

I U 909/2017-23


UPRAVNO SODIŠČE
REPUBLIKE SLOVENIJE

ODLOČBA JE PRAVNOMOČNA

UPRAVNO SODIŠČE RS, LJUBLJANA

10.7.2019



Podpis pristojne
sodne osebe:

SODBA

V IMENU LJUDSTVA

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

ob sodelovanju višje pravosodne svetovalke Klavdije Škrlec kot zapisnikarice,

v upravnem sporu tožeče stranke: |
zoper toženo stranko: **REPUBLIKA SLOVENIJA**, ki jo zastopa
Informacijski pooblaščenec, Ljubljana,

zaradi **dostopa do informacij javnega značaja**,

o **tožbi** zoper odločbo Informacijskega pooblaščenca številka 090-286/2015/12 z dne 16. 3. 2017,

na seji **10. julija 2019**

RAZSODILO:

- I. Tožba se zavrne.
- II. Tožeča stranka sama trpi svoje stroške tega postopka.

OBRAZLOŽITEV

1. Tožena stranka je z izpodbijano odločbo zavrnila tožnikovo pritožbo zoper odločbo Ministrstva za zunanje zadeve (v nadaljevanju MZZ) z dne 21. 10. 2015, št. 020-44/2015,1 (1. točka izreka izpodbijane odločbe) in ugotovila, da v tem postopku ni bilo posebnih stroškov (2. točka izreka izpodbijane odločbe).
2. Iz obrazložitve je razvidno, da je tožnik 25. 9. 2015 na podlagi določb Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (v nadaljevanju ZDIJZ) zahteval, da mu organ v elektronski obliki (med drugim) posreduje Poročilo 4. seje kadrovske komisije o pripravi mnenja in predloga za imenovanje vodij diplomatskih predstavništev Republike Slovenije (v nadaljevanju RS) v tujini št. 10003-4/2012/65 z dne 15. 4. 2014 (v nadaljevanju Poročilo Kadrovske komisije). Tožnik je navedel, naj organ pred tem z dokumenta umakne oznako tajnosti, glede na že zdavnaj pridobljeni agrema, češ da ni več razlogov za tajnost podatkov v tem dokumentu.
3. V nadaljevanju tožena stranka povzema dosedanji potek postopka. Pojasnjuje, da je organ o zahtevi prosilca odločil z odločbo št. 020-44/2015,1 z dne 21. 10. 2015, s katero je na podlagi 1. in 11. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ v celoti zavrnil dostop do Poročila Kadrovske komisije. O pritožbi zoper navedeno odločbo je tožena stranka odločila z odločbo št. 090-286/2015/3 z dne 17. 3. 2016, s katero je pritožbi delno ugodila. O tožbi zoper navedeno odločbo tožene stranke je upravno sodišče odločilo s sodbo v zadevi I U 624/2016-15 z dne 28. 2. 2017, s katero je izpodbijano odločbo odpravilo in zadevo vrnilo v ponoven postopek.
4. Ob sklicevanju na stališča navedene sodbe tožena stranka pojasnjuje, da je v odločbi št. 090-286/2015/3 zmotno razlagala 5. člen Zakona o tajnih podatkih (v nadaljevanju ZTP). Vsebina Poročila Kadrovske komisije, iz katerega je razvidno obrazloženo mnenje o primernosti kandidatov za položaj vodje predstavništva RS v tujini, se namreč nanaša na zunanje zadeve RS. Taka izbira je zaradi nalog, ki jih je vodja predstavništva dolžan opravljati, neločljivo povezana z bilateralnimi odnosi RS z državo sprejemnico, saj je vodja diplomatskega predstavništva tisti, ki v sprejemni državi ali mednarodni organizaciji predstavlja in zastopa RS in njene organe ter daje izjave in sprejema stališča v njenem imenu. Izbira te osebe zato predstavlja sestavni del izvrševanja zunanjih zadev RS, podatek, ki se nanaša na postopek izbire vodje, pa se uvršča med zunanje zadeve v smislu 5. člena ZTP. Zahtevani podatek, ki vsebuje obrazloženo mnenje članov Kadrovske komisije glede primernosti kandidatov za položaj vodje predstavništva RS v tujini, je tako pomemben, da bi z njegovim razkritjem očitno lahko nastale škodljive posledice

za politične ali gospodarske koristi države. Za morebitne pomisleke pri imenovanju določene osebe bi namreč izvedela tudi država sprejemnica, kar bi lahko negativno vplivalo na položaj vodje veleposlaništva, na opravljanje njegovih nalog in posledično na odnos RS z državo sprejemnico.

5. Ob upoštevanju vezanosti na pravno mnenje sodišča, je zato po presoji tožene stranke izpolnjen materialni kriterij tajnih podatkov, saj se zahtevana informacija nanaša na tista interesna področja države, ki jih je ZTP opredelil kot posebej občutljiva oziroma takega pomena, da jih je mogoče varovati s stopnjo tajnosti. Ker so izpolnjeni tudi formalni kriteriji, saj je zahtevana informacija s strani pooblaščenih oseb vidno označena s stopnjo tajnosti „INTERNO“ in je zanjo izdelana ocena za določitev tajnosti dne 15. 4. 2015 in 15. 10. 2015, je po presoji tožene stranke podana izjema po 1. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ.
6. Pri tem tožena stranka pojasnjuje, da že obstoj izjeme tajnih podatkov po ZDIJZ onemogoči prost dostop do zahtevane informacije, zaradi česar se ni opredeljevala do izjeme notranjega delovanja organa. Sicer pa je (po oceni sodišča v navedeni zadevi) organ pojasnil, da bi vsesplošni dostop do zahtevanih podatkov lahko povzročil, da bi bila tudi država sprejemnica seznanjena z vsemi morebitnimi pomisleki ministrstva in osebnimi lastnostmi kandidata. S tem pa bi bile razkrite šibke točke in pomanjkljivosti najvišjega predstavnika RS v drugi državi, kar bi nedvomno vplivalo na interese RS in otežilo izvajanje nalog MZZ. Navedeno pomeni, da je podana tudi izjema iz 11. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ.
7. Tožena stranka je presojala tudi, ali javni interes pretehta nad interesom organa za prikrivanje zahtevanih informacij. Sprejela je stališče, da je javni interes podan le takrat, ko se informacija nanaša na širši krog ljudi, ko gre npr. za vprašanje javnega zdravja, javne varnosti, za vprašanje, pomembno za širšo javno razpravo, za vprašanje, ki ima lahko neposredne finančne posledice za državo, ali ko gre za oškodovanje državnih sredstev ali sredstev lokalnih skupnosti. Tožena stranka meni, da tožnik zgolj z navedbo, da bi informacije razkrite morebitne šibke točke ali pomanjkljivosti kandidatov, ni verjetno izkazal okoliščin, ki bi terjale razkritje informacij na podlagi javnega interesa.
8. Tožnik je zoper navedeno odločbo vložil tožbo. Predlaga njeno odpravo, podrejeno pa razveljavitev navedene odločbe in odločbe organa z dne 21. 10. 2015. Prav tako predlaga, naj sodišče toženi stranki in organu naloži, naj takoj posredujeta Poročilo Kadrovske komisije. Priglaša stroške. Toženi stranki očita, da je zmotno uporabila materialno pravo, saj ni presojala javnega interesa po drugem odstavku 6. člena ZDIJZ, spregledala pa naj bi tudi jasno določbo tretjega odstavka navedenega člena. Glede na navedeno bi tožena stranka po mnenju tožnika lahko zavrnila dostop do podatkov, povezanih z opravljanjem javne funkcije ali delovnega razmerja javnega uslužbenca (diplomata), le na podlagi

prve alineje prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, ko gre za tajne podatke, in ne v primeru iz enajste alineje istega odstavka. Pri tem naj bi tožena stranka spregledala tudi določbo 6. člena ZTP, iz katere je razvidno, da ni tajen podatek, ki mu je bila tajnost določena zato, da bi se prikrilo storjeno kaznivo dejanje, prekoračitev ali zloraba pooblastil, ali prikrilo kakšno drugo nezakonito dejanje. Čeprav se tožnik sklicuje na navedeno, se tožena stranka do teh trditev naj ne bi opredelila. Ključne tožnikove argumente je povzelo celo sodišče v 13. točki obrazložitve sodbe v zadevi št. I U 624/2016 z dne 28. 2. 2017.

9. Po tožnikovem mnenju je zmotna in protispisna ugotovitev tožene stranke, da je tožnik navajal le to, da bi zahtevane informacije razkrile morebitne šibke točke ali pomanjkljivosti kandidatov, čeprav je v tem delu tožnik le povzemal navedbe MZZ. Pri tem MZZ ni ponudilo nobenega dokaza, da bi bilo treba zaradi javnega interesa odstopiti od splošnega načela javne dostopnosti podatkov v javnih zadevah. Zato naj bi bil napačen zaključek tožene stranke, da tožnik ni navedel okoliščin, ki bi na tej podlagi terjale razkritje informacij. Javni interes naj bi namreč bil izkazan že s tožnikovim argumentom, da je bilo imenovanje vodje diplomatskega predstavništva nezakonito in diskriminatorno, saj sta bili kršeni načelo enakopravne dostopnosti in načelo kariere, češ da naj bi zlorabil svoj uradni položaj, sicer pa naj bi bil tudi v neposredni koliziji interesov, o čemer so poročali tudi mediji, zaradi česar gre za splošno znana dejstva, šlo pa naj bi tudi za kršitev uslužbenske zakonodaje in tretjega stavka 49. člena Ustave.
10. Glede na navedeno gre po mnenju tožnika nedvomno za vprašanje, ki je pomembno za širšo javno razpravo. Zato bi bilo treba dopustiti dostop do zapisnika vsaj v delu, kjer tožnik v naprej napove, kdo bo izbrani kandidat, in kjer izrecno opozori na navedene kršitve postopka, ter do dela, kjer vodja kabineta prizna, da se je o izbranem kandidatu v naprej dogovarjalo s kabinetoma predsednice vlade in predsednika republike.
11. V odgovoru na tožbo je tožena stranka navedla, da je upoštevala stališče sodišča, da je zahtevana informacija tajni podatek. Zato je dostop do nje mogoče le v primeru izkazanega javnega interesa, kar pomeni, da tretji odstavek 6. člena ZDIJZ ne more predstavljati podlage za razkrijte tajnih podatkov. Sicer pa je tožena stranka presodila, da javni interes v obravnavani zadevi ne pretehta nad interesom varovanja tajnih podatkov. V zvezi s tožbenimi navedbami o nezakonitem in diskriminatornem imenovanju izbranega kandidata pojasnjuje, da ni pristojna za ugotavljanje, ali je zatrjevana nezakonitost res razvidna iz vsebine zapisnika. Navedeno velja tudi za ostale tožbene navedbe, nanašajoče se na opisano zlorabo položaja izbranega kandidata, ki jih tožnik po stališču tožene

stranke ni dokazal z ugotovitvami pristojnih organov. Zgolj lastna ocena tožnika pa ni dovolj tehten argument, ki bi bil močnejši od izjeme tajnih podatkov. O javnem interesu tudi ni mogoče govoriti le zato, ker se je po trditvah tožnika o tej temi govorilo v medijih.

12. Prizadeta stranka je v odgovoru na tožbo navedla, da bi razkritje zahtevanih podatkov otežilo delovanje ministrstva in veleposlaništva, ki ga bo vodil izbrani kandidat. V okviru odprte razprave se namreč izpostavijo tako prednosti kot njegove pomanjkljivosti, razkril pa bi se tudi podatek, kateri član kadrovske komisije kandidata ni podprl. Ker bi se s temi pomisleki seznanila država sprejemnica, bi bilo delovanje organa oteženo, nastala pa bi tudi škoda za gospodarske, politične in druge interese RS. V nadaljevanju prizadeta stranka opozarja na določbo 45.a člena Zakona o zunanjih zadevah, ki ureja obveznost varovanja dokumentov. Pojasnjuje še, da v medijih nikoli ni komentirala podrobnosti izbirnega postopka, saj bi s tem razkrila vsebino tajnega podatka. Meni, da je v zvezi z navedenim Poročilom Kadrovske komisije upravičeno določena stopnja tajnosti „INTERNO“.
13. Tožnik se v pripravljalni vlogi ponovno sklicuje na drugi in tretji odstavek 6. člena ZDIJZ in poudarja, da je tožena stranka zmotno ocenila, da javni interes v obravnavani zadevi ni podan. Meni, da je zahtevana informacija pomembna za širšo razpravo o klientelističnem načinu izbire ker ponavlja tožbene navedbe ter zahteva umik tajnosti navedenih podatkov po postopku iz 21. člena ZDIJZ.

K I. točki izreka:

14. Tožba ni utemeljena.
15. O dostopu do zahtevane informacije (poročilo Kadrovske komisije) je sodišče že odločalo. Predmet presoje v zadevi I U 624/2016 je bila odločba št. 090-286/2015/3 z dne 17. 3. 2016, s katero je tožena stranka v 1. točki izreka delno ugodila prosilčevi pritožbi in delno odpravila odločbo Ministrstva za zunanje zadeve ter odločila, da je omenjeni organ dolžan v določenem roku iz dokumenta „*Poročilo 4. seje Kadrovske komisije o pripravi mnenja in predloga za imenovanje vodij diplomatskih predstavništav RS v tujini št. 10003-4/2012/65 z dne 15. 4. 2014*“ umakniti stopnjo tajnosti INTERNO in ga v elektronski obliki posredovati prosilcu na način, da zaradi varstva osebnih podatkov prikrije določene dele Poročila iz 1. točke izreka izpodbijane odločbe. Pritožba prosilca je bila z izpodbijano odločbo v delu, v katerem so bili zahtevani podatki, ki jih je organ dolžan v posredovanemu dokumentu prikriti, zavrnjena (2. točka izreka izpodbijane odločbe).
16. V navedeni zadevi¹ je sodišče z vidika izjeme po 1. točki prvega odstavka 6. člena

¹ V tej zadevi je vlogi tožnika nastopal organ.

ZDIJZ sprejelo stališče, da je tožena stranka nepravilno uporabila 5. člen ZTP². Podatek, ki se nanaša na postopek izbire vodje diplomatskega predstavništva RS v tujini, se namreč uvršča med „*zunanje zadeve*“ v smislu 5. člena ZTP in ga je mogoče ob izpolnjenih pogojih iz navedene določbe določiti za tajnega (19. točka obrazložitve). Sodišče je prav tako presodilo, da so zahtevane informacije, ki vsebujejo obrazloženo mnenje članov Kadrovske komisije glede primernosti kandidatov za položaj vodje predstavništva RS v tujini, tako pomembne, da bi z njihovim razkritjem očitno lahko nastale škodljive posledice za politične ali gospodarske koristi države (20. točka obrazložitve). Menilo je, da je odločitev o ohranitvi tajnosti izmenjave mnenj med člani Kadrovske komisije o primernosti kandidatov bistvena tudi v fazi, ko je postopek imenovanja že zaključen in ko izbrani kandidat že opravlja svoje delo v državi sprejemnici ali mednarodni organizaciji (21. točka obrazložitve).

17. V zvezi z izjemo notranjega delovanja organa po 11. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ je sodišče presodilo, da bi vsesplošni dostop do zahtevanih podatkov lahko povzročil, da bi bila tudi država sprejemnica seznanjena z vsemi morebitnimi pomisleki znotraj ministrstva in osebnostnimi lastnostmi kandidata, s čimer bi bile lahko razkrite (morebitne) šibke točke in pomanjkljivosti najvišjega predstavnika RS v drugi državi in bi to nedvomno lahko škodljivo vplivalo na interese Republike Slovenije in otežilo izvajanje nalog MZZ (23. točka obrazložitve).
18. Sodišče je še pojasnilo, da ni preizkušalo, ali je podana izjema glede dostopa do zahtevanih podatkov po 3. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ in ali javni interes pretehta nad interesom tožeče stranke, da zahtevane informacije prikrije; tožbo je namreč vložil organ, zavezan za posredovanje informacij javnega značaja, in ne prosilec za dostop do informacij javnega značaja (24. točka obrazložitve).
19. Glede na dosednji tek postopka je med strankama sporno, (1) ali je tožena stranka pravilno opravila presojo javnega interesa iz drugega odstavka 6. člena ZDIJZ in (2) upoštevala zakonske določbe v zvezi z dovolitvijo dostopa do zahtevane informacije po tretjem odstavku navedenega člena, ter (3) ali se opredelila do izpostavljenih tožnikovih navedb v upravnem postopku oziroma v pritožbi.
20. Po presoji sodišča je odločitev tožene stranke pravilna. Sodišče se zato sklicuje na razloge izpodbijane odločbe (drugi odstavek 71. člena Zakona o upravnem sporu – v nadaljevanju ZUS-1). V zvezi s tožbenimi navedbami, na katere je vezano glede preizkusa dejanskega stanja (prvi odstavek 20. člena ZUS-1), pa dodaja:
21. Ob upoštevanju nosilnih stališč v zadevi I U 624/2016, od katerih sodišče ne

² Ta določa, da se za tajnega lahko določi podatek, ki je tako pomemben, da bi z njegovim razkritjem nepoklicani osebi nastale, ali bi očitno lahko nastale, škodljive posledice za varnost države ali za njene politične ali gospodarske koristi in se nanaša na taksativno naštetá področja, med drugim na zunanje zadeve (3. alineja prvega odstavka 5. člena ZTP).

odstopa, je zahtevana informacija tajni podatek, zaradi česar je v obravnavani zadevi podana podlaga za zavrnitev dostopa (do zahtevane informacije) po 1. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ³. To logično pomeni, da dostopa do te informacije ni mogoče dovoliti na podlagi tretjega odstavka istega člena⁴, saj je iz njegove vsebine razvidno, da je izjema predvidena ravno za primer iz navedene 1. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ. Glede na omenjeno nosilno stališče na drugačno presojo ne more vplivati niti ugotovitev sodišča v zadevi I U 624/2016 o dodatni podlagi za zavrnitev dostopa do zahtevane informacije po 11. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ⁵; nelogično bi namreč bilo, če bi bil v obravnavani zadevi dovoljen dostop do tajnih podatkov samo zaradi dodatnega nosilnega stališča sodišča, glede na to, da določba prve alineje tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ ne predvideva izjeme iz 11. točke prvega odstavka tega člena.

22. Sodišče se strinja tudi s presojo tožene stranke, da v obravnavani zadevi javni interes glede razkritja zahtevanih informacij ne more biti močnejši od javnega interesa za zavrnitev dostopa do teh informacij. Ob upoštevanju že sprejetih stališč v zadevi I U 624/2016 (17. točka obrazložitve te sodbe) tožena stranka po presoji sodišča namreč pravilno opozarja, da zgolj tožnikova navedba⁶, da bi zahtevane informacije razkrile morebitne šibke točke ali pomanjkljivosti kandidatov v izbirnem postopku, ne more biti argument, ki bi bil močnejši od varstva tajnih podatkov.
23. Sodišče še pojasnjuje, da po ZDIJZ ni pomemben namen, zaradi katerega prosilec želi informacijo javnega značaja, saj ta zakon ureja postopek, ki vsakomur omogoča prost dostop do informacij javnega značaja (prvi odstavek 1. člena ZDIJZ). Če gre za informacijo javnega značaja, za razkritje katere ni podana nobena izmed zakonsko določenih izjem, je ta prosto dostopna vsem pravnim in fizičnim osebam (prvi odstavek 5. člena ZDIJZ). Če pa obstajajo izjeme, se dostop do podatka kot informacije javnega značaja po določbah ZDIJZ zavrne ne glede na to, ali prosilec tak podatek potrebuje za varstvo svojih pravic in pravnih koristi ali zaradi nameravane seznanitve javnosti s kršitvami izbirnega postopka. Navedeno namreč pomeni le, da ne gre za informacijo javnega značaja. Upoštevajoč omenjeno torej niso upoštevne tožbene navedbe v zvezi z domnevno nezakonitim imenovanjem izbranega kandidata (glej tudi povzetek tožbenih navedb v 10. točki obrazložitve). Postopek po ZDIJZ tako ne more biti ustrezna pravna podlaga za doseg cilja, ki ga zasleduje tožnik.

3 Ta se glasi: „Organ prosilcu zavrne dostop do zahtevane informacije, če se zahteva nanaša na podatek, ki je na podlagi zakona, ki ureja tajne podatke, opredeljen kot tajen.“

4 Ta se v relevantnem delu glasi: „Ne glede na določbe prvega odstavka se dostop do zahtevane informacije dovoli če gre za podatke, povezane z opravljanjem javne funkcije ali delovnega razmerja javnega uslužbenca, razen v primerih iz 1. in 5. do 8. točke prvega odstavka ter v primerih, ko zakon, ki ureja javne finance ali zakon, ki ureja javna naročila, določata drugače.“

5 Ta se glasi: „Organ prosilcu zavrne dostop do zahtevane informacije 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“.

6 Iz upravni spisov je razvidno, da gre za navedbe v pritožbi zoper odločbo organa z dne 21. 10. 2015.

24. Umik tajnosti navedenih podatkov bo tožnik lahko zahteval po postopku iz 21. člena ZDIJZ (četrti odstavek 6. člena ZDIJZ) v skladu z določbami zakona, ki ureja splošni upravni postopek (prvi odstavek 21. člena ZDIJZ).
25. Ker na odločitev v zadevi ne morejo vplivati niti ostale tožbene navedbe, je sodišče tožbo kot neutemeljeno zavrnilo (prvi odstavek 63. člena Zakona o upravnem sporu - ZUS-1). Glede na to, da tožnik ugovarja nepravilni uporabi materialnega prava, je odločitev sprejelo na seji (prvi odstavek 59. člena ZUS-1).
26. Odločitev o stroških postopka temelji na četrtem odstavku 25. člena ZUS-1, po katerem trpi vsaka stranka svoje stroške postopka, če sodišče tožbo zavrne.

PRAVNI POUK:

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

Ljubljana, 10. julij 2019

Predsednica senata:

mag. Darinka Dekleva Mārguč, l.r.



Ta prepis je soglasen z izvirnikom
Podpis pristojne sodne osebe