



**UPRAVNO SODIŠČE  
REPUBLIKE SLOVENIJE**

Fajfarjeva 33  
1001 Ljubljana

I U 1176/2010-12

**S O D B A**

**V I M E N U L J U D S T V A**

Upravno sodišče Republike Slovenije je v senatu, ki so ga sestavljali višja sodnica svétnica mag. Darinka Dekleva Marguč kot predsednica ter višji sodnik izr. prof. dr. Boštjan Zalar in višja sodnica Agata Zavašnik kot člana senata, ob sodelovanju Nataše Dolničar kot zapisnikarice, v upravnem sporu tožeče stranke: AGENCIJA RS ZA KMETISJKE TRGE IN RAZVOJ PODEŽELJA, Dunajska cesta 160, Ljubljana, ki jo zastopa generalni direktor Benedikt Jeranko, proti toženi stranki: Informacijski pooblaščenec, zaradi dostopa do informacij javnega značaja, o tožbi tožeče stranke proti odločbi Informacijskega pooblaščenca št. 090-120/2010/5 z dne 5. 8. 2010, na nejavni seji dne 30. 11. 2011

**r a z s o d i l o:**

**Tožba se zavrne.**

**O b r a z l o ž i t e v**

Tožeča stranka je izdala prvostopenjsko odločbo v predmetni zadevi in sicer je zahtevo kot prizadete stranke v tem upravnem sporu zavrnila. V obrazložitvi prvostopenjskega akta je navedeno, da se dostop do zahtevane dokumentacije zavrne, ker je podana izjema, določena v 11. točki 1. odstavka 6. člena ZDIJZ. V nadaljevanju obrazložitve je navedeno, kaj so temeljne naloge agencije in da agencija temeljito preverja administrativno in vsebinsko ustreznost prispelih vlog in zahtevkov. Pri obravnavi vlog izvaja vrsto kontrol, na osnovi katerih obračuna plačila oziroma določa zneske za izplačilo v skladu z nacionalno in evropsko zakonodajo. Skrbi za pravilno in pravočasno izplačevanje odobrenih sredstev končnim prejemnikom ter o tem poroča vladnim in evropskim institucijam.

Priročnik je del akreditirane dokumentacije s strani Evropske komisije. Namenjen je za interno uporabo in vsebuje natančno metodologijo izvedbe kontrole upravičenosti strank do izplačil sredstev iz naslova skupne kmetijske politike. Agencija je v letu 2009, skupaj z izbranim zunanjim izvajalcem, izvedla 13733 kontrol izpolnjevanja pogojev o upravičenosti strank do izplačil sredstev, kar kaže na to, da gre za zelo obsežen sistem nadzora nad pravilnostjo izplačila sredstev v skupni višini prek 350 milijonov evrov, ki jih je v letu 2009 za izvedbo zgoraj navedenih temeljnih nalog izplačala Agencija. Na podlagi navedenega bi objava priročnika v javnosti zelo verjetno otežila izvedbo kontrol na kraju samem, ki so ključnega pomena za pravilno in pravočasno izplačevanje

odobrenih sredstev končnim prejemnikom. S tem je izpolnjen zakonski pogoj, in sicer da bi razkritje dokumentov povzročilo motnje pri delovanju oziroma dejavnosti agencije.

Prizadeta stranka v tem upravnem sporu je vložila pritožbo zoper prvostopenjski akt, ker agencija v izpodbijani odločbi ni obrazložila dejstev in okoliščin, iz katerih bi izhajalo, da gre za interni dokument. Agencija vodi upravne postopke v zvezi z izplačilom neposrednih izplačil v skladu z nacionalno in evropsko zakonodajo. Na podlagi navedene zakonodaje posamezni vlagatelji z vlogami uveljavljajo izplačila, pri čemer se s tem v zvezi vršijo kontrole na kraju samem, in sicer kontrolorji kontrole vršijo upoštevanje pri tem priročnik, ki vsebuje pravila za izvedbo teh kontrol. S priročnikom so torej posledično natančno določena med drugim tudi pravila, skladno s katerimi naj bi ravnali vlagatelji vlog pri vzdrževanju površin, da bi bili upravičeni do izplačil. Narava priročnika tako glede na navedeno zagotovo presega področje notranjega delovanja organa. Pritožnica tudi pravi, da organ ni podal prepričljive oziroma argumentirane utemeljitve o možnosti nastanka motenj pri organu ali drugem državnem organu. Priročnik, ki vsebuje natančno metodologijo izvedbe kontrol upravičenosti strank do izplačila sredstev iz naslova skupne kmetijske politike, je zagotovo dokument, ki mora biti dostopen javnosti in v konkretnem primeru zagotovo ne obstoji izjema po 11. točki 1. odstavka ZDIJZ, saj z razkritjem priročnika nikakor ne bi bilo ohromljeno delovanje Agencije. Sklicevanje na dejstvo, da gre za „obsežen sistem nadzora nad pravilnostjo izplačil sredstev“ in navajanje „da bi objava priročnika v javnosti zelo verjetno otežila izvedbo kontrol“, v ničemer ne pojasnjuje možnosti nastanka motenj v primeru razkritja zahtevanega priročnika.

Z izpodbijano odločbo je Informacijski pooblaščenec na podlagi 3. odstavka 27. člena ZDIJZ, 2. člena Zakona o Informacijskem pooblaščenču (ZInfP) ter 1. odstavka 252. člena Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP), o pritožbi zoper odločbo Agencije RS za kmetijske trge in razvoj podeželja odločil, da se pritožbi ugodi in se izpodbijana odločba organa št. 090-199/2010-4 z dne 26. 5. 2010 odpravi. Organ je dolžan prosilki v roku tridesetih (30) dni od vročitve te odločbe posredovati Priročnik za kontrolo na kraju samem na področju neposrednih plačil na površino in programa razvoja podeželja 2007 – 2013 ter programa razvoja podeželja 2004 – 2006 v letih 2007 – 2010 v elektronski obliki na elektronski naslov prosilke

V obrazložitvi izpodbijanega akta je navedeno, da je Pooblaščenec ugotovil, da je organ zavezanec po ZDIJZ in da zahtevani dokument izpolnjuje vsa merila za informacijo javnega značaja, ki izhajajo iz 1. odstavka 4. člena ZDIJZ.

Za obstoj navedene izjeme iz 11. točke 1. odstavka 6. člena ZDIJZ morata biti torej kumulativno podana dva pogoja:

–podatek mora izhajati iz dokumenta, ki je bil sestavljen v zvezi z notranjim delovanjem oziroma dejavnostjo organa in

–specifični škodni test (razkritje takšnega podatka bi povzročilo motnje pri delovanju oziroma dejavnosti organa).

Za podatke, ki so sestavljeni v zvezi z notranjim delovanjem, se v teoriji pogosto navajajo naslednji primeri: vsa notranja korespondenca med funkcionarji in uradniki vlade (uprave), ki je namenjena pripravi odločitev vlade (uprave) oziroma drugih zavezancev, interna komunikacija organa, zlasti dopisi, zapisniki, mnenja, poročila, navodila, smernice in drugi interni dokumenti (več o tem Komentar Zakona o dostopu do informacij javnega značaja s pravom EU in primerjalno pravno prakso, Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani, Ljubljana 2005 – Komentar ZDIJZ, str. 139). Primerjalno-pravno so kot takšna izjema priznana tudi občutljiva notranja navodila in načrti, ki določajo način zbiranja in izvajanja raznih vrst nadzora. Gre za izjemo, kjer je potrebno pri presoji utemeljenosti opraviti še test škode – ali bi razkritje povzročilo motnje pri delovanju oziroma dejavnosti organa. Opisano izjemo pozna tudi večina primerjalno-pravnih ureditev, v katerih zakoni varujejo „notranji proces razmišljanja organa“. Varujejo se podatki, ki nastajajo ob

oblikovanju politike organa. Gre za dokumente za notranjo rabo organa, iz katerih izhaja postopek oziroma način dela organa, kot tudi njegova notranja politika. To je v pravni teoriji znano kot „*deliberative process privilege*“, torej proces, ki varuje notranje razmišljanje organa, s čimer naj bi se omogočilo odkrito in odprto razmišljanje organa, ki pa bi bilo ovirano, če bi bilo povsem odprto za javnost. Obenem pa je namen te izjeme tudi preprečiti škodo, ki bi nastala pri kakovosti odločanja organa, saj razumno varovanje procesa „notranjega razmišljanja“ organa ni nujno v neskladju z načelom odprtosti uprave. Če bi namreč vsi tovrstni dokumenti postali javni, bi to lahko resno ogrozilo kritično, inovativno in učinkovito delo javnega sektorja.

Za obstoj te izjeme morata biti nujno podana oba pogoja skupaj. V drugem delu te izjeme, v katerem se zahteva škoda oziroma povzročanje motenj pri delovanju organa, je vsebovan test, v teoriji imenovan škodni test. Ta test spada med teste tehtanja. Dostop do informacije je zato mogoče zavrniti le, če se tehtnica med škodo oziroma motnjami pri delovanju in dejavnosti organa ter razkritjem informacije nagne proti škodi oziroma, če bi bila škoda, storjena delovanju organa, večja od pravice javnosti, da se seznanijo z informacijo. Pri tej izjemi se zahteva zelo strog škodni test, saj mora razkritje dokumenta ne samo ogroziti varovano pravno dobrino, ampak že resno ogroziti proces odločanja institucije, da bi se dostop do dokumentov lahko zavrnil.

V obravnavanem primeru prosilka zahteva dokument – priročnik, ki je namenjen predvsem kontrolorjem, ki izvajajo kontrole na kraju samem z namenom preverjanja ustreznosti prijavljenih površin s stanjem v naravi in preverjanju izpolnjevanja pogojev za posamezne prijavljene ukrepe SKOP in podukrepe KOP. V zvezi s tem Pooblaščenec pritrjuje navedbam organa, da gre za dokument, ki predstavlja interno komunikacijo znotraj organa, saj zahtevani dokument dejansko predstavlja podlago kontrolorjem v smislu navodil za izvedbo nadzora. Kontrolorji so pri svojem delu dolžni dosledno upoštevati veljavno zakonodajo na področju kmetijstva, in sicer tako nacionalno kot evropsko. Ker je zakonodaja na navedenem področju zelo obširna, je priročnik, ki obsega vsa pravila in pogoje, ki jih mora posamezno kmetijsko gospodarstvo za posamezen ukrep ali podukrep izpolnjevati in jih mora kontrolor pri kontroli na kraju samem preveriti, vsekakor priročen. Priročnik je dejansko navodilo kontrolorjem, da po vseh postavkah, ki so našteje in opisane v priročniku, doseže namen izvedene kontrole. To je, da se preveri dejansko stanje glede izvajanja in izpolnjevanja pogojev prijavljenih površin ter ukrepov in podukrepov. Navedeno torej zagotovo izkazuje, da gre za dokument, ki je sestavljen v zvezi z notranjim delovanjem oziroma dejavnostjo organa, saj kontrolorjem natančno določa, na kaj morajo biti pri svojem delu pozorni oziroma kaj morajo kot inšpektorji na terenu pregledati, da bo zagotovljen učinkovit nadzor nad izvajanjem oziroma spoštovanjem področnih zakonov in drugih predpisov s strani nosilcev kmetijskih gospodarstev, ki uveljavljajo neposredna plačila v kmetijstvu.

Po oceni Pooblaščenca, ki se je seznanil z vsebino zahtevanega priročnika, pa v obravnavanem primeru ni podan drugi pogoj za obstoj izjeme iz 11. točke 1. odstavka 6. člena ZDIJZ. Organu ni uspelo izkazati, da bi razkritje dokumenta dejansko povzročilo motnje pri delovanju oziroma dejavnosti organa. Zgolj pavšalne navedbe organa oziroma sklicevanje na obstoj izjeme, za obstoj te izjeme ne zadostujejo. Organ namreč v izpodbijani odločbi ni utemeljil, zakaj in kakšne motnje pri delovanju organa bi nastale z razkritjem zahtevanega dokumenta. Organ je namreč zgolj navedel, da bi objava priročnika v javnosti zelo verjetno otežila izvedbo kontrol na kraju samem, ki so ključnega pomena za pravilno in pravočasno izplačevanje odobrenih sredstev končnim prejemnikom. Takšni utemeljitvi organa Pooblaščenec nikakor ne more slediti. Dokument, ki je predmet zahteve, predstavlja konkretna navodila za izvedbo kontrole, npr. kako pravilno odmeriti GERK in na kaj mora biti posebej pozoren kontrolor. Pooblaščenec ugotavlja, da so dejansko vsa pravila glede pravilne odmere površin oziroma GERK-a ter pogoji za posamezen ukrep in podukrep že vsebovani oziroma določeni z veljavno in objavljeno nacionalno in evropsko zakonodajo na tem

področju. Zahtevani priročnik tako predstavlja zbir vseh pogojev na enem mestu, hkrati pa vsebuje le še podrobnejša navodila glede izpolnjevanja pogojev za posamezen ukrep in podukrep ter določanje velikosti in dejanske rabe GERK-a, ki jih morajo kontrolorji pri kontroli preveriti. Glede na navedeno zahtevani priročnik ne vsebuje ničesar takšnega, kar ne bi bilo že javno, saj gre le za podrobnejša navodila oziroma priporočila kontrolorjem pri preverjanju izpolnjevanja pogojev, ki so že določeni z nacionalno in evropsko zakonodajo na področju kmetijstva. Razkritje priročnika tako nikakor ne bi moglo vplivati ali ovirati postopkov kontrole na kraju samem. Pooblaščenec ne vidi možnosti, da bi razkritje zahtevanega priročnika lahko vplivalo na kritično in učinkovito delo kontrolorjev ter na delo organa na splošno. Delo organa oziroma kontrolorjev je namenjeno varovanju javnega interesa ter interesa nosilcev kmetijskih gospodarstev, zato je zagotovo v interesu organa, da le-ti delujejo v okviru zakonov in drugih predpisov ter na ta način uveljavljajo svoje pravice in pridobijo neposredna plačila. Verjetno ni namen kontrolorjev in posledično organa, da bi s kontrolami na kraju samem ugotovil čim več nepravilnosti, samo da ne bi bilo treba izvesti neposrednih plačil, ko pa je slovensko kmetijstvo tako velikega pomena za državo. Seznanitev z zahtevanim dokumentom zato po oceni Pooblaščenca nikakor ne bi mogla povzročiti motnje pri delovanju organa kot takega, saj mora organ že na podlagi nacionalne in evropske zakonodaje delovati tudi preventivno, v smislu osveščanja javnosti, kje se pojavljajo nepravilnosti in kaj so obveznosti in dolžnosti nosilcev kmetijskih gospodarstev pri uveljavljanju neposrednih plačil v kmetijstvu, plačil za kmetijske okoljske ukrepe iz Programa razvoja podeželja ter drugih, da do teh nepravilnosti ne bi prihajalo. Zakonito stanje pa je cilj, ki ga inšpekcije, torej tudi organ, zasledujejo kot zaščito javnega interesa.

Pooblaščenec je po uradni dolžnosti, na podlagi 2. odstavka 247. člena ZUP in v skladu z načelom materialne resnice (8. člen ZUP), izvedel tudi preizkus ali morda dokument vsebuje katero od drugih izjem, določenih v 1. odstavku 6. člena ZDIJZ. Pooblaščenec ugotavlja, da dokument, ki je predmet zahteve, ne vsebuje nobene izjeme, zaradi česar bi bilo treba zavrniti dostop do zahtevanega dokumenta, delno ali v celoti. Dokument sicer vsebuje imena in priimke oseb, ki so pripravile zahtevani dokument, ga pregledale ter odobrile, vendar ne gre za varovane osebne podatke, saj so navedeni osebni podatki povezani z opravljanjem delovnega razmerja javnih uslužbencev, kar je v skladu s 1. alineo 3. odstavka 6. člena ZDIJZ informacija javnega značaja. Pooblaščenec je pritožbi prosilke ugodil ter na podlagi 1. odstavka 252. člena ZUP odločbo organa odpravil in sam rešil zadevo, kot izhaja iz izreka te odločbe.

V tožbi tožeča stranka najprej ponavlja utemeljitev iz prvostopenjskega akta (4. odstavek na strani 3 tožbe) in nato dodaja, da tožena stranka v obrazložitvi sicer omeni, vendar jasno ne loči dveh delov vsebine Priročnika. Prvi del vsebine Priročnika izhaja iz povzemanja veljavne zakonodaje in objavljene nacionalne in evropske zakonodaje na tem področju. Pravne podlage za delovanje tožeče stranke in prav tako za nastanek Priročnika so javno dostopne na spletnih straneh. Vpogled je možen tako na spletni strani tožeče stranke, na katero je bila prosilka napotena, kot na drugih straneh, kjer je možno prosto dostopati do veljavne zakonodaje. Na tak način je možna seznanitev javnosti z veljavnimi predpisi in zato ni potrebe po posredovanju posameznih internih aktov organa, na katerih le ti temeljijo. Drugi del vsebine Priročnika sestavljajo, kot ugotavlja tudi tožena stranka, podrobnejša in konkretna navodila za izvedbo kontrole, npr. kako pravilno odmeriti GERK in na kaj mora biti posebej pozoren kontrolor pri določanju velikosti in dejanske rabe GERK-a, ki jih morajo kontrolorji pri kontroli preveriti itd. Tožeča stranka je z določenimi podatki tega dela vsebine Priročnika že obvestila javnost. Gre predvsem za podatke, s katerimi morajo biti stranke v postopku kontrole seznanjene, da ne prihaja do nepravilnosti pri postopku izvedbe kontrol in da je do neke mere s strani javnosti preverjeno tudi delovanje kontrolorjev. Seznanitev javnosti z ostalimi podatki iz Priročnika pa bi lahko vplivala ali ovirala postopke kontrole na kraju samem. Kontrolorji so namreč za pravilno izvajanje svojega dela, ki ga opravljajo skladno s Priročnikom, napoteni na

dodatna izobraževanja in imajo specializirano znanje za izvedbo kontrol. Takega znanja širša javnost nima in bi zaradi napačne interpretacije fotografij ali določenih izrazov v Priročniku lahko prišlo do nepotrebnega oviranja postopka same kontrole, posledično pa do oviranega delovanja organa. Fotografije, ki ponazarjajo primere površin in rabe, bi stranke v upravnem postopku lahko zavedlo glede upravičenosti površin, zaradi česar ne bi vlagale zahtevkov ali pa bi napačno mislile, da so do sredstev upravičene. Upravičenost površin in rabe se namreč razlikuje glede na to ali so v Prekmurju ali v Goriških Brdih, zaradi različnih značilnosti terena. V Priročniku je naveden % pokrovnosti pri rabi 1800. Ta podatek pa bi stranke lahko zavedel, saj je ugotovitev pokrovnosti pri konkretni površini vedno odvisna tako od prej omenjenih terenskih značilnosti, kakor tudi od razvojne faze rastlin. Podatek o pokrovnosti v Priročniku je lahko opora za delo kontrolorja, stranko, ki pa ne bi upoštevala dodatnih faktorjev pri ugotavljanju dejanskega stanja, pa bi lahko zavedel. Enako velja za ugotavljanje skalovitosti. Prav tako Priročnik vsebuje izraze, ki bi si jih stranke v upravnem postopku lahko napačno razlagale. To delitev pa kontrolorji s svojim dodatnim znanjem znajo presoditi. Zaradi napačne interpretacije bi v postopku izvajanja kontrol na kraju samem nastali nepotrebni nesporazumi. To bi povzročilo zavlačevanje in motnje tako v izvedbi kontrol kot samega upravnega postopka, ki ga vodi tožeča stranka.

Poleg tega bi se zaradi seznanitve s Priročnikom lahko stranke upravnih postopkov namerno izognile in preprečile izvedbe kontrol. Priročnik predstavlja interna navodila kontrolorjem pri izvedbi kontrol in določa časovno obdobje izvedbe kontrol, kateremu bi se stranke s poznavanjem teh navodil lahko izmikale. Pri tem ne gre za procesne določbe za izvedbo postopka (slednje so določene z zakonodajo, ki jo organ izvaja) temveč za interne roke, ki omogočajo organizacijsko izvedbo kontrol in nemoteno delo Službe za kontrolo pri tožeči stranki. Poleg tega pa so v Priročniku tudi navodila kontrolorjem za pripravo na kontrolo, v katerih je podrobneje opisano s katerimi podatki in dokumenti je kontrolor seznanjen. S seznanitvijo s takimi vrstami podatkov bi stranke lahko špekulirale pri posredovanju svojih podatkov in zahtevanih dokumentov in na ta način ne bi bil dosežen namen kontrole. Z zavlačevanjem zaradi nesporazumov in preprečevanjem pravilne in pravočasne izvedbe kontrol, bi se terminski plan izvedbe kontrol prestavil, kar bi onemogočalo pravilno delovanje kontrolnega sistema v Republiki Sloveniji. Kontrole in izplačila so namreč časovno vezani na določeno obdobje, predpisano v nacionalnih in evropskih predpisih (28. člen Uredbe o izvedbi ukrepov kmetijske politike za leto 2010, IAKS uredba, Uradni list št. 17/2010, 51/2010; 16. člen Uredbe Sveta (ES) št. 1290/2005 z dne 21. junija 2005 o financiranju skupne kmetijske politike, UL L 209, 11. 8. 2005, str. 1). Na ta način bi Evropska Komisija v postopku potrditve obračunov lahko ugotovila pomanjkljivosti in nepravilnosti v kontrolnem sistemu Republike Slovenije, kar bi vodilo do sankcije ali finančne korekcije, s čimer bi bil oškodovan proračun Republike Slovenije. Finančni popravek lahko, glede na stopnjo nepravilnosti v kontrolnem sistemu države članice, ugotovljene s strani Evropske Komisije, dosega 2 %, 5 % ali 10 % celotnega zneska odobrenih sredstev za posamezno državo članico. Celotni znesek odobrenih sredstev je v letu 2009 znašal 350.000.000 evrov. Finančna korekcija oziroma škoda, ki bi nastala državnemu proračunu, na podlagi tega zneska, bi tako lahko znašala od 7.000.000 do 35.000.000 evrov. Za leto 2010 še ni mogoče predvideti točnega zneska odobrenih sredstev za Republiko Slovenijo, saj še niso odobrena vsa sredstva iz proračuna Evropske Unije. Poleg prej navedenega bi zavlačevanje z izvedbo kontrol in preprečevanje pravilne in pravočasne izvedbe kontrol in s tem odločanja v upravnem postopku privedlo tudi do oškodovanja strank upravnih postopkov. Kontrole so namreč predpogoj za izplačilo sredstev in bi z nepotrebnim zavlačevanjem in izogibanjem kontrol postopki lahko dolgotrajneje tekli oziroma sredstva ne bi bila izčrpana in nakazana.

Poleg zgoraj navedenega bi posredovanje Priročnika prosilki oziroma javnosti lahko v ugodnejši položaj postavilo določene osebe, ki so se ali bi se prijavile na trenutno odprti Javni razpis za izbiro izvajalcev kontrol na kraju samem. (Uradni list RS, št. 59/2010 in 61/2010-popr.).

Organ deluje preventivno, v smislu obveščanja javnosti, kje se pojavljajo nepravilnosti in kaj so obveznosti in dolžnosti nosilcev kmetijskih gospodarstev pri uveljavljanju neposrednih plačil v kmetijstvu, plačil za kmetijsko okoljske ukrepe iz Programa razvoja podeželja ter drugih, da ne bi prihajalo do nepravilnosti. Zakonito stanje je cilj, ki ga organ zasleduje za zaščito javnega interesa. Tožena stranka pravilno ugotavlja, da ni namen kontrolorjev in posledično tožeče stranke, da bi s kontrolami na kraju samem ugotovil čim več nepravilnosti, samo da ne bi bilo treba izvesti neposrednih plačil, ko pa je kmetijstvo velikega pomena za državo. Vendar pa tožena stranka v svoji obrazložitvi ne loči dveh polov postopka izvajanja kontrol. Prvi pol predstavlja izvedbo kontrol s strani tožeče stranke. Le ta je izvedena s strani kontrolorjev na podlagi Priročnika. Drugi pol pa predstavlja stranke upravnih postopkov, ki delujejo v skladu s pravili in pogoji, katere so morali izpolnjevati že ob sami prijavi na ukrep, in skladno s katerimi so dolžni delovati ves čas izvajanja ukrepa. S temi predpisi in spremembami le teh tožeča stranka redno obvešča javnost, da bi bilo s strani izvajalcev čim manj nepravilnosti pri izvajanju ukrepov. Zato za namen, da ne bi prihajalo do nepravilnosti, kot ga navaja tožena stranka, ni razloga, da bi tožeča stranka posredovala Priročnik. Predlaga odpravo izpodbijanega akta.

V odgovoru na tožbo tožena stranka pravi, da je tožeča stranka motnje v prvostopenjski odločbi opredelila zgolj abstraktno, konkretno pa jih ni pojasnila in utemeljila. Šele v tožbi tožeča stranka navaja motnje, ki naj bi po njenem mnenju nastale s posredovanjem zahtevane informacije javnega značaja. Ker se na navedene okoliščine tožeča stranka v postopku na prvi stopnji in v pritožbenem postopku ni sklicevala, tožena stranka poudarja, da niso izpolnjeni pogoji po 52. členu ZUS-1, saj tožeča stranka ni obrazložila, zakaj teh novih dejstev upravičeno ni navedla že v postopku izdaje izpodbijanega akta. Ne glede na navedeno pa tožena stranka vztraja, da tudi te nove okoliščine, ki jih je v tožbi navedla tožeča stranka, ne predstavljajo motenj pri delovanju organa v smislu izjeme iz 11. tč. 1. odstavka 6. člena ZDIJZ. Zgolj mnenje tožeče stranke, da je informacija strokovno prezahtevna za laično javnost in da se z njo lahko seznanijo le kontrolorji, ki imajo ustrezno strokovno znanje, pa ne more biti zakonski razlog za zavrnitev dostopa do informacije javnega značaja. Obenem tožena stranka meni, da imajo stranke, na katere se nanaša predmetni priročnik, pravico vedeti, kaj kontrolorji ocenjujejo in na podlagi katerih kriterijev bodo oziroma ne bodo upravičene do denarnih sredstev. Tožeča stranka tudi ni pojasnila, kako bi stranke, ki jih nadzira na podlagi zahtevanega priročnika, zgolj zaradi seznanitve s priročnikom, lahko zavlačevale postopek, saj je tudi strankam teh nadzornih postopkov v interesu, da se postopek ugotavljanja izpolnjevanja pogojev po priročniku vodi in zaključi čim hitreje. Stranke so do izplačila teh sredstev namreč upravičene šele po zaključku nadzornega postopka in tožena stranka tako ne vidi razumnega razloga, zakaj bi stranke, ki so nadzorovane po priročniku, same zavlačevale postopek. Pri tem tudi sama tožeča stranka navaja, da priročnik vsebuje zgolj interne (in ne procesnih) rokov, ki ne vplivajo na pravice in obveznosti strank v tem postopku in ki niso določeni s področno zakonodajo, ki jo izvaja tožeča stranka. Navedeni interni roki tako tudi sicer ne morejo vplivati na pravice in obveznosti strank v nadzornih postopkih, ki jih izvajajo po predmetnem priročniku. Glede na navedeno zahtevani priročnik ne vsebuje ničesar takšnega, kar ne bi bilo že javno, saj gre le za podrobnejša navodila oziroma priporočila kontrolorjem pri preverjanju izpolnjevanja pogojev, ki so že določeni z nacionalno in evropsko zakonodajo na področju kmetijstva. Razkritje priročnika tako nikakor ne bi moglo vplivati ali ovirati postopkov kontrole na kraju samem. Tožena stranka tako ne vidi možnosti, da bi razkritje zahtevanega priročnika lahko vplivalo na kritično in učinkovito del kontrolorjev ter na delo tožeče stranke na splošno. Tožena stranka obenem ponovno poudarja, da se imajo stranke, pri katerih se vrši kontrolo, brez dvoma pravico seznaniti s tem, kaj in po kakšnih kriterijih nadzorujejo kontrolorji. Seznanitev z zahtevanim dokumentom zato po oceni tožene stranke nikakor ne bi mogla povzročiti motnje pri delovanju tožeče stranke kot take, saj mora ta že na podlagi nacionalne in evropske zakonodaje delovati tudi preventivno, v smislu osveščanja javnosti, kjer se pojavljajo nepravilnosti in kaj so obveznosti in dolžnosti nosilcev kmetijskih

gospodarstev pri uveljavljanju neposrednih plačil v kmetijstvu, plačil za kmetijsko okoljske ukrepe iz Programa razvoja podeželja ter drugih, da to teh nepravilnosti ne bi prihajalo. Zakonito stanje pa je cilj, ki ga inšpekcije zasledujejo kot zaščito javnega interesa.

Prizadeta stranka v odgovoru na tožbo pravi, da sodišču predlaga prednostno obravnavanje zadeve, saj bodo kontrole ukrepov glede na določila 28. člena Uredbe o izvedbi ukrepov kmetijske politike za leto 2010 (Uradni list RS, št. 17/10 in 51/10) zaključene v obdobju do 15. februarja 2011. Novih dejstev, ki jih tožeča stranka navaja v tožbi v smislu obrazložitve, da je izpolnjen pogoj, da bi posredovanje dokumenta povzročilo motnje pri delovanju oziroma dejavnosti organa, glede na določilo 3. odstavka 20. člena Zakona o upravnem sporu (Uradni list RS, št. 105/06, 107/09 – odl. US in 62/10) sploh ne gre upoštevati. Dodatno k navedenemu pa kot stranka v postopku vztraja, da je navajanje tožeče stranke v tožbi glede posledic razkritja Priročnika – to je navajanje, da bi objava Priročnika v javnosti zelo verjetno otežila izvedbo kontrol na kraju samem, povsem pavšalno. Navajanje tožeče stranke, da bi se zaradi seznanitve s Priročnikom stranke upravnih postopkov lahko namerno izognile in preprečile izvedbe kontrol, ni utemeljeno. Navedeno negira sama ureditev postopka, skladno s katero se kontrole na kraju samem praviloma izvedejo brez napovedi. Istočasno določba 26. člena Uredbe Komisije (ES) 1122/2009 določa, da se zahtevki zavrnejo, če kmet ali njegov zastopnik prepreči opravo pregleda na kraju samem. Iz navedenega izhaja, da je namerna izogibitev kontroli sankcionirana z zavrnitvijo zahtevka, kar pa zagotovo ni v interesu strank, ki z vlogami uveljavljajo neposredna plačila. Tako tudi ni utemeljeno navajanje tožeče stranke, da bi postopki zaradi posredovanja Priročnika lahko dolgotrajneje tekli oziroma da zaradi tega sredstva ne bi bila izčrpana in nakazana. Tožeča stranka prihaja sama sebi v nasprotje z navajanjem, da je vsebina prvega dela Priročnika javno dostopna na spletnih straneh – posledično tako tožeča stranka priznava, da s tem v zvezi ne obstoji izjema, ki bi bila podlaga za zavrnitev dostopa po ZDIJZ. Glede drugega dela Priročnika, v kolikor gre slediti navajanjem tožeče stranke, pa prav tako tožeča stranka trdi, da je bila z določenimi podatki tega dela vsebine Priročnika javnost že obveščena – tožeča stranka tako tudi v tem delu priznava, da ne obstoji izjema po ZDIJZ.

Glede preostalega dela Priročnika pa tožeča stranka s povsem pavšalnim navajanjem, da bi seznanitev javnosti z ostalimi podatki iz Priročnika lahko ovirala postopke kontrole na kraju samem, zagotovo ni izkazala obstoja izjeme po ZDIJZ. Tožeča stranka v tem delu zagotovo ni sledila namenu ZDIJZ. Dejstvo, da tožeča stranka ne želi razkriti Priročnika, v katerem so med drugim navedena podrobnejša in konkretna navodila za izvedbo kontrole predstavljajo kršitev pravice dostopa do informacij javnega značaja, ki je urejena že kot ustavna kategorija v Ustavi Republike Slovenije. Kot stranka v postopku tudi ocenjuje, da gre za dokument, ki presega notranje delovanja organa, saj se na Priročnik za kontrole na kraju samem iz leta 2009, katerega vsebina naj bi bila smiselno enaka Priročniku, sklicuje tudi Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano kot drugostopni organ v upravnih postopkih vodenih v zvezi z zbirnimi vlogami vezanimi na področje neposrednih plačil. Navedeno je razvidno iz 4. strani odločbe (1. odstavek), ki jo kot dokaz prilaga k odgovoru. S predmetno odločbo se je seznanila v času od prejema te tožbe, in sicer jo je prejela s strani naslovnika odločbe. Navedeno tako negira tudi navajanje tožeče stranke, da je Priročnik namenjen podrobnejši ureditvi delovanja kontrolorjev in ne delovanja prejemnikov sredstev. Tudi dejstvo, da bi posredovanje Priročnika v ugodnejši položaj postavilo osebe, ki so se prijavila na razpis za izbiro izvajalcev kontrol na kraju samem, ni slediti, saj je rok za oddajo ponudb za predmetni razpis že potekel, in sicer dne 6. 9. 2010.

Tožba ni utemeljena.

Po določilu 11. točke 1. odstavka 6. člena ZDIJZ »organ prosilcu zavrne dostop do zahtevane informacije, če se zahteva nanaša na podatek iz dokumenta, ki je bil sestavljen v zvezi z notranjim

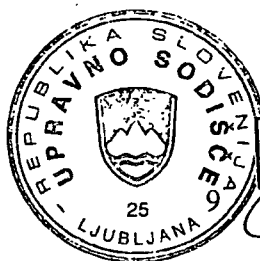
*delovanjem oziroma dejavnostjo organov, in bi njegovo razkritje povzročilo motnje pri delovanju oziroma dejavnosti organa.*» V konkretnem primeru gre za omejitev ustavne pravice posameznika in preko tega javnosti do dostopa do informacije javnega značaja iz določila 2. odstavka 39. člena Ustave na račun interesa države za nemoteno delovanje državnega organa na kmetijskem področju. V takem primeru konflikta med ustavno pravico in interesom državnega organa je treba omejitev ustavnih človekovih pravic razlagati ozko, saj so po Ustavi v hierarhiji zavarovanih vrednot človekove pravice glede na njihovo osrednje mesto v Ustavi (2. odstavek 39. člena v II. poglavju Ustave), višje od interesa države za nemoteno delovanje na področju kontrole neposrednih plačil v kmetijstvu (2007-2013) in programa razvoja podeželja (2004-2006 v letih 2007-2010), na kar se zahtevani dokument nanaša. Ozka razlaga omenjene izjeme, ki izhaja že iz same hierarhije ustavno zavarovanih dobrin, je zamejena na pravno določen način s tem, da je zakonodajalec v drugem odstavku 6. člena ZDIJZ določil, da se *»ne glede na določbo 1. odstavka 6. člena ZDIJZ dostop do zahtevane informacije dovoli, če je javni interes glede razkritja močnejši od javnega interesa ali interesa drugih oseb za omejitve dostopa do zahtevane informacije, razen«* /.../ To tehtanje javnega interesa v korist dostopa, prek uveljavljanja ustavne pravice posameznika, ki je zahteval dostop do informacije javnega značaja, z javnim interesom državnega organa, v tem primeru Agencije RS za kmetijske trge in razvoj podeželja, mora potekati ob uporabi načela sorazmernosti, kajti človekove pravice je dopustno omejiti samo v skladu z načelom sorazmernosti (3. odstavek 15. člena Ustave). Ker zahtevani podatki ne spadajo med dodatne izjeme iz 2. odstavka 6. člena ZDIJZ, ki so navedene v štirih alinejah, tega dela določila sodišču v konkretnem primeru ni treba uporabiti. Restriktivna razlaga izjeme od dostopa do zahtevane informacije se v sodnem postopku odraža v več elementih. V procesnem smislu je za restriktivno razlago izjeme pomembno, da predstojnik organa iz 2. odstavka 21. člena ni menil, da bi bilo zaradi pomembnosti ali zapletenosti konflikta med javnim interesom za dostop do zahtevanega podatka in interesom državnega organa za delovanje brez motenj potrebno, da o zadevi na predlog predstojnika tožene stranke odloči vlada (1. alineja 2. odstavka 21. člena ZDIJZ). Sodišče pa ni upoštevalo, da bi o zadevi morala odločiti vlada na podlagi istega člena, ker iz pritožbe prizadete stranke ne izhaja, da bi se prosilec za informacijo skliceval na prevladujoč javni interes za razkritje kot na odločilen razlog za zahtevo oziroma pritožbo. Prizadeta stranka je v pritožbi samo navedla, da bi moral biti dokument dostopen javnosti, med tem ko je razloge za pritožbo vezala na dve nezakonitosti, in sicer na neobrazložitev stališča, da gre za interni dokument in na neobrazložitev možnosti nastanka motenj pri organu. Drugi element procesne narave, ki podpira restriktivno razlago izjeme od dostopa do informacije javnega značaja, je določilo 3. odstavka 20. člena Zakona o upravnem sporu (ZUS-1, Uradni list RS, št. 105/2006, 62/2010) v povezavi z določilom 52. člena ZUS-1. Po določilu 3. odstavka 20. člena ZUS-1 stranke ne smejo navajati dejstev in predlagati dokazov, če so imele možnost navajati ta dejstva in predlagati te dokaze v postopku pred izdajo akta. Določbi 3. odstavka 20. člena in 52. člena ZUS-1 sicer nimata absolutnega značaja, kajti v primeru, da predmetno določilo zadeva stranko, ki v sodnem postopku uveljavljala varstvo ustavne pravice ali pravice iz prava EU, bi absolutna veljaba in uporaba teh določb lahko nesorazmerno posegla v pravico stranke do učinkovitega sodnega varstva iz 23. člena Ustave oziroma iz 47. člena Listine EU o temeljnih pravicah. Vendar v konkretnem primeru ne gre za tako situacijo, ker tožena stranka kot državna agencija ne varuje svoje ustavne pravice ali določene svoboščine iz prava EU. Tožeča stranka je sicer na prvi stopnji odločala kot (upravni) organ zavezanec za dostop do informacije javnega značaja na podlagi določil Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP), vendar pa ima v upravnem sporu v tovrstnih primerih status tožnika, zato zanjo določili 3. odstavka 20. člena in 52. člena ZUS-1 veljata. Tožeča stranka ni navedla, da obrazložitve izjeme iz 11. točke 1. odstavka 6. člena ZDIJZ iz opravičenega razloga ni mogla navesti že v prvostopenjskem aktu. Restriktivna razlaga izjeme od dostopa do informacije javnega značaja se zato v procesnem smislu odraža tudi v tem, da mora prvostopenjski organ v prvostopenjski odločbi navesti vse bistvene razloge za zavrnitev zahteve za dostop do informacije javnega značaja in ne šele v tožbi v upravnem sporu. V



konkretnem primeru se tožeča stranka ni držala te obveznosti glede dokaznega bremena, saj je v odločbi na prvi stopnji navedla samo, kaj so temeljne naloge agencije (drugi odstavek na strani 2 odločbe), kar niso bistveni razlogi za zavrnitev zahteve; v tretjem odstavku na isti strani odločbe pa zgolj pravi, da gre za »interni dokument« in v nadaljevanju s statističnimi podatki opisuje izvajanje kontrol. V predzadnjem stavku v tretjem odstavku na strani 2 odločbe pa tudi postavlja golo trditev, da bi »objava priročnika v javnosti zelo verjetno otežila izvedbo kontrol na kraju samem, ki so ključnega pomena« /.../. S tem tožena stranka ni v ničemer utemeljila in izkazala, zakaj bi razkritje dokumenta povzročilo motnje pri delovanju organa, pri čemer pa je v prvostopenjskem aktu tudi dokazni standard postavila nepravilno glede na določbo 11. točke 1. odstavka 6. člena ZDIJZ. Na nepravilen dokazni standard se sklicuje tudi v tožbi, ko v pretežnem delu drugega odstavka na strani 4 in na strani 5 pravi, da »bi razkritje lahko vplivalo« na oviranje postopka kontrole, da »bi bile stranke lahko zavedene«, da »bi si podatke lahko napačno razlagale«, da »bi se stranke lahko namerno izognile upravnim postopkom«, da bi se stranke s poznavanjem teh navodil lahko izmikale«, da »bi stranke lahko špekulirale«, da »bi lahko nastala škoda«. Zakonodajalec je namreč v skladu z restriktivnim konceptom uporabe izjem do dostopa do informacije javnega značaja za dokazni standard postavil, da »bi razkritje povzročilo motnje«, kar je dokazni standard »onkraj dvoma«, med tem ko je tožeča stranka uporabila nižji dokazni standard, da »je zelo verjetno« (v prvostopenjskem aktu) oziroma da bi razkritje lahko pripeljalo do motenj (v tožbi). Iz materialno-pravnega vidika pa restriktivna razlaga izjeme iz 11. točke 1. odstavka 6. člena ZDIJZ v konkretnem primeru pomeni, da je zakonodajalec postavil izjemo le za »podatek iz dokumenta«, ne pa za celoten dokument. To sicer ne pomeni, da v določenem drugem primeru ne bi bilo mogoče uporabiti izjeme, če bi zahtevani podatek predstavljal praktično celoten dokument. Vendar pa gre v konkretnem primeru za obsežen dokument, ki zajema tudi program razvoja podeželja, ki že po naslovu in naravi stvari meri na komunikacijo z javnostjo. V povezavi s pomenom določila 3. odstavka 20. člena ZUS-1 za obravnavani upravni spor sodišče zgornji razlagi še dodaja, da potrebnost restriktivne razlage predmetnega določila v materialno-pravnem smislu zahteva, da se pojem »podatek iz dokumenta« navezuje na princip delnega dostopa iz 7. člena ZDIJZ, po katerem, če dokument ali del dokumenta le delno vsebuje informacije iz 6. člena ZDIJZ in jih je mogoče izločiti iz dokumenta, pooblaščen oseba organa izloči te informacije iz dokumenta ter seznanj prosilca z vsebino. Tožeča stranka pa šele v tožbi priznava in zavzame stališče, da je dokument sestavljen iz dveh delov, pri čemer se tožeča stranka strinja s toženo stranko, da je prvi del dokumenta zgolj povzemanje veljavne in objavljene nacionalne in evropske zakonodaje in da je tudi z določenim delom drugega dela dokumenta, kjer so vključena konkretna navodila za izvedbo kontrole, agencija obveščala javnost. Iz tega pa sledi, da iz samih navedb tožeče stranke izhajajo, da prvi del priročnika in določen del drugega dela priročnika ne spada pod izjemo iz 11. točke 1. odstavka 6. člena ZDIJZ, tožeča stranka pa instituta delnega dostopa iz 7. člena ZDIJZ ni uporabila. Navedeno zadošča za sodno presojo, da je tožba neutemeljena in da je tožena stranka imela zakonito pravno podlago za zavrnitev tožbe in se sodišču ni bilo treba spuščati v natančnejšo presojo zakonitosti ugotovitve tožene stranke, da je zahtevani podatek bil sestavljen v zvezi z notranjim delovanjem organa in o tem, ali je tožena stranka pravilno po vsebini izvedla škodni test iz 2. odstavka 6. člena ZDIJZ. Zato je sodišče tožbo zavrnilo na podlagi 3. alineje 2. odstavka 63. člena ZDIJZ.

**PRAVNI POUK:** Zoper sodbo ni pritožbe (73. člen ZUS-1).

V Ljubljani, dne 30. 11. 2011



Predsednica senata  
mag. Darinka Dekleva Marguč, l.r.

Ta prepis je soglasen z izvirkom  
Podpis pristojne sodne osebe!