

REPUBLIKA
SLOVENIJA
UPRAVNO
SODIŠČE

INFORMACIJSKI POOBLASČENEC		
Prejeto:	29-01-2024	Slg. znak: 0330
Vredn.:		Priloge:
Številka zadeve: 090-302/2020/9		
IU 199/2021-18		

ODLOČBA JE PRAVNOMOČNA
UPRAVNO SODIŠČE RS, LJUBLJANA
26.1. 2024

SODBA
V IMENU LJUDSTVA



Podpis pristojne
sodne osebe:

Upravno sodišče Republike Slovenije je po višjem sodniku Juretu Likarju,

v upravnem sporu tožeče stranke:

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

zaradi **dostopa do informacij javnega značaja**,

o **tožbi** zoper odločbo Inšpektorata Republike Slovenije za okolje in prostor številka
090-57/2020-4 z dne 23. 11. 2020 in odločbo Informacijskega pooblaščenca številka
090-302/2020/4 z dne 5. 1. 2020,

26. januarja 2024

ODLOČILO:

- I. Tožba zoper odločbo Inšpektorata RS za okolje in prostor številka 090-57/2020-4 z dne 23. 11. 2020 se zavrže.
- II. Tožbi zoper odločbo Informacijskega pooblaščenca številka 090-302/2020/4 z dne 5. 1. 2020 se ugodi, navedena odločba se odpravi in se zadeva v tem delu vrne toženi stranki v ponoven postopek.
- III. Tožena stranka je dolžna tožeči stranki povrniti stroške postopka v znesku 15,00 EUR v roku 15 dni od vročitve te sodbe, od poteka tega roka do plačila z zakonskimi zamudnimi obrestmi.

OBRAZLOŽITEV:

Povzetek odločbe tožene stranke

1. Z izpodbijano odločbo je tožena stranka zavrnila tožnično pritožbo zoper navedeno odločbo Inšpektorata Republike Slovenije za okolje in prostor (1. točka izreka) in njeno zahtevo za povrnitev stroškov postopka (2. točka izreka) ter ugotovila, da v postopku niso nastali posebni stroški (3. točka izreka).
2. Iz obrazložitve uvodoma izhaja, da je tožnica od organa zahtevala, naj ji v zvezi z zemljiščem s parcelno številko 31/6, k. o. 1909 Šmarca, posreduje fotokopije dokumentov v inšpekcijski zadevi zaradi nedovoljenih posegov v prostor in okolje.
3. Iz ugotovitev organa je razvidno, da se tožnična zahteva nanaša na inšpekcijski zadevi s številkami PO6122-3910/2011 in 06122-1505/2019, v katerih inšpekcijski odločbi še nista bili izdani, saj sta postopka v ugotovitveni fazi. Zaradi ocene, da je iz tega razloga podana izjema po 7. točki prvega odstavka 6. člena Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (v nadaljevanju ZDIJZ), je organ zavrnil tožnično zahtevo. Po ugotovitvi, da je inšpekcijski postopek glede na določbe Zakona o splošnem upravnem postopku (v nadaljevanju ZUP), Zakona o inšpekcijskem postopku in Zakona o graditvi objektov, upravni postopek, s čimer je izpolnjen prvi pogoj za obstoj navedene izjeme, je organ izvedel škodni test in nato presodil, da bi razkritje zahtevanih informacij škodovalo izvedbi navedenih inšpekcijskih postopkov. Poudaril je, da inšpektor še ugotavlja dejansko stanje in v skladu z načelom materialne resnice (8. člen ZUP) pridobiva potrebne podatke. Prezgodnje odkritje do sedaj pridobljenih informacij bi lahko ogrozilo izvedbo inšpekcijskega postopka, saj bi javnosti dostopni podatki lahko bili pomanjkljivi ali napačni. Zato obstaja tveganje raznih pritiskov na inšpektorja zaradi čimprejšnje izdaje upravne odločbe. S tem bi bila

kršena temeljna načela ZUP, ki se nanašajo na samostojnost pri odločanju, varstvo pravic strank in varstvo javnih koristi, materialno resnico ter prosto presojo dokazov. Zaradi nepravilnega ali nepopolnega razumevanja dokumentov in pritiska javnosti bi bila bistveno otežena možnost inšpektorja, da objektivno in pravilno odloči o stvari. Glede na navedeno bi razkritje lahko ogrozilo nadaljnje zbiranje, izvedbo ali celo obstoj dokazov. Zavezanci in druge osebe, ki bi lahko nudile koristne informacije, bi lahko prikrile ali uničile določene dokumente in informacije. Zaradi vsega navedenega bi lahko bila izdana nepravilna ali nezakonita inšpekcijska odločba, ki bi jo pritožbeni organ vrnil v ponovno presojo, s čimer bi se postopek v nasprotju z načelom ekonomičnosti po nepotrebnem podaljšal. Zato interes javnosti za razkritje zahtevanih dokumentov ne prevlada nad interesom zavarovanja upravnih postopkov, ki sta še v teku.

4. V pritožbi zoper navedeno odločbo je tožnica trdila, da gre za arbitrarno odločitev, katere obrazložitve se ne da preizkusiti, saj vsebuje le goli prepis določb ZDIJZ in ZUP in ne konkretizacije razlogov. Meni, da za izjemo po 7. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ ni izpolnjen pogoj, da bi razkritje informacij škodovalo izvedbi postopka, saj organ ni konkretiziral morebitne škode. Posplošena je njegova ugotovitev, da dejansko stanje še ni dokončno ugotovljeno in da bi posredovani podatki zato lahko bili pomanjkljivi in napačni. Poleg tega se zahtevani podatki nanašajo na okolje, ki so na podlagi druge alineje tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ absolutno dostopni.
5. Tožena stranka je tožnično pritožbo zavrnila. Ugotovila je, da ni sporno, da je organ zavezanec po ZDIJZ, da informacije obstajajo in da so bili dokumenti sestavljeni v okviru upravnega postopka. Po njeni oceni je organ izkazal škodo, ki bi nastala pri izvedbi inšpekcijskih postopkov, če bi bili dokumenti posredovani javnosti še pred njunim zaključkom. Utemeljena je namreč navedba organa, da bi prezgodnje razkritje do sedaj pridobljenih podatkov lahko ogrozilo izvedbo navedenih postopkov, saj dejansko stanje še ni bilo dokončno ugotovljeno in bi razkriti podatki lahko bili pomanjkljivi ali napačni. Razkritje zahtevanih dokumentov bi lahko ogrozilo nadaljnje zbiranje, izvedbo in obstoj dokazov. Zavezanci in osebe, ki bi utegnile nuditi koristne informacije, bi lahko prikrile ali uničile relevantne dokumente, pomembne za sprejetje končne odločitve. Seznanitev javnosti z informacijami iz posamezne faze inšpekcijskega postopka bi nedvomno vplivala na tek postopka, saj bi se z informacijami lahko seznanile še nezaslišane priče in bi lahko bila ogrožena izvedba ostalih procesnih dejanj, navedeno pa bi vplivalo na ugotovitev dejanskega stanja in odločitev inšpektorja. Dokler postopek teče, se ugotovitveni postopek namreč lahko dopolni z novimi dejstvi in dokazi. Tožena stranka je poudarila, da v tej fazi upravnega postopka z ugotovitvami nadzora ni bil seznanjen niti zavezanec, saj inšpekcijski odločbi še nista bili izdani. Zato je glede navedenih inšpekcijskih postopkov podana izjema iz 7. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ.

6. V zvezi s tožničnimi trditvami, da je v obravnavani zadevi podana izjema po drugi alineji tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ, je tožena stranka ugotovila, da se dokumenti ne nanašajo neposredno na okoljske podatke. Gre namreč za pridobivanje dokumentacije in zapise organa (inšpektorata) v zvezi z gradbeno in uporabno dokumentacijo, ki pa ne vsebuje okoljskih informacij, določenih z Zakonom o varstvu okolja, saj ne gre za ugotovitve, ki bi se neposredno nanašale na okolje ali na odpadke.

Povzetek tožbenih navedb

7. Zoper odločbi organa in tožene stranke je tožnica vložila tožbo zaradi bistvene kršitve določb postopka, nepopolno oziroma zmotno ugotovljenega dejanskega stanja in zmotne uporabe materialnega prava. Predlaga, da sodišče odpravi izpodbijani odločbi in samo odloči o zadevi, podrejeno pa vrnitev zadeve organu prve stopnje v ponoven postopek. Priglaša stroške postopka v upravnem sporu.
8. Iz tožbenih navedb je razvidno, da ni možen preizkus obrazložitve izpodbijanih odločb, saj vsebujeta le goli prepis določb ZDIJZ in ZUP in ne konkretizacije razlogov. Zato je podana bistvena kršitev pravil postopka po 7. točki drugega odstavka 237. člena ZUP. Razlog, da postopek še poteka, je pavšalen in ne predstavlja utemeljene pravne presoje, kar še posebej velja za zadevo s številko Po6122-3910/2011, v kateri ugotovitveni postopek teče že od leta 2011.
9. Tožnica se strinja s stališčem tožene stranke in organa, da je izpolnjen prvi pogoj po 7. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, ker v konkretni zadevi poteka inšpekcijski upravni postopek, nasprotuje pa stališču, da bi razkritje informacij škodilo temu postopku. Iz razlogov izpodbijanih odločb ni razvidna konkretizacija škode, ki bi nastala, če bi bili dokumenti dostopni javnosti. Navedbe, da dejansko stanje še ni dokončno ugotovljeno in da bi podatki zato bili pomanjkljivi ali napačni, zaradi posplošenosti ni mogoče preizkusiti. Ni jasno, zakaj bi podatki iz tega razloga lahko bili pomanjkljivi ali napačni in kaj bi ogrozilo ugotavljanje dejanskega stanja. Prav tako ni jasno, na kakšen način bi javnost negativno vplivala na potek postopka in katere priče bi bile v zadevi lahko še zaslišane. Tožnica meni, da bi vključevanje javnosti (z razkritjem dokumentov) pripomoglo k pospešitvi vodenja inšpekcijskega postopka, ki teče že 11 let. Trdi še, da se zahtevani podatki nanašajo na okolje, zato gre za absolutno dostopen podatek na podlagi druge alineje tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ.

Povzetek odgovora na tožbo

10. Tožena stranka se v odgovoru v bistvenem sklicuje na razloge izpodbijane odločbe. Poudarja, da je za obstoj škode bistveno, da je pridobivanje dokazov in ugotavljanje dejanskega stanja še v teku. Posredovanje zahtevanih dokumentov bi pomenilo, da bi se z njimi lahko seznanila splošna javnost, čeprav je zavezancu konkretnega postopka omejen dostop do teh dokumentov. V obravnavani zadevi

bi nastala škoda pri nadaljnjem zbiranju, izvedbi in obstoju dokazov, in sicer glede seznanitve prič, pridobitve novih dejstev in dokazov ter pri opravi ogledov. Konkretna navedba prič, ki bi morale biti zaslišane, in dokazov, ki bi morali biti še izvedeni, bi škodo nedvomno še konkretizirala, vendar bi po oceni tožene stranke takšna navajanja pomenila prevelik poseg v neodvisnost inšpekcijskega postopka.

Presoja tožbe

K I. točki izreka:

11. Tožba zoper odločbo organa ni dovoljena.
12. Sodno varstvo v postopkih odločanja o dostopu do informacij javnega značaja se zagotavlja v upravnem sporu s tožbo zoper odločbo informacijskega pooblaščenca. To pomeni, da je predmet preizkusa zakonitosti v upravnem sporu in s tem upravni akt, ki se lahko izpodbija, le odločba, s katero informacijski pooblaščenec kot pritožbeni organ odloči o pritožbi prosilca zoper odločbo organa, s katerim je ta njegovo zahtevo za dostop do informacije javnega značaja zavrnil ali zavrgel (31. člen ZDIJZ).
13. Glede na navedeno tožnica ne more izpodbijati odločbe organa o zavrnitvi zahteve za pridobitev informacij javnega značaja številka 090-57/2020-4 z dne 23. 11. 2020 in zahtevati njene odprave, zato je sodišče tožbo v tem delu zavrglo (4. točka 1. odstavek 36. člena Zakona o upravnem sporu, v nadaljevanju ZUS-1).

K II. točki izreka:

14. Tožba je utemeljena.
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).
16. V skladu s prvim odstavkom 5. člena ZDIJZ so informacije javnega značaja prosto dostopne pravnim ali fizičnim osebam. Vendar pa prvi odstavek 6. člena ZDIJZ taksativno določa enajst izjem od dostopa do zahtevanih informacij, zaradi katerih lahko organ v celoti ali delno zavrne zahtevo prosilca. Tako lahko med drugim ravna v primeru, ko se zahteva nanaša na podatek, ki je bil pridobljen ali sestavljen zaradi upravnega postopka, in bi njegovo razkritje škodovalo izvedbi postopka (7. točka prvega odstavka 6. člena).
17. Navedena določba je torej namenjena varstvu nadaljnje izvedbe upravnega postopka, zato lahko že po naravi stvari škodo, ki bi nastala z razkritjem

dokumentov, oceni organ, ki postopek vodi. Na njem je torej dokazno breme, da kot verjetno izkaže ogroženost nadaljnje izvedbe postopka, odločba tožene stranke pa mora o tem imeti razloge. Takšna škoda je izkazana predvsem takrat, ko bi razkritje dokumentov lahko ogrozilo nadaljnje zbiranje in izvedbo dokazov, tako da bi zavezanci ali druge osebe prikrili ali uničili dokumente, pomembne za odločanje v postopkih, oziroma bi to vplivalo na njihove izpovedbe ali način sodelovanja v postopku.¹

18. V obravnavani zadevi ni sporno, da je organ zavezanec za posredovanje informacij javnega značaja, da razpolaga z zahtevanimi dokumenti, ki so skladno s 4. členom ZDIJZ pridobljeni ali sestavljeni zaradi inšpekcijskih upravnih postopkov in da sta navedena postopka še v teku. Sporna je pravilnost stališča tožene stranke, da je treba zavrnilo dostop do zahtevane informacije, ker bi razkritje teh dokumentov škodovalo izvedbi teh postopkov.
19. V zvezi s tem pa je iz nosilnih stališč odločbe tožene stranke razvidno le, da bi prezgodnje razkritje do sedaj pridobljenih podatkov lahko ogrozilo nadaljnje zbiranje, izvedbo in obstoj dokazov v navedenih inšpekcijskih postopkih, saj bi osebe, ki bi utegnile nuditi koristne informacije, lahko prikrile ali uničile odločilne dokumente. Tožena stranka je še menila, da bi se z informacijami lahko seznanile še nezaslišane priče in da bi lahko bila ogrožena tudi izvedba ostalih procesnih dejanj, ter poudarila, da z ugotovitvami nadzora ni bil seznanjen niti zavezanec.
20. Iz navedenega je razvidno, da se je tožena stranka sicer seznanila s tožničnimi navedbami in jih obravnavala, vendar se je do njih opredelila s praznim odgovorom, saj se je brez upoštevanja konkretnih okoliščin v navedenih inšpekcijskih postopkih sklicevala le na posplošeno stališče organa, da bi razkritje podatkov ogrozilo potek dokaznega postopka. S tako obrazložitvijo pa je tožena stranka dostop do zahtevanih dokumentov zavrnila brez utemeljitve, saj brez upoštevanja okoliščin obeh posamičnih primerov ni določno pretehtala možnosti odobritve dostopa in morebitnih škodljivih posledic za oba postopka, ki bi nastale z razkritjem dokumentov. V tem pogledu niso upoštevna dodatna pojasnila tožene stranke v odgovoru na tožbo, da bi "konkretna navedba prič, ki bi morale biti zaslišane, in dokazov, ki bi morali biti še izvedeni, škodo nedvomno konkretizirala, vendar bi navedeno pomenilo prevelik poseg v neodvisnost inšpekcijskega postopka", saj je v obravnavani zadevi predmet spora le zakonitost izpodbijane odločbe, pomanjkljivosti njene obrazložitve pa ni mogoče popravljati z navedbami v odgovoru na tožbo.² Zato je odločba tožene stranke glede presoje, ali bi razkritje dokumentov škodovalo izvedbi navedenih postopkov, pomanjkljiva v tolikšni meri, da je ni mogoče preizkusiti, s čimer je podana bistvena kršitev določb postopka iz 7. točke drugega odstavka 237. člena ZUP v

1 Nataša Pirc Musar, et. al.: Zakon o dostopu do informacij javnega značaja s komentarjem, Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana, 2017, str. 172.

2 Smiselno enako tudi E. Kerševan, V. Androjna, Upravno procesno pravo, Upravni postopek in upravni spor, GV Založba, Ljubljana 2018, str. 570, drugi odstavek.

zvezi s tretjim odstavkom 27. člena ZUS-1.

21. Glede na navedeno je sodišče skladno z 2. točko prvega odstavka 64. člena ZUS-1 odpravilo odločbo tožene stranke in ji zadevo vrnilo v ponoven postopek (tretji odstavek istega člena). V njem bo morala odpraviti ugotovljene pomanjkljivosti (četrti odstavek 64. člena ZUS-1) in ob upoštevanju okoliščin obeh inšpekcijskih postopkov določno opredeliti morebitno škodo, ki bi zaradi razkritja zahtevanih dokumentov nastala v izvedbi njenega dokaznega postopka.
22. Sodišče je odločilo na podlagi pisnih vlog in pisnih dokazov na seji, saj sta se stranki pisno odpovedali glavni obravnavi (279.a člen Zakona o pravdnem postopku v zvezi s prvim odstavkom 22. člena ZUS-1).
23. V obravnavani zadevi sodišče ni odločalo v sporu polne jurisdikcije; za to namreč niso izpolnjeni pogoji iz prvega odstavka 65. člena ZUS-1, saj podatki postopka ne omogočajo takega odločanja. Poleg tega tožnica ne zatrjuje težko popravljivo škode, ki bi ji nastala z novim postopkom pri pristojnem organu.

K III. točki izreka:

24. Povrnitev stroškov postopka v upravnem sporu je urejena v določbi 25. člena ZUS-1. Če sodišče tožbi ugodi, se tožeči stranki glede na opravljena procesna dejanja in način obravnavanja zadeve prisodi pavšalni znesek povračila stroškov, v skladu s Pravilnikom o povrnitvi stroškov tožniku v upravnem sporu (tretji odstavek 25. člena ZUS-1). Ker je bila zadeva rešena po sodniku posamezniku brez glavne obravnave, tožnica pa v postopku ni imela pooblaščenca, ki je odvetnik, saj je zastopala samo sebe³, se ji priznajo stroški v višini 15,00 EUR (prvi odstavek 3. člena v zvezi s prvim odstavkom 2. člena Pravilnika). Zakonske zamudne obresti od stroškov postopka tečejo od poteka roka za njihovo prostovoljno plačilo (prvi odstavek 299. člena Obligacijskega zakonika). Plačana sodna taksa se v skladu s 37. členom Zakona o sodnih taksah stranki, ki v sporu uspe, vrne po uradni dolžnosti, ne da bi se posebej odločalo o njenem vračilu.

PRAVNI POUK:

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

Ljubljana, 26. januar 2024

Višji sodnik:

Jure Likar, l.r.

Tu prepis je soglasen z izvornim
Počpis pristojne sodne osebe

³ Odvetnik nima pravice do nagrade po odvetniški tarifi v lastni stvari, ima pa pravico, da za zastopanje pooblasti drugega odvetnika, ki mu v tem primeru pripada nagrada za njegovo delo (primerjaj Ude, Betetto, Galič, Rijavec, Wedam Lukić, Zobec: Pravdni postopek s komentarjem, 2. knjiga, GV Založba, Ljubljana 2006, str. 26. Enako tudi sodna praksa v zadevi VSL II Cp 1033/94.).

