

UPRavno sodišče
REPUBLIKE SLOVENIJE

ODLOČBA JE PRAVNOMOČNA

UPRavno sodišče RS, LJUBLJANA

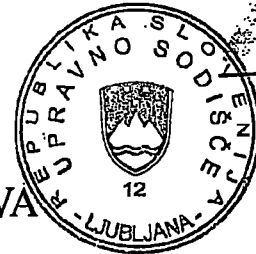
11. 2. 2016

Podpis pristojne
sodne osebe:

Orešek

SODBA

V IMENU LJUDSTVA



Upravno sodišče Republike Slovenije je v senatu, ki so ga sestavljali višji sodniki dr. Boštjan Zalar kot predsednik ter Liljana Polanec in mag. Darinka Dekleva Marguč kot članici,

ob sodelovanju pravosodne svétnice Valentine Rustja kot zapisnikarice,

v upravnem sporu tožeče stranke: GENERALNI SEKRETARIAT VLADE, ki ga zastopa Državno pravobranilstvo, Ljubljana po Državni pravobranilki Mateji Klemenc Čeh, zoper toženo stranko: REPUBLIKA SLOVENIJA, ki jo zastopa Informacijski pooblaščenec, Ljubljana,

zaradi dostopa do informacij javnega značaja,

o tožbi zoper odločbo Informacijskega pooblaščenca št. 090-231/2014/7 z dne 21. 10. 2014,

na seji 11. februarja 2016

RAZSODILO:

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

OBRAZLOŽITEV

1. Generalni sekretariat Vlade RS (v nadaljevanju: tožnik) je dne 18. 9. 2014 izdal sklep, s katerim je pod 1. točko izreka sklepa odločanje o zahtevah za dostop do informacij javnega značaja prosilcev n družil v en postopek in nato pod 2. točko izreka odločbe zahtevi za posredovanje zapisnikov 66. redne seje Vlade RS z dne 17. julija 2014, 67. redne seje Vlade RS z dne 24. julija 2014, 68. redne seje Vlade RS z dne 28. julija 2014, 149. dopisne seje Vlade RS z dne 30. julija 2014 in 69. redne seje Vlade RS z dne 31. julija 2014 delno ugodil, tako da se prosilcema pošlje zapisnike, razen v delih, ki se nanašajo na tajne podatke in varstvo osebnih podatkov; pod 3. točko izreka odločbe je zahtevo za posredovanje magnetograma dopisne seje z dne 30. julija 2014 zavrnil; pod 4. točko izreka odločbe je zahtevi za posredovanje magnetogramov 66. redne seje Vlade RS z dne 17. julija 2014, 67. redne seje Vlade RS z dne 24. julija 2014, 68. redne seje Vlade RS z dne 28. julija 2014 in 69. redne seje Vlade RS z dne 31. julija 2014 zavrnil in pod 5. točko izreka odločbe odločil, da stroški v postopku niso nastali. V svoji obrazložitvi navaja, da bi razkrivanje zahtevanih magnetogramov povzročilo izredno težke motnje v delu Vlade RS in spremenilo način dela Vlade RS, saj bi lahko povzročilo, da bi se odločitve Vlade RS sprejemale drugje, daleč od oči javnosti; na sejah pa bi se odločitve zgolj formalno potrjevale. Pomanjkanje vsebinske razprave pri posameznih točkah dnevnega reda bi pomenilo slabšo kvaliteto sprejetih odločitev, saj ne bi bili pretreseni vsi vsebinski argumenti. Magnetogram namreč nastane v procesu notranjega razmišljanja organa in je zato varovan z izjemo, določeno v 11. točki prvega odstavka 6. člena Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ). Opisane motnje v notranjem delovanju organa torej utemeljujejo zavrnitev dostopa do magnetogramov na podlagi zakonsko dopustne izjeme.
2. Z izpodbijano odločbo je nato Informacijski pooblaščenec pod 1. točko izreka odločil, da se pritožba prosilca zoper 5. alinejo 2. točke sklepa in odločbe tožnika zavrne; pod 2. točko izreka je odločil, da se pritožbi prosilca zoper 4. alinejo 4. točke sklepa in odločbe tožnika ugoditi in se izpodbijana odločba v tem delu odpravi ter se odloči, da je organ dolžan prosilcu v 31. dneh od vročitve te odločbe iz magnetograma 69. redne seje Vlade RS z dne 31. 7. 2014 umakniti stopnjo tajnosti interno in v roku 31 dni od vročitve te odločbe posredovati magnetogram 69. redne seje Vlade RS z dne 31. 7. 2014 v elektronski obliki na elektronski naslov prosilca in pod 3. točko izreka odločil, da v postopku reševanja te pritožbe niso nastali posebni stroški. V svoji obrazložitvi navaja, da je bilo na ogledu *in camera* ugotovljeno, da je magnetogram 69. redne seje Vlade RS z dne 31. 7. 2014 (v nad. magnetogram) označen s stopnjo tajnosti interno. ZDIJZ kot izjemo od prostega dostopa dovoljuje samo tiste informacije, ki so ustrezno opredeljene oziroma klasificirane kot tajne na podlagi Zakona o tajnih podatkih (ZTP). Po ZTP

