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**

RAZSODILO:

Tožbi se ugodi tako, da se odločba Informacijskega pooblaščenca št. 090-17/2018/46 z dne 14. 1. 2022 odpravi in se zadeva vrne istemu organu v ponovni postopek.

OBRAZLOŽITEV:

O izpodbijani odločbi

1. Toženka je z odločbo št. 090-17/2018/46, z dne 14. 1. 2022 (v nadaljevanju izpodbijana odločba) delno ugodila pritožbi prosilca (stranki z interesom v tem postopku) in v celoti odpravila 1. točko izreka ter delno odpravila 2. točko izreka prvostopenjske odločbe, št. Tu-9-5/88/2017/7 z dne 22. 12. 2017, s katero je bila zavrnjena zahteva prosilca za vpogled v tam navedeno dokumentacijo; hkrati je še odločila, da mora tožnik v roku 31 dni prosilcu v elektronski obliki posredovati vse dokumente, ki jih podrobno opredeli v izreku izpodbijane odločbe[1] pod točko 1.a in 1.b, z izjemo osebnih podatkov, navedenih v štirih alinejah pod točko 1. b, ki se jih zaradi varstva osebnih podatkov prekrije, pritožbo pa je v tem delu zavrnila (2. točka izreka). Odločila je še, da v postopku reševanja pritožbe posebni stroški niso nastali.(3. točka izreka)

O dosedanjem poteku upravnega postopka

2. Postopek poteka drugič na podlagi sodbe Upravnega sodišča Republike Slovenije št. I U 1083/2018 z dne 25. 8. 2021, ki je odločbo Informacijskega pooblaščenca št. 090-17/2018/10 z dne 9. 4. 2018 (v nadaljevanju: prva odločba) odpravilo in vrnilo v ponovno odločanje.

---

1 a. popis zadeve pod opr. št. Ktr 2/2006 ter vse dokumente s pripadajočimi prilogami iz navedene zadeve pod zap. št.od 1 do 8;
b. popis zadeve pod opr. št. Tu 6/06 ter vse dokumente s pripadajočimi prilogami iz navedene zadeve pod zap. št. od 1 do 7, pri čemer mora organ pri dostopu do prilog k dokumentu pod zap. št. 2a prekriti sledeče podatke:
- v prilogi pod opr. št. Ktr 1803/06-4-BM/BR-ep z dne 29. 8. 2006 ime in priimek fizične osebe v zadevi dopisa in prvem stavku dopisa;
- v prilogi pod šifro 221-67/2006-9 z dne 7. 8. 2006 ime in priimek fizične osebe v zadevi, ter prvem, drugem,tretjem in petem odstavku dopisa, njen rojstni (datum v prvem odstavku dopisa, podatek o stalnem in dejanskem prebivališču fizične osebe v prvem, drugem, tretjem in petem odstavku dopisa;
- v prilogi pod šifro 230-233/2006/6 (2211-03) z dne 26. 4. 2006 ime in priimek fizične osebe v zadevi in prvem odstavku dopisa ter njen rojstni datum v prvem odstavku dopisa;
- v prilogi pod šifro 221-67/2006-7 z dne 8. 6. 2006 ime in priimek fizične osebe v zadevi in prvem, drugem in tretjem odstavku dopisa, njen rojstni datum v prvem odstavku dopisa, podatek o stalnem in dejanskem prebivališču fizične osebe v prvem, drugem, in tretjem odstavku, telefonsko številko v zadnjem odstavku dopisa.

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.

točka prvega odstavka 27. člena ZUS- 1), v zadevi pa skladno s 1. točko drugega odstavka 237. člena ZUP tudi ni bila pristojna za odločanje o tej zadevi, zato je podana absolutna bistvena kršitev pravil upravnega postopka. Predlaga, da sodišče tožbi ugodi, odpravi izpodbijano odločbo ter pritožbo prosilca zavrže oziroma, da da izpodbijano odločbo odpravi in odloči o stvari z zavrnitvijo zahteve prosilca ali pa vrne zadevo toženki v ponoven postopek.

7. *Toženka* je na tožbo odgovorila. V odgovoru utemeljuje, da so razlogi za izdajo izpodbijane odločbe podani že v sami izpodbijani odločbi, na katero se v celoti sklicuje. Na podlagi vsebine dokumentov je ugotovila, da ne gre za konkretno vodene (pred)kazenske postopke in s tem za zadevo v smislu navedenih določb ZDT-1 in ZKP, zato je pri svoji odločitvi uporabila ZDIJZ. Predlaga, da sodišče ker gre pri zahtevi za dostop do informacij javnega značaja za informacije, ki so prosto dostopne, tožbo v celoti zavrne.

Odločitev brez glavne obravnave

8. Sodišče je v obravnavani zadevi odločilo brez razpisa glavne obravnave na podlagi drugega odstavka 59. člena Zakona o upravnem sporu (ZUS-1), ker med strankami ni spora o dejanskem stanju, temveč je predmet presoje zgolj vprašanje pravilne uporabe materialnega prava. Tožnik ne izpodbija dejanskih ugotovitev upravnega organa, temveč navaja zgolj zmotno uporabo materialnega prava. Toženka in stranka z interesom nista uveljavljali, da bi bilo dejansko stanje nepravilno ali nepopolno ugotovljeno, niti nista predlagali izvedbe dokazov.

9. Glede na navedeno je sodišče ocenilo, da izvedba glavne obravnave ne bi prispevala k razjasnitvi zadeve, saj gre za vprašanje pravne razlage uporabljenih določb materialnega prava, kar je mogoče presojati brez neposredne izvedbe dokazov. Stranka z interesom je lahko podala svoj odgovor na tožbo in uveljavljala svoja stališča, s čimer je bila zagotovljena kontradiktornost postopka in pravica do izjave vseh udeležencev v smislu 22. člena Ustave Republike Slovenije.

Sodna presoja

10. Tožba je utemeljena.

11. Predmet sodne presoje je pravilnost in zakonitost odločbe IP, s katero je ta delno ugodil pritožbi prosilca zoper odločbo tožnika. Tožnik v tožbi uveljavlja nepravilno uporabo materialnega prava, saj meni, da je v zadevi treba uporabiti ZDT-1 kot specialni zakon, zaradi česar IP za odločanje o pritožbi ni bil pristojen in v tej zvezi uveljavlja postopkovno kršitev.

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

razmerju med ZDIJZ in specialno procesno zakonodajo, zlasti v povezavi z dostopom do podatkov iz državnotožilskih in sodnih spisov v kazenskih zadevah.

17. Vrhovno sodišče je sprejelo načelno stališče, da imajo posebne določbe področne procesne zakonodaje glede možnosti oseb za vpogled v spise sodišč in drugih pristojnih organov značaj specialne ureditve (lex specialis) v razmerju do določb ZDIJZ. To velja tudi za kazenski pregon in informacije, ki se nahajajo v tožilskih oziroma sodnih spisih v predkazenskih in kazenskih zadevah.

18. ZDIJZ se kot splošnejši predpis lahko uporablja le v tistih primerih in v zvezi z dostopom do tistih informacij, do katerih dostop ni urejen z navedenimi specialnimi zakoni. V obravnavanem primeru to pomeni, da se ZDIJZ lahko uporabi le glede dostopa do tistih podatkov, ki so bili sicer pridobljeni ali sestavljeni zaradi kazenskega pregona ali v zvezi z njim, vendar se ne nahajajo v sodnih ali državnotožilskih spisih. Vrhovno sodišče je s tem vzpostavilo kumulativni test, ki zahteva presojo tako vsebinske povezanosti podatka s kazenskim pregonom kot tudi njegove lokacije v dokumentarnem gradivu.

Pravna podlaga za lex specialis ureditev: člena 180 in 181 ZDT-1

19. Za celovito razumevanje sistema dostopa do podatkov državnega tožilstva je treba upoštevati tako 180. kot tudi 181. člen ZDT-1.

- 180. člen ZDT-1: Vpisniki, imeniki in evidence

20. Prvi odstavek 180. člena ZDT-1 določa, da državna tožilstva upravljajo vpisnike, imenike in evidence državnega tožilstva. V teh vpisnikih, imenikih in evidencah državna tožilstva obdelujejo osebne 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[2].

21. Pomembno je, da 180. člen ZDT-1 tudi določa, da državno tožilstvo in državni tožilci obdelujejo osebne podatke, ki so vsebovani v spisih državnega tožilstva, dodeljenih v reševanje državnim tožilcem ter v spisih državnotožilske uprave, le za izvrševanje pristojnosti, nalog ali obveznosti po tem ali drugem zakonu.

22. Podrobnejša oblika in vsebina posameznih vpisnikov, imenikov in evidenc je predpisana z Državnotožilskim redom (v nadaljevanju DTR). Državna tožilstva dokumentarno gradivo glede na vsebino evidentirajo v vpisnike, imenike in

2 Državni tožilec je v okviru temeljne funkcije vlaganja in zastopanja kazenske obtožbe pristojen opravljati vsa procesna dejanja upravičenega tožilca, usmerjati policijo in druge pristojne organe, uporabljati odložen pregon in poravnavanje ter opravljati druge naloge v skladu z zakonom, ki ureja kazenski postopek.

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 določa[3], 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, evidence 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 sodbe 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 pravnomočnosti sodbe. 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).

procesni predpisi (kot je 128. člen ZKP in 181. člen ZDT-1) uresničujejo več različnih ustavnih pravic hkrati, tako 22. člen Ustave (enako varstvo pravic) kot tudi 39. člen Ustave (dostop do informacij javnega značaja), in da zato urejajo isto vprašanje dostopa do istih informacij.

27. Pomembno je, da Uredba Evropske unije o varstvu podatkov[4] v 3. odstavku 55. člena, ki ureja pristojnost nadzornih organov, izrecno določa, da nadzorni organi niso pristojni za nadzor dejanj obdelave sodišč, kadar delujejo kot sodni organ. To izvzetje še dodatno podpira razumevanje, da je obdelava osebnih podatkov s strani sodišč v okviru njihove sodne funkcije posebej urejena in izključena iz standardnega nadzora.

- Kumulativni test

28. Vrhovno sodišče Republike Slovenije je v sodbi v 23. točki obrazložitve vzpostavilo kumulativni test za določitev, ali se pri dostopu do dokumentov uporabi ZDIJZ ali specialni procesni predpisi. Ta test zahteva presojo dveh kumulativnih kriterijev. Prvi je vsebinski kriterij, ki zahteva ugotovitev, ali so bili podatki pridobljeni ali sestavljeni zaradi kazenskega pregona ali v zvezi z njim. Drugi je lokacijski kriterij, ki zahteva ugotovitev, ali se ti podatki nahajajo v sodnih ali državnotožilskih spisih. V konkretni zadevi, o kateri je odločalo Vrhovno sodišče, je šlo za dostop do sklepa o zavrženju kazenske ovadbe, ki se je nahajal v spisu državnega tožilstva. Vrhovno sodišče je ugotovilo, da se zanj uporabi specialna ureditev po 181. členu ZDT-1 v povezavi s 128. členom ZKP, čeprav je bil kazenski postopek že zaključen z zavrženjem ovadbe. Pomembno je poudariti, da je Vrhovno sodišče torej presojalo dokument, ki nedvoumno izvira iz konkretnega kazenskega postopka.

29. Bistvo kumulativnega testa, ki ga je vzpostavilo Vrhovno sodišče, ni presoja, ali so dokumenti zaščiteni ali dostopni, temveč presoja pristojnosti za odločanje in pravne podlage za dostop. Če dokument izpolnjuje oba pogoja kumulativnega testa, to pomeni, da se zanj ne uporabi splošna ureditev ZDIJZ, temveč specialna ureditev 181. člena ZDT-1. Posledica tega ni avtomatična zavrnitev dostopa, temveč sprememba pristojnosti in pravne podlage: namesto da bi o dostopu odločal Informacijski pooblaščenec po določbah ZDIJZ, kjer pravni interes ni potreben, odloča vodja pristojnega državnega tožilstva po določbah 181. člena ZDT-1, kjer mora prosilec izkazati pravni interes. Gre torej za vprašanje pristojnosti in procesne poti, ne za vprašanje vsebinske zaščite dokumentov. Enako načelo velja tudi pri dostopu do dokumentov iz sodnih spisov po 150. členu ZPP, kjer prav tako odloča predsednik sodišča po procesnih določbah, ne Informacijski pooblaščenec po ZDIJZ.

4 Uredba (EU) 2016/679 Evropskega parlamenta in sveta z dne 27. aprila 2016 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov ter o razveljavitvi Direktive 95/46/ES - Splošna uredba o varstvu podatkov.

- 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, upravljavske 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 državna tožilstva obdelujejo osebne 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

kategorijami podatkov, ki spadajo pod specialno ureditev. Prvič, podatki potrebni za odkrivanje kaznivih dejanj, kar pomeni fazo še pred začetkom konkretnega predkazenskega postopka. Drugič, podatki potrebni za pregon kaznivih dejanj, kar lahko zajema več povezanih postopkov ali celovit pregon določene vrste kriminalitete. Tretjič, podatki potrebni za opravljanje drugih povezanih pristojnosti državnega tožilstva iz prvega odstavka 19. člena ZDT-1, kar vključuje tudi nadzor nad pregonom, usmerjanje pregona in druge pristojnosti, ki niso omejene samo na posamezen konkreten postopek. Ta zakonska razvrstitev neposredno utemeljuje, da vsebinska povezanost s kazenskim pregonom ni omejena samo na dokumente iz konkretnih postopkov, temveč zajema vse dokumente, ki so potrebni za odkrivanje ali pregon v smislu prvega odstavka 180. člena ZDT-1.

34. Sodišče pri tej razlagi ne vzpostavlja novih meril, ki jih Vrhovno sodišče ali zakonodajalec ne bi predvidela, temveč aplicira obstoječa zakonska merila iz prvega odstavka 180. člena ZDT-1 na situacije, ki jih Vrhovno sodišče v sodbi ni obravnavalo. Drugačna razlaga bi pomenila, da bi se 180. in 181. člen ZDT-1 uporabljala samo za dokumente iz konkretnih postopkov, kar bi pomenilo, da bi bili vsi drugi dokumenti državnega tožilstva, četudi potrebni za odkrivanje ali pregon kaznivih dejanj, samodejno dostopni po ZDIJZ brez možnosti zahteve po izkazovanju pravnega interesa. Takšna posledica iz prvega odstavka 180. člena ZDT-1 izrecno ne izhaja, saj je zakonodajalec navedel (tudi) podatke potrebne za "odkrivanje" in "druge pristojnosti" iz 19. člena ZDT-1.

35. V obravnavanem primeru toženka sploh ni ugotovila, ali zahtevani dokumenti izpolnjujejo zakonski kriterij iz prvega odstavka 180. člena ZDT-1, torej ali so potrebni za odkrivanje ali pregon kaznivih dejanj oziroma za druge pristojnosti iz prvega odstavka 19. člena ZDT-1. Zgolj zaključila je, da ne izhajajo iz konkretnega postopka, kar pa ni presoja po prvem odstavku 180. člena ZDT-1.[5] S tem je zmotno izenačila vsebinski kriterij iz sodbe Vrhovnega sodišča zgolj z dokumenti iz konkretnih postopkov, ne da bi aplicirala zakonska merila iz prvega odstavka 180. člena ZDT-1. To pomeni napačno uporabo materialnega prava.

- Obveznost uporabe celotnega kumulativnega testa

36. Sodišče na podlagi navedenega ugotavlja, da če toženka meni, da je dokument izvzet iz dometa 181. člena ZDT-1, mora v obrazložitvi podati utemeljeno argumentacijo, zakaj ga šteje za dokument, ki ne spada pod specialno ureditev državnega tožilstva. Pri tem mora uporabiti celoten kumulativni test. To pomeni, da mora najprej ugotoviti vsebinsko povezanost dokumenta s kazenskim pregonom s presojo, ali je dokument potreben za odkrivanje ali pregon kaznivih

5 V izpodbijani odločbi je toženka izrecno navedla: "Določba ZDT-1 pa pridobivanje podatkov iz spisov državnega tožilstva v zvezi s pristojnostmi iz prvega odstavka 19. člena tega zakona in se nanašajo na konkretne predkazenske postopke. Kot že predhodno povedano, pa se zahtevana dokumentacija ne nanaša na noben konkreten predkazenski ali kazenski postopek, ki bi ga usmerjal ali vodil organ, zato izpostavljena določila ZDT-1 (181. člen) [...] v obravnavanem primeru niso relevantna."

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

gradiva, ki je vsebinsko povezano s kazenskim pregonom in je zaradi svoje občutljivosti varovano s posebnimi pogoji dostopa.

39. Iz sistematične razlage 180. in 181. člena ZDT-1 v povezavi z načelnimi merili Vrhovnega sodišča izhaja, da vsebinska povezanost s kazenskim pregonom pomeni povezanost s pristojnostmi državnega tožilstva pri odkrivanju ali pregonu kaznivih dejanj v smislu prvega odstavka 180. člena ZDT-1. Ta povezanost je opredeljena že v samem zakonu: prvi odstavek 180. člena ZDT-1 namreč določa, da gre za podatke, ki so "potrebni za odkrivanje ali pregon kaznivih dejanj in prekrškov oziroma za opravljanje drugih povezanih pristojnosti državnega tožilstva iz prvega odstavka 19. člena ZDT-1". Sodišče zato pri presoji uporablja kategorije, ki jih vzpostavlja sam zakon. Lokacijski kriterij pa zajema vse štiri kategorije dokumentarnega gradiva iz prvega odstavka 181. člena ZDT-1, torej spise, vpisnike, imenike in evidence, če so te kategorije evidentirane po Državnotožilskem redu in klasifikacijskem načrtu kot gradivo, povezano s pristojnostmi iz prvega odstavka 180. člena ZDT-1.

- Razlaga in namen specialne ureditve

40. Po presoji tega sodišča je razlaga, da se specialna ureditev 181. člena ZDT-1 uporabi le za dokumente, ki izpolnjujejo oba kumulativna pogoja, torej vsebinsko povezanost s kazenskim pregonom v smislu prvega odstavka 180. člena ZDT-1 in lokacijo v dokumentarnem gradivu iz prvega odstavka 181. člena ZDT-1, skladna z namenom posebne procesne ureditve dostopa do podatkov državnega tožilstva. Ta posebna ureditev je upravičena zaradi posebne občutljivosti podatkov v kazenskem pregonu in potrebe po varovanju interesov postopka, zasebnosti oseb in drugih zaščitenih vrednot, kar se odraža v posebnih pogojih za dostop, in sicer v izkazovanju pravnega interesa pred vodjo tožilstva namesto splošne dostopnosti po ZDIJZ. Zakonodajalec je to občutljivost prepoznal že v prvem odstavku 180. člena ZDT-1, kjer je določil, da državno tožilstvo obdeluje občutljive podatke "potrebne za odkrivanje ali pregon" kaznivih dejanj. Prav ta zakonska opredelitev narekuje, da specialna ureditev dostopa po 181. členu ZDT-1 ne more biti omejena samo na dokumente iz konkretnih postopkov, temveč mora zajemati vse dokumente, ki so "potrebni za" odkrivanje ali pregon v smislu prvega odstavka 180. člena ZDT-1.

41. Dokumenti, ki ne izpolnjujejo prvega pogoja, torej vsebinske povezanosti s kazenskim pregonom v smislu prvega odstavka 180. člena ZDT-1, ne izkazujejo iste stopnje občutljivosti in zato ni utemeljenega razloga, da bi za njih veljala posebna procesna ureditev dostopa namesto splošnega režima transparentnosti delovanja državnih organov, ki ga zagotavlja ZDIJZ.

- Sklepno

42. Na tej podlagi je sodišče tožbi ugodilo in odpravilo izpodbijano odločbo ter

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

za dovoljenje vpogleda izključno pristojen vodja pristojnega državnega tožilstva. Gre za materialnopravno pristojnost, ki izhaja neposredno iz zakona. Sodišče v upravnem sporu ne more prevzeti pristojnosti organa, ki mu jo izrecno podeljuje zakon, saj bi s tem poseglo v zakonsko določeno delitev pristojnosti med organi.

PRAVNI POUK:

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

Ljubljana, 10. november 2025

Predsednica senata:
mag. Nadja Marolt, l.r.

Ta prepis je soglasen z izvirnikom
Podpis pristojne sodne osebe: