REPUBLIKA
SLOVENIJA
UPRAVNO
SODIŠČE

II U 297/2023-15

UPRAVNO SODIŠČE RS, ODDELEK V MARIBORU
ODLOČBA JE PRAVNOMOČNA
sodišče v
dne 10. 2. 2025
Podpis pristojne sodne osebe:

REPUBLIKA SLOVENIJA – UPRAVNO SODIŠČE – ODDELEK V MARIBORU – 10

SODBA

V IMENU LJUDSTVA

Upravno sodišče Republike Slovenije, oddelek v Mariboru, je po višji sodnici Mojci Medved Ladinek,

v upravnem sporu tožeče stranke:] ki jo z odvetnik v Ljubljani, zoper toženo stranko: **REPUBLIKA SLOVENIJA**, ki jo zastopa Informacijski pooblaščenec, Dunajska cesta 22, Ljubljana,

zaradi **dostopa do informacij javnega značaja,**

o **tožbi** zoper odločbo Informacijskega pooblaščenca, št. 090-197/2023/6 z dne 14. 9. 2023,

izven naroka **10. februarja 2025**

RAZSODILO:

I. Tožbi se ugodi in se izpodbijana odločba Informacijskega pooblaščenca, št. 090-197/2023/6 z dne 14. 9. 2023, odpravi ter se zadeva vrne toženi stranki v ponovni postopek.

II. Tožena stranka je dolžna plačati tožeči stranki stroške postopka v znesku 285,00 EUR, kar z 22 % DDV znaša 347,70 EUR, v roku 15 dni od vročitve te sodbe, v primeru zamude pa z zakonskimi zamudnimi obrestmi od zapadlosti do plačila.

OBRAZLOŽITEV:

Tek upravnega postopka

1. V predmetni zadevi je toženka izdala odločbo, s katero je pritožbo tožnika zoper odločbo Ministrstva za okolje, podnebje in energijo 090-85/2023-2550-22 z dne 12. 6. 2023 v celoti zavrnila.

2. Iz izpodbijane odločbe toženke izhaja, da je prosilec 8. 3. 2023 po elektronski pošti na organ naslovil zahtevo po Zakonu o dostopu do informacij javnega značaja (v nadaljevanju ZDIJZ) za posredovanje dokumentov po e-pošti, in sicer: izvorne kode za IJPP aplikacijo stacionarne prodajne aplikacije CPA, izvorne kode za IJPP aplikacije na mobilnih terminalih tipa PAX S900 ter uporabniških navodil zgoraj navedenih aplikacij. O zahtevi prosilca je organ odločanja, dne 28. 3. 2023 z odločbo št. 090-85/2023-2550-10, zavrnil zahtevo prosilca v delu, ki se nanaša na dostop do izvorne kode za IJPP aplikacije stacionarne prodajne aplikacije CPA in izvorne kode za IJPP aplikacije na mobilnih terminalih tipa PAX S900, medtem ko je dostop do uporabniških navodil prosilcu omogočil. Prosilec je zoper navedeno odločbo podal pritožbo, s katero je uspel, saj je Informacijski pooblaščenec (v nadaljevanju IP), z odločbo št. 090-95/2023/2 z dne 25. 4. 2023, pritožbi ugodil in zadevo v tem delu vrnil organu v ponovni postopek. V ponovljenem postopku je organ odločil z odločbo št. 090-85/2023-2550-22 z dne 12. 6. 2023, s katero pa je zahtevo prosilca za dostop do izvorne kode za IJPP aplikacijo stacionarne prodajne aplikacije CPA in izvorne kode za IJPP aplikacije na mobilnih terminalih tipa PAX S900 zavrnil iz razloga, ker bi razkritje izvorne kode povzročilo motnje v delovanju oziroma v dejavnosti organa, obenem pa bi dostop do izvorne kode predstavljal tudi kršitev varstva osebnih podatkov, v skladu s predpisi, ki urejajo varstvo osebnih podatkov, čemur je nato pri ponovnem pritožbenem odločanju informacijski pooblaščenec sledil in tožbo zavrnil.

3. Iz izpodbijane odločbe IP izhaja, da je zaradi predhodno nepopolne ugotovitve dejanskega stanja organa odločanja, na podlagi 11. člena Zakona o informacijskem pooblaščencu (v nadaljevanju ZInfP), dne 13. 9. 2023, pri organu izvedel ogled brez prisotnosti strank, v pravni teoriji poznan kot ogled *„in camera"*, z namenom, da sam oceni in presodi dejstva, ki so relevantna v obravnavani zadevi. IP je na tak način postopal tudi iz razloga načela materialne resnice (8. člen Zakona o splošnem upravnem postopku - ZUP) z namenom ugotoviti resnično dejansko stanje in vsa dejstva, ki so pomembna za zakonito in pravilno odločitev. Ob ogledu *„in camera"* je IP ugotovil, da prosilec zahteva dostop do izvornih kod dveh modulov, ki skupaj z drugimi moduli omogočajo delovanje informacijskega sistema za zagotavljanje integriranega javnega potniškega prometa v RS, in da bi lahko šlo ob morebitni izročitvi zahtevanih kod za odkritje občutljivih notranjih navodil, načrtov organa in podobno, pri čemer pa bi razkritje povzročilo tudi motnje pri delovanju organa, ki je po stališču IP prepričljivo pojasnil, da sicer drži trditev prosilca, da sam dostop do izvorne kode ne omogoča spreminjanje kode na strežnikih, vendar pa ta koda ne teče na strežnikih, temveč na prodajnih mestih in vozilih ter dostopa do vmesnikov na strežnikih. V tem delu pa bi prosilec lahko delal spremembe, in če bi kodo spremenil, bi lahko vzpostavil svoje virtualno navidezno prodajno mesto ter s tem sporočal napačne informacije v zaledno okolje, s čimer pa bi kljub varnostnim mehanizmom lahko prišlo do povzročene večje materialne škode ter bi s tem lahko dosegel nedovoljeno materialno korist, saj bi lahko zaobšel preverjanje in sam določal status, glede na to, da prodajniška aplikacija CPA upravlja s podatki potnikov in torej dostopa do njihovih osebnih podatkov, v posledici pa bi prosilec tako lahko spreminjal prejete izvorne kode in vplival na delovanje sistema, povzročil materialno škodo ter pridobil materialno korist za posameznika.

4. IP se je v izpodbijani odločbi opredelil tudi do pogoja, da niso podani razlogi za prost dostop do zahtevanih informacij na podlagi javnega interesa, ki je primarno v tem, da sistem IJPP deluje nemoteno, saj prosilec ni izkazal v čem bi razkritje zahtevanih izvornih kod povečalo varnost sistema IJPP, kot sam navaja, temveč bi ravno obratno, zaprto kodni sistem IJPP bil z razkritjem zahtevanih izvornih kod bistveno bolj ranljiv, zaradi česar javni interes za razkritje ni močnejši od javnega interesa, da se dostop zavrne.

Tožbene navedbe

5. Tožnik vlaga tožbo zaradi nepopolne ugotovitve dejanskega stanja in kršitve pravil postopka, predvsem iz razloga, ker mu ni bila dana možnost izjave glede ugotovitev tožene stranke, ko je dne 13. 9. 2023 pri prvostopenjskem organu opravila ogled *„in camera"*, saj je bila predmetna odločba, ki se izpodbija v tem postopku, izdana že naslednji dan po ogledu, ne da bi se tožeči stranki omogočila izjasnitev glede teh ugotovitev, ob tem, da je toženka oprla svojo odločitev tudi na

dejstva in razloge, ki jih je ugotovila ob priliki ogleda *„in camera“*. Tožnik izpostavlja, da je bila v obravnavani zadevi tako kršena njegova pravica, kar je v nasprotju z 22. in 25. členom Ustave RS in določili 9. člena ZUP, da se izjavi o ugotovitvah izvedenega ogleda po 11. členu ZInfP, saj mu je toženka šele na njegovo zahtevo po vročitvi izpodbijane predmetne odločitve posredovala tudi zapisnik *„in camera“* ogleda, zaradi česar je prišlo v postopku do bistvene kršitve pravil postopka in tako predlaga, da sodišče tožbi ugodi in izpodbijano odločbo odpravi ter zadevo vrne organu v ponovni postopek toženki pa naloži plačilo stroškov z zakonskimi zamudnimi obrestmi od zapadlosti do plačila.

Odgovor tožene stranke

6. Tožena stranka je sodišču predložila predmetni spis in tudi odgovorila na predmetno tožbo. V svojem odgovoru vztraja pri navedbah iz izpodbijane odločbe z dne 14. 9. 2023 in prereka vse navedbe tožnika, razen v kolikor se z njimi izrecno ne strinja, istočasno pa je še dodala, da se ne strinja, da je bila tožniku kršena pravica do izjave, saj se je toženka v pritožbenem postopku zgolj opredelila do pritožbenih navedb in presojala zakonitost izpodbijane odločbe, pri čemer pri ogledu *„in camera“* ni ugotovila nobenih novih dejstev, ki jih ne bi ugotovil že organ prve stopnje in s čimer je bil tožnik že seznanjen z odločbo organa prve stopnje, zaradi česar po mnenju toženke ne gre za ugotovitve, ki bi spremenile oziroma vplivale na že znano dejansko stanje.

7. Po stališču toženke tako ni bilo razloga, da bi morala tožnika seznanjati z zapisnikom iz ogleda *„in camera“*, saj tudi ni izvedla nobenih novih dokazov, s čimer tudi ni kršila načela kontradiktornosti. Toženka se sklicuje še na posebno določilo 11. člena ZInfP, ki kot posebna specialna procesna določba omejuje načelo kontradiktornosti in toženki omogoča, da opravi procesno dejanje ogled *„in camera“* brez prisotnosti strank, saj je le na ta način mogoče zagotoviti, da se tožeči stranki prepreči dostop do zahtevane informacije še pred dokončnostjo odločitve tožene stranke. Toženka tako vztraja, da je bila odločitev pravilna in zakonita, saj tudi navedbe, ki jih je tožnik podal potem, ko je prejel zapisnik o ogledu *„in camera“*, izkazuje, da tožnik s svojimi navedbami ne bi vplival na sprejeto odločitev toženke, saj po stališču toženke ni nobenega dvoma, da zahtevani podatki niso javni, saj jih tožnik sicer zagotovo ne bi zahteval v postopku po Zakonu o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ). Po stališču toženke tožnik kljub seznanitvi z zapisnikom ogleda *„in camera“* pred vložitvijo tožbe, v tožbi ni uspel navesti nobenih tehtnih argumentov, ki bi uspešno prerekali trditve organa. Toženka tako predlaga sodišču, da v sporu odloči brez glavne obravnave, in da tožbo v celoti zavrne.

Iz pripravljalnih vlog

8. Iz pripravljalne vloge tožnika, ki izpostavlja, da je pritožbeni organ (IP) v *„in camera“* postopku ugotovil, da si je prvostopenjski organ izmislil dogovor o

hrambi izvorne kode, na katerem temelji dobršen del utemeljitve prvostopenjske odločbe, pri čemer se IP kot drugostopenjski organ do ugotovljenega neskladja ni nikjer opredelil, s čimer je kršil tudi tožnikov pravico do obrazložene odločbe. Tožnik prav tako izpostavlja, da glede dokumenta, ki ga je prejel šele po izdaji izpodbijane odločbe, ne more biti prekludiran, pri čemer, da skrivnosti kod in ostalih parametrov, s katerimi se zagotavlja varnost dostopov, tožnik tudi nikoli ni zahteval. Zgolj kot pavšalno tožnike šteje sklicevanje tožene stranke na 11. člen ZInfP v zvezi z informacijami, ki so bile tožniku posredovane v drugostopenjski odločbi in zapisniku o *„in camera"* ogledu popolnoma arbitrarno, glede na to, da je tožena stranka zapisnik posredovala šele po izdaji odločbe in se ne nanaša na opravljen ogled brez prisotnosti stranke, na podlagi 11. člena ZInfP, temveč na dejstvo, da se tožnik ni mogel izjasniti in torej ni bila zagotovljena kontradiktornost postopka glede zapisnika, izjasnitev in podobnega.

Sodna presoja

Ad I

9. Tožba je utemeljena.

10. V predmetni zadevi je sodišče glede na navedbe tožnika o kršitvi procesnih pravil ter pravice do izjave v povezavi z 22. in 25. členom Ustave RS najprej presojalo predmetno okoliščino.

11. Med strankama ni sporno, da lahko toženka kot organ druge stopnje[1] v pritožbenem postopku, skladno z določili 11. člena ZInfP[2], v lastnem svojstvu opravi ogled *„in camera"* brez prisotnosti strank, z namenom zaščite opravljenega ogleda in podatkov, s katerimi se ob vpogledu sreča.

12. Med strankama prav tako ni sporno, da je toženka ogled *„in camera"* pri organu prve stopnje dne 13. 9. 2023 brez prisotnosti tožnika tudi opravila, kakor tudi ni sporno, da je bil o navedenem ogledu sestavljen *Zapisnik o ogledu „in camera" št. 090-197/2023* (označen pod prilogo A3).

13. Med strankama prav tako ni sporno, da je toženka izdala izpodbijano odločbo dne 14. 9. 2023, in da zapisnika o ogledu *„in camera"* pred izdajo odločbe tožniku ni predložila v izjasnitev, temveč šele po tem, ko je tožnik toženko pozval na predložitev predmetnega zapisnika, torej po izdaji izpodbijane odločbe.

1 Informacijski pooblaščenec po informacijski pooblaščenki Mojci Prelesnik.

2 11. člen ZInfP - Informacijski pooblaščenec lahko opravi procesno dejanje v zahtevi za dostop do informacije javnega značaja *brez prisotnosti stranke*, ki zahteva dostop do informacije javnega značaja, ali osebe, ki ima v postopku enake pravice in dolžnosti kot stranka, če je to potrebno, da se pred dokončno odločitvijo Informacijskega pooblaščenca tej stranki prepreči dostop do zahtevane informacije.

14. Sodišče se tako v predmetni zadevi ni ukvarjalo z vsebino, glede katere je tožnik zahteval dostop do informacij javnega značaja po Zakonu o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ), temveč je najprej ugotavljalo kršitev pravil postopka, torej zagotavljanje pravice do izjave in vplivom na kršitev 22. in 25. člena Ustave RS, kot jo v tožbi izpostavlja tožnik.

15. Sodišče pritrjuje navedbam toženke, da 11. člen ZInfP omogoča ogled *„in camera"* brez prisotnosti strank z namenom zagotovitve, zaščite in varovanja pravic stranki, pri kateri se ogled opravlja, vendar navedeno ne pomeni, da pa se ugotovitve, ki jih je organ nadzora (v tem primeru IP), pri pregledu opazil in jih tudi zapisal v zapisnik (kot v predmetnem primeru), ne predstavljajo informacije, s katero tožnik (kot prosilec in stranka postopka) ne bi rabil biti seznanjen še pred odločitvijo organa, ne glede na dejstvo ali bi takšna informacija vplivala na sprejeto odločitev IP, saj mora imeti stranka pravico seznaniti se z informacijo ali listino. Tako je napačna interpretacija tožene stranke, da navedeno dejstvo ni vplivalo na kršitev kontradiktornosti, in da tudi, če bi bil tožnik seznanjen z zapisnikom o ogledu *„in camera"* še pred izdajo izpodbijane odločbe, da tudi njegova izjava ne bi pripomogla ali vplivala na drugačno odločitev, kot jo je sprejel organ odločanja - IP.

16. Kljub navedeni specialni določbi o dopustnosti opravljenega procesnega dejanja IP *brez prisotnosti stranke* iz 11. člena ZInfP, navedeno namreč ne pomeni, da sicer organ odločanja, torej IP, v postopku, ki je po naravi stvari pritožbeni postopek zoper odločitev organa prve stopnje, ne rabi upoštevati določil in pravil upravnega postopka in Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP[3]) in tudi ne pravil poštenega postopka. ZUP je namreč sistemski postopkovni predpis, ki ureja odnose med izvršilnimi oblastnimi organi (upravnimi in drugimi državnimi organi ter nosilci javnih pooblastil na lokalni in državni ravni) in posamezniki, ko gre za odločanje v posameznih, konkretnih primerih[4]. Če IP kot državni organ z zakonskim pooblastilom opravi ogled brez prisotnosti stranke, mora po končanju procesnega dejanja, ki ga lahko opravi brez stranke, predložiti vsaj ugotovljena dejstva stranki postopka v izjasnitev, ne glede na to kakšna so ugotovljena dejstva in tudi ne glede na stališče organa, da ogled „in camera" v ničemer ni spremenil dejanskega stanja, ki ga je predhodno ugotovil organ prve stopnje. Nenazadnje mora biti stranka tudi o takšnem dejstvu, da pri ogledu *„in camera"* ni bilo ugotovljenega nič novega, seznanjena.

---

3 Iz 1. člena k ZUP – *Po tem zakonu morajo postopati upravni in drugi državni organi, organi samoupravnih lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil, kadar v upravnih zadevah neposredno uporabljajoč predpise, odločajo o pravicah, obveznostih ali pravnih koristih posameznikov, pravnih oseb in drugih strank.* Pojem upravni organ je uporabljen funkcionalno in so z njim mišljeni različni upravni organi, med drugim tudi informacijski pooblaščenec, ki je neodvisen in avtonomen organ. Iz Komentarja ZUP, prva knjiga, str. 31.

4 Iz Komentarja ZUP, prva knjiga, str. 30.

17. Sodišče na tem mestu posebej izpostavlja, da je sicer skladno z določilom 2. člena ZInfP informacijski pooblaščenec samostojen in neodvisen državni organ[5], ki je dolžan spoštovati pravila upravnega postopka določenega v ZUP, razen če ni izjema s specialnim zakonom kako drugače določena. Edini izjemi, ki ju ZInfP določa v zvezi z uporabo oziroma izjemo od določil splošnega upravnega postopka sta 11. člen ZInfP, ki informacijskemu pooblaščencu, kot organu odločanja, dopušča opravo posameznega procesnega dejanja brez prisotnosti stranke zaradi varovanja pravic pregledovanega organa in 12. člen ZInfP, ki določa, da pravica stranke do pregleda dokumentov, ki ga sicer ureja splošni upravni postopek, v postopku pred IP ne vsebuje tudi *pravice do pregleda zahtevanega dokumenta* in drugih dokumentov zadeve, iz katerih bi se dalo razbrati ali sklepati na vsebino zahtevane informacije[6]. 15. člen ZDIJZ določa, da se za vprašanja postopka s pisno zahtevo, ki niso urejena s tem zakonom, uporabljajo določbe zakona, ki ureja splošni upravni postopek, torej ZUP. 21. člen ZDIJZ pa še dodatno, da se postopek z zahtevo za dostop do informacij javnega značaja vodi v skladu z določbami zakona, ki ureja splošni upravni postopek, torej ZUP[7]. Navedeno pomeni, da je IP kot organ odločanja in državni organ, v postopku odločanja o pritožbi zoper izdano odločbo organa prve stopnje, dolžan upoštevati določila ZUP, saj gre v nasprotnem primeru za kršitev pravil postopka in pravice do pošteno izvedenega postopka stranke.

18. Iz 22. člena Ustave RS, ki zagotavlja enako varstvo pravic posameznika namreč tudi za postopke pred državnimi organi, med drugim izhaja pravica stranke do izjavljanja v postopku, kar je bistvo za izvedbo poštenega postopka in velja za vsak postopek voden pred državnim organom. IP pri tem ni nobena izjema, ne glede na specifičnost predmetnega postopka. Za pošten postopek je bistveno, da ima oseba, katere pravice, dolžnosti in interes so predmet postopka, ustrezne in zadostne možnosti, da zavzame stališče tako glede dejanskih kakor tudi glede pravnih vidikov zadeve in tudi glede stališča organa še pred izdajo odločbe. Navedeno pa lahko stranka postopka poda samo, kolikor ji je omogočena pravica do izjave, in da je v posledici akt v nekem upravnem postopku ustrezno obrazložen, saj je v nasprotnem v nadaljevanju posamezniku kršena pravica do pravnega varstva iz 25. člena Ustave RS. Pravica do izjave je namreč ena izmed temeljnih pravic poštenega postopka in izhaja tudi iz določil Zakona o splošnem

---

5 Skladno z določilom 2. člena ZInfP je IP samostojen državni organ in tudi prekrškovni organ, vendar v predmetnem postopku ne gre za prekrškovni postopek.

6 12. člen 1. odstavek: *Pravica strank do pregleda dokumentov v zadevah dostopa do informacij javnega značaja po določbah zakona, ki ureja splošni upravni postopek, do pravnomočnosti odločbe Informacijskega pooblaščenca ne vključuje pregleda zahtevanega dokumenta in drugih dokumentov zadeve, iz katerih bi se dalo razbrati ali sklepati na vsebino zahtevane informacije.* 2. odstavek - *Po pravnomočnosti odločbe Informacijskega pooblaščenca pravica stranke iz prvega odstavka tega člena vključuje pregled zahtevanega dokumenta zadeve v obsegu, dovoljenem s pravnomočno odločbo Informacijskega pooblaščenca.*

7 1. odstavek 21. člena ZDIJZ: *Postopek z zahtevo za dostop do informacije javnega značaja ali ponovno uporabo v organu vodi in v njem odloča predstojnik ali uradna oseba iz 9. člena tega zakona, v skladu z določbami zakona, ki ureja splošni upravni postopek.*

upravnem postopku (v nadaljevanju ZUP). 9. člen ZUP-a jasno določa, da je treba pred izdajo odločbe dati stranki možnost, da se izjavi o vseh dejstvih in okoliščinah, ki so pomembne za izdano odločbo. Tretji odstavek istega člena nadalje določa, da organ svoje odločbe *ne sme opreti* na dejstva, glede katerih vsem strankam ni bila dana možnost, da se o njih izjavijo. Načelo zaslišanja stranke temelji tako na 22. členu Ustave RS o enakem varstvu pravic, saj mora stranka imeti možnost izjaviti se o vseh pravno relevantnih dejstvih pred odločitvijo organa in tako nadzirati delovanje organa v postopku, ki je odraz teh ustavnih načel. Enak standard izhaja tudi iz dokumentov Sveta Evrope in EU[8]. Od upoštevanja postopkovnih pravil in pravil poštenega postopka v postopku, ki ga vodi državni organ (kar velja tudi za upravne in ne zgolj za sodne postopke) je odvisna ustavnopravna korektnost posameznega postopka[9], kamor pa nedvomno sodi izvedba poštenega postopka tudi pred tako specifičnim organom kot je IP. Gre namreč za uresničevanje načela zaslišanja stranke, kot enega izmed temeljnih načel upravnega postopka, ki daje stranki tri temeljne pravice: pravico udeleževati se ugotovitvenega postopka, pravico izjaviti se o vseh dejstvih in okoliščinah ter pravico izpodbijati ugotovitve in navedbe organa in nasprotnih strank ter drugih udeležencev postopka. Tako organ ne sme izdati odločbe, preden ne da stranki možnosti, da se izreče o dejstvih in okoliščinah, na katere se mora opirati odločba (146. člen ZUP). Ta možnost se lahko da stranki na obravnavi ali izven nje, ustno na zapisnik ali v pisni obliki. Bistvo tega načela torej ni zgolj v navzočnosti stranke v postopku izdajanja odločbe, pač pa predvsem v možnosti, da se izjavi *o vseh dejstvih in okoliščinah*, ki so pomembne za odločitev, da uveljavlja svoje pravice oziroma brani svoje koristi, ter da se seznani s celotnim potekom in rezultatom ugotovitvenega ter dokaznega postopka[10]. Zapisnik o opravljenem ogledu *„in camera"* je ravno zaradi dejstva, ker stranka ni mogla biti prisotna pri opravljenem ogledu, za stranko še kako pomembna listina, ne glede na ugotovljena dejstva s strani IP, pri takem ogledu.

19. V pravici do izjave oziroma kršitvi pravice do izjave ter načelu kontradiktornosti postopka namreč ne gre za dejstvo, da je organ odločanja tisti, ki se odloči ali bi informacija imela značaj, ki bi lahko vplivala na drugačen potek postopka, temveč gre za načelo, da je stranka, ki je del postopka, in ki sodeluje v postopku, seznanjena z vsakim ravnanjem organa, v tem konkretnem primeru tudi z zapisnikom o ogledu *„in camera"*, še pred izdajo odločbe organa, vse z namenom transparentnosti in poštene izvedbe postopka. Tudi če gre za upravni postopek ali njemu podoben postopek, je skladno z obstoječo in ustaljeno prakso Evropskega sodišča za človekove pravice (ESČP) že sprejeto stališče, da morajo

8 Listina EU o temeljnih pravicah ne uvaja le pravice do učinkovitega pravnega sredstva in nepristranskega sodišča (47. člen), temveč tudi pravico do dobrega upravljanja (41. člen), kljub temu da se nanaša na organe in institucije EU, je vsebino te pravice treba uveljavljati in upoštevati kot pravilo EU na nacionalni ravni v postopkih pred slovenskimi državnimi organi. - Iz Komentarja ZUP, 1. knjiga, str. 31.

9 Smiselno enako izhaja iz Komentarja ZUP, 1. knjiga, str. 31.

10 Komentar ZUP-a, 2004, stran 86 in sodbe Upravnega sodišča RS II U 2/2019 z dne 12. 8. 2021 in druge.

biti tudi upravni postopki ali njim podobni postopki izpeljani v skladu z načelom poštenosti, glede na 6. člen Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic (v nadaljevanju EKČP).

