



Zadeva: Mnenje MJU v zvezi z zahtevo za fotokopije iz upravnega spisa na podlagi ZDIJZ

Ministrstvo za javno upravo je prejelo dopis organa zavezanca, ki navaja, da je prejel zahtevo za fotokopije dokumentov iz upravnega spisa izdaje dovoljenja za obratovanje_____, ki naj bi jih prosilka potrebovala kot dokaz v pravnem postopku. Organ navaja, da prosilka med drugim zahteva tudi kopije pogodbe in računov s_____, ki je za potrebe postopka izdelala določena mnenja oz. dokumente. Organ dvomi v upravičenost zahtevka, saj naj bi imele v skladu z ZUP _____ vpogled v spis stranke postopka oz. morebitni stranski udeleženci, kar prosilka ni izkazala.

Kot ministrstvo pristojno za področje dostopa do informacij javnega značaja, v nadaljevanju v skladu z določbo 2. točke drugega odstavka 32. člena Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (Ur. l. RS, št. 51/2006 – UPB2, v nadaljevanju ZDIJZ) posredujemo naše mnenje.

i) Splošno o dostopu do informacij javnega značaja

Pravica dostopa do informacij javnega značaja je v Sloveniji varovana kot temeljna človekova pravica v 39. členu Ustave RS (Ur.l. RS, št. 33/91-I s spremembami; Ustava) in natančneje urejena z ZDIJZ. ZDIJZ ureja postopek, ki vsakomur omogoča prost dostop in ponovno uporabo informacij javnega značaja, s katerimi razpolagajo državni organi, organi lokalnih skupnosti, javne agencije, javni skladi in druge osebe javnega prava, nosilci javnih pooblastil in izvajalci javnih služb (v nadaljevanju: organi). Namen zakona je zagotoviti javnost in odprtost delovanja javnih organov ter omogočiti uresničevanje pravice posameznikov in pravnih oseb, da pridobijo informacije javnega značaja. V 5. členu zakona je določeno temeljno načelo po katerem so vse informacije s katerimi razpolagajo organi javnega sektorja splošno in prosto dostopne, razen v primeru, da gre za katero izmed enajstih izjem, določenih v prvem odstavku 6. člena ZDIJZ.

ii) Razmerje med ZDIJZ in ZUP

Pri dostopu do informacij, ki so povezane s konkretnim upravnim postopkom, je potrebno opozoriti na prepletanje določb Zakona o splošnem upravnem postopku (Ur.l. RS, št. 80/99, 70/00, 52/02, 73/04, 119/05, 105/06 – ZUS-1, 126/07, 65/08, 8/10; v nadaljevanju ZUP)¹ in ZDIJZ. ZDIJZ v prvem in drugem odstavku 5. člena vsakomur omogoča prost dostop do informacij, ne glede na pravni interes. Načelo prostega dostopa pomeni, da so vse informacije vseh zavezancev po ZDIJZ dostopne vsakomur, ne glede na to, ali je prosilec stranka v kakšnem drugem postopku. Na podlagi določila prvega odstavka 82. člena ZUP pa imajo stranke, med drugim, pravico pregledovati dokumente zadeve in jih preslikati. Pravica do pregleda in prepisa spisov v postopku je (privilegirana) pravica strank oz. tistega, ki izkaže pravni interes, da dostopa do vseh dokumentov v določeni zadevi, ZDIJZ pa ureja pravico vsakogar, da dostopa do tistih dokumentov, ki predstavljajo informacije javnega značaja (to pa niso nujno oz. praviloma niso vsi dokumenti, ki tvorijo spis zadeve). Gre za različni pravni podlagi in za urejanje dveh različnih pravic – na eni strani za pravico vsakogar do dostopa do informacij javnega značaja, ki izhaja iz drugega odstavka 39. člena Ustave RS, na drugi strani

¹ Neuradno prečiščeno besedilo na spletnih straneh MJU:

http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/predpisi/MJU_DEUP/ZUP_NPB_novela_G_spletna_stran_.doc

za pravico strank oziroma drugih upravičencev do vpogleda in prepisa spisa, ki je, v okviru pravice do enakih procesnih jamstev, zagotovljena v okviru 22. člena Ustave RS. V četrtem odstavku 82. člena ZUP je izrecno določeno, da lahko, v skladu z zakonom, ki ureja dostop do informacij javnega značaja, ne glede na določbe tega zakona, vsakdo ustno ali pisno zahteva od organa, da mu omogoči dostop do informacij javnega značaja v posameznih upravnih zadevah.

iii) Zahteva za dostop do informacije javnega značaja iz upravnega spisa

Vloga stranke, ki ste nam jo posredovali v prilogi, ima v splošnem vse lastnosti zahteve za dostop iz 17. člena ZDIJZ. Ne glede na to, da ima v naslovu navedeno, da gre za zahtevo za "ponovno uporabo" do informacij javnega značaja jo je v skladu s tretjim odstavkom 17. člena ZDIJZ potrebno obravnavati kot zahtevo za "dostop" do informacij javnega značaja. To pomeni, da mora v zvezi z zahtevo organ sprožiti postopek po ZDIJZ in ugotoviti, ali razpolaga z navedenimi informacijami ter ali je dovoljen dostop javnosti do teh informacij.

Definicija informacije javnega značaja je določena v prvem odstavku 4. člena ZDIJZ, po katerem je informacija javnega značaja informacija, ki izvira iz delovnega področja organa, nahaja pa se v obliki dokumenta, zadeve, dosjeja, registra itd, ki ga je organ izdelal sam, v sodelovanju z drugim organom, ali pridobil od drugih oseb. Iz navedene določbe izhajajo trije osnovni pogoji, ki morajo biti kumulativno izpolnjeni, da lahko govorimo o obstoju informacije javnega značaja, in sicer: 1. informacija mora izvirati iz delovnega področja organa, 2. organ mora z njo razpolagati in 3. nahajati se mora v neki materializirani obliki.

Po ZDIJZ je torej informacija, ki izvira iz delovnega področja organa, tista informacija, ki je nastala v zvezi z izvajanjem javnopravnih nalog oziroma v zvezi z dejavnostjo organa. Organ mora informacijo javnega značaja izdelati pri svojem delu in v postopkih, za katere je pristojen v skladu s splošnimi predpisi. Dokumenti vsebovani v okviru upravnih spisov organov v splošnem predstavljajo informacije javnega značaja v smislu ZDIJZ.

iv) Stranski udeleženci v postopku

V postopku dostopa do informacij javnega značaja na podlagi pisne zahteve se subsidiarno uporabljajo določbe ZUP (drugi odstavek 15. člena ZDIJZ). Tako iz 44. člena ZUP, ki določa, da mora organ ves čas postopka po uradni dolžnosti skrbeti za to, da so v postopku udeleženi vsi, na katerih pravice ali pravne koristi bi lahko vplivala odločba, iz prvega odstavka 9. člena ZUP, ki določa, da je treba stranki dati možnost, da se izjavi o vseh dejstvih in okoliščinah, ki so pomembne za odločitev in iz drugega odstavka 9. člena ZUP, ki določa, da mora v primeru, ko so v postopku udeležene stranke z nasprotujočimi interesi, vsaka stranka imeti možnost, da se izjavi o zahtevkih in navedbah stranke z nasprotujočimi interesi, izhaja dolžnost organa, da po uradni dolžnosti pritegne vse tiste subjekte, katerih pravice ali pravne koristi bi z ugoditvijo zahtevi za dostop do informacij javnega značaja utegnile biti prizadete in jim omogočiti udeležbo v postopku.

Ker iz zahteve prosilca oz. iz vašega dopisa izhaja, da so v upravnem spisu tudi dokumenti, ki se nanašajo na druge subjekte, npr. _____, _____ in drugi, je potrebno preučiti ali bi lahko izdaja odločbe po ZDIJZ vplivala na njihove pravice in pravne koristi (npr. varovanje poslovne skrivnosti, izjema po 2. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ). Pri tem je potrebno opozoriti na določilo šestega odstavka 143. člena ZUP: Če oseba, ki je bila pravilno vabljen k stranski

udeležbi in opozorjena na posledice, do izdaje odločbe na prvi stopnji ni pravilno priglasila stranske udeležbe, ne more uveljavljati pravnih sredstev zoper odločbo, na kar mora organ vabljen o sebo opozoriti v dopisu - vabilu.

v) Presoja izjem od prostega dostopa

Organ lahko v celoti ali delno zavrne zahtevo prosilca, če ugotovi, da zahtevani podatek oz. dokument predstavlja katerokoli izmed izjem od prostega dostopa, ki so določene v prvem odstavku 6. člena ZDIJZ. Navedeni odstavek ZDIJZ taksativno določa enajst izjem, ko lahko organ prosilcu zavrne dostop do zahtevane informacije. V danem primeru pridejo v poštev predvsem (ne pa izključno) izjeme v zvezi z varstvom poteka upravnega postopka, varstvo notranjega delovanja organa, varstvo poslovne skrivnosti in varstvo osebnih podatkov.

Opozarjamo, da zgolj splošno in abstraktno sklicevanje na izjeme ne zadošča, saj dokazno breme o tem, da so določene informacije izvzete iz prostega dostopa, nosi organ zavezanec. Načelo prostega dostopa namreč vzpostavlja pravno domnevo, po kateri so vsakomur dostopne vse informacije javnega značaja vseh zavezancev. Iz tega sledi, da je na zavezancu tako breme zatrjevanj, kot tudi breme dokazovanja izjem. Če zavezanec ne dokaže, da gre za izjemo iz 6. čl. ZDIJZ, je v dvomu potrebno zahtevi za dostop do informacije ugoditi.

vi) Izjema glede varstva upravnega postopka

Na podlagi izjeme iz 7. točke 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 upravnega postopka in bi njegovo razkritje škodovalo njegovi izvedbi. O obstoju te izjeme govorimo, če sta kumulativno izpolnjena dva pogoja: i) zveza z upravnim postopkom in ii) škodljiv vpliv na izvedbo upravnega postopka.

Organ mora nastanek škode izkazati za verjetno. Navedeno pomeni, da mora organ glede vsakega dokumenta posebej pretehtati, ali bi razkritje neke informacije škodovalo izvedbi samega postopka. Te določbe se torej ne sme tolmačiti tako, da se dostop do podatkov, ki so bili pridobljeni ali sestavljeni zaradi upravnega postopka, *a priori* zavrne, temveč je potrebno pretehtati možnost odobritve dostopa in morebitne škodljive posledice za postopek, ki bi nastale z razkritjem dokumenta. Ker je po zakonu edina upoštevanja vredna škodna posledica škoda, ki lahko nastane izvedbi upravnega postopka, *a contrario* to pomeni, da po njegovem dokončanju dostopa do informacij ni več možno zavrniti iz tega razloga. Dostop do nekega dokumenta na podlagi 7. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ se lahko v celoti zavrne zgolj **v času, ko upravni postopek še traja**, saj razkritje podatka, ki je bil pridobljen ali sestavljen zaradi postopka, ki je že končan, ne more škodovati izvedbi postopka.

vii) Varstvo notranjega delovanja organa

Za obstoj izjeme, določene v 11. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, morata biti kumulativno podana dva pogoja: 1. podatek mora izhajati iz dokumenta, ki je bil sestavljen v zvezi z notranjim delovanjem oziroma dejavnostjo organa in 2. specifični škodni test (razkritje takšnega podatka bi povzročilo motnje pri delovanju oziroma dejavnosti organa).

Za podatke, ki so sestavljeni v zvezi z notranjim delovanjem, se v teoriji pogosto navajajo naslednji primeri: vsa notranja korespondenca med funkcionarji in uradniki vlade (uprave), ki je namenjena pripravi odločitev vlade (uprave) oziroma drugih zavezancev, interna komunikacija organa, zlasti dopisi, zapisniki, mnenja, poročila, navodila, smernice in drugi interni dokumenti (npr. zapisnik o posvetovanju in glasovanju). Primerjalno-pravno so kot takšna izjema priznana tudi občutljiva notranja navodila in načrti, ki določajo način zbiranja in izvajanja raznih vrst nadzora. Gre za izjemo, kjer je potrebno pri presoji utemeljenosti opraviti še test škode – ali bi razkritje povzročilo motnje pri delovanju oziroma dejavnosti organa. Opisano izjemo pozna tudi večina primerjalno-pravnih ureditev, v katerih zakoni varujejo »notranji proces razmišljanja organa«. Gre za dokumente za notranjo rabo organa, iz katerih izhaja postopek oziroma način dela organa, s čimer naj bi se omogočilo odkrito in odprto razmišljanje organa, ki bi bilo ovirano, če bi bilo povsem odprto za javnost. Če bi namreč vsi tovrstni dokumenti postali javni, bi to lahko resno ogrozilo kritično, inovativno in učinkovito delo javnega sektorja.

viii) Varstvo poslovne skrivnosti

Določbe o poslovni skrivnosti so opredeljene v 39. in 40. členu Zakona o gospodarskih družbah ZGD-1. 39. člen ZGD-1 v prvem odstavku določa, da se za poslovno skrivnost štejejo podatki, za katere tako določi družba s pisnim sklepom. Nadalje drugi odstavek 39. člena ZGD-1 določa, da se za poslovno skrivnost štejejo tudi podatki, za katere je očitno, da bi družbi nastala občutna škoda, če bi zanje izvedela nepooblaščen oseba. Iz tretjega odstavka 39. člena ZGD-1 obenem izhaja, da se za poslovno skrivnost ne morejo določiti podatki, ki so po zakonu javni ali podatki o kršitvi zakona ali dobrih poslovnih običajev. ZGD-1 tako loči dva kriterija, subjektivnega in objektivnega, glede na to, na kakšni podlagi je prepovedano razkritje poslovne skrivnosti. Subjektivni kriterij se odraža v tem, da upravičenec sam s svojim aktom in s svojo voljo označi podatek kot zaupen in prepove njegovo neupravičeno sporočanje. Za izpolnitev tega kriterija mora biti podana izrecna odredba o tem, kateri podatki se štejejo za poslovno skrivnost. Ta odredba je lahko dana v splošnem aktu (npr. v pravilniku o poslovni skrivnosti), lahko pa je tudi posamična. Zaradi določnosti in preprečevanja nejasnosti mora biti odredba pisna, z njo pa morajo biti seznanjene osebe, ki so dolžne podatek varovati (komentar ZGD k prvemu odstavku 39. člena). S pisnim sklepom mora družba določiti tudi način varovanja poslovne skrivnosti in odgovornost oseb, ki so dolžne varovati poslovno skrivnost (prvi odstavek 40. člena ZGD-1). Podatki, ki niso označeni kot zaupni po prvem odstavku 39. člena ZGD-1, lahko uživajo varstvo le ob predpostavkah iz drugega odstavka 39. člena ZGD-1, kjer je opredeljen objektivni kriterij za določanje poslovne skrivnosti. V tem primeru ni potrebno, da bi bila poslovna skrivnost v kakršnemkoli aktu izrecno navedena, ampak je odločilna sama vsebina podatka. Za obstoj poslovne skrivnosti po drugem odstavku 39. člena ZGD-1 morata biti torej izpolnjeni dve merili: da je potreba po varstvu »očitna« in da bi z razkritjem nastala »občutna škoda«. Pri objektivnem kriteriju je nujno, da je potreba po varstvu očitna, kar pomeni, da je, ali bi lahko bilo, vsaki povprečni osebi jasno, da mora biti podatek zaupen že po svoji vsebini. Upoštevati je treba, da so lahko predmet poslovne skrivnosti samo podatki, ki pomenijo konkurenčno prednost subjekta v kakršnemkoli pogledu in katerih sporočanje neupravičeni osebi bi škodilo konkurenčnemu položaju podjetja. Dokazno breme glede obstoja poslovne skrivnosti po drugem odstavku 39. člena ZGD-1 je primarno na subjektu, čigar podatki naj bi se s poslovno skrivnostjo varovali.

ix) Varstvo osebnih podatkov in javnost podatkov javnih uslužbencev

Organ lahko prosilcu zavrne dostop do zahtevane informacije v skladu s 3. točko prvega odstavka 6. člena ZDIJZ v primeru, če se zahteva nanaša na osebni podatek, katerega razkritje

bi pomenilo kršitev varstva osebnih podatkov v skladu Zakonom o varstvu osebnih podatkov (Uradni list RS, št. 94/07, v nadaljevanju ZVOP-1-UPB1). Osebni podatek je v skladu z 1. tč. 6. člena ZVOP-1-UPB1 katerikoli podatek, ki se nanaša na posameznika, ne glede na obliko, v kateri je izražen. Ker razkritje osebnega podatka, skladno s 3. točko 6. člena ZVOP-1-UPB1, predstavlja obdelavo osebnih podatkov, je za presojo dopustnosti razkritja potrebno upoštevati splošne podlage za obdelavo osebnih podatkov, opredeljene v 8. členu ZVOP-1-UPB1, namreč, obdelava osebnih podatkov je dopustna, če tako določa zakon ali če je za to podana privolitev posameznika.

Ne glede na navedeno določbo, pa organ v skladu s 1. alinejo tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ dostop do zahtevane informacije dovoli, če gre za podatke o porabi javnih sredstev ali podatke, povezane z opravljanjem javne funkcije ali delovnega razmerja javnega uslužbenca, razen v primerih iz 1. in 5. do 8. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ ter v primerih, ko zakon ki ureja javne finance ali zakon, ki ureja javna naročila, določata drugače. Navedeno predstavlja zakonsko podlago, ki jo za obdelovanje osebnih podatkov v zvezi z zahtevo za dostop (na način posredovanja določene vrste osebnih podatkov javnosti) potrebuje organ. V skladu z ZDIJZ torej javni uslužbenci in funkcionarji glede svojih osebnih podatkov ne uživajo enake stopnje zasebnosti kot zaposleni v zasebnem sektorju.

x) Delni dostop

Dodatno bi vas opozorili tudi na možnost (in dolžnost) omogočiti prosilcu delni dostop do določenega dokumenta. Če je, v primeru, ko dokument vsebuje določene izvzete podatke, le-te mogoče izločiti iz kopije dokumenta (npr. zbrisati iz kopije), mora organ zahtevi vsaj delno ugoditi tako, da se omogoči t.i. delni dostop do kopije dokumenta (7. čl. ZDIJZ).