



REPUBLIKA
SLOVENIJA
UPRAVNO
SODIŠČE

I U 1753/2020-23

ODLOČBA JE PRAVNOMOČNA

UPRAVNO SODIŠČE RS, LJUBLJANA

SODBA

V IMENU LJUDSTVA



Podpis pristojne
sodne osebe:

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

ob sodelovanju pravosodne svétnice Martine Greif kot zapisnikarice,

v upravnem sporu tožeče stranke:

ki jo zastopa _____, zoper toženo stranko: **REPUBLIKA SLOVENIJA**, ki jo zastopa Informacijski pooblaščenec, Ljubljana,

zaradi **dostopa do informacij javnega značaja**,

o **tožbi** zoper odločbo Informacijskega pooblaščenca št. 090-135/2020/4 z dne 12. 10. 2020,

na seji **18. maja 2022**

RAZSODILO:

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

OBRAZLOŽITEV:

1. Z izpodbijano odločbo je tožena stranka zavrnila pritožbo prosilke (tožnica) zoper odločbo Vrhovnega sodišča Republike Slovenije (organ) št. Su 201/2020 z dne 19. 6. 2020 (1. točka izreka) in ugotovila, da v pritožbenem postopku niso nastali posebni stroški (2. točka izreka).
2. Iz obrazložitve je razvidno, da je tožnica od organa zahtevala, naj ji za namene ponovne uporabe (za objavo na tožničnih spletnih portalih) posreduje vse vodnike, ki so pod rubriko Sodniško znanje in veščine objavljeni na intranetnih straneh slovenskega sodstva (Opomnik za vodenje kazenskih postopkov, Vodnik po postopkih zemljiške knjige, Vodnik po pravnem postopku, Vodnik po posebnostih delovnih in socialnih sporov, Vodnik po posebnostih izvršilnega postopka itd.).
3. Organ je tožnično zahtevo zavrnil s sklicevanjem na prvo alinejo šestega odstavka v zvezi z 11. točko prvega odstavka 6. člena Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (v nadaljevanju ZDIJZ) in na drugo točko šestega odstavka 6. člena ZDIJZ.
4. Tožena stranka je ugotovila, da je tožnica v svoji zahtevi natančno navedla informacije ter način (v formatu PDF na elektronski naslov ali, če to ni mogoče, v fizični obliki po pošti) in namen njihove pridobitve. Menila je, da gre za dokumente v zvezi z notranjim delovanjem oziroma dejavnostjo organa. Ob sklicevanju na svoja ustaljena stališča je pojasnila, da v to kategorijo spadajo tudi občutljiva notranja navodila (npr. načrti, ki določajo način zbiranja in izvajanja različnih vrst nadzora, ali kot v obravnavani zadevi vodniki in opomniki z vsebino za sodnike in sodno osebje, ki nadomešča institucionalizirano usposabljanje). Zato je ocenila, da je izpolnjen prvi pogoj za obstoj izjeme po 11. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ.
5. V nadaljevanju je tožena stranka presojala, ali bi razkritje povzročilo motnje pri delovanju organa (t. i. škodni test). Strinjala se je s pojasnilom organa, da bi z javno objavo prišlo do napačnih interpretacij posameznih opisov sodniških veščin v vodnikih, pri laični javnosti pa bi lahko nastal vtis, da sodniki sodijo po internih navodilih, ali pa bi prišlo do napačnega razumevanja, da vodniki



posegajo v vsebinsko sfero sojenja. Povzročitev motenj v svojem delovanju je organ opisal tudi z obstojem realnih možnosti, da bi stranke sodnih postopkov ali njihovi pooblaščenici vsebino vodnikov uporabljali kot podlago za argumentacijo v sodnih postopkih, do česar bi se sodniki morali opredeljevati; to pa bi pri sojenju povzročilo motnje. Organ je pojasnil, da bi se z razkritjem vodnikov proti sodniku uporabila orodja, ki naj bi pomagala obravnavati odklone strank pri poštemem uveljavljanju pravic, in da bi javno izpostavljanje težav, odklonov in napak, do katerih prihaja v procesu sojenja in so izpostavljeni v vodnikih, lahko vzbudilo neutemeljeno nezaupanje v sodstvo. Tožena stranka se je strinjala s stališčem organa, da bi javna objava pri splošni javnosti utegnila povzročiti zmedo in nepotrebne nesporazume, saj bi stranke ali strokovna javnost utegnili meniti, da gre za zavezujoče akte pri sodniškem delu. Natančno poznavanje notranjih delovnih procesov sodstva pa bi omogočalo ali vsaj olajšalo zlorabo pravic, saj bi se s seznanitvijo z vsebino vodnikov strankam omogočila špekulacija in zavlačevanje postopkov ter preprečevanje njihove pravilne in pravočasne izvedbe. Zato je tožena stranka presodila, da je organ z navedenimi, dovolj določnimi ugotovitvami, izpolnil svoje dokazno breme v zvezi s stališčem, da zahtevani dokumenti ne morejo biti javni. Tudi z vpogledom vanje se je prepričala v utemeljenost izpostavljenih pomislekov, ki jih podrobneje ni mogla komentirati, saj bi s tem lahko razkrila vsebino, namenjeno le organu in njegovemu notranjemu delovanju.

6. Glede na navedeno je tožena stranka sprejela stališče, da je v obravnavani zadevi podana izjema po 11. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ. Ob sklicevanju na sklep Vrhovnega sodišča X Ips 320/2010 z dne 1. 9. 2011 je poudarila, da motnja procesa odločanja pomeni bistveno nižjo stopnjo ogroženosti kot resna ogrožitev procesa odločanja institucije.
7. V nadaljevanju je tožena stranka ob sklicevanju na sodbe Upravnega sodišča I U 1257/2011, I U 1488/2011, I U 1992/2010 in I U 54/2017 presodila, da javni interes glede razkritja informacij ni močnejši od javnega interesa ali interesa drugih oseb za omejitev dostopa do zahtevane informacije (test prevladujočega interesa javnosti po drugem odstavku 6. člena ZDIJZ), saj niso ogrožene temeljne vrednote, kot so življenje, zdravje, ali varnost ljudi. S tem v zvezi je poudarila, da je za sodniško neodvisnost bistveno načelo vezanosti sodnika (le) na Ustavo in zakon. Zato je kot vir ogrožanja sodniške neodvisnosti mogoče opredeliti karkoli, med drugimi tudi stranke postopka, sredstva javnega obveščanja, javnost, civilno družbo, različne skupine pritiska, sploh če bi se seznanile z vsebino dokumentov, ki zelo podrobno opisujejo (prevladujoče in priporočene) načine dela sodnikov in drugih zaposlenih v sodstvu, stališča, mnenja, izkušnje, koristne veščine za izvedbo določenih nalog ali procesnih dejanj, in so med drugim namenjena pridobivanju strokovnosti in nepristranskosti, ki jo vsak posameznik utemeljeno pričakuje od sodišč in od sodnikov, ki jim je zaupano varstvo njegovih pravic. Po mnenju tožene stranke so sodniki neodvisni pri uporabi materialnega prava,

—
—

zaradi česar tovrstni vodniki zanje ne morejo imeti učinka zavezujočih ugotovitev, lahko pa njihovo razkritje povzroči motnje pri dejavnosti organa. Glede na navedeno je sprejela stališče, da v obravnavani zadevi niso izpolnjeni pogoji za razkritje zahtevanih informacij na podlagi drugega odstavka 6. člena ZDIJZ.

8. Zoper navedeno odločbo je tožnica vložila tožbo zaradi nepravilno ugotovljenega dejanskega stanja, zmotne uporabe materialnega prava in bistvene kršitve določb postopka. Predlaga odpravo izpodbijane odločbe in priglaša stroške postopka v upravnem sporu.
9. Tožnica uvodoma trdi, da so zahtevani dokumenti za sodnika nezavezujoči opomniki, vodniki oziroma priporočila, zaradi česar že po naravi stvari ne morejo povzročiti motenj na področju sodnega odločanja. Zato ob sklicevanju na sodbo Sodišča Evropske Unije (v nadaljevanju SEU) C- 213/15 P meni, da tovrstni dokumenti spadajo v okvir upravne in ne sodne funkcije sodstva, kot taki pa niso izključeni iz pravice do dostopa do informacij javnega značaja.
10. Iz nadaljnjih tožničinih navedb je razvidno, da v obravnavani zadevi ni bila pravilno presojana izjema iz 11. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, saj jo je treba razlagati restriktivno. S tem v zvezi se tožnica sklicuje na sodno prakso SEU, da je treba v primeru izjem na področju dostopa do informacij javnega značaja pojasniti, kako bi dostop do dokumenta konkretno in dejansko škodoval z izjemo varovanemu interesu, nevarnost take škode pa mora biti razumno predvidljiva in ne hipotetična. Opozarja še, da zgolj okoliščina, da se dokument nanaša na interes, ki je zavarovan z izjemo, ne more upravičiti njene uporabe. Glede na navedeno nezavezujočo naravo zahtevanih dokumentov meni, da ne more priti do napačne razlage sodniških veččin. Trdi, da splošna javnost nedvomno razume vsebino informativnih priporočil, še zlasti, če je informativna narava zapisana v uvodu vsakega vodnika. Po tožničinem prepričanju ni razumno predvidevanje, da bi povprečen bralec sklepal na zavezujočo naravo dokumenta, še posebej, ko gre za strokovno javnost (odvetniki, notarji...). Zato gre po njenem mnenju za povsem hipotetično oceno tožene stranke, da bi razkritje dokumentov povzročilo motnje pri delovanju organa in da bi stranke sodnih postopkov vsebino dokumentov uporabile kot svojo argumentacijo (do česar bi se sodniki morali opredeljevati, to pa bi povzročilo motnje). Glede na navedeno trdi, da zaradi razkritja ne bo nastala konkretna in dejanska škoda, ki jo varuje navedena izjema, in da gre le za bojazen pred odzivom javnosti. Tožnica v bistvenem meni, da dokumenti ne morejo vplivati na stranke postopka, da je napačna predpostavka organa, da bi razkritje vodilo v zmanjšanje zaupanja v sodstvo, in da je predvidevanje, da bi navedeno vplivalo na sojenje v konkretnih primerih, hipotetično. Navaja še, da je podana bistvena kršitev določb postopka, saj izpodbijana odločba nima razlogov glede testa prevladujočega interesa javnosti po drugem odstavku 6. člena ZDIJZ.



11. V odgovoru na tožbo se tožena stranka v bistvenem sklicuje na razloge izpodbijane odločbe. Pojasnjuje še, da ni ugotavljala izpolnjevanja drugih izjem od prostega dostopa ponovne uporabe informacij javnega značaja (po šestem odstavku 6. člena ZDIJZ), saj za zavrnitev tožničinega zahtevka zadostuje že obstoj izjeme po 11. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ. Poudarja, da tožnici dostop do zahtevanih informacij ni bil zavrjen zaradi ugotovitve, da je ta del dejavnosti sodišč izključen iz uporabe ZDIJZ, ampak zaradi obstoja izjeme od prostega dostopa. Meni, da za obravnavano zadevo ni relevantno tožničino sklicevanje na sodbo SEU v zadevi C-213/15 P, saj za odločitev, ali so zahtevane informacije prosto dostopne, ni bistveno, v okviru katere dejavnosti organ razpolaga z dokumenti oziroma v okviru katere dejavnosti so dokumenti nastali, ampak, ali bi njihovo razkritje lahko škodilo dejavnosti organa.
12. Sodišče je v postopek kot prizadeto stranko pritegnilo organ, ki v odgovoru na tožbo navaja enake razloge kot tožena stranka.

K I. točki izreka:

13. Tožba ni utemeljena.
14. Po presoji sodišča je izpodbijana odločba pravilna in zakonita. Sodišče se zato sklicuje na njene razloge (drugi odstavek 71. člena Zakona o upravnem sporu, v nadaljevanju ZUS-1), v zvezi s tožbenimi navedbami, na katere je vezano glede preizkusa dejanskega stanja (prvi odstavek 20. člena ZUS-1), pa dodaja:
15. Informacija javnega značaja je informacija, ki izvira iz delovnega področja organa, in je v obliki dokumenta, zadeve, dosjeja, registra, evidence ali drugega dokumentarnega gradiva, ki ga je organ izdelal sam, v sodelovanju z drugim organom, ali pridobil od drugih oseb (prvi odstavek 4. člena ZDIJZ). Ponovna uporaba informacij javnega značaja pomeni uporabo s strani fizičnih oseb ali pravnih oseb za pridobitne ali nepridobitne namene razen za prvotni namen v okviru javne naloge, zaradi katerega so bili dokumenti izdelani (tretji odstavek 4. člena ZDIJZ).
16. Prvi odstavek 6. člena ZDIJZ taksativno določa enajst izjem od dostopa do zahtevanih dokumentov, zaradi katerih lahko organ v celoti ali delno zavrne zahtevo prosilca. Tako lahko med drugim ravna v primeru iz njegove 11. točke, ko se zahteva nanaša na 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.
17. V obravnavani zadevi ni sporno, da je organ zavezanec za posredovanje informacij javnega značaja in da razpolaga z zahtevanimi dokumenti, ki so skladno s 4. členom ZDIJZ nastali v zvezi z notranjim delovanjem organa. Sporna je pravilnost stališča tožene stranke, da je treba zavrniti dostop do



zahtevane informacije, ker bi razkritje navedenih dokumentov povzročilo motnje pri delovanju oziroma dejavnosti organa. Glede na navedena izhodišča torej ni pravilno tožničino stališče, da je tožena stranka zavrnila dostop do dokumentov, ker ne sodijo v okvir 4. člena ZDIJZ. Zato na drugačno presojo že po naravi stvari ne morejo vplivati tožničino sklicevanje na stališča SEU v zadevi C- 2013/15 P in s tem povezane (tožničine) trditve, da dokumenti spadajo v okvir upravne in ne sodne funkcije sodišča. Pravilno razumevanje pojma ustaljene sodne prakse namreč pomeni, da sodišča enako razlagajo oziroma uporabljajo pravne predpise v zadevah, ki so glede bistvenih okoliščin medsebojno primerljive.¹ Ustaljena sodna praksa je sestavina pravne prakse (in varnosti), ki odraža način uporabe določenih pravnih pravil pri reševanju konkretnih sporov v praksi,² zaradi česar se je nanjo mogoče sklicevati le v primeru, če sta primerjani zadevi v dejanskem in pravnem pogledu bistveno enaki.³

18. Iz nosilnih stališč izpodbijane odločbe je razvidno, da so zahtevani dokumenti podrobni vodniki po posameznih vrstah sodnih postopkov oziroma vodniki v zvezi z organizacijo dela in položaja sodnikov ter sodnega osebja. Gre za interna, tehnična navodila, ki opisujejo priporočene načine dela sodnikov in nimajo zavezujočega značaja, saj so skladno s 125. členom Ustave sodniki pri odločanju vezani (le) na ustavo in zakon. Da bi bila v zvezi z njimi podana navedena izjema po 11. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ (notranje delovanje), morata biti kumulativno izpolnjena dva kriterija: podatek mora izhajati iz dokumenta, ki je bil sestavljen v zvezi z notranjim delovanjem oziroma dejavnostjo organa, razkritje takšnega podatka pa bi povzročilo motnje pri delovanju oziroma dejavnosti organa (specifični škodni test).
19. Prvi kriterij je izpolnjen, če se podatek nanaša na način dela organa, njegovo notranjo politiko oz. njegovo notranje razmišljanje. Pri tem ni dvoma, da v kategorijo notranjega delovanja med drugim spadajo občutljiva notranja navodila in načrti, ki določajo način izbiranja in izvajanja raznih oblik nadzora,⁴ v obravnavanem primeru torej tudi zahtevani vodniki. Pri drugem kriteriju pa je edina pravno upoštevana škodna posledica nastanek motenj pri delovanju oziroma dejavnosti organa, s čimer se zasleduje izogibanje negativnim posledicam in učinkovito interno delo organov.⁵ S tega vidika je pravilno sklicevanje tožene stranke na stališča Vrhovnega sodišča v zadevi X Ips 320/2010 z dne 1. 9. 2011, iz katerih je razvidno, da je motnja že vsak pojav, ki ni skladen s pravilnim, normalnim delovanjem organa in ne le resna ogroženost delovanja organa.⁶

1 Sklep Vrhovnega sodišča I Up 30/2020 (9. točka obrazložitve).

2 Tako tudi sodba Vrhovnega sodišča II Ips 378/2002 z dne 29. 4. 2003, na katero se Vrhovno sodišče sklicuje v zadevi I Up 30/2020 (9. točka obrazložitve).

3 Prav tam.

4 Nataša Pirc Musar, et. al.: Zakon o dostopu do informacij javnega značaja s komentarjem, Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana, 2017, stran 184.

5 Navedeno delo, strani 185 in 186.

6 13. točka obrazložitve sklepa X Ips 320/2010 z dne 1. 9. 2011.



20. Glede na to, da med strankama ni sporno, da je podan prvi pogoj za obstoj izjeme iz 11. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ (podatek izhaja iz dokumenta, ki je bil sestavljen v zvezi z notranjim delovanjem oziroma dejavnostjo organa), je za rešitev upravnega spora treba odgovoriti na vprašanje, ali bi razkritje takšnega podatka povzročilo motnje pri delovanju oziroma dejavnosti organa.
21. Po ustaljeni praksi tožene stranke in Upravnega sodišča je dokazno breme za izkaz škodne posledice na zavezancu. Vendar zgolj trditveno breme ne zadostuje, ampak mora organ izkazati nastanek posledice zaradi razkritja z dovolj visoko stopnjo verjetnosti. Iz sodne prakse je razviden s tem povezan standard "onkraj dvoma" – organ torej mora izkazati konkretne motnje, saj ne zadostuje zgolj pavšalno in abstraktno sklicevanje na potencialne motnje. To pomeni, da mora navesti konkretne argumente, ki prepričljivo in onkraj dvoma izkazujejo nastanek motenj.⁷ Podobna stališča navaja tudi tožnica s sklicevanjem na sodno prakso SEU, s tem v zvezi pa je pravilno tudi stališče tožene stranke, da je Upravno sodišče v zvezi z izjemo iz 11. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ v sodbi I U 1176/2010-13 z dne 30. 11. 2011 sprejelo stališče, da je zakonodajalec v skladu z restriktivnim konceptom uporabe izjem do dostopa do informacije javnega značaja, za dokazni standard določil, "da *bi razkritje povzročilo motnje*", kar je dokazni standard "onkraj dvoma". V navedeni zadevi je Upravno sodišče sicer presodilo, da organ v ničemer ni pojasnil možnosti nastanka motenj v primeru razkritja zahtevanega priročnika, zaradi česar je zavrnilo tožbo zoper odločbo tožene stranke, s katero je bila odpravljena odločba organa.
22. V nasprotju z navedeno zadevo pa se je tožena stranka v obravnavani zadevi po presoji sodišča pravilno sklicevala na določno obrazložene razloge organa glede obstoja motenj pri njegovem delovanju, ki bi jih povzročilo razkritje zahtevanih dokumentov; zato je izpolnjen drugi element izjeme notranjega delovanja. V izpodbijani odločbi so namreč navedeni konkretni razlogi, s katerimi sta organ in tožena stranka onkraj dvoma izkazala verjetnost nastanka motenj. Sodišče se strinja s poudarki organa, na katere se sklicuje tožena stranka, da bi z javno objavo vodnikov prišlo do napačnih interpretacij posameznih opisov sodnih večšin, pri laični javnosti pa bi lahko nastal vtis, da sodniki sodijo po internih navodilih. Stranke sodnih postopkov bi lahko tudi po presoji sodišča uporabile informacije iz zahtevanih dokumentov kot podlago za argumentacijo v sodnih postopkih, kar bi povzročalo motnje pri sojenju. Razkritje informacij, iz katerih so med drugim razvidni primeri slabe prakse v sodstvu, bi lahko vzbudilo neutemeljeno nezaupanje v sodstvo, kar bi ogrozilo tudi učinkovito uresničevanje ustavne pravice do sodnega varstva (22. člen Ustave). Natančno poznavanje notranjih procesov delovanja sodstva pa bi strankam sodnih postopkov omogočilo ali vsaj olajšalo zlorabo pravic, špekulacijo in zavlačevanje postopkov. Glede na navedeno sodišče ocenjuje, da bi razkritje podatkov v zahtevanih dokumentih povzročilo motnje pri delovanju organa. Drugačna razlaga škodnega

⁷ Navedeno delo, stran 186.



testa bi namreč pomenila prestrogo dokazno breme za organ, kar ne bi bilo v skladu z namenom izjem iz 6. člena ZDIJZ.

23. Drugi del presoje izjeme po 11. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ je t. i. test prevladujočega interesa javnosti, ki je opredeljen v drugem odstavku 6. člena. Gre za tehtanje, ali je interes javnosti do razkritja informacij javnega značaja večji od morebitne škode, ki bi lahko nastala z razkritjem. Test interesa javnosti se mora uporabljati premišljeno in izjemoma, po praksi Upravnega sodišča, na katero se sklicuje tudi tožena stranka, tak interes namreč prevlada, kadar so ogrožene vrednote, kot so življenje, zdravje in varnost ljudi. Teorija opozarja, da so lahko razlogi tudi druga deviantna ravnanja v družbi, zaradi katerih je prizadeta država.⁸ Po presoji sodišča so razlogi izpodbijane odločbe v zvezi z opravo navedenega testa jasni in določni. Tožena stranka je sprejela pravilno stališče, da v obravnavani zadevi prevladajo razlogi, zaradi katerih se zahtevanih informacij ne razkrije, ker s tem niso ogrožene temeljne vrednote, in opozorila na načelo neodvisnosti sodnikov z vidika zagotavljanja pravice do sodnega varstva. Zato ni pravilno tožnično stališče, da se odločbe v tem delu zaradi neobrazloženosti ne da preizkusiti.
24. Glede na navedeno je sodišče tožbo na podlagi prvega odstavka 63. člena ZUS-1 kot neutemeljeno zavrnilo.
25. Sodišče je odločilo na podlagi pisnih vlog in pisnih dokazov na seji, saj so se vse stranke pisno odpovedale glavni obravnavi (279.a člen Zakona o pravnem postopku v zvezi s prvim odstavkom 22. člena ZUS-1).

K II. točki izreka:

26. Odločitev o stroških temelji na četrtem odstavku 25. člena ZUS-1, po katerem trpi vsaka stranka svoje stroške postopka, če sodišče tožbo zavrne.

PRAVNI POUK:

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

Ljubljana, 18. maj 2022

Predsednik senata:
dr. Damjan Gantar, l.r.



Ta prenis je soglasen z izvornikom
P. sodne osebe:

⁸ Navedeno delo, stran 198.