

X Ips 4/2020



REPUBLIKA SLOVENIJA
VRHOVNO DRŽAVNO TOŽILSTVO REPUBLIKE SLOVENIJE

9/10.6.
10 -06- 2020

Vloga

13

Priloga



VRHOVNO SODIŠČE
REPUBLIKE SLOVENIJE

UPRAVNO SODIŠČE
LJUBLJANA
05 -06- 2020
PREJETO DNE

SODBA

V IMENU LJUDSTVA

Vrhovno sodišče Republike Slovenije je v senatu, ki so ga sestavljali vrhovni sodnica in sodnika Peter Golob kot predsednik ter dr. Erik Kerševan in Brigita Domljan Pavlin kot člana,

ob sodelovanju višjega pravosodnega svetovalca kot zapisnikarja,

v upravnem sporu tožeče stranke: **VRHOVNO DRŽAVNO TOŽILSTVO REPUBLIKE SLOVENIJE**, Trg OF 13, Ljubljana, zoper toženo stranko: **REPUBLIKA SLOVENIJA**, Ljubljana, ki jo zastopa Informacijski pooblaščenec, Ljubljana, ob udeležbi stranke z interesom:

zaradi **dostopa do informacij javnega značaja**,

o **reviziji tožeče stranke** zoper sodbo Upravnega sodišča Republike Slovenije IU 2751/2017-13 z dne 28. 11. 2018,

na seji **27. maja 2020**

RAZSODILO:

Reviziji se ugodi in se izpodbijana sodba Upravnega sodišča Republike Slovenije, I U 2751/2017-13 z dne 28. 11. 2018, spremeni tako, da se tožbi ugodi in se odpravi 1. točka izreka odločbe Informacijskega pooblaščenca št. 090-232/2017/6 z dne 10. 11. 2017.

OBRAZLOŽITEV:

1. Sodišče prve stopnje je z izpodbijano sodbo na podlagi 63. člena Zakona o upravnem sporu (v nadaljevanju ZUS-1) zavrnilo tožbo zoper 1. točko izreka odločbe Informacijskega pooblaščenca št. 090-232/2017/6 z dne 10. 11. 2017, ki jo je vložila tožeča stranka, Vrhovno državno tožilstvo Republike Slovenije.
2. Tožeča stranka je z odločbo zavrnila zahtevo (prizadeta oseba v tem upravnem sporu, v nadaljevanju prosilka) za posredovanje sklepa o zavrženju ovadbe z dne 8. 1. 2013,

kot informacije javnega značaja. V utemeljitev svoje odločbe je navedla, da je navedeni sklep o zavrženju ovadbe izdalo Specializirano državno tožilstvo Republike Slovenije. Zoper prosilko kot obdolženko pa je Okrožno državno tožilstvo v Ljubljani vložilo zahtevo za preiskavo, iz katere je razvidno, da se dejansko stanje deloma prekriva z vsebino ovadbe, ki je bila zavržena. Državna tožilka, ki je nosilka omenjene zadeve, je presodila, da bi razkritje zahtevanega sklepa o zavrženju ovadbe škodovalo izvedbi kazenskega postopka, v katerem je bila vložena zahteva za preiskavo. Po stališču tožeče stranke je zakonodajalec v 128. členu Zakona o kazenskem postopku (v nadaljevanju ZKP) omejil dostop do pregledovanja in prepisovanja kazenskega spisa in s tem izkazal, da je v odprtih postopkih podana izjema po 6. točki prvega odstavka 6. člena Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (v nadaljevanju ZDIJZ), ki varuje nemoteno izvedbo postopka kazenskega pregona. Po 6. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ organ prosilcu zavrne dostop do zahtevane informacije, če se zahteva nanaša na podatek, ki je bil pridobljen ali sestavljen zaradi kazenskega pregona ali v zvezi z njim in bi njegovo razkritje škodovalo njegovi izvedbi.

3. Tožena stranka je pritožbi prosilke zoper odločbo tožeče stranke delno ugodila, izpodbijano odločbo tožeče stranke delno odpravila in odločila, da mora prosilki posredovati fotokopijo zahtevanega sklepa tako, da se v njem prekrije določene podatke (1. točka izreka). Ocenila je namreč, da za zavrnitev posredovanja sklepa o zavrženju ovadbe ni mogoče uporabiti izjeme po 6. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, saj ni izpolnjen za to predpisani pogoj, da je kazenski postopek še v

teku, ker je bila ovadba v konkretni zadevi zavržena. Vendar pa toženka prošnji ni ugodila v celoti, saj je ugotovila, da obstaja izjema po 3. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, po kateri organ zavrne dostop do informacije javnega značaja, če se podatek nanaša na osebni podatek, katerega razkritje bi pomenilo kršitev varstva osebnih podatkov v skladu z zakonom, ki ureja varstvo osebnih podatkov. Obravnavani dokument vsebuje imena in priimke posameznih fizičnih oseb, zoper katere je bila vložena ovadba, za njihovo razkritje pa po stališču toženke ni pravne podlage v smislu 9. člena Zakona o varstvu osebnih podatkov (v nadaljevanju ZVOP-1). Ker se po ugotovitvah toženke varovani osebni podatki prepletajo skozi vso vsebino obrazložitve sklepa z drugimi podatki in bi bile posamezne fizične osebe na podlagi teh podatkov določene oziroma določljive, tudi v pretežnem delu dokumenta ni mogoče uporabiti instituta delnega dostopa po 7. členu ZDIJZ. Toženka v svoji odločitvi nadalje utemljuje, da so varovani tudi podatki o prijavitelju kaznivih dejanj, ki so navedeni v zaprosenem sklepu o zavrženju ovadbe. Navedeni podatki prav tako niso dostopni, saj v skladu s tretjim odstavkom 5.a člena ZDIJZ organ zavrne prosilcu tudi dostop do informacije, če se nanaša na podatek, glede katerega zakon določa varovanje tajnosti vira. V preostalem je tožena stranka pritožbo prosilke zavrnila (2. točka izreka) in odločila o stroških postopka (3. točka izreka).

4. Sodišče prve stopnje je odločalo v upravnem sporu zoper 1. točko izreka odločbe tožene stranke ter v izpodbijani sodbi v celoti pritrdilo njenim stališčem. Iz sodbe tudi izhaja stališče, da razkritje sklepa o zavrženju ovadbe že pojmovno ne more škodovati izvedbi kazenskega postopka v smislu izjeme od dostopa do informacij javnega značaja po 6. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, saj je bila ovadba zavržena in je bil s tem postopek končan. Po mnenju sodišča prve stopnje te določbe ni mogoče tolmačiti tako široko, da bi se lahko dostop zavrnil tudi v primeru, če organ ocenjuje, da bi razkritje škodovalo izvedbi nekega drugega kazenskega postopka. Iz jezikovne razlage te norme po presoji sodišča povsem jasno izhaja, da se sme dostop zavrnil le v primeru, če se podatek nanaša na konkreten kazenski postopek, ki pa je bil v tem primeru že zaključen z zavrženjem ovadbe.
5. Sodišče prve stopnje se tudi ni strinjalo s stališčem tožeče stranke, da je 128. člen ZKP *lex specialis* v odnosu z ZDIJZ. Člen 128 ZKP, ki določa pravico strank do vpogleda v spis, po mnenju sodišča ter tožene stranke predstavlja izpeljavo ustavne pravice do enakega varstva pravic iz 22. člena Ustave Republike Slovenije (v nadaljevanju Ustava), medtem ko gre pri dostopu do informacij javnega značaja za uresničevanje ustavne pravice do svobode izražanja iz 39. člena Ustave, kjer je določeno, da ima vsakdo pravico dobiti informacijo javnega značaja, za katero ima v zakonu utemeljen pravni interes, razen v primerih, ki jih določa zakon. Po tem

stališču gre za dve povsem različni pravici, ki se uresničujeta na podlagi različnih zakonov. ZDIJZ daje pravico vsakomur, da se mu omogoči vpogled v informacije javnega značaja, medtem ko gre pri pravici do vpogleda v spis za pravico določenih oseb, ki so povezane s kazenskim postopkom.

6. Tožeča stranka (v nadaljevanju revident) je na Vrhovno sodišče vložila predlog za dopustitev revizije po 367. členu Zakona o pravnem postopku (v nadaljevanju ZPP) v zvezi s prvim odstavkom 22. člena ZUS-1 in predlagala, da Vrhovno sodišče dopusti revizijo zoper izpodbijano sodbo zaradi pomembnega pravnega vprašanja. Predlogu je Vrhovno sodišče delno ugodilo in revizijo dopustilo glede naslednjih vprašanj:

„1. Ali se izjema za zavrnitev zahteve za dostop do zahtevane informacije na podlagi 6. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ nanaša zgolj na tisti podatek, ki je bil pridobljen ali sestavljen zaradi konkretnega kazenskega pregona ali v zvezi z njim ali pa ta izjema velja tudi za tisti podatek, katerega razkritje bi škodovalo izvedbi drugega kazenskega pregona, ki je v povezavi s tistim, zaradi katerega je bil podatek pridobljen ali sestavljen?

2. Ali imajo pri dostopu do informacij, ki se nanašajo na kazenski pregon in se nahajajo v tožilskih oziroma sodnih spisih v (pred)kazenskih zadevah, posebna določila področne procesne zakonodaje glede (ne)javnosti postopkov in glede omejenih možnosti posameznikov za vpogled v te spise značaj specialne ureditve (*lex specialis*) glede na določbe ZDIJZ?

3. Ali gre pri zahtevi za dostop do informacije javnega značaja, s katero prosilec zahteva podatek, do katerega kot stranka (pred)kazenskega postopka ne bi bil upravičen, za izvrševanje pravice dobiti informacijo javnega značaja v nasprotju z namenom, zaradi katerega jo ZDIJZ omogoča, oziroma za zlorabo pravice do dostopa do informacije javnega značaja?“

7. Zoper navedeno sodbo je revident na podlagi sklepa o dopustitvi revizije vložil revizijo iz razloga zmotne uporabe materialnega prava (2. točka prvega odstavka 85. člena ZUS-1). V njej predlaga, naj Vrhovno sodišče reviziji ugoti in sodbo sodišča prve stopnje spremeni tako, da tožbi v celoti ugoti.
8. Tožena stranka je na revizijo odgovorila. Zavrača navedbe in argumente revidenta, pri tem pa se tudi sklicuje na dosedanje razloge iz izpodbijane odločbe in sodbe sodišča prve stopnje ter predlaga, naj Vrhovno sodišče revizijo zavrne kot neutemeljeno. Stranka z interesom odgovora na revizijo ni vložila.
9. Za odločitev v reviziji je treba najprej odgovoriti na pravno vprašanje, zaradi katerega je bila revizija dopuščena (št. 2, 6. točka obrazložitve), ki pomeni

vsebinsko jedro spora in sicer, kakšno je pri dostopu do informacij razmerje med ZDIJZ in določbami v procesnih (in drugih) zakonih, ki omejujejo možnosti za vpogled v spise, ki se vodijo za potrebe postopkov pred sodišči in drugimi državnimi organi. V konkretnem primeru se sicer vprašanje nanaša na informacije, ki se nanašajo na kazenski pregon in se nahajajo v tožilskih oziroma sodnih spisih, vendar pa je nanj mogoče odgovoriti le enotno tudi za druge sodne in siceršnje postopke pristojnih sodišč in drugih organov, glede katerih ZDIJZ vsebuje vsebinsko enake določbe,¹ področni zakoni pa vsebinsko sorodne določbe ureditvi ZKP oziroma ZDT-1.

Bistvo revizijskih navedb

10. Revident navaja, da pri omejitvah dostopa do informacij javnega značaja ni moč izhajati iz samih določb ZDIJZ, pač pa je treba upoštevati pravno ureditev v celoti, od ustavno (in konvencijsko) zavarovanih človekovih pravic in temeljnih svoboščin do omejitev, ki so uzakonjene v drugih, zlasti postopkovnih zakonih. To poudarjeno velja za določila področne procesne zakonodaje glede (ne)javnosti postopkov in glede omejenih možnosti za vpogled v dokumente, ki se nanašajo na kazenski pregon in se nahajajo v tožilskih in sodnih spisih v (pred)kazenskih zadevah. V tem delu gre za specialnejše predpise, ki jih je treba kot take upoštevati (150. člen ZPP, 128. člen ZKP, 181. člen ZDT-1 itd.). Tako pravni interes, ki ga za dostop do informacij javnega značaja terja drugi odstavek 39. člena Ustave,² poleg ZDIJZ urejajo tudi drugi zakoni, ki tudi urejajo javnost posameznih faz postopkov. Če procesni zakon za določeno fazo postopka ne določa njene javnosti, potem prosilcu v tem delu ni mogoče priznati v zakonu utemeljenega pravnega interesa za pridobitev informacije javnega značaja. Razlogi za to, da so posamezne faze postopkov zaprte za javnost, so utemeljeni tudi v (drugih) človekovih pravicah in svoboščinah, npr. varstvu človekove osebnosti in dostojanstva v kazenskih in vseh drugih pravnih postopkih (21. člen Ustave), pravice do osebne dostojanstva in varnosti (34. člen Ustave), varstvu pravic zasebnosti in osebnostnih pravic (35. člen Ustave) ter varstvu osebnih podatkov (38. člen Ustave). Za njihovo varstvo pa ureditev izjeme iz 6. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ ne zadošča, še posebej ne pri pravnomočno končanih postopkih. Iz sodne prakse Upravnega sodišča se po mnenju revidenta kaže neenoten pristop k vprašanju specialnosti procesne zakonodaje v razmerju do ZDIJZ. Ob tem se revident sklicuje na odločitve

1. Glej 5., 7. in 8. točko prvega odstavka 6. člena ZDIJZ.

2. Ta določa: „Vsakdo ima pravico dobiti informacijo javnega značaja, za katero ima v zakonu utemeljen pravni interes, razen v primerih, ki jih določa zakon.“

Ustavnega sodišča³ in Vrhovnega sodišča,⁴ ki vsebujejo stališča, da je treba pri dostopu do dokumentov iz spisov sodišč in drugih organov izhajati iz specialnih, procesnih predpisov. Zaključuje, da so omejitve javnosti in dostopnosti dokumentov, ki jih določajo področni predpisi za (prek)kazenski postopek in tožilsko poslovanje, nesmiselne, če je tam uzakonjene omejitve in prepovedi mogoče izigrati z zahtevo za dostop do informacije javnega značaja na podlagi ZDIJZ. Navedeno utemeljuje veljavnost določb 181. člena ZDT-1 in 128. člena ZKP kot *lex specialis* glede na določbe ZDIJZ. Ker tega razmerja nista ustrezno upoštevala, sta tako toženka kot sodišče prve stopnje pri svojem odločanju zmotno uporabili materialno pravo

11. Tožena stranka v relevantnem delu odgovora na revizijo navaja, da ZDIJZ in ZKP nista v razmerju, da specialni predpis razveljavlja določbe splošnega predpisa (*lex specialis derogat legi generali*), ker ne urejata iste pravice. Ponovno poudarja, da gre za različni pravni podlagi in za urejanje dveh različnih pravic, ki izvirata tudi iz različnih določb Ustave (drugega odstavka 39. člena oziroma 22. člena). Ob tem dodaja, da je ZDIJZ na področju dostopa do informacij javnega značaja nedvomno specialnejši zakon od vseh ostalih zakonov. V danem primeru pa določbe ZKP v ničemer ne urejajo materijo pravice dostopa do informacij javnega značaja, saj je s 128. členom ZKP varovano načelo kontradiktornosti v kazenskem postopku in ne načelo javnosti. Ni namreč mogoče ugotoviti, da bi zakonodajalec imel s to določbo namen urediti pravico vsakogar, da lahko dostopa do informacij javnega značaja iz kazenskih spisov samo pod pogojem, da izkaže pravni interes. V navedenem členu ZKP ne ureja dostopa vsakogar do informacij iz kazenskega postopka, ampak ureja pravico do pregleda in prepisa spisov, ki jo imajo stranke v kazenskem postopku. Pravici se torej ne prekrivata in zato tudi ni mogoče slediti razlagi revidenta, da ZDIJZ in ZKP urejata isto vprašanje. Zato razmerje

3 Odločba št. U-I-16/10, Up-103/10 z dne 20. 10. 2011, ki je v 16. točki obrazložitve navedlo: „Glede na posebno naravo gradiva v upravnih in sodnih spisih – zaradi česar procesni zakoni posebej urejajo pravico do pregleda in prepisa dokumentov v spisih – in ob upoštevanju drugega odstavka 39. člena Ustave, ki kot splošno pravilo določa, da je dostop do informacije javnega značaja mogoč ob izkazanem pravnem interesu, se celo postavlja vprašanje, ali je v skladu z Ustavo takšna razlaga ZDIJZ, po kateri je mogoče tudi na njegovi podlagi, ne glede na specialno ureditev v procesnih predpisih, pridobiti dokumente iz sodnih in upravnih spisov. Vendar se Ustavnemu sodišču s tem vprašanjem v tej zadevi ni bilo treba ukvarjati.“

4 Sklep Cpg 1/2011 z dne 18. 4. 2011: „Višje sodišče je predlog za pregled in prepis spisa obravnavalo po določbah ZPP. Veljavna zakonska ureditev sicer dopušča razlago, da je do dokumentov iz sodnega spisa možno dostopati tudi po ZDIJZ, vendar pa je po presoji Vrhovnega sodišča v konkretnem primeru ZPP specialn(ejš)i predpis.“

specialnosti ZKP in splošnosti ZDIJZ v obravnavanem primeru po mnenju tožene stranke ne pride v poštev. V zvezi s tem se sklicuje tudi na stališče iz sodbe Vrhovnega sodišča.⁵ Sklepno poudarja, da so državna tožilstva kot del pravosodja tako kot vsi državni organi zavezana k transparentnosti dela.

Presoja sodišča

12. Iz dejanskega stanja zadeve, na katerega je revizijsko sodišče vezano (85. člen ZUS-1), izhaja, da je bila zoper prosilko vložena in zavržena kazenska ovadba, ki se vsebinsko prekriva z vloženo zahtevo za preiskavo v drugi kazenski zadevi, tako da se enake informacije nahajajo v obeh dokumentih. Oba dokumenta se nahajata v spisih, ki jih vodi državno tožilstvo, torej revident, zahteva za preiskavo pa tudi v spisu pristojnega sodišča. Prav tako ostaja nepretrgano dejstvo, da bi v slednji kazenski zadevi, ki je še v teku, razkritje informacij lahko škodovalo interesom tega kazenskega postopka. Iz dejanskega stanja zadeve tudi ne izhaja ugotovitev, da bi bila prosilka upravičena do pridobitve sklepa o zavrženju ovadbe ali zahteve za uvedbo preiskave z izkazanim pravnim interesom na podlagi ZKP oziroma ZDT-1.
13. Pridobivanje informacij od sodišč in drugih državnih organov (pa tudi organov samoupravnih lokalnih skupnosti, nosilcev javnih pooblastil itd.) je lahko urejeno v različnih pravnih podlagah in z različnimi nameni in cilji. Navedeno pa lahko vodi tudi do konflikta norm, kadar si pravila oziroma omejitve glede posredovanja določenih informacij iz različnih predpisov nasprotujejo. V takem primeru je treba za razrešitev navedenega nasprotja določiti pravilno uporabo prava na podlagi splošnih pravil o uporabi pravnih predpisov, kamor sodijo npr. pravilo, da se vedno uporabi specialnejši predpis namesto splošnega (pravilo *lex specialis*) oziroma kasnejši namesto prejšnjega (pravilo *lex posterior*) itd.
14. V obravnavani zadevi je nedvomno prišlo do konflikta med različnimi pravnimi normami, saj prav to pomeni bistvo spora. Zato ne vzdrži stališče sodišča prve stopnje in tožene stranke, da se navedeni pravici po obeh zakonih ne prekrivata in ne urejata istega vprašanja. Kot navaja sam revident, je bil pri svojem odločanju o prošnji za posredovanje sklepa o zavrženju ovadbe soočen s pravicami, ki jih ima prosilka na podlagi ZDIJZ ter z omejitvami, ki jih glede posredovanja zaprosenih informacij vsebuje (tudi) ZKP oziroma ZDT-1. Tudi tožena stranka v odgovoru na revizijo ne trdi, da gre za različne informacije. Iz njenih argumentov izhaja, da različni predpisi sicer urejajo vprašanja dostopa do *istih* informacij, vendar pa je

5 Sodba I Up 731/2005 z dne 4. 10. 2007, v kateri je Vrhovno sodišče med drugim navedlo: „Glede dostopa do informacij, ki so vključene v sodbe kazenskega sodišča ali odločbe o prekršku, in razmerje med Zakonom o kazenskem postopku (ZKP), Zakonom o prekrških (ZP-1) ter ZDIJZ pritožbeno sodišče poudarja, da je tudi v tem primeru treba upoštevati, da gre za različne pravne temelje, na katerih se določeni podatki posredujejo in da med njimi ne velja razmerje splošnosti in specialnosti oziroma starejšega in novejšega predpisa.“

po njenem mnenju ob več pravnih podlagah za odločitev upošteven zgolj ZDIJZ. S tem zavrača argumentacijo, da je ZKP specialnejši predpis, ki onemogoča uporabo določb ZDIJZ pri dostopu do informacij iz spisov kazenskega postopka, in po vsebini trdi nasprotno, da je prav ZDIJZ specialnejši predpis, ki se mora pri dostopu do teh informacij uporabiti namesto ZKP.

15. Iz navedenega torej izhaja, da pri pridobivanju in posredovanju navedenih informacij ne gre za situacijo, v kateri bi bilo odločanje na navedenih podlagah vsebinsko ločeno. Drži, da gre pri ZDIJZ in ZKP (oziroma ZDT-1) za različne pravne podlage, vendar pa navedeni predpisi urejajo isto vprašanje, torej ali je (vsaj deloma) iste informacije sodišče oziroma državno tožilstvo kot državni organ dolžno oziroma upravičeno posredovati določeni osebi, ki je zanje zaprosila, ali ne. Upravičenja in omejitve iz navedenih predpisov v zvezi s tem so sočasno veljavne, hkrati pa tudi medsebojno nasprotne in izključujoče, zato je treba za razrešitev navedenega konflikta norm na podlagi splošnih pravil uporabe prava ugotoviti, katere od njih je treba uporabiti v konkretnem primeru.⁶
16. V zvezi s tem Vrhovno sodišče najprej ugotavlja, da nobene od navedenih pravnih podlag pa v okviru argumentov strank ni mogoče oceniti kot neustavne. Tako je povsem v skladu z Ustavo tudi ureditev ZKP ter drugih procesnih oziroma področnih zakonov (ZPP, ZDT-1 itd.), ki dovoljuje dostop do določenih informacij, s katerimi razpolaga sodišče ali drug organ, le v primeru, ko oseba izkaže v zakonu utemeljen pravni interes oziroma, ki iz utemeljenih razlogov izključuje dostop do določenih informacij v primerih, ki jih določa zakon (drugi odstavek 39. člena Ustave). S tem se, kot pravilno poudarja revident, varujejo tudi druge človekove pravice in svoboščine ter ustavno utemeljeni javni interesi (zgoraj, 10. točka obrazložitve). Ustava torej ne omejuje uporabe katerega koli od navedenih zakonov v tem upravnem sporu.
17. V obravnavani zadevi pa noben od navedenih zakonov ne vsebuje pravila, kako in kdaj uporabiti drug zakon. Ob sprejetju oziroma naknadnih spremembah tudi noben (kasnejši) zakon v svojih prehodnih in končnih določbah ni posegel v katerega od prej sprejetih zakonov. Tudi iz argumentov strank ni mogoče razpoznati namena zakonodajalca, da bi ta želel prej veljavne pravne norme glede

⁶ V določenih primerih konflikta norm tudi na tem področju ni, ker ga razrešuje že zakonska ureditev. Tako se tudi po določbah ZDIJZ zavrne zahteva za posredovanje podatkov, glede katerih je dostop v skladu z zakonom prepovedan ali omejen tudi strankam, udeležencem ali oškodovancem v sodnem, upravnem ali z zakonom določenem nadzornem postopku (prvi odstavek 5.a člena). Kot izhaja iz gradiva ob sprejemanju navedene določbe v okviru novele ZDIJZ-C, gre pri tem za t. i. „izjemo strankinega pravila“: če postopkovni zakon določa, da stranka postopka začasno nima dostopa do svojih podatkov, potem ne more imeti dostopa do njih tudi nihče zunanji, saj bi to razgradilo sam smisel postopka. Zlasti gre za prikrite preiskovalne ukrepe in podobno. (glej predlog zakona EVA 2013-1711-0053 z dne 3. 10. 2013, str. 51, obrazložitev k 7. členu).

dostopa do informacij s kasnejšim predpisom spremeniti oziroma razveljaviti. Pravilo *lex posterior* torej ni uporabljivo. Zato je treba za ugotovitev pravilne uporabe prava razrešiti predvsem vprašanje, kateri specialnejši predpis je treba uporabiti v konkretnem primeru namesto splošnejšega (pravilo *lex specialis*).

18. Revident v zvezi s tem utemeljeno uveljavlja, da je dostop do informacij iz spisov kazenskega postopka urejen v 128. členu ZKP, ki ne ureja zgolj upravičenj strank kazenskega postopka, temveč tudi vsake druge osebe, ki ima opravičen interes (prvi odstavek)⁷ in ga izkaže pred pristojnim organom (drugi odstavek)⁸. Podobne določbe vsebujejo tudi drugi procesni zakoni (150. člen ZPP itd.). Prav tako tudi iz 181. člena ZDT-1 izhaja, da je ta zakon uredil pravico različnih oseb do seznanitve s podatki, s katerimi razpolaga državno tožilstvo v zvezi z njegovimi pristojnostmi.⁹ Določbe navedenih procesnih oziroma organizacijskih zakonov so torej omejene na specifične dokumente oziroma informacije, ki se vodijo z zvezi z določenimi postopki in pristojnostmi. Ti zakoni urejajo posebna pravila za dostopanje do navedenih informacij ter vsebujejo v zvezi s tem tudi tem postopkom ter pravicam oseb, ki se v njih nahajajo, posebej prilagojene omejitve.
19. Tožena stranka nima prav s tem, ko po vsebini uveljavlja, da je ZDIJZ tisti predpis, ki ga je treba uporabiti, ker je na področju dostopa do informacij javnega značaja specialnejši zakon v razmerju do vseh ostalih zakonov. Vsi navedeni zakoni urejajo dostop do istih informacij oziroma dokumentov na podlagi individualne prošnje (zahteve, vloge) določene osebe. „Informacija javnega značaja“ je pravni pojem, ki ga ureja ZDIJZ,¹⁰ in ne dejanski, zato je šele ob pravilni uporabi tega zakona mogoče ugotoviti, ali gre za tako informacijo ali ne. ZDIJZ pa ni edini predpis, ki ureja dostop do informacij državnih organov, temveč je eden od zakonov, ki urejajo to področje v okviru in v skladu z drugim odstavkom 39. člena Ustave. Zato ne drži trditve toženke, da določbe ZKP ne urejajo dostopa do informacij javnega značaja, saj prav določba 128. člena ZKP določa tako omejitve kot tudi način uresničevanja navedene ustavne pravice ob

7 Ta določa: „Vsakemu, ki ima opravičen interes, se sme dovoliti pregled in prepis posameznih kazenskih spisov.“

8 Ta določa: „Dokler postopek teče, dovoljuje pregled in prepis spisov organ, pred katerim teče postopek; ko pa je postopek končan, dovoli to predsednik sodišča ali uradna oseba, ki jo on določi. Če so spisi pri državnem tožilcu, dovoljuje pregled in prepis državni tožilec.“

9 Prvi odstavek tega člena določa: „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.“

10 Prvi odstavek 4. člena ZDIJZ določa: „Informacija javnega značaja je informacija, ki izvira iz delovnega področja organa, nahaja pa se v obliki dokumenta, zadeve, dosjeja, registra, evidence ali drugega dokumentarnega gradiva (v nadaljnjem besedilu: dokument), ki ga je organ izdelal sam, v sodelovanju z drugim organom, ali pridobil od drugih oseb.“

upoštevanju specifičnega področja kazenskega postopka. Navedena določba je torej v funkciji uresničevanja več različnih ustavnih pravic (22. člena, 39. člena Ustave itd.). Enako velja tudi za druge procesne in organizacijske predpise (ZPP, ZDT-1 itd.).

20. S tem stališčem Vrhovno sodišče vzpostavlja nadaljnji razvoj sodne prakse, skladen s citiranimi stališči Ustavnega sodišča v odločbi št. U-I-16/10, Up-103/10 in Vrhovnega sodišča v sklepu Cpg 1/2011. Ob tem tudi poudarja, da je bila sodba I Up 731/2005, na katero se sklicuje tožena stranka, izdana v specifičnih okoliščinah konkretnega primera ter da je že v njej poudarilo tudi, da je treba v vsakem primeru zahtevane informacije ugotoviti tudi, ali iz določb posameznega zakona, ki ureja določeno področje izvrševanja javnih nalog, ne izhaja prepoved posredovanja določenih podatkov.¹¹ Poudarilo je tudi, da je ob tem treba upoštevati, da takih prepovedi v posameznih področnih zakonih ZDIJZ ob odsotnosti izrecnih prehodnih zakonskih določb s svojo uveljavitvijo ni razveljavil. Že tedaj je poudarilo tudi, da če bi za pridobitev iste informacije veljali različni pogoji v primeru, če bi jo posredovali različni organi, bi šlo za očitno izigravanje zakonskih omejitev in varstev, ki so jih določili ZDIJZ in drugi relevantni zakoni. Odločitev v tej zadevi zato navedena stališča zaradi razvoja prakse ter na podlagi predstavljenih pravnih argumentov nadgrajuje in dopolnjuje.
21. Vrhovno sodišče ugotavlja, da s posebnimi določbami procesnih in organizacijskih zakonov, ki urejajo dostop do informacij, tudi ni neutemeljeno poseženo v transparentnost delovanja sodišč ter drugih državnih organov, temveč gre za način uresničevanja le-tega, ki upošteva specifičnost določenega področja ter pravice, svoboščine in interese drugih, ki jih je treba na tem področju posebej varovati. Za transparentnost delovanja sodišč in drugih državnih organov, tudi na področju kazenskega pregona, so z zakoni vzpostavljene tudi temeljna pravila o tem, da so javne tako sodne obravnave kot tudi razglasitve sodb, na podlagi česar je javnost vselej lahko seznanjena z vsebino odločitev sodišč. Prav tako pa so sodne odločbe tudi sicer javno objavljene na spletnih straneh sodišč.
22. Ob navedenem je treba tudi poudariti, da varstvo osebnih podatkov, ki je bilo uporabljeno tudi v navedenem primeru, ureja Splošna uredba o varstvu podatkov.¹² Ta glede varstva osebnih podatkov iz sodnih postopkov uvaja posebno ureditev

¹¹ V 16. točki obrazložitve navedene sodbe je navedlo, da je pristojni organ tako prepoved dolžan upoštevati ne glede na to, ali je izrecno določena, ali pa izhaja posredno iz posameznih določb področnega zakona: npr. iz opredelitve, da je posredovanje določenih podatkov sankcionirano kot kaznivo dejanje ali prekršek, kot razlog za uveljavljanje odgovornosti pristojne osebe, in podobno.

¹² 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.

(glej npr. 20 točko preambule, 55. člen).¹³ Tako je na podlagi tega neposredno učinkujočega predpisa odločanje o varstvu navedenih osebnih podatkov izključno v pristojnosti samih sodišč, kar mora biti upoštevano tudi v postopku dostopa do informacij javnega značaja in narekuje posebna pravila.¹⁴

23. Glede na navedeno je odgovor na zastavljeno pravno vprašanje, 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. To se nanaša tudi na kazenski pregon in informacije, ki se nahajajo v tožilskih oziroma sodnih spisih v (pred)kazenskih zadevah. ZDIJZ se lahko kot splošnejši predpis uporablja le v tistih primerih in v zvezi z dostopom do tistih informacij, do katerih dostop ni urejen z navedenimi specialnimi zakoni. V obravnavanem sporu to pomeni, da se ZDIJZ lahko uporabi le glede dostopa do tistih podatkov, ki so bili pridobljeni ali sestavljeni zaradi kazenskega pregona ali v zvezi z njim, ki se ne nahajajo v sodnih ali državnotožilskih spisih.
24. Pri tem se Vrhovno sodišče glede na vsebino obravnavane zadeve ne opredeljuje glede drugih vprašanj dostopa do podatkov, ki jih za potrebe kazenskega pregona zbere oziroma z njimi razpolaga Policija ali drugi državni organi.
25. Glede na navedeno v obravnavani zadevi vprašanji, zaradi katerih je bila dovoljena revizija, pod številka 1. in 3. (6. točka obrazložitve), kolikor se nanašata na razlago določb ZDIJZ, nista več relevantni.

Odločitev Vrhovnega sodišča

26. Revident v svojem revizijskem in tožbenem zahtevku predlaga spremembo sodbe sodišča prve stopnje tako, da se tožbi v celoti ugodi in odpravi izpodbijani upravni akt tožene stranke ter pritožbo prosilke v celoti zavrne kot neutemeljeno, podrejeno pa, da se zadevo vrne toženi stranki v nov postopek.

13 Ta določa „Ker se ta uredba med drugim uporablja za dejavnosti sodišč in drugih pravosodnih organov, bi lahko v pravu Unije ali pravu držav članic podrobneje določili dejanja obdelave in postopke obdelave v zvezi z obdelavo osebnih podatkov s strani sodišč in drugih pravosodnih organov. Pristojnost nadzornih organov ne bi smela obsegati obdelave osebnih podatkov, kadar sodišča delujejo kot sodni organ, da se zaščiti neodvisnost sodstva pri opravljanju sodnih nalog, vključno z odločanjem. Omogočeno bi moralo biti, da se nadzor takih dejanj obdelave podatkov zaupa posebnim organom v okviru sodnega sistema države članice, ki naj bi zlasti zagotovili upoštevanje pravil te uredbe, izboljšali ozaveščenost delavcev v sodstvu glede njihovih obveznosti na podlagi te uredbe in obravnavali pritožbe v zvezi s takimi dejanji obdelave podatkov.“ Posledično tretji odstavek 55. člena te uredbe določa, da „nadzorni organi niso pristojni za nadzor dejanj obdelave sodišč, kadar delujejo kot sodni organ.“

14 Dostop do podatkov iz sodnih spisov je tudi v ureditvi EU izvzet iz splošnega dostopa do dokumentov institucij (npr. Sodba velikega senata SEU C-213/15 P – Komisija proti Breyer z dne 18.7.2017).

27. Na podlagi presoje za odločitev ključnega pravnega vprašanja (23. točka obrazložitve) sta tako sodišče prve stopnje kot tožena stranka svojo odločitev oprla na zmotno razlago materialnega prava. Za odločitev v zadevi bi morali namreč uporabiti 181. člen ZDT-1 kot specialni predpis v povezavi s 127. členom ZKP, ki urejata pridobitev informacij v zvezi s kazenskimi postopki, kot to utemeljeno navaja revident.
28. Glede na navedeno je zaradi napačne pravne podlage tudi dejansko stanje ostalo v postopku pred toženo stranko in sodiščem prve stopnje deloma nepopolno ugotovljeno. Zato bi moralo Vrhovno sodišče sodbo spremeniti tako, da bi tožbi ugodilo in zadevo vrnilo v ponovno odločanje toženi stranki.
29. Vendar pa navedeno materialnopravno stališče vpliva tudi na pristojnost za odločanje in pravna sredstva v zvezi s pridobivanjem navedenih informacij, ki so predvidena v navedenih specialnih ureditvah. V obravnavani zadevi je prosilka svojo prošnjo za pridobitev informacije, torej sklepa o zavrženju ovadbe, naslovila na revidenta. Za odločanje o dostopu do te informacije pa je, tako kot tudi revident navaja v reviziji, specialna pravna podlaga v 181. členu ZDT-1,¹⁵ ki jo je prav z namenom ureditve dotedanje pravne praznine uredil zakonodajalec z novelo ZDT-B.¹⁶ Tako glede na navedeno tudi glede pristojnosti za odločanje ni mogoče uporabiti splošnejšega ZDIJZ. Po prvem odstavku 181. člena ZDT-1 odloča o vpogledu vodja pristojnega državnega tožilstva, zoper odločitev katerega ni pravnega sredstva po ZDT-1,¹⁷ možna pa je tožba v upravnem sporu, saj ta odločitev pomeni upravni akt (2. člen ZUS-1).¹⁸
30. Glede na navedeno Vrhovno sodišče s svojo odločbo ne more vrniti zadeve v ponovno odločanje toženi stranki, saj o tem na podlagi zakona ni pristojna odločati.
31. Zato je Vrhovno sodišče spremenilo izpodbijano sodbo in tožbi ugodilo tako, da je odpravilo izpodbijani upravni akt tožene stranke v delu, ki ga je s tožbo izpodbijal revident, torej v delu, v katerem se je pritožbi prosilke delno ugodilo (prvi odstavek 94. člena ZUS-1). S tem je ostal v upravnem sporu nepravnomočno rešen del zadeve, o katerem je bilo odločeno v točki 1. izreka izpodbijanega upravnega akta.
32. Da pa ne bi prosilka v zvezi s tem ostala brez možnosti učinkovitega sodnega varstva v zvezi z odločitvijo prvostopenjskega organa, ji je ob napačnem pravnem pouku v odločbi organa prve stopnje (ki ji ne sme biti v škodo) dana možnost, da

15 Kot pravno podlago za pridobitev podatkov iz spisa Državnega tožilstva navedeno določbo navaja tudi Vrhovno sodišče v sodbi II Ips 770/2008 z dne 17. 5. 2012.

16 Poročevalec Državnega zbora, št. 55 z dne 3. 6. 2002, str. 93.

17 Tako tudi sodba Upravnega sodišča U 467/2005 z dne 17. 3. 2006.

18 V tem smislu tudi citirana odločba Ustavnega sodišča RS, št. U-I-16/10, Up-103/10 z dne 20. 10. 2011.

vloži tožbo v upravnem sporu zoper prvostopenjski akt revidenta v roku, ki teče od vročitve te odločbe Vrhovnega sodišča. Pri tem pa ne more izpodbijati odločbe v delu, ki je postal pravnomočen po odločbi tožene stranke (2. točka izreka), če zoper tega prosilka ni že pravočasno vložila tožbe v upravnem sporu, kjer ji je bilo sodno varstvo že zagotovljeno.

Glasovanje

33. Vrhovno sodišče je odločilo soglasno.

Ljubljana, 27. maj 2020



Predsednik senata:

Peter Golob, l.r.

Ta prepis je soglasen z izvirnikom.
Podpis pristojnega delavca sodišča:

A handwritten signature in black ink, which appears to be the signature of Peter Golob, is written over the printed name and extends to the right of the text.