve pravice do izjave oziroma sodelovanja v postopku stranke ali stranskega udeleženca (prva in druga alineja tretjega odstavka 59. člena ZUS-1). Ni namreč sporno, da zahtevana dokumentacija obstaja, sporna je le pravna presoja, ali je ta dokumentacija informacija javnega značaja. Kot izhaja iz tožbenih navedb se te v pretežnem delu nanašajo na vodenje postopka pred organom prve stopnje, ki je pravno vprašanje in ne stvar ugotavljanja dejanskega stanja. Teh kršitev pa sodišče ni ugotovilo. V takem primeru daje ZUS-1 v prvem odstavku 59. člena izrecno pooblastilo sodišču, da lahko odloči tudi brez glavne obravnave, pri čemer ne tožnica ne tožena stranka obravnave niti nista zahtevali.

K točki II izreka:

34. Skladno s četrtrim odstavkom 25. člena ZUS-1 trpi vsaka stranka svoje stroške, če sodišče tožbo zavrne.

PRAVNI POUK:

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

Ljubljana, 15. 9. 2021



Predsednica senata:

mag. Darinka Dekleva Marguč, l.r.

Ta prepis je soglasen z izvirnikom
Podpis pristojne sodne osebe: