

I U 1604/2015-19

UPRAVNO SODIŠČE
REPUBLIKE SLOVENIJE

ODLOČBA JE PRAVNOMOČNA

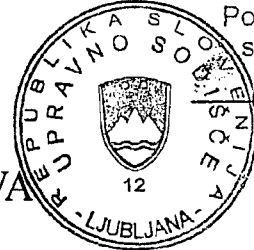
UPRAVNO SODIŠČE RS, LJUBLJANA

S. 1. 20 17

Podpis pristojne
sodne osebe:

SODBA

V IMENU LJUDSTVA



Upravno sodišče Republike Slovenije je v senatu, ki so ga sestavljali višji sodnik in sodnici Lara Bartenjev kot predsednica ter Andrej Kmecl in Petra Hočevar kot člana,

ob sodelovanju pravosodne svétnice Suzane Korotaj kot zapisnikarice,

v upravnem sporu tožeče stranke: REPUBLIKA SLOVENIJA, ki jo zastopa Sodni svet, Trg OF 13, Ljubljana, njega pa Državno pravobranilstvo RS, Šubičeva 2, Ljubljana, ki v zadevi nastopa tudi kot zastopnik javnega interesa, zoper toženo stranko: REPUBLIKA SLOVENIJA, ki jo zastopa Informacijski pooblaščenec, Zaloška 59, Ljubljana,

zaradi dostopa do informacij javnega značaja,

o tožbi zoper odločbo Informacijskega pooblaščenca št. 090-233/2015/5 z dne 16. 10. 2015,

na seji 5. januarja 2017

RAZSODILO:

- I. Tožbi se ugotovi tako, da se odločba Informacijskega pooblaščenca št. 090-233/2015/5 z dne 16. 10. 2015 odpravi in se zadeva vrne istemu organu v ponovni postopek.
- II. Tožena stranka je dolžna tožeči stranki povrniti stroške tega postopka v znesku 285,00 EUR v roku 15 dni od vročitve te sodbe.

OBRAZLOŽITEV

1. Toženec je z izpodbijano odločbo ugodil pritožbi (v tem upravnem sporu prizadete stranke) zoper tožnikovo odločbo št. 2/15-150 z dne 10. 8. 2015, to odločbo odpravil ter odločil, da je tožnik dolžan v roku 31 dni od vročitve izpodbijane odločbe prizadeti stranki v elektronski obliki posredovati podatke iz programa oziroma aplikacije „Merila pričakovanega obsega sodnikovega dela“ o imenu, priimku in odstotku potrjenih zadev za vse okrajne, okrožne in višje sodnike v Republiki Sloveniji za obdobje od 1. 1. 2014 do 31. 12. 2014.
2. Iz obrazložitve izhaja, da je tožnik zavrnil zahtevo prizadete stranke za posredovanje podatkov o odstotkih potrjenih zadev posameznih sodnikov, pri tem pa se je skliceval na tajnost podatkov, kot je urejena v Zakonu o sodiščih (v nadaljevanju ZS), tudi v razmerju do ureditve po Zakonu o dostopu do informacij javnega značaja (v nadaljevanju ZDIJZ) in Zakonu o tajnih podatkih (v nadaljevanju ZTP) ter na višjo stopnjo zaščite podatkov, ki jo je zakonodajalec namenil sodnikom zaradi zagotavljanja njihove neodvisnosti in zaščite pred negativnimi vplivi na njihovo delo.
3. Toženec ugotavlja, da zahtevane informacije pomenijo informacije javnega značaja in da tožnik z njimi razpolaga, zato meni, da je sporno le, ali so te informacije tudi prosto dostopne. Glede tajnosti podatkov navaja, da ZDIJZ kot izjemo od prostega dostopa do podatkov javnega značaja opredeljuje le tiste informacije, ki so ustrezno opredeljene kot tajne na podlagi zakona, ki ureja tajne podatke, to pa je izključno ZTP, kar je zakonodajalec ob sprejetju ZDIJZ tudi jasno opredelil. Na to kaže že gramatikalna razlaga, saj ZDIJZ govori o podatkih, ki so tajni na podlagi zakona (torej v ednini) in ne zakonov (torej v množini), ta zakon pa je „nesporno“ ZTP. ZS zahtevanih podatkov ne opredeljuje kot tajne, temveč zgolj kot „zaupne“. Ker tajnost podatkov pomeni izjemo od splošnega načela prostega dostopa do informacij javnega značaja, pojma zaupnosti ni mogoče razlagati široko oziroma ga enačiti s pojmom tajnih podatkov.
4. Tudi sicer je zakonodajalec želel s sprejetjem ZTP status tajnih podatkov urediti za vse državne organe enotno, konsistentno in sistematično, zato opredelitev pogojev, ki morajo biti izpolnjeni za določitev podatkov za tajne, ne sme biti prepuščena urejanju z drugimi zakoni. To logično izhaja iz sprememb ZTP, ko je zakonodajalec npr. ob vstopu RS v Nato ZTP dopolnil, ne pa sprejel posebnega zakona. Namen instituta tajnih podatkov je izključno v varovanju javne varnosti, obrambe, zunanjih zadev ter obveščevalne ter varnostne dejavnosti državnih organov Republike Slovenije. Tajnost teh podatkov je odraz potrebe po varstvu temeljnih interesov države oziroma družbe kot celote in obenem predstavlja

ZTP, tako da bi moral tožnik za vsak dokument posebej izkazati, da sta zanj v skladu z ZTP kumulativno izpolnjena tako materialni kot formalni kriterij. Podatki, zahtevani v obravnavani zadevi, teh kriterijev ne izpolnjujejo, saj niso ustrezno označeni kot tajni, ni bila izdelana pisna ocena možnih škodljivih posledic, niti se po vsebini ne nanašajo na prej navedena področja iz 5. člena ZTP.

8. Tožnec zato ugotavlja, da je tožnik kot prvostopenjski organ napačno uporabil materialno pravo, saj glede obravnavanih podatkov ni izjeme od splošnega javnega dostopa v smislu 1. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ. Tožnec je zato sam rešil zadevo, ob tem pa ni ugotovil obstoja drugih (ne zatrjevanih) izjem po prvem odstavku 6. člena ZDIJZ. Glede navedb o potencialnih posegih v neodvisnost in nepristranost sodnikov tožnec meni, da njegova odločitev ne posega v sodstvo kot samostojno vejo oblasti in iz tega izvirajočo specialno zakonsko ureditev njegovega delovanja, ki mu med drugim zagotavlja neodvisnost in javnost. Sklicuje se na 125. člen Ustave RS in Zakon o sodniški službi (v nadaljevanju ZSS) in na podlagi te ureditve meni, da je neodvisnost in nepristranskost sodnikov vezana izključno na odločanje v posameznih oziroma konkretnih sodnih postopkih. V te sodne postopke dostop javnosti do zgolj statističnih podatkov o odstotku potrjenih zadev za posameznega sodnika ne posega, zato tudi ne ogroža samostojnosti in neodvisnosti sodnikov pri sojenju.
9. Tožnik se z odločitvijo ne strinja in v tožbah, ki sta bili vloženi tako neposredno kot po Državnem pravobranilstvu RS (slednje je isto tožbo vložilo tudi kot zastopnik javnega interesa), navaja, da se je v svoji odločbi konkretno skliceval na ustavni položaj sodstva in pojasnil okoliščine v zvezi s sodniškim ocenjevanjem ter pravno podlago zanj, prav tako je pojasnil, zakaj dostop do obravnavanih podatkov pomeni poseg v nepristranost in neodvisnost sodnikov. Tožnec se je v izpodbijani odločbi do teh razlogov opredelil zgolj pavšalno in skromno argumentirano, zato ta odločba ne ustreza zakonskim standardom obrazložitve po 214. členu Zakona o splošnem upravnem postopku (v nadaljevanju ZUP). Tožnec bi namreč v zvezi s posegom v neodvisnost in nepristranost sodstva ter posledicami za njegovo delovanje moral opraviti presojo obstoja izjeme dostopa do informacij javnega značaja po 11. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, česar ni storil. Prav tako meni, da je tožnec napačno uporabil določbo 1. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ.
10. Vztraja pri tem, da je treba obravnavane podatke šteti za tajne v smislu navedene določbe ZDIJZ, ki se nanaša na katerikoli zakon, ki ureja tajne podatke. Za sodnike je to ZS, ki ima zato naravo specialnega zakona in ga je treba upoštevati pred generalnim. V tem pogledu se sklicuje tudi na odločbo Upravnega sodišča in opozarja, da ZDIJZ kot novejši zakon ni izrecno razveljavil določb o zaupnosti podatkov po ZS. Slednji določa, kateri podatki so zaupni in kaj zaupnost pomeni z vidika obdelave, upravljanja, dopustnosti vpogleda in uporabe, ki je omejena na

izvajanje ZS in zakona, ki ureja sodniško službo. Urejeno je tudi poslovanje s podatki. V primeru razkritja teh podatkov veljajo splošna pravila o disciplinski odgovornosti, strožje kršitve pa so lahko tudi kazensko sankcionirane. Sklicuje se tudi na primerjavo ureditve zaupnosti podatkov iz centralne kadrovske evidence, ki se nanašajo na sodnike, s podatki iz centralne kadrovske evidence javnih uslužbencev, ki nimajo varstva zaupnosti.

11. Poudarja, da je za državo izjemnega pomena zaupanje državljanov v sodstvo, to pa je v prvi vrsti odvisno od vtisa, ki ga ima javnost o sodstvu. To sicer ne pomeni, da je treba nepravilnosti skrivati, zaradi česar so v sodstvu vzpostavljeni mehanizmi nadzora, ki skrbijo za odpravo nepravilnosti in anomalij, ob tem pa še vedno skrbijo, da ugled sodstva v javnosti ni omajan. Toženec bi moral pri svojem odločanju upoštevati tudi ta vidik, torej, ali dostop do zahtevanih podatkov pomeni poseg v ustavno varovano kategorijo oziroma vpliv na nemoteno delovanje sodnikov in sodstva. Tožnik v okviru svojih pristojnosti s pomočjo računalniškega programa spremlja širok spekter statističnih podatkov o delu sodnikov, ocena sodniškega dela pa je izdelala tudi ob upoštevanju empiričnih podatkov, tako da je podlaga za oceno uspešnosti in učinkovitosti sodnikov celoten skup zbranih podatkov in informacij.
12. Zgolj določeni, selektivno izbrani statistični podatki, brez vsebinske razlage, ne morejo celovito prikazati sodnikovega dela, saj je potrebno izvesti njihovo strokovno interpretacijo ob poznavanju vsebine, na katero se nanašajo. V zvezi s tem omenja npr. zoper kolikšno število odločb posameznega sodnika je bilo pravno sredstvo sploh vloženo, v kakšnem obsegu je bila posamezna odločba razveljavljena, ali je šlo morda za naknadno spremembo sodne prakse na višjem ali vrhovnem sodišču, ali je šlo za več istovrstnih zadev, način organizacije dela na posameznem sodišču, morebitni triažni način reševanja zadev ipd. Gre torej le za enega od podatkov, na katerih sloni celovita ocena sodnikovega dela, razkritje parcialnih statističnih podatkov pa bi lahko vodilo do diskreditacij sodnika v očeh javnosti in ga s tem naredilo ranljivega za poskuse, da se nanj vpliva. Lahko bi bil izpostavljen verbalnim in drugim napadom, ki bi lahko negativno vplivali na njegovo delo. Zaradi tega mora biti proces in rezultat ocenjevanja kakovosti dela sodnikov transparenten in preverljiv, ne pa tudi objavljen, saj bi bila sicer ogrožena neodvisnost posameznega sodnika in s tem tudi sodstva kot celote. Prav zato podatek o učinkovitosti sodnikovega dela, kamor spada tudi število potrjenih, spremenjenih ali razveljavljenih odločb, spada med podatke, ki jih ZS opredeljuje kot zaupne.
13. Tako stališče temelji tudi na uveljavljenih mednarodnih standardih, pri čemer tožnik izrecno navaja Mnenje Posvetovalnega sveta evropskih sodnikov pri Svetu Evrope (Consultative Council of European Judges; CCJE) št. 17 iz leta 2014¹ (ki

¹ Dostopno prek spletne strani Sveta Evrope <https://wcd.coe.int/>

ga prilaga tožbi), ki se nanaša na vpliv ocenjevanja dela sodnika na njegovo neodvisnost in na Poročilo evropske mreže sodnih svetov o neodvisnosti in odgovornosti sodstva iz leta 2015 (ki ga prav tako prilaga). Vse navedeno pomeni, da bi morala toženka ugotoviti, da glede obravnavanih podatkov obstaja izjema dostopa iz 11. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, saj bi razkritje teh podatkov lahko vodilo do konkretnih vplivov na sodnike oziroma njihovo odločanje v postopkih, posledično pa na zagotavljanje neodvisnosti in nepristranosti sodstva, ki je nujno za njegovo nemoteno delovanje.

14. Tožnik zato sodišču v neposredno vloženi tožbi predlaga, naj tožbi ugodi, izpodbijano odločbo odpravi ter zadevo vrne tožencu v ponoven postopek, v tožbi, vloženi po Državnem pravobranilstvu pa, naj tožbi ugodi, izpodbijano odločbo odpravi ter o zadevi odloči samo oziroma naj jo vrne tožencu v ponoven postopek, hkrati pa zahteva tudi povračilo stroškov upravnega spora.
15. Toženec v odgovoru na tožbo navaja, da tožnik v svoji odločbi ne zatrjuje obstoja izjeme od prostega dostopa do informacij javnega značaja po 11. točki 6. člena ZDIJZ, zato so tožbene navedbe o tem prepozne. Iz obrazložitve odločbe ni bilo mogoče razbrati jasno in točno opredeljenih dejstev, na podlagi katerih bi toženec ob preizkusu po uradni dolžnosti lahko sklepal, da gre za to izjemo in preveril, ali obstajajo kriteriji v skladu z navedeno zakonsko določbo. Iz tožbenih navedb ni mogoče razbrati, v katerem organu naj bi prišlo do motenj v delovanju, toženec pa pojasnjuje še, da izjema, ki se nanaša na motnje v delovanju, varuje predvsem inovativno notranje razmišljanje organov. Obravnavane informacije se nanašajo zgolj na dejstva, zato toženec tudi na podlagi vpogleda v dokumente ni imel razlogov za sklepanje, da gre za navedeno izjemo.
16. Tudi sicer gre za podatke, povezane z opravljanjem javne funkcije, zato je dostop v vsakem primeru treba dovoliti na podlagi 1. alineje tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ. V zvezi z uporabo izjeme iz 1. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ opozarja še na obrazložitev predloga ZTP, objavljeno v Poročevalcu DZ 10/00, iz katere jasno izhaja, da je imel zakonodajalec namen urediti vsa vprašanja v zvezi s tajnimi podatki v enem samem krovnem zakonu. V neskladju s temeljnimi načeli ZDIJZ so tudi tožbene navedbe, da bi moral morebitni prosilec poznati sodniško delo, da bi lahko smiselno interpretiral prejete informacije, saj ZDIJZ daje javnosti širok dostop do podatkov, potrebnih za njeno obveščenost, ki ga ni mogoče pogojevati s prosilčevo sposobnostjo „pravilnega“ tolmačenja teh informacij.
17. Ne iz tožbe, ne iz prvostopenjske odločbe ne izhaja, kateri sodnik oziroma sodnica bi bili zaradi razkritja podatkov ovirani v neodvisnem izvrševanju svojega dela, niti ni mogoče v odločbi ali tožbi zaslediti konkretnih navedb, ki bi izkazovale,

kateri so napadi, ki bi lahko vplivali na delo sodnikov. Nedoločnost obrazložitve je torej logična posledica pavšalnosti in nekonkretiziranosti obrazložitve tožnikove odločbe, toženec pa dodaja še, da je dokazno breme pri izkazovanju škode na vsakokratnem organu, ki naj bi mu škoda nastala ali grozila.

18. Sodniška funkcija je podvržena načelu javnosti, kot vse preostale javne funkcije, ZDIJZ pa v 1. alineji tretjega odstavka 6. člena določa izjemo od izjem od prostega dostopa do informacij javnega značaja, kadar gre za podatke, ki so povezani z opravljanjem javne funkcije. Iz določb tega zakona ne izhaja, da bi imeli sodni funkcionarji v tem smislu poseben položaj, to pa ne izhaja niti iz nobenega drugega zakona, ki bi bil specialen glede na to določbo oziroma ki bi določal, da navedena zakonska določba ne velja za sodne funkcionarje. Sodišču predlaga, naj tožbo zavrne kot neutemeljeno in naj odloči o stroških na podlagi zakona in pravilnika o povrnitvi stroškov v upravnem sporu. V nadaljnji pripravljalni vlogi se toženec sklicuje še na mnenje ministrstva za pravosodje, da tako imenovana sodna zaupnost ne spada med tajnosti po ZTP.
19. Tožba je utemeljena.
20. Sodišče uvodoma ugotavlja, da med strankama ni sporno, da tožnik razpolaga s predmetnimi informacijami v zahtevani obliki in da gre za informacije javnega značaja v smislu ZDIJZ. Sporno je izključno to, ali gre za informacije, ki so po splošni ureditvi ZDIJZ (prvi odstavek 5. člena) javnosti prosto dostopne, ali pa jih je treba obravnavati kot eno od izjem od prostega dostopa do informacij javnega značaja, ki so določene v prvem odstavku 6. člena ZDIJZ.
21. Po tretjem odstavku 27. člena ZDIJZ o pritožbi zoper odločbo, s katero je organ odločil o zahtevi za dostop do informacij, odloča informacijski pooblaščenec, torej toženec. To pomeni, da sta bila tožnik in toženec v tej zadevi do vložitve tožbe v razmerju prvostopenjskega in drugostopenjskega upravnega organa. Ker pa je po 31. členu ZDIJZ zoper odločbo informacijskega pooblaščenca mogoče začeti upravni spor, kar se po ustaljeni in enotni upravnosodni praksi nanaša tudi na zavezanca za posredovanje informacij, torej na organ, ki je izdal prvostopenjsko odločbo (prvi odstavek 1. člena v zvezi z drugim odstavkom 22. člena ZDIJZ), pridobi ta organ z vložitvijo tožbe položaj stranke v upravnem sporu.
22. Tožnik torej v upravnem postopku (še) ni imel položaja stranke, temveč prvostopenjskega upravnega organa, zato njegovih navedb v obrazložitvi zavrnilne odločbe ni mogoče enačiti z navajanjem dejstev in dokazov v smislu tretjega odstavka 20. člena Zakona o upravnem sporu (v nadaljevanju ZUS-1), saj je ta možnost smiselno vezana na položaj stranke (prim. npr. prvi do tretji odstavek 9. člena ZUP). Drugostopenjski organ namreč lahko po zakonu svojo odločitev opre na dopolnjen dokazni postopek (prvi odstavek 251. člena ZUP) ali drugačno

pravno podlago (prvi odstavek 252. člena ZUP), zaradi česar utegnejo biti za odločitev pomembna druga dejstva, kot je (po stališču drugostopenjskega organa zmotno) ocenil prvostopenjski organ, pri tem pa drugostopenjski organ prvostopenjskemu organu seveda ni dolžan omogočiti, da bi se o teh dejstvih izjavil.

23. Tožba v upravnem sporu je zato prva priložnost, ob kateri lahko zavezanec za posredovanje informacij javnega značaja navede dejstva in predlaga dokaze kot stranka v postopku. To pomeni, da je stališče toženca v odgovoru na tožbo, da tožnik v upravnem sporu ne more navajati dejstev in dokazov, ki jih ni navedel že v upravnem postopku, zmotno, njegovo navajanje, katere tožbene navedbe naj bi pomenile nedovoljene tožbene novote (tretji odstavek 20. člena ZUS-1) pa za obseg njihove presoje brezpredmetno.
24. Iz navedenih razlogov se toženec kot drugostopenjski upravni organ ne more sklicevati na obseg obrazložitve prvostopenjske odločbe oziroma obseg dejstev, ki so v njej navedena, niti v zvezi z ustreznostjo oziroma obsegom obrazložitve svoje odločbe. V obravnavani zadevi je namreč prvostopenjsko odločbo odpravil in s svojo odločbo sam rešil zadevo (prvi odstavek 252. člena ZUP; v obrazložitvi to tudi izrecno navaja). To pomeni, da je bil dolžan svojo odločbo tudi obrazložiti in v skladu s prvim odstavkom 214. člena ZUP v njej (med drugim) v celoti navesti ugotovljeno dejansko stanje, določbe predpisov, na katere se odločba opira, in razloge, ki glede na ugotovljeno dejansko stanje narekujejo takšno odločbo.
25. Za odločitev v zadevi je po presoji sodišča temeljnega pomena pravna narava obravnavanih podatkov, na katero se stranki izrecno sicer ne sklicujeta, vendar očitno izhaja tako iz zahteve po dostopu, kot iz izreka izpodbijane odločbe: gre za podatke, ki se nanašajo na poimensko določene posameznike, torej za osebne podatke v smislu 1. točke prvega odstavka 6. člena Zakona o varstvu osebnih podatkov (v nadaljevanju ZVOP-1). Zaradi očitnosti te pravne narave obravnavanih podatkov sodišče ni uporabilo določbe drugega odstavka 351. člena Zakona o pravnem postopku (ki se po prvem odstavku 22. člena ZUS-1 primerno uporablja v upravnem sporu) in strank ni posebej obveščalo, da meni, da je za rešitev zadeve treba uporabiti pravno podlago, na katero se ni izrecno sklicevala nobena od njiju.
26. Gre sicer za podatke o opravljanju javne funkcije, ki so po stališču toženke v izpodbijani odločbi v vsakem primeru javni na podlagi 1. alineje tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ, zato posameznik, na katerega se nanašajo, v postopku po ZDIJZ ne more preprovementi njihove obdelave (razkritja); vendar pa je to sodišče že v

sodbi U 1934/2007 in več novejših² zavzelo stališče, da je organ dolžan take osebe obvestiti o postopku in njihovi pravici do udeležbe, saj ima posameznik pravico do zakonite obdelave svojih podatkov, ki izhaja neposredno iz Ustave RS (drugi odstavek 38. člena Ustave RS).

27. Enako stališče izhaja iz sodbe Sodišča EU v zadevi C 201/14 z dne 1. 10. 2015, in sicer, da mora biti vsaka obdelava osebnih podatkov v skladu z načeli o kakovosti podatkov, kot so določeni v 6. členu Direktive 95/46/ES o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov, in ustrezati enemu od meril za zakonitost obdelave podatkov, ki so navedena v 7. členu te Direktive (30. točka obrazložitve). V 32. točki te sodbe se sodišče sklicuje na 10. člen navedene Direktive in poudarja, da *„ta določa, da mora upravljavec posamezniku, na katerega se osebni podatki nanašajo, in od katerega se podatki v zvezi z njim zbirajo, zagotoviti informacije, navedene v tem členu v točkah a) in c), razen kadar jih ta posameznik že ima. Te informacije se nanašajo na (...) nadaljnje informacije, potrebne za zagotovitev poštene obdelave podatkov. Med nadaljnjimi informacijami, ki so potrebne za zagotovitev poštene obdelave podatkov, člen 10(c) te direktive izrecno omenja „prejemnike ali vrste prejemnikov podatkov“ ter „obstoje pravice do dostopa in pravice do popravka podatkov, ki se nanašajo [na navedenega posameznika]“.* V 33. točki obrazložitve pa Sodišče navaja, da je *„zahteva po obveščanju posameznikov, na katere se obdelava osebnih podatkov nanaša, še toliko pomembnejša, ker je ta zahteva pogoj za to, da lahko ti posamezniki izvajajo pravico do (...) popravka teh podatkov, določeno v členu 12 Direktive 95/46, in pravico ugovora zoper obdelavo navedenih podatkov, kot je določena s členom 14 te direktive.“*
28. Iz te sodbe Sodišča EU torej izhaja stališče, da je organ dolžan posameznike, na katere se nanašajo osebni podatki, obvestiti o prenosu teh podatkov (prim. 34. točka obrazložitve), in to izrecno v kontekstu izvrševanja pravice ugovora do obdelave teh podatkov. Po 3. točki prvega odstavka 6. člena ZVOP-1 obdelava podatkov pomeni (med drugim) tudi vpogled, uporabo, razkritje s prenosom, sporočanje, širjenje ali drugo dajanje na razpolago. Posredovanje zahtevanih podatkov prizadeti stranki torej po ZVOP-1 pomeni obdelavo osebnih podatkov, s tem pa tudi zavezo toženca k ravnanju v skladu z navedeno sodbo Sodišča EU.
29. ZDIJZ te zaveze izrecno ne ureja, ima pa posameznik po 32. členu ZVOP-1 pravico zahtevati dopolnitev, popravek, blokiranje in izbris osebnih podatkov. Da bi lahko te pravice učinkovito uveljavil, je po presoji sodišča, upošteva tudi navedena stališča sodišča EU, treba posameznika v postopku po ZDIJZ obvestiti o

2 Npr. I U 1421/2015, I U 84/2012, II U 206/2010 in I U 637/2010

nameravani obdelavi (posredovanju) osebnih podatkov še pred njihovim razkritjem in mu omogočiti ugovor zoper nameravano obdelavo oziroma zahtevo za popravek podatkov, ki so predmet obdelave. To pomeni, da ima posameznik, na katerega se ti podatki nanašajo, od takega obvestila neposredno pravno korist.

30. Navedeni razlogi, iz katerih je treba zagotoviti osebam, na katere se podatki nanašajo, udeležbo v postopku, so v obravnavani zadevi toliko pomembnejši, ker tudi iz dosedanje upravne prakse toženca izhaja, da posameznih podatkov iz obrazložitve ocene sodniške službe v skladu z načelom sorazmernosti (3. člen ZVOP-1) ni mogoče obravnavati kot informacije, ki bi bile neposredno v zvezi z opravljanjem javne funkcije, saj obrazložitev izpolnjevanja posameznih kriterijev iz 29. člena ZSS nujno kaže tudi na osebne lastnosti, sposobnosti in značilnosti sodnika, med drugim tudi na pravilnost in kvaliteto njegovih odločitev. Pri presoji, kako daleč v zasebnost funkcionarja lahko poseže zakonska opredelitev „v povezavi z opravljanjem javne funkcije“ iz tretjega odstavka 6. člena ZVOP, je po mnenju toženca namreč treba izhajati iz namena zbiranja in obdelave osebnih podatkov, navedeni podatki pa so namenjeni v prvi vrsti obravnavani osebi, da lahko zavaruje svoje pravice v morebitnem postopku s pravnimi sredstvi oziroma da se lahko seznanj s kvaliteto oziroma morebitnimi pomanjkljivostmi svojega dela. Zato sta v neposredni povezavi z opravljanjem javne funkcije izključno izrek ocene in njen povzetek, ostale informacije pa sodijo v sodnikovo osebno sfero in jih v skladu z načelom sorazmernosti ni mogoče uvrstiti med informacije, ki so bile v neposredni zvezi z opravljanjem javne funkcije (prim. npr. odločbo toženca št. 090-97/2015 z dne 3. 4. 2015 in več drugih). Ker so podatki, ki so predmet tega postopka, sestavni del obrazložitve ocene sodniške službe, kar je tudi edini razlog njihovega zbiranja in obdelave pri tožniku, je torej možnost ugovora, da njihovo posredovanje ni dopustno, ker gre za varovane osebne podatke, ki niso v neposredni zvezi z opravljanjem javne funkcije, več kot zgolj hipotetična.
31. Ker je v obravnavani zadevi o razkritju osebnih podatkov odločil toženec in torej izpodbijana odločba predstavlja pravno podlago za razkritje teh podatkov, bi bil toženec še pred odločitvijo o tem dolžan obvestiti vse posameznike, na katere se osebni podatki nanašajo, in jim omogočiti udeležbo v postopku. Ker tega ni storil, je zagrešil bistveno kršitev pravil upravnega postopka, ki v skladu s 3. točko prvega odstavka 64. člena ZUS-1 že sama po sebi pomeni razlog za odpravo izpodbijane odločbe in vrnitev zadeve organu, ki je to odločbo izdal, v ponovni postopek.
32. Sodišče v zvezi s tem dodaja, da se zaveda logistične zahtevnosti izvedbe postopka, v katerem je treba omogočiti izjavo več sto udeležencem, vendar ta množičnost sama po sebi ne more pomeniti razloga za omejevanje pravic posameznikov, ki morajo biti zagotovljene v enakem obsegu, kot če bi šlo za posamezne postopke.

33. Prav iz narave obravnavanih podatkov pa po presoji sodišča izhajajo tudi nadaljnje nepravilnosti pri uporabi materialnega prava. Po stališču toženca namreč ti podatki ne morejo pripeljati do vpliva na neodvisnost odločanja in s tem na nemoteno delovanje sodstva. Vendar pa gre že na prvi pogled za podatke, ki pomenijo pomemben del ocene o sodnikovi uspešnosti pri opravljanju njegove funkcije. Sodišče se v tem pogledu strinja s tožnikom (nezanemarljivo pa enako stališče izhaja tudi iz prej navedenih odločb toženca o javnosti obrazložitve ocen sodniške službe), da je lahko podoba sodnikove uspešnosti brez strokovne interpretacije tako podatkov, kot spremljajočih okoliščin, bistveno izkrivljena. Tudi Posvetovalni svet evropskih sodnikov pri Svetu Evrope v prej navedenem mnenju, na katerega se sklicuje tožnik, izrecno svari pred „rangiranjem“ sodnikov na podlagi golih podatkov in priporoča, naj postopek ocenjevanja ostane zaupen „zaradi zagotavljanja sodniške neodvisnosti in varnosti sodnikov“³.
34. Razkritje podatkov, ki so brez ustrezne interpretacije potencialno zavajajoči, pomeni možnost diskreditacije sodnika⁴ in - kar je po presoji sodišča bistvenega pomena za nemoteno delovanje sodstva - njegovih odločitev, ki bi bile s tem izpostavljene vrednotenju po kriterijih, ki ne izhajajo iz kvalitete argumentov, navedenih v obrazložitvi. Zakon pri tem izrecno varuje tako strokovno, kot tudi človeško avtoriteto sodnika (2. in 2.a člen ZSS) kot bistveno za opravljanje sodniške funkcije. Krnjenje te avtoritete, do katerega lahko pripelje objava podatkov, ki so po povedanem nepopolni in zato potencialno zavajajoči, zato lahko pomeni slabitev funkcije sodnika kot nosilca sodnega odločanja (125. člen Ustave RS ter prvi odstavek 1. člena in 14. člen ZS). Gre torej za posledice, ki očitno lahko vplivajo na izvrševanje funkcij sodstva kot neodvisne veje oblasti.
35. Navedeno seveda ne pomeni, da sodstvo ni izpostavljeno nadzoru javnosti, tudi prek dostopa do informacij javnega značaja. Vendar pa je treba pri tem na ustrezen način upoštevati izjeme iz prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, tako glede osebnih podatkov (3. točka prvega odstavka) kot je bilo obrazloženo prej, kot tudi glede morebitnih motenj pri delovanju oziroma dejavnosti organa (11. točka prvega odstavka). Glede slednjega 1. alineja tretjega odstavka istega člena sicer res določa „izjemo od izjeme“, po kateri se dostop do zahtevane informacije dovoli neglede na določbe prvega odstavka, če gre za (med drugim) podatke, povezane z opravljanjem javne funkcije, vendar pa je po presoji sodišča v tem kontekstu (in ne v kontekstu tajnih podatkov iz 1. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ) treba upoštevati določbo petega odstavka 78. člena ZS o tem, kateri podatki iz centralne kadrovske evidence za sodnike so zaupni. Zakonodajalec je namreč s to določbo izrecno predpisal obseg in način dostopa javnosti do podatkov o opravljanju javne funkcije v specifičnem primeru sodnikov oziroma v skladu z načelom

3 Priporočili št. 7 in 14

4 48. odstavek navedenega mnenja CCJE

sorazmernosti opravi tehtanje med javnostjo teh podatkov na eni strani in zasebnostjo sodnikov ter pomenom teh podatkov za njihovo nemoteno opravljanje sodniške funkcije na drugi (prim. tudi stališča toženca o relativnosti izjeme iz tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ, povzeta v 30. točki te obrazložitve).

36. Poleg bistvene kršitve upravnega postopka (prim. tč. 30 te obrazložitve) je torej v obravnavani zadevi prišlo tudi do napačne uporabe materialnega prava, zaradi katere se toženec v obrazložitvi izpodbijane odločbe ni opredelil do okoliščin, ki bi utegnile biti bistvenega pomena za odločitev. Sodišče je zato v skladu s 3. in 4. točko prvega odstavka 64. člena ZUS-1 izpodbijano odločbo odpravilo in v skladu s tretjim odstavkom istega člena vrnilo zadevo organu, ki je to odločbo izdal, v ponoven postopek. Po četrtem odstavku istega člena je ta organ vezan na pravno mnenje sodišča glede uporabe materialnega prava in na njegova stališča, ki se tičejo postopka. To pomeni, da bo moral organ, če bo v ponovnem postopku ocenil, da so izpolnjeni pogoji za posredovanje vseh zahtevanih podatkov, o postopku obvestiti vse posameznike, na katere se ti podatki nanašajo, in jim omogočiti izjavo (prim. 31. točko te obrazložitve). Prav tako se bo moral opredeliti do morebitnega vpliva obravnavanih podatkov na nemoteno delovanje sodstva v smislu 33. in 34. točke te obrazložitve in v tem kontekstu do zaupnosti podatkov, ki jo določa peti odstavek 78. člena ZS. V primeru, če bo ocenil, da del zahtevanih informacij pomeni informacije iz 6. člena ZDIJZ, za katere je treba dostop zavrniti, bo moral odločiti tudi o morebitnem delnem dostopu v smislu 7. člena ZDIJZ.
37. Tožnik je predlagal tudi izvedbo več dokazov, vendar gre pri tem po eni strani za listine in odločbe v upravnem spisu, katerih obstoj in vsebina med strankama nista sporna, po drugi strani pa glede na povedano ne morejo vplivati na odločitev v zadevi, saj iz tožbenih navedb ne izhaja, katera pravno pomembna dejstva želi tožnik z njimi dokazati. Sodišče je zato v skladu z drugo alinejo drugega odstavka 59. člena ZUS-1 odločilo brez glavne obravnave, na seji.
38. Če sodišče tožbi ugodi in odpravi izpodbijani upravni akt, je tožnik v skladu s tretjim odstavkom 25. člena ZUS-1, glede na opravljena procesna dejanja in način obravnavanja zadeve, upravičen do povračila stroškov postopka v pavšalnem znesku v skladu s Pravilnikom o povrnitvi stroškov tožnikom v upravnem sporu.
39. V obravnavani zadevi sicer na obeh straneh nastopa isti subjekt, namreč Republika Slovenija, ki pa jo zastopata dva različna organa, ki sta očitno ločena proračunska uporabnika. Poleg tega tako pravica tožnika, kot tudi Državnega pravobranilstva do povračila stroškov temeljita na zakonu (Državno pravobranilstvo je po prvem

odstavku 16. člena Zakona o državnem pravobranilstvu glede stroškov zastopanja izenačeno z odvetniki), zato je sodišče ob upoštevanju navedene pravne podlage in dejstev, da je tožnika zastopalo Državno pravobranilstvo ter da je bilo o zadevi odločeno na seji, tožniku priznalo stroške v višini 285,00 EUR.

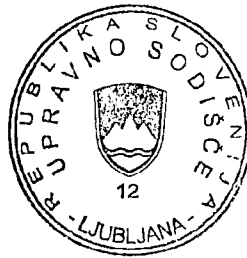
PRAVNI POUK:

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

Ljubljana, 5. januar 2017

Predsednica senata:

Lara Bartenjev, l.r.



Ta prepis je soglasen z izvirnikom.
Podpis pristojne sodne osebe: