

I U 1951/2017-21

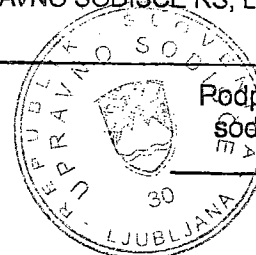
UPRavno sodišče
REPUBLIKE SLOVENIJE

SODBA

V IMENU LJUDSTVA

ODLOČBA JE PRAVNOMOČNA

UPRavno sodišče RS, LJUBLJANA



9.10.2019

Podpis pristojne
sodne osebe:

Upravno sodišče Republike Slovenije je v senatu, ki so ga sestavljali višji sodniki mag. Damjan Gantar kot predsednik ter Jure Likar in dr. Boštjan Zalar kot člana,

ob sodelovanju višje pravosodne svetovalke Klavdije Škrlec kot zapisnikarice,

v upravnem sporu tožeče stranke:

ki jo zastopa

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

zaradi dostopa do informacij javnega značaja,

o tožbi zoper osmo in štirinajsto alinejo 1. točke in 4. točko izreka odločbe Informacijskega pooblaščenca številka 090-120/2017/21 z dne 16. 8. 2017,

na seji **9. oktobra 2019**

RAZSODILO:

- I. Tožbi se ugodi. Odločba Informacijskega pooblaščenca številka 090-120/2017/21 z dne 16. 8. 2017 se v izpodbijanem delu (glede osme in štirinajste alineje 1. točke in 4. točke izreka) odpravi in se zadeva v tem delu vrne organu prve stopnje v ponoven postopek.
- II. Tožena stranka je dolžna tožeči stranki povrniti stroške postopka v znesku 382,47 EUR v roku 15 dni od vročitve te sodbe, od poteka tega roka z zakonskimi zamudnimi obrestmi do plačila.

OBRAZLOŽITEV

1. Informacijski pooblaščenec (v nadaljevanju tožena stranka) je z izpodbijano odločbo delno ugodil prosilčevi pritožbi in odločil, da se v zahtevanih dokumentih razkrijejo: ime in priimek kršitelja, naziv funkcije, pravna opredelitev prekrška, opis nezakonitega ravnanja, opravilna številka in datum posameznega dokumenta. V izpodbijanem delu je v osmi alineji 1. točke izreka odločbe odredil razkritje osebnih tožničinih podatkov v dokumentu št. 71009-9/2015-4, v štirinajsti alineji 1. točke izreka izpodbijane odločbe pa razkritje osebnih tožničinih podatkov tožnice v dokumentu št. 71009-972015-6. Odločil je, da se razkrijejo naslednji tožničini osebni podatki: ime in priimek, naziv funkcije, pravna opredelitev prekrška, opis nezakonitega ravnanja, opravilna številka in datum posameznega dokumenta. S 4. točko izreka izpodbijane odločbe je tožena stranka zavrnila tožničino zahtevo za povračilo stroškov.
2. Iz obrazložitve je razvidno, da so v obravnavani zadevi predmet presoje osebni podatki predstavnikov vlade, ki spadajo med absolutno javne osebe "par excellence". Zahtevani osebni podatki so povezani z njihovim javnim udejstvovanjem, pri čemer v tem primeru ne gre za podrobnosti iz njihovega intimnega življenja, ki bi bile absolutno varovane. Tožena stranka je menila, da se od predstavnikov vlade, ki predstavljajo politično elito, pričakuje spoštovanje pravne države in zakonskih norm, kar je osnova, zaradi česar se z vsakim ravnanjem, ki od tega odstopa, sami zavestno izpostavijo nad njihovimi dejanji bdeči javnosti. Ker v takih primerih ne morejo pričakovati zasebnosti, je po oceni tožene stranke skladno z drugim odstavkom 6. člena Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (v nadaljevanju ZDIJZ) za razkritje navedenih osebnih podatkov izkazan javni interes.
3. Tožnica je zoper navedeno odločbo vložila tožbo, v kateri je zatrjevala, da jo je tožena stranka neutemeljeno štela za javno osebo »par excellence« in del politične elite, saj od 6. 3. 2015 dalje ni več ministrica. Zgrešeno naj bi bilo tudi stališče o pravici javnosti seznaniti se z informacijami glede postopkov o prekršku zoper predstavnike vlade glede kršitve določb o prijavi premoženjskega stanja. Če bi taka pravica obstajala, bi bilo po tožničinem mnenju tehtanje različnih interesov nepotrebno. Meni, da mora tožena stranka presoditi, ali je interes javnosti, ki je lahko tudi v splošni radovednosti, hkrati tudi javni interes v smislu drugega odstavka 6. člena ZDIJZ. Tožnica poudarja, da izjemnost obravnavane zadeve ni izkazana, saj naj ne bi bilo razvidno, katera vrednota je ogrožena do mere, da terja razkritje zahtevanih dokumentov. V javnosti tudi ni potekala razprava glede prekrškov bivših ali sedanjih članov vlade Republike Slovenije v zvezi s poročanjem o premoženjskem stanju.

4. V nadaljevanju tožnica pojasnjuje, da tožena stranka ni opravila testa interesa javnosti, ampak je odločila le na podlagi svojega mnenja o primernosti razkrivanja osebnih podatkov, izhajajoč iz ugotovitve, da se nanašajo na najvišje predstavnike oblasti. Pri tem naj ne bi ločila med tistimi, ki so predstavniki oblasti v času odločanja, in drugimi, ki to, tako kot tožnica, že nekaj let ne opravljajo te funkcije. Javni interes naj bi bil posplošeno argumentiran zgolj s tem, da predstavljajo najvišji predstavniki oblasti moralno avtoriteto z vidika spoštovanja prava in državnih institucij. Tožena stranka naj ne bi pojasnila, na kakšen način naj bi razkritje tožničinih osebnih podatkov lahko prispevalo k odprti razpravi, ki v času odločanja ni potekala. Presplošna naj bi bila ugotovitev, da bi razkritje zahtevanih dokumentov pokazalo, kdo spoštuje veljavno zakonodajo. Tožnica meni, da razkritje zahtevanega dokumenta javnosti ne more nuditi verodostojne informacije o tem, ali spoštuje veljavno zakonodajo in pravno državo. Izpodbijane odločbe se tudi sicer naj ne bi dalo preskusiti. Tožena stranka je namreč zavrnila prosilčev predlog za razkritje zahtevanih podatkov po tretjem odstavku 6. člena ZDIJZ, saj je presodila, da niso povezani z opravljanjem javne funkcije. Hkrati pa javni interes za njihovo razkritje utemeljuje z isto okoliščino, in sicer da so zahtevani podatki povezani z opravljanjem javne funkcije, posledično pa v zvezi s svojim javnim udejstvovanjem predstavniki najvišje oblasti ne morejo pričakovati zasebnosti. Predlaga odpravo odločbe v izpodbijanem delu in vrnitev zadeve v ponoven postopek. Priglaša stroške.

5. V odgovoru na tožbo tožena stranka navaja, da tožnice v času odločanja ni obravnavala kot javno osebnost. Presojala je namreč le dostop do informacij, ki so se nanašale na prekrškovne postopke zoper državne funkcionarje oziroma predsednike in člane Vlade RS zaradi kršitev zakonskih obveznosti poročanja o svojem premoženjskem stanju od leta 2011 dalje. Tožničini podatki so bili predmet presoje zato, ker je v času, ko je bila ministrica, storila prekršek, ki je bil predmet zahteve prosilca. Pri opravi testa interesa javnosti je ključni razlog za razkritje predstavljala prav okoliščina, da so se prekrški nanašali na ministrico, torej na predstavnico vlade. Izraz »politična elita« je bil uporabljen v smislu, da gre za osebe, ki sprejemajo ključne politične odločitve. Meni, da je treba od političnega vrha pričakovati najvišje vrline, moralne vrednote in spoštovanje pravne države. Šlo naj bi za vprašanje zaupanja v ljudi, ki vodijo državo in s svojimi odločitvami posegajo tudi na področje vsakdanjega življenja. Zato je v javnem interesu razkritje dokumentov, ki izkazujejo, kdo od vsakokratnih predstavnikov vlade od leta 2011 dalje ne spoštuje veljavne zakonodaje glede poročanja o svojem premoženjskem stanju. S kršitvijo zakonskih določb so se predstavniki vlade zavestno izpostavili javnosti, ki vselej bdi nad njihovim delom in ravnanji. Ne drži tožničina trditev, da se s tem javnosti ne omogoča verodostojna informacija o tem, ali tožnica spoštuje zakone, saj gre le za to, da tožnica ni spoštovala predpisov o prijavi premoženjskega stanja, njen odnos do drugih zakonov pa ni predmet tega

postopka. Prav tako ne gre za zadostitev splošni radovednosti, temveč je po oceni tožene stranke izkazan javni interes, ki glede spornih podatkov prevlada nad izjemo varstva osebnih podatkov. Dostop do zahtevanih informacij prispeva k dvigu politične kulture, razvijanju politične odgovornosti, krepitvi integritete javnih funkcionarjev in javnih uslužbencev, spodbujanju spoštovanja pravne države in enaki veljavi zakonov. Test interesa javnosti ne zahteva, da mora biti o zahtevanih informacijah že odprta razprava, saj lahko šele razkritje omogoči javno vedenje in s tem nadzor in sodelovanje javnosti pri oblikovanju vprašanja, ali predstavniki vsakokratne vlade spoštujejo predpise oziroma izpolnjujejo svoje dolžnosti, kar sicer sami pričakujejo od sodržavljanov. Iz izpodbijane odločbe je razvidno, da gre za prekršek, ki z nalogami javnega funkcionarja ni neposredno povezan, zaradi česar ne gre za podatke, ki bi bili neposredno povezani z opravljanjem javne funkcije v smislu prve alineje tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ. Utemeljitev razkritja na podlagi javnega interesa izhaja iz ugotovitve, da gre za podatke, ki se nanašajo na absolutno javne osebe »par excellencé«, torej predstavnikov vlade, zahtevani osebni podatki pa so v povezavi z njihovim javnim udejstvovanjem, pri čemer ne gre za absolutno varovane podrobnosti iz intimnega življenja.

6. Tožnica je v pripravljalni vlogi navedla, da so navedbe tožene stranke v odgovoru na tožbo med seboj v nasprotju. Iz njih naj bi bilo razvidno, da podatki o prekrških, ki jih je posameznik storil kot minister, niso povezani z njegovim opravljanjem javne funkcije ministra, hkrati pa je tožena stranka presodila, da morajo biti podatki o prekrških, ki jih je posameznik storil kot minister, javnosti razkriti, ker so bili storjeni v času opravljanja te funkcije. Tožena stranka tudi ni pojasnila, v čem je interes javnosti za razkritje osebnih podatkov ministra, ki niso v zvezi z opravljanjem njegove funkcije. Presoja, da bi takšno razkritje pripomoglo k dvigu politične kulture v Sloveniji, k razvijanju politične odgovornosti, h krepitvi integritete javnih funkcionarjev in spodbujanju pravne države, ni pravna, ampak sociološka oziroma politološka, za kar v določbah ZDIJZ ni podlage. Meni, da ta zakon nima določb o dopustnosti razkritja občutljivih osebnih podatkov v primeru, ko gre za absolutno javno osebo, pri čemer ni jasno, ali gre pri s tem povezani presoji tožene stranke za sklicevanje na interes javnosti. ZDIJZ pri izjemi od dostopa do informacij javnega značaja, ki se nanaša na varstvo osebnih podatkov (3. točka prvega odstavka 6. člena ZDIJZ), ne razlikuje med bolj ali manj javnimi osebami, in ne določa, da niso varovani (občutljivi) osebni podatki absolutno javnih oseb, povezani z njihovim javnim udejstvovanjem (ne pa z izvajanjem javne funkcije), ki niso podrobnosti iz njihovega intimnega življenja. S tem naj bi bila za konkretni primer ustvarjena nova kategorija nevarovanih osebnih podatkov in kategorija oseb, ki ne uživajo varstva osebnih podatkov (razen, ko gre za podrobnosti iz njihovega intimnega življenja), ki je Zakon o varstvu osebnih podatkov (v nadaljevanju ZVOP-1) in

ZDIJZ ne poznata.

7. Tožnica še pojasnjuje, da v obravnavani zadevi ni sporno, da ne gre za dokumente, ki bi bili povezani v opravljanjem javne funkcije. Meni, da je tudi po stališču tožene stranke ključno, da gre za prekršek, ki ni neposredno povezan z nalogami javnega funkcionarja. Tožnica navaja, da ni pomembna le ugotovitev, da ne opravlja več funkcije ministrice, ampak tudi ugotovitev, da informacije tudi sicer ne bi smele biti razkrite, saj niso povezane z opravljanjem javne funkcije. Iz obrazložitve tožene stranke naj ne bi bilo razvidno, zakaj bi ravno individualizacija prekrškov pripomogla k dvigu politične kulture in politične odgovornosti, in ne že statistični podatki, ki jih je prosilec že pridobil.

K I. točki izreka:

8. Tožba je utemeljena.
9. ZDIJZ določa, da organ prosilcu med drugim zavrne dostop do zahtevane informacije, če se zahteva nanaša na osebni podatek, katerega razkritje bi pomenilo kršitev varstva osebnih podatkov v skladu z zakonom, ki ureja varstvo osebnih podatkov (3. točka prvega odstavka 6. člena). Kljub navedenemu se dostop do zahtevane informacije dovoli, če gre za podatke, povezane z opravljanjem javne funkcije ali delovnega razmerja javnega uslužbenca (1. alineja tretjega odstavka 6. člena), ali če je javni interes glede razkritja močnejši od javnega interesa ali interesa drugih oseb za omejitev dostopa do zahtevane informacije (drugi odstavek 6. člena).
10. V obravnavani zadevi ni sporno, da imena in priimki kršiteljev, naziv funkcije, pravne opredelitve prekrška, opisa nezakonitega ravnanja, opr. št. in datumi posameznega dokumenta, ki so v zvezi s prekrškovnimi postopku pri organu, ki izvaja nadzor nad kršitvijo določb drugega ali tretjega odstavka 41. člena Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije, sodijo med osebne podatke iz 1. točke 6. člena Zakona o varstvu osebnih podatkov (v nadaljevanju ZVOP-1; glej peti odstavek obrazložitve na 7. strani izpodbijane odločbe). Po tej določbi je namreč osebni podatek katerikoli podatek, ki se nanaša na posameznika, ne glede na obliko, v kateri je izražen. Prav tako ni sporno, da v tej zadevi zahtevani podatki niso neposredno v zvezi s takratnim opravljanjem tožničine javne funkcije ministrice (glej prvi odstavek obrazložitve na 8. strani izpodbijane odločbe).
11. V primeru obstoja izjem po ZDIJZ (v obravnavani zadevi po 3. točki prvega odstavka 6. člena) pa je mogoče dostop do zahtevane informacije dovoliti, če je za razkritje podan javni interes v skladu z drugim odstavkom njegovega 6. člena.
12. Pravni pojem javnega interesa je nedoločen pravni pojem, ki ga je treba vsebinsko

napolniti v vsakem konkretnem primeru. Javni interes je abstrakten in splošen, kaže pa se kot zahteva po preglednosti, odprtosti delovanja in v zavezi organov javnega sektorja, da deluje odgovorno in skrbno pri odločanju o pomembnih zadevah in pri porabi javnih sredstev.¹ Javni interes se kaže tudi v odprti razpravi o pomembnih družbenih temah. Podan je v vseh vrstah situacij, v katerih je izražena potreba po odgovornosti in transparentnosti odločanja, in ki sprožajo javno razpravo. Je na primer močan v situacijah, ki se navezujejo na pridobivanje ali porabo javnih sredstev, javno varnost, javno zdravje, odgovornost in transparentnost odločanja, ki sprožijo javno ali parlamentarno razpravo ipd.²

13. Test interesa javnosti je torej treba uporabljati premišljeno in le takrat, ko bi z njegovo pomočjo odkrili nekaj, kar bi pripomoglo k širši razpravi in razumevanju nečesa pomembnega za javnost.
14. Tožena stranka v obravnavani zadevi, ob sklicevanju na odločbo Ustavnega sodišča Up-50799 z dne 14. 12. 2000, večjo težo javnega interesa utemljuje (le) z ugotovitvijo, da so predstavniki vlade absolutno javne osebe "par excellence" in da so zahtevani osebni podatki v zvezi z njihovim javnim udejstvovanjem. Šteje, da se od predstavnikov vlade, ki predstavljajo politično elito, pričakuje spoštovanje pravne države in zakonskih norm, zaradi česar se z vsakim ravnanjem, ki od tega odstopa, sami zavestno izpostavijo nad njihovimi dejanji bdečo javnostjo.
15. Tožena stranka torej utemljuje večjo moč javnega interesa glede razkritja pred varovanjem osebnih podatkov predvsem z moralno držo javnih oseb, kar ministri (tudi po presoji sodišča) nedvomno so. Vendar pa po presoji sodišča s tako utemeljitvijo niso podani dovolj tehtni razlogi, da bi bil omogočen prost dostop do tožničinega imena v navedenih postopkih o prekršku. Ob upoštevanju njenih neprerekanih (torej priznanih) trditev, da v času odločanja organa ni bila javna oseba,³ in razlogov izpodbijane odločbe, iz katerih ni razvidno, da bi v tej zadevi šlo za primer, ki bi bil deležen javne pozornosti⁴, javno razkritje tožničinih osebnih podatkov v dokumentih (navedenih v izpodbijanem delu odločbe tožene stranke), namreč ne bi v ničemer pripomoglo k javni razpravi o za javnost pomembnih temah.
16. Drugi odstavek 6. člena ZDIJZ res predstavlja zakonsko dovoljen poseg v izjeme iz prvega odstavka tega člena, vendar pa ga je treba uporabiti le v izjemnih, zgoraj navedenih primerih, in ne samodejno, ko gre za "absolutno javne osebe". Ni namreč mogoče izhajati iz splošnega stališča, da bi bilo za javnost koristno, da bi

1 Glej tudi Jasna Rupnik, Test javnega interesa lahko odpira tudi informacije o javnih sredstvih, Pravna praksa, št. 23, 2012, str. 14.

2 Prav tam.

3 Iz tožbenih trditev je razvidno, da je bila ministrica za izobraževanje, znanost in šport v 12. vladi RS od 17. 9. 2014 do 6. 3. 2015.

4 Zaradi morebitne razprave o prekrških (bivših in sedanjih) ministrov v zvezi s poročanjem o premoženjskem stanju.

bile zahtevane informacije prosto dostopne, ampak mora biti izkazan konkreten javni interes za konkreten dokument. Zgolj glede na ugotovljeno dejansko stanje torej ne gre za informacije, v zvezi s katerimi bi bil podan zakonsko določen javni interes, ampak za informacije, ki bi bile le zanimive (interesantne) za javnost, kar po presoji sodišča ne zadošča. Na tako stališče ne more vplivati niti sklicevanje na navedeno odločbo Ustavnega sodišča, saj se nanaša na presojo, ali je v konkretni zadevi pravica do zasebnosti imela prednost pred svobodo izražanja in umetniškega ustvarjanja (8. točka navedene odločbe), in ne na presojo javnega interesa v skladu z določbami ZDIJZ.

17. Prav tako se sodišče strinja s tožnico, da se izpodbijane odločbe ne da preizkusiti (bistvena kršitev pravil iz 7. točke drugega odstavka 237. člena Zakona o splošnem upravnem postopku). Njeni razlogi so namreč med seboj v nasprotju že s tem, ko je iz njih uvodoma razvidno, da podatki o prekrških, ki jih je tožnica storila kot ministrica, niso povezani z opravljanjem te funkcije, v nadaljevanju pa odločitev o obstoju javnega interesa temelji na ugotovitvi, da morajo biti navedeni podatki javnosti razkriti ravno zato, ker jih je tožnica storila v času, ko je opravljala funkcijo ministrice.
18. Glede na navedeno je sodišče tožbi ugodilo, odločbo tožene stranke v izpodbijanem delu zaradi bistvene kršitve pravil upravnega postopka in napačne uporabe materialnega prava (3. in 4. točka prvega odstavka 64. člena ZUS-1) odpravilo in zadevo vrnilo toženi stranki v ponoven postopek. Odločilo je brez glavne obravnave, saj je med tožnikom in toženo stranko sporna pravilna uporaba materialnega prava in ne dejansko stanje, ki je bilo podlaga za izdajo upravnega akta (prvi odstavek 59. člena ZUS-1).

K II. točki izreka:

19. Ker je sodišče tožbi ugodilo, je tožeča stranka v skladu s tretjim odstavkom 25. člena ZUS-1 upravičena do povračila stroškov postopka v pavšalnem znesku v skladu s Pravilnikom o povrnitvi stroškov tožniku v upravnem sporu (v nadaljevanju Pravilnik). Zadeva je bila rešena na seji, tožnico pa je v postopku zastopala pooblaščenka (odvetniška družba), zaradi česar se ji priznajo stroški v višini 285,00 EUR (drugi odstavek 3. člena Pravilnika). Ker je morala tožnica v postopku stvar dodatno pojasnjevati z obrazloženimi vlogami, se ji priznajo še stroški v višini 10% od navedenega zneska, torej 28,5 EUR. Tako obračunani stroški se povešajo za 22% DDV, torej za 68,97 EUR. Glede na navedeno je tožeča stranka upravičena do 382,47 EUR. Zakonske zamudne obresti od stroškov postopka tečejo od poteka roka za njihovo prostovoljno plačilo. Plačana sodna taksa pa se v skladu s 37. členom Zakona o sodnih taksah stranki, ki v sporu uspe, vrne po uradni dolžnosti, ne da bi se posebej odločalo o njenem vračilu.

PRAVNI POUK:

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

Ljubljana, 9. oktober 2019

Predsednik senata:

mag. Damjan Gantar, l.r.



Ta prepis je soglasen z izvirnikom
Podpis pristojne sodne osebe