je tajen le tisti podatek, ki kumulativno izpolnjuje tako formalni, kot tudi materialni kriterij. Materialni kriterij vključuje dva elementa; prvi je v tem, da bi z razkritjem podatka očitno lahko nastala določena škoda, drugi pa je v povezavi škode s taksativno naštetimi interesnimi področji države. V zvezi z magnetogramom obstajata dve pisni oceni možnih škodljivih posledic in sicer ocena z dne 12. 8. 2014, ki jo je podpisala generalna sekretarka vlade in ocena z dne 10. 12. 2014, ki jo je podpisal generalni sekretar vlade. Nobena od ocen možnih škodljivih posledic ne konkretizira, zato oceni ne izpolnjujeta vseh kriterijev, ki jih določa ZTP za tajne podatke. Iz nobene od omenjenih ocen možnih škodljivih posledic tudi ni mogoče razbrati, za katero izmed področij, navedenih v 5. členu ZTP, bi te posledice nastale, niti kakšne konkretne škodljive posledice bi z razkritjem podatkov nastale za varnost države ali za njene politične ali gospodarske koristi. Tudi gradivo, ki je bilo podlaga za razpravo na obravnavani seji, niti magnetogram v trenutku nastanka, nista bila označena z nobeno stopnjo tajnosti, kot je sicer običajna praksa Vlade RS, kadar so na dnevnem redu seje tajni podatki. Pooblaščenec v zvezi z nastankom škodljivih posledic pojasnjuje, da je že sama narava dela članov Vlade RS takšna, da je njihovo delo izpostavljeno presoji javnosti, zato argumenti organa ne zdržijo resne pravne presoje. Dejstva, da je razprava, ki se odvija v Vladi RS, predmet javne debate in kritike, zato ni mogoče upoštevati v smislu škodljivih posledic za politične koristi države, kot jih določa ZTP. Navedeni dokument se tako ne nanaša na politične koristi države, ki se nanašajo na zunanje zadeve. Zato je pooblaščenec organu naložil, da iz magnetograma umakne stopnjo tajnosti, ker ni podana izjema po 1. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ.

3. Dalje pooblaščenec navaja, da ni sporno, da je magnetogram seje Vlade RS dokument, ki je bil s sestavljen v zvezi z notranjim delovanjem oziroma dejavnostjo Vlade RS, vendar samo to ne zadostuje za uporabo izjeme iz 11. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ. Gre namreč za izjemo, pri kateri morajo dokumenti prestati še tako imenovani škodni test. Navedeno pomeni, da se dostop do informacije zavrne le v primeru, če bi bila škoda, ki bi nastala organu zaradi motenj pri delovanju, večja od pravice javnosti, da se seznanijo z informacijo. Pri tej izjemi je škodni test tudi zelo strog, 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. Upravno sodišče je v zvezi z izjemo iz 11. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ v sodbi I U 1176/2010-13 z dne 30. 11. 2011 navedlo, da je zakonodajalec, 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“. Po mnenju pooblaščenca bi bile motnje pri delovanju Vlade RS, ki bi lahko nastale z razkritjem magnetograma seje, sicer lahko večje od pravice javnosti, da se seznanijo s podatki v tem dokumentu. Vendar pa je pooblaščenec v zvezi z magnetogramom

seje Vlade RS odločil tudi, da ne gre za tako imenovano izjemo notranjega delovanja, ko je o dostopu do tega dokumenta presojal v več odločbah, ki jih tudi navaja. Odločbo št. 090-203/2012 z dne 9. 11. 2012 je potrdilo tudi Upravno sodišče s sodbo I U 1857/2012 z dne 9. 10. 2013. Vzrok za spremembo odločitve so bile dejanske okoliščine, ki so se pokazale v času po izdaji odločb pooblaščenca, ker je treba vsakič od primera do primera, glede na konkretne okoliščine, oceniti ali bi razkritje povzročilo motnje pri delovanju organa, kar pomeni, da je rezultat te ocene lahko različen s potekom časa. V konkretnem primeru je pooblaščenec presojal vse okoliščine in je tako ugotovil, da je bistvenega pomena dejstvo, da je na dan izdaje odločbe, to je dne 18. 9. 2014, Državni zbor imenoval 12. Vlado RS, kar pomeni, da je tega dne prenehal mandat 11. Vlade RS, ki je izvedla sejo, na katero se nanaša zahtevani magnetogram. O motnjah pri delovanju 11. Vlade RS, ki bi bile posledica razkritja zahtevanega dokumenta, se zato ne da več govoriti. Poleg tega je pomembno tudi dejstvo, da je bila edina točka dnevnega reda 69. seje Vlade RS „Predlog za imenovanje kandidatov za člana Evropske komisije“ in je seznam kandidatov, s katerim se je na obravnavani seji seznanila Vlada RS, postal javen že istega dne, ko je potekala ta seja. Prav tako je v celoti javen zapisnik te seje. O dogajanju in sami razpravi na 69. seji Vlade RS se je veliko govorilo v javnosti, saj gre za vsebino, o kateri se je razvila široka razprava. Glede na to, da so bile v okviru te razprave že razkrite določene vsebine 69. Vlade RS, bi organ, na čigar strani je breme dokazovanja in ki najbolje pozna delo Vlade RS, zlahka opisal in izkazal konkretne motnje, ki so morebiti zaradi razkritja teh vsebin pri delovanju Vlade RS nastale. Vendar pa organ teh konkretnih motenj ni izkazal. Odveč je strah organa, da bi razkritje magnetograma v konkretnem primeru vplivalo na način odločanja o obstoju izjeme po 11. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ v zvezi z drugimi dobresednimi zapisi sej Vlade. Odločitev v konkretni zadevi namreč ne pomeni, da je v vsakem primeru, ki bi se pojavil v prihodnosti, treba omogočiti dostop do dobresednega zapisa seje organa. Obstoj izjeme je namreč treba presojati od primera do primera in pri tem upoštevati različne (spremenljive) okoliščine, ki tvorijo posamezne elemente izjem in ki se sčasoma lahko spremenijo. Ni zanemarljivo, da je bil istovrstni dokument, to je magnetogram seje Vlade RS, javnosti razkrit že na podlagi odločbe pooblaščenca z dne 11. 11. 2013 in 9. 11. 2011, pa kljub temu ni mogoče zaslediti motenj pri delovanju Vlade RS v smislu, kot ga navaja organ. Organ je torej brez kakršnekoli konkretne povezave z magnetogramom 69. redne seje zatrjeval motnje, ki bi se lahko pojavile ob javnem razkritju vsebine pogovorov na sejah Vlade RS. Takšno dokazovanje nastanka motenj pri delovanju Vlade RS zagotovo ne zadosti dokaznemu standardu „onkraj dvoma“. To pomeni, da v konkretnem primeru ne obstaja resna in konkretna nevarnost povzročitve motenj v delovanju Vlade RS, ki naj bi nastale zaradi posredovanja zahtevanega dokumenta prosilcu. To nadalje pomeni, da nista kumulativno izpolnjena oba pogoja, ki ju za obstoj izjeme po 11. točki prvega

odstavka 6. člena določa ZDIJZ, kar pomeni, da ta izjema glede obravnavanega dokumenta ni podana. Zahtevani dokument torej ne predstavlja izjeme od prostega dostopa do informacij javnega značaja, zato ni bilo potrebno uporabiti škodnega testa, ki se uporabi le v primerih obstoja katere izmed izjem iz prvega odstavka 6. člena ZDIJZ. Pooblaščenec tako zaključuje, da je magnetogram 69. redne seje Vlade RS prosto dostopna informacija javnega značaja in bi njegovo razkritje javnosti pomenilo pomemben korak k dvigu ravni integritete in transparentnosti javnih funkcionarjev.

4. Tožnik vlaga tožbo, ker se ne strinja z izpodbijano odločbo v 2. točki oziroma z argumenti izpodbijane odločbe. Poudarja, da tožena stranka v izpodbijani odločbi ni uporabila Poslovnika Vlade RS, temveč je uporabila zgolj in izključno samo ZDIJZ, pa še to napačno, saj izpodbijana odločba temelji zgolj na dejstvu, da je informacija nastala iz delovnega področja organa, ne pa tudi, ali je informacija v ustrezni obliki. Poleg tega tožena stranka ni pravilno ugotovila obstoja izjeme iz 11. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ. Sklicuje se na Zakon o Vladi RS, ki v 16. členu določa, da Vlada svoje delovanje uredi v Poslovniku. Poslovnik v 33. členu določa, da so dokumenti sej vlade zapisniki sej vlade in sprejeti sklepi in akti vlade. Glede na navedeno je ugotoviti, da dobesedni prepis oziroma zapis seje vlade oziroma magnetogram ni dokument vlade in ne predstavlja dokumenta o delu vlade. Dobesedni zapis ni dokument vlade, temveč le delovni pripomoček generalnemu sekretarju vlade. Dobesedni zapis 69. redne seje Vlade RS sta zahtevala tako KPK, kot Informacijski pooblaščenec. Tožnik je odpravka dobesednih zapisov označil z oznako tajnosti interno izključno zaradi varovanja vsebine dobesednega zapisa v razmerju do tretjih oseb. Če tega ne bi storil, bi nastala situacija, ko minister, ki bi v dobesedni zapis vpogledal, o vsebini ne smel govoriti, četudi bi s tem pred javnostjo ali pristojnimi organi "brnil" samega sebe, organ, ki je do dobesednega zapisa prišel na podlagi posebnega pooblastila, pa bi lahko vsebino javno razglašal in objavljaj. Tudi ne gre spregledati, da je Poslovnik vlade poznejši in specialnejši predpis v razmerju do ZDIJZ. Prav tako je ZDIJZ šteti za splošni predpis, saj na splošno ureja vprašanje, kaj pomeni informacija javnega značaja, medtem ko je Poslovnik vlade specialni predpis, ki izrecno določa dokumente vlade. Tožena stranka določb Poslovnika v izpodbijani odločbi ni uporabila. V konkretnem primeru tožnik vztraja, da zahtevana informacija ne izpolnjuje pogojev iz ZDIJZ in je zato posledično presojanje obstoja katere od izjem iz 6. člena ZDIJZ brezpredmetno. Do različnih stališč in razlage določb ZDIJZ prihaja tudi pri oceni, ali bi razkritje povzročilo motnje pri delovanju oziroma dejavnosti organa (tako imenovani škodni test). Po mnenju tožnika so posledice razkritja magnetograma v odpravljani odločbi dokazane v zadostni meri, saj je bilo pojasnjeno, da bi razkrivanje dobesednih zapiskov sej Vlade RS povzročilo izredno težke motnje v delu Vlade RS, ker bi se odločitve sprejemale drugje, daleč od oči javnosti, na sejah pa bi se odločitve zgolj formalno potrjevale.

Posledice razkritja sej Vlade RS na spletu oziroma seznanitev javnosti z vsebino magnetogramov očitno se kažejo v krajšanju razprav na sejah Vlade RS, kot tudi v zadržanosti posameznih ministrov pri vsebinski razpravi na sejah. Med člani Vlade se je po preteklih razkritjih spremenilo dožemanje nejavnosti sej Vlade, kar vodi v očitno nevarnost, da se vsebinska razprava o posameznih točkah dnevnega reda spremeni predvsem v politično razpravo. Ministri so na sejah bistveno bolj zadržani, manj se vključujejo v razprave, trajanje sej Vlade se skrajšuje. To pomeni, da motnje pri delu Vlade niso zgolj abstraktne. Izmenjava miselnih procesov članov Vlade, podkrepljena z nasprotujočimi si argumenti, pa mora v demokratični družbi uživati posebno varstvo. Vsakokratni vladi je treba zagotavljati zaščito pred zunanjimi vdori v razumni meri varovano in zaščiteno notranje polje, v katerem lahko njeno delovanje, ki sledi namenu njene ustanovitve, v miru uresničujejo njeni člani. Poleg tega mnenje in stališče posameznega člana vlade v razmerju dokončne odločitve vlade ni bistveno oziroma je relevantno samo do takrat, ko se sprejme končna odločitev Vlade. Člane vlade zavezujejo predvsem politično sprejeti sklepi vlade kot celote, tudi tisti, ki niso bili sprejeti soglasno, ampak zgolj s potrebno večino. Nadaljnji argument, da je relevantna le končna odločitev vlade, je tudi presoja dela vlade s strani Državnega zbora na podlagi določb Ustave RS. Delovanje vlade se torej v našem političnem sistemu presoja samo skozi končne odločitve vlade, izražene v sklepih vlade in ne preko stališč njenih članov v razpravi. Taka zaščita notranjega miselnega procesa je sprejeta in pripoznana tudi v drugih državnih organih, kjer odločajo kolektivni organi in senati. Javnosti je znano zgolj sprejeto končno stališče organa, ne pa tudi dialektična razprava članov senata, ki je pripeljala do določene odločitve. Tožena stranka je tudi v svojih preteklih odločbah, vezanih na dostop do magnetograma seje vlade, že argumentirala svoje stališče npr. v odločbah z dne 11. 8. 2010 in 2. 6. 2011, kar tudi opredeljuje. Iz narave oziroma vsebine izjeme zaščite notranjega delovanja organa izhaja, da o tem lahko presodi zgolj organ, katerega notranje delovanje se s to izjemo ščiti. Organ sam namreč pozna okoliščine delovanja ter lahko to obrazloženo zagovarja z izjemo do sicer prostega dostopa do informacij iz delovnega področja organa, skladno z ZDIJZ. Z nerazkritjem vsebine razprave na sejah vlade se torej varuje zakoniti interes države, da varuje podatke, ki so pomembni za uspešno delovanje vsakokratne vlade kot izvršilne veje oblasti. Argument tožene stranke, da je s prenehanjem mandata 11. Vladi RS, prenehala tudi možnost nastanka motenj pri delovanju Vlade RS, ne vzdrži razumne pravne presoje, saj bi navedeno namreč pomenilo, da se npr. ob zamenjavi vodstva organa lahko razkrijejo vsi dokumenti, vezani na notranje delovanje tega organa, ker ni več možnosti, da bi njihovo razkritje povzročilo motnje. Člani vlade glede na določbe Poslovnika vlade utemeljeno pričakujejo, da lahko na sejah izražajo svoja stališča, mnenja in prepričanja, da razprava ne bo znana javnosti. Različno vsebinsko argumentirana stališča niso soočena, zaradi česar je onemogočeno sprejetje najustreznejše odločitve. Tožnik se

načeloma strinja, da morajo organi težiti v smeri večjega informacijskega odpiranja javnega sektorja, vendar je treba pri tem paziti, da se s tem ne posega v samo delovanje in odločanje organa in da se ne povzroča motenj pri izvrševanju izvršilne veje oblasti. Vlada RS magnetograma tudi ne potrjuje, zato se magnetogramu ne sme pripisati večje vloge, kot jo v resnici ima. Poleg tega ni nujno, da magnetogram beleži razpravo v celoti, saj se zaradi različnih šumov, govorjenja več oseb hkrati, ne vključenosti mikrofona itd. včasih ne sliši dovolj razločno vsake besede ali stavka in zaradi tega dobesedni zapis tudi ni popoln, zato obstaja velika verjetnost, da bi bila v javnosti posamezna izjava zapisana v magnetogramu lahko razumljena nepravilno, to pa bi imelo hude posledice za normalno delovanje vlade. Glede na navedeno tožnik sodišču predlaga, da tožbi ugodi in odločbo informacijskega pooblaščenca z dne 21. 10. 2014 v 2. točki odpravi ter pritožbo prosilca v tem delu zavrne oziroma podrejeno, da tožbi ugodi in odločbo tožene stranke z dne 21. 10. 2014 v 2. točki odpravi in vrne toženi stranki v ponoven postopek. Zahteva tudi povrnitev stroškov postopka,

5. Tožena stranka v odgovoru na tožbo navaja, da določbe Poslovnika Vlade RS za opredelitev dokumenta v smislu ZDIJZ niso pravno relevantne. ZDIJZ, ki kot specialni zakon ureja postopek dostopa do informacij javnega značaja, določa pojem „dokument“ neodvisno od predpisov, ki urejajo posamezna delovna področja zavezancev. Tožnik niti v odločbi z dne 18. 9. 2014, niti na ogledu *in camera*, ni zatrjeval, da v konkretnem primeru ni izpolnjen kateri od pogojev iz prvega odstavka 4. člena ZDIJZ. Iz ugotovitev na ogledu *in camera* pa izhaja, da se magnetogram 69. redne seje Vlade RS z dne 31. 7. 2014 pri organu nahaja v elektronski zbirki magnetogrami, iz tega pa izhaja, da zahtevani magnetogram predstavlja dokument, saj se nahaja v elektronski obliki, kar pomeni, da je pogoj materializirane oblike v smislu ZDIJZ izpolnjen. Tudi iz sodbe Upravnega sodišča I U 1857/12 posredno izhaja, da je magnetogram seje vlade informacija javnega značaja in da določbe Poslovnika za to ugotovitev niso pravno relevantne. Precej nenavadno je, da se je tožnik šele v upravnem sporu spomnil, da pogoj iz prvega odstavka 4. člena v konkretnem primeru ni izpolnjen. Ker tožnik želi poudariti, da del odločitev tožene stranke pod 2.a točko temelji na dejstvu, da ni bila pravilno uporabljena oznaka tajnosti na zahtevanem dokumentu, tožena stranka pojasnjuje, da je svoje razloge za takšno odločitev utemeljila na 5. in 6. strani odločbe z dne 21. 10. 2014 in da tožnik v zvezi s tem ne izpodbija argumentov tožene stranke, temveč se sklicuje na določbe 40.a člena Poslovnika Vlade RS. Tožena stranka meni, da določbe Poslovnika Vlade RS v ničemer ne spreminjajo ureditve, ki po ZTP velja za označevanje tajnih dokumentov. Na načelni ravni sicer ne nasprotuje označevanju magnetogramov sej vlade z oznako tajnosti, vendar se mora to izvesti v skladu s kriterijema, ki ju predpisuje ZTP, v konkretnem primeru pa tema kriterijema ni bilo zadoščeno. Zato ne gre za tajne podatke in je treba oznako tajnosti interno z zahtevanega magnetograma umakniti. Nadalje navaja, da je

magnetogram dokument, ki je bil sestavljen v zvezi z notranjim delovanjem oziroma dejavnostjo organa. V nasprotju z ugotovitvami tožene stranke pa tožnik zatrjuje, da bi razkritje magnetograma povzročilo motnje pri delovanju oziroma dejavnosti vlade. Tožnik pa le pavšalno navede, da se posledice razkritja magnetogramov kažejo v krajšanju razprav na sejah vlade in v zadržanosti posameznih ministrov pri vsebinskih razpravah na sejah. Vprašanje, ali bi z razkritjem magnetograma seje vlade nastale motnje pri delovanju oziroma dejavnosti vlade, je treba presoјati glede na okoliščine posameznega primera. V konkretnem primeru je treba izpostaviti, da je postopek imenovanja kandidata v celoti zaključen in se zahtevani dokument nanaša na imenovanje kandidatke, ki kasneje ni postala evropska komisarka. Tako je ugotoviti, da razkritje informacij o tem postopku ne bi imelo škodljivih posledic za delovanje trenutne Vlade RS, saj se zahtevani magnetogram nanaša na delovanje prejšnje Vlade, ki ne deluje več. Pravica javnosti glede na okoliščine v konkretnem primeru pa terjaja, da je postopek sprejemanja odločitve o predlogu kandidatov za člana Evropske komisije transparenten v vseh fazah, zaradi česar je poleg že razkritega zapisnika seje Vlade treba razkriti tudi vsebino zahtevanega magnetograma. Izid škodnega testa v konkretnem primeru gre gotovo v prid pravice javnosti, da se seznanijo s podatki iz zahtevanega dokumenta. Državlјani imajo pravico vedeti, po kakšnem postopku in upoštevanju katere kriterije je Vlada RS predlagala kandidate za člana Evropske komisije. Tudi navedbe tožnika o kolektivni odgovornosti ministrov za delo vlade z ničemer ne vplivajo na ugotovitve tožene stranke. Skladno z veljavno ureditvijo so magnetogrami sej vlade lahko varovani kot t.i. izjema notranjega delovanja, ki pa je relativne narave. V vsakem primeru posebej je treba oceniti, ali bi razkritje dokumentov povzročilo motnje pri delovanju organa. Iz tega izhaja, da argumentov, ki jih navaja tožnik iz preteklih odločb tožene stranke, ni mogoče enostavno prezrcaliti na konkretni primer, ampak jih je treba znova oceniti in presoјati v luči konkretnih okoliščin, relevantnih za obravnavani primer. Vsi magnetogrami sej vlade torej niso vedno javni, ampak se to presoја v vsakem primeru posebej. Zato so odveč pomisleki tožnika, da bi razkritje zahtevanega dokumenta v konkretnem primeru pomenilo tudi, da se lahko razkrijejo vsi dokumenti, vezani na notranje delovanje organa. Ker tožnik navaja tudi, da so magnetogrami lahko vsebinsko pomanjkljivi in bi bilo zato mogoče vsebino magnetograma tudi nepravilno razumeti, tožena stranka odgovarja, da bi tožnik ob razkritju magnetograma lahko pojasnil za kakšno vsebino gre, če bi predvideval, da bo javno vsebino magnetograma narobe razumela. Tožnik motenj pri delovanju Vlade RS ni obrazložil na način, ki bi zadoščal dokaznemu standardu „onkraj dvoma“, ki ga je treba utemeljiti pri ugotavljanju obstoja izjeme od prostega dostopa po 11. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, zato je obravnavani magnetogram prosto dostopna informacija javnega značaja. Sodišču predlaga, da tožbo zavrne.

6. Tožnik v pripravljajlnih vlogah navaja, da se avdio posnetki sej Vlade od 10. 12. 2014 dalje ne prepisujejo več in o razpravah članov na sejah Vlade ne obstajajo več dobesedni zapisi sej Vlade oziroma magnetogrami. Dalje navaja, da se dobesedni zapis seje Vlade, na katerega se nanaša predmetni upravni spor, nanaša na zapis 69. redne seje Vlade RS, na kateri se je Vlada seznanila s predlogom kandidatov za člana Evropske komisije. Postopek predlaganja kandidata za evropskega komisarja v Sloveniji ni predpisan in je glede na dosedanjo prakso v celoti stvar politične diskrecije izvršilne veje oblasti. Predlaganje kandidata je javno-pravna zadeva, ki nima značaja upravne stvari, saj ne gre za odločanje o pravici, obveznosti ali pravni koristi s področja upravnega prava. Zato se za delovanje Vlade smiselno uporablja določba 4. člena ZUP, ki določa, da se za upravni postopek smiselno uporablja v javno-pravnih stvareh, ki nimajo značaja upravne stvari po 2. členu ZUP. Navedeno predstavlja dodaten argument tožnika, da je magnetogram sestavljen v zvezi z notranjim delovanjem oziroma dejavnostjo Vlade, saj je zaščita notranjega miselnega procesa organa pripoznana s smiselno uporabo določb ZUP. Vlada je kolegijski organ in veljavno odloča, če sta kumulativno izpolnjena dva pogoja, da je sklepčna in da je za odločitev glasovala večina vseh članov. Ob smiselni uporabi določbe prvega odstavka 81. člena ZUP, ki določa, da se o posvetovanju in glasovanju sestavi poseben zapisnik, kadar v upravnem postopku odloča kolegijski organ, v povezavi s šestim odstavkom 82. člena ZUP, ki določa, da se zapisnik o posvetovanju in glasovanju ne more pregledovati in ne prepisovati, torej dobesedni zapis seje Vlade ni dostopen javnosti in ne more predstavljati informacije javnega značaja. Posvetovanje in odločanje Vlade je povsem primerljivo s postopkom odločanja sodnega senata v upravnem sporu, pravnem postopku ali kazenskem postopku. O posvetovanju in glasovanju senata se sestavi poseben zapisnik, ki ga sme pregledati samo Višje sodišče, ko odloča o pravnem sredstvu. Do zapisnikov seje senata sodišč pa se je Informacijski pooblaščenec že opredelil. V zvezi s stališčem tožene stranke, da tožnik ni zadostno obrazložil nastanka motenj pri delovanju Vlade, dodatno navaja, da je Vrhovno sodišče že zavzelo stališče, da za zavrnitev dostopa do zahtevane informacije zadošča že povzročitev motenj pri delovanju oziroma dejavnosti organa, kar je tožnik v tožbi izkazal in obrazložil v zadostni meri (sklep VS RS X Ips 320/2010). Po definiciji Slovarja slovenskega jezika motnje pri delovanju organa pomenijo pojav, ki ni usklajen s pravilnim, normalnim delovanjem, za razliko od resne ogroženosti, ki pomeni povzročitev stanja, ki je nevarno, neugodno za koga.
7. Prošilec Denis Oštir - sedaj stranka z interesom, v odgovoru na tožbo navaja, da zahtevani magnetogram izpolnjuje vse tri elemente po 4. členu ZDIJZ. Tudi ni razumljivo stališče tožnika, da dobesedni zapis oziroma prepis seje Vlade ni dokument Vlade, saj dobesedne zapise ureja Poslovnik Vlade, ki ga je sprejel tožnik sam. To, da Poslovnik Vlade določa, da dokument ni javen, še ne pomeni,

da ni informacija javnega značaja. To, da dokument ni javen, pomeni le, da ni avtomatizma, ki bi Vladi nalagal, da ga objavi oziroma na drug način da v seznanitev. To, da se Vlada zaveda, da nek dokument lahko postane informacija javnega značaja, ureja sam Poslovnik Vlade, ki v 50. členu določa, da se javnost dela Vlade lahko zagotavlja, med drugim, tudi skladno z zakonom, ki ureja dostop do informacij javnega značaja. To pa velja le za dokumente, ki po svoji naravi niso javni. Pravico posameznika, da pridobi dostop do informacij javnega značaja, opredeljuje 39. člen Ustave RS, ki določa, da ima vsakdo pravico pridobiti informacijo javnega značaja. ZDIJZ, kot konkretizacija te ustavne določbe, prispeva k zagotavljanju transparentnosti delovanja države v najširšem smislu. Pridobivanje informacij, s katerimi zavezanci razpolagajo, predstavlja način javnega nadzora nad njihovim delovanjem. To v slovenski prostor vnaša večjo odprtost, kar pripomore tudi k večji odgovornosti subjektov, ki morajo delovati v javnem interesu. Meni tudi, da se tožnik ne more sklicevati na Poslovnik, ki v 40.a členu določa, da zapisi niso dostopni javnosti, ker bi ta izjema morala biti določena v drugem zakonu. Poslovnik Vlade ni predpis, ki bi bil izdan na podlagi zakona, ki ureja dostop do informacij javnega značaja, temveč je pravni akt, izdan na podlagi Zakona o Vladi Republike Slovenije, s katerim Vlada ureja svojo notranjo organizacijo in način dela ter odločanja Vlade. Poslovnik Vlade zadev zato ne more urejati drugače, kot jih ureja ZDIJZ. Ne strinja se s trditvijo tožnika, da gre v obravnavanem primeru za izrazito varovanje izjeme notranjega delovanja organa, to je Vlade RS in tajnosti podatkov. Materialni kriterij za opredelitev podatka za tajni podatek je odvisen od vsebine podatka. Glede na javno dostopne podatke o sklicu 69. seje Vlade RS z eno samo točko dnevnega reda „Predlog za imenovanje kandidatov za člana Evropske komisije“, ni utemeljenih in zakonitih razlogov, da bi magnetogram te seje zaradi svoje vsebine sploh lahko vseboval podatke, označene s katero od stopenj tajnosti po ZTP. Tožnik le pavšalno zatrjuje, da bi javna objava dokumenta o razpravi članov Vlade škodljivo vplivala na državo. Po mnenju stranke z interesom bi morala biti razprava o tem, kdo je primeren kandidat za člana Evropske komisije, javno dostopna in v interesu vseh državljanov, da se na ta način ovržejo očitki o netransparentno vodenem postopku oziroma vračanju uslug svojim politično zvestim članom/simpatizerjem. Stranka z interesom meni, da je ravno z označitvijo magnetograma s stopnjo tajnosti Vlada Republike Slovenije vnesla dvom v preglednost postopka izbire. Takšno dejanje pa brez dvoma ni v interesu Republike Slovenije in je izrazito škodljivo za ugled slovenske države, tudi v mednarodnem okolju, saj v javnosti daje vtis o dogovarjanju pod mizo. Tožnik ni izkazal drugega pogoja za obstoj izjeme po 11. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, saj ni izkazal obstoja motenj pri delovanju oziroma dejavnosti organa. Stranka z interesom izpostavlja okoliščino, da Vlada sama sproti in za vsak dokument, ki je zahtevan kot informacija javnega značaja, presoja ali so podani razlogi za njegovo razkritje ali ne, kar pomeni, da v kolikor organ sam ali pa v postopku pritožbe informacijski pooblaščenec ugotovi, da je

magnetogram 69. seje Vlade RS informacija javnega značaja, to ne pomeni avtomatizma, s katerim bi bili vsi pretekli in prihodnji magnetogrami Vlade RS informacije javnega značaja, temveč je potrebno presojo opravljati za vsak magnetogram posebej, upoštevaje določbe ZDIJZ in zakonske izjeme, ki upravičujejo izdajo delno ugodile ali zavrnilne odločbe. Iz navedenega razloga je argument tožnika o psihičnem pritisku nad posamezniki in potencialna možnost, da bi se zaradi tega bistveno spremenil do sedaj uveljavljen način poteka sej, neutemeljen. Tudi v praksi Upravnega sodišča so primeri, ko je bil zapis seje vlade prepoznan kot informacija javnega značaja, pa so člani Vlade tudi po tem kritično razpravljali in izražali svoja mnenja (sodba Upravnega sodišča I U 1857/12). Nenazadnje govorimo o javnih funkcionarjih najvišje izvršilne veje oblasti, katerih temeljna vodila naj bi bila dvig integritete in transparentnosti, njihovo delovanje pa ne pomeni samo sprejema končne odločitve, temveč zajema tudi njihovo ravnanje in argumentacijo pred sprejemom končne odločitve. Tovrstna informiranost je v interesu javnosti izrednega pomena, saj lahko na ta način spremlja delovanje članov Vlade in izvaja kontrolo pri izvajanju javne funkcije, kar je temeljni cilj ZDIJZ. Glede na to, da o vsebini 69. seje Vlade RS teče v javnosti široka razprava, je nedvomno v interesu javnosti, da se z magnetogramom 69. seje Vlade RS seznanijo, kot tudi s tem, kako je bil formiran seznam kandidatov in ali so imeli posamezni člani Vlade pomisleke v zvezi z glasovanjem predsednice Vlade same zase ali o tem razprava sploh ni tekla. Podan je torej interes širše javnosti in ne zgolj interes neke ozke skupine. Interes javnosti je še toliko večji, ker se izpostavlja vprašanje transparentnosti odločanja najvišjih funkcionarjev v državi. Z razkritjem magnetograma 69. seje Vlade RS bi tako pomembno prispevali k informiranosti javnosti, ki bi lahko presodila ravnanje članov Vlade v luči temeljnih vrednot - politične odgovornosti pravne države in dvig integritete nosilcev javnih funkcij.

8. Tožba ni utemeljena.
9. Po presoji sodišča je odločitev tožene stranke pravilna in zakonita, iz razlogov, kot jih tožena stranka navaja v obrazložitvi svoje odločbe, zato se sodišče, v izogib ponavljanju, nanje sklicuje (drugi odstavek 71. člena Zakona o upravnem sporu, v nad. ZUS-1).
10. V zvezi s tožbenimi ugovori pa sodišče dodaja:
11. Tožbeni očitki, da zahtevani dokument, torej magnetogram 69. redne seje Vlade RS z dne 28. julija 2014 (v nad. magnetogram), ni dokument v smislu prvega odstavka 4. člena ZDIJZ, ki se prvič pojavi v tožbi, je v nasprotju s podatki v spisu, upoštevajoč pri tem opredelitev informacije javnega značaja iz 4. člena ZDIJZ. Po določbi prvega odstavka 4. člena ZDIJZ je informacija javnega značaja informacija, ki izvira iz delovnega področja organa, nahaja pa se v obliki

dokumenta, zadeve, dosjeja, registra, evidence ali drugega dokumentarnega gradiva, ki ga je izdelal organ sam, v sodelovanju z drugim organom, ali pridobil od drugih oseb. Iz podatkov v spisu izhaja, da se zahtevani dokument nahaja v elektronski zbirki magnetogrami, da se torej nahaja v elektronski obliki, kar pomeni, da so izpolnjeni vsi trije elementi, tudi materializiranost oblike, kot jih za informacijo javnega značaja določa citirani prvi odstavek 4. člena ZDIJZ.

12. Tožnik v tožbi posredno izpodbija tudi odločitev tožene stranke, da na zahtevanem dokumentu ni bila pravilno uporabljena oznaka tajnosti in sicer oznaka interno. Tožena stranka je s tem v zvezi v izpodbijani odločbi pojasnila, da je prosilec zahteval izvornik spornega magnetograma in v zvezi s tem ustrezno utemeljila, da zahtevani magnetogram ne izpolnjuje vseh materialnih kriterijev po (navedenih) določbah ZTP. Sodišče takšni utemeljitvi tožene stranke pritrjuje (drugi odstavek 71. člena ZUS-1).
13. Vlada je Poslovnik Vlade RS izdala na podlagi četrtega odstavka 21. člena Zakona o vladi Republike Slovenije (ZVRS). Le-ta določa, da vlada svojo notranjo organizacijo in delo ureja s poslovnikom in sklepi. Tudi v tretjem odstavku 16. člena ZVRS je določeno, da lahko način dela in odločanja vlade za posamezne vrste vprašanj določi poslovnik vlade.
14. Poslovnik Vlade RS v 40. a členu določa, da dobesedni zapisi niso dostopni javnosti. Nedostopnost dobesednih zapisov javnosti torej določa Poslovnik Vlade RS, izdan na podlagi ZVRS. ZVRS pa ne vsebuje določb o dostopnosti magnetogramov javnosti. Vendar pa vprašanja o tem, kateri zapisi sej Vlade so javnosti dostopni in kateri ne, ne more urejati Poslovnik Vlade RS v tem smislu, da bi spreminjal ureditev v ZDIJZ. Zato se podzakonski akt v konkretnem primeru pri odločanju ne more uporabiti v tem smislu, da bi spreminjal ZDIJZ, saj nima izrecne podlage v ZVRS. Pojemovne zveze "način dela in odločanja" iz tretjega odstavka 16. člena ZVRS in tudi pojma "notranje organizacije in dela" iz četrtega odstavka 21. člena ZVRS namreč ni mogoče razlagati, da pokrivata tudi področje ustavnih pravic upravičencev za dostop do informacije javnega značaja. To pomeni, da so v konkretnem primeru podlaga za odločitev lahko le zakonske določbe, to je določbe ZDIJZ kot specialnega materialnega predpisa, ki ureja področje informacij javnega značaja tudi za delo Vlade RS. Zato sodišče presojo obravnavanega vprašanja opira le na zakonske določbe, torej na določbe ZDIJZ in ne na določbe Poslovnika Vlade RS, ki nimajo podlage v ZVRS.
15. Tudi ni utemeljen tožbeni ugovor, da bi razkritje zahtevanega dokumenta povzročilo motnje v delovanju organa. Med strankama pa ni sporno, da gre za dokument, sestavljen v zvezi z delom organa.
16. Po določbi 11. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ organ prosilcu zavrne dostop

do informacij javnega značaja, če se zahteva nanaša na podatek iz dokumenta, ki je bil sestavljen v zvezi z notranjim delovanjem organa in bi njegovo razkritje povzročilo motnje pri delovanju organa. Pri tem je izjeme od odstopa do zahtevane informacije treba razlagati restriktivno, kot je to sodišče navedlo že v več svojih sodbah (npr. sodbi Upravnega sodišča I U 1176/2010 z dne 30. 11. 2011 in I U 1875/2011 z dne 9. 10. 2011, na kateri se stranki tudi sklicujeta).

17. Tožnik je kot državni organ, ki je zavezanec za dostop do informacij javnega značaja, in ki svoje delo najbolj pozna, v svoji odločbi v zvezi z motnjami pri delovanju organa zatrjeval (le), da bi razkrivanje zahtevanih magnetogramov povzročilo, da bi se odločitve Vlade RS sprejemale drugje, daleč od oči javnosti, na sejah pa bi se odločitve zgolj formalno potrjevale. Zatrjeval je tudi, da bi zavedanje članov vlade, da bi bile njihove razprave razkrite javnosti, za njih pomenilo velik psihični pritisk in bi pomanjkanje vsebinske razprave pomenilo slabšo kvaliteto sprejetih odločitev. Prav tako je zatrjeval, da bi v ospredje stopile politične razprave, ki ne bi obravnavale vseh vsebinskih vidikov odločitve. Sodišče je že v sporu med istima strankama v istovrstnem primeru (I U 1857/2012-12 z dne 9. 10. 2013, odstavek 35) zavzelo stališče, da so takšne navedbe preveč pavšalne in zmotno ciljajo na to, da magnetogrami sej Vlade nikoli ne bi smeli biti dostopni javnosti. S takim argumentom bi tožeča stranka lahko uspela le, če bi to predpisal zakonodajalec, vendar pa se to ni zgodilo. Po zdajšnji ureditvi je namreč treba vsakič od primera do primera, glede na konkretne okoliščine, oceniti, ali bi razkritje povzročilo motnje pri delovanju organa, pri čemer je breme dokazovanja standarda onkraj dvoma na strani tožnika (I U 1857/2012-12 z dne 9. 10. 2013, odstavek 35).
18. Tožnik povzročitev motenj v delovanju organa dodatno opisuje v tožbi, vendar ne pove, zakaj teh navedb ni navedel že v prvostopenjski odločbi. Sodišču ni pojasnjeno, zakaj bi se zaradi razkritja konkretnega magnetograma posledično vse odločitve Vlade "sprejemale drugje, daleč od oči javnosti", zakaj bi se posledično odločitve "zgolj formalno potrjevale", zakaj bi se "razprave krajšale", zakaj bi bili ministri bolj "zadržani" in bi se vsebinska razprava spremenila predvsem v "politično razpravo". S takimi pavšalnimi navedbami tožeča stranka svojega dokaznega bremena ni izpolnila. Na drugi strani pa je tožena stranka v konkretnem primeru upoštevala in s tem v zvezi izpostavila, da 11. Vlada RS, ki je izvedla sejo, na katero se nanaša zahtevani dokument, ne obstaja več. Izpostavila je tudi, da je javno dostopen zapisnik 69. redne seje Vlade RS, kot tudi, da se je javnost s predlaganimi kandidati seznanila že dne, ko je potekala zadevna seja vlade. Prav tako je pojasnila, da se zahtevani dokument nanaša na imenovanje kandidatke, ki kasneje ni postala evropska komisarka.
19. Ob upoštevanju pravila, da je trditveno in dokazno breme izključno na strani tožnika, tožnik s svojo argumentacijo, navedeno v predhodnem odstavku, tudi po

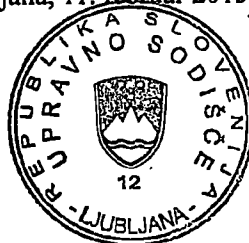
mnenju sodišča ni izpolnil svojega dokaznega bremena in tako ni izkazal, da bi z razkritjem zahtevanega dokumenta prišlo do resnih in konkretnih motenj v delovanju organa v smislu dokaznega standarda „onkraj dvoma“, kot ga je zakonodajalec postavil v skladu z restriktivnim konceptom uporabe izjem do dostopa do informacije javnega značaja, kot je sodišče navedlo v več sodbah, tudi v že zgoraj navedenih, pri čemer gre v zadevi I U 1857/2011 celo za istovrstno informacijo kot v obravnavani zadevi, saj gre prav tako za dobesedni zapis seje Vlade.

20. Na drugačno odločitev v zadevi tudi ne morejo vplivati tožbene navedbe o odločanju kolektivnih organov in senatov, kot tudi ne navedbe o tem, da pri dobesednem zapisu lahko pride do določenih nepravilnosti oziroma pomanjkljivosti.
21. Po povedanem je tožena stranka v konkretnem primeru po presoji sodišča pravilno ugotovila, da ne gre za izjemo iz 11. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, ker ni izpolnjen drugi pogoj iz citirane točke in sicer niso izkazane motnje pri delovanju organa. Posledično je tudi pravilno ugotovila, da ni potrebna uporaba škodnega testa oziroma tehtanja med nasprotujočimi si interesi in sicer interesom javnosti in interesom državnega organa, ki bi ga sicer, glede na namen zakonodajalca, da se mora povečati odprtost in preglednost javnega sektorja, morala izvesti (Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o dostopu do informacij javnega značaja, nujni postopek, EPA 266, IV, št. 00714-14/2005/17 z dne 30. 5. 2015, Poročevalec Državnega zbora RS, 3. 6. 2015, str. 14-15, 22).
22. Ker je torej glede na vse navedeno odločitev tožene stranke po presoji sodišča pravilna in zakonita, je sodišče tožbo tožnika na podlagi prvega odstavka 63. člena ZUS-1 zavrnilo kot neutemeljeno.
23. Ker je sodišče tožbo zavrnilo, v skladu z določbo četrtega odstavka 25. člena ZUS-1, vsaka stranka trpi svoje stroške postopka.

PRAVNI POUK:

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

Ljubljana, 11. februar 2015



Predsednik senata:
dr. Boštjan Zalar, l.r.

Ta prepis je soglasen z izvornikom
Podpis pristojne sodne osebe: