

ODLOČBA JE PRAVNOMOČNA
UPRAVNO SODIŠČE RS, LJUBLJANA

I U 2751/2017-13

28.11.2018

Podpis pristojne
sodne osebe



UPRAVNO SODIŠČE
REPUBLIKE SLOVENIJE

SODBA

V IMENU LJUDSTVA

Upravno sodišče Republike Slovenije je v senatu, ki so ga sestavljali višji sodniki mag. Darinka Dekleva Marguč kot predsednica ter mag. Damjan Gantar in dr. Boštjan Zalar kot člana,

ob sodelovanju višje pravosodne svetovalke Klavdije Škrlec kot zapisnikarice,

v upravnem sporu tožeče stranke: VRHOVNO DRŽAVNO TOŽILSTVO REPUBLIKE SLOVENIJE, Trg OF 13, Ljubljana, zoper toženo stranko: REPUBLIKA SLOVENIJA, ki jo zastopa Informacijski pooblaščenec, Ljubljana,

zaradi dostopne do informacij javnega značaja,

o tožbi zoper odločbo Informacijskega pooblaščenca št. 090-232/2017/6 z dne 10. 11. 2017,

na seji 28. novembra 2018

RAZSODILO:

I. Tožba se zavrne.

II. Zahteva stranke z interesom zavrne.

za povrnitev stroškov postopka se

OBRAZLOŽITEV

1. Tožeča stranka je kot prvostopenjski organ s svojo odločbo zavrnila zahtevo prosilke za posredovanje sklepa o zavrženju ovadbe Gorenjske banke z dne 8. 1. 2013 zaradi suma storitve kaznivega dejanja oškodovanja upnikov po 237. členu Kazenskega zakonika. V obrazložitvi odločbe navaja, da je sklep o zavrženju ovadbe izdalo Specializirano državno tožilstvo RS, med ovadenimi pa je bila in je bila torej ovadba zavržena. Zoper isto osebo kot obdolženko pa je vložilo zahtevo za preiskavo tudi Okrožno državno tožilstvo v Ljubljani in iz nje je razvidno, da se dejansko stanje deloma prekriva z vsebino ovadbe, ki je bila zavržena. Državna tožilka, ki je nosilka omenjene zadeve, je presodila, da bi razkritje zahtevanega sklepa o zavrženju ovadbe škodovalo izvedbi kazenskega postopka, v katerem je bila vložena zahteva za preiskavo. Zakonodajalec je v 128. členu Zakona o kazenskem postopku (v nadaljevanju ZKP) omejil dostop do pregledovanja in prepisovanja kazenskega spisa. S tem pa je izkazal, da je v odprtih postopkih podana izjema po 6. točki prvega odstavka 6. člena Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (v nadaljevanju ZDIJZ), ki varuje nemoteno izvedbo postopka kazenskega pregona. Po 6. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ organ prosilcu zavrne dostop do zahtevane informacije, če se zahteva nanaša na podatek, ki je bil pridobljen ali sestavljen zaradi kazenskega pregona ali v zvezi z njim in bi njegovo razkritje škodovalo njegovi izvedbi.
2. Prosilka se je zoper prvostopenjsko odločbo pritožila, drugostopenjski organ pa je pritožbi delno ugodil in prvostopenjsko odločbo tožeče stranke delno odpravil ter odločil, da je tožeča stranka dolžna v roku 31 dni od vročitve odločbe posredovati prosilki fotokopijo zahtevanega sklepa na način, da se v njem prekrrije vse, razen določenih podatkov na 1. strani dokumenta (organ, številka in datum dokumenta, pravna podlaga in naziv akta, datum ovadbe in organ, pri katerem je podana, podatki o pravnih osebah, zoper katere je ovadba vložena, in o kaznivih dejanjih ter odločitve organa) in na 5. strani zadnji stavek v obrazložitvi, ki se navezuje na odločitev organa, ter pravni pouk in podpis. V obrazložitvi odločbe med drugim navaja, da je ZDIJZ v 6. točki prvega odstavka 6. člena kumulativno določil dva pogoja, ki omogočata uporabo te izjeme, in sicer, da je podatek pridobljen ali sestavljen zaradi kazenskega pregona ali v zvezi z njim in da bi razkritje informacije škodovalo izvedbi postopka. Prvi pogoj je izpolnjen, saj se zahteva nanaša na dokument v zvezi z določeno kazensko ovadbo zoper fizične in pravne osebe zaradi suma storitve kaznivih dejanj. Gre za dokument v zvezi s kazenskim pregonom. Drugi pogoj pa zahteva, da je postopek še v teku in če je v teku, ta pogoj zavezuje organ k uporabi tako imenovanega škodnega testa. V predmetni zadevi pa kazenski postopek ni več v teku, saj iz sklepa izhaja, da je bila ovadba zavržena. Ker nista izpolnjena oba pogoja, izjema po 6. točki prvega odstavka 6.

člena ZDIJZ ni podana. Drugostopenjski organ je presojal še, ali je podana katera druga izjema po ZDIJZ. Pri tem je ugotovil, da obstaja izjema po 3. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, po kateri organ zavrne dostop do informacije javnega značaja, če se podatek nanaša na osebni podatek, katerega razkritje bi pomenilo kršitev varstva osebnih podatkov v skladu z zakonom, ki ureja varstvo osebnih podatkov. Drugostopenjski organ je ugotovil, da obravnavani dokument vsebuje imena in priimke posameznih fizičnih oseb, zoper katere je bila vložena ovadba. Za razkritje teh osebnih podatkov ni pravne podlage v smislu 9. člena Zakona o varstvu osebnih podatkov. Nadalje je drugostopenjski organ ugotovil, da se varovani osebni podatki prepletajo skozi vso vsebino obrazložitve sklepa z drugimi podatki in da bi bile posamezne fizične osebe na podlagi teh podatkov določene oziroma določljive. Podatki se namreč nanašajo na opis konkretnih dejanj v posameznih pravnih subjektih. Instituta delnega dostopa po 7. členu ZDIJZ tako v obravnavanem primeru ni mogoče uporabiti na način, da se izločijo podatki, ki predstavljajo izjemo po 3. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, poleg tega pa bi zahtevani dokumenti ob uporabi instituta delnega dostopa popolnoma izgubili svojo vrednost in smiselnost, saj ne bi imeli več svoje vsebine in bi zato bili brez posebne vrednosti za prosilko oziroma javnost. Prav tako so varovani podatki o pravičnem kaznivih dejanj. Sklep obsega med drugim tudi podatke o prijavitelju in sicer navedba pravne osebe ter imena in priimka oseb, ki sta predmetno ovadbo podpisali. V skladu s tretjim odstavkom 5.a člena ZDIJZ zavrne organ prosilcu tudi dostop do informacije, če se nanaša na podatek, glede katerega zakon določa varovanje tajnosti vira. Odločitev drugostopenjskega organa pa v obenem primeru ne more poseči v pravice

Namen ZDIJZ je zagotoviti javnost in odprtost delovanja organov ter omogočiti uresničevanje pravice fizičnih in pravnih oseb, da pridobijo informacije javnega značaja.

3. Tožeča stranka v tožbi navaja, da je tožena stranka zaključila, da instituta delnega dostopa po 7. členu ZDIJZ ni mogoče uporabiti na način, da se izločijo podatki, ki predstavljajo izjemo po 3. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ. Zahtevani dokument bi ob uporabi instituta delnega dostopa popolnoma izgubil svojo vrednost in smiselnost. Iz navedenega izhaja logičen zaključek, da bi bilo potrebno zahtevo prosilke v celoti zavrniti. V nasprotju s tem pa je tožena stranka pritožbi delno ugodila tako, da je zadevo sama rešila na način, kot izhaja iz izreka odločbe, torej z delnim dostopom. Tožena stranka je tako odločila, da se prekrije celotno besedilo zahtevanega dokumenta razen določenih podatkov na njem, to pa je v nasprotju z navedenimi razlogi v obrazložitvi, da instituta delnega dostopa v obravnavanem primeru ni mogoče uporabiti na način, da se izločijo varovani osebni podatki. Izrek je tako v nasprotju z razlogi in se odločba ne da preizkusiti. Poleg tega je kazenski postopek še v teku in sicer je v fazi preiskave drug

postopek, ki ga vodi Okrožno državno tožilstvo v Ljubljani, katerega izvedbi bi škodovalo razkritje zahtevanega sklepa. Tako je ocenila tudi okrožna državna tožilka, ki je nosilka kazenskega pregona v omenjeni zadevi. Na področju kazenskega pregona so postopki še zlasti na področju organiziranega kriminala in gospodarske kriminalitete pogosto medsebojno povezani in prepleteni. Razkritje določenega dokumenta iz spisa lahko škodi izvedbi kazenskega pregona v drugi zadevi. Stališče tožene stranke, da se škoda, ki bi nastala izvedbi postopka, lahko nanaša le na postopek, v katerem je bila kazenska ovadba zavržena in zato ni več v teku, je ozko in neživljenjsko ter ne izraža namena zakonodajalca. Pri obravnavi kompleksnejših oblik kriminala se zadeve, ki se vodijo pod različnimi pravnimi številkami, pogosto prepletajo. Razkritje določenega dokumenta nedvomno lahko škodi tudi izvedbi postopka v drugi povezani zadevi. Razkritje zahtevanega sklepa bi vplivalo na izpovedbe prič, posledično pa tudi na izvedbo dokaznega postopka. Poleg tega je potrebno pri uporabi ZDIJZ prednostno uporabiti *lex specialis*, ki velja za področje predkazenskega postopka, to pa je ZKP. Tožena stranka se do te izjeme ni opredelila. ZKP je omejil dostopanje do podatkov v kazenskem spisu z namenom, da se zagotovi učinkovit in pošten kazenski postopek. Določbe ZKP o omejevanju dostopa do dokumentov bi bile izvotlene, če bi stranka lahko prišla do njih s sklicevanjem na ZDIJZ. Tožeča stranka predlaga, naj sodišče izpodbijano odločbo odpravi in o zadevi odloči tako, da pritožbo prosilke zavrne, podrejeno pa, naj jo odpravi in vrne zadevo toženi stranki v nov postopek.

4. Tožena stranka v odgovoru na tožbo navaja, da je ugotovila, da se varovani osebni podatki prepletajo skozi vso vsebino obrazložitve zahtevnega dokumenta z drugimi podatki tako, da bi lahko bile posamezne fizične osebe na podlagi teh podatkov določene oziroma določljive. Podatki iz vsebine obrazložitve bi z delnim dostopom izgubili svoje vrednosti in smiselnost. Slednjega pa tožena stranka ni ugotovila za podatke, glede katerih je odločila o prostem dostopu. Obstoj izjeme iz 6. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ pa je potrebno presojati za vsak posamezni kazenski postopek. V obravnavanem primeru je bil konkreten kazenski postopek, katerega dokument zahteva prosilka, končan s sklepom o zavrženju ovadbe. Kazenski postopek torej ni več v teku, zato razkritje predmetnega sklepa ne bi moglo škodovati njegovi izvedbi. Po mnenju tožene stranke določba 128. člena ZKP in ZDIJZ niso v razmerju *lex specialis derogat legi generali*, ker ne urejajo iste pravice. Navedena določba ZKP se nanaša na pravico strank in posameznikov, ki izkažejo opravičen interes do pregleda in prepisa spisa, gre za pravico, ki izhaja iz 22. člena Ustave Republike Slovenije (v nadaljevanju URS). Določba 128. člena ZKP konkretizira ustavno določbo o enakem varstvu pravic. Ta pravica in pravica dostopa do informacij javnega značaja se ne prekrivata in ZKP ni *lex specialis* do ZDIJZ. Informacija javnega značaja je namreč javno

dostopna vsakomur ne glede na pravni interes, določba 128. člena ZKP pa se nanaša na stranke posameznega kazenskega postopka. ZDIJZ in ZKP sta dve različni pravni podlagi, kot izhaja tudi iz sodne prakse. Tožena stranka predlaga, naj sodišče tožbo zavrne.

5. Sodišče je v postopek pritegnilo tudi prosilko kot stranko z interesom. Le-ta v odgovoru na tožbo navaja, da 39. člen URS določa, da ima vsakdo pravico dobiti informacijo javnega značaja, za katero ima v zakonu utemeljen pravni interes, razen v primerih, ki jih določa zakon. ZKP pa v 128. členu med drugim določa, da se sme vsakomur, ki je imel upravičen interes, dovoliti pregled in prepis posameznih kazenskih spisov. Ne držijo navedbe, da naj bi bil napačno uporabljen 6. člen ZDIJZ. Zavržena kazenska ovadba, ki jo stranka z interesom zahteva, je del samostojnega kazenskega pregona. Posredovanje te ovadbe v ničemer ne more škoditi, saj je kazenski postopek, na katerega se veže predmetna zadeva, končan zaradi zavrnitve ovadbe. Tožeča stranka pa nepravilno širi 6. točko prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, ko pravi, da bi razkritje zahtevanih podatkov stranki z interesom lahko škodilo drugim, pred tožečo stranko tekočim postopkom. Določba 6. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ se na druge kazenske postopke od postopka, iz katerega se pridobivajo informacije, ne širi in ne nanaša. Obstoje izjeme se presoje za vsak posamezen kazenski postopek posebej. Če pa sodišče take razlage ne bi sprejelo, pa stranka z interesom opozarja na tako imenovani škodni test. Tožeča stranka je sicer pavšalno navrgla, da naj bi tak test opravila in zaključila, da stranka z interesom do podatkov ni upravičena. Vendar pa navedbe tožeče stranke v ničemer niso konkretizirane niti podrobneje opredeljene. Zgolj pavšalno zatrjuje isti historični dogodek. Stranka z interesom predlaga, naj sodišče tožbo zavrne ter tožeči stranki naloži plačilo stroškov postopka.

K točki I zveza:

6. Tožba ni utemeljena.
7. ZDIJZ v 6. točki prvega odstavka 6. člena določa, da organ prosilcu zavrne dostop do zahtevane informacije, če se ta nanaša na podatek, ki je bil pridobljen ali sestavljen zaradi kazenskega pregona ali v zvezi z njim, ali postopka s prekrški in bi njegovo razkritje škodovalo njegovi izvedbi. Sodišče ocenjuje, da med strankama ni sporno, da je bil zahtevani podatek, to je sklep o zavrnjenju ovadbe, sestavljen zaradi kazenskega pregona oziroma v povezavi z njim, sporno pa je vprašanje, ali bi razkritje škodovalo njegovi izvedbi. Sodišče glede obravnavane zadeve meni, da razkritje tega podatka že pojmovno ne more škodovati njegovi izvedbi, saj je bila ovadba zavržena in je bil s tem postopek zaključen.
8. Vendar je med strankama sporno vprašanje, ali lahko organ zavrne dostop do zahtevane informacije tudi v primeru, če bi razkritje podatka škodovalo izvedbi

nekega drugega kazenskega postopka, ki je v povezavi s tistim, ki je bil že zaključen. Po mnenju sodišča določila 6. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ ni mogoče tolmačiti tako široko, da bi se lahko dostop zavrnil tudi v primeru, če organ ocenjuje, da bi razkritje škodovalo izvedbi nekega drugega kazenskega postopka in ne tega, ki je bil že zaključen. Že iz same jezikovne razlage 6. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ izhaja, da se lahko zavrne dostop do podatka, ki se nanaša le na konkretni kazenski postopek, zaradi katerega je podatek nastal. Iz besedila tega določila namreč izhaja, da se dostop zavrne le, če bi razkritje škodovalo **njegovi izvedbi**, torej izvedbi kazenskega postopka, v zvezi s katerim je podatek nastal. V nasprotnem primeru bi zakonodajalec besedilo 6. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ oblikoval drugače. Pisati bi moralo, da „bi razkritje podatka škodovalo izvedbi kateregakoli kazenskega postopka“ in ne zgolj „njegovi izvedbi“. Torej iz jezikovne razlage povsem jasno izhaja, da se sme dostop zavrniti le v primeru, če se podatek nanaša na konkreten kazenski postopek, ki pa je bil v tem primeru že zaključek z zavrženjem ovadbe. Iz navedenega razloga je odločitev tožene stranke pravilna, ko je zahtevi prosilke delno ugodila.

9. Prav tako je pravilna tudi odločitev tožene stranke v tistem delu, ko je odločila, da se prekrijejo osebni podatki, saj 3. točka prvega odstavka 6. člena ZDIJZ določa, da se prosilcu 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. Glede tega dela odločitve se sodišče v celoti pridružuje razlogom v izpodbijani odločbi, zato skladno z drugim odstavkom 71. člena Zakona o upravnem sporu (v nadaljevanju ZUS-1) v tem delu ne bo ponavljalo razlogov za odločitev. Sodišče zgolj poudarja, da je tožena stranka pravilno ugotovila, da obravnavani dokument vsebuje imena in priimke posameznih fizičnih oseb, zoper katere je bila vložena ovadba, za razkritje le-teh osebnih podatkov ni pravne podlage v smislu 9. člena Zakona o varstvu osebnih podatkov, varovani osebni podatki pa se prepletajo skozi vso vsebino obrazložitve sklepa z drugimi podatki, instituta delnega dostopa pa zaradi tega ni bilo mogoče uporabiti na način, da se izločijo podatki, ki predstavljajo izjemo po 3. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, s tem v zvezi pa je bilo tudi pravilno ugotovljeno, da bi zahtevani dokumenti ob uporabi instituta delnega dostopa popolnoma izgubili svojo vrednost in smiselnost.
10. Sodišče se ne strinja s tožbenimi očitki, da naj bi bila izpodbijana odločba sama s seboj v nasprotju, ker v obrazložitvi piše, da instituta delnega dostopa ni mogoče uporabiti, tožena stranka pa je delni dostop v enem delu le omogočila. Sodišče pri tem ni ugotovilo nobenega nasprotja. Tožena stranka je ravnala povsem logično s tem, ko je delni dostop dovolila na tistih straneh zahtevanega dokumenta, ko je to mogoče, to je zlasti na prvi strani. V obrazložitvi sklepa, kjer pa delni dostop ni bilo mogoče izvesti, je odredila, da se večji del obrazložitve prekrije oziroma da se

prekrije obrazložitev sklepa skoraj v celoti in je tako odločitev povsem logično obrazložila s tem, ko je navedla, da se varovani osebni podatki prepletajo skozi vso vsebino obravnavane sklepa z drugimi podatki in da bi lahko bile posamezne fizične osebe na podlagi teh podatkov določene oziroma določljive.

11. Sodišče se tudi ne strinja s stališčem tožeče stranke, da je 128. člen ZKP lex specialis v odnosu z ZDIJZ. 128. člen ZKP, ki določa pravico strank do vpogleda v spis, predstavlja izpeljavo ustavne pravice do enakega varstva pravic iz 22. člena URS, medtem ko gre pri dostopu do informacij javnega značaja za uresničevanje ustavne pravice do svobode izražanja iz 39. člena URS, kjer je določeno, da ima vsakdo pravico dobiti informacijo javnega značaja, za katero ima v zakonu utemeljen pravi interes, razen v primerih, ki jih določa zakon. Gre za dve povsem različni pravici, ki se uresničujeta na podlagi različnih zakonov (ena na podlagi ZKP, druga na podlagi ZDIJZ). ZDIJZ daje pravico vsakomur, da se mu omogoči vpogled v informacije javnega značaja, medtem ko gre pri pravici do vpogleda v spis za pravico določenih oseb, ki so povezane z kazenskim postopkom. Tožena stranka je v izpodbijani odločbi navedla, da so pravice, ki se nanašajo na obrambo v kazenskem postopku, urejene po drugih predpisih, in da ZDIJZ temu ni namenjen. Navedla je, da odločitev drugostopenjskega organa ne more poseči v pravice, ki jih ima na voljo v kazenskem postopku. Navedla je tudi, da ZDIJZ ni namenjen pridobivanju dokumentov za potrebe posameznika v posameznem kazenskem postopku, ampak je namenjen širši javnosti. S tem se je smiselno oprečevala tudi do razlikovanja teh dveh pravic, zato sodišče meni, da odločbi v tem delu ni mogoče očitati pomanjkljivosti.
12. Ker je iz vseh zgoraj navedenih razlogov odločitev tožene stranke pravilna, je sodišče na podlagi prvega odstavka 63. člena ZUS-1 tožbo zavrnilo. Sodišče je v navedeni zadevi odločilo na nejavni seji brez glavne obravnave, saj je ocenilo, da dejansko stanje, ki je bilo podlaga za izdajo upravnega akta, med tožnikom in tožencem ni sporno. Ni namreč sporno, da zahtevana dokumentacija obstaja, sporna je le pravna presoja, ali je ta dokumentacija informacija javnega značaja in v kolikšnem delu. V takem primeru pa daje ZUS-1 v prvem odstavku 59. člena izrecno pooblastilo sodišču, da lahko odloči tudi brez glavne obravnave.

K točki II izreka:

13. Sodišče ni ugodilo zahtevi stranke z interesom za povrnitev stroškov postopka. Vrhovno sodišče meni, da se pri odmeri stroškov strankam z interesom v upravnem sporu uporablja Zakon o pravnem postopku (v nadaljevanju ZPP) in ne četrti odstavek 25. člena ZUS-1, ki določa, da trpi vsaka stranka svoje stroške postopka, če sodišče tožbo zavrne (sklep Vrhovnega sodišča RS št. I Up 191/2015 z dne 1. 10. 2015). V zvezi s priglasitvijo stroškov stranke z interesom je treba upoštevati prvi odstavek 155. člena ZPP, ki določa, da se stranki povrnejo le

potrebni stroški. Ti stroški so po mnenju sodišča potrebni, če so v vlogi navedbe, ki so pomembne za razjasnitev zadeve oziroma vplivajo na odločitev sodišča. Po presoji sodišča pa stranka z interesom v odgovoru na tožbo takih navedb ni podala, saj se je sodišče lahko odločilo že na podlagi upravnega spisa ter navedb tožeče in tožene stranke in torej stranka z interesom ni bistveno prispevala k razjasnitvi zadeve oziroma vplivala na odločitev sodišča ter zato niso nastali potrebni stroški v smislu prvega odstavka 155. člena ZPP.

PRAVNI POUK:

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

Ljubljana, 28. november 2018

Predsednica senata:

mag. Darinka Dekleva Marguč, l.r.

Ya propia je suglasen z izvirkom.
Fodis pristone sodne poba