20. V načelo poštenosti izvedenega postopka pa sodi tudi pravica do izjave stranke in tudi pravica do kontradiktornosti postopka, pri čemer sodišče pritrjuje tožniku glede njegovih navedb, da pravica do izjave izhaja iz 22. člena Ustave RS, in da velja za vsak postopek voden pred državnim organom, pri čemer je za pošten postopek bistveno, da ima oseba, katere pravice, dolžnosti in interes so predmet postopka, ustrezne in zadostne možnosti, da zavzame stališče glede vseh ugotovitev organa, ne glede na dejstvo kakšno je stališče organa o ugotovljenem postopku „in camera". Stranka lahko poda izjavo samo v kolikor je z ravnanjem organa seznanjena, pri čemer sodišče pripominja, da ne glede na ugotovitve, ki jih je v predmetnem postopku *„in camera"* ugotovila toženka, da ima tožnik kot stranka postopka pravico seznaniti se tudi z razlogi organa za sprejeto odločitev, kar vse predstavlja izvedbo poštenega postopka, saj mu je v nasprotnem primeru kršena pravica do ustrezne vložitve pravnega sredstva iz 25. člena Ustave RS. Toženka je namreč odločila z izpodbijano odločbo, ne da bi tožniku kot stranki postopka predložila listino – *zapisnik „in camera"* v izjavo in tudi ne stališče organa pred izdano izpodbijano odločbo, in tako ni mogla vedeti kakšne bodo navedbe in razlogi stranke, ki bi jih stranka (tožnik) podala v postopku, če bi z navedeno listino razpolagala. Nenazadnje pa mora IP kot organ odločanja na navedbe, ki bi jih tožnik kot stranka lahko podal, odgovoriti v odločbi, pri čemer pa sodišče pritrjuje tožniku, da organ odločanja svoje odločbe ne sme opreti na dejstva, glede katerih stranki ni bila dana možnost, da se o njih izjavi, četudi gre za nespremenjena dejstva, kot je ugotovil organ, saj navedeno ne sme tožniku odvzeti pravice, da kot stranka postopka ugovarja ugotovljenim dejstvom v postopku *„in camera"*. Stališče stranke je lahko vedno drugačno od stališča organa, ki odloča. In tudi v kolikor ne gre za nova ali drugačna ugotovljena dejstva, kot navaja tožena stranka, mora biti stranka postopka, v luči transparentnega in pošteno izvedenega postopka, tudi s to okoliščino seznanjena.

21. V predmetnem postopku je IP kot pritožbeni organ dopolnjeval postopek z opravljenim ogledom z namenom preveritve navedb organa prve stopnje iz izpodbijane odločbe, kar je v izpodbijani odločbi tudi sam navedel in glede ugotovitev *„in camera"* tudi pojasnjeval stranki kot prosilcu za dostop do informacije javnega značaja v izpodbijani odločbi, zaradi česar je, po stališču sodišča, IP dopolnil postopek in tudi obrazložitev odločbe. Dejstvo, da se zaradi dopolnjenega postopka odločitev IP ni v ničemer spremenila glede na odločitev organa prve stopnje, pa ne more vlagatelju za dostop do informacije javnega značaja kratiti pravice, da se do ugotovljenih, čeprav enakih, dejstev opredeli še pred izdajo akta IP. Organ je tako v pritožbenem odločanju izvedel poseben

ugotovitveni postopek, skladno z določbo 146. člena ZUP[11], ki se izvaja z namenom ugotovitve dejstev in okoliščin, ki so pomembne za razjasnitev stvari ali zato, da se da strankam možnost, da uveljavijo in zavarujejo svoje pravice in pravne koristi.

22. Kolikor se tak postopek izvede pa ima, skladno s prvim in drugim odstavkom 146. člena ZUP, stranka pravico udeleževati se ugotovitvenega postopka (v konkretnem primeru vsaj po opravljenem ogledu *„in camera"* seznaniti se z zapisnikom) in za dosego namena, ki ga ima ta postopek, dajati potrebne podatke ter braniti svoje pravice in z zakonom zavarovane koristi. Tožnik zato v tožbi upravičeno graja dejstvo, da mu pritožbeni organ ni predložil zapisnika o opravljenem ogledu *„in camera"*, niti mu ni dal pravice do izjave še pred izdajo izpodbijane odločbe, kar je temelj poštenega postopka tudi v postopku pred IP in tako tožniku kot stranki postopka ni dal možnosti navajati dejstev, ki utegnejo vplivati na rešitev stvari, kakor tudi ni omogočil izpodbijati pravilnosti navedb, ki se ne ujemajo z njegovimi navedbami[12]. Skladno s 164. členom ZUP se namreč dejstva, na podlagi katerih se izda odločba, ugotovijo z dokazi. Kot dokaz pa se po drugem odstavku istega člena uporabi vse, kar je primerno za ugotavljanje stanja stvari in kar ustreza posameznemu primeru, zlasti pa priče, izjave strank, opredelitve strank do dokaznega gradiva, ipd. V nadaljevanju pa je organ dolžan v okviru dokazne ocene oceniti, vsak dokaz (torej tudi navedbo stranke kot morebiten ugovor na ugotovljena dejstva v postopku *„in camera"*) posebej in nato, v okviru vseh dokazov skupaj, podati argumentirano odločitev z navedbo konkretnih dejstev in odgovoriti na navedbe strank.

23. Zato navedba tožene stranke kor organa druge stopnje, da tožnika kot stranke ni zaslišala oziroma mu ni predočila ugotovitev iz postopka *„in camera"*, ker je postopek „in camera" zgolj potrdil ugotovitve in navedbe organa prve stopnje, predstavlja kršitev pravil poštenega postopka, saj ne ustreza pravilom postopka iz zgoraj navedenih razlogov in krši tožnikove pravice kot stranke v postopku, ki poteka pred državnim organom.

24. Prvi odstavek 9. člena Zakona o splošnem upravnem postopku (v nadaljevanju ZUP) namreč določa, da mora organ, preden izda odločbo v zadevi, dati stranki možnost, da se izjavi o dejstvih in okoliščinah, ki so pomembne za odločbo. Navedeno pa ne pomeni, da je s trenutkom, ko npr. upravni organ pošlje stranki poziv na izjavo (kar v predmetnem primeru niti ni bilo storjeno), ki jo stranka praviloma poda pisno, zadoščeno tudi pravici do zaslišanja stranke. Načelo zaslišanja stranke namreč zagotavlja kontradiktornost postopka, kar pomeni, da se ima stranka pravico seznaniti in soočiti z vsemi dejstvi in dokazi, tudi z dejstvi

11 5. točka tretjega odstavka 146. člena ZUP določa, da ima stranka pravico seznaniti se z uspehom dokazovanja in se o tem izreči.

12 Pri navedenem je napačno stališče IP, da se tudi iz navedb v predmetni tožbi razbere, da stališče tožnika ne bi v ničemer spremenilo odločitve organa. Bistvo kontradiktornosti postopka je namreč, da se ima stranka možnost opredeliti do vseh ugotovljenih dejstev organa, in da se nato organ, do teh opredelitev stranke izjasni tudi v obrazložitvi odločbe.

in ugotovitvami nasprotne stranke pa tudi ugotovitvami organa odločanja ter imeti možnost učinkovito varovati svoj položaj. Vsebina načela zaslišanja stranke in prič ima v upravnem postopku ali njemu sorodnem postopku namen, da se posamezniku kot stranki zagotavlja položaj subjekta in ne zgolj objekta odločanja tega postopka, saj to načelo „vsebuje jedro njegovih procesnih pravic".[13] Pravica zaslišanja stranke namreč izhaja iz 22. člena Ustave RS in predstavlja enako varstvo pravic posameznika in pravico posameznika biti slišan. To varstvo ni nič drugačno v upravnih ali njemu sorodnih postopkih, ki jih izvaja državni organ, saj ima v tovrstnih postopkih ravno zaradi vnaprejšnje nadrejenosti javnega interesa in tako upravnega organa v razmerju do posamične stranke še večji pomen in je še bolj pomembna. Upravni ali njemu soroden postopek, ki se vodi pred državnim organom predstavlja namreč presečišče med zasebnim in javnim interesom, ki naj bosta uravnotežena. Enako varstvo pravic je tudi na tem področju del obrambnih pravic pred prekomerno rabo oblasti oziroma njeno zlorabo (6. člen EKČP).[14] Pri navedenem je treba posebej izpostaviti, da ima stranka v postopku pred organom pravico do lastnega zaslišanja (in zaslišanja prič) možnost braniti se, zavarovati in uveljaviti svoje pravice določene z zakonom in tudi zavarovati koristi, kar je bistveno pri izvedbi upravnega ali njemu sorodnega postopka, ki mora tako kot drugi postopki prav tako teči po pravilih poštenega postopka. Vodenje poštenega postopka s strani upravnega organa ali državnega organa pa ne pomeni zgolj zavzetja stališč stranke glede dejanskih vidikov zadeve, temveč tudi glede pravnih vidikov.[15]

25. Organ odločanja tako ne sme izdati odločbe, preden ne da stranki možnosti, da se izjavi o dejstvih in okoliščinah, ki so pomembne za izdajo odločbe (4. odstavek 146. člena ZUP). V navedeno pravico sodi tudi kontradiktornost, ki mora biti stranki zagotovljena, še posebej, če izrecno zaprosi za zaslišanje in izvedbo dokazov pred organom. Stranka ima, tudi pred organom druge stopnje, pravico v postopku navajati dejstva, ki utegnejo vplivati na rešitev zadeve in izpodbijati pravilnost navedb, ki se ne ujemajo z njenimi navedbami.

26. Upravna odločba ali njej sorodna odločba državnega organa pa mora biti v posledici izdana v skladu z 214. člen Zakona o splošnem upravnem postopku (v nadaljevanju ZUP). Če je odločba pomanjkljiva (torej brez ustrezne ocene o vseh predlaganih dokazih) in v njej niso navedeni ocena zakonskega dejanskega stanja stvari, pomembna za pravilno in zakonito odločitev, dokazi, ki utemeljujejo obstoj takih dejstev in preudarki organa, stranki ne omogoča vložitve učinkovitega pravnega sredstva in so tako lahko zagotovljena pravna sredstva le navidezna. Stranka ima pravico seznaniti se z razlogi odločitve in preudarki, ki so upravni organ, ki je o zadevi odločal, vodili pri odločanju. Stopnja podrobnosti, s

13 Upravno procesno pravo, upravni postopek in upravni spor, Kerševan, E. in Androjna, V. GV založba 2017, str. 88.
14 Tako sodna praksa Vrhovnega sodišča RS X Ips 1/2020 z dne 2. 9. 2020, točka 8 obrazložitve.
15 Enako izhaja iz Upravno procesno pravo, upravni postopek in upravni spor, Kerševan, E. in Androjna, V. GV založba 2017, str: 88 in 89.

katero mora biti obrazložena odločba, je določena s tistim, kar zahteva učinkovito pravno sredstvo zoper odločbo v vsakem posameznem primeru.[16]

Sklepno

27. Sodišče skladno z zgoraj navedenim tako ugotavlja, da tožniku v postopku pred IP ni bila dana možnost izjaviti se o dodatno pridobljenih listinah, in mu posledično ni bila dana možnost podati izjavo pred organom odločanja še pred izdajo odločbe, zaradi česar je prišlo do kršitve pravil postopka iz 237. člena ZUP (4. tč. prvega odstavka).

28. Zaradi navedenega so bile tožniku kršene pravice do enakega varstva pravic iz 22. člena Ustave RS, iz katerega med drugim izhaja pravica stranke do izjavljanja v postopku. Za pošten postopek je bistveno, da ima oseba, katere pravice, dolžnosti in interes so predmet postopka, ustrezne in zadostne možnosti, da zavzame stališče tako glede dejanskih kakor tudi glede pravnih vidikov zadeve. Navedeno pa lahko poda samo kolikor je ima možnost podati izjavo in kolikor je v posledici akt v nekem upravnem postopku ustrezno obrazložen, saj je v nasprotnem kršena pravica do pravnega varstva iz 25. člena Ustave RS. Iz obrazložitve upravnega akta morajo biti namreč konkretizirane okoliščine in podlaga za odločitev v takšni meri, da jih nasprotna stranka lahko preveri oziroma se do njih opredeli. Ugotovitveni postopek je namreč med drugim namenjen tudi izvrševanju pravice strankam uveljaviti in zavarovati njihove pravice in pravne koristi, ki pa jih lahko zavarujejo le na način, da so z ugotovitvami organa pred izdajo odločbe seznanjene, da se lahko o njih primerno izjavijo[17], kar tožniku ni bilo omogočeno.

29. Glede na to, da tožnik ni imel možnosti izjaviti se o zapisniku *„in camera"* in tudi ne o stališču organa še pred izdajo odločbe, je tako pritrditi tožniku, da je šlo za kršitev ustavno varovane pravice do enakega varstva in kršitve pravice do vložitve ustreznega pravnega sredstva in posledično tudi za kršitev pravil poštene izvedbe postopka, zaradi česar je sodišče na podlagi 3. in 4. točke prvega odstavka 64. člena Zakona o upravnem sporu (ZUS-1) predmetno izpodbijano odločbo odpravilo ter zadevo vrnilo v odločanje toženci, to je Informacijskemu pooblaščencu.

30. Sodišče v predmetni zadevi tudi ni izvedlo glavne obravnave skladno z določilom 59. člena ZUS-1, saj je toženec sam predlagal, da sodišče odloči na podlagi pisnih dokazov in vlog stranke, medtem ko tožnik zaslišanja ni predlagal, prav tako pa je šlo zgolj za presojo pravnega vprašanja oziroma za presojo procesne kršitve v predmetnem postopku, zaradi katerih je bilo treba izpodbijano odločbo IP odpraviti.

16 Sodba Vrhovnega sodišča I Up 248/2002, z dne 10.11.2004.
17 Enako Komentar ZUP k 146.členu, 2. knjiga, 2020, str. 128 – 134.

31. V ponovljenem postopku bo tožena stranka morala tožniku dati možnost, da poda izjavo glede podanega zapisnika „in camera" ali celo izvesti javno obravnavo pred samo odločitvijo, na kateri bo izvedla dokaze oziroma se vsaj opredelila do navedb tožnika, tudi glede domnevno zgolj delnega dostopa do zahtevanih podatkov ali pa zavrnitve predmetnega ter v ponovno izdani odločbi navedeno tudi konkretizirano obrazložiti v skladu z 214. členom ZUP.

32. Tožena stranka je, skladno z določilom petega odstavka 64. člena ZUS-1, vezana na pravno mnenje sodišča v tem postopku.

Ad II

33. Ker je sodišče tožbi ugodilo in odpravilo izpodbijani akt, je v skladu z določbo tretjega odstavka 25. člena ZUS-1 tožena stranka dolžna tožniku povrniti stroške postopka v skladu s Pravilnikom o povrnitvi stroškov tožniku v upravnem sporu. Po določilu drugega odstavka 3. člena tega pravilnika je tožnik upravičen do povrnitve stroškov postopka v višini 285,00 EUR z DDV, ki jih je sodišče naložilo v plačilo toženki.

34. Obresti od zneska pravdnih stroškov je sodišče tožniku prisodilo od dneva zamude, toženka pa bo prišla v zamudo, če stroškov ne bo poravnala v paricijskem roku (prvi odstavek 299. člena Obligacijskega zakonika – OZ v zvezi z 378. členom OZ - enako tudi načelno pravno mnenje Vrhovnega sodišča Republike Slovenije z dne 13. 12. 2006).

PRAVNI POUK:

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

Maribor, 10. februar 2025

Višja sodnica
Mojca Medved Ladinek, l.r.

REPUBLIKA SLOVENIJA – UPRAVNO SODIŠČE – ODDELEK

Ta prepis je soglasen z izvirnikom
Podpis pristojne sodne osebe