

ODLOČBA JE PRAVNOMOČNA

UPRAVNO SODIŠČE RS, LJUBLJANA

10.11.2025

Podpis pristojne
sodne osebe:



REPUBLIKA
SLOVENIJA
UPRAVNO
SODIŠČE

I U 195/2022-19

SODBA

V IMENU LJUDSTVA

Upravno sodišče Republike Slovenije je v senatu, ki so ga sestavljale višje sodnice mag. Nadja Marolt kot predsednica ter Petruša Jager in mag. Barbara Fajdiga kot članici,

ob sodelovanju pravosodne svétnice Maje Špiler kot zapisnikarice,

v upravnem sporu tožeče stranke: **VRHOVNO DRŽAVNO TOŽILSTVO REPUBLIKE SLOVENIJE**, Trg OF 13, Ljubljana, zoper toženo stranko: **REPUBLIKA SLOVENIJA**, ki jo zastopa **Informacijski pooblaščenec**, Ljubljana, Dunajska cesta 22,

ob sodelovanju stranke z interesom:

zaradi **dostopa do informacij javnega značaja**,

o tožbi zoper odločbo Informacijskega pooblaščenca št. 090-17/2018/46 z dne 14. 1. 2022,

na seji **10. novembra 2025**



3. Upravno sodišče je ugotovilo, da je Informacijski pooblaščenec (v nadaljevanju IP) nepopolno uporabil materialno pravo, ker je pri odločanju o dostopu do zahtevanih informacij upošteval izključno Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (v nadaljevanju ZDIJZ), čeprav vprašanje dostopa do istih informacij sočasno urejajo tudi Zakon o kazenskem postopku (2. in 3. odstavek 128. člena; v nadaljevanju ZKP) ter Zakon o državnem tožilstvu (181. člen; v nadaljevanju ZDT-1). Sodišče je zapisalo, da mora Informacijski pooblaščenec pri ponovnem odločanju upoštevati stališče Vrhovnega sodišča v sodbi št. X Ips 4/2020 z dne 27. 5. 2020 (v obrazložitvi pod točko 15), po katerem so upravičenja in omejitve iz navedenih predpisov sočasno veljavne, hkrati pa medsebojno nasprotne in izključujoče, zato je treba za razrešitev konflikta norm na podlagi splošnih pravil uporabe prava ugotoviti, katere od njih je treba uporabiti v konkretnem primeru. ZDIJZ namreč ni edini predpis, ki ureja dostop do informacij javnega značaja državnih organov, ampak je eden od zakonov, ki urejajo to področje v okviru in v skladu z drugim odstavkom 39. člena Ustave RS.
4. V ponovljenem postopku je toženka izdala izpodbijano odločbo, s katero je pritožbi prosilca ponovno delno ugodila ter odločila enako kot v prvi odločbi. Iz obrazložitve izpodbijane odločbe izhaja, da, tožnik ni izkazal drugega pogoja po 11. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, tj. da bi razkritje informacij povzročilo motnje pri delovanju organa. Glede napotila Upravnega sodišča v sodbi št. I U 1083/2018 z dne 25. 8. 2021 pa je pojasnila, da določbe 128. člena ZKP in 181. člena ZDT-1 urejajo dostop do konkretnih (pred)kazenskih postopkov. Ker se zahtevana dokumentacija ne nanaša na noben konkreten (pred)kazenski postopek, ki bi ga usmerjal ali vodil organ, izpostavljena določila ZDT-1 in ZKP niso relevantne, zato je odločitev oprla na ZDIJZ.

Bistvene navedbe strank v upravnem sporu

5. Ravno presoja tožene stranke, da svojo odločitev v izpodbijani odločbi opre na določbe ZDIJZ iz razloga, ker »določba 181. člena ZDT-1 ureja pridobivanje podatkov iz spisov državnega tožilstva v zvezi z njegovimi pristojnostmi iz prvega odstavka 19. člena ZDT-1 in se nanaša (zgolj) na konkretne (pred)kazenske postopke«, je po mnenju tožnika napačna in zato zoper izpodbijano odločbo vlaga tožbo. Navaja, da toženka pri izdaji izpodbijane odločbe ni uporabila predpisa, ki ga morala (ZDT-1), s čimer je storila kršitev po 1. točki prvega odstavka 27. člena ZUS-1. V posledici navedenega navaja, da procesna predpostavka, da bi informacijski pooblaščenec lahko odločal o pritožbi zoper izpodbijano odločbo VDT RS tako ni podana. Ker ZDT-1 ne določa pravnega sredstva zoper (negativno) odločitev vodje pristojnega tožilstva (možna je tožba v upravnem sporu), toženka ni bila upravičena odločati o pritožbi prosilca in bi jo v ponovnem postopku morala zavreči.
6. Na podlagi navedenega po mnenju tožnika toženka ni ravnala po pravilih postopka, pri čemer je to vplivalo na zakonitost oziroma pravilnost odločitve (2.



Argument toženke o javni dostopnosti podatkov

12. Toženka v odgovoru na tožbo navaja, da naj bi bili zahtevani podatki javno dostopni, zato naj bi bila tožba neutemeljena. Po presoji sodišča ta argument ne more vplivati na odločitev v tem upravnem sporu. Toženka tega argumenta ni uveljavljala v izpodbijanem upravnem aktu, kjer je odločitev utemeljila zgolj s stališčem, da se zahtevani dokumenti ne nanašajo na konkretne (pred)kazenske postopke in da naj za odločanje ne bi bilo pristojno državno tožilstvo po 181. členu ZDT-1. V upravnem sporu sodišče presoja zakonitost izpodbijanega upravnega akta na podlagi razlogov, ki so bili navedeni v obrazložitvi tega akta. Če organ v upravnem aktu ni navedel določenega razloga za svojo odločitev, tega razloga naknadno ne more uveljavljati v postopku pred sodiščem. Dopustiti nasprotno bi pomenilo, da bi organ najprej izdal pomanjkljivo obrazloženo odločbo, nato pa bi v sodnem postopku naknadno dodajal razloge, ki jih v upravnem postopku sploh ni presojal. To bi bilo v nasprotju s temeljnim namenom upravnega spora, ki je presoja zakonitosti konkretnega upravnega akta.
13. Sodišče v skladu z 2. in 52. členom ZUS-1 presoja zakonitost izpodbijane odločbe glede na dejansko in pravno stanje ob njeni izdaji ter razloge, ki so v njej navedeni. Argument toženke o javni dostopnosti podatkov zato ne more biti razlog za zavrnitev tožbe.

Ključno pravno vprašanje

14. Izpodbijana odločba temelji na stališču, da zahtevani podatki ne sodijo v okvir 181. člena ZDT-1, ker ne gre za podatke iz konkretnega (pred)kazenskega postopka, zato je bilo uporabljeno splošno pravilo iz ZDIJZ. Toženka nato dodaja, da 11. točka prvega odstavka 6. člena ZDIJZ ni uporabljiva, saj tožnik ni dokazal, da bi razkritje podatkov povzročilo motnje v delovanju organa.
15. V obravnavani zadevi je sporno vprašanje, ali je toženka za sprejeto odločitev sploh imela podlago izključno v določilih ZDIJZ brez upoštevanja 181. člena ZDT-1, ali pa bi morala odločitev temeljiti na specialnejših določilih 181. člena ZDT-1, kot to zagovarja tožnik v tožbi ob sklicevanju na stališča Vrhovnega sodišča v sodbi št. X Ips 4/2020 z dne 27. 5. 2020. Sodišče mora primarno odgovoriti na vprašanje pravilne uporabe materialnega prava, torej ali bi moral organ uporabiti ZDT-1 kot specialni zakon in zato pritožbo zavreči. Šele če je odgovor na to vprašanje negativen, pride v poštev presoja uporabljivosti izjeme iz 11. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ.

Sodba Vrhovnega sodišča X Ips 4/2020

16. Vrhovno sodišče Republike Slovenije je v zadevi X Ips 4/2020, z dne 27. 5. 2020 (v nadaljevanju sodba Vrhovnega sodišča oz. Vrhovno sodišče) odločalo o



evidence, kot so določene in opredeljene v klasifikacijskem načrtu, ki je priloga DTR.

- 181. člen ZDT-1: Dostop do podatkov

23. Prvi odstavek 181. člena ZDT-1 določa³, da ima pravico do vpogleda v vsebino osebnih ali drugih podatkov iz vpisnikov, imenikov, evidenc in spisov državnega tožilstva še pred njihovim arhiviranjem tudi vsaka pravna ali fizična oseba, ki za to izkaže pravni interes, če to ne posega v določene omejitve ter ne škoduje interesom postopka, tajnosti postopka ali zasebnosti oseb. Vpogled dovoli vodja pristojnega državnega tožilstva.
24. Ključno je, da 181. člen ZDT-1 izrecno pokriva štiri kategorije dokumentarnega gradiva državnega tožilstva, in sicer vpisnike, imenike, evidenc in spise. Vendar pa mora biti ta določba brana v povezavi z 180. členom ZDT-1, ki opredeljuje vsebino tega dokumentarnega gradiva kot podatke, ki so potrebni za odkrivanje ali pregon kaznivih dejanj in prekrškov oziroma za opravljanje drugih povezanih pristojnosti državnega tožilstva pri kazenskem pregonu. To pomeni, da specialna ureditev ZDT-1 zajema dokumente, ki so vsebinsko povezani s pristojnostmi državnega tožilstva pri kazenskem pregonu, ne pa nujno vseh dokumentov, ki jih državno tožilstvo upravlja.

- Merila za presojo in presoja v konkretnem primeru

25. Ustavno sodišče Republike Slovenije je v 16. točki obrazložitve odločbe U-I-16/10, Up-103/10 z dne 20. 10. 2011 izpostavilo vprašanje, ali je v skladu z Ustavo RS takšna razlaga ZDIJZ, po kateri bi bilo mogoče tudi na njegovi podlagi, ne glede na specialno ureditev v procesnih predpisih, pridobiti dokumente iz sodnih in upravnih spisov. Vrhovno sodišče Republike Slovenije je nato v sodbi to vprašanje razrešilo in v 23. točki obrazložitve potrdilo, da imajo pri dostopu do informacij posebna določila področne (procesne) zakonodaje glede možnosti oseb za vpogled v spise sodišč in drugih pristojnih organov značaj specialne ureditve (*lex specialis*) glede na določbe ZDIJZ.
26. Vrhovno sodišče je v 19. točki obrazložitve sodbje zavrnilo stališče Informacijskega pooblaščenca in sodišča prve stopnje, da gre pri dostopu do informacij po ZDIJZ in vpogledu v spise po procesnih zakonih za dve različni pravici na različnih ustavnih temeljih. Vrhovno sodišče je poudarilo, da specialni

³ Dostop do vsebine osebnih in drugih podatkov iz vpisnikov, imenikov in evidenc, ki se nanašajo na njih, pridobijo posamezniki, na katere se nanašajo, ali druge osebe, ki so v njih navedene v zvezi s pristojnostmi iz prvega odstavka 19. člena tega zakona, šele po zastaranju kazenskega pregona ali po pravomočnosti sodbje. Pred potekom rokov iz prejšnjega stavka lahko dostopajo do vsebine osebnih ali drugih podatkov samo v okviru sodnega postopka ali na podlagi odločbe sodišča. Pravico do vpogleda v vsebino osebnih ali drugih podatkov iz vpisnikov, imenikov, evidenc in spisov državnega tožilstva ima še pred njihovim arhiviranjem tudi vsaka pravna ali fizična oseba, ki za to izkaže pravni interes, če to ne posega v določbe prejšnjega stavka ter ne škoduje interesom postopka, tajnosti postopka ali zasebnosti oseb. Vpogled dovoli vodja pristojnega državnega tožilstva. (prvi odstavek 181 člena ZDT-1).

- Aplikacija kumulativnega testa na konkretni primer

30. Toženka v izpodbijani odločbi trdi, da zahtevani dokumenti ne izhajajo iz konkretnega (pred)kazenskega postopka, temveč gre za dokumente, pridobljene za namen usmerjanja Vrhovnega državnega tožilstva in delovanja tožilstva, zato naj 181. člen ZDT-1 ne bi bil uporaben. Po presoji sodišča ta obrazložitev ne zadošča za pravilno uporabo sodbe Vrhovnega sodišča. Vrhovno sodišče je namreč vzpostavilo kumulativni test, ki zahteva presojo tako vsebinske povezanosti dokumenta s kazenskim pregonom kot tudi njegove lokacije v dokumentarnem gradivu državnega tožilstva. Toženka se je v svoji odločitvi omejila zgolj na ugotovitev, da dokumenti ne izhajajo iz konkretnega postopka, ni pa ugotovila, ali so vsebinsko povezani s pristojnostmi državnega tožilstva pri kazenskem pregonu v širšem smislu, torej ali so bili pridobljeni ali sestavljeni zaradi kazenskega pregona ali v zvezi z njim. Prav tako ni ugotovila njihove dejanske lokacije v dokumentarnem gradivu državnega tožilstva, torej ali se nahajajo v spisih, vpisnikih, imenikih ali evidencah v smislu 181. člena ZDT-1. Brez ugotovitve obeh elementov kumulativnega testa ni mogoče zaključiti, ali se uporabi specialna ureditev ZDT-1 ali splošna ureditev ZDIJZ, in posledično tudi ne, kateri organ je pristojen za odločanje o dostopu.

- Razlaga vsebinskega kriterija in njegov izvor v 180. členu ZDT-1

31. Pri presoji vsebinskega kriterija je treba upoštevati, da Vrhovno sodišče v sodbi ni obravnavalo dokumentov, ki ne bi izvirali iz konkretnih (pred)kazenskih postopkov, temveč bi se nanašali zgolj na organizacijske, upravljaljske ali nadzorne funkcije državnega tožilstva. Vrhovno sodišče je presojalo sklep o zavrženju ovadbe, torej dokument, ki je nedvomno neposredno povezan s konkretnim kazenskim postopkom. Vrhovno sodišče je v točki 24 obrazložitve svoje sodbe izrecno navedlo, da se "glede na vsebino obravnavane zadeve ne opredeljuje glede drugih vprašanj dostopa do podatkov".
32. Za pravilno razlago vsebinskega kriterija iz sodbe Vrhovnega sodišča je zato treba uporabiti določbo prvega odstavka 180. člena ZDT-1, ki podrobneje ureja, kateri podatki spadajo v specialno ureditev. Prvi odstavek 180. člena ZDT-1 izrecno določa: "V teh vpisnikih, imenikih in evidencah državnega tožilstva obdelujejo osebnostne in druge podatke, ki so po zakonu, ki ureja kazenski postopek, po zakonu, ki ureja postopek pred organi za prekrške, po ZDT-1 ali po drugih zakonih potrebni za odkrivanje ali pregon kaznivih dejanj in prekrškov oziroma za opravljanje drugih povezanih pristojnosti državnega tožilstva iz prvega odstavka 19. člena ZDT-1." Iz te zakonske formulacije neposredno izhaja merilo za presojo vsebinskega kriterija: ugotoviti je treba, ali so zahtevani podatki potrebni za odkrivanje ali pregon kaznivih dejanj in prekrškov oziroma za opravljanje drugih povezanih pristojnosti državnega tožilstva iz prvega odstavka 19. člena ZDT-1.
33. Zakonodajalec je v prvem odstavku 180. člena ZDT-1 sam razlikoval med tremi



dejanj oziroma za druge pristojnosti državnega tožilstva iz prvega odstavka 19. člena ZDT-1, kot to določa prvi odstavek 180. člena ZDT-1. Nato mora ugotoviti lokacijo dokumenta v dokumentarnem gradivu državnega tožilstva, torej ali se nahaja v spisih, vpisnikih, imenikih ali evidencah v smislu prvega odstavka 181. člena ZDT-1. Ker toženka tega ni storila, oziroma se je omejila zgolj na argument, da se informacije ne nanašajo na konkretne postopke, ni mogoče na podlagi take obrazložitve sprejeti stališča, da zahtevan dokument ni predmet specialne ureditve po 181. členu ZDT-1.

- Sistematična razlaga členov 180 in 181 ZDT-1 in lokacijski kriterij

37. Vrhovno sodišče v točki 23 obrazložitve sodbe uporablja izraz 'državnotožilski spisi'. Ker pa se je Vrhovno sodišče v točki 24 izrecno ogradilo od opredelitve glede drugih vprašanj dostopa do podatkov, mora to sodišče razrešiti vprašanje, ali ta izraz zajema samo spise ali tudi druge kategorije dokumentarnega gradiva iz 181. člena ZDT-1. Po presoji tega sodišča je ta izraz treba razumeti v kontekstu celotne ureditve 181. člena ZDT-1, ki pokriva štiri kategorije dokumentarnega gradiva, in sicer spise, vpisnike, imenike in evidence. Pri presoji aplikacije načelnih meril iz sodbe Vrhovnega sodišča na obravnavano zadevo je treba izvesti sistematično razlago določb ZDT-1, ki podrobneje urejajo dostop do podatkov državnega tožilstva. Prvi odstavek 180. člena ZDT-1 opredeljuje zaščitene podatke kot osebne in druge podatke iz vpisnikov, imenikov in evidenc, ki se nanašajo na pristojnosti državnega tožilstva pri odkrivanju ali pregonu kaznivih dejanj in prekrškov oziroma pri opravljanju drugih z zakonom določenih pristojnosti iz prvega odstavka 19. člena ZDT-1. Prvi odstavek 181. člena ZDT-1 pa ureja dostop do vsebine osebnih ali drugih podatkov iz vpisnikov, imenikov, evidenc in spisov državnega tožilstva. Vrhovno sodišče v točki 23 obrazložitve sodbe X Ips 4/2020 uporablja izraz "državnotožilski spisi". Po presoji tega sodišča je ta izraz treba razumeti v kontekstu celotne ureditve 181. člena ZDT-1, ki pokriva štiri kategorije dokumentarnega gradiva, in sicer spise, vpisnike, imenike in evidence.
38. Ta razlaga izhaja iz več razlogov. Prvič, iz jezikovne razlage, saj prvi odstavek 181. člena ZDT-1 eksplicitno navaja vse štiri kategorije dokumentarnega gradiva in ne samo spisov. Zakonodajalec je torej zavestno v zakon vključil vpisnike, imenike in evidence poleg spisov, kar pomeni, da želi vanje vključene podatke prav tako varovati s specialno ureditvijo dostopa. Drugič, iz sistematične razlage, saj sta 180. in 181. člen ZDT-1 funkcionalno povezana: prvi odstavek 180. člena opredeljuje vsebino podatkov, ki se obdelujejo v vpisnikih, imenikih in evidencah kot podatke potrebne za odkrivanje ali pregon kaznivih dejanj, prvi odstavek 181. člena pa ureja dostop prav do teh podatkov v vpisnikih, imenikih, evidencah in spisih. Tretjič, iz teleološke razlage, saj je namen specialne ureditve dostopa po 181. členu ZDT-1 enotna ureditev dostopa do vseh kategorij dokumentarnega

■

zadevo vrnilo toženi stranki v ponoven postopek (4. točka prvega odstavka 64. člena ZUS-1).

43. Toženka mora v zadevi ponovno odločiti v 30 dneh od prejema te sodbe. V ponovljenem postopku mora toženka najprej ugotoviti, ali so zahtevani dokumenti vsebinsko povezani s pristojnostmi državnega tožilstva pri kazenskem pregonu v smislu prvega odstavka 180. člena ZDT-1. Pri tem mora uporabiti zakonsko merilo iz prvega odstavka 180. člena ZDT-1 in presoditi, ali so zahtevani dokumenti potrebni za odkrivanje ali pregon kaznivih dejanj in prekrškov oziroma za opravljanje drugih povezanih pristojnosti državnega tožilstva iz prvega odstavka 19. člena ZDT-1.
44. Če ugotovi vsebinsko povezavo s kazenskim pregonom v smislu prvega odstavka 180. člena ZDT-1, mora preveriti, ali so dokumenti evidentirani v spisih, vpisnikih, imenikih ali evidencah po Državnotožilskem redu in klasifikacijskem načrtu. Če sta oba pogoja kumulativnega testa izpolnjena, se uporabi specialna ureditev 181. člena ZDT-1 in toženka ni pristojna za odločanje, ampak mora zahtevo zavreči, saj je za dovoljenje vpogleda pristojen vodja pristojnega državnega tožilstva.
45. Če dokumenti niso vsebinsko povezani s kazenskim pregonom v smislu prvega odstavka 180. člena ZDT-1 ali ne spadajo v dokumentarno gradivo po prvem odstavku 181. člena ZDT-1, se uporabi splošna ureditev ZDIJZ in je toženka pristojna za odločanje o morebitnih izjemah od dostopa. Pri tem mora toženka upoštevati načelo sorazmernosti: presoditi je treba, ali bi dostop do dokumentov prekomerno posegel v interese organa, tajnost postopka ali zasebnost oseb, pri čemer je treba upoštevati tudi izjemne okoliščine za omejitev dostopa.
46. Če toženka nima dovolj podatkov za odločitev o vsebinski povezanosti dokumentov v smislu prvega odstavka 180. člena ZDT-1 ali njihovi lokaciji v dokumentarnem gradivu po prvem odstavku 181. člena ZDT-1, mora pridobiti dodatna pojasnila od državnega tožilstva. Svojo odločitev mora ustrezno obrazložiti tako, da predstavi konkretne dejanske ugotovitve o vsebinski povezanosti dokumentov s kazenskim pregonom v smislu prvega odstavka 180. člena ZDT-1 ter o njihovi lokaciji v dokumentarnem gradivu državnega tožilstva po prvem odstavku 181. člena ZDT-1, na tej podlagi pa pravno utemelji izbiro med specialno ureditvijo po 181. členu ZDT-1 in splošno ureditvijo po ZDIJZ.

- Zavrnitev presoje v sporu polne jurisdikcije

47. Sodišče v upravnem sporu odloča o zakonitosti upravnega akta, ne pa o stvari sami. Če Informacijski pooblaščenec ni pristojen za odločanje o dostopu do podatkov, ker za to po zakonu ni pristojen, sodišče ne more namesto njega odločiti o vsebini zadeve in presoditi, ali je treba prosilcu omogočiti dostop do podatkov. Ko se za dostop do gradiva uporabi 181. člen ZDT-1 kot lex specialis, je