

I U 929/2016-10

UPRavno sodišče
REPUBLIKE SLOVENIJE

SODBA

V IMENU LJUDSTVA

Upravno sodišče Republike Slovenije je v senatu, ki so ga sestavljali višja sodnica in višja sodnika mag. Damjan Gantar kot predsednik ter dr. Boštjan Zalar in mag. Darinka Dekleva Marguč kot člana,

ob sodelovanju pravosodne svétnice Tine Tratnik kot zapisnikarice,

v upravnem sporu tožeče stranke: Ministrstvo za infrastrukturo, Langusova 4, Ljubljana, zoper toženo stranko: REPUBLIKA SLOVENIJA, ki jo zastopa Informacijska pooblaščenka,

zaradi dostopa do informacij javnega značaja,

o tožbi zoper odločbo 090-60/2016/5 z dne 24. 5. 2016

na seji 24. septembra 2018

RAZSODILO:

Tožba se zavrne.

ODLOČBA JE PRAVNOMOČNA

UPRavno sodišče RS, LJUBLJANA

24. 9. 2018

Podpis pristojne
sodne osebe:

OBRAZLOŽITEV

1. S prvostopenjsko odločbo je Ministrstvo za infrastrukturo na podlagi drugega odstavka 22. člena Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (Uradni list RS, št. 51/06 - uradno prečiščeno besedilo, 117106 ZDavP-2, 23114, 50114, 19/15 in 102115 v nadaljevanju: ZDIJZ) o zahtevi Društva za preučevanje rib Slovenije za posredovanje vse dokumentacije povezane z Akcijskim načrtom za Obnovljive vire energije 2010-2020 odločilo (v prvi točki izreka), da se zahtevi delno ugotovi in sicer se prosilcu na njegov elektronski naslov posreduje dokument »Celovit pregled potencialno ustreznih območij za izkoriščanje vetrne energije« in dokument "Analiza omejitev umeščanja malih hidroelektrarn z vidika varstva narave«, oba z datumom izdelave avgust 2015. V drugi točki izreka je organ odločil, da se zahteva prosilca za posredovanje Akcijskega načrta za Obnovljive vire energije 2010-2020 in Okoljskega poročila zavrne.
2. V prvostopenjskem aktu organ pravi, da prosilec zahteva dokumente različnega statusa oziroma stopnje obravnave. Med dokumenti povezanimi z Akcijskim načrtom za Obnovljive vire energije 2010-2020 (v nadaljevanju: ANOVE) sta študiji navedeni v prvi točki izreka te odločbe, ki sta že izdelani in jih bo organ prosilcu posredoval. ANOVE in s tem povezano Okoljsko poročilo pa sta predmet upravnega postopka celovite presoje vplivov na okolje, ki ga vodi Ministrstvo za okolje in prostor. V postopku se poleg tega dokumenta obravnavajo tudi drugi relevantni dokumenti in v njem sodelujejo tudi drugi organi. Zato bi posredovanje tega dokumenta lahko škodovalo izvedbi upravnega postopka, saj bi lahko privedlo do zastojev ali motenj v postopku.
3. Dokument je ravno tako še predmet usklajevanja in posvetovanja različnih akterjev (varstvenih resorjev). Zato bi njegovo morebitno predčasno razkritje povzročilo napačno razumevanje njegove vsebine, saj dokument še ni dokončen. Dokument se bo še spreminjal glede na določene faze postopka, pripombe organov in morebitne dodatne nove ugotovitve, ki bodo rezultat postopka. Razkrivanje dokumenta v nastajanju bo lahko zaradi napačnega razumevanja povzročilo zastoj v sprejemanju nujnega dokumenta kakor tudi nepotrebne težave v samem postopku.
4. V nadaljevanju se organ sklicuje na določilo v 43. členu Zakona o varstvu okolja (ZVO-1) in ga razlaga tako, da navedena ureditev jasno določa, kdaj (v kateri fazi) mora pripravljavec plana javnosti omogočiti seznanitev s planom (v konkretnem primeru ANOVE) in z Okoljskim poročilom v okviru javne razgrnitve. Po ugotovitvi ustreznosti okoljskega poročila bodo na Ministrstvu za infrastrukturo kot pripravljavci plana ANOVE, skladno z določbami 43. člena

ZVO-1 javnosti omogočili seznanitev s planom in z okoljskim poročilom v okviru javne razgrnitve, ki bo trajala najmanj 30 dni, ter zagotovili njuno javno obravnavo. Tudi prosilec bo lahko v tem delu kot ostala javnost vključen v postopek in v predložitev svojih mnenj in predlogov.

5. Z izpodbijanem aktom je Informacijska pooblaščenka na podlagi 2. člena Zakona o Informacijskem pooblaščenju (Ur. l. RS, št. 113/2005 in 5112007 - ZUstS-A, v nadaljevanju ZInfP), tretjega in četrtega odstavka 27. člena ZDIJZ o pritožbi Društva za preučevanje rib Slovenije, odločila, da se pritožbi delno ugodi in se odločba Ministrstva za infrastrukturo, št. 090-1/2016/5 z dne 18. 1.2016 delno odpravi in se odloči: »Organ je dolžan prosilcu v roku 31 dni od prejema te odločbe posredovati na elektronski naslov naslednje dokumente: - Osnutek akcijskega načrta za obnovljive vire energije za obdobje 2010-2020 (ANOVE) (posodobitev 2016), z datumom Ljubljana, februar 2016 oz. oktober 2015, ter Okoljsko poročilo za akcijski načrt za obnovljive vire energije za obdobje 2010-2020 z datumom oktober 2015, v katerem je dolžan na strani 2/253 in 3/253 prekriti vsa imena, priimke in izobrazbe, razen imena priimka, naziva, izobrazbe in podpisa direktorja, izvajalca in zakonitega zastopnika pod izvajalca, oba na strani 2/256.« V delu, v katerem je organ v skladu s prejšnjo točko izreka te odločbe na posredovanih dokumentih dolžan prekriti varovane osebe podatke, je bila pritožba prosilca zavrnjena.
6. V obrazložitvi izpodbijanega akta je navedeno, da se prosilec pritožuje zoper zavrnilni del odločbe, v katerem je organ zavrnil posredovanje plana ANOVE in omenjenega okoljskega poročila. V pritožbi je prosilec navedel, da dokumenta predstavljata okoljske podatke v skladu s 110. členom ZVO-1, saj so v navedenih dokumentih vsebovani podatki o stanju okolja in njegovih delov, naravnih dobrinah, zlasti pa o dejavnostih, vključno s postopki državnih organov, občinskih organov in drugih oseb javnega prava, izvajalcev javnih služb in nosilcev javnih pooblastil, ki se nanašajo na sprejemanje z varstvom okolja povezanih splošnih in konkretnih pravnih aktov ali sprejemanje strategij, planov, programov, sporazumov, okoljskih izhodišč in poročil, vodenje registrov in evidenc-ter podobno. ZVO-1 določa, da so okoljski podatki javni. Tožena stranka povzema, da se pritožnik sklicuje na 2. člen Aarhuške konvencije, da dokument v konkretnem primeru ne more biti v postopku izdelave in posvetovanja, saj je bil že posredovan drugemu organu v presojo, torej se organ ne more več sklicevati na to, da gre za podatek iz dokumenta v postopku izdelave. Dejstvo, da bo organ morda moral ANOVE in okoljsko poročilo spremeniti ali odstopiti od priprave tega, ne more spremeniti dejstva, da je takšen podatek še vedno okoljski podatek in posledično ne more predstavljati izjeme po ZDIJZ. Prosilec je v zaključku še navedel, da bi potencialna izgradnja nekaterih domnevno načrtovanih objektov po ANOVE imela, ali bi lahko imela pomemben učinek na celotno okolje na tem območju, predvsem pa na vodne in druge živali in na ljudi, ki bivajo na tem območju.

Načrtovani posegi bodo povzročili velike posledice za območja, na katerem danes živi veliko število zaščitene vrste (tudi z rdečega seznama), kar bo povzročilo mrtve odseke za posamezno celotno ribjo populacijo in pomembno poslabšanje stanja drugih vrst ter negativen vpliv na varovana območja (Natura 2000). Zaradi navedenega je v širšem interesu javnosti, da se ji pregledno in v celoti predstavijo vsa poročila, ki vplivajo na morebitne načrtovane objekte po ANOVE in pa okoljski vplivi, ki bi jih ta poseg imel na celotna področja, zlasti na vode, saj podatki vsebovani v različnih dokumentih, med drugim v okoljskem poročilu, predstavljajo tematiko, nad katero je javnost v okviru varstva okolja in varovanja okolja za prihodnje generacije dolžna nadzorovati odločitve pristojnih organov.

7. Organ je z dopisom št. 090-2/2016/8-00611141 z dne 16. 5.2016 Informacijski pooblaščenki (v nadaljevanju: IP) posredoval okoljsko poročilo, vendar je IP ugotovila, da gre za verzijo okoljskega poročila, ki je bilo ustvarjena aprila 2016, torej gre za različico, ki v času odločanja organa o zahtevi prosilca, še ni obstajala. Organ je zato dne 20. 5. 2016 IP posredoval tisto verzijo okoljskega poročila, o kateri je odločal z odločbo (z datumom oktober 2015). IP je zato v tej odločbi odločala o verziji okoljskega poročila z datumom oktober 2015 in ne o različici posodobitev z datumom april 2016.
8. IP na tem mestu ugotavlja, da je o dokumentu ANOVE 2010-2020 že odločala z odločbo št. 090-38/2016/10 z dne 5. 5. 2016, s katero je pritožbi prosilca ugodila in organu naložila posredovanje dokumenta v celoti. V navedenem postopku je organ tudi še dodatno pojasnil, da sta ANOVE in okoljsko poročilo dokumenta, ki nastajata sočasno, saj je s tem dosežen ključni smisel postopka celovite presoje vplivov na okolje. Nahajata se v fazi usklajevanja med varstvenimi resorji vlade in se v tej fazi še dopolnjujeta. Oba dokumenta bosta, skladno z določili ZVO-1 in Uredbe o okoljskem poročilu in podrobnejšem postopku celovite presoje vplivov izvedbe planov na okolje, javno razgrnjena.
9. Organ je v zadevi 090-38/2016 ocenil, da bi bila z razkritjem informacije škoda, storjena izvedbi postopka celovite presoje vplivov na okolje, večja od pravice javnosti, da se seznanijo z informacijo, saj so okoljske informacije, ki jih vsebujeta osnutek plana in osnutek okoljskega poročila, še v fazi dodelave in medsebojnega usklajevanja z varstvenimi resorji Vlade RS, ki sodeluje v upravnem postopku celovite presoje vplivov na okolje. Javnost bo z omenjenimi okoljskimi informacijami ustrezno seznanjena v skladu z določbami ZVO-1, ki ustrezno povzemajo določila Aarhuške konvencije. Organ je navedel, da se strinja, da so podatki iz ANOVE okoljski podatki, vendar je ZVO-1 natančno definiral, v kateri fazi postopka se javnosti omogoči seznanitev z okoljskimi podatki, ki jih vsebuje plan, v konkretnem primeru ANOVE (43. člen ZVO-1). Navedena ureditev je specialna glede na ureditev v ZDIJZ, zato je v postopku odločanja o dostopu nujno treba upoštevati določbe ZVO-1, kot to nakazuje tudi 6. člen ZDIJZ. Organ je

navedel, da se v tej fazi postopka namreč ni mogoče sklicevati na izjemo po drugi alineji tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ, ZVO-1 v 5. točki 110. člena kot okoljski podatek določa tudi podatek, ki se nanaša na sprejemanje strategij in planov, programov, sporazumov, okoljskih izhodišč in poročil. Istočasno pa ZVO-1 v okviru postopka celovite presoje vplivov na okolje definira sodelovanje javnosti, in sicer v 43. členu določa, da mora pripravljavec plana, po ugotovitvi ustreznosti okoljskega poročila v postopku sprejemanja plana, javnosti omogočiti seznanitev s planom in okoljskim poročilom v okviru javne razgrnitve, ki traja najmanj 30 dni, ter zagotoviti njihovo javno obravnavo.

10. IP ugotavlja, da pritožnik izpodbija odločitev organa v delu, v katerem je organ zavrnil dostop do plana ANOVE in okoljskega poročila, zato IP glede drugih dokumentov v pritožbenem postopku ni odločala.
11. Ker je organ zavrnitev dostopa posredno utemeljeval z izjemo iz 7. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, se je IP v nadaljevanju ukvarjala z vprašanjem, ali osnutek ANOVE in Okoljsko poročilo predstavljata prosto dostopno informacijo javnega značaja, ali pa je podana izjema varstva upravnega postopka.
12. V konkretnem primeru gre za upravni postopek celovite presoje vplivov na okolje, ki ga vodi Ministrstvo za okolje in prostor (MOP). V okviru navedenega upravnega postopka se obravnavata tudi dokumenta, ki ju je zahteval prosilec. Iz pojasnil organa iz zadeve 090-38/2016 izhaja, da se je upravni postopek pričel 22. 5. 2014 (obvestilo o nameri priprave plana.) oz. 7. 7. 2014 (dopolnitev obvestila o nameri priprave plana). Upravni postopek se bo zaključil po pridobitvi odločbe o potrditvi plana ANOVE. Časovno zaključka ni mogoče napovedati. Na podlagi pojasnil organa je IP ugotovila, da je upravni postopek celovite presoje vplivov na okolje, ki ga določa 40. člena ZVO-1, še vedno v teku. Navedeni člen v drugem odstavku določa, da se celovita presoja vplivov na okolje izvede za plan, ki ga na podlagi zakona sprejme pristojni organ države ali občine za področje urejanja prostora, upravljanje voda, gospodarjenja z gozdovi, ribištva, rudarstva, kmetijstva, energetike, industrije, prometa, ravnanja z odpadki in odpadnimi vodami, oskrbe prebivalstva s pitno vodo, telekomunikacij in turizma, če se z njim določa ali načrtuje poseg v okolje. Navedeno pomeni, da je treba postopek celovite presoje vplivov na okolje pripraviti tudi za ANOVE; pripravljavec plana, za katerega se izvede celovita presoja vplivov na okolje, pa mora pred izvedbo celovite presoje vplivov na okolje zagotoviti okoljsko poročilo. Iz tega sledi, da je prvi pogoj izjeme po 7. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ izpolnjen.
13. V nadaljevanju je IP presojala obstoj drugega pogoja izjeme po 7. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ. IP je ugotavljala, ali obstajajo razumni razlogi, da bi razkritje zahtevanih dokumentov lahko škodljivo vplivalo na izvedbo upravnega postopka, ki ga vodi MOP. Organ v izpodbijani odločbi te škode ni konkretiziral,

zato je IP od organa pridobil dodatna pojasnila glede zatrjevanega nastanka škode v postopku, ki je pri IP tekel pod št. 090-38/2016. Organ je navedel, da škodo utemeljuje na dejstvu, da seznanjanje javnosti z osnutki strokovnih podlag povzroči zastoje v postopku in posledično škodo pripravljavcem dokumentov. To posledično vpliva tudi na predvidene investicije, nadaljnji razvoj gospodarstva in s tem nova delovna mesta.

14. Argument organa, da bi razkritje zahtevanega dokumenta povzročilo motnje in zastoje v upravnem postopku po mnenju tožene stranke ne zdrži resne presoje. IP ugotavlja, da gre v konkretnem primeru le za predvidevanja, vezana na pretekle izkušnje organa, pri čemer organ ni navedel, ali je šlo za isti upravni postopek in za istega prosilca, temveč zgolj, da je šlo za razkrivanje drugih osnutkov dokumentov javnosti. IP tudi meni, da zgodnejša vključitev javnosti v postopek odločanja kvečjemu pripomore k hitrejšemu delovanju organa in učinkovitejšemu sprejemanju aktov. S tem, ko je javnost že v zgodnejših fazah postopka dobila možnost sodelovanja, postane s postopkom bolj seznanjena, razume, zakaj je organ sprejel določene odločitve v postopku in s kakšnimi dilemami in vprašanji se je tekom postopka soočal. Na ta način se je mogoče izogniti situaciji, ko je javnost po zaključku postopka postavljena pred sprejeta dejstva, ki ji niso predhodno poznana, jih ne razume in je primorana v primeru, da se z njimi ne strinja, postopke zaustavljati, saj nima vpliva na njihovo pripravo. IP še dodaja, da tudi, če bi kdo dejansko poskušal vplivati na postopek in na sprejem odločbe o potrditvi plana ANOVE, to ne more biti razlog, da podatki iz osnutka ANOVE in Okoljskega poročila ostanejo javnosti nedostopni. Ni se namreč mogoče postaviti na stališče, da je vsak »zastoj« v postopku sprejema določenega dokumenta, absolutno nepotreben.
15. IP meni, da z navedbami organa ni izkazana konkretna škoda, ki bi nastala pri izvedbi upravnega postopka. Sama možnost abstraktnega zastoja v postopku (ki sicer po navedbah organa traja že od leta 2014, in to ne glede na to, da je prosilec zahtevo vložil šele v letu 2016) ne pomeni konkretno grozeče nevarnosti za izvedbo postopka. Ker organ ni izkazal, da bi razkritje osnutka akcijskega načrta in okoljskega poročila povzročilo takšno škodo, da bi bila izvedba upravnega postopka onemogočena, IP zaključuje, da izjema varstva upravnega postopka v konkretnem primeru ni podana. Zapiranje postopkov in skrivanje informacij do trenutka, ko je potrebno dokumente razkriti že na podlagi zakonskih določb, privede do špekulacij v javnosti, različna stališča in mnenja, ki niso oprta na ustreznih dokumentih, pa zmanjšujejo kredibilnost upravnih postopkov. Dejanja države morajo torej biti usmerjena v pridobivanje zaupanja javnosti, ne pa v vzbujanje vtisa netransparentnosti. Zgolj država, s svojim transparentnim ravnanjem in zaupanjem v kritično presojo javnosti, lahko vzbudi vtis, da je njenim dejanjem mogoče zaupati in s tem tudi zagotovi uspešno izvedbo svojih (upravnih) postopkov.

16. Organ se v izpodbijani odločbi opira tudi na izjemo po 9. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, ki določa, da se zahteva lahko zavrne, če se nanaša na podatek iz dokumenta, ki je v postopku izdelave in je še predmet posvetovanja v organu, njegovo razkritje pa bi povzročilo napačno razumevanje njegove vsebine.
17. Podrobnejši kriterij za določitev dokumentov, ki so še v postopku izdelave, vsebuje Uredba o posredovanju in ponovni uporabi informacij javnega značaja (Ur. l. RS št. 76/05, s spremembami in dopolnitvami, nadaljevanju Uredba), ki v prvem odstavku 7. člena določa, da se za podatke iz dokumenta, ki je v postopku izdelave in ga vodi organ, štejejo podatki, ki se nahajajo v dokumentu, ki ga še ni podpisala in odposlala, ali kako drugače zaključila uradna oseba organa, ki je z veljavnimi predpisi pooblaščen za odločanje.
18. IP na tem mestu ugotavlja, da je dokument ANOVE zaokrožena celota, ki vsebuje 178 strani teksta in slikovnih oz. grafičnih prilog, večji odstavki teksta so označeni z različnimi barvami, iz teksta so tudi razvidne spremembe v tekstu (t. i. »sledi spremembam«), ki omogočajo primerjavo teksta med mesecem februarjem 2016, s tekstom iz meseca oktobra 2015. Dokument Okoljsko poročilo je prav tako zaokrožena celota, ki jo je izdelalo podjetje Aquarius d. o. o., vsebuje 253 strani teksta in slikovnih oz. grafičnih prilog, iz teksta pa so prav tako razvidne spremembe v tekstu (t. i. »sledi spremembam«), ki omogočajo primerjavo teksta med mesecem junijem in julijem 2015 in oktobrom 2015. Med spremembami so določena navodila, kako je treba tekst dopolniti, spremeniti, zapisana so tudi določena vprašanja, ki jim je v nadaljevanju dela treba posvetiti dodatno pozornost. IP v konkretnem postopku družbe Aquarius d. o. o. ni pozval v postopek kot stranskega udeleženca, saj je ugotovil, da dokument ne vsebuje informacij, ki so last navedene družbe, temveč gre za dokument, katerega naročnik je organ.
19. Organ je v konkretnem primeru svojo odločitev o zavrnitvi dostopa do predmetnih dokumentov utemeljil na dejstvu, da sta dokumenta predmet usklajevanja in posvetovanja različnih varstvenih resorjev in da bi predčasno razkritje povzročilo napačno razumevanje njihove vsebine. Iz odločbe tudi izhaja, da je organ dokumenta ANOVE in Okoljsko poročilo pričel posodabljati ter da je njuna osnutka dne 21. 10. 2015 posredoval na Ministrstvo za okolje in prostor (MOP), saj je v postopku potrebno pridobiti tudi mnenje drugih ministrstev in organizacij, skladno z določili 42. člena ZVO-1.
20. IP ugotavlja, da v obravnavanem primeru niso izpolnjeni zahtevani pogoji za obstoj izjeme iz 9. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, kajti zahtevana dokumenta sta nastala v postopku posodabljanja Akcijskega načrta za obnovljive vire energije za obdobje 2010-2020, ki ga je julija 2010 sprejela Vlada RS. Organ je obvestilo o nameri priprave posodobitve ANOVE posredoval na MOP dne 22. 5.

2014 (oz. dopolnitev dne 7. 7. 2014). Organ je torej v tem času pripravljaj posodobitve obstoječega ANOVE ter jih dne 21. 10. 2015 odposlal v nadaljnjo obravnavo na MOP. Hkrati so bila za potrebe izdelave okoljskega poročila izdelana okoljska izhodišča. Na podlagi potrjenih izhodišč je organ dne 21. 10. 2015 na MOP posredoval tudi Okoljsko poročilo. IP ugotavlja, da je sam postopek celovite presoje vplivov na okolje sestavljen iz več faz, v katerih nastajajo različni dokumenti, katerih cilj je potrditev pripravljenega načrta. Dokumenta, ki ju v predmetni zadevi zahteva prosilec, sta torej dokumenta, ki sta bila sprejeta že leta 2010, sedaj pa se v določenih delih spreminjata in dopolnjujeta. Navedene spremembe so nastale pri organu oz. pri izvajalcu, ki je delal za organ, dokumenta z vsebovanimi spremembami pa sta bil posredovana MOP, z namenom, da MOP dokumenta pošlje vsem ministrstvom in drugim organom, ki so glede na vsebino načrta pristojni za posamezne zadeve varstva okolja. Glede na pridobljena mnenja ali sporočila lahko ministrstvo načrt oceni kot ustrezen ali pa zahteva dopolnitev okoljskega poročila z dodatnimi ali s podrobnejšimi informacijami.

21. Vendar pa dejstvo, da določen dokument predstavlja zgolj verzijo končnega dokumenta, ne pomeni, da je ta konkretni dokument (določena verzija) še vedno v postopku izdelave in posvetovanja. Postopek celovite presoje vplivov na okolje sestavlja več faz in dve izmed teh sta tudi fazi priprave predloga ANOVE in izdelave okoljskega poročila. Ti fazi sta že zaključeni, saj sta bila predloga dokumentov posredovana v nadaljnji postopek na MOP. Po prejetih mnenjih ministrstev in drugih organov lahko praviloma nastanejo tudi nove in različne verzije določenega dokumenta. Vsaka različica zase predstavlja dokument, ki je, če ga posreduje zavezanec po ZDIJZ, informacija javnega značaja v smislu 4. člena ZDIJZ, in sicer ne glede na to, da vsebina dokumenta morebiti ne bo sprejeta kot končno besedilo dokumenta. Vsaka takšna različica predloga dokumenta namreč predstavlja samostojno informacijo, ki izvira iz delovnega področja organa in se nahaja v obliki dokumenta, ki jo je organ izdelal sam, v sodelovanju z drugim organom ali pridobil od drugih oseb.
22. Tolmačenje izjeme iz 9. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ na način, kot je to v izpodbijani odločbi storil organ, bi v praksi pomenilo, da bi na podlagi te izjeme lahko javnosti omejili dostop do večine dokumentov, ki nastajajo med več-faznimi postopki, kar pa bi bilo povsem v nasprotju z zahtevo po javnosti teh postopkov. Ob analogni primerjavi z npr. zakonodajnim postopkom je mogoče ugotoviti, da informacijo javnega značaja ne predstavlja samo sprejet zakon, temveč tudi predlog zakona in vse kasnejše različice dokumenta, pri čemer je treba zagotoviti tudi sledljivost sprememb prvotnega dokumenta (7. odstavek 10. člena Uredbe). Iz navedenega, zlasti iz dikcije 10. člena Uredbe, je jasno razvidno, da informacija javnega značaja ni le končno besedilo predloga dokumenta, pač pa tudi že vse predhodne zaključene verzije dokumenta.

23. Obravnavana dokumenta brez dvoma predstavljata eno izmed zaključenih verzij dokumenta, ki ga v luči zgornjih navedb ni mogoče šteti med dokumente v postopku izdelave v smislu izjeme iz 9. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ. Konkretna dokumenta namreč nista več v postopku izdelave, ampak sta zaključena in sta tudi bila že posredovana izven organa. Da gre za verziji dokumenta, ki še nista zadnji in dokončni verzija, pa kaže tudi samo pojmovanje dokumenta ANOVE, ki nosi ime osnutek, kar jasno kaže na to, da dokončne odločitve še niso bile izoblikovane. Prav tako je iz različnih pripomb in opomb v obeh dokumentih očitno, da bosta še doživljala spremembe in da ne gre za končni verziji dokumenta. Vsekakor pa sta presojani verziji dokumenta nastali kot celota in sta bili po navedbah organa že posredovani drugemu organu, ki bo navedena dokumenta razposlal po pristojnih ministrstvih in organih z namenom pridobitve ustreznih mnenj.
24. Dokumenta kot taka pa ne bi prestala niti škodnega testa (tretjega pogoja) iz 9. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, saj razkritje takšnega dokumenta ne more povzročiti napačnega razumevanja njegove vsebine. Povsem jasno je namreč, da gre za osnutek, ki ni pravno zavezujoč dokument, da so deli besedila še označeni in napisani v dveh različicah, torej so še vsebinsko odprti. Zato takšna dokumenta zagotovo ne moreta povzročiti napačnega razumevanja njune vsebine. Sodelovanje javnosti že v samem začetku postopka sprejemanja določenih dokumentov pripomore k temu, da so sprejeti predpisi dejansko implementirani tudi v praksi.
25. Na tem mestu IP opozarja na 2. alinejo tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ, ki določa, da se ne glede na določbe prvega odstavka (torej ne glede na taksativno določene izjeme od prostega dostopa) dostop do informacije dovoli, če gre za podatke glede emisij v okolje, odpadkov, nevarnih snovi v obratu ali podatke iz varnostnega poročila in druge podatke, za katere tako določa zakon, ki ureja varstvo okolja. Takšna ureditev je bila vnesena v ZDIJZ kot posledica ratifikacije Konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega sredstva v okoljskih zadevah (v nadaljevanju Aarhuška konvencija). Za okoljske informacije namreč zaradi določil te konvencije ne velja nobena izjema od prostega dostopa do informacij javnega značaja po ZDIJZ kot absolutna. Aarhuška konvencija določa, da je treba izjeme razlagati omejevalno ob upoštevanju javnega interesa za razkritje in ob upoštevanju, ali se zahtevane informacije nanašajo na emisije v okolje. Aarhuška konvencija je rezultat mednarodno vse bolj razširjenega prepričanja, da morajo biti od vseh informacij javnega značaja javnosti najbolj dostopne prav okoljske informacije, saj so te ključnega pomena za trajnostni razvoj in učinkovito sodelovanje javnosti pri upravljanju z okoljem.
26. Določilo 6. člena ZVO-1 pravi, da država in občina pri sprejemanju politik,

strategij, programov, planov, načrtov in splošnih pravnih aktov, ki se nanašajo na varstvo okolja, omogočata sodelovanje povzročiteljev obremenitve, izvajalk ali izvajalcev javnih služb varstva okolja in drugih oseb, ki opravljajo dejavnosti varstva okolja, in javnosti. Država zagotavlja sodelovanje in solidarnost pri reševanju globalnih in meddržavnih vprašanj varstva okolja, zlasti s sklepanjem meddržavnih pogodb, sodelovanjem z drugimi državami v zvezi s plani, programi in posegi v okolje s čezmejnimi vplivom. Javnost ima pravico sodelovati v postopkih, ki se nanašajo na plane, programe in posege v okolje v drugih državah, ki bi lahko vplivali na okolje v Republiki Sloveniji. Javnost ima pravico sodelovati v postopkih izdajanja konkretnih pravnih aktov, ki se nanašajo na posege v okolje, skladno z ZVO-1. Dostop do okoljskih podatkov ureja prvi odstavek 110. člena ZVO-1, na podlagi katerega morajo državni organi, organi občin, javne agencije, javni skladi in druge osebe javnega prava, nosilci javnih pooblastil in izvajalci javnih služb vsem zainteresiranim osebam omogočiti dostop do okoljskih podatkov, če to določa ta zakon in predpisi, ki urejajo dostop javnosti do informacij javnega značaja. V tem delu ZVO-1 torej jasno napotuje na Aarhuško konvencijo in ZDIJZ. Določilo 110. člena ZVO-1 v drugem odstavku določa, da so okoljski podatki tudi dejavnosti, vključno s postopki državnih organov, ki se nanašajo na sprejemanje z varstvom okolja povezanih strategij, planov, programov, sporazumov, okoljskih izhodišč in poročil, torej tudi dokumenti in konkretno presojanega postopka.

27. Zahtevana dokumenta predstavljata okoljske podatke (kar izrecno priznava tudi organ), ti podatki pa so na podlagi druge alineje 3. odstavka 6. člena ZDIJZ absolutno javni. ZDIJZ namreč na ZVO-1 napotuje zgolj v delu, ki se nanaša na vprašanje, kateri podatki predstavljajo okoljske podatke. ZVO-1 res določa, v kateri fazi mora organ javnosti predstaviti celovite presoje vplivov na okolje, vendar navedeno ne pomeni, da prosilec na podlagi določb ZDIJZ, ne more dostopati do posamičnih dokumentov, ki so bili ustvarjeni znotraj tega postopka, in to še preden bi se navedeni upravni postopek zaključil, saj teh dokumentov ne zahteva na podlagi ZVO-1, temveč na podlagi ZDIJZ.
28. V tožbi tožeča stranka pravi, da je Osnutek ANOVE v fazi izdelave. ANOVE in okoljsko poročilo sta dokumenta, ki nastajata sočasno, saj je s tem dosežen ravno ključni smisel postopka celovite presoje vplivov na okolje. Nahajata se v fazi usklajevanja med varstvenimi resorji vlade in se v tej fazi še dopolnjujeta. Oba dokumenta bosta skladno z določili ZVO-1 in določili Uredbe o okoljskem poročilu in podrobnejšem postopku celovite presoje vplivov izvedbe planov na okolje (Uradni list RS, št. 73/05) javno razgrnjena in predmet morebitnih pripomb javnosti, do katerih bo ministrstvo zavzelo stališče, zagotovljena bo tudi njuna javna obravnava skladno s 43. členom ZVO-1. Na ta način bo državljanom in

organizacijam omogočen dostop do vseh okoljskih informacij, s čemer bosta povečana njuna kakovost. Po javni obravnavi je potrebno skladno z določbami 46. člena ZVO-1 s strani ministrstva, pristojnega za okolje, pridobiti še sklep o potrditvi plana ANOVE in slednjega predložiti vladi v odločanje.

29. Dokler vsebini obeh dokumentov ne bosta medsebojno usklajeni in za okoljsko poročilo ne bo pridobljeno pisno mnenje o njegovi ustreznosti, sta potemtakem oba dokumenta še predmet usklajevanj med ministrstvom in organizacijami, ki so glede na vsebino plana pristojne za posamezne zadeve varstva okolja, varstvo ali rabo naravnih dobrin, krajine, varstvo zdravja ljudi ali varstvo kulturne dediščine. Predhodno razkritje ni smiselno, saj lahko predstavlja napačne informacije, izhodišča in sporočila, predvsem glede sprejemljivosti umeščanja določenih tehnologij in naprav za pridobivanje energije iz obnovljivih virov v okolje. Namreč tekom usklajevanj se dokument še spreminja. Diskusije in pripombe na osnovi napačnih informacij bi bile v okviru priprave in sprejema dokumenta zavajajoče in bi povzročile zmedo ter nejasnost, za kar bi bilo potrebno izvajati dodatne aktivnosti, kar pa ni smiselno in učinkovito.
30. Ministrstvo ocenjuje, da bi bila z razkritjem informacije škoda, storjena izvedbi postopka celovite presoje vplivov na okolje (v nadaljevanju: CPVO), večja od pravice javnosti, da se seznanijo z informacijo, saj so okoljske informacije, ki jih vsebujeta osnutek plana in osnutek okoljskega poročila še v fazi dodelave in medsebojnega usklajevanja z varstvenimi resorji Vlade RS, ki sodelujejo v upravnem postopku CPVO. Po izkušnjah, ki jih ima ministrstvo v postopkih umeščanja državnih prostorskih aktov za energetske infrastrukturne in proizvodne objekte ter drugih strateških dokumentov s področja energetike, vsakršno seznanjanje javnosti z osnutki strokovnih podlag k omenjenim dokumentom vselej povzroči precejšen zastoj v postopku in s tem škodo njihovim pripravljavcem in posledično investicijam oziroma energetskim projektom, saj se gradnja in obratovanje zamaknejo oziroma prestavijo za nedoločen čas, in to navkljub s strani varstvenih resorjev potrjenih okoljskih študij. Tožeča stranka se ne strinja s pavšalno navedbo IP, da bi zgodnejša vključitev javnosti v postopek odločanja pripomogla k hitrejšemu delovanju organa in učinkovitejšemu sprejemanju aktov. ANOVE je dokument, ki ga po postopku, kot je opisan zgoraj, sprejme Vlada RS kot kolegijski organ, zato ni moč slediti navajanju IP, da konkreten dokument ni več v postopku izdelave, ampak je zaključen in je tudi že bil posredovan izven organa. Tudi primerjava z zakonodajnim postopkom v konkretnem primeru ni primerna. Zakonodajni postopek je namreč natančno definiran postopek in javnost se s posamezno verzijo predpisa seznanijo v za to predpisanih fazah. MZI tako zaključuje, da je v zadevi podana izjema po 9. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ.
31. MZI kot tudi IP sta mnenja, da v konkretnem primeru gre za okoljske podatke.

MZI je nadalje mnenja, da je glede dokumenta ANOVE potrebno spoštovati specifično ureditev po ZVO-1. Navedeni zakon je glede na ZDIJZ specialen zakon. V konkretnem primeru je MZI mnenja, da se v tej fazi postopka CPVO ni moč sklicevati na izjemo po 2. alineji 3. odstavka 6. člena ZDIJZ, ki določa, da se dostop do zahtevane informacije dovoli, če gre za druge podatke, za katere tako določa zakon, ki ureja varstvo okolja. Peta točka drugega odstavka 110. člena ZVO-1 kot okoljski podatek določa tudi podatek o dejavnostih, vključno s postopki državnih organov, občinskih organov in drugih oseb javnega prava, izvajalcev javnih služb in nosilcev javnih pooblastil, ki se nanašajo na sprejemanje z varstvom okolja povezanih splošnih in konkretnih pravnih aktov ali sprejemanje strategij, planov, programov, sporazumov, okoljskih izhodišč in poročil, vodenje registrov in evidenc, vključno s temi akti, registri in evidencam. Istočasno ZVO-1 v okviru postopka celovite presoje vplivov na okolje definira sodelovanje javnosti, in sicer v 43. členu.

32. Ministrstvo se strinja, da so podatki iz ANOVE in Okoljskega poročila okoljski podatki, pri čemer pa ureditev v 43. členu ZVO-1 jasno določa kdaj (v kateri fazi) mora pripravljavec plana javnosti omogočiti seznanitev s planom (v konkretnem primeru ANOVE) v okviru javne razgrnitve. Seznanitev v tej fazi bi tako bila preuranjena, upošteva ZVO-1. MZI tudi ocenjuje, da bi z razkritjem podatkov v tej fazi kršilo veljavno zakonodajo.
33. Aarhuška konvencija je bila z ZVO-1 prenešana, in sicer na način, da je bila definirana faza, v kateri se javnosti omogoči seznanitev s planom, to je okoljskimi podatki, in sicer v okviru javne razgrnitve iz 43. člena ZVO-1. MZI je mnenja, da je v konkretnem primeru potrebno uporabiti v zadevi specialen predpis, to je ZVO-1, s katerim je bila v slovenski pravni red prenesena tudi Aarhuška konvencija.
34. V odgovoru na tožbo tožena stranka pojasnjuje, da tožeča stranka v svoji odločbi sploh ni izvedla škodnega testa. Tožeča stranka je zgolj v enem stavku pavšalno navedla, da bi razkritje privedlo do zastojev ali motenj v postopku. Tožeča stranka je šele na poziv tožene stranke podala pojasnila, za kakšno škodo naj bi šlo ter navedla, da bi zastoji v postopku predstavljali resno grožnjo za obstoj in širitev gospodarstva države. Organ je dolžan pri posredovanju informacij javnega značaja po uradni dolžnosti upoštevati in ugotoviti, ali bi z razkritjem določenega dokumenta organu nastala škoda, in slednje utemeljiti ob uporabi t. i. škodnega testa. Organ se na škodo ne more sklicevati zgolj pavšalno in povprek, temveč mora izkazati konkretno škodo za konkretni postopek.
35. Sam postopek CPVO po navedbah tožeče stranke teče že več let, pri čemer tožeča stranka sama postopka v ničemer ni pospešila zaradi »grozeče nevarnosti za obstoj

slovenskega gospodarstva«. Če tožeča stranka sama, z dolgotrajnim vodenjem upravnih postopkov, ne ogroža slovenskega gospodarstva, potem je to nemogoče trditi za prosilca, ki se želi zgolj seznaniti z enim izmed dokumentov, ki nastajajo v navedenem postopku.

36. Direktiva 2003/4/ES Evropskega Parlamenta in Sveta z dne 28. januarja 2003 o dostopu javnosti do informacij o okolju in o razveljavitvi Direktive Sveta 90/313/EGS v prvem členu določa, da povečan dostop javnosti do informacij o okolju in razširjanje teh informacij prispevata k boljši zavesti o okoljskih zadevah, svobodni izmenjavi mnenj, bolj učinkoviti udeležbi javnosti pri postopku odločanja o okoljskih zadevah in navsezadnje k boljšemu okolju.
37. Tožena stranka je v postopku izdaje izpodbijane odločbe namreč ugotovila, da je tožeča stranka že pripravila zaključeni verziji končnih dokumentov, ki jih je tudi posredovala v nadaljnjo obravnavo Ministrstvu za okolje in prostor. Vsaka različica dokumenta zase, ko jo organ enkrat zaključi (in posreduje v nadaljnjo fazo postopka, predvsem pa kakšnemu drugemu organu), predstavlja dokument, ki izpolnjuje vse pogoje za informacijo javnega značaja v smislu 4. člena ZDIJZ, ne glede na to, da vsebina dokumenta morebiti ne bo v enaki obliki sprejeta, kot končno besedilo dokumenta. Vsaka različica dokumenta predstavlja samostojno informacijo, ki izvira iz delovnega področja organa, in se nahaja v obliki dokumenta, ki jo je organ izdelal sam, v sodelovanju z drugimi organi ali pridobil od drugih oseb. Tak dokument tako ne izpolnjuje več pogojev za dokument v postopku izdelave, ki jih določa 4. člen Uredbe o posredovanju in ponovni uporabi informacij javnega značaja (Uradni list RS, št. 24/16).
38. Direktiva 2003/4/ES Evropskega Parlamenta in Sveta z dne 28. januarja 2003 o dostopu javnosti do informacij o okolju in o razveljavitvi Direktive Sveta 90/313/EGS2, ki primarno ureja dostop javnosti do informacij o okolju, je bila v delu, ki s nanaša na dostop do informacij javnega značaja, prenesena v ZDIJZ (glej drugi odstavek 1. člena ZDIJZ), zato ni utemeljeno trditi, da ZVO-1 specialno ureja postopek dostopa javnosti do informacij javnega značaja. Prav tako na uporabo ZDIJZ napotuje sam ZVO-1 v 110. členu. Organ si torej napačno tolmači, da je postopek seznanitve javnosti v skladu s 43. členom ZVO-1 edina podlaga, na podlagi katere je dolžan javnosti predstaviti določene dokumente. Navedena določba res določa, v kateri fazi mora organ javnosti predstaviti postopek CPVO, vendar navedeno ne pomeni, da prosilec na podlagi določb ZDIJZ, torej na drugi pravni podlagi, ne more dostopati do posamičnih dokumentov, ki so bili ustvarjeni znotraj tega postopka, še preden je upravni postopek CPVO zaključen.
39. Tožena stranka v zaključku poudarja, da predstavljajo zahtevani dokumenti okoljske podatke (čemur na več mestih pritrjuje tudi tožeča stranka), ti podatki pa

so na podlagi 2. alineje tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ absolutno javni. Javnost okoljskih podatkov pa določa tudi 113. člen ZVO-1 in Aarhuška konvencija, ki jo je Slovenija ratificirala in predvideva aktivno vključevanje javnosti v postopke, ki imajo vpliv na okolje.

Tožba ni utemeljena.

40. V predmetni zadevi je ključna sporna okoliščina med strankama, in ki je po mnenju sodišča bistvena za razrešitev spora, vprašanje, kako je treba razlagati določbo 43. člena ZVO-1 v razmerju do ZDIJZ in upoštevajoč Aarhuško konvencijo¹ ter Direktivo 2003/4/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 28. januarja 2003 o dostopu javnosti do informacij o okolju in razveljavitvi Direktive Sveta 90/313/EGS.²
41. Med strankama ni sporno, da dokumenti, za katere je tožena stranka tožeči stranki naložila obveznost, da jih razkrije prosilcu in mu s tem omogoči uresničevanje ustavne pravice iz 2. odstavka 39. člena Ustave, predstavljajo podatke o okolju iz ZVO-1. Da gre za informacije o okolju izhaja tudi iz določbe člena 2(c) Direktive 2003/4 in člena 2(3) Aarhurške konvencije. Določilo druge alineje 3. odstavka 6. člena ZDIJZ pa določa, da ne glede na prvi odstavek tega člena, ki ureja primere, ko organ prosilcu lahko zavrne dostop do informacije javnega značaja, se dostop dovoli, če gre za podatke, za katere tako določa zakon, ki ureja varstvo okolja.
42. Že zgolj ta določba, ki se sklicuje na zakon o varstvu okolja, pomeni, da stališče tožeče stranke, da je ZVO-1 specialnejši predpis, in da določba druge alineje 3. odstavka 6. člena ZDIJZ zaradi določila 43. člena ZVO-1 ne pride v poštev, ni pravilno. Nadalje ima sam ZVO-1 specialno določbo glede uporabe ZDIJZ, saj v določilu prvega odstavka 110. člena izrecno določa, da morajo osebe javnega prava in izvajalci javnih služb vsem zainteresiranim omogočiti dostop do okoljskih podatkov, če to določa zakon in predpis, ki ureja dostop javnosti do informacij javnega značaja. Zakonski določbi, ki to določata, sta 1. odstavek 13. člena ZVO-1, po katerem so okoljski podatki javni, ZDIJZ pa to določa v 2. alineji 3. odstavka 6. člena. Ker nacionalni predpis ne predvideva določene izjeme, ki jih pravo EU (Direktiva 2003/4, člen 4) in Aarhuška konvencija (člen 4(4)) prepuščata zakonodajalcu države članice EU oziroma podpisnice konvencije - na primer tudi glede gradiv v pripravi - izpodbijani akt ni v nasprotju s pravom EU oziroma Aarhuško konvencijo oziroma obravnavani tožbeni ugovor ni utemeljen.
43. Iz tega sledi, da je določba 43. člena ZVO-1 specialnejša glede na ZDIJZ ne v tem

1 Po določbi 8. člena Ustave morajo biti zakoni v skladu z mednarodnimi pogodbami, ki obvezujejo Republiko Slovenijo, pri čemer se ratificirane in objavljene mednarodne pogodbe uporabljajo neposredno. Aarhuška konvencija je ratificirana in objavljena mednarodna pogodba.

2 Uradni list EU, L 41/26 z dne 14. 2. 2003; v nadaljevanju: Direktive 2003/4.

smislu, da jemlje učinek določbi druge alineje tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ, ampak je specialnejša v tem smislu, da poleg dostopa do informacije javnega značaja za okoljske podatke po ZDIJZ, ki je v funkciji individualne ustavne pravice iz 2. odstavka 39. člena Ustave, ureja posebno obliko sodelovanja „javnosti“ v zvezi s posebnim pravnim institutom „celovite presoje vplivov na okolje“ (člen 40 ZVO-1) v zvezi z mnenjem ministrstev in drugih organizacij o okoljskem poročilu in sprejemljivosti vplivov izvedbe plana na okolje (42. člen ZVO-1). Slednja se izvaja preko javne razgrnitve, ki je določena s posebnim režimom iz 43. člena ZVO-1.

44. Ob tem sodišče pripominja, da dostop do informacije javnega značaja v tovrstnih primerih, četudi gre za ustavno pravico, ni sam sebi namen, ampak je lahko tudi v funkciji participacije javnosti pri upravljanju javnih zadev v zvezi z okoljem (44. člen Ustave), v funkciji pravice do svobode izražanja v okoljskih zadevah (1. odstavek 39. člena Ustave) tudi zaradi izboljšanja življenjskega okolja in varstva narave (72. in 70. člen člen Ustave). Kajti prosilec za dostop do informacije javnega značaja je v konkretnem primeru Društvo za proučevanje rib Slovenije. Tovrstne organizacije pa imajo kot strokovne organizacije, ki lahko nadzirajo javne politike (t.i. „*watchdogs*“), še poseben vpliv na uresničevanje omenjenih ciljev,³ ki so deklarirani v uvodni izjavi št. 1 ter v členu 1(b) Direktive 2003/4, kjer je izrecno poudarjena svobodna izmenjava mnenj, učinkovita udeležba javnosti pri postopku odločanja o okoljskih zadevah, „*najširša*“ in „*sistematična razpoložljivost*“ in razširjanje informacij o okolju, ter v določilih členov 6(3) in (4) Aarhuske konvencije, ki določata obveznost zagotoviti ustrezno časovno obdobje za posamezne faze pri udeležbi javnosti, da je na voljo dovolj časa za obveščanje javnosti in da se javnost lahko pripravi in učinkovito sodeluje pri okoljskem odločanju ter da države zagotovijo udeležbo že na začetku odločanja, ko so še vse možnosti odprte in lahko javnost učinkovito sodeluje.
45. Vse to zadošča za to, da sodišče lahko tožbo zavrne kot neutemeljeno in ni treba presojati še, ali je tožena stranka pravilno uporabila določili 7. in 9. točke 1. odstavka 9. člena ZDIJZ, kajti določba druge alineje 3. odstavka 6. člena ZDIJZ se uporablja ne glede na določila 1. odstavka 6. člena ZDIJZ. Vsebina argumentacije, ki jo je tožena stranka uporabila v zvezi z določili 7. in 9. točke 1. odstavka 6. člena ZDIJZ je relevantna samo v tolikšni meri, kolikor se nanaša na pravilno ugotovitev tožene stranke, da gre v primeru zahtevanih dokumentov za dovolj določne podatke, da jih je mogoče šteti za okoljske podatke za potrebe ZDIJZ in ZVO-1.

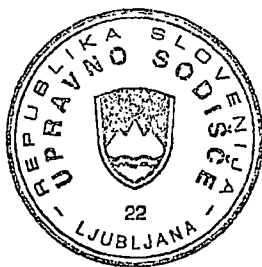
³ Glej na primer sodbo Evropskega sodišča za človekove pravice v zadevi odba Evropskega sodišča za človekove pravice v zadevi *Magyar Helsinki Bizottság v. Hungary*, App. no. 18030/11, 8. 11. 2016, odst. 164-168.

46. Na tej podlagi je sodišče tožbo zavrnilo kot neutemeljeno (1. odstavek 63. člena ZUS-1).

PRAVNI POUK:

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

Ljubljana, 24. september 2018



Predsednik senata:

mag. Damjan Gantar, l.r.

Ta prepis je soglasen z izvirnikom
Podpis pristojne sodne osebe: