



REPUBLIKA
SLOVENIJA
UPRAVNO
SODIŠČE

I U 83/2022-21

ODLOČBA JE PRAVNOMOČNA
UPRAVNO SODIŠČE RS, LJUBLJANA

6.6.

20 25

Podpis pristojne
sodne osebe:

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. 090-377/2021/2 z dne 16.
12. 2021,

dne **6. junija 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. 092-93/2021 dne 17. 11. 2021, to odločbo odpravila in tožnici v 1. točki izreka naložila, da mora prosilki posredovati svoji mnenji k predlogu Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o osebni asistenci (v nadaljevanju ZOA-B) št. 162-2/2021 z dne 4. 6. 2021 in št. 162-2/2021 z dne 15. 6. 2021 (v nadaljevanju Mnenji o ZOA-B), 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 17. 11. 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 ZOA-B. Obrazložila je, da ona ne izvršuje upravnih nalog in ni organ državne uprave, temveč je del vlade. Mnenji o ZOA-B nista samostojen dokument, temveč sta del delovnega procesa vlade. Dani sta na osnutek gradiva v usklajevanju, ki se spreminja, zato ne odražata nujno mnenja, sprejetega na vladi. Sta priloga k neusklajenemu vladnemu gradivu, njuno 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 Mnenji o ZOA-B, 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 Mnenji o ZOA-B je toženka ugotovila, da predstavljata zaključeno celoto, da sta bili podpisani s strani tožničine odgovorne osebe in posredovani na Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti ter da iz njiju ni razvidno, da bi bili priloga k vladnemu gradivu. Zato izjeme iz 9. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ ni mogoče uporabiti.
6. Tudi če bi bili zahtevani mnenji dokument v postopku izdelave in predmet posvetovanja pri organu, bi morali biti prosto dostopni, saj tožnica ni izkazala, da bi razkritje povzročilo napačno razumevanje njune 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 Republike Slovenije (v nadaljevanju 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 ZOA-B je lahko podala le določene ključne pripombe. Predlog ZOA-B se je v fazi medresorskega usklajevanja večkrat spremenil, postopek usklajevanja je potekal po telefonu, dokončno pa ZOA-B ni bil usklajen. Mnenji o ZOA-B ne odražata celotnega postopka usklajevanja oziroma vseh pripomb in predlogov, zato ne moreta biti zaključena celota, temveč sta le priloga k neusklajenemu dokumentu, ki bi bil lahko, ob razkritju mnenj, v javnosti napačno razumljen.
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 (prepozna) 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 tudi nerazumljiva, zato je ni mogoče preizkusiti. Kot pavšalno in neobrazloženo ocenjuje ugotovitev toženke, da naj bi bilo jasno, nedvoumno in javnosti razumljivo, da sta Mnenji o ZOA-B strokovni stališči organa, ki nista pravno zavezujoči in da kot taki ne predstavljata vladne politike. Ob tem toženka 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 ZOA-B 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 toženka 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, da izpodbijano odločbo v delu, ki se nanaša na presojo škodnega testa, izreče za nično, v preostalem delu pa jo odpravi, oziroma da 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 seznani s tem, ali tožnica svoje delo opravlja skladno s svojim namenom.
13. Prvi od treh, kumulativno zahtevanih pogojev za obstoj izjeme po 9. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ ni izpolnjen, zato ni bilo treba ugotavljati, ali je tožnica izkazala obstoj tretjega pogoja iz te zakonske določbe, tj., da bi razkritje zahtevanih mnenj povzročilo napačno razumevanje njune vsebine. Toženka v zvezi s tem niti ni imela česa preizkušati, saj se je tožnica v svoji odločbi le sklicevala na obstoj tega pogoja, svojega stališča v zvezi s tem pa ni obrazložila. Test javnega interesa iz drugega odstavka 6. člena ZDIJZ bi bilo treba izvesti le v primeru, če bi bili izpolnjeni vsi trije pogoji zatrjevane izjeme po ZDIJZ. Ker temu ni bilo tako, ni bilo razloga za izvedbo omenjenega testa.
14. Toženka nikoli ni trdila, da pooblaščen oseb tožnice sprejema odločitve o vladnem gradivu, dejstvo pa je, da je ta oseba podpisala uradno sprejeti pravni mnenji tožnice, s čimer je bilo posvetovanje znotraj nje zaključeno. Mnenji o ZOA-B sta bili poslani izven tožnice, zato predstavljajo zaključeno celoto.

■

Morebitna nadaljnja razprava in usklajevanje tudi glede njih se bosta odvijala izven tožnice. 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.

15. Prosilka kot stranka z interesom na tožbo in ostale vloge ni odgovorila.
16. Sodišče je odločilo na podlagi pisnih vlog in pisnih dokazov, saj so se stranke pisno odpovedale glavni obravnavi (279.a člen Zakona o pravnem postopku v zvezi s prvim odstavkom 22. člena ZUS-1).

Presoja sodišča

17. Tožba ni utemeljena.
18. 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

19. 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.
20. 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 nezakonnosti, 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.
21. 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

22. Prvo temeljno vprašanje, na katero mora sodišče odgovoriti je, ali Mnenji o ZOA-B predstavljata informacije javnega značaja. To je med strankami sporno.
23. "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. 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 ZOA-B, ki spadata v njeno delovno področje².
24. Med strankami ni sporno, da je Mnenji o ZOA-B podpisala pooblaščen oseba pri tožnici in da sta bili odposlani izven tožnice. To sta okoliščini, ki sta bistveni za odločitev, da zahtevana dokumenta predstavljata 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).
25. Zahtevani Mnenji o ZOA-B torej izpolnjujeta osnovne pogoje za obstoj informacije javnega značaja (prvi odstavek 4. člena ZDIJZ).
26. 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 Mnenji o ZOA-B pomenita priložnost k vladnemu gradivu, saj predlagatelj vladnega gradiva ni dosegel predhodne uskladitve. Povedano drugače, v zadevi je sporno, ali zahtevani mnenji predstavljata prosto dostopno informacijo javnega značaja, saj naj bi bili po tožničinem stališču še v postopku izdelave in še predmet posvetovanja v organu, njuno razkritje pa bi povzročilo napačno razumevanje njune vsebine (izjema po 9. točki drugega odstavka 6. člena ZDIJZ).

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.



27. Po načelu prostega dostopa so informacije javnega značaja prosiščem prosto dostopne (prvi odstavek 5. člena ZDIJZ). Izjeme prostega dostopa taksativno določa 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).
28. 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
29. 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 sta Mnenji o ZOA-B priloga k vladnemu gradivu, saj predlagatelj vladnega gradiva ni dosegel predhodne uskladitve. Toženka ni prerekala trditve, da vladno gradivo v zvezi z ZOA-B ni usklajeno. 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 zaprosenimi ministrstvi in vladnimi službami ni bilo mogoče doseči.
30. 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

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.

⁴ Prim. sodbe Upravnega sodišča I U 392/2009 z dne 10. 6. 2010 in II U 112/2024 z dne 6. 8. 2024 (17. točka obrazložitve), in I U 1905/2021 z dne 14. 3. 2025 (31. točka obrazložitve).



31. Kot že ugotovljeno, med strankami ni sporno, da je Mnenji o ZOA-B podpisala pooblaščenca oseba pri tožnici in da sta bili že poslani izven tožnice, konkretno na takratno Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti. Po presoji sodišča ni relevanten v zvezi s tem podani tožbeni ugovor, da pooblaščenca 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 pooblaščenca za odločanje. Ta pogoj pa je v obravnavani zadevi izpolnjen.
32. 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 so bile v Mnenjih o ZOA-B zajete.
33. 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 prosilcev. 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 ZOA-B.
34. Ob takšnem dejanskem stanju ter upoštevanju navedenih določil ZDIJZ po presoji sodišča Mnenj o ZOA-B ni mogoče opredeliti kot dokumentov v nastajanju in dokumentov, ki sta še predmet posvetovanja v organu: tožnica je namreč zahtevana dokumenta podpisala in ju odposlala ministrstvu. Iz ustaljene upravno-sodne prakse 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
35. Za presojo pravne narave zahtevanih dokumentov je lahko pravno relevantna le okoliščina, ali je v zvezi z Mnenji o ZOA-B postopek pri tožnici končan. Njena trditev, da Mnenji o ZOA-B nista „samostojen“ dokument, ni relevantna, saj to ni pogoj za dostop do informacij javnega značaja. Tudi če bi bili Mnenji o ZOA-B

⁵ Prim. sodbe Upravnega sodišča I U 1506/2021-12 z dne 24. 8. 2022, I U 818/2016-12 z dne 27. 9. 2018 in I U 1905/2021 z dne 14. 3. 2025 (35. točka obrazložitve).



obravnavani kot priloga k vladnemu gradivu, sta zaključena celota, podpisani s strani tožnične odgovorne osebe, in odposlani izven nje.

36. Kot pravilno ugotavlja toženka, se po omenjeni izjemi ne varujejo „postopki v teku“, temveč konkretni dokumenti. Zato ni pomembno, kako sta bili Mnenji o ZOA-B obravnavani 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.
37. Tudi če bi se ob upoštevanju četrtega odstavka 11. člena Poslovnika vlade ugotovilo, da Mnenji o ZOA-B izpolnjujeta 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 njune vsebine oziroma, da zahtevana dokumenta ne bi prestala škodnega testa kot obveznega pogoja določenega v 9. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ.
38. 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 prenatrženega 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 17. 11. 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
39. Tožnica v upravnem sporu navaja, da bi razkritje Mnenj o ZOA-B povzročilo napačno razumevanje njune vsebine, saj sta nastali v fazi, ko se vsebina predlaganega ZOA-B 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, različen in dinamičen. Sodelovanje poteka tako formalno kot tudi neformalno, zato Mnenji o ZOA-B ne dajeta nujno celovite informacije o stališčih tožnice. Njuno razkritje bi težko prineslo k večji transparentnosti in

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. 179.



demokratičnosti delovanja vlade, lahko pa bi povzročilo napačno razumevanje njegove vsebine. Zahtevani mnenji sta namenjeni interni komunikaciji in ne odražata celovite informacije o dokumentu. Iz njiju ne izhaja celotna korespondenca, ki je potekala v fazi medresorskega usklajevanja. Posamezna mnenja 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.

40. Sodišče ugotavlja, da je ta utemeljitev tožnice prepozna, saj je v svoji odločbi z dne 17. 11. 2021 ni podala, takrat je le povzela določbo 9. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ. Ne glede na to pa je takšna argumentacija 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
41. Glede na zgoraj obrazloženo, Mnenji o ZOA-B nista osnutka, temveč že zaključena dokumenta. 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. Kot že pojasnjeno, bi toženka test javnega interesa iz drugega odstavka 6. člena ZDIJZ, morala 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.
42. 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.
43. Sodišče je presodilo, da je izpodbijana odločba pravilna in zakonita, zato je tožbo zavrnilo na podlagi prvega odstavka 63. člena ZUS-1.

⁸ Enako stališče je Upravno sodišče sprejelo tudi v sodbi I U 1905/2021 z dne 14. 3. 2025 (41. točka obrazložitve), podobno, sicer v zvezi z izjemo po 11. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, pa v sodbi I U 1847/2021-15 z dne 24. 8. 2022 (14. točka obrazložitve).

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 presojeno 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 zahtevku strank (prvi odstavek 214. člena ZUP).



O stroških postopka

44. Tožnica zahteva, da 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, 6. junija 2025

Sodnica:

mag. Nadja Marolt, l.r.

