

Varstvo okolja in dostop do informacij javnega značaja

Predstavitev pravne ureditve in odločb Informacijske pooblaščenke glede dostopa do okoljskih podatkov s posebnim oziroma na upravni postopek

Avtor:
Luka Planinc

Mentorica:
Senka Vrbica, univ.dip.prav.

Ljubljana, 9. januar 2012

1. Uvod

To poročilo bo skušalo odgovoriti na pravni problem, ali so podatki v upravnih postopkih, ki se tičejo varstva okolja, informacije javnega značaja in s tem javno dostopni. Za argumentacijo trditev se bo uporabila veljavna zakonodaja, dokončne odločbe Informacijskega pooblaščenca ter ostali viri.

Vse navedbe bodo skušale osvetljevati problematiko konkretnega primera dostopa do informacije o izdaji soglasja pri izdaji gradbenega dovoljenja, zato bodo v poročilu na kratko opisani tudi drugi splošni instituti, katere je moč najti v odločbah Informacijskega pooblaščenca.

Informacijski pooblaščenec (2. člen Zakona o Informacijskem pooblaščenču (Ur. l. RS, št. 113/05, s spremembami in dopolnitvami; v nadaljevanju ZInfP) v nadaljevanju Pooblaščenec) je do sedaj obravnaval štiri primere, ki se tičejo dostopa do okoljskih podatkov¹, ter 23 primerov, ki se nanašajo na dostop podatkov v upravnem postopku². Pri dostopu do okoljskih podatkov je razvidno, da je pooblaščenec nagnjen k ugoditvi pritožb prosilcev, saj je bil (vsaj delni) dostop odobren pri vseh štirih primerih.

2. ZDIJZ ter izjeme

Zakon o dostopu informacij javnega značaja (Ur.l. RS, št. 51/2006-UPB2, 117/2006-ZDavP-2; v nadaljevanju ZDIJZ) v prvem odstavku 4. člena Informacijo javnega značaja (v nadaljevanju IJZ) opredeli kot informacijo, 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 oseb³.

Organ, zavezanec po ZDIJZ, je določen kot državni organ, organ lokalnih skupnosti, javna agencija, javni sklad ali druga oseba javnega prava, nosilec javnih pooblastil in izvajalec javnih služb, ki razpolaga z IJZ, kar ureja prvi odstavek 1. člena ZDIJZ.

Zakon v svojem besedilu IJZ in zavezani organ opredeljuje zelo široko in s tem daje možnost zainteresirani osebi (prosilcu), da razmeroma hitro najde ustrezno pravno podlago za pridobitev iskane informacije. ZDIJZ pa ureja tudi določene izjeme, ki omogočajo organu, da prosilcu zavrne dostop do zahtevane informacije, če se zahteva nanaša na določene podatke (prvi odstavek 6. člena)⁴.

¹ Pooblaščenec je v odločbi št. 090-212/2010/, iz dne 11. 3. 2011, dva postopka stružil v enega, tako da dejansko obstajajo le tri dokončne odločbe s področja varstva okolja.

² Zadnji dostop do odločb 9. januar 2012.

³ Iz navedene določbe zakona izhajajo trije osnovni pogoji, ki morajo biti kumulativno izpolnjeni, da lahko govorimo o obstoju informacije javnega značaja (točka 2 obrazložitve odločbe Informacijskega pooblaščenca, št. 090-212/2010/, z dne 11. 3. 2011), 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.

⁴ Izjeme prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, ki bodo relevantne za razpravo (navedene po točkah v zakonu):

Vendar pa ZDIJZ vsebuje tudi »izjeme od izjem«, ki kljub podatkom, na podlagi katerih se lahko zavrne dostop, organ mora dovoliti dostop do zahtevane informacije.

3. »Izjeme od izjem«

Za namen razprave so relevantni tri izjeme:

1. če je **javni interes** glede razkritja močnejši od javnega interesa ali interesa drugih oseb za omejitev dostopa do zahtevane informacije (drugi odstavek 6. člena ZDIJZ);
2. če gre za podatke o **porabi javnih sredstev** ali podatke, povezane z opravljanjem javne funkcije ali delovnega razmerja javnega uslužbenca (z določenimi omejitvami; prva alineja tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ);
3. če gre za podatke glede emisij v okolje, odpadkov, nevarnih snovi v obratu ali podatke iz varnostnega poročila in druge podatke, za katere tako določa zakon, ki ureja varstvo okolja (druga alineja tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ – **okoljske informacije**), ki pa je absolutna izjema in za katero ne velja nobena izjema od prostega dostopa do IJZ iz prvega odstavka 6. člena.

Vse tri izjeme se redoma pojavljajo v odločbah Pooblaščenca in so tudi najmočnejša argumenti za ugoditev pritožbam prosilcev. Pooblaščenec se opira predvsem na absolutno izjemo **okoljskih informacij**, katero utemeljuje tudi s sklicevanjem na Konvencijo o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega sredstva v okoljskih zadevah (v nadaljevanju Aarhuška konvencija – implementirana v slovensko zakonodajo od leta 2005 z novelo ZDIJZ (Ur. l. RS, št. 61/2005)). V odločbi *Prosilec - Ministrstvo za gospodarstvo* (»TEŠ«)⁵ Pooblaščenec jasno pove, da za okoljske informacije zaradi določil te konvencije ne velja nobena izjema od prostega dostopa do informacij javnega značaja po ZDIJZ kot absolutna (tj. izjeme prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, op. a.). Aarhuška konvencija namreč določa, da je treba izjeme razlagati omejevalno ob upoštevanju javnega interesa za razkritje in ob upoštevanju, ali se zahtevane informacije nanašajo na emisije v okolje. Zelo podobno utemeljitev vsebuje tudi obrazložitev odločbe *ARC - Agencija za radioaktivne odpadke* (»NEK«)⁶, v točki 4.4., ki pravi da te vrste podatkov ne smejo biti izvzete iz prostega dostopa ne glede na morebiten obstoj izjem v prvem odstavku 6. člena ZDIJZ. Nadalje, na povsem enak način

2. podatek, ki je opredeljen kot poslovna skrivnost v skladu z zakonom, ki ureja gospodarske družbe;

7. podatek, ki je bil pridobljen ali sestavljen zaradi upravnega postopka, in bi njegovo razkritje škodovalo njegovi izvedbi;

9. podatek iz dokumenta, ki je v postopku izdelave, in je še predmet posvetovanja v organu, njegovo razkritje pa bi povzročilo napačno razumevanje njegove vsebine.

⁵ Odločba št.: 090-132/2011/12, iz dne: 5. 10. 2011, »TEŠ« (imenoval L.P.).

⁶ Odločba št.: 090-212/2010/, iz dne 11. 3. 2011, »NEK« (imenoval L.P.).

Pooblaščenec sledi argumentaciji tudi v točki 6 obrazložitve odločbe *Občina Trebnje - Komunala Trebnje d.o.o. (»Trebnje«)*⁷.

V odločbah Pooblaščenca pa je na več mestih moč zaslediti tudi drugi dve »izjemi od izjem« - poraba javnih sredstev in javni interes. Tako, na primer, v odločbi »NEK« poudarja, da se delo organa (v tem primeru Agencije za radioaktivne odpadke) financira iz **javnih sredstev** in zato podatki, ki nastanejo pri izvajanju tega dela, ne morejo biti poslovna skrivnost⁸, kar bi bilo v nasprotju z Zakonom o gospodarskih družbah (Uradni list RS, št. 42/06, s spremembami in dopolnitvami; v nadaljevanju ZGD-1) ter ZDIJZ⁹. Pri **javnem interesu** sicer previdno in strogo utemeljujoče uporablja *test javnega interesa* za katerega zatrjuje, da ga je potrebno uporabljati z veliko mero previdnosti in znanja, ki pa vendarle bistveno relativizira v zakonu določene izjeme in omogoča širšo dostopnost do IJZ ter s tem bistveno večjo odprtost javnega sektorja. Tako tudi v odločbi »TEŠ«, ko javni interes prevlada nad poslovno skrivnostjo.

Opaziti pa je mogoče predvsem povezovanje in argumentacija vseh treh »izjem od izjem« skupaj, kot je to izrazito razvidno v odločbi »TEŠ«. V njej Pooblaščenec meni, da gre v obravnavanem primeru za investicijo, ki je pomembna tako zaradi višine same investicije (ki se posredno investira iz javnih sredstev), kot zaradi okoljskih in klimatskih pomislekov ter vplivov, kakor tudi zaradi interesa javnosti, katerega utemeljuje z javnimi razpravami (javnimi polemikami), ki so se v glavnem odvijale s problematiko finančne obremenjenosti javnih sredstev in okoljske sprejemljivosti emisij, ki bodo vplivale na zdravje in kvaliteto življenja ljudi (ponovna smiselna uporaba *testa interesa javnost*). Tu je razvidna povezanost vseh treh »izjem od izjem«, ki prevladajo tako nad izjemo obstoja poslovne skrivnosti, kot celo nad dejstvom, da je informacija izhajala iz delovnega področja pravnega subjekta (Holding Slovenske elektrarne, d.o.o.), ki ni zavezanec za posredovanje informacij javnega značaja po ZDIJZ¹⁰.

3.1 Sklepno

Sklepno je mogoče ugotoviti, da Pooblaščenec daje velik poudarek razkritju informacij, ki se nanašajo na okoljske podatke in je s tem izrazito nagnjen k transparentnosti pri varovanju okolja ter pri postopkih, katerih posledica so različni vplivi na okolje. Kljub temu, da upošteva in daje zadosten pomen taksativno naštetim zakonskim izjemam, ki jih ZDIJZ vsebuje, pa vendarle pri presojanju med javnostjo okoljskih podatkov in varovanjem interesov organov (o zaščiti občutljivih podatkov ter postopkov), ki razpolagajo s temi podatki, daje očitno večjo težo prvi. Predvsem pa to velja, ko je pri

⁷ Odločba št.: 090-75/2011/4, iz dne: 29. 7. 2011, »Trebnje« (imenoval L.P.).

⁸ Kot najpogostejši razlog za zavrnitev zahteve za razkritje podatkov s strani organa je *obstoj poslovne skrivnosti* (druga točka prvega odstavka 6. člena ZDIJZ).

⁹ Tretji odstavek 39. člena ZGD-1 v povezavi s prvo alinejo tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ.

¹⁰ Kar je bilo odločeno v odločbi *Prosilec - Holding Slovenske elektrarne d.o.o.*, št. odločbe: 090-57/2011/2, iz dne 6. 4. 2011.

tehtanju prisoten tudi javni interes, še posebej v povezavi s porabo javnega denarja. K takšnemu odločanju veliko prispeva neposredno sklicevanje na Aarhuško konvencijo ter Direktivo 2003/4/ES Evropskega Parlamenta In Sveta, ki uveljavljata zelo odkrite postopke odločanja z okoljskimi podatki, kar samo še bolj nakazuje na Pooblaščenčovo nagnjenost k višji stopnji transparentnosti. Iz vsega navedenega je mogoče sklepati, da bo Pooblaščenec tudi v prihodnjih postopkih ravnal na podoben način in bodo organi zavezani k razkritju nekaterih (občutljivih) podatkov.

4. Dostop do informacij v postopku izdaje gradbenega dovoljenja

V tem poročilu bo poleg predstavitve odločitev Pooblaščenca v zvezi z dostopom do IJZ glede okoljskih podatkov tudi kratka razprava o možnosti dostopa do IJZ v primeru izdaje gradbenega dovoljenja.

Eden izmed pogojev za izdajo gradbenega dovoljenja je pridobitev predpisanih soglasij (tretja točka prvega odstavka 66. člena Zakona o graditvi objektov (Uradni list RS, št. 102/2004-UPB1, s spremembami in dopolnitvami; v nadaljevanju ZGO-1). Za izdajo tega dovoljenja je na podlagi drugega odstavka 24. člena ZGO-1 pristojna upravna enota, na katere območju leži nepremičnina. V primeru, da bi z gradnjo lahko prišlo do posega v kulturni spomenik ali vplivno območje spomenika (kulturni spomenik je dediščina, ki je razglašena za spomenik), mora investitor dobiti ustrezno soglasje¹¹, po veljavni zakonodaji pa je soglasodajalec Zavod za varstvo kulturne dediščine.

Če bi prosilec želel izvedeti podatke o soglasodajalcu in s tem vpogled v dokumentacijo postopka izdaje gradbenega dovoljenja in bi se z morebitno pritožbo (na odločbo organa – UE, v primeru, da bi organ zavrnil razkritje podatkov) obrnil na Pooblaščenca, bi postopek verjetno bil podoben postopku odločbe *Prosilka - Upravna enota Ljubljana*¹², kjer je prosilka zahtevala prepis gradbenega dovoljenja, ki je bilo izdano za odstranitev objekta Kolizej. V tem postopku se je organ skliceval na dejstvo, da bi razkritje izdanega gradbenega dovoljenja lahko povzročilo škodo za izvedbo upravnega postopka (sedma točka prvega odstavka 6. člena ZDIJZ) vendar je Pooblaščenec odločil, da ta izjema v dotičnem primeru ne obstaja. Poleg navedenega Pooblaščenec v odločbi še poudarja, da se z izdanim gradbenim dovoljenjem predvideva velik poseg v prostor v samem središču slovenske prestolnice, zato je interes javnosti, da se seznanimo s podrobnostmi tega postopka, toliko večji. Nadalje navaja obstoj razvite javne razprave glede problematike rušitve Kolizeja (časopisni članki, televizijske novice, prispevki na svetovnem spletu), s čimer utemeljuje pravico javnosti, da je obveščena o načrtovanih posegih v prostor, enako argumentacijo pa je že uporabil tudi v odločbi »TEŠ«. Na tej

¹¹ Podlaga za to soglasje je peta točka prvega odstavka 206. člena ZGO-1 (pristojni soglasodajalci), v povezavi z drugo alinejo četrtega odstavka 29. člena Zakona o varstvu kulturne dediščine (Uradni list RS, št. 16/08, 123/08-ZVKD-1A; v nadaljevanju ZVKD-1; kulturnovarstveni pogoji) ter 83. In 84. členom ZVKD-1 (Zavod za varstvo kulturne dediščine ter naloge zavoda).

¹² Odločba št: 090-109/2011/4, iz dne 1. 8. 2011.

točki se ponovno sklicuje na »izjemo od izjeme« - javni interes, na podlagi česar je mogoče sklepati, da bi uporabil enako utemeljitev tudi v primeru ljubljanske zelenjavne tržnice, saj je v obeh primerih mogoče najti kar nekaj podobnosti. Tako bi lahko dovolil vpogled v gradbeno dovoljenje in s tem dostop do podatkov o soglasodajalcih.

V primeru, ko je predlagatelj izdaje gradbenega dovoljenja zavezanec za posredovanje informacij javnega značaja pa bi bila alternativna možna rešitev za prosilca tudi, da bi se prosilec obrnil na samega vlagatelja, saj z dokumentacijo za gradbeno dovoljenje kot investitor razpolaga (po vsej verjetnosti v materializirani obliki), kar skupaj zadosti pogojem za obstoj IJZ, kot omenjeno zgoraj, v opombi številka 3. V tem primeru je položaj ponovno podoben kot pri odločbi »TEŠ«, kjer se je prosilec obrnil na Ministrstvo za gospodarstvo (kot na organ v postopku), ki dejansko ni izdalo zahtevanega dokumenta ter ga je imelo le v posesti oziroma je z njim razpolagalo. Poleg tega gre tudi za podatke o porabi javnih sredstev, kar je samo še dodaten argument, za razkritje zahtevanih informacij.