


UPRavno sodišče
REPUBLIKE SLOVENIJE

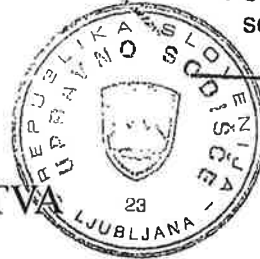
ODLOČBA JE PRAVNOMOČNA
UPRavno sodišče RS, LJUBLJANA

25-8. 20 21

Podpis pristojne
sodne osebe.

SODBA

V IMENU LJUDSTVA



Upravno sodišče Republike Slovenije je v senatu, ki so ga sestavljali višji sodniki dr. Boštjan Zalar kot predsednik ter mag. Darinka Dekleva Marguč in Jure Likar kot člana,

ob sodelovanju pravosodne svétnice Martine Greif kot zapisnikarice,

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. 090-17/2018/10 z dne 9. 4. 2018,

na seji 25. avgusta 2021

RAZSODILO:

Tožbi se ugodi tako, da se odločba Informacijskega pooblaščenca št. 090-17/2018/10 z dne 9. 4. 2018 odpravi in se zadeva vrne istemu organu v ponovni postopek.

OBRAZLOŽITEV

1. Prvostopenjski organ (tožnik v tem upravnem sporu, v nadaljevanju tudi organ ali VDT) je z odločbo št. Tu-9-5/88/2017/7 z dne 22. 12. 2017 iz razloga po 11. točki 1. odstavka 6. člena Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (v nadaljevanju: ZDIJZ) zavrnil zahtevo prosilca za posredovanje zaprosila Okrožnega državnega tožilstva v Kranju (v nadaljevanju ODT), naslovljenega na VDT v zvezi z uporabo naprave IMSI in odgovor VDT na zaprosilo (1. točka izreka); zavrnil je tudi zahtevo prosilca za posredovanje elektronskega zapisa vseh podatkov iz evidence zadev (seznam dokumentov) za zadevi Ktr 2/2006 in Tu 6/06 ter elektronskega zapisa vseh dokumentov v obeh navedenih zadevah, zlasti pa dokumentov z zaporednimi števkami 1 do 5 v zadevi Ktr 2/2006 (2. točka izreka).
2. Tožena stranka je z izpodbijano odločbo delno ugodila pritožbi prosilca in v celoti odpravila 1. točko izreka ter delno odpravila 2. točko izreka prvostopenjske odločbe, št. Tu-9-5/88/2017/7 z dne 22. 12. 2017, s katero je bila zavrnjena zahteva prosilca za vpogled v tam navedeno dokumentacijo; hkrati je še odločila, da mora VDT v roku 31 dni prosilcu v elektronski obliki posredovati vse dokumente, ki jih podrobno opredeli v izreku izpodbijane odločbe pod točko 1.a in 1.b, z izjemo osebnih podatkov, navedenih v štirih alinejah pod točko 1. b, ki se jih zaradi varstva osebnih podatkov prekrije, pritožbo pa je v tem delu zavrnila (2. točka izreka). Iz obrazložitve je razvidno, da je prosilec pritožbo vložil iz vseh pritožbenih razlogov po 273. členu (pravilno: 237. členu) Zakona o splošnem upravnem postopku (v nadaljevanju: ZUP) za tem, ko je prvostopenjski organ zavrnil njegovo zahtevo za dostop in posredovanje v elektronski obliki: zapis vseh podatkov iz evidence zadev (seznam dokumentov) za zadevi št. Ktr 2/2006 in Tu 6/06 ter vseh dokumentov v navedenih dveh zadevah ter tudi zahtevo, ki jo je naslovil na ODT za dostop do zaprosila ODT na VDT v zvezi z uporabo naprave IMSI ter odgovora VDT na zaprosilo. Sprejeto odločitev tožena stranka utemeljuje na oceni, da v konkretnem primeru ni izpolnjen niti prvi izmed dveh kumulativno predpisanih zakonskih pogojev za obstoj izjeme po 11. točki 1. odstavka 6. člena ZDIJZ, češ da ne gre za dokumentacijo, ki bi bila sestavljena v zvezi z notranjim delovanjem organa.
3. Tožnik je dne 11. 5. 2018 priporočeno po pošti vložil tožbo zoper izpodbijano odločbo Informacijskega pooblaščenca iz razloga po 1. točki 1. odstavka 27. člena Zakona o upravnem sporu (v nadaljevanju: ZUS-1). V tožbi očita, da tožena stranka v izpodbijani odločbi ni pravilno uporabila določil ZDIJZ glede izjeme iz 11. točke 1. odstavka 6. člena ZDIJZ, saj se VDT ne strinja z njeno oceno, da v konkretnem primeru ni podana izjema po 11. točki 1. odstavka 6. člena ZDIJZ, ker naj ne bi šlo za notranje delovanje organa, ampak za komuniciranje z drugimi

organi. Ob sklicevanju na ustaljeno sodno prakso, kot izhaja iz sodbe št. I U 1857/2012-12 z dne 9. 10. 2012, tožnik poudarja, da je navedena izjema namenjena varovanju notranjega razmišljanja organa, s čimer naj bi se omogočilo odkrito in odprto razmišljanje, ki bi bilo ovirano, če bi bilo odprto za javnost. S to izjemo se varujejo tako podatki, ki nastanejo ob oblikovanju politike organa, kot tudi njegova notranja politika. V prid svojemu stališču, da je navedeno izjemo zagotovo mogoče upoštevati tudi, ko gre za notranje delovanje oziroma komuniciranje več organov med seboj, tožnik citira ZDIJZ s komentarjem (Pirc Musar., N., et al., NUK, Ljubljana, 2017, str. 186). Opiše tudi vsebino obeh zahtevanih spisov št. Ktr 2/2006 in št. Tu 6/06. Ob tem pojasni, da je delo VDT usklajevalne narave, zato je sodelovanje z drugimi organi pogosto, razen tega pa VDT usklajuje in nadzira delo ODT, čemur so namenjena tudi mnenja kolegija kazenskega oddelka VDT, ki niso ne splošna navodila, niti načelna pravna stališča, ampak gre za strokovne napotke za delo tožilcev v posamičnih primerih, ki jih morajo upoštevati. Občasno se jih pošilja tudi policiji, če so pomembna za njeno delo. Ker gre za interna mnenja, jih je zato potrebno tudi šteti za notranje razmišljanje organa. Glede na to, da tožilstvo usmerja predkazenski postopek, je po stališču VDT pomembno, da je policija seznanjena s stališči VDT, ki vplivajo na njeno delo, saj je policija tožilstvu podrejen organ in vodi predkazenski postopek skladno z usmeritvami tožilstva. Ker predkazenski postopek ni javen, zato tudi usmeritve policiji, ki se nanašajo na njena konkretna dejanja v tem postopku, vključno z uporabo naprav IMSI, ki se uporabljajo pri pregonu najtežjih kaznivih dejanj, ne morejo biti in niso prosto dostopne javnosti, saj bi to lahko ogrozilo učinkovito odkrivanje in pregon storilcev oziroma sojenje. Zgolj to, da je bil nek dokument poslan ODT Kranj in Generalni policijski upravi (GPU), glede na navedeno ne more imeti odločilnega vpliva na to, da gre za notranje razmišljanje organa, niti to ne pomeni, da je zaradi tega dostopen tudi splošni javnosti. Tožilstvo in policija v predkazenskem postopku morata sodelovati, zato VDT tudi seznanja policijo s svojimi stališči.

4. Mnenja, s katerimi usklajuje delo tožilstva in policije niso namenjena vsakomur, ki bi bil za to zainteresiran, pač pa so glede na njihovo naravo namenjena kot pomoč pri delu tožilcev in policije, z namenom poenotenja pregona, zato predstavljajo način dela organa in njegovo notranje razmišljanje. Četudi je namen ZDIJZ zagotoviti transparentnost in nadzor nad delom državne uprave, ni namen ZDIJZ to, da bi prosilci prejeli kar celotne spise VDT, kot sicer zahteva prosilec, vključno s popisom obeh zahtevanih spisov in vseh dokumentov v spisih.
5. Tožnik glede na specifične naloge VDT, ODT in policije meni, da je nujno treba komunikacijo med temi organi šteti za notranje razmišljanje organa ter tako ne more biti javnosti prosto dostopno, saj je le tako mogoče zagotoviti njihovo učinkovito, nemoteno in kvalitetno delo. Kot zmotno v tožbi označuje tudi stališče tožene stranke, da vsebina zahtevanih informacij ne izraža takšnih notranjih

informacij, katerih razkritje bi resno oviralo notranje delo organa. Že kolikor je podana motnja procesa odločanja institucije, ki pomeni bistveno nižjo stopnjo ogroženosti, je namreč možno zavrniti zahtevo za dostop do zahtevane informacije na podlagi 11. točke 1. odstavka 6. člena ZDIJZ. V konkretnem primeru pa je treba upoštevati tako specifičnost nalog kot tudi načina dela VDT pri odkrivanju in pregonu storilcev kaznivih dejanj, kar je pogojeno s komunikacijo med VDT, ODT in policijo, s čimer sta kumulativno podana oba predpisana zakonska pogoja za obstoj izjeme po 11. točki 1. odstavka 6. člena ZDIJZ, češ da gre v konkretnem primeru za stališča do določenih strokovnih vprašanj, med drugim tudi do uporabe 158. člena Zakona o kazenskem postopku (v nadaljevanju: ZKP), s katerimi se v praksi srečujejo organi odkrivanja in pregona kaznivih dejanj, ki niso namenjena širši javnosti. Glede na specifičnost njihovih nalog je zato nujno treba komunikacijo navedenih organov odkrivanja in pregona šteti za notranje razmišljanje organa, ki zato po mnenju tožnika ne more biti prosto dostopno javnosti. Prav tako tudi zapisniki sestankov predstavnikov navedenih organov odkrivanja in pregona niso namenjeni splošni javnosti. Ker so v njih izražena stališča oziroma mnenja udeležencev, v primeru, če bi le-ti vedeli, da bo zapisnik predmet prostega dostopa, obstaja nevarnost, da na sestankih ne bi mogli izraziti svojega mnenja v polni meri, s čimer bi se ogrozilo kritično, inovativno in ustvarjalno delo organa, zato je nujno, da takšni zapisniki niso prosto dostopni splošni javnosti, saj bi s prostim dostopom do teh dokumentov lahko nastale motnje pri delovanju organa. Tožnik predlaga, naj sodišče izpodbijano odločbo odpravi ter pritožbo prosilca zavrne kot neutemeljeno, oziroma podredno, da izpodbijano odločbo odpravi in zadevo vrne Informacijskemu pooblaščenču v ponovni postopek.

6. Tožena stranka v odgovoru na tožbo odgovarja na tožbene navedbe ter izrecno nasprotuje tožbenemu ugovoru, da je napačno uporabila 11. točko 1. odstavka 6. člena ZDIJZ, ker je zatrjevala, da ta izjema ne more obstajati, kadar gre za komuniciranje z drugimi organi. Tega, da bi takšna odločitev obveljala za vse dokumente VDT oziroma dokumente, ki bi nastali v sklopu obveznosti enega organa do drugega organa po področni zakonodaji, ni nikjer navajala, saj meni, da je treba obstoj katerekoli izjeme po 5.a in 6. členu ZDIJZ ugotavljati od primera do primera. Ne strinja se tudi s tožbeno navedbo, da je zahteva prosilca po dostopu do popisa obeh spisov in vseh dokumentov v spisih v nasprotju z namenom ZDIJZ, kot izhaja iz 2. člena ZDIJZ. To pomeni, da se dostop do zaprosenih informacij lahko zavrne samo v primeru izjem po 5.a in 1. odstavku 6. člena ZDIJZ. V izpodbijani odločbi je pri ugotavljanju obstoja 2. pogoja po 11. točki 1. odstavka 6. člena ZDIJZ navedla, da z razkritjem zahtevanih dokumentov proces delovanja organa ne bi bil moten, česar pa tožniku ni uspelo izkazati. Zato

nasprotuje tožbeni navedbi, da naj bi pri ugotavljanju obstoja 2. pogoja po 11. točki 1. odstavka 6. člena ZDIJZ izrazila stališče "da bi moralo razkritje dokumenta že resno ogroziti proces odločanja institucije". Sodišču predlaga, naj tožbo v celoti zavrne.

7. Stranka z interesom (prošilec) v odgovoru na tožbo meni, da je izpodbijana odločba pravilna, tožbene navedbe pa označuje kot napačne oziroma v tudi prepozne in nesklepčne. Pridružuje se predlogu tožene stranke, da naj sodišče tožbo v celoti zavrne. V nadaljnjih pripravljalnih vlogah z dne 26. 6. 2018, 1. 8. 2018, 7. 9. 2018 in 11. 10. 2018 odgovarja na navedbe tožnika v njegovih pripravljalnih vlogah in predlaga opravo glavne obravnave.
8. Tožnik v pripravljalni vlogi z dne 7. 6. 2018 odgovarja na navedbe tožene stranke v odgovoru na tožbo, v nadaljnjih pripravljalnih vlogah z dne 11. 7. 2018, 22. 8. 2018 in 25. 9. 2018 pa odgovarja na navedbe stranke z interesom v odgovoru na tožbo in nadaljnjih pripravljalnih vlogah. Izrecno nasprotuje trditvi, da tožnik ni navedel konkretnih okoliščin, zakaj bi razkritje zahtevanih podatkov povzročilo motnje pri delovanju organa, saj je to izrecno navedeno v tožbi na str. 6. Tožnik vztraja pri tožbi in meni, da lahko sodišče odločitev sprejme brez glavne obravnave, ki v konkretnem primeru tudi ni potrebna, saj je dejansko stanje v celoti razjasnjeno in med strankama niti ni sporno, zgolj različna stališča glede obstoja izjeme iz 11. točke 1. odstavka 6. člena ZDIJZ pa ne pomenijo nerazčiščenega dejanskega stanja.
9. Tožba je utemeljena.
10. V obravnavani zadevi je predmet sodne presoje uvodoma navedena odločba, s katero je tožena stranka na podlagi 3. in 4. odstavka 27. člena ZDIJZ v povezavi s 1. odstavkom 248. in 1. odstavkom 252. člena Zakona o splošnem upravnem postopku (v nadaljevanju: ZUP) ter 2. členom Zakona o Informacijskem pooblaščenju (v nadaljevanju: ZInfP) delno ugodila pritožbi prosilca tako, da je v celoti odpravila 1. točko izreka ter delno odpravila 2. točko izreka prvostopenjske odločbe, št. Tu-9-5/88/2017/7 z dne 22. 12. 2017, s katero je obenem VDT naložila, da mora v roku 31 dni prosilcu v elektronski obliki posredovati vse dokumente, določene v izreku pod točko 1.a in 1.b, z izjemo osebnih podatkov, ki se jih prekrije, pritožbo v tem delu pa je zavrnila (2. točka izreka).
11. Odločitev, da v tem primeru ni podana izjema iz 11. točke 1. odstavka 6. člena ZDIJZ, je tožena stranka preuranjeno utemeljila na stališču (na str. 5, 2. odst.) *"!.../da so predmet dostopa zaprosila za mnenja in odgovori na zaprosila med VDT*

in ODT, med VDT in Policijo, med VDT in Ministrstvom za obrambo ter med VDT in Ministrstvom za pravosodje, kar pomeni, da gre za informacije, ki po naravi stvari izkazujejo zunanjo komunikacijo VDT z drugimi subjekti in jo že po jezikovni razlagi ni mogoče obravnavati kot "notranjo".

12. Po presoji sodišča je tožena stranka v izpodbijani odločbi nepopolno uporabila materialno pravo, saj vprašanje dostopa do informacij javnega značaja v konkretnem primeru ne ureja izključno ZDIJZ, kot izhaja iz argumentov tožene stranke, oziroma, je ob več pravnih podlagah za odločitev upoštevala samo ZDIJZ. Iz njene obrazložitve ne izhaja, da sicer več različnih predpisov ureja vprašanje dostopa do istih informacij. V tem primeru so relevantna tudi določila Zakona o državnem tožilstvu (181. člen ZDT-1) in Zakona o kazenskem postopku (2. in 3. odstavek 128. člena ZKP), vendar jih tožena stranka v svoji obrazložitvi niti ne omeni, niti se do njih ne opredeli in jih popolnoma spregleda, čeprav poleg ZDIJZ tudi ZKP in ZDT-1 urejajo isto vprašanje, torej ali je (vsaj deloma) iste informacije Vrhovno državno tožilstvo (VDT) kot državni organ dolžno oziroma upravičeno posredovati prosilcu oziroma določeni osebi, ki je zanje zaprosila, ali ne.
13. V tej zvezi bo tožena stranka morala upoštevati stališče Vrhovnega sodišča v sodbi št. X Ips 4/2020 z dne 27. 5. 2020 (v obrazložitvi pod tč. 15), da so upravičenja in omejitve iz navedenih predpisov v zvezi s tem sočasno veljavne, hkrati pa tudi medsebojno nasprotno in izključujoče, zato je treba za razrešitev navedenega konflikta norm na podlagi splošnih pravil uporabe prava ugotoviti, katere od njih je treba uporabiti v konkretnem primeru, česar pa tožena stranka ni storila. Ker se tožena stranka v izpodbijani odločbi do tega pravnega vprašanja (razmerja med normami glede posameznih upravičenj in omejitev iz navedenih sočasno veljavnih predpisov) sploh ni opredelila, je nepravilno uporabila materialno pravo. Ker je "informacija javnega značaja" pravni pojem, ki ga ureja ZDIJZ, in ne dejanski, je zato šele ob pravilni uporabi zakona mogoče ugotoviti, ali sploh gre za tako informacijo ali ne. Pri čemer ZDIJZ ni edini predpis, ki ureja dostop do informacij javnega značaja državnih organov, ampak je eden od zakonov, ki urejajo to področje v okviru in v skladu z 2. odstavkom 39. člena Ustave. V tej zvezi je Vrhovno sodišče v citirani sodbi št. X Ips 4/2020 z dne 27. 5. 2020 (v obrazložitvi pod tč. 21) presodilo *!...!"da 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 delovnega področja ter pravice, svoboščine in interese drugih, ki jih je treba na tem področju posebej varovati".*
14. Na tej podlagi je sodišče tožbi ugodilo in odpravilo izpodbijano odločbo ter zadevo vrnilo toženi stranki v ponoven postopek (4. točka 1. odstavka 64. člena ZUS-1). Tožena stranka mora v zadevi ponovno odločiti v 30 dneh od prejema te

sodbe, pri ponovnem odločanju pa je zadevi vezana na pravno mnenje sodišča glede uporabe materialnega prava ob upoštevanju stališč relevantne upravno sodne prakse Upravnega in Vrhovnega sodišča v zadevah št. I U 98/2018 z dne 25. 8. 2021, X Ips 4/2020 z dne 27. 5. 2020 ter X Ips 320/2010.

15. Sodišče je v obravnavani zadevi odločilo brez oprave glavne obravnave, ker je v zadevi sporna le pravna presoja dejstev, ki pa med strankama niso sporna. Ker torej dejansko stanje ni sporno, ima sodišče na podlagi 1. odstavka 59. člena ZUS-1 izrecno pooblastilo, da lahko o zadevi odloči brez glavne obravnave.

PRAVNI POUK:

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

Ljubljana, 25. avgust 2021



Predsednik senata:
dr. Boštjan Zalar, l.r.

Prepis je soglasen z izvornikom
odpis pristojne sodne osebe

