



UPRAVNO SODIŠČE  
REPUBLIKE SLOVENIJE

REPUBLIKA SLOVENIJA INFORMACIJSKI POOBLAŠČENEC		
Prejeto:	31-03-2021	Sig. znak: 0318
V vednost:	Vredn.:	Priloge:
Številka zadeve: 090-67/2017/31		

SODBA

V IMENU LJUDSTVA

IN SKLEP

Upravno sodišče Republike Slovenije je po višjem sodniku dr. Damjanu Gantarju,

v upravnem sporu tožeče stranke:

ki jo zastopa Odvetniška družba Pirc Musar & partnerji o.p., d.o.o. iz Ljubljane, zoper toženo stranko: **REPUBLIKA SLOVENIJA**, ki jo zastopa Informacijski pooblaščenec, Ljubljana,

zaradi dostopa do informacij javnega značaja,

o tožbi zoper odločbo Informacijskega pooblaščenca št. 090-67/2017/22 z dne 27. 2. 2018,

na seji 25. marca 2021

## ODLOČILO:

- I. Tožba se zavrže v delu, ki se glasi, da se odločba Informacijskega pooblaščenca št. 090-67/2017/22 z dne 27. 2. 2018 odpravi glede točk 1.b, 1.c., 2., dela 3. (in sicer, da se zahteva tretjega stranskega udeleženca za povrnitev stroškov zavrne) ter 4. točke izreka in da naj se v navedenem obsegu vrne zadeva toženi stranki v ponovno odločanje.
- II. Tožba se zavrne v preostalem delu (tj. glede 1.a. točke in preostalega dela 3. točke (in sicer, da se zahteva prve stranske udeleženke za povrnitev stroškov zavrne) izreka odločbe Informacijskega pooblaščenca št. 090-67/2017/22 z dne 27. 2. 2018).
- III. Vsaka stranka trpi svoje stroške postopka.

## OBRAZLOŽITEV

1. Z izpodbijano odločbo je tožena stranka delno ugodila pritožbi prosilca in dopolnilno odločbo Fakultete za upravo št. 90000-4/2015-41 z dne 24. 2. 2017 delno odpravila ter odločila, da je organ dolžan prosilcu v roku 31 dni od vročitve te odločbe posredovati fotokopije pogodb, ki jih je sklenil z red. prof. dr. (41 pogodb; 1.a točka izreka), red. prof. dr. (58 pogodb; 1.b točka izreka) in red. prof. dr. (16 pogodb; 1.c točka izreka), pri čemer mora na pogodbah prekriti določene (navedene) osebne podatke; pritožbo prosilca z dne 14. 3. 2017 je nadalje zavrnila v delu, v katerem mora organ skladno s prejšnjo točko izreka te odločbe prekriti varovane osebne podatke (2. točka izreka); zavrnila je zahtevi prve stranske udeleženke in tretjega stranskega udeleženca za povrnitev stroškov (3. točka izreka) in odločila, da v postopku reševanja te pritožbe niso nastali posebni stroški (4. točka izreka).
2. V obrazložitvi navaja, da je prosilec 16. 3. 2015 zahteval, da mu organ posreduje avtorske in podjemne pogodbe, ki jih je imel z navedenimi profesorji sklenjene od leta 2003 do dneva vložitve zahteve. Organ je dne 23. 4. 2015 izdal odločbo, s katero je zahtevo prosilca za posredovanje navedenih pogodb v celoti zavrnil. Prosilec je zoper to odločbo vložil pritožbo, o kateri je tožena stranka odločila z odločbo z dne 7. 9. 2015, s katero je pritožbi prosilca delno ugodila in izpodbijano odločbo odpravila v delu, ki se nanaša na posredovanje vseh avtorskih in/ali podjemnih pogodb, ki so bile z navedenimi profesorji sklenjene od 1. 1. 2005 do 16. 3. 2015. Pritožbo prosilca pa je zavrnila v delu, ki se nanaša na posredovanje kopij avtorskih in podjemnih pogodb, ki so bile sklenjene z navedenimi profesorji od 1. 1. 2003 do 31. 12. 2004. Zoper ugodilni del odločbe je organ vložil tožbo na Upravno sodišče, ki je s sodbo št. I U 1422/2015 z dne 30. 11. 2016 tožbi delno ugodilo in zadevo v delu, ki se nanaša na ugodilni del izpodbijane odločbe, vrnilo toženi stranki v ponovni postopek in podalo napotke za odločanje. Tožena stranka je v ponovljenem postopku z odločbo z dne 19. 12. 2016 prvo odločbo odpravila v delu, ki se nanaša na zahtevo prosilca za posredovanje kopij avtorskih in podjemnih pogodb, sklenjenih od 1. 1. 2005 do 16. 3. 2015 in zadevo vrnila v ponoven postopek, z napotki, kot jih je dalo Upravno sodišče. Organ je o zahtevi prosilca odločil z delno odločbo z dne 19. 1. 2017 in z dopolnilno odločbo z dne 24. 2. 2017 (izpodbijana odločba). Z izpodbijano odločbo je organ odločil o delu zahteve, ki se nanaša na pogodbe za izvajanje tržnih dejavnosti.
3. Tožena stranka je, skladno z navodili sodišča, v postopek pritegnila tudi vse tri

profesorje in jih pozvala, da podajo morebitne ugovore in se pisno izrečejo o pritožbi prosilca. Odgovorila sta le prva stranska udeleženka (sedaj tožnica) in tretji stranski udeleženec. Njune navedbe tožena stranka v obrazložitvi tudi povzema. Oba sta predlagala, da se pritožba prosilca v celoti zavrne.

4. Tožena stranka v zvezi tudi s strani tožnice zatrjevane zlorabe pravice navaja, da je prvič navedla dejstva in dokaze, s katerimi zatrjuje, da bi bilo treba v konkretnem primeru uporabiti peti odstavek 5. člena Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ), šele v pritožbi. V upravnem postopku, ki je dvostopenjski, pa je določena prekluzija navajanja dejstev in dokazov, kar določa tretji odstavek 238. člena Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP). V konkretni zadevi ni z ničemer obrazložila, zakaj spornih dejstev oziroma dokazov ni navedla že v postopku na prvi stopnji. Zato teh dejstev in dokazov tožena stranka ne more upoštevati. Pravica dostopa do informacij javnega značaja je konkretizirana v ZDIJZ, iz katerega izhaja splošno načelo, da so informacije javnega značaja prosto dostopne (5. člen ZDIJZ). Posamezniki, ki vstopajo v poslovno razmerje z organom, ki je v osnovi izvajalec javne službe, se morajo zato zavedati, da bodo zaradi zahteve po transparentnosti porabe javnih sredstev in izvajanja javne službe, njihove pravice v takšnem poslovnem razmerju omejene. Tožena stranka oceni, da prosilec v predmetni zadevi s svojim ravnanjem ni prekorachil pravne meje pravice dostopa do informacij javnega značaja in zato tudi ni zlorabil te pravice.
5. Tožena stranka pojasnjuje, da je pri organu opravila dva ogleda *in camera*, dne 25. 5. 2017 in dne 5. 10. 2017. Dne 25. 5. 2017 je pri organu prevzela dokumentacijo, ki vsebuje dokumente iz računovodskih evidenc in pogodbe o financiranju, iz katerih naj bi za vsako posamezno pogodbo izhajalo, da je bila financirana iz sredstev, ki jih je organ pridobil pri izvajanju tržne dejavnosti. Iz poročil o financiranju javne službe izhaja, da je bila fakulteta v letih 2005 do 2015 izjemno podfinancirana, saj je bila za pokritje redne dejavnosti in tekočih stroškov prisiljena pridobivati sredstva na trgu, ker proračunska sredstva niso zadoščala za pokrivanje stroškov, nastalih pri izvajanju javne službe. Dne 5. 10. 2017 je organ pojasnil, na kakšen način ima urejeno povračilo posrednih stroškov, ki nastanejo zaradi izvajanja posamezne dejavnosti. V nadaljevanju je za vsak posamezni projekt pojasnil, v okviru katere organizacijske enote se je izvajal in kaj je bil temelj (pogodba...) vsakega projekta ter izročil seznam opravljenih delovnih obveznosti pedagogov. Organ še pojasnjuje, da so bila sredstva za izplačila po navedenih pogodbah zagotovljena izključno iz sredstev, ki so jih plačali naročniki storitev, dela po navedenih pogodbah pa niti po vsebini niti po obsegu ne sodijo v okvir avtorjevih delovnih obveznosti iz pogodbe o zaposlitvi. Avtorji dela niso opravljali v prostorih organa niti s sredstvi organa in ne v času, ko bi morali opravljati pogodbo o zaposlitvi ali delo po pogodbah, ki so jih sklenili za izvajanje nalog s področja zagotavljanja javne službe.

6. Tožena stranka nato v obrazložitvi opredeljuje pojem javne službe in druge dejavnosti. Navaja, da je med strankama sporno, ali je organ zavezan posredovati dostop do informacij tudi glede dejavnosti, ki jih opravlja na podlagi zahtevanih pogodb oziroma ali zahtevane informacije sodijo v njegovo delovno področje, ki je podvrženo določbam ZDIJZ. Ugotavlja, da je organ v konkretnem primeru pravna oseba javnega prava, javni visokošolski zavod, ustanovljen s strani Republike Slovenije (RS) za namene opravljanja javne službe v visokem šolstvu in zato zanj primarno, v skladu z 2. členom ZDIJZ, v celoti velja načelo transparentnega delovanja. Določene informacije je iz tega režima mogoče izvzeti le, če so izključno zasebnopravne narave. Zato je organ zavezanec po ZDIJZ na vseh področjih, ki so kakorkoli povezana z njegovim javnopravnim delovanjem. Ker obseg javne službe v visokem šolstvu ni izrecno določen v Zakonu o visokem šolstvu (ZViS), je treba ta obseg opredeliti na podlagi nacionalnega programa visokega šolstva v povezavi s Statutom Univerze v Ljubljani (UL). Organ kot članica UL izvaja dejavnost v okviru nacionalnega programa visokega šolstva in nacionalnega razvojnega in raziskovalnega programa v imenu in za račun univerze in sredstva za izvajanje te dejavnosti zagotavlja RS oziroma so lahko sredstva pridobljena tudi iz evropskih in drugih mednarodnih projektov, financiranih iz javnih sredstev. Poleg tega lahko organ na podlagi določb Statuta UL v povezavi s 7. členom Odloka o preoblikovanju UL (Odlok) samostojno, v svojem imenu in za svoj račun opravlja tudi izobraževalno, raziskovalno, umetniško, razvojno, strokovno in svetovalno dejavnost oziroma druge, s tem povezane dejavnosti, ki so opredeljene v prilogi Statuta. Po drugem odstavku 7. člena Odloka lahko organ opravlja navedene dejavnosti le, če s tem ne ovira dejavnosti iz 6. člena Odloka, tj. dejavnosti v okviru javne službe in če zagotovi povračilo stroškov, nastalih pri izvajanju teh dejavnosti. Kadar organ opravlja drugo (tržno) dejavnost, mora za to voditi ločene računovodske evidence.
7. V nadaljevanju obrazložitve tožena stranka pojasnjuje, da je za vsako obravnavano pogodbo preverila, ali se predmet pogodbe nanaša na dejavnost, ki jo organ izvaja kot javno službo (glede tožnice sta takšni pogodbi pod zaporedno št. 1 in 23) ali kot drugo dejavnost (vse ostale tožničine pogodbe pod 1a. točko izreka), pogodbe podrobno opiše. Ugotovi, da pogodbe, ki se nanašajo na izvajanje javne službe, nedvomno izvirajo iz delovnega področja organa. Za preostale pogodbe pa preveri, ali zaradi opravljanja druge (tržne) dejavnosti niso bile ovirane dejavnosti, ki pomenijo izvajanje javne službe in ali je bilo s prihodki iz druge dejavnosti zagotovljeno povračilo stroškov, nastalih pri izvajanju te dejavnosti. Pri tem ugotovi, da iz navedb organa, izjave glede računovodskih evidenc za določene projekte, posredovane dokumentacije in notranjih aktov organa izhaja, da je imel organ za vsakega izmed obravnavanih projektov odprto posebno stroškovno mesto in da so celotni prihodki posameznega projekta zadoščali za pokritje celotnih odhodkov projekta. Zato je ugotavljala, ali je organ izkazal, da je pokrtil "posredne

stroške<sup>1</sup>. Ta vrsta stroškov je namreč eden izmed elementov, na podlagi katerih je mogoče ugotovljati, ali je bilo s prihodki iz druge dejavnosti zagotovljeno povračilo stroškov, nastalih pri izvajanju te dejavnosti, kot tudi, ali zaradi izvajanja druge dejavnosti niso bile ovirane dejavnosti, ki pomenijo izvajanje javne službe. Organ je na ogledu *in camera* pojasnil, da so bili posredni stroški fakultete od leta 2006 do leta 2016 urejeni v Pravilniku o znanstveno raziskovalni, razvojni, pedagoški, svetovalni in dopolnilno izobraževalni dejavnosti na Fakulteti za upravo (Pravilnik) in da je odstotek različen za različne vrste projektov. Organ je posredoval dokazila, s katerimi je zatrjeval, da je posredne stroške dejansko odvajal za vse projekte. Za projekte, v zvezi s katerimi je organ posredoval konkretne zneske od izvedenih posrednih stroškov, je tožena stranka ugotovila, da je več kot polovica le-teh (57%) nižjih od 10 % od vrednosti projekta<sup>2</sup>, kar je tudi sicer najnižji možen delež posrednih stroškov glede na določbe Pravilnika, sicer pa se večinoma ne ujemajo natančno s predpisanimi deleži. To pa pomeni, da organ obravnavanih projektov ni izvajal tako, da ni oviral izvajanja javne službe. Organ glede določenih vrst projektov tudi ni posredoval nobenih numeričnih podatkov, temveč le izjavo, da po njegovem pridobljena sredstva zadoščajo za povračilo posrednih stroškov organa.<sup>3</sup> Glede na to, da se posredovani zneski odvedenih posrednih stroškov ne ujemajo z zatrjevanji organa, tožena stranka ugotavlja, da obstaja dvom v pravilnost navedene izjave in posledično tveganje, da se tudi stroški v tem delu obravnavanih projektov pokrivajo v breme sredstev, namenjenih izvajanju javne službe. Zato zaključuje, da organ ni uspel dokazati, da je obravnavane projekte izvajal na način, ki ni povzročil ovir za izvajanje javne službe v smislu stroškovnega bremena.

8. V nadaljevanju obrazložitve pa tožena stranka še ugotavlja, da organ tudi ni uspel izkazati, da zaradi izvajanja drugih dejavnosti ne bi bile ovirane dejavnosti, ki pomenijo izvajanje javne službe. V ta namen je organ sicer posredoval pregled opravljene delovne obveznosti pedagogov po pogodbi o zaposlitvi, iz katerega izhaja, da je tudi tožnica, kljub izvajanju nalog na podlagi zahtevanih pogodb,

1 Gre za npr. stroške zavarovanja, elektrike, vode, komunalnih storitev, varovanja, čiščenja, amortizacije, računovodskih storitev, ipd., ki so nastali pri izvajanju posamezne druge dejavnosti.

2 Gre za projekte JRO; Vrednotenje učinkov projektov e-uprave; ConCur; Dnevi slovenske uprave.

3 Takšni so projekti glede recenzije učbenika English for Administration Graduates (organ glede posrednih stroškov v zvezi s tem projektom ničesar ni pojasnil); Leonardo da Vinci partnerstvo 1 (organ je pojasnil, da finančna pravila projekta ne dopuščajo posrednih stroškov projekta); SSPA (organ je glede posrednih stroškov navedel le, da gre za interni dogodek – konferenco). Neizkazan odvod posrednih stroškov je tudi pri projektih OneStopGo in IMPACT, kjer je bil prispevek fakulteti v obliki računalniške opreme predavalnic, pri čemer ni pojasnil, kakšna je bila vrednost tega prispevka. Tožena stranka tako ni mogla preveriti, ali so bili v teh primerih pokriti posredni stroški v višini, ki je v skladu s Pravilnikom. Enako velja tudi za projekta Učbenik ekonomika javnega sektorja in Mednarodna revija za javno upravo oz. revija Uprava, pri katerih je organ navedel le, da se pri vsaki prodaji odvede 20 % posrednih stroškov (po kalkulaciji učbenika oziroma revije). Navedena projekta je organ izvajal v okviru organizacijske enote Založba. Iz Pravilnika niti ni razvidno, na kakšen način naj bi se odvajali posredni stroški pri projektih, ki jih izvaja Založba, organ pa tudi ni predložil nobenega drugega predpisa, ki naj bi urejal to področje. Tožena stranka zato na podlagi dokumentacije, ki mu jo je v tem delu posredoval organ, ni mogel preveriti niti, kolikšen je predpisan delež posrednih stroškov pri tovrstnih projektih, niti kakšen znesek je organ dejansko odvedel kot posredne stroške.

opravila svoje delovne obveznosti, ki jih ima kot pedagog. Vendar pa preostale navedbe, da avtor dela ni opravil v prostorih organa ali s sredstvi organa, kažejo na to, da organ delovnega procesa nima urejenega na način, ki bi omogočal preverjanje zatrjevanih dejstev in posledično ugotavljanje, ali organ izvaja drugo dejavnost v skladu s predpisi. Zato ni uspel konkretno izkazati, ali je bilo zagotovljeno povračilo stroškov, niti ali je zagotovil, da zaradi izvajanja druge dejavnosti ni bilo ovirano izvajanje javne službe. To pomeni, da vse obravnavane pogodbe sodijo v delovno področje organa v smislu prvega odstavka 4. člena ZDIJZ. Organ ne evidentira vseh svojih delovnih postopkov na način, ki bi izkazoval, ali je bila javna služba v katerem koli delu ovirana ali ne, zato se ni dalo ugotoviti, ali je bila druga dejavnost izvedena na način, da njegova javna služba ni bila ovirana. Zato ni uspel izkazati, da izvajanje javne službe zaradi izvajanja druge dejavnosti v ničemer ni bilo ovirano.

9. V zvezi z medsebojno povezanostjo vseh virov sredstev tožena stranka poudarja, da je organ članica UL, katere financiranje zagotavlja RS. Organ je bil kot javni zavod ustanovljen na podlagi Zakona o zavodih (ZZ), za namen izvajanja določenih nalog v javnem interesu. Tako je že sam zakonodajalec v tem temelju predvidel, da se ne bodo izvajale tržne dejavnosti oziroma dejavnosti, ki v skladu z zakonitostmi na tržišču zasledujejo dobiček. Javni zavod torej glede na zakonsko ureditev v nobenem primeru ne more ustvariti dobička (kot premoženjske kategorije). Organ je pojasnil, da pravnih poslov z zvezi s predmetnimi dejavnostmi niso sklepale samostojne pravne osebe, organizacijsko ločene od organa, temveč organ sam ali UL. Zato ni mogoče govoriti o tržni dejavnosti, ampak gre v pravnem smislu za spremljevalno neprofitno dejavnost organa. ZZ tudi določa, da sme javni zavod presežek prihodkov nad odhodki uporabiti le za opravljanje in razvoj dejavnosti. Tožena stranka zato ugotavlja, da je posledica opisane medsebojne povezanosti vseh virov sredstev razlog za to, da je potrebno vse obravnavane pogodbe uvrstiti v delovno področje organa v smislu ZDIJZ. Dalje tožena stranka navaja, da so od sredine oktobra 2014, na podlagi določbe 10.a člena ZDIJZ, na spletni strani UJP razvidne vse transakcije zavezancev iz 1. člena ZDIJZ, pri čemer pri javnih zavodih ni delitve na transakcije, ki izvirajo iz javne službe in tiste, ki izvirajo iz druge (tržne) dejavnosti, ampak so objavljene vse transakcije in posledično vse te transakcije predstavljajo informacije javnega značaja. Zato tudi od uveljavitve novele ZDIJZ-C<sup>4</sup> pri javnih zavodih razlikovanje med proračunskimi in tržnimi sredstvi ni več relevantno in gre pri vseh podatkih za informacije javnega značaja v smislu 4. člena ZDIJZ. Organ ni uspel dokazati, da je presojané dejavnosti izvajal na način, ki bi bil v celoti ločen od javne službe.
10. V zvezi z varstvom osebnih podatkov tožena stranka v obrazložitvi navaja, da se organ v izpodbijani odločbi ni skliceval na nobeno od izjem, določenih v 5.a in 6.

<sup>4</sup> Ta novela je začela veljati 17. 4. 2014.

členu ZDIJZ. Pogodbe so tipske in vsebujejo osnovne podatke o strankah, o predmetu pogodbe, o delu, ki ga mora avtor opraviti, o roku za izvedbo dogovorjenega dela, o pogodbeni ceni in o rokih in pogojih plačila ter druge klasične določbe o obveznostih pogodbenih strank. Podatki o izplačilih na podlagi obravnavnih pogodb fizičnim osebam so nedvomno osebni podatki; obdelava osebnih podatkov pa je dopustna, če zakon tako določa. Zato je v zvezi z nekaterimi podatki treba uporabiti izjemo iz 3. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, ker se podatki nanašajo na osebni podatek.

11. Glede pravne podlage za razkritje osebnih podatkov tožena stranka ugotavlja, da so v konkretnem primeru izpolnjeni tudi pogoji, določeni v tretjem odstavku 6. člena ZDIJZ, na podlagi katerih je dopustno razkritje osebnih podatkov o prejemnikih avtorskih honorarjev in izplačil po podjemnih pogodbah, ker gre za podatke o porabi javnih sredstev. ZDIJZ ne vsebuje definicije javnih sredstev, zato je bilo treba to definicijo poiskati v Zakonu o računskem sodišču (ZRacS-1), ki v prvem odstavku 20. člena določa uporabnike javnih sredstev, med drugim je to fizična oseba, ki izvaja javno službo ali zagotavlja javne dobrine na podlagi koncesije. To pomeni, da pojem javnih sredstev ne zajema zgolj proračunskih sredstev, pač pa tudi sredstva, ki jih izvajalec javne službe za izvajanje javne službe pridobi iz drugih sredstev. Zakonodajalec je namreč zapisal, da se dostop do informacije dovoli, če gre za porabo javnih sredstev in ne, da se dostop dovoli, če gre (zgolj) za porabo proračunskih sredstev. V primeru izplačil na podlagi avtorskih in podjemnih pogodb pa gre nedvomno za porabo javnih sredstev, saj je pojem javna sredstva treba razlagati široko, kar tudi opredeljuje. Zato gre pri zahtevanih podatkih za podatke o porabi javnih sredstev, kar pomeni, da so navedeni podatki (podatki o sklepanju avtorskih pogodb ter izplačil na tej podlagi) skladni z določbo prve alineje tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ, da so to prosto dostopne informacije javnega značaja. Zahtevani podatki pa so tudi povezani z opravljanjem javne funkcije ali delovnega razmerja javnega uslužbenca. Prosilec namreč zahteva podatke o profesorjih, ki so ali so bili pri organu zaposleni kot javni uslužbenci oz. javni funkcionarji. Pri tem je treba tudi kriterij „v povezavi z delovnim razmerjem“ razlagati široko. Zato je treba dostop do podatkov o sklepanju avtorskih in podjemnih pogodb ter izplačil na tej podlagi razkriti prosilcu tudi na podlagi tega kriterija.
12. Ne glede na to, da je tožena stranka dostop do podatkov o honorarjih na podlagi avtorskih in podjemnih pogodb dovolila že na podlagi prve alineje tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ, je kljub temu opravila še test interesa javnosti.
13. Tožena stranka sklepno ugotavlja, da bo razkritje informacij iz 1. točke izreka izpodbijane odločbe pripomoglo k pravi vsebinski transparentnosti. Izvajanje

nadzorne funkcije ZDIJZ v tovrstnih primerih je zato neločljivo povezano tudi z razkritjem določenih osebnih podatkov posameznikov, ki so z organom sklenili avtorsko ali podjemno pogodbo, in sicer v obsegu, kot izhaja iz 1. točke te odločbe, zato je pritožba prosilca delno utemeljena.

14. Tožnica izpodbija odločbo iz vseh tožbenih razlogov po 27. členu Zakona o upravnem sporu (ZUS-1). V zvezi s kršitvami pravil postopka navaja, da je izrek odločbe neizvršljiv, ker je tožena stranka naložila posredovanje zahtevanih pogodb organu – Fakulteti za upravo, ki nima pravne subjektivitete, saj je v skladu z 10. členom Statuta UL članica univerze pravna oseba, katere pravna sposobnost je, ko izvaja dejavnost v okviru nacionalnega programa visokega šolstva in nacionalnega in raziskovalnega programa, za katera zagotavlja sredstva RS oziroma je financirana iz javnih sredstev, omejena. Kot članica v pravnem prometu nastopa v svojem imenu in za svoj račun le pri izvajanju tržne dejavnosti. Če je tožena stranka ugotovila, da se zahtevane pogodbe nanašajo na izvajanje javne službe, bi morala posredovanje teh pogodb naložiti UL in ne organu. Zato se izpodbijane odločbe ne da preizkusiti.
15. Izpodbijane odločbe se tudi ne da preizkusiti, ker je izrek v nasprotju z obrazložitvijo in ker obrazložitev ne vsebuje vsebinske presoje relevantnih dejstev. Tožena stranka se je sklicevala na prekluzijo. Tožnica na prvi stopnji ni mogla niti ji ni bi bilo treba navajati dejstev in dokazov, ker je FU UL prosilčevo zahtevo zavrnila. Tožnica je svoje izjave in dokazila predložila pravočasno — ko je bila s strani tožene stranke soočena z njenimi naziranjmi, da bo prosilčevi zahtevi ugodila. Pred izdajo izpodbijane odločbe ni imela česa navajati, ker v njen pravni položaj ni bilo poseženo. Tožnica je v svoji izjavi v postopku izdaje izpodbijane odločbe navedla, da prosilec s svojimi zahtevami, s katerimi neposredno targetira in želi profilirati njo osebno, zlorablja pravico do dostopa do informacij javnega značaja, s čimer neposredno posega v njene ustavne pravice (zlasti pravico do zasebnosti, pravico do varstva osebnih podatkov in pravico do svobodne gospodarske pobude). Namen prosilca, da bi seciral prihodke tožnice v obdobju 12 let (in ne odhodke organa), je namreč iz zahteve prosilca očiten. V času, ko je vložil zahtevo, se je nad tožnico izvajal velik medijski pritisk. Namen prosilca je enak - preverjati, povezovati in preračunavati ter javno objaviti zneske, za katere se je tožnica dogovorila; preverjati torej prejeme tožnice in ne preverjati porabe FU UL. Takšno seciranje je v nasprotju z ZDIJZ. Javni interes za razkritje pogodb, ki jih je tožnica sklepala z organom v obdobju 12 let, ni podan.
16. Navaja še, da se tožena stranka ni opredelila do navedb tožnice, da dejavnost, ki sodi v okvir javne službe, z izvajanjem drugih dejavnosti organa ni bila ovirana in je tožena stranka zgolj pavšalno zaključila, da obstaja dvom in tveganje zato, ker je organ odvajal najnižji odstotek nadomestila stroškov po pravilniku. Vendar se



organ po nobenem predpisu ni dolžan organizirati tako, kot si to za namen dokazovanja predstavlja tožena stranka, saj ne organ ne tožnica po naravi stvari ne moreta izkazati, da posredni stroški niso nastali oziroma da tržne dejavnosti ne izvaja v skladu s predpisi.

17. Meni, da je tožena stranka tudi napačno zavzela stališče, da tožnica ni izpolnila svojega dokaznega bremena, saj če zavezanec po ZDIJZ toženi stranki ne posreduje vseh zahtevanih informacij oziroma dokumentov, slednja pa ob reševanju pritožbe domneva, da s temi informacijami razpolaga, ima pooblastila po Zakonu o inšpekcijskem nadzoru (v nadaljevanju ZIN). Tožena stranka bi se namreč v konkretnem primeru lahko sama prepričala o obstoju dokumentov, evidenc in gradiv ter jih pridobