

I U 817/2015-7

UPRAVNO SODIŠČE  
REPUBLIKE SLOVENIJE

SODBA

|   |            |                  |
|---|------------|------------------|
| REPUBLIKA SLOVENIJA<br>INFORMACIJSKI POOBlašČENEC |            |                  |
| Prejeto:  | 11-09-2015 | Sig. znak:<br>OM |
| V vednost:  | Vredn.:    | Priloge:         |
| Šifra zadeve: 270-6117015/19                      |            |                  |

V IMENU LJUDSTVA

IN

SKLEP

Upravno sodišče Republike Slovenije je v senatu, ki so ga sestavljali višji sodnici in sodnik Andrej Kmecl kot predsednik ter mag. Tatjana Steinman in Nataša Smrekar kot članici,

ob sodelovanju višje pravosodne svetovalke Suzane Korotaj kot zapisnikarice,

v upravnem sporu tožeče stranke: MINISTRSTVO ZA KULTURO, Maistrova 10, Ljubljana, zoper toženo stranko: REPUBLIKA SLOVENIJA, ki jo zastopa Informacijski pooblaščenec, Zaloška 59, Ljubljana,

zaradi dostopa do informacij javnega značaja,

o tožbi v zvezi z odločbo Informacijskega pooblaščenca št. 090-62/2015/10 z dne 30. 4. 2015,

na seji 3. septembra 2015

ODLOČILO:

- I. Tožba zoper 2. točko izreka odločbe Informacijskega pooblaščenca št. 090-62/2015/10 z dne 30. 4. 2015 se zavrže.
- II. V preostalem delu se tožbi ugodi tako, da se 1. točka odločbe Informacijskega pooblaščenca št. 090-62/2015/10 z dne 30. 4. 2015 odpravi in se zadeva v tem obsegu vrne istemu organu v ponovni postopek.

## OBRAZLOŽITEV

1. Ministrstvo za kulturo (v nadaljevanju tožnik) je z odločbo št. 090-51/2014-57 z dne 25. 1. 2015 zavrnilo zahtevo prosilca ( – prizadeto stranko v tem upravnem sporu) za „posredovanje morebitnega odgovora, ugotovitev in zaključkov, izhajajočih iz tožnikovega sklepa z dne 24. 7. 2014 o nadzoru nad zakonitostjo, učinkovitostjo in uspešnostjo dela SFC v delu pri izvajanju programa v prvem polletju 2014“ (1. točka izreka) in zahtevo za posredovanje informacij o tem, kdo je pripravil odgovore na tam navedena elektronska sporočila, ki so bila pošiljana kot odgovori novinarki časopisa Dnevnik z naslova [pr.mk@gov.si](mailto:pr.mk@gov.si) in so jih podpisovali (2. točka izreka). S 3. točko izreka je ugotovil, da stroški postopka niso bili zaznamovani.
2. Informacijski pooblaščenec je prosilčevi pritožbi zoper 2. točko izreka navedene prvostopenjske odločbe delno ugodil in izpodbijano odločbo delno odpravil ter odločil, da mora tožnik kot organ prosilcu v roku 31 dni od prejema te odločbe posredovati v obliki fotokopije tam navedene dokumente – elektronska sporočila in odločil, katere njihove dele mora pri tem prekriti (1. točka izreka). Glede osebnih podatkov, ki jih je organ dolžan prekriti v skladu s 1. točko in glede zahteve, ki se nanaša na posredovanje podatka, kdo je sestavljal podlago za končna odgovora, posredovana 19. 8. 2014 in 8. 10. 2014, pa je pritožbo-zavrnil (2. točka izreka). Zavrnil je tudi prosilčevo zahtevo za povrnitev stroškov (3. točka) in ugotovil, da v postopku reševanja te pritožbe stroški niso nastali (4. točka).
3. Iz obrazložitve je razvidno, da se izpodbijana odločitev nanaša na prosilčevo zahtevo za dostop do informacije javnega značaja z dne 13. 1. 2015, s katero je med drugim zahteval tudi posredovanje informacije o tem, kdo je pripravil odgovore na elektronska sporočila, ki so bili kot odgovori organa posredovani novinarki časopisa Dnevnik. Informacijski pooblaščenec je v pritožbenem postopku ugotovil, da tožnik razpolaga s posameznimi elektronskimi sporočili javnih uslužbencev, ki so sodelovali pri pripravi teh odgovorov, in sicer tistih, ki so bili poslani po elektronski poti dne 7. 7. 2014, 11. 7. 2014, 22. 7. 2014, 23. 7. 2014, 29. 8. 2014 in 11. 9. 2014. Ugotovil je, da pogoja za zavrnitev dostopa do zahtevanih podatkov iz 11. točke 6. člena Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (v nadaljevanju ZDIJZ) nista izpolnjena, saj se ti dokumenti ne nanašajo na urejanje notranjih razmerij oziroma procesov v organu, temveč na pripravo odgovorov na novinarska vprašanja v zvezi z izvajanjem pristojnosti organa.

Škoda, ki jo tožnik navaja, pa naj tudi ne bi prestala škodnega testa. V nadaljevanju je presojal še dopustnost razkrivanja osebnih podatkov, tožniku naložil posredovanje v izreku navedenih elektronskih sporočil in prekritje varovanih osebnih podatkov v teh dokumentih.

4. Tožnik se z navedeno odločitvijo ne strinja in v tožbi navaja, da notranja korespondenca med uradniki in „PR službo“ pri pripravi odgovorov te službe ni informacija javnega značaja. Prosilca naj tudi ne bi zahteval posredovanja vsebine teh elektronskih sporočil, temveč informacijo o tem, kdo je pripravil odgovore, ki jih je „služba PR“ posredovala novinarki. Podrejeno, kolikor bi se prosilčevo zahtevo moralo razumeti kot zahtevo za posredovanje vsebin elektronskih sporočil, pa navaja razloge, s katerimi utemeljuje, da obstajajo ovire za njihovo posredovanje (notranje delovanje). Sodišču predlaga, naj odpravi 1. točko izreka in 2. točko izreka v delu, ki se nanaša na informacije iz 1. točke izreka, ter zavrne pritožbo prosilca.
5. Toženska v odgovoru na tožbo vztraja pri navedbah v izpodbijani odločbi, glede na tožbene navedbe pa dodaja, da je zahtevana dokumentacija informacija javnega značaja, da so ti dokumenti povezani s tožnikovim delom, da tožnik z njimi razpolaga in da se nahajajo v materializirani obliki. Posredovanje zgolj elektronskih naslovov pošiljateljev in prejemnikov po mnenju Informacijskega pooblaščenca prosilcu ne omogoča seznanitve z zahtevanimi informacijami. Meni, da je pomembno, da se seznanijo tudi z vsebino, saj bo le na tak način lahko preveril, ali so te osebe res pripravile podlago za posredovane odgovore. Zavrača tudi stališče, da obstajajo ovire po 11. točki 6. člena ZDIJZ. Sodišču predlaga, naj tožbo zavrne.
6. Prizadeta stranka na tožbo ni odgovorila.
7. Tožba je delno utemeljena.

#### **K I. točki izreka**

8. Tožba v tem delu ni dovoljena.
9. V skladu s prvim odstavkom 2. člena Zakona o upravnem sporu (v nadaljevanju ZUS-1) sodišče v upravnem sporu odloča o zakonitosti dokončnih upravnih aktov, s katerim se posega v tožnikov pravni položaj. Zoper odločbo pooblaščenca je mogoče začeti upravni spor skladno z zakonom (31. člen ZDIJZ). Vsak, ki zahteva sodno varstvo svojih pravic in pravnih interesov s tožbo v upravnem sporu, mora

za to izkazati pravni interes. Ta se kaže v tem, da bi morebitna ugoditev tožbi pomenila zanj izboljšanje pravnega položaja, ki ga brez vložene tožbe ne bi mogel doseči. Pravni interes mora obstajati ves čas postopka, na njegov obstoj pa je sodišče dolžno paziti po uradni dolžnosti.

10. Tožnik izrecno izpodbija tudi 2. točko izreka, v kateri je bila zavrnjena pritožba prosilca zoper njegovo odločbo. To pomeni, da je vložil izpodbijno tožbo zoper del odločbe, s katerim ni bilo poseženo v njegov pravni položaj (kaj takega ne izhaja niti iz tožbe), saj mu v tem delu ni bila naložena nobena obveznost v zvezi z dostopom do informacije javnega značaja. Za informacije, ki jih tožnik ni dolžan dati, pa je nepomembno, na kakšne dokumente se nanašajo.
11. Ker tožnik za izpodbijanje zavrnilnega dela odločbe nima pravnega interesa, saj si z njegovo odpravo ne more izboljšati pravnega položaja, je sodišče tožbo v tem delu zavrglo (6. točka prvega odstavka 36. člena ZUS-1).

#### **K II. točki izreka**

12. Informacija javnega značaja je po prvem odstavku 4. člena ZDIJZ informacija, ki izvira iz delovnega področja organa in se nahaja v eni izmed naštetih oblik dokumenta, ki ga je organ izdelal sam, v sodelovanju z drugim organom ali pridobil od drugih oseb. Informacije javnega značaja so torej informacije, ki nastajajo pri opravljanju javnopravnih nalog iz delovnega področja organa oziroma pri izvajanju njegove pristojnosti. Organ na podlagi 11. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ prosilcu zavrne dostop do zahtevane informacije, če gre za podatek iz dokumenta, ki je bil sestavljen v zvezi z notranjim delovanjem oziroma dejavnostjo organov, in bi njegovo razkritje povzročilo motnje pri delovanju oziroma dejavnosti organa.
13. ZDIJZ v 17. členu določa obvezne vsebine zahteve za dostop do informacije javnega značaja. Tako mora v skladu z drugim odstavkom tega člena prosilec opredeliti informacijo, s katero se želi seznaniti, in na kakšen način se želi seznaniti z vsebino zahtevane informacije (vpogled, prepis, fotokopija, elektronski zapis).
14. Iz izpodbijane odločbe je razvidno, da je prosilec vložil pritožbo le zoper tožnikovo odločitev o zavrnitvi prosilčeve zahteve za posredovanje informacije, kdo je pripravil odgovore na v zahtevi navedena elektronska sporočila, ki so bila poslana novinarki časopisa Dnevnik. Z izpodbijano 1. točko izreka odločbe Informacijskega pooblaščenca pa je tožniku naloženo posredovanje tam navedenih elektronskih sporočil, ki so jih poslali trije javni uslužbenci na elektronski naslov „pr.mk“, v obliki fotokopije.

15. V zadevi ni sporno, ali je informacija javnega značaja podatek o tem, kateri javni uslužbenci so pripravljali odgovore na vprašanja novinarke, temveč, ali so informacija javnega značaja njihova elektronska sporočila. Po presoji sodišča pa tožnik utemeljeno opozarja, da je prosilec zahteval podatke o tem, kdo je pripravil omenjene odgovore, in ne vsebine elektronskih sporočil, ki so jih tožnikovi uradniki poslali v zvezi s pripravo odgovorov na vprašanja novinarke na elektronski naslov „pr.mk“.
16. Iz izpodbijane odločbe namreč ne izhaja, da bi prosilec od prvostopenjskega organa dostop do zahtevanih podatkov zahteval v obliki posredovanja fotokopije elektronskih sporočil med javnimi uslužbenci. Zgolj dejstvo, da dokument o tem dopisovanju, ki sicer izvira iz delovnega področja organa, obstaja, pa sam po sebi še ne utemeljuje izpodbijane odločitve. Vprašanje, ali je obravnavana elektronska pošta informacija javnega značaja ali ne, pa bi bilo pravno odločilno le, če bi prosilec zahteval dostop do nje.
17. Informacijski pooblaščenec sicer navaja, da je prosilec v pritožbi navajal, da „izpodbija zgolj odločitev organa, ki se nanaša na posredovanje informacij o tem, kdo je sestavljal podlago za odgovore oz. informacijo javnega značaja v obliki listine, iz katerega navedeno izhaja“, vendar tudi taka opredelitev, tj., da je prosilec navedene podatke zahteval v obliki listine, iz katere bo to izhajalo, ne pomeni, da je zahteval tudi informacije o vsebini elektronskih sporočil.
18. V odgovoru na tožbo toženka sicer pojasnjuje, da je pomembno, da se prosilec seznanil z vsebino spornih elektronskih sporočil, saj bo le na tak način lahko preveril, ali so te osebe res pripravljale podlago za odgovore, ki so bili posredovani novinarki. Po presoji sodišča pa tak način seznanitve z zahtevanimi informacijami ni bil predmet izreka prvostopenjske odločbe. Da bi prosilec v svoji zahtevi opredelil tak način seznanitve, pa tudi iz izpodbijane odločbe ne izhaja. Takšen način seznanitve z vsebino zahtevane informacije tudi ni vsebovan v prosilčevi zahtevi z dne 13. 1. 2015. Iz prvostopenjske odločbe je sicer razvidno, da je prosilec dostop do informacij javnega značaja zahteval že z vlogo, ki jo je prvostopenjski organ prejel 23. 10. 2014 (ki pa je ni med fotokopijami listin upravnega spisa, predloženih sodišču). Razvidno je tudi, da je organ prosilca pozval, naj vlogo dopolni, da je prosilec na ta poziv odgovoril in da je organ prosilcu poslal del zahtevanih dokumentov 11. 11. 2014, del 5. 1. 2014, dne 6. 1. 2014 pa še dokumente po „dne 11. 11. 2014 specificirani zahtevi po posredovanju originalne korespondence glede novinarskih vprašanj in odgovorov ministrstva glede predmetne problematike“. Z vlogo z dne 13. 1. 2015 je prosilec sporočil, kateri zaproseni dokumenti manjkajo in zaprosil za informacijo o tem, kdo je pripravil odgovore na tam navedena elektronska sporočila novinarki Dnevnika.
19. V stvareh, v katerih je po zakonu ali po naravi stvari za začetek postopka potrebna

zahteva stranke, sme pristojni organ začeti in voditi postopek samo, če je taka zahteva podana (128. člen Zakona o splošnem upravnem postopku – v nadaljevanju ZUP). Z zahtevo pa ni mišljena samo formalna zahteva; torej vloga, s katero stranka zahteva začetek nekega upravnega postopka (v obravnavani zadevi dostop do informacije javnega značaja), ampak tudi zahteva v nematerialnem pomenu, torej zahteva, ki vsebuje določen predlog ali zahtevek, kako naj upravni organ odloči. To velja tudi v postopku po določbah ZDIJZ, saj je v zahtevi za dostop do informacij javnega značaja, kot je bilo že povedano, treba opredeliti tudi način seznanitve z njo (2. točka drugega odstavka 17. člena).

20. Zahteva, ki jo obravnava izpodbijana drugostopenjska odločba, se torej nanaša na zadnjo navedeno prosilčevo vlogo, o kateri je prvostopenjski organ odločil z 2. točko izreka odločbe z dne 25. 1. 2015. Če prvostopenjski organ prosilca ni pozval, naj zahteva, ki se nanaša na informacijo o pripravljavcih odgovorov novinarki Dnevnika, dopolni z opredelitvijo načina seznanitve z vsebino zahtevane informacije (18. člen ZDIJZ), bi to moral storiti organ druge stopnje, če je menil, da je zahtevana informacija (podatki o javnih uslužbencih – pripravljavcih odgovorov na novinarska vprašanja) informacija javnega značaja. Povzeta prosilčeva zahteva z dne 13. 1. 2015 namreč, kot je bilo že povedano, sama po sebi ne pomeni zahteve po seznanitvi z vsebino elektronskih sporočil, ki bi jo bilo mogoče razlagati kot opredelitev načina seznanitve z zahtevano informacijo javnega značaja. Po presoji sodišča pa bi taka opredelitev načina seznanitve dejansko pomenila zahtevo za dostop do vsebine elektronskih sporočil in ne le oblike seznanitve z zahtevanim podatkom o pripravljavcih odgovorov na novinarska vprašanja.
21. Če je prosilec kot informacijo javnega značaja zahteval tudi seznanitev z vsebino obravnavanih elektronskih sporočil, pa je Informacijski pooblaščenec zmotno uporabil 11. točko prvega odstavka 6. člena ZDIJZ.
22. Informacije javnega značaja so po prvem odstavku 5. člena ZDIJZ prosilcem prosto dostopne. Organ pa lahko po prvem odstavku 6. člena ZDIJZ prosilcu zavrne dostop do zahtevane informacije, če se zahteva nanaša na v tem členu taksativno določene izjeme. Tako se prosilcu lahko zavrne zahteva do zahtevane informacije tudi tedaj, če podatek iz dokumenta, ki je bil sestavljen v zvezi z notranjim delovanjem oziroma dejavnostjo organov, in bi njegovo razkritje povzročilo motnje pri delovanju oziroma dejavnosti organa (11. točka prvega odstavka 6. člena ZDIJZ).
23. Sodišče namreč pritrjuje tožbenemu stališču, da gre v obravnavanem primeru za dokumente, ki so bili sestavljeni v zvezi z notranjim delovanjem organa. Stališče Informacijskega pooblaščenca, da obravnavani dokumenti niso nastali v zvezi z notranjim delovanjem organa, ker se ne nanašajo na urejanje notranjih razmerij oz.

procesov v samem organu, pa je napačno. Po ugotovitvah Informacijskega pooblaščenca gre za dokumente, ki štejejo za veljavno uradno dokumentarno gradivo, prav tako je bilo ugotovljeno, da gre za dokumente, ki so nastali v zvezi s pripravo odgovora na novinarsko vprašanje iz področja pristojnosti organa. Notranje delovanje pa se lahko nanaša na katerekoli dokumente iz delovnega področja organa (4. člen ZDIJZ), torej tudi tiste, ki še niso dokončani ali dokumente, ki so namenjeni notranji oziroma interni komunikaciji. Nenazadnje informacijski pooblaščenec v obrazložitvi izpodbijane odločbe sam navaja, da navedena izjema varuje t. i. notranje razmišljanje organa, s čimer naj bi se omogočilo odkrito in odprto razmišljanje organa, ki pa bi bilo ovirano, če bi bilo odprto za javnost.

24. Po presoji sodišča je napačno tudi stališče Informacijskega pooblaščenca, da tudi drugi pogoj iz 11. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ ni izpolnjen, saj temelji na napačnem izhodišču, da bi moralo za zavrnitev dostopa do zahtevane informacije razkritje dokumenta že resno ogroziti proces odločanja. Tako stališče namreč predvideva, da je pravzaprav vsaka informacija dostopna kot javna informacija (le da resno ne ogroža državnega organa), kar pa ni v skladu z namenom izjem, določenih v prvem odstavku 6. člena ZDIJZ. Tako tudi Vrhovno sodišče v sklepu X Ips 320/2010 z dne 1. 9. 2011.
25. Informacijski pooblaščenec navedeno stališče utemeljuje s sklicevanjem na doktorsko disertacijo iz leta 2004, vendar je Vrhovno sodišče v navedenem sklepu poudarilo, da že jezikovna razlaga 11. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ kaže na to, da je možno zavrniti prošilcu dostop do zahtevane informacije iz dokumenta, ki je bil sestavljen v zvezi z notranjim delovanjem oziroma dejavnostjo organa pod pogojem, da bi njegovo razkritje povzročilo motnje pri delovanju oziroma dejavnosti organa. Motnje (pri delovanju organa) po Slovarju Slovenskega knjižnega jezika pomenijo pojav, ki ni usklajen s pravilnim, normalnim delovanjem (organa). Z resno ogroženostjo (po definiciji istega slovarja) pa je mišljena povzročitev stanja, ki je nevarno, neugodno za koga (organ). Po stališču sodišča, na kakršnem temelji tudi citirani sklep Vrhovnega sodišča, pa pomeni „motnja procesa odločanja institucije“ po navedeni jezikovni razlagi bistveno nižjo stopnjo ogroženosti, ob kateri je po določbi 11. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ že možno zavrniti zahtevo za dostop do zahtevane informacije.
26. Pri tem je treba test uporabiti v obe smeri in presoditi, ali je javni interes glede razkritja močnejši od javnega interesa za omejitev dostopa do zahtevane informacije. Tožnik namreč pravilno opozarja, da bi se ob zaukazanem razkrivanju vsebine t. i. „notranjega razmišljanja organa“ ogrozilo kritično, inovativno in ustvarjalno delo organa, kar nenazadnje na načelni ravni meni tudi Informacijski pooblaščenec. Upoštevati je treba tudi, da gre v obravnavanem primeru za

pripravo odgovora na novinarsko vprašanje, ki ni bilo namenjeno širši javnosti, na kar je organ v svoje odgovoru v pritožbenem postopku posebej opozarjal, Informacijski pooblaščenec pa teh navedb pri odločanju ni upošteval. Po presoji sodišča je torej napačna tudi ugotovitev o odsotnosti argumentov in dokazov o motnjah v delovanju organa. Informacijski pooblaščenec je stališče, da ni ovire za dostop do elektronskih sporočil, utemeljil le na podlagi njihove primerjave s končnimi odgovori, s katerimi je bil prosilec seznanjen, in s sicer pravilno zavrnitvijo navedb organa kdo je prosilec in zakaj je z organom v sporu.

27. Po navedenem so bila torej v postopku kršena pravila postopka, to pa je ali bi moglo vplivati na zakonitost oziroma pravilnost odločitve (2. točka prvega odstavka 27. člena Zakona o upravnem sporu – v nadaljevanju ZUS-1). Informacijski pooblaščenec je namreč izpodbijano odločitev o obveznosti posredovanja elektronskih sporočil sprejel kljub temu, da ni povsem jasno, ali je prosilec razkritje vsebine elektronskih sporočil sploh zahteval, pri tem napačno uporabil materialno pravo, tj. 11. točko prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, in zato tudi nepopolno ugotovil dejansko stanje.
28. Zato je sodišče glede na tožbeni predlog 1. točko izreka izpodbijane odločbe odpravilo (3. in 4. točka prvega odstavka 64. člena ZUS-1) ter zadevo vrnilo upravnemu organu v ponovni postopek (tretji odstavek istega člena).
29. Sodišče v tej zadevi ni odločalo v sporu polne jurisdikcije, ker za to niso izpolnjeni pogoji iz prvega odstavka 65. člena ZUS-1. Podatki postopka namreč tega ne omogočajo. Poleg tega tožnik težko popravljivo škode, ki bi nastala z novim postopkom pri pristojnem organu, niti ne zatrjuje.

### PRAVNI POUK:

Pritožba zoper sodbo (II. točka izreka) ni dovoljena (prvi odstavek 73. člena ZUS-1). Zoper sklep (I. točka izreka) je dovoljena pritožba v roku 15 dni od vročitve pisnega odpravka sklepa. Pritožba se vložijo priporočeno po pošti ali neposredno pri tem sodišču v zadostnem številu izvodov za sodišče in stranke.

Pritožba mora obsegati navedbo sklepa, zoper katerega se vlaga, izjavo, da se sklep izpodbija v celoti ali v določenem delu, pritožbene razloge in podpis pritožnika (335. člen ZPP v zvezi s prvim odstavkom 22. člena ZUS-1).

Če je pritožba nerazumljiva ali ne vsebuje vsega, kar je treba, da bi se lahko obravnavala, jo sodišče zavrže, ne da bi pozivalo vložnika, naj jo popravi ali dopolni (336. člen ZPP v zvezi s prvim odstavkom 22. člena ZUS-1).

Pritožbo se lahko vložijo le po osebi, ki je opravila pravniški državni izpit (drugi odstavek 22. člena ZUS-1), sicer sodišče pritožbo kot nedovoljeno zavrže (smiselno drugi odstavek 89. člena ZPP v zvezi s prvim odstavkom 22. člena ZUS-1).

Ob vložitvi pritožbe mora biti plačana sodna taksa. Če sodna taksa ni plačana niti v



roku, ki ga določi sodišče v nalogu za njeno plačilo in tudi niso podani pogoji za oprostitev, odlog ali obročno plačilo sodnih taks, se šteje, da je pritožba umaknjena (tretji odstavek 105. a člena ZPP v zvezi s prvim odstavkom 22. člena ZUS-1).

Ljubljana, 3. september 2015

Predsednik senata:

Andrej Kmecl, l.r.

Ta prenis je soglasen z izvirnikom.  
Podpis pristojne sodno osebe:

