

ODLOČBA JE PRAVNOMOČNA



REPUBLIKA
SLOVENIJA
UPRAVNO
SODIŠČE



Podpis pristojne
sodne osebe:

I U 1905/2021-22

SODBA

V IMENU LJUDSTVA

Upravno sodišče Republike Slovenije, višja sodnica mag. Nadja Marolt,

je v upravnem sporu tožeče stranke: **REPUBLIKA SLOVENIJA, SLUŽBA
VLADE REPUBLIKE SLOVENIJE ZA ZAKONODAJO**, Mestni trg 4, Ljubljana,
ki jo zastopa Državno odvetništvo Republike Slovenije, Ljubljana, zoper toženo
stranko: **REPUBLIKA SLOVENIJA**, ki jo zastopa Informacijski pooblaščenec,
Dunajska cesta 22, Ljubljana,

ob sodelovanju prizadete osebe s položajem stranke:

zaradi dostopa do informacij javnega značaja,

o **tožbi** zoper odločbo Informacijskega pooblaščenca, št. 090-327/2021/4 z dne 25.
11. 2021,

dne 14. marca 2025

RAZSODILO:

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

OBRAZLOŽITEV:

Izpodbijana odločba

1. Toženka je kot drugostopenjski organ ugodila pritožbi prosilke (v tem upravnem sporu stranka z interesom, v nadaljevanju prosilka) zoper odločbo tožnice kot prvostopenjskega organa št. 0901-13/2021 dne 28. 9. 2021, to odločbo odpravila in tožnici v 1. točki izreka naložila, da mora prosilki posredovati svoja Mnenja št. 351-11/2020/4 z dne 14. 1. 2021, št. 351- 11/2020/13 z dne 26. 4. 2021 in št. 351- 11/2020/22 z dne 26. 5. 2021 (v nadaljevanju Mnenja o GZ-1), v 2. točki izreka pa ugotovila, da posebni stroški pritožbenega postopka niso nastali.

Predhodni upravni postopek

2. Tožnica je kot prvostopenjski organ z odločbo z dne 28. 9. 2021 na podlagi 9. točke prvega odstavka 6. člena Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (v nadaljevanju ZDIJZ) zavrnila zahtevo prosilke za dostop do Mnenj o GZ-1. Obrazložila je, da ona ne izvršuje upravnih nalog in ni organ državne uprave, temveč je del vlade. Mnenja o GZ-1 niso samostojen dokument, temveč so del delovnega procesa vlade. Dana so na osnutek gradiva v usklajevanju, ki se spreminja, zato ne odražajo nujno mnenja, sprejetega na vladi. So priloga k neusklajenemu vladnemu gradivu, njihovo razkritje pa bi lahko povzročilo napačno razumevanje vsebine tega gradiva.
3. Prosilka se je zoper prvostopenjsko odločbo pritožila, toženka pa je odločila kot izhaja iz 1. točke obrazložitve te sodbe.
4. V izpodbijani odločbi je toženka uvodoma zapisala, da ji je tožnica posredovala Mnenja o GZ-1, zato ni dvoma, da z zahtevanimi informacijami razpolaga in da te sodijo v njeno delovno področje. Sporno pa je ali je podana izjema iz 9. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, na katero se sklicuje tožnica. Pri tej izjemi morajo biti izpolnjeni trije pogoji: dokument mora biti v postopku izdelave in predmet posvetovanja v organu, njegovo razkritje pa bi povzročilo napačno razumevanje njegove vsebine.

5. Kriterije, kdaj gre za dokument v postopku izdelave, določa 4. člen Uredbe o posredovanju in ponovni uporabi informacij javnega značaja (v nadaljevanju Uredba), ki med drugim pravi, da se za podatke iz dokumenta, ki je v postopku izdelave in je predmet posvetovanja v organu, štejejo podatki v dokumentu, ki ga še ni podpisala ali odposlala ali kako drugače zaključila uradna oseba organa, ki je v skladu z veljavnimi predpisi pooblaščen za odločanje. Po vpogledu v Mnenja o GZ-1 je toženska ugotovila, da predstavljajo zaključeno celoto, da so bila podpisana s strani odgovorne osebe pri tožnici in posredovana na Ministrstvo za okolje in prostor ter da iz njih ni razvidno, da bi bila priloga k vladnemu gradivu. Zato izjeme iz 9. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ ni mogoče uporabiti.
6. Tudi če bi bila zahtevana mnenja dokumenti v postopku izdelave in predmet posvetovanja pri organu, bi morala biti prosto dostopna, saj tožnica ni izkazala, da bi njihovo razkritje povzročilo napačno razumevanje njihove vsebine (to je tretji pogoj izjeme iz 6. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ). Po oceni toženke je javnost povsem zmožna razumeti, da gre za strokovna stališča tožnice, ki niso pravno zavezujoča in ne predstavljajo vladne politike niti razmišljanja vlade.

Bistvene tožbene navedbe

7. Tožnica je zoper izpodbijano odločbo vložila tožbo iz vseh razlogov 27. člena Zakona o upravnem sporu (v nadaljevanju ZUS-1). Uvodoma pojasnjuje, da je organizirana kot samostojna strokovna služba vlade. Njena mnenja so zato del delovnega procesa vlade, njenega notranjega delovanja in priloga k dokumentu vladnega gradiva. Pridobljena so z namenom priprave podlag za razprave, strokovna usklajevanja in predhodna posvetovanja znotraj medresorskega usklajevanja. Mnenja niso nujno neposredna podlaga gradivu, ki je sprejeto na vladi, temveč so lahko pridobljena tudi v zvezi s posameznim osnutkom gradiva, ki je pred obravnavo na seji vlade ves čas v procesu usklajevanja in se zato lahko vseskozi spreminja. Pooblaščen oseba tožnice ne sprejema nobene odločitve o vladnem gradivu, na katerega tožnica poda mnenje. Zato njen podpis ne izpolnjuje kriterija, ki ga za dokumente kot zaključene celote zahteva Uredba, in sicer, da mora iz zaključenega dokumenta izhajati neka odločitev pristojnega organa. Kljub temu, da so mnenja vladnih služb iz medresorskega usklajevanja podpisana in odposlana ali kako drugače zaključena s strani njihovega predstojnika, ne pomenijo samostojnih, že izdelanih dokumentov, ki so jih taki organi izdelali sami, temveč so le priloge k dokumentu, ki so jo ti organi izdelali v sodelovanju s predlagateljem vladnega gradiva. Okoliščina, da so mnenja posredovana ministrstvu oziroma vladnim službam, ni relevantna za opredelitev ali tak dokument predstavlja zaključeno celoto. Tudi Poslovnik vlade izrecno govori o "usklajevanju", kar implicitno pomeni, da gre šele za delovni proces med odločanjem. Mnenja tožnice so namenjena izključno notranji rabi organa v tej fazi, zato niso samostojna informacija javnega značaja.

- —
■
8. V kratkem roku na gradivo o GZ-1 je lahko podala le določene ključne pripombe, ostale so bile sporočene na usklajevalnih sestankih. Predlog GZ-1 se je v fazi medresorskega usklajevanja večkrat spremenil, postopek usklajevanja je potekal po telefonu in na videokonferenčnih sestankih, dokončno pa GZ-1 ni bil usklajen. Mnenja o GZ-1 ne odražajo celotnega postopka usklajevanja oziroma vseh pripomb in predlogov, zato ne morejo biti zaključena celota, temveč so le priloga k neusklajenemu dokumentu, ki bi bilo lahko, ob razkritju mnenj, v javnosti napačno razumljeno.
 9. Iz obrazložitve dopolnitve, s katero je bil četrti odstavek 11. člena dodan v Poslovnik vlade, je razvidno, da pisna mnenja vladnih služb niso „samostojna informacija, ki izvira iz delovnega področja organa, nahaja pa se v obliki dokumenta, zadeve, dosjeja, registra, evidence ali drugega dokumentarnega gradiva, ki ga je organ izdelal sam, v sodelovanju z drugim organom ali pridobil od drugih oseb“ v skladu s prvim odstavkom 4. člena ZDIJZ, temveč so le priloga k vladnemu gradivu v izdelavi, zato zapadejo pod izjemo od dostopa do informacij javnega značaja. Po prepričanju tožnice četrti odstavek 11. člena Poslovnika vlade konkretizira (prepoznava) splošno določeno izjemo iz 9. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ v primerih vladnega delovanja. Da gre pri podatkih o izvedbi notranjih postopkov usklajevanj za izjemo od prostega dostopa do informacij javnega značaja, je po stališču tožnice razvidno tudi iz drugega odstavka 12. člena Poslovnika vlade, ki določa, da mora biti celotno gradivo vlade z vsemi sestavnimi deli poslano v eni datoteki, z izjemo podatkov o izvedbi notranjih postopkov pred odločitvijo na seji vlade, ki se pošlje v ločeni datoteki. Če se upošteva stališče toženke, izmenjava miselnih procesov in stališč znotraj vlade ne bo več zaščitena, to pa bo bistveno spremenilo do sedaj uveljavljen način poteka medresorskega usklajevanja in bo vodilo k pomanjkanju vsebinske razprave in slabši kvaliteti sprejetih odločitev. Različna vsebinsko argumentirana stališča ne bi bila soočena, zato ne bi bilo mogoče sprejeti najustreznejše odločitve, način medresorskega usklajevanja pa bi se prilagodil dejstvu, da so vsa mnenja javna. Posledično bi večina usklajevanj potekala ustno in na sestankih, kar ne bi doprineslo k transparentnosti, ampak ravno obratno.
 10. Tožnica navaja, da je izpodbijana odločba pomanjkljiva, deloma tudi nerazumljiva, zato je ni mogoče preizkusiti. Kot pavšalno in neobrazloženo ocenjuje ugotovitev toženke, da naj bi bilo jasno, nedvoumno in javnosti razumljivo, da so Mnenja o GZ-1 strokovna stališča organa, ki niso pravno zavezujoča in da kot taka ne predstavljajo vladne politike. Ob tem toženska ni ugotavljala, ali bi bila škoda, ki bi nastala tožnici zaradi napačno razumljene vsebine, večja od pravice javnosti do seznanitve z informacijo. Po eni strani priznava medresorsko usklajevanje kot notranji proces delovanja tožnice, po drugi strani pa navaja, da pomeni posredovanje Mnenj o GZ-1 izven službe zaključeno celoto. Prav tako je pavšalna njena ugotovitev, da je nujno, da se javnost seznani z zakonodajnim postopkom, brez upoštevanja, da zakone

■

sprejema Državni zbor in da se zakonodajni postopek dejansko začne z vložitvijo predloga zakona. Glede na to, da je njeno odločbo odpravila in sama rešila zadevo, bi morala svojo odločitev obrazložiti v skladu s prvim odstavkom 214. člena Zakona o splošnem upravnem postopku (v nadaljevanju ZUP), česar ni storila. Izpodbijana odločba ni dovolj obrazložena, da bi jo bilo mogoče preizkusiti, zato je podana bistvena kršitev pravil postopka iz 7. točke drugega odstavka 237. člena ZUP v zvezi z 2. točko prvega odstavka 27. člena Zakona o upravnem sporu (v nadaljevanju ZUS-1). Z izdajo pomanjkljivo obrazložene odločbe je toženka kršila ustavne pravice tožnice iz 22., 14. in 25. člena Ustave.

11. Tožnica sodišču predlaga naj izpodbijano odločbo v delu, ki se nanaša na presojo škodnega testa, izreče za nično, v preostalem delu pa jo odpravi oziroma naj jo odpravi v celoti in zadevo vrne toženki v ponovno odločanje. Lahko pa samo odloči o zahtevanem dostopu do informacij javnega značaja tako, da sledi odločitvi tožnice. Zahteva tudi povrnitev stroškov postopka.

Bistvene navedbe v odgovoru na tožbo

12. Toženka vztraja pri izpodbijani odločbi in predlaga zavrnitev tožbe. Dodatno navaja, da je razumljivo, da je tožnično delo pri pripravi predpisa dinamično in da poteka na formalnem in neformalnem nivoju. Vendar pa to ne vpliva na dejstvo, da je tožnica organizirana kot samostojna strokovna javna služba, ki je bila ustanovljena z namenom, da poda svoje strokovno stališče, ali so predpisi ustavni in zakoniti, notranje skladni, pripravljeni v skladu z nomotehničnimi pravili, ljudem razumljivi in tudi učinkoviti. Če bi se sledilo stališču tožnice, bi bilo njeno delo v celoti ne transparentno, saj nihče razen vlade ne bi mogel preveriti oziroma se seznaniti s tem, ali tožnica svoje delo opravlja skladno s svojim namenom.
13. Toženka nikoli ni trdila, da pooblaščen oseba tožnice sprejema odločitve o vladnem gradivu, dejstvo pa je, da je ta oseba podpisala uradno sprejeta pravna mnenja tožnice, s čimer je bilo posvetovanje znotraj nje zaključeno. Mnenja o GZ-1 so bila poslana izven tožnice, zato predstavljajo zaključeno celoto. Morebitna nadaljnja razprava in usklajevanje tudi glede njih se bosta odvijala izven tožnice.
14. Poudarja, da Poslovnik vlade kot podzakonski akt ne more ožiti pogojev za dostop do informacij javnega značaja in pravice prosilcev, ki jih določa ZDIJZ. Poleg tega ta poslovnik v drugem odstavku 50. člena določa, da mora biti delo vlade javno javno, pri čemer se javnost njenega dela zagotavlja tudi z zakonom, ki ureja dostop do informacij javnega značaja.

Pripravljalna vloga tožnice

15. Tožnica ponavlja svoja stališča in dodaja, da toženkina razlaga izjeme iz 9. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ ni ustrezna, saj pomeni, da so določbe Poslovnika vlade v nasprotju z določbami ZDIJZ, torej nezakonite. O morebitni neskladnosti tega podzakonskega akta z zakonom lahko odloči le pristojno sodišče, do takrat pa tožnico določbe Poslovnika vlade zavezujejo in jih je dolžna upoštevati.
16. Prosilka kot stranka z interesom na tožbo in ostale vloge ni odgovorila.
17. Sodišče je odločilo na podlagi pisnih vlog in pisnih dokazov, saj so se stranke pisno odpovedale glavni obravnavi (279.a člen Zakona o pravdnem postopku v zvezi s prvim odstavkom 22. člena ZUS-1).

Presoja sodišča

18. Tožba ni utemeljena.
19. Po presoji sodišča je odločba toženke pravilna in zakonita. Pravilni in skladni z zakonom so tudi njeni razlogi, zato se sodišče po pooblastilu iz 71. člena ZUS-1 nanje v celoti sklicuje. V zvezi s tožbenimi navedbami, na katere je vezano glede preizkusa dejanskega stanja (prvi odstavek 20. člena ZUS-1), pa dodaja naslednje.

Glede ničnosti izpodbijane odločbe

20. Tožnica predlaga, da izpodbijana odločba v delu, ki se nanaša na presojo škodnega testa, izreče za nično. Iz njenih navedb ne izhaja, zakaj bi bila izpodbijana odločba (v omenjenem delu) nična, sodišče je morebiten obstoj ničnostnih razlogov preverilo po uradni dolžnosti.
21. Upravna odločba je nična, če je nepravilna oziroma nezakonita do te mere, da tega z nobenim pravnim sredstvom ni mogoče popraviti in uskladiti z zakonom. Nepravilnosti oziroma nezakonitosti, ki povzročijo ničnost, ZUP taksativno našteva v prvem odstavku 279. člena. Gre za najhujše kršitve, zaradi katerih je odločba absolutno nična. Za nično se skladno s prvim odstavkom 279. člena ZUP izreče odločba: 1. ki je bila izdana v upravnem postopku v zadevi iz sodne pristojnosti ali v zadevi, v kateri sploh ni mogoče odločati v upravnem postopku; 2. ki bi s svojo izvršitvijo lahko povzročila kakšno dejanje, ki je kaznivo po kazenskem zakonu; 3. ki je sploh ni mogoče izvršiti; 4. ki jo je izdal organ brez zahteve stranke (128. člen ZUP), pa stranka pozneje ni izrecno ali molče v to privolila; 5. ki je bila izdana kot posledica prisiljenja, izsiljevanja, posebnega primera izsiljevanja, pritiska, ali drugega nedovoljenega dejanja; 6. v kateri je taka nepravilnost, ki je po kakšni posebni zakonski določbi razlog za ničnost.

22. Sodišče po uradni dolžnosti ni našlo nobenega razloga, zaradi katerega bi bila izpodbijana odločba nična, zato temu delu tožbenega zahtevka ni moglo slediti.

O preostalih tožbenih ugovorih

23. Prvo temeljno vprašanje, na katero mora sodišče odgovoriti je, ali so Mnenja o GZ-1 informacije javnega značaja. To je med strankami sporno.
24. "Informacija javnega značaja" je pravni pojem, ki ga ureja ZDIJZ¹, in ne dejanski, zato je šele ob pravilni uporabi tega zakona mogoče ugotoviti, ali gre za tako informacijo ali ne. V skladu s prvim odstavkom 4. člena ZDIJZ je informacija javnega značaja informacija, ki izvira iz delovnega področja organa, nahaja pa se v obliki dokumenta, zadeve, evidence ali drugega dokumentarnega gradiva, ki ga je organ izdelal sam, v sodelovanju z drugim organom ali pridobil od drugih oseb. Skladno s 1. členom Odloka o organizaciji in delovnem področju Službe Vlade Republike Slovenije za zakonodajo (v nadaljevanju Odlok) je tožnica organizirana kot samostojna strokovna služba vlade, zato je na podlagi prvega odstavka 1. člena ZDIJZ dolžna vsakomur omogočiti prost dostop in ponovno uporabo informacij javnega značaja, s katerimi razpolaga. Tožnica ne izpodbija ugotovitve v izpodbijani odločbi, da razpolaga z Mnenji o GZ-1, in da ta spadajo v njeno delovno področje².
25. Med strankami ni sporno, da je Mnenja o GZ-1 podpisala pooblaščen oseb pri tožnici in da so bila odposlana izven tožnice. To sta okoliščini, ki sta bistveni za odločitev, da zahtevani dokumenti predstavljajo informacijo javnega značaja, ki jo je tožnica glede na namen ZDIJZ dolžna razkriti prosilki. Namen tega zakona je zagotoviti javnost in odprtost delovanja organov ter omogočiti uresničevanje pravice fizičnih in pravnih oseb, da pridobijo informacije javnega značaja. Tožnica si mora zato prizadevati, da doseže čim večjo obveščenost javnosti o svojem delovanju (prim. 2. člen ZDIJZ).
26. Zahtevana Mnenja o GZ-1 torej izpolnjujejo osnovne pogoje za obstoj informacije javnega značaja (prvi odstavek 4. člena ZDIJZ).
27. Naslednje sporno vprašanje med strankami je, ali je v konkretnem primeru podana izjema 9. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ. Bistvo tožbene naracije v tem oziru je, da gre Mnenja o GZ-1 pomenijo prilogo k vladnemu gradivu, saj predlagatelj vladnega gradiva ni dosegel predhodne uskladitve. Povedano drugače, v zadevi je sporno, ali zahtevana mnenja predstavljajo prosto dostopno informacijo javnega značaja ali ne, saj naj bi bila po stališču tožnice še v postopku

¹ V prvem odstavku 4. člena.

² Naloge tožnice oziroma njeno delovno področje določa 2. člen Odloka, ki v prvi alineji izrecno določa, da tožnica obravnava, z vidika skladnosti z Ustavo in pravnim sistemom ter s pravom Evropske unije in z vidika pravil pravne tehnike, predloge zakonov in drugih aktov, ki jih vlada predlaga Državnemu zboru oziroma ki jih Državni zbor predloži v mnenje vladi, predloge pravnih aktov vlade in osnutke pravnih aktov ministrov.

izdelave in še predmet posvetovanja v organu, njegovo razkritje pa bi povzročilo napačno razumevanje njegove vsebine (izjema po 9. točki drugega odstavka 6. člena ZDIJZ).

28. Po načelu prostega dostopa so informacije javnega značaja prosilcem prosto dostopne (prvi odstavek 5. člena ZDIJZ). Izjeme prostega dostopa taksativno opredeljuje 6. člen ZDIJZ, med njimi je tudi zgoraj opisana izjema iz 9. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ. Tudi če takšna izjema obstoji, pa se lahko dostop vseeno dovoli: (1) v primeru, ko je javni interes razkritja močnejši od javnega interesa ali interesa drugih oseb za omejitev dostopa, razen v primerih izrecno določenih v ZDIJZ (drugi odstavek 6. člena ZDIJZ); (2) kadar gre za podatke o porabi javnih sredstev ali podatke, povezane z opravljanjem javne funkcije ali delovnega razmerja javnega uslužbenca, razen v primerih določenih z ZDIJZ (prva alineja tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ) ali (3) kadar so predmet zahteve okoljski podatki (t.j. podatki glede emisij v okolje, odpadkov, nevarnih snovi v obratu ali podatki iz varnostnega poročila in drugi podatki, za katere tako določa zakon, ki ureja varstvo okolja; druga alineja tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ).
29. Iz zakonske dikcije izhaja, da morajo za obstoj izjeme po 9. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ biti kumulativno izpolnjeni trije kriteriji: - dokument mora biti še v postopku izdelave pri organu; - dokument mora biti še predmet posvetovanja v organu; - razkritje dokumenta bi povzročilo napačno razumevanje njegove vsebine (tako imenovani specifični škodni test). Kdaj gre za dokument, ki je še v postopku izdelave pri organu in dokument, ki je še predmet posvetovanja v organu natančneje opredeljuje Uredba kot podzakonski predpis. Ta v prvem odstavku 4. člena določa, da se za podatke iz dokumenta, ki je v postopku izdelave in je še predmet posvetovanja v organu, štejejo podatki v dokumentu, ki ga še ni podpisala in odposlala ali kako drugače zaključila uradna oseba organa, ki je v skladu z veljavnimi predpisi pooblaščen za odločanje.³
30. Prvi odstavek 10. člena Poslovnika vlade zahteva, da morajo biti gradiva vlade pred predložitvijo vladi v obravnavo medresorsko usklajevana z ministrstvi in vladnimi službami, ki jih zadevajo. Tožnica zatrjuje, da so Mnenja o GZ-1 priloga k vladnemu gradivu, saj predlagatelj vladnega gradiva ni dosegel predhodne uskladitve. Toženka trditve, da je vladno gradivo v zvezi z GZ-1 neusklajeno, ni prerekala. Na podlagi prvega odstavka 11. člena Poslovnika vlade lahko minister ali direktor vladne službe pisno zahteva, da se gradivo predloži vladi v obravnavo tudi v primeru, če uskladitve po opravljenem predhodnem medresorskem usklajevanju z zaprošenimi ministrstvi in vladnimi službami ni bilo mogoče doseči.

³ Enako tudi Pirc Musar N., Kraigher Mišič T. (ur.), Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ) s komentarjem, Uradni list, Ljubljana 2017, str. 178.

31. Dokazno breme za izkaz, da so kumulativno izpolnjeni vsi pogoji zahtevani za obstoj izjeme po 9. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, nosi organ, ki se na izjemo sklicuje; če eden izmed treh kriterijev ni izkazan, izjeme ni mogoče uveljaviti.⁴
32. Kot že navedeno, med strankami ni sporno, da je Mnenja o GZ-1 podpisala pooblaščen oseba pri tožnici in da so bila že poslana izven tožnice, konkretno na takratno Ministrstvo za okolje in prostor. Po presoji sodišča ni relevanten v zvezi s tem podani tožbeni ugovor, da pooblaščen oseba tožnice ne sprejema nobene odločitve o vladnem gradivu, na katerega tožnica poda mnenje, zato njen podpis ne izpolnjuje kriterija, ki ga za dokumente kot zaključene celote zahteva Uredba. Niti ZDIJZ niti Uredba ne zahtevata, da bi morala iz zaključenega dokumenta izhajati neka odločitev pristojnega organa, Uredba zahteva le podpis uradne oseba organa, ki je v skladu z veljavnimi predpisi pooblaščen za odločanje. Ta pogoj pa je v obravnavani zadevi izpolnjen.
33. Ni relevanten tožbeni ugovor, da v zahtevanih mnenjih niso zajete vse pripombe, temveč zgolj nekatere. Javnost se ima namreč pravico seznaniti s tistimi pripombami, ki jih Mnenja o GZ-1 obravnavajo.
34. Tožnica opozarja na določbo četrtega odstavka 11. člena Poslovnika vlade, po kateri so Mnenja ministrstev in vladnih služb, s katerimi predlagatelj vladnega gradiva ni dosegel predhodne uskladitve, priloga k vladnemu gradivu, ki je v postopku izdelave in je še predmet medresorskega posvetovanja. V zvezi s tem tožbenim ugovorom se sodišče strinja s toženko, da Poslovnik vlade kot podzakonski akt ne more ožiti zakonsko določenih pogojev za dostop do informacij javnega značaja in pravic prosičev. Odgovor na vprašanje, ali je v konkretnem primeru podana katera od izjem za dostop do informacij javnega značaja, v konkretnem primeru lahko da le ZDIJZ, ki zavezuje vse stranke v tem sporu. Stranke so dolžne spoštovati ne le 5.a in 6. člen ZDIJZ, ki jasno določata izjeme od dostopa do informacij javnega značaja, temveč tudi določbo 2. člena tega zakona, po katerem si mora tožnica prizadevati, da je javnost obveščena o njenem delovanju v zvezi z GZ-1.
35. Ob takšnem dejanskem stanju ter upoštevanju navedenih določil ZDIJZ po presoji sodišča Mnenj o GZ-1 ni mogoče opredeliti kot dokumenta v nastajanju in dokumenta, ki je še predmet posvetovanja v organu: tožnica je namreč zahtevane dokumente podpisala in jih odposlala ministrstvu. Iz ustaljene upravno-sodne prakse namreč izhaja, da v trenutku odpošiljanja dokumenta izven organa, ki dokument sprejema (razen če bi bilo izrecno označeno, da gre za nedokončano verzijo dokumenta), le-ta preneha biti predmet posvetovanja v organu, ki ga je pripravil, ter postane končni dokument.⁵

⁴ Prim. sodbi Upravnega sodišča I U 392/2009 z dne 10. 6. 2010 in I U 112/2024 z dne 6. 8. 2024 (17. točka obrazložitve).

⁵ Prim. sodbi Upravnega sodišča I U 1506/2021-12 z dne 24. 8. 2022, I U 818/2016-12 z dne 27. 9.

36. Za presojo pravne narave zahtevanih dokumentov so pravno relevantne izključno in samo okoliščine, ali je v zvezi z Mnenji o GZ-1 postopek pri tožnici končan. To je edina okoliščina, ki je relevantna za presojo vprašanja dostopa do informacije javnega značaja oziroma za presojo izpolnjevanja pogojev za izjemo po 9. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ. Navedba tožnice, da Mnenja o GZ-1 niso „samostojen“ dokument, ni relevantna, saj to ni pogoj za dostop do informacij javnega značaja. Tudi če bi bila Mnenja o GZ-1 obravnavana kot priloga vladnemu gradivu, so zaključena celota, podpisana s strani tožničine odgovorne osebe, in odposlana izven nje.
37. Kot pravilno ugotavlja toženka, se po omenjeni izjemi ne varujejo „postopki v teku“, temveč konkretni dokumenti. Zato ni pomembno, kako so bila Mnenja o GZ-1 obravnavana v postopku sprejema predpisa in tožnica ne more uspeti s sklicevanjem na določbo drugega odstavka 12. člena Poslovnika vlade, ki govori načinu pošiljanja dokumentov. Na odločitev sodišča tudi ne more vplivati hipotetična razprava tožnice o tem, kako se bo lahko v prihodnje spremenil način medresorskega usklajevanja, če izmenjava miselnih procesov in stališč znotraj vlade ne bi bila več zaščitena.
38. Tudi če bi se ob upoštevanju četrtega odstavka 11. člena Poslovnika Vlade ugotovilo, da Mnenja o GZ-1 izpolnjujejo prva dva pogoja za obstoj izjeme po 9. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, tožnica ni izkazala obstoja tretjega pogoja - da bi razkritje informacij iz teh mnenj povzročilo napačno razumevanje njegove vsebine oziroma, da zahtevani dokumenti ne bi prestali škodnega testa kot obveznega pogoja določenega v 9. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ.
39. V okviru tako imenovanega specifičnega škodnega testa gre namreč za posebno oziroma ožjo obliko škodnega testa, pri katerem je edina pravno upoštevana škodna posledica napačno razumevanje vsebine zahtevane informacije v javnosti. V tem oziru ne gre za škodo v civilnopravnem pomenu, temveč za izogibanje posledicam prenapetega sklepanja na podlagi informacij iz dokumenta, ki je še v pisanju in posvetovanju, in bodo lahko te informacije v končni verziji dokumenta bistveno drugačne.⁶ Dokazno breme za izkaz škode je tudi v tem delu na zavezancu, pri tem pa ne zadostuje zgolj trditveno breme, ampak mora organ nastanek posledice - napačno razumevanje vsebine - izkazati z dovolj visoko stopnjo verjetnosti. V svoji odločbi z 28. 9. 2021 je tožnica zgolj dopustila možnost, da bi do tega napačnega razumevanja organa lahko prišlo, kar pa ne more šteti za zadostno trditveno podlago, še zlasti ne takrat, kadar je nevarnost napačnega razumevanja mogoče odpraviti na druge načine, ki ne bi ovirali dostopa do zahtevanih informacij, na primer z določenimi pojasnili oziroma obrazložitvami, ki bi nevarnost napačne razlage zmanjšali na minimum.⁷

2018.

6 Pirc Musar N., Kraigher Mišič T. (ur.), Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ) s komentarjem, Uradni list, Ljubljana 2017, str. 179.

7 Isto tam, str. 180.

40. Tožnica v upravnem sporu navaja, da bi razkritje Mnenj o GZ-1 povzročilo napačno razumevanje njihove vsebine, saj so nastala v fazi, ko se vsebina predlaganega GZ-1 šele pripravlja in še ni dokončna. Pojasnjuje, da je njen način sodelovanja pri pripravi predpisa, glede na zahtevnost vsebine in časovni okvir, ki ga ima na voljo, je različen in dinamičen. Sodelovanje poteka tako formalno kot tudi neformalno, zato Mnenja o GZ-1 ne dajejo nujno celovite informacije o stališčih tožnice. Njihovo razkritje bi težko prineslo k večji transparentnosti in demokratičnosti delovanja vlade, lahko pa bi povzročilo napačno razumevanje njegove vsebine. Zahtevana mnenja so namenjena interni komunikaciji in ne odražajo celovite informacije o dokumentu. Iz njih ne izhaja celotna korespondenca, ki je potekala v fazi medresorskega usklajevanja. Prav tako niso vedno zaključena celota, saj zaradi različnih sodelovanj pri pripravi predpisa, ki je od primera do primera različen in odvisen od zahtevnosti vsebine in časovnega okvira, ne zajemajo v celoti vseh pripomb predlogov in stališč.
41. Ta utemeljitev tožnice je prepozna, saj je v svoji odločbi z dne 28. 9. 2021 ni podala, takrat je le povzela določbo 9. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ. Ne glede na to pa je presplošna in premalo konkretizirana, saj ostaja na generalnem opisu njenega postopka priprave mnenj. Sodišče se sicer strinja, da vse informacije, zlasti tiste, ki se nanašajo na delo znotraj organa, ki še niso dokončno pripravljene za javnost (so še v fazi usklajevanja, urejanja, preverjanja itd.) ne morejo biti javno dostopne, vendar je takšne situacije potrebno dovolj konkretizirati in glede na samo vsebino dokumenta konkretno utemeljiti, zakaj določena dokumentacija ne more biti javno dostopna. Zgolj posplošeno navajanje škodljivih posledic, ki niso konkretno izkazane, ne zadostuje za obstoj izjeme.⁸
42. Glede na zgoraj obrazloženo, Mnenja o GZ-1 niso osnutki, temveč so že zaključeni dokumenti. Tudi če temu ne bi bilo tako, pa tožnica ni izkazala, da so podani vsi trije pogoji iz 9. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, zato ni treba ugotavljati, ali so v konkretnem primeru izpolnjeni pogoji za dostop do dokumenta po drugem ali tretjem odstavku 6. člena ZDIJZ. Test javnega interesa iz drugega odstavka 6. člena ZDIJZ bi bila toženka dolžna izvesti le v primeru, če bi bili kumulativno izpolnjeni vsi trije pogoji iz 9. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, kar pa v obravnavani zadevi niso.
43. Po presoji sodišča je toženka svojo odločitev ustrezno in zadostno obrazložila, dovolj jasno in konkretno se je opredelila do vseh pritožbenih navedb tožnice, pri tem pa ni kršila njenih ustavnih pravic iz 14., 22. in 25. člena Ustave. Sodišče je izpodbijano odločbo lahko preizkusilo, saj njena obrazložitev vsebuje vse zahtevane sestavine, ki izhajajo iz 214. člena ZUP⁹.

⁸ Podobno v zvezi z izjemo po 11. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ sodba Upravnega sodišča I U 1847/2021-15 z dne 24. 8. 2022.

⁹ Obrazložitev odločbe obsega: razložitev zahtevkov strank in njihove navedbe o dejstvih; ugotovljeno dejansko stanje in dokaze, na katere je le-to oprto; razloge, odločilne za presajo posameznih dokazov; navedbo določb predpisov, na katere se opira odločba; razloge, ki glede na ugotovljeno dejansko stanje narekujejo takšno odločbo, in razloge, zaradi katerih ni bilo ugodeno kakšnemu

44. Sodišče je presodilo, da je izpodbijana odločba pravilna in zakonita, zato je tožbo zavrnilo na podlagi prvega odstavka 63. člena ZUS-1.

O stroških postopka

45. Tožnica zahteva naj sodišče o stroških postopka odloči skladno s Pravilnikom o povrnitvi stroškov v upravnem sporu. Sodišče je tožbo zavrnilo, zato je na podlagi četrtega odstavka 25. člena ZUS-1 odločilo, da tožnica trpi svoje stroške postopka. Toženka in stranka z interesom stroškov nista priglasili.

PRAVNI POUK:

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

Ljubljana, 14. marca 2025



Sodnica:

mag. Nadja Marolt, l.r.

Ta prepis je soglasen z izvirnikom
Podpis pristojne sodne osebe:

zahtevku strank (prvi odstavek 214. člena ZUP).