

REPUBLIKA SLOVENIJA		
INFORMACIJSKI POOBLAŠČENEC		
Prejeta:	31-12-2010	Sig. znak:
Vrednot:	Vredn.:	Priloge:
Šifra zadeve: 02-108/2007/18		7ehc
188/2008-11		

SODBA

V IMENU LJUDSTVA

Upravno sodišče Republike Slovenije v Ljubljani je v senatu pod predsedstvom višjega sodnika izr. prof. dr. Boštjana Zalarja, ob sodelovanju višje sodnice svétnice mag. Darinke Dekleva Marguč in višje sodnice Liljane Polanec kot članic senata ter pravosodne svétnice Tine Tratnik kot zapisnikarice, v upravnem sporu, ki ga je sprožila tožeča stranka Državno pravobranilstvo RS, zastopano po generalnem državnem pravobranilcu Lucijanu Bembiču, proti toženi stranki Republiki Sloveniji, ki jo zastopa Informacijski pooblaščenec, Ljubljana, zaradi dostopa do informacij javnega značaja, o tožbi tožeče stranke zoper odločbo tožene stranke št. 021-108/2007/1 z dne 3. 12. 2007, na nejavni seji dne 8. 12. 2010

odločilo:

Tožba se zavrne.

Obrazložitev:

Z izpodbijano odločbo je tožena stranka ugodila pritožbi prosilca in odpravila odločbo organa - Državnega pravobranilstva RS, št. DP-A01-182/2007-4 z dne 22. 8. 2007, in organu, sedaj tožeči stranki, naložila, da v roku 15 dni od prejema odločbe prosilcu v obliki fotokopije posreduje dopis Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije, št. 13-83/98/VK z dne 16. 12. 2006, iz katerega izhaja ime podpisnika, pri čemer ni dolžan posredovati vsebinskega dela dopisa.

V obrazložitvi ugotavlja, da je prosilec dne 29. 6. 2007 na organ naslovil zahtevo za dostop do informacij javnega značaja, da mu sporoči, katera institucija je od organa zahtevala vložitev tožbe na delno odpravo odločbe proti Ministrstvu za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano RS, št. 464-06-402/94-VN in katera oseba te institucije je tako zahtevo podpisala. Dne 17. 4. 2007 je prosilcu organ z dopisom pojasnil, da je že iz same vsebine tožbe, s katero razpolaga prosilec, izhaja, da je organ tožbo vložil v imenu Sklada, ki je v skladu s 1. odstavkom 20. člena Zakona o Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije (ZSKZGS, Uradni list RS, št. 10/93 in nadaljnji) zavezanec za vračilo kmetijskih zemljišč v lasti Republike Slovenije. Hkrati je organ v dopisu še pojasnil, da prosilca ne more seznaniti z informacijo glede podpisnika zahteve za vložitev tožbe, ker to za razmerje do nasprotnih strank ni pomembno. V nadaljevanju obrazložitve tožena stranka ugotavlja, da je, po prejemu pritožbe prosilca zaradi molka organa z dne 30. 7. 2007, organ toženi stranki na njen poziv pojasnil, da je bilo zahtevi prosilca ugodeno in odgovorjeno, nato pa je organ

dne 22. 8. 2007 izdal odločbo, s katero je zahtevo prosilca zavrnil sklicujoč se na določilo 4. odstavka Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ, Uradni list RS, št. 24/03 in nadaljnji) v povezavi s 7. členom Zakona o državnem pravobranilstvu, po katerem organ na podlagi usmeritvenih navodil zastopnega pred sodišči zastopa državo, njene organe in upravne organizacije v sestavi, ki so pravne osebe, v skladu s 5. odstavkom 60. člena Zakona o denacionalizaciji (ZDen, Uradni list RS, št. 27/91 in nadaljnji) pa zastopa interese zavezane stranke, če se zahtevek glasi na premoženje, ki je v lasti RS, kot zakoniti zastopnik; pri tem ne gre za navodila, ki imajo naravo predpisa, marveč za ustna in pisna navodila stranke v upravnem postopku, ki jih daje zastopniku in temeljijo na zaupnosti razmerij med stranko in zastopnikom, zato nimajo narave informacije javnega značaja v smislu ZDIJZ, poleg tega gre v predmetni zadevi za navodilo oziroma naročilo v zvezi z vložitvijo tožbe pred Upravnim sodiščem RS in gre torej za postopek upravnega spora, ki še vedno teče, zato bi njihovo morebitno razkritje škodovalo izvedbi postopka. V nadaljevanju obrazložitve tožena stranka povzema prosilčeve ugovore v pritožbi zoper navedeno odločbo z dne 11. 9. 2007, v kateri navaja, da je organ v svoji odločbi odločal o nečem, česar v svoji zahtevi prosilec sploh ni zahteval, in sicer je organ odločal o fotokopiji, ki pa jo prosilec zahteva šele s pritožbo. Prav tako glede na to, da sta tako stranka kot zastopnik organa javnega sektorja, prosilec v pritožbi meni, da navodila ne bi smela predstavljati skrivnosti pred javnostjo ter dodaja, da se organ neupravičeno sklicuje na izjemo, saj je v predmetnem upravnem sporu Upravno sodišče RS že dne 10. 7. 2007 izdalo sodbo št. U 3008/2006-40, ki je po mnenju prosilca dokončna, saj zoper njo pritožba ni dopustna. V nadaljevanju obrazložitve tožena stranka navaja, da je ob reševanju pritožbe upošteva 247. člen Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP, Uradni list RS, št. 80/99 in nadaljnji) dolžna preizkusiti odločbo v delu, v katerem jo pritožnik oziroma prosilec izpodbija, po uradni dolžnosti pa preizkusi, ali ni prišlo v postopku na prvi stopnji do bistvenih kršitev postopka in ali ni bil prekršen materialni zakon. Uvodoma ugotavlja, da je prosilec svoj zahtevek razširil s tem, da je v pritožbi zahteval fotokopijo zahteve Sklada za vložitev tožbe št. U 3008/2006 pri Upravnem sodišču RS, ki je predhodno v svoji zahtevi za dostop do informacij javnega značaja z dne 29. 6. 2007 ni zahteval, ampak je zahteval le seznanitev z institucijo, ki je od organa zahtevala vložitev predmetne tožbe in ime in priimek osebe, ki je to zahtevo podpisala. Tožena stranka pojasnjuje, da je z izpodbijano odločbo odločila o navedeni zahtevi prosilca z dne 29. 6. 2007, zato je njegova pritožba zoper odločbo organa dovoljena samo v tem delu, tožena stranka pa lahko kot pritožbeni organ prvostopno odločbo preizkusi le glede informacij, glede katerih je bil prosilcu dostop zavrjen. Ob upoštevanju 1. odstavka 2. člena Zakona o državnem pravobranilstvu (ZDPra, Uradni list RS, št. 94/07 in nadaljnji), po katerem je Državno pravobranilstvo samostojen državni organ, tožena stranka ugotavlja, da je iz tega razloga torej tudi zavezanec v skladu s 1. členom ZDIJZ. V nadaljevanju obrazložitve opredeljuje pojem informacije javnega značaja sklicujoč se na določila 4. in 5. člena ZDIJZ ter kronološko opisuje potek postopka v obravnavani sporni zadevi, v kateri je dne 29. 11. 2007 tožena stranka opravila na podlagi 11. člena Zakona o informacijskem pooblaščenju (ZInfP) ogled *in camera* brez prisotnosti javnosti in strank ob upoštevanju načela materialne resnice v smislu 8. člena Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP, Uradni list RS, št. 80/99 in nadaljnji), po katerem je treba v postopku ugotoviti resnično dejansko stanje in v ta namen ugotoviti vsa dejstva, ki so pomembna za zakonito in pravilno odločbo. Po vpogledu zahtevanega dopisa Sklada z dne 16. 12. 2006 tožena stranka ugotavlja, da so v tem primeru izpolnjeni temeljni elementi za obstoj informacije javnega značaja, saj je dokument povezan z delovnim področjem organa, kar določa tudi ZDen, in navaja sam organ, ki z dokumentom v pisni obliki razpolaga, tako da so podani vsi pogoji za obstoj informacije javnega značaja. Ker je organ v svoji odločbi z dne 22. 8. 2007 zatrjeval v tem primeru izjemo po 7. točki 1. odstavka 6. člena ZDIJZ, je tožena stranka po uradni dolžnosti na podlagi 2. odstavka 247. člena ZUP izvedla preizkus, ali gre za zatrjevano izjemo, zaradi česar bi bilo potrebno zavrniti dostop do zahtevanega dokumenta. Za obstoj navedene izjeme morata biti kumulativno podana dva pogoja, in sicer, da mora biti podatek pridobljen ali sestavljen zaradi upravnega postopka in da bi morebitno razkritje škodovalo njegovi izvedbi. Navedeno pomeni specifični škodni test, pri katerem je organ, ki

zahtevo zavrne, tisti, ki mora nastanek škode izkazati za verjetno, pri čemer je potrebno pretehtati možnost odobritve dostopa in morebitne škodljive posledice na postopek, ki bi nastale z razkritjem dokumenta. Pri tem izpostavlja, da je izjema na podlagi 7. točke 1. odstavka 6. člena ZDIJZ podana le, dokler upravni postopek traja, saj razkritje podatka, ki je bil pridobljen ali sestavljen zaradi postopka, ki je že končan, ne more škodovati njegovi izvedbi. Tožena stranka ocenjuje kot očitno, da podatek o instituciji, ki je zahtevala vložitev tožbe in podatek o osebi, ki je to zahtevo podpisala, ne predstavljata podatkov, ki bi bili pridobljeni ali sestavljeni zaradi upravnega postopka, zato zahtevana podatka ne predstavljata izjeme po 7. točki 1. odstavka 6. člena ZDIJZ, saj tudi ne vplivata na izvedbo kakršnegakoli upravnega postopka. Dodaten razlog, da navedena podatka ne moreta ustrezati zatrjevanju izjemi iz 7. točke 1. odstavka 6. člena ZDIJZ, pa je okoliščina, da je bil postopek v upravnem sporu opr. št. U 3008/2006 zaključen dne 10. 7. 2007 s sodbo, zoper katero ni dovoljena pritožba. Tudi če bi bil upravni postopek še v teku organ ni v ničemer izkazal nastanka resne škode, saj zgolj hipotetično zatrjevanje nastanka škode brez izvedbe škodnega testa za izkazano zatrjevanje izjeme ne zadostuje. Ker pa je prosilec poleg imena institucije, ki je organu poslala zahtevo za vložitev tožbe, zahteval tudi ime in priimek osebe, ki je zahtevo podpisala, je tožena stranka odločila ob upoštevanju 3. točke 1. odstavka 6. člena ZDIJZ, ki določa osebni podatek kot izjemo od prosto dostopnih informacij, katerega razkritje bi pomenilo kršitev varstva osebnih podatkov po Zakonu o varstvu osebnih podatkov (ZVOP-1, Uradni list RS, št. 94/07). Namen tega zakona je preprečevanje neustavnih, nezakonitih in neupravičenih posegov v zasebnost in dostojanstvo posameznikov (1. člen ZVOP-1). Ta zakon pa ne varuje osebnih podatkov na splošno, saj se ob upoštevanju 3. odstavka 6. člena ZDIJZ dostop do zahtevane informacije dovoli, če gre za podatke o porabi javnih sredstev oziroma podatke, povezane z opravljanjem javne funkcije ali delovnega razmerja javnega uslužbenca, razen izjem iz točke 1) in 5) do 8) 1. odstavka 6. člena ZDIJZ, ki pa v konkretnem primeru niso podane, saj gre za osebne podatke javnega uslužbenca na Skladu. Ti niso izjema od prostega dostopa, ker gre za osebne podatke, povezane z opravljanjem delovnega razmerja javnega uslužbenca, ki niso vezani na nedokončan postopek. Pri tem se tožena stranka sklicuje na stališče Ustavnega sodišča RS v odločbi U-I-25/95, da ima oseba, zaposlena v javnem sektorju, bistveno zmanjšano pričakovanje zasebnosti zaradi načela odprtosti, ki terja transparentno delovanje organa s ciljem čim večje udeležbe državljanov pri izvajanju oblasti, zato javni uslužbenec ni upravičen pričakovati zasebnosti glede svojega imena, naziva, položaja, plače, službenega naslova in drugih podatkov, povezanih z delovnim razmerjem, ki ga opravlja. Tožena stranka izpostavlja, da v tem primeru o možnem zaupnem razmerju med organom in stranko, Skladom, ni odločala, saj prosilec ni zahteval seznanitve z navodili oziroma vsebino zahteve za vložitev tožbe, pač pa zgolj seznanitev z imenom institucije, ki je zahtevo vložila ter osebnim imenom osebe, ki je zahtevo podpisala, kar pa pojmovno ne predstavlja zaupnega razmerja, saj ne gre za vsebino navodil, ki bi morebiti lahko predstavljala vsebino zaupnega razmerja. Ker se zahteva prosilca ne nanaša na celotno vsebino dopisa Sklada, toženi stranki ni bilo potrebno ugotavljati, ali je tudi vsebinski del zadevnega dopisa Sklada prosto dostopna informacija, niti ni potrebno na podlagi odločbe razkriti vsebinskega dela zadevnega dopisa, ki se ga lahko izloči iz te informacije (delni dostop).

V tožbi tožnik uveljavlja tožbeni razlog iz 1. točke 1. odstavka 27. člena Zakona o upravnem sporu (ZUS-1, Uradni list RS, št. 105/06 in nadaljnji), ker meni, da v postopku za izdajo izpodbijane odločbe je predpis, na katerega se sklicuje, ni bil pravilno uporabljen. V nadaljevanju pojasnjuje, da je tožnik prosilcu že dne 4. 7. 2007 z dopisom pojasnil, da že iz same tožbe, s katero razpolaga prosilec izhaja, da je bila vložena v imenu Sklada, ki je zavezanec za vračilo kmetijskih zemljišč v lasti Republike Slovenije na podlagi 1. odstavka 20. člena ZSKZGS, kot tudi, da ga ni mogoče seznaniti z informacijo, katera oseba je zahtevo podpisala, ker to za razmerje do nasprotnih strank ni pomembno. Nato je prosilec vložil pritožbo zaradi molka organa, v kateri je zahteval fotokopijo celotne zahteve Sklada. Po pozivu tožene stranke, da ji v danem roku tožnik sporoči, zakaj ni izdal odločbe pravočasno, je bila nato izdana zavrnilna odločba z dne 22. 8. 2007. Predhodno pa je bilo

toženi stranki podano pisno pojasnilo, da je tožnik zahtevi prosilca ugodil in odgovoril. Vendar pa se prosilec s takšno odločitvijo očitno ni strinjal, zato je zoper odločbo vložil pritožbo neposredno pri pritožbenem organu, sedaj toženi stranki. Tožnik pa s pritožbo ne razpolaga, niti ni bil z njeno vsebino seznanjen, zato se o njej ni mogel izjasniti, kot napačno izhaja iz obrazložitve izpodbijane odločbe, s katero je tožena stranka sama meritorno odločila o zahtevi prosilca. Tožnik pa se z njeno odločitvijo ne strinja, ker meni, da odločitev o dostopu do informacije na tak način, kot ga je določila v izpodbijani odločbi tožena stranka, ne pride v poštev v danem primeru, saj bi tožnik s tem kršil etična načela, ki jih mora spoštovati pri svojem delu ob upoštevanju 1. člena in 1. odstavka 2. člena ZDPra. Ta opredeljuje tožnika kot samostojen državni organ, zastopnika Republike Slovenije in drugih subjektov, določenih z zakonom, pred sodišči in upravnimi organi, ki jih v skladu z določilom 7. člena ZDPra na podlagi usmeritvenih navodil zastopanega zastopa pred sodišči. V skladu s 5. odstavkom 60. člena ZDen kot zakoniti zastopnik Republike Slovenije zastopa interese zavezane stranke, če se zahteva glasi na premoženje, ki je v lasti Republike Slovenije. Potemtakem je tožnik odvetnik države, zato za razmerja med njim in strankami, ki jih zastopa, veljajo enaka načela kot med odvetnikom in njegovo stranko. To so načela spoštovanja zaupnosti razmerja in poslovnih interesov zastopanih strank, resnice, humanosti, človekovega dostojanstva, pravil lepega vedenja, usmeritvena navodila, ki mu jih dajejo stranke kot svojemu zastopniku pa torej nimajo narave predpisa, marveč gre za ustna ali pisna navodila stranke v postopku ali v zvezi s postopkom, ki temeljijo na zaupnosti razmerij med stranko in zastopnikom. Glede na navedeno obstoj korespondence in sama vsebina korespondence med tožnikom in stranko, ki jo zastopa, ni in ne more biti informacija javnega značaja v smislu ZDIJZ, ker je korespondenca po sami naravi stvari zaupnega značaja. V zvezi s pravnim poukom izpodbijane odločbe, iz katerega izhaja, da tožnik ni legitimiran za vložitev tožbe kot organ, ki je odločal v končanem postopku in kot zavezanec, bi takšen pravni pouk pomenil, da za tožečo stranko v tem postopku ni nobene pravne varnosti več in da bi lahko vložil upravni spor zoper odločbo samo prosilec, ki je izročilec dokumenta zahteval, če ne bi s svojo pritožbo uspel. Tožnik zato meni, da je pouk o pravnem sredstvu v izpodbijani odločbi napačen, saj je tožena stranka odpravila njegovo odločbo in sama meritorno odločila o zahtevi prosilca, njena odločba pa je dokončna, zato se jo lahko izpodbija v upravnem sporu v skladu s 1. odstavkom 2. člena in 1. odstavkom 5. člena ZUS-1. Ob tem izpostavlja, da prosilec zahteva osebne podatke fizične osebe, ki jih je tožnik dolžen čuvati, medtem ko fizična oseba, na katero se osebni podatki nanašajo, z odločbo tožene stranke ni niti seznanjena, zato bi jo bilo treba po mnenju tožnika povabiti v postopek. Sodišču zato predlaga, da izpodbijano odločbo tožene stranke odpravi in ji zadevo vrne v ponoven postopek.

Tožena stranka v odgovoru na tožbo vztraja pri navedbah v izpodbijani odločbi ter prereka vse tožbene navedbe, razen kolikor se z njimi izrecno strinja. Dodatno ugovarja aktivni legitimaciji tožeče stranke sklicujoč se na 4. odstavek 17. člena Zakona o upravnem sporu (ZUS-1, Uradni list RS, št. 105/06). Meni, da tožeče stranke v postopkih dostopa do informacij javnega značaja ni mogoče enačiti s posameznikom, ker ima položaj prvostopenjskega organa, ki je dolžen odločati o zahtevi za dostop do informacij javnega značaja v smislu 1. odstavka 1. člena ZDIJZ, medtem ko tožena stranka v tovrstnem postopku odloča kot pritožbeni organ. Glede na namen, ki ga je zasledoval zakonodajalec s sprejetjem ZUS-1 in ob upoštevanju njegovega splošnega značaja je v celoti drugačna ureditev upravnega spora, zato meni, da 1. odstavka 10. člena Zakona o informacijskem pooblaščenju (ZInfP, Uradni list RS, št. 113/05) ni mogoče tolmačiti kot specialno določbo napram ZUS-1. Le-ta je generalni in kasnejši zakon v razmerju do 1. odstavka 10. člena ZInfP, ki ga ni mogoče razlagati na način, da bi lahko v postopkih dostopa do informacij javnega značaja organi prve stopnje sprožali upravne spore zoper odločbe drugostopenjskega organa, sedaj tožene stranke. Sodišču po navedenem predlaga, da tožbo zavrže na podlagi 3. točke 1. odstavka 36. člena ZUS-1. Podrejeno predlaga, da tožbo v celoti zavrne, ker so tožbene navedbe v celoti neutemeljene iz razlogov, ki jih je navedla že v izpodbijani odločbi. Sporno ostaja pravno vprašanje, kako široko oziroma ozko je potrebno tolmačiti izjeme po 1. odstavku 6. člena ZIJZ, v konkretnem

primeru izjemo iz 8. točke 1. odstavka 6. člena ZDIJZ. V zvezi s trditvijo tožeče stranke, da gre pri zahtevanih podatkih, za osebne podatke fizične osebe, ki ni bila povabljen v postopek, tožnik pa jih je dolžan čuvati, tožena stranka upošteva določila 9. in 44. člena ZUP meni, da je stranski udeleženec v upravnem postopku tisti, ki varuje kakšno svojo pravico ali pravni interes v upravnih zadevah, o kateri se odloča v upravnem postopku. To razmerje stranskega udeleženca do upravne zadeve pa ureja materialni predpis, iz katerega izhaja, ali ima kdo kakšno pravico ali pravni interes v upravnih zadevah (dr. Vilko Androjna, dr. Erik Kerševan: Upravno procesno pravo, GV založba, Ljubljana, 2006, str. 164). Pri javni uslužbenki Sklada, ki naj bi jo tožena stranka pozvala v postopek, takšnega materialno-pravnega predpisa, ki bi nakazoval njeno razmerje do konkretne upravne zadeve dostopa do informacij javnega značaja, po mnenju tožene stranke ni mogoče zaslediti. Gre namreč v temelju za pravno, ne pa dejansko vprašanje, upošteva 1. alinejo 3. odstavka 6. člena ZDIJZ, ki kljub obstoju varovanih osebnih podatkov dovoljuje dostop do zahtevane informacije, če gre za podatke, povezane z opravljanjem javne funkcije ali delovnega razmerja javnega uslužbenca. Navedeno pomeni, da četudi bi se v postopek pozvalo osebo, da se izjasni o tem, ali naj se podatki posredujejo, njihova izjava ne bi mogla vplivati na odločitev tožene stranke, ki temelji na 1. alineji 3. odstavka 6. člena ZDIJZ. Tako v tem primeru ni podan razlog, ki bi predstavljal bistveno kršitev določb postopka. V prid njenemu stališču kaže 3. točka 6. člena Zakona o varstvu osebnih podatkov (ZVOP-1), po katerem v primeru, ko gre za vprašanja varstva osebnih podatkov in njihove obdelave v javnem sektorju, le-teh ni mogoče obdelovati zgolj na podlagi gole osebne privolitve, ne da bi takšno obdelavo dovoljeval zakon. V tej zvezi se sklicuje na stališče Upravnega sodišča RS v sodbi U 831/07 z dne 24. 10. 2007, iz katere izhaja, da „sodišče tudi ni štelo, da bi morala tožena stranka dati možnost prizadeti stranki, na katero se nanaša odločba o potrditvi ocene sodniške službe in o prenehanju sodniške službe, da sodeluje v upravnem postopku“. Tedaj je sodišče obrazložilo, da je že zakonodajalec opravil tehtanje med individualno pravico do dostopa do informacij ter do varstva osebnega podatka in javnim interesom v 1. alineji 3. odstavka 6. člena ZDIJZ, zato je navedeno stališče zaradi podobnosti okoliščin potrebno uporabiti tudi v konkretnem primeru.

Stranka z interesom v odgovoru na tožbo v celoti prereka tožbene argumente. Meni, da gre v konkretnem primeru za zlorabo z zakonom danega pooblastila Državnemu pravobranilstvu, ki sedaj toži svojega klienta, Republiko Slovenijo. Kot absurdno označuje situacijo, v kateri Republika Slovenija toži Republiko Slovenijo po različnih pooblaščenjih. Nadalje označuje kot neresnično trditev v tožbi pod točko II, da je bilo prosilcu ugodeno in odgovorjeno ter navaja, da zahtevanega podatka ni prejel. Izpostavlja, da je na njegovo zahtevo tožnik odgovoril z dopisom, zaradi česar se je štelo, da je njegova zahteva zavrnjena in je bil zato prisiljen vložiti pritožbo, nato pa je bila dodatno izdana še zavrnilna odločba, zaradi česar je bil prisiljen vložiti še eno pritožbo. S takim ravnanjem je tožnik povzročil pravno zmedo, čeprav je bil ustanovljen zato, da brani pravo. Kot neresnično označuje tudi trditev tožnika, češ da ni bil seznanjen z vsebino pritožbe. V zvezi s postopkom št. U 3008/2006, ki je bil dokončno in pravnomočno končan, tožnik poudarja, da končanemu postopku ne morejo škodovati nobeni podatki, razen če bi bili neresnični in kazniví, na kar pa mora tožnik paziti po uradni dolžnosti. Meni, da glede na tožnikov pravni status nobena zaupnost razmerja ali poslovni interes zastopanih strank ne more iti na škodo strank v postopku zaradi jasnih določil ZDen. Prav tako pa tožnik ne sme skrivati odločitev ali imen državnih organov in njihovih uradnikov, kadar ti odločajo o osebnih pravicah posameznikov, saj tožnik ni odvetnik Republike Slovenije, ki bi v upravnih postopkih skrito in tajno deloval proti strankam v postopku. Tožnik sam trdi, da je državni organ, ti pa morajo delovati javno in transparentno. Kot protislovno označuje mnenje tožnika, da bi bilo potrebno osebo, na katero se zahtevani osebni podatki nanašajo, povabiti v postopek, saj uradnik ne more imeti na stvari nobenega interesa, razen če zasleduje kakšen za stranko iz osebnih razlogov škodljiv in nezakonit interes, kar pa je kaznivo ravnanje. Tudi sicer svojega imena noben državni uradnik kot javna uradna oseba ne more skrivati. Sodišču predlaga, da tožbo zavrže zaradi pomanjkanja aktivne legitimacije. Pri tem se izrecno strinja z

navedbami tožene stranke v odgovoru na tožbo, prav tako tudi v delu, v katerem podrejeno ugovarja tožbenim navedbam tožeče stranke.

Tožba ni utemeljena.

Predmet presoja sodišča v tem primeru je postopek odločanja o dostopu do informacij javnega značaja, ko je tožnik kot zavezanec dolžan prosilcu posredovati zahtevane podatke na podlagi sporne odločbe tožene stranke. Zato tožniku ni mogoče odreči pravice, da kot zavezanec oziroma organ v smislu ZDIJZ nastopa kot tožnik v upravnem sporu, ter mu odreči aktivne legitimacije za sprožitev tega upravnega spora, kar bi bilo po mnenju sodišča v nasprotju z določilom 3. odstavka 7. člena ZUS-1, ki ureja sodno varstvo v javnopravnih sporih. V nasprotnem primeru, če bi sodišče sledilo stališču tožene stranke in stranke z interesom v odgovoru na tožbo, da tožnik ne more biti stranka v upravnem sporu sklicujoč se na 4. odstavek 17. člena ZUS-1, bi tožnik kot zavezanec oziroma organ po ZDIJZ, ki je podatke dolžan posredovati, ne imel zagotovljenega dostopa do pravnega sredstva niti do učinkovitega sodnega varstva v smislu 23. in 25. člena Ustave RS. To stališče je Upravno sodišče RS v številnih primerljivih zadevah že večkrat ponovilo, med drugim tudi v upravnem sporu v zadevi U 1151/2007 z dne 25. 2. 2009, navedena sodba pa je bila potrjena s sodbo Vrhovnega sodišča RS št. X Ips 131/2009 z dne 30. 9. 2009.

Zgolj na podlagi stališča, ki ga je Vrhovno sodišče RS ob sklicevanju na 4. odstavek 17. člena ZUS-1 zavzelo v sklepu št. I Up 437/2009 z dne 4. 11. 2009, da Agencija za trg vrednostnih papirjev kot tožnik po 3. točki 1. odstavka 36. člena ZUS-1 v navedeni zadevi ne more biti po tem zakonu stranka, sodišče v predmetni zadevi ne odstopa od doslej uveljavljene sodne prakse meritornega obravnavanja tožb v istovrstnih zadevah, iz razlogov, ki jih je podrobno navedlo med drugim v pravnomočni sodbi opr. št. U 2423/2007 z dne 12. 5. 2010 in ki jih na tem mestu zato v celoti ponavlja kot sledi:

„Sodišče je s sklepom v zadevi U 503/2007 z dne 3. 12. 2008, postopek, ki je primerljiv s tem upravnim sporom, prekinilo zaradi vložitve zahteve za presojo ustavnosti določila 4. odstavka 17. člena ZUS-1 v zvezi z določilom 3. odstavka 10. člena ZInFP z vidika načela pravne države (2. člen Ustave Republike Slovenije). Dejansko je zaradi prekinitve omenjenega postopka prišlo do zastoja tudi v drugih primerljivih sporih, ki so odprli omenjeno vprašanje ustavnosti zakona. O tem dejanskem zastoju je sodišče obvestilo tudi stranke predmetnega upravnega spora. Ustavno sodišče je v zadevi U-I-303/08-9 z dne 11. 2. 2010 odločilo, da 4. odstavek 17. člena ZUS-1 in 3. odstavek 10. člena ZInFP nista v neskladju z ustavo in sicer z utemeljitvijo, da v predmetni zadevi „ne gre za to, da z ustaljeno metodologijo pravnega vrednotenja ne bi bilo mogoče priti do enotne razlage (tj. do odgovora na vprašanje, katero normo je treba uporabiti v takšnem primeru), pač pa za vprašanje (odločitev), katera razlaga je prava (oziroma kateri razlagalni argumenti pridejo v poštev, v kakšnem razmerju sta si ZUS-1 in ZInFP)“ (8. točka obrazložitve odločbe Ustavnega sodišča). To pomeni, da Ustavno sodišče ni odločilo, da je zahteva Upravnega sodišča za presojo ustavnosti zakona premalo utemeljena in da je zato Ustavno sodišče po vsebini ne more obravnavati, ampak je v izreku, sledeč obrazložitvi odločbe, odločilo, da predmetni zakonski določbi, za kateri je Upravno sodišče štelo, da sta neustavni z vidika 2. člena Ustave, nista v neskladju z Ustavo.

V nadaljevanju te sodbe zato sodišče podaja razlago glede razmerja med 4. odstavkom 17. člena ZUS-1 in 3. odstavkom 10. člena ZInFP, pri čemer izhaja iz že postavljene razlage predmetnih določil iz sklepa o prekinitvi postopka v zadevi U 503/2007 z dne 3. 12. 2008, kajti Ustavno sodišče za odločitev, da omenjeni zakonski določbi nista v neskladju z ustavo ni podalo interpretacije teh določil, ki bi bila skladna z načelom pravne države; zato Upravno sodišče v nadaljevanju te

obrazložitve deloma ponavlja vsebino iz sklepa v zadevi U 503/2007 z dne 3. 12. 2008, deloma pa na novo podaja interpretacijo relevantnih določb ZUS-1 in ZInfP, upoštevajoč učinek izreka odločbe Ustavnega sodišča in dve stališči Ustavnega sodišča iz 7. in 8. odstavka obrazložitve odločbe Ustavnega sodišča ter specifične okoliščine predmetnega upravnega spora.

Z vidika Ustave Republike Slovenije je upravni spor namenjen zagotavljanju sodnega varstva pravic, obveznosti ali pravnih koristi „posameznikov in organizacij“ v razmerju do državnih organov, (upravnih organov), lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil (157. člen in 3. odstavek 120. člena Ustave). Pojma „posameznik“ (157. člen Ustave) in „državljan“ (3. odstavek 120. člena Ustave) brez dvoma kažeta, pojem „organizacija“ pa tudi dovolj jasno kaže na to, da je ustavodajalec predvidel upravni spor kot spor med zasebno-pravnim subjektom (tožnikom) in javno-pravnim subjektom (toženo stranko). Vendar pa je z vidika ustavno-pravnega koncepta upravnega spora treba upoštevati tudi določili 23. člena in 25. člena Ustave, ki „vsakomur“ dajeta pravico, da uveljavlja sodno varstvo pravic, obveznosti in pravnih koristi (1. odstavek 23. člena Ustave) oziroma da uveljavlja učinkovito pravno sredstvo pred sodiščem zoper odločitev, s katerimi javno-pravni subjekti odločajo o pravicah, dolžnostih ali pravnih interesih (25. člen Ustave) upravičencev iz tega člena. Določili 23. in 25. člena Ustave torej zaradi pojma „vsakdo“/„vsakomur“ upravnega spora izrecno ne omejujeta na spor med zasebno-pravnim in javno-pravnim subjektom. Vendar pa je treba ob tem upoštevati tudi stališče Ustavnega sodišča RS, da kadar oseba javnega prava odloča „v položaju oblastnega organa /.../ glede na naravo človekovih pravic ne more biti nosilec teh pravic“ (odločba Ustavnega sodišča RS v zadevi Up-157/08 z dne 4. 11. 2008). V zadevi Up-157/08 tako Ustavno sodišče ni priznalo Zavodu za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, da je lahko nosilec ustavnih pravic v postopku ustavne pritožbe zoper sodbo Vrhovnega sodišča, ker je omenjeni javni zavod kot izvajalec obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja v postopku odločanja o pravici zavarovanca imel položaj oblastvenega organa. Tudi v obravnavani zadevi je tožeča stranka poslala prizadeti stranki dopis o tem, da ji ne bo razkrila zahtevanega podatka, kar pomeni, da je kot oblastveni organ - glede na to, da sodišče v nadaljevanju utemeljuje, da je tožeča stranka oseba javnega prava v smislu 1. odstavka 1. člena ZDIJZ - odločala o ustavni pravici prosilca iz 2. odstavka 39. člena Ustave; tožena stranka je ta akt tožeče stranke pravilno štela za molk organa, kajti, če organ ne izda, ali ne vroči odločbe o zavrnitvi, se šteje, da je organ zahtevo zavrnil (6. odstavek 22. člena v zvezi z 27. členom ZDIJZ). Tožeča stranka je torej v položaju oblastvenega organa odločila o zadevi, saj je zavrnila zahtevo prosilca za dostop do informacije, za katero je prosilec štel, da gre za informacijo javnega značaja.

Vendar pa se obravnavani primer pomembno razlikuje od zadeve Up-157/08. V obravnavani zadevi je tožeča stranka sicer res odločala kot oblastveni organ, a je specifičnost tega primera glede na zadevo Up-157/08 v tem, da je tožeča stranka v tem primeru ob oblastvenem odločanju hkrati varovala tudi lasten pravni interes, ki ga je vezala na določbe o varstvu poslovne skrivnosti iz 39. člena ZGD-1 v zvezi z njenim svobodnim sklepanjem pogodb na trgu, ter na njeno obveznost iz 2. odstavka 40. člena ZGD-1 v razmerju do pogodbenih partnerjev oziroma drugih prizadetih strank. Poleg tega je tožeča stranka pravni interes povezala tudi z ugovorom, da ni zavezanka po določili 1. odstavka 1. člena ZDIJZ. Zaradi tega sta v tem konkretnem primeru – z razliko od spora v zadevi U 503/2007-17 med Agencijo za pošto in elektronske komunikacije RS in Informacijskim pooblaščenecem (sodba z dne 28. 4. 2010) – določili 23. in 25. člena Ustave lahko podlagi za interpretacijo razmerja med 4. odstavkom 17. člena ZUS-1 in 3. odstavkom 10. člena ZInfP, kot izhaja iz nadaljevanja te obrazložitve. Pri tem je sodišče upoštevalo, da je Ustavno sodišče v zadevi Up-1727/08-22 z dne 1. 4. 2010 v postopku ustavne pritožbe priznalo Kapitalski družbi pokojninskega in invalidskega zavarovanja d.d., Ljubljana, da je lahko nosilka ustavnih pravic, ker je bila v predmetni zadevi Kapitalska družba pokojninskega in invalidskega zavarovanja d.d., Ljubljana stranka v izvršilnem postopku. To pomeni, da sodišče relevantnost ustavnih pravic tožeče

stranke iz 23. in 25. člena Ustave upošteva pri nadaljnji interpretaciji nasprotujočih si določb 4. odstavka 17. člena ZUS-1 in 3. odstavka 10. člena ZInFP.

ZUS-1 vprašanje, ki je glede na konkretne okoliščine tega primera relevantno za ta upravni spor, v katerih primerih je upravni spor namenjen zagotavljanju pravic, obveznosti ali pravnih koristi javno-pravnih subjektov v razmerju do odločanja drugih javno-pravnih subjektov, ureja v temeljnih določbah (1. del, 1. poglavje) in v določilih 4. odstavka 17. člena in 2. odstavka 18. člena iz 1. poglavja o strankah v drugem delu ZUS-1. Zakonski koncept upravnega spora v določilih 1. člena, 2. odstavka 2. člena, 1. odstavka 4. člena, 1. odstavka 7. člena ZUS-1 sicer sledi ustavno-pravnemu konceptu upravnega spora iz 157. in 3. odstavka 120. člena Ustave kot sporu med zasebno-pravnim in javno-pravnim subjektom. Vendar pa zakonodajalec v določilu 3. odstavka 7. člena ZUS-1 izrecno določa, da v upravnem sporu odloča sodišče o javno-pravnih sporih med državo in lokalnimi skupnostmi, med lokalnimi skupnostmi ter o sporih med njimi in nosilci javnih pooblastil, če zakon tako določa ali če ni z ustavo ali zakonom zagotovljeno drugo sodno varstvo. Na tej točki sodišče, ob upoštevanju odločbe Ustavnega sodišča v zadevi U-I-303/08-9 in kot je razvidno iz nadaljevanje te obrazložitve, odstopa od prvotne razlage, ki jo je zavzelo v sklepu o prekinitvi postopka v zadevi U 503/2007 z dne 3. 12. 2008.

Sodišče je namreč v sklepu z dne 3. 12. 2008 ugotovilo, da z vidika določila 3. odstavka 7. člena ZUS-1 sodišče ne more sprejeti tožbe tožeče stranke v obravnavo, kajti v predmetni zadevi ne gre za spor med državo in lokalno skupnostjo, ali za spor med lokalnima skupnostima in tudi ne gre za spor med državo (oziroma lokalno skupnostjo) ter nosilcem javnih pooblastil, ampak gre za spor med samostojno agencijo (6. odstavek 2. člena Zakona o javnih agencijah, ZJA, Uradni list RS, št. 52/2002 z nadaljnjimi spremembami in dopolnitvami), ki je oseba javnega prava (1. odstavek 1. člena ZJA), in je po Statutu Agencije za pošto in elektronske komunikacije RS neodvisen regulatorni organ, ustanovljen s sklepom Vlade (Uradni list RS, št. 60/2001, 80/2004), ki tudi izvršuje ustanoviteljske pravice in obveznosti (1. odstavek 2. člena Sklepa o ustanovitvi Agencije za pošto in elektronske komunikacije RS) ter med Informacijskim pooblaščenecem, ki je samostojen in neodvisen državni organ (1. odstavek 2. člena ZInFP). V obravnavanem primeru pa gre za spor med delniško družbo v lasti Republike Slovenije, ki je nosilec javnih pooblastil, kot je razvidno iz drugega dela obrazložitve te sodbe, in neodvisnim sui generis državnim organom. Ker drugi del določila 3. odstavka 7. člena ZUS-1 ni (samostojna) generalna klavzula, ampak gre za pogoj, ki je vezan izključno na spore med državo in lokalnimi skupnostmi, na spore med lokalnimi skupnostmi ali pa na spore med njimi in nosilci javnih pooblastil, določila /.../“ če zakon tako določa ali če ni z ustavo ali z zakonom zagotovljeno drugo sodno varstvo“ /.../, je sodišče v sklepu z dne 3. 12. 2008 navedlo, da določila 3. odstavka 7. člena ZUS-1 ni mogoče uporabiti kot pravno podlago za sprejem tožbe v obravnavo. Sodišče je v sklepu z dne 3. 12. 2008 še navedlo, da edino v primeru kar se da široke razlage pojmov „država“ in „nosilec javnih pooblastil“ iz določila 3. odstavka 7. člena ZUS-1 bi bilo možno sprejeti tožbo v obravnavo in sicer tako, da bi sodišče štelo, da je tožena stranka organ države, tožeča stranka pa nosilec javnih pooblastil, ali pa obratno, pri čemer pa takšna interpretacija ne bi sledila Zakonu o državni upravi (ZDU-1, Uradni list RS, št. 52/2002 z nadaljnjimi spremembami in dopolnitvami, določilo 15. člena), ki izrecno razmejuje javne agencije in nosilce javnih pooblastil in po tem zakonu tudi tožene stranke ni mogoče šteti za nosilca javnih pooblastil. Sodišče v sklepu z dne 3. 12. 2008 ni sprejelo široke razlage določila 3. odstavka 7. člena ZUS-1, ne samo zaradi navzkrižja s konceptom poimenovanja organov po ZDU-1, ampak zlasti zaradi varstva načela delitve oblasti (2. odstavek 3. člena Ustave), katerega sestavni del je tudi načelo institucionalnega ravnotežja, in zaradi določila 2. odstavka 18. člena ZUS-1, ki je po takratni oceni sodišča na ustrezen način zagotavlja institucionaliziran način sodne razrešitve spora med javno-pravnimi subjekti v primerljivih okoliščinah. Sodišče je v nadaljevanju sklepa z dne 3. 12. 2008 obrazložilo, zakaj meni, da je spoštovanje načela delitve oblasti in v okviru tega spoštovanje načela institucionalnega ravnotežja pomemben razlog, ki stoji za uporabo načela

pravne države v konkretnem primeru in zaradi česar se je sodišče odločilo za prekinitev postopka. Sodišče je namreč v sklepu z dne 3. 12. 2008 upoštevalo, da je zakonodajalec ZUS-1 postavil pod t.i. subjektivno koncepcijo upravnega spora, kar po mnenju predlagatelja zakona pomeni, da je „upravni spor namenjen predvsem varstvu pravic in pravnih interesov posameznikov ter je prispevek k objektivni zakonitosti zgolj posledica navedene presoje“ (Predlog zakona o upravnem sporu, prva obravnava, 1. 6. 2006, str. 4). To pomeni, da morajo tožeče stranke, kadar gre za zasebno-pravne subjekte, vedno utemeljiti, da je z izpodbijanim aktom poseženo v njihov pravni položaj, pravico ali pravni interes. Zakonodajalec pa to načelno pravilo o dostopu do sodnega varstva (zasebnih subjektov) zaostruje s tem, ko poskuša upravne spore zamejiti s pravno opredelitvijo aktov, ki jih stranka sploh lahko izpodbija v upravnem sporu (2. in 3. odstavek 2. člena, 3. člen, 5. člen, 2. odstavek 6. člena ZUS-1). Iz tega je sodišče izpeljalo, če se je zakonodajalec odločil za tako natančno zamejen okvir sodnega varstva pravic in pravnih koristi zasebnih-subjektov, potem sodišče ne more šteti, da je zakonodajalec – drugače kot v situaciji, ko je tožnik zasebno-pravni subjekt – imel namen široke uporabe določbe ZUS-1 v primeru, ko gre za spore med subjekti javnega prava (t.i. medinstitucionalni spori). Sodišče je že v sklepu v zadevi U 563/2008 z dne 30. 5. 2008 postavilo ugotovitev, da načelo institucionalnega ravnotežja, kot razvojni nasledek načela delitve oblasti, pridobiva na pomenu zaradi specifičnega razvoja demokratičnega ustroja družbe, ki poraja vedno več (neodvisnih) državnih institucij sui generis (Banka Slovenije, Računsko sodišče, Sodni svet, Ombudsman, Informacijski pooblaščenec, Urad za varstvo konkurence, Komisija za preprečevanje korupcije, razne neodvisne agencije itd.), pri čemer nekaterih niti ni mogoče jasno umestiti v nobeno od treh vej oblasti. Tako v institucionalno razvitih demokracijah ne gre več za organsko delitev oblasti na tri veje, ampak za medsebojni preplet, ločenost, nadzor in ravnotežje med temi institucijami. Ker razreševanje sporov med temi institucijami lahko izrazito vpliva na načelo uravnoveženja in medsebojne kontrole nosilcev oblasti, je sodišče v sklepu z dne 3. 12. 2008 štelo, da mora biti v zakonu izrecno določeno, pred katerim organom ali sodiščem se rešujejo t.i. institucionalni spori in pod kakšnimi pogoji.

Z vidika koncepta možnega upravnega spora med javno-pravnimi subjekti po ZUS-1 je bilo za Upravno sodišče v sklepu z dne 3. 12. 2008 relevantno tudi stališče Vrhovnega sodišča v zadevi I Up 405/2008 z dne 18. 9. 2008, ko je šlo za spor med Uradom za varstvo konkurence, ki ga je zastopalo Državno pravobranilstvo, in Republiko Slovenijo, ki jo je zastopal Informacijski pooblaščenec. Iz tega sklepa izhaja, da varstvo javnega interesa javno-pravnega subjekta v smislu izvajanja zakonskih pristojnosti in pooblastil ne spada v okvir pravic in dolžnosti ali pravnih interesov iz 23. ali 25. člena Ustave. Vrhovno sodišče je v navedenem sklepu ugotovilo, da je tožnik tožbo utemeljeval ravno z varstvom javnega interesa, da se je skliceval na svoje obveznosti, pristojnosti in pooblastila. Četudi v navedenem sklepu Vrhovno sodišče ni omenilo 2. odstavka 18. člena ZUS-1, je sodišče za presojo vprašanja o dopustnosti tožbe tožeče stranke moralo upoštevati, da je zakonodajalec vendarle predvidel posebno možnost zagotavljanja sodnega varstva v primeru spora med javnopravnimi subjekti oziroma nosilci javnih pooblastil in neodvisnim državnim organom. Ravno po določilu 2. odstavka 18. člena ZUS-1 namreč zastopnik javnega interesa lahko vloži tožbo na podlagi pooblastila vlade, kadar ta ugotovi, da je bil z upravnim aktom kršen zakon v škodo javnega interesa. Zato je sodišče v sklepu z dne 3. 12. 2008 štelo, da bi bil pravni interes, ki ga tožeča stranka uveljavlja s tožbo, lahko zavarovan in sodno varstvo zagotovljeno, če bi tožbo vložil zastopnik javnega interesa (državni pravobranilec) na podlagi pooblastila vlade, ki je tudi ustanoviteljica tožeče stranke.

Razlika med razlago, ki jo je sodišče zavzelo v sklepu z dne 3. 12. 2008, in razlago v tej sodni odločbi, in ki je posledica dejstva, da je Ustavno sodišče odločilo, da 4. odstavek 17. člena ZUS-1 in 3. odstavek 10. člena ZInP nista v neskladju z Ustavo, je v tem, da sodišče ugotavlja, da je zaradi odločbe Ustavnega sodišča v zadevi U-I-303/08-9 in zaradi tega, ker tožeča stranka v tem upravnem sporu lahko varuje pravici iz 23. in 25. člena Ustave, potrebno zavzeti široko, ne pa ozko

razlago določila 3. odstavka 7. člena ZUS-1. Ker Ustavno sodišče ni sprejelo argumentacije Upravnega sodišča, da zaradi specifičnega pomena razlage razmerja med spornima zakonskima določbama na institucionalno ravnotežje, delitev oblasti in sistem razreševanja medinstitucionalnih sporov in zaradi prevelike nejasnosti omenjenih določb to vprašanje spada na Ustavno sodišče in ne pred redno sodišče, mora po mnenju Upravnega sodišča široka razlaga določila 3. odstavka 7. člena ZUS-1 v tej novi pravni situaciji dobiti prednost pred ozko razlago določila 3. odstavka 7. člena ZUS-1. Kajti bistveno je, če pride (in očitno prihaja) do medinstitucionalnih sporov, da se leti razrešijo v določenem vnaprej predvidenem pravnem postopku, ne pa kako drugače. Ker v predmetni zadevi ni zagotovljeno drugo sodno varstvo, nedvomno pa je podan „javnopравни spor“ med tožečo stranko in toženo stranko, četudi gre v obeh primerih za javno-pravni instituciji s konkretnimi javnimi pooblastili, mora biti sodno varstvo zagotovljeno (vsaj) v upravnem sporu. Zaradi tega po oceni sodišča v tej novi pravni situaciji določba 2. odstavka 18. člena ZUS-1, ki ureja možnost tožbe državnega pravobranilca na podlagi pooblastila vlade, ki pa mora biti dano za vsak posamičen primer posebej (sodba Vrhovnega sodišča v zadevi I Up 314/2009 z dne 13. 8. 2009) in v roku 30 dni od dneva, ko izpodbijani akt prejme stranka, v korist katere je upravni akt izdan, ne zagotavlja v zadostni meri varstva javnega interesa, da se medinstitucionalni spori rešujejo učinkovito po vnaprej določenem sodnem postopku v upravnem sporu. Od tu naprej sodišče ponovno (deloma) sledi argumentaciji iz sklepa z dne 3. 12. 2008.

Poleg določbe 3. odstavka 7. člena ZUS-1 namreč tudi določilo drugega stavka 1. odstavka 2. člena ZUS-1 odpira možnost spora med javno-pravnimi subjekti v upravnem sporu, če poseben zakon tako določa, pa ne gre za dokončen posamičen akt v smislu prvega stavka 1. odstavka 2. člena ZUS-1. V konkretnem primeru ne gre za situacijo iz drugega stavka 1. odstavka 2. člena ZUS-1, saj je izpodbijani akt dokončen upravni akt, vendar je kljub temu relevantno, kaj določa specialni predpis glede možnosti sprožitve upravnega spora, četudi je izpodbijani akt v konkretnem primeru dokončen posamičen upravni akt. Zato je v zadevi pomembno, da določilo 31. člena ZDIJZ ne pravi, da „je zoper odločbo pooblaščenca mogoče začeti upravni spor“, ampak pravi, da je „zoper odločbo pooblaščenca mogoče začeti upravni spor skladno z zakonom“ - to pa pomeni v skladu s konceptom upravnega spora med javno-pravnimi subjekti po določbah ZUS-1, sodišče pa nima nobene podlage za stališče, da pojmovna zveza „skladno z zakonom“ iz 31. člena ZDIJZ ne zajema tudi Zakona o Informacijskem pooblaščenca (ZInfP, Uradni list RS, št. 113/2005). Na tej točki sicer nastopi problem skladnosti zakonskih določb iz 4. odstavka 17. člena ZUS-1 in 3. odstavka 10. člena ZInfP, zaradi česar je Upravno sodišče tudi izdalo sklep (v zadevi U 503/2007-17) z dne 3. 12. 2008, vendar pa nujnost široke razlage določila 3. odstavka 7. člena ZUS-1 ter varstvo 23. in 25. člena Ustave, upoštevajoč odločbo Ustavnega sodišča v zadevi U-I-303/08-9, vodi k drugačni razlagi razmerja med ZUS-1 in ZInfP, kot jo je zavzelo sodišče v sklepu z dne 3. 12. 2008.

Določilo 4. odstavka 17. člena ZUS-1 pravi, da tožnik ne more biti organ, ki je odločal v končanem postopku. Iz obrazložitve predloga zakona o upravnem sporu (EVA: 2006-2011-0008 z dne 1. 6. 2006) ni v zvezi z določilom 4. odstavka 17. člena navedeno nič o tem, kaj naj bi bil namen predlagatelja tega zakonskega določila. V konkretnem primeru je tožeča stranka nesporno „odločila“ v zadevi in sicer z dopisom z dne 8. 11. 2005 in postopek je bil v razmerju do prosilke in tožeče stranke „končan“ z vročitvijo dopisa o zavrnitvi zahteve. Prejšnji Zakon o upravnem sporu (ZUS, Uradni list RS, št. 50/97, 70/2000, 92/2005 - odločba US, odločba Ustavnega sodišča v zadevi U-I-68/04 z dne 6. 4. 2006) določbe, ki bi ustrezala 4. odstavku 17. člena ZUS-1, ni imel. Na podlagi ZUS je v zvezi z obravnavanim vprašanjem Vrhovno sodišče RS v zadevi I Up 231/2006 z dne 29. 3. 2007 zavzelo naslednje stališče: ker je v predmetni zadevi odločalo Ministrstvo za kulturo „v funkciji instančnega nadzora nad odločanjem tožeče stranke kot upravnega organa prve stopnje“, ki je bila javni zavod RTV Slovenija, prvostopenjski organ ne more sprožiti upravnega spora.

Sodišče je v sklepu z dne 3. 12. 2008 zavzelo sklepanje, če je takšno stališče Vrhovno sodišče zavzelo po ZUS, ne da bi naredilo razmejitve med razmerji znotraj hierarhije organov državne uprave v ožjem pomenu besede (in lokalne samouprave), in drugimi organi, kjer ni hierarhije, značilne za državno upravo v ožjem pomenu besede (in lokalne samouprave), potem je utemeljeno pričakovati, da je navedeno stališče Vrhovnega sodišča še toliko bolj relevantno na podlagi ZUS-1 ravno zaradi nove določbe 4. odstavka 17. člena ZUS-1. Zaradi stališča Ustavnega sodišča v odločbi U-I-303/08-9 mora na tej točki Upravno sodišče zavzeti drugačno sklepanje, kajti Ustavno sodišče pravi, da „je Vrhovno sodišče zavzelo stališče glede aktivne legitimacije organa, ki je odločal v končanem upravnem postopku, vendar v nobenem od primerov ni šlo za odločanje v zvezi s pravico dostopa do informacij javnega značaja /.../ To pomeni, da omenjena sodna odločba Vrhovnega sodišča v zadevi I Up 231/2006 z dne 29. 3. 2007 ter odločbi I Up 231/2006 in I Up 405/2008 ne morejo imeti nobenega pomena pri interpretiranju obravnavanih zakonskih določil ZUS-1 in ZInFP.

Iz določila 3. odstavka 10. člena ZInFP izhaja, da organ, ki je odločal v končanem postopku lahko sproži upravni spor, med tem ko iz določila 4. odstavka 17. člena ZUS-1 izhaja, da tožeča stranka, ki je odločila v končanem postopku, ne more sprožiti upravnega spora. Določilo 3. odstavka 10. člena ZInFP pravi, da „če organ zoper odločbo Informacijskega pooblaščenca ni sprožil upravnega spora, je dolžan prosilcu skladno z odločbo informacijskega pooblaščenca poslati zahtevani dokument /.../ ali dokumentarno gradivo“. Iz tega določila logično izhaja, da organ, ki je odločal v končanem postopku, lahko sproži upravni spor. Zaradi tega je na primer Upravno sodišče v upravnem sporu v zadevi U 1160/2007 z dne 19. 3. 2008 sprejelo v obravnavo tožbo organa, ki je odločal v končanem postopku, na podlagi interpretacije 4. odstavka 17. člena ZUS-1, da gre za „odločanje zunanjega organa izven upravne hierarhične organizacijske strukture. Informacijski pooblaščenec je samostojni državni organ, ki ga ni mogoče uvrstiti v instančnost v smislu upravnega odločanja. Določba 4. odstavka 17. člena ZUS-1 pa se po presoji sodišča nanaša le na primere, ko bi hotel prvostopenjski organ znotraj hierarhičnega sistema rednega upravnega postopka nasprotovati odločbi instančnega organa.“ Sodišče je v pravnomočni sodbi v zadevi U 1160/2007 argumente za svojo interpretacijo oprlo tudi na določila 23. in 22. člena Ustave ter na stališče, da je ZInFP *lex specialis* glede na ZUS-1.

Upravno sodišče je v sklepu z dne 3. 12. 2008 sicer navedlo, da je enako možna tudi razlaga, da ZInFP ni *lex specialis* glede na ZUS-1. Po tej interpretaciji bi sodišče lahko štelo, da določilo 3. odstavka 10. člena ZInFP nima vpliva na določilo 4. odstavka 17. člena ZUS-1 zato, ker je določilo 4. odstavka 17. člena ZUS-1 stopilo v veljavo po uveljavitvi 3. odstavka 10. člena ZInFP in ker ZInFP sploh nima namena urejati dostopa do sodnega varstva v zvezi z odločitvami informacijskega pooblaščenca, ampak se s tem zakonom določajo zgolj pristojnosti in pooblastila informacijskega pooblaščenca, namen tega zakona pa je tudi implementacija Direktive št. 95/46/ES z dne 24. 10. 1995 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov, ki za obravnavano sporno vprašanje tudi ni relevantna. To pomeni, po mnenju sodišča v sklepu z dne 3. 12. 2008, da med ZInFP in ZUS-1 ne gre za razmerje med specialnim in splošnim predpisom. Določilo 3. odstavka 10. člena ZInFP je s tega vidika izjema samo v enem delu, ker določa suspenzivnost tožbe v upravnem sporu, pa še tu je suspenzivnost predpisana le zato, ker če organ ne nasprotuje odločbi Informacijskega pooblaščenca, je logično, da je dolžan poslati prosilcu zahtevani dokument, pri čemer je suspenzivnost predpisana že, če organ „sproži“ upravni spor, kar ne pomeni, da suspenzivnost nastopi šele potem, ko oziroma če sodišče tožbo sprejme v obravnavo. Nadalje je Upravno sodišče v sklepu z dne 3. 12. 2008 tudi ugotovilo, da nobena določba v ZUS-1 ne daje podlage za opisano razmejevanje med instančnimi in neistančnimi organi po ZUS-1. Določilo 1. člena ZUS-1, v katerem zakonodajalec napoveduje, da v nadaljevanju ZUS-1 pojem „organ“ uporablja za odločitve in dejanja državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil, s katerimi se posega v pravni položaj, ni relevantno za predmetno

interpretacijo, ko odločitev drugostopenjskega organa posega v pravne koristi prvostopenjskega organa.

Vendar pa sodišče - izhajajoč iz nujnosti široke razlage 3. odstavka 7. člena ZUS-1 ter varstva 23. in 25. člena Ustave, glede na to, da Ustavno sodišče v zadevi U-I-303/08-9 z dne 11. 2. 2010 ni ugotovilo neskladja z Ustavo, in upoštevajoč stališče sodišča, da določba 2. odstavka 18. člena ZUS-1 ne pomeni zadostne pravne varnosti v primerih medinstitucionalnih sporov – v tem upravnem sporu ugotavlja, da je treba določbo 3. odstavka 10. člena ZInFP razlagati kot *lex specialis* glede na 4. odstavek 17. člena ZUS-1 in da zato določilo 4. odstavka 17. člena ZUS-1 ne velja v sporih v zvezi z dostopom do informacij javnega značaja. Sodišče je isto interpretacijo sprejelo tudi v primerljivi zadevi U 783/2007-22 z dne 28. 4. 2010, kjer je bila tožeča stranka Kapitalska družba pokojninskega in invalidskega zavarovanja d.d.. Na tej podlagi je sodišče tožbo tožeče stranke tudi v tem upravnem sporu sprejelo v obravnavo.

Tako kot v sodbi v zadevi U 503/2007-17 in U 783/2007-22 z dne 28. 4. 2010 pa sodišče tudi v tem upravnem sporu pripominja, da sprejem tožbe v obravnavo na podlagi razrešenega razmerja med 4. odstavkom 17. člena ZUS-1 in 3. odstavkom 10. člena ZInFP še ne pomeni avtomatično, da ima tožeča stranka pravni interes za tožbo. Tožeča stranka mora v tovrstnih sporih izkazati, da ima konkreten pravni interes za tožbo v tem smislu, da s tožbo varuje določen pravno zavarovani interes, pravico ali obveznost. Če to ni izkazano, sodišče tožbo lahko zavrže na podlagi 3., 5. ali 6. točke 1. odstavka 36. člena ZUS-1. Zato je v predmetni zadevi pomembno, da tožeča stranka uveljavlja pravni interes preko tega, kot sama navaja v tožbi, da ni zavezanka za omogočanje prostega dostopa do informacij javnega značaja ter za zagotavljanje javnosti, odprtosti in obveščenosti javnosti o delovanju javno-pravnih subjektov (2. člen ZDIJZ) in da varuje svojo poslovno skrivnost na podlagi 39. člena ZGD-1 v procesu prostega vstopanja v pogodbeno razmerja na trgu in da varuje svojo zakonsko obveznost iz določila 2. odstavka 40. člena ZGD-1 v razmerju do drugih gospodarskih subjektov, ki vstopajo z njo v obligacijska razmerja /.../. Ker je okoliščina glede pravnega interesa tožeče stranke izkazana, sodišče v nadaljevanju presoja, ali je izpodbijana odločitev zakonita z vidika vprašanja, ali je tožeča stranka oseba javnega prava v smislu ZDIJZ.“

Tožnik v tožbi uveljavlja tožbeni ugovor nepravilne uporabe materialnega prava, ker naj bi v tem primeru tožena stranka prezrla, da gre za izjemo iz 8. točke 1. odstavka 6. člena ZDIJZ. Po tej določbi se prosilec zavrne dostop do zahtevane informacije, če se zahteva nanaša na podatek, ki je bil pridobljen ali sestavljen zaradi pravnega, nepravdnega ali drugega sodnega postopka in bi njegovo razkritje škodovalo njegovi izvedbi. Prav tako tožnik ugovarja, da obstoj in vsebina korespondence med njim in stranko, ki jo zastopa, ni informacija javnega značaja zaradi zaupnega značaja korespondence po sami naravi stvari. Vendar je po presoji sodišča pravilno stališče tožene stranke, posledično pa tudi njena odločitev, iz razlogov, ki jih je v tej zvezi navedla v izpodbijani odločbi in v odgovoru na tožbo, da je izjeme iz 1. odstavka 6. člena ZDIJZ potrebno tolmačiti ozko oziroma restriktivno. Kar pa se tiče razkritja podatkov, ki bi škodovalo izvedbi postopka, to so med drugimi tudi podatki iz 8. točke 1. odstavka 6. člena ZDIJZ, pa ni dopustno zavrni dostopa do celotnega dokumenta, pač pa le do tistih informacij oziroma podatkov, ki se v takšnem dokumentu nahajajo in katerih razkritje bi lahko škodovalo izvedbi postopka. Dostop do preostalih delov dokumenta pa mora zavezani organ v skladu s 7. členom ZDIJZ odobriti, če lahko iz dokumenta brez škode za njegovo zaupnost izloči informacije, ki s to izjemo niso krite. Sodišče se prav tako strinja s toženo stranko glede uporabe 3. točke 1. odstavka 6. člena ZDIJZ, da gre v konkretnem primeru pri zahtevanih podatkih sicer za osebne podatke v smislu ZVOP-1 – osebno ime oziroma podpis javne uslužbenke. Tudi v tem delu obrazložitve sodišče lahko sledi utemeljitvi tožene stranke in zato ne bo ponavljalo razlogov za odločitev (2. odstavek 71. člena ZUS-1). Na odločitev v tej zadevi morebitne izjave navedene osebe ne bi mogle vplivati ob dejstvu, da gre za osebno ime

oziroma podpis javnega uslužbenca – odredbodajalca (zakonitega zastopnika ali pooblaščenca) v pravni osebi javnega prava, kar je po svoji pravni naravi Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije. V temelju gre pri tem vprašanju torej za pravno in ne dejansko vprašanje, kot je pravilno navedla že tožena stranka v izpodbijani odločbi. Posledično temu pa je iz navedenega razloga neutemeljen tako tožbeni ugovor nepravilne uporabe materialnega prava, kot tožbeni očitke glede kršitve pravil postopka, ker tožena stranka kot organ druge stopnje ni dodatno pritegnila v upravni postopek še javne uslužbenke sklada, na katere osebno ime se je nanašala zahteva prosilca za dostop do informacij javnega značaja.

Da gre pri tovrstnem odločanju za upravno stvar pa je v upravni in upravnosodni praksi ustaljeno stališče že vse od uveljavitve ZDIJZ in ZInfP, kar med drugim izhaja iz številnih sodnih odločb Upravnega in Vrhovnega sodišča RS (npr. iz sodbe št. U 1151/2007 z dne 25. 2. 2009, potrjene s sodbo Vrhovnega sodišča RS, št., X Ips 131/2009 z dne 30. 9. 2009).

Sodišče je tožbo zavrnilo na podlagi 1. odstavka 63. člena ZUS-1 na seji senata, ker je presodilo, da je bil postopek pred izdajo izpodbijanega akta pravilen in da je izpodbijana odločba pravilna in na zakonu utemeljena. Sodišče ugotavlja, da dejansko stanje med strankama glede navedenih relevantnih okoliščin ni sporno, pač pa je za tožnika sporno le vprašanje ali je tožnik zavezanec za posredovanje informacij javnega značaja kot samostojen državni organ. Gre torej za pravno vprašanje, medtem ko dejansko stanje med strankama ni sporno, zato je sodišče odločilo na seji senata na podlagi 1. odstavka 59. člena ZUS-1.

PRAVNI POUK: Zoper to sodbo pritožba ni dovoljena (1. odstavek 73. člena ZUS-1).

V Ljubljani, dne 8. 12. 2010

**Predsednik senata:
izr. prof. dr. Boštjan Zalar, l.r.**

