



UPRavno sodišče
REPUBLIKE SLOVENIJE

SODBA

| | | |
|----------------------------|--------------|------------|
| REPUBLIKA SLOVENIJA | | |
| INFORMACIJSKI POOBlašČENEC | | |
| Prejeto: | 19-04-2016 | Sig. znak: |
| Vredn.: Vredn.: | | Priloge: |
| Šifra zadeve: | 090-6/2015/7 | |

V IMENU LJUDSTVA

IN

SKLEP

Upravno sodišče Republike Slovenije je v senatu, ki so ga sestavljali višji sodniki Lara Bartenjev kot predsednica ter Petra Stanonik Bošnjak in Andrej Kmecl kot člana,

ob sodelovanju pravosodne svétnice Suzane Korotaj kot zapisnikarice,

v upravnem sporu tožeče stranke: MINISTRSTVO ZA IZOBRAŽEVANJE, ZNANOST IN ŠPORT, Masarykova cesta 16, 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. 090-6/2015/4 z dne 22. 5. 2015,

na seji 11. aprila 2016

ODLOČILO:

- I. Tožba zoper 2. točko izreka odločbe Informacijskega pooblaščenca št. 090-6/2015/4 z dne 22. 5. 2015 se zavrže.
- II. V preostalem delu se tožbi ugodi tako, da se 1. točka odločbe Informacijskega pooblaščenca št. 090-6/2015/4 z dne 22. 5. 2015 odpravi in se zadeva v tem obsegu vrne istemu organu v ponovni postopek.

OBRAZLOŽITEV

1. Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport (v nadaljevanju: tožnik) je z odločbo št. 090-70/2014/8 z dne 22. 12. 2014 delno ugodilo zahtevi prosilca za posredovanje vseh zapisnikov in sklepov kolegija Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport, njegovih direktoratskih in organov v sestavi, in sicer v delu prisotni, odsotni in dnevni red zapisnikov kolegija ministra za izobraževanje, znanost in šport ter Urada RS za mladino, v ostalem delu pa je bila zahteva zavržena (1. točka izreka); v 2. točki izreka pa je bilo ugotovljeno, da stroški v tem postopku niso nastali.
2. Informacijski pooblaščenec je prosilčevi pritožbi zoper zavrnilni del odločbe z dne 22. 12. 2014 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 elektronski obliki zapisnike in sklepe kolegija Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport in Urada RS za mladino, za obdobje od 1. 1. 2012 do 1. 9. 2014 (1. točka izreka). Pritožbo prosilca je v delu, v kateri je zahteval dostop do številnih zadev, pod katerimi se vodijo prej navedeni zapisniki kolegija Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport ter Urada RS za mladino za obdobje od 1. 1. 2012 do 1. 9. 2014, zavrnil (2. točka izreka) in ugotovil, da v postopku reševanja te pritožbe stroški niso nastali (3. točka izreka).
3. Iz obrazložitve je razvidno, da se izpodbijana odločitev nanaša na prosilčevo zahtevo za dostop do informacije javnega značaja z dne 2. 9. 2014, s katero je zahteval, da mu ministrstvo posreduje vse zapisnike in sklepe kolegija Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport za obdobje od 1. 1. 2012 do 1. 9. 2014, skupaj s številnimi zadevami, pod katerimi se vodijo omenjeni zapisniki. Zahteval je tudi vse zapisnike in sklepe kolegijev Direktorata za predšolsko vzgojo in osnovno šolstvo, Direktorata za srednje in višje šolstvo ter izobraževanje odraslih, Direktorata za šport, Direktorata za visoko šolstvo, Direktorata za znanost, Direktorata za investicije, Direktorata za informacijsko družbo, Urada RS za mladino in Urada za Unesco, za obdobje od 1. 1. 2012 do 1. 9. 2014, skupaj s številnimi zadevami, pod katerimi se vodijo omenjeni zapisniki. Informacijski pooblaščenec je v pritožbenem postopku ugotovil, da tožnik razpolaga z 77 zapisniki kolegija Ministrstva za izobraževanje, znanost, kulturo in šport ter 25 zapisniki Urada RS za mladino v obdobju od 1. 1. 2012 do 1. 9. 2014. Ugotovil je, da pogoj za zavrnitev dostopa do zahtevanih podatkov iz 11. točke 6. člena Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (v nadaljevanju: ZDIJZ) ni izpolnjen, saj zahtevane informacije sicer res sodijo v delovno področje organa in se nahajajo v materializirani obliki, ni pa organ uspel dokazati, da ne obstaja resna in konkretna nevarnost povzročitve motenj v delovanju oziroma dejavnosti organa, ki naj bi

nastale zaradi posredovanja zahtevanih dokumentov prosilcu. Tako škoda, ki jo tožnik navaja, ne bi prestala škodnega testa. V nadaljevanju je presojal še dopustnost razkrivanja osebnih podatkov ter tožniku naložil posredovanje v izreku navedenih dokumentov.

4. Tožnik se z navedeno odločitvijo ne strinja in v tožbi navaja, da predstavljajo zapisniki oziroma dokumenti v delu, kjer gre za zapis razprav in sklepov kolegija ministra za izjemo od prostega dostopa po 11. točki 1. odstavka 6. člena ZDIJZ, saj se s to izjemo varuje tako imenovani notranji proces razmišljanja organa. Toženka v izpodbijani odločbi zmotno ugotavlja, da odločbe ni mogoče preizkusiti, ker naj ne bi bilo razvidno, kateri določno opredeljeni dokumenti so bili predmet presoje. Po mnenju tožnika bi zatrjevana škoda nastala s posredovanjem povzetka razprav in sklepov v kateremkoli od zahtevanih zapisnikov, zato se ni opredeljeval do vsakega zapisnika posebej. Tožnik poudarja, da konkretni primer ni podoben pravni in dejanski situaciji iz sodbe Upravnega sodišča opr. št. 1857/2012 z dne 9. 10. 2013. V tisti sodbi je šlo namreč za primer, v katerem so bile zahtevane interne informacije že objavljene v medijih in niso povzročile takih motenj v delovanju organa (Vlade), zaradi katerih bi udeleženci svoj tok misli omejevali ali se vzdrževali kritičnih izjav in mislili na posledice razkritja navzven. V konkretni zadevi pa zapisniki kolegija predhodno niso bili razkriti, zato da ne bi prišlo do motenj pri delovanju organa. Sodišču predlaga, da tožbi ugodi, odločbo tožene stranke pa odpravi.
5. Toženka v odgovoru na tožbo vztraja pri navedbah v izpodbijani odločbi, glede na tožbene navedbe pa dodaja, da je zahtevana dokumentacija informacija javnega značaja, poleg tega poudarja, da se v postopku za dostop do informacij javnega značaja zavrača generalno določanje izjem. Ne strinja se s tožečo stranko, da vsebina zapisnikov ni pomembna, saj je pri izkazovanju izjem pomembna prav vsebina vsakega konkretnega zapisnika. Zato je tožena stranka tudi tožeči stranki naložila že v odločbi z dne 28. 11. 2014, da se opredeli do vsakega zahtevanega dokumenta posebej, vendar kljub napotkom tega ni storila, saj je napačno izhajala iz predpostavke, da na načelni ravni ni možen dostop do zapisnikov kolegija ministra, kar je po mnenju tožene stranke neposredno v nasprotju z načelom odprtosti oziroma s temeljnim namenom ZDIJZ, da je treba zagotoviti javnost in odprtost delovanja organov ter omogočiti uresničevanje ustavno zagotovljene pravice dostopa do informacij javnega značaja. Iz informacij, ki jih je presodila tožena stranka, ni razvidno notranje delovanje organa ali način njegovega notranjega razmišljanja. Potrebno je upoštevati tudi potek časa, saj je prosilec zahteval zapisnike za obdobje od 1. 1. 2012 do 1. 9. 2014, torej za preteklo oddaljeno časovno obdobje. Razkritje vsebine zapisnikov organov tako zagotovo ne more povzročiti škode, saj se zapisniki nanašajo na delovanje organov, ki je v pretežni meri že zaključeno. Sodišču predlaga, da tožbo v celoti zavrne.

6. Stranka z interesom 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 katerimi 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 bi ga brez vložene tožbe ne mogel doseči. Pravni interes mora obstajati ves čas postopka, na njegov obstoj pa je sodišče dolžno paziti po uradni dolžnosti.
10. Tožnik izpodbija celotno izpodbijano odločbo, torej tudi v delu, 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 javno-pravnih 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).
14. Iz izpodbijane odločbe je razvidno, da je prosilec vložil pritožbo le zoper tožnikovo odločitev o zavrnitvi prosilčeve zahteve za posredovanje informacij oziroma vseh zapisnikov in sklepov kolegija ministra za izobraževanje, znanost in šport, njegovih direktorats in organov v sestavi. Njegovi zahtevi je bilo ugodeno v delu „prisotni“, „odsotni“ in „dnevni red“ zapisnikov kolegija Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport ter Urada RS za mladino. Z izpodbijano 1. točko izreka odločbe informacijskega pooblaščenca pa je tožniku naloženo posredovanje tam navedenih zapisnikov in sklepov kolegija Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport in Urada RS za mladino za obdobje od 1. 1. 2012 do 1. 9. 2014, v elektronski obliki.
15. V zadevi ni sporno, da zahtevane informacije sodijo v delovno področje organa in se nahajajo v materializirani obliki, kar pomeni, da ustrezajo vsem trem osnovnim kriterijem, ki so opredeljeni v prvem odstavku 4. člena ZDIJZ in pomenijo informacijo javnega značaja.
16. V zadevi pa je sporno, ali zahtevane informacije v zavrnilnem delu, to je v vsebini zapisnikov, predstavljajo izjemo, kar zatrjuje ministrstvo ali pa sodijo med prosto dostopne informacije javnega značaja.
17. 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 izhaja 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).
18. Glede na to, da je prvi pogoj za obstoj izjeme iz 11. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ med strankama nesporen, torej da podatek izhaja iz dokumenta, ki je bil sestavljen v zvezi z notranjim delovanjem oziroma dejavnostjo organa, je za rešitev upravnega spora pomemben drugi pogoj, in sicer ali bi razkritje takšnega podatka povzročilo motnje pri delovanju oziroma dejavnosti organa (tako imenovani specifični škodni test). Po presoji sodišča je napačno stališče Informacijskega pooblaščenca, da ta pogoj ni izpolnjen, saj temelji na napačnem izhodišču, da bi moralo za zavrnitev dostopa do zahtevane informacije razkritje

dokumentov 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.

19. Takšno je tudi stališče Vrhovnega sodišča v sklepu X Ips 320/2010 z dne 1. 9. 2011. Vrhovno sodišče je v tej sodbi 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 - pomenijo (po Slovarju Slovenskega knjižnega jezika) pojav, ki ni usklajen s pravilnim, normalnim delovanjem (organa). Z resno ogroženostjo (po definiciji istega slovarja), je mišljena povzročitev stanja, ki je nevarno, neugodno za koga (organ). To pomeni, da je motnja procesa odločanja institucije po navedeni jezikovni razlagi bistveno nižja stopnja ogroženosti, ob kateri je po določbi 11. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ že možno zavrniti zahtevo za dostop do zahtevane informacije.
20. 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 po presoji sodišča pravilno opozarja, da bi se ob zaukazanem razkrivanju vsebine tako imenovanega notranjega razmišljanja organa ogrozilo kritično inovativno in ustvarjalno delo organa, kar ne nazadnje na načelni ravni meni tudi Informacijski pooblaščenec. Upoštevati je treba tudi, da gre v obravnavanem primeru za zapisnike kolegijev, v katerih so bili določeni povzetki sprejetih odločitev, izvedenih nalog in načrtovanih obveznosti organa ali konkretnega javnega uslužbenca. Predmet presoje so namreč zapisniki, kjer so izražena stališča ali mnenja, povzetki dogajanj ali izvedenih oziroma načrtovanih nalog, kar ni bilo namenjeno širši javnosti. Informacijski pooblaščenec 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 zapisnikov, utemeljil predvsem na dejstvu, da ni organ dokazal izjemo za dostop za vsak posamezni zahtevan zapisnik, kar pa, glede na zgoraj obrazloženo, ne drži.
21. Informacijski pooblaščenec se v svoji obrazložitvi sklicuje na sodbo Upravnega sodišča I U 1857/2012, vendar pa ne gre za enako pravno in dejansko situacijo.
22. 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 ZUS-1. Informacijski pooblaščenec je izpodbijano odločitev o obveznosti posredovanja zapisnika sprejel na napačni uporabi materialnega prava, to je 11. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ in zato tudi nepopolno ugotovil dejansko stanje.

23. 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).

PRAVNI POUK:

Pritožba zoper sodbo (2. točka izreka) ni dovoljena (prvi odstavek 73. člena ZUS-1).

Zoper sklep (1. 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, 11. april 2016



Predsednica senata:

Lara Bartenjev, l.r.

Ta prepis je soglasen z izvirnikom
Podpis pristojne sodne osebe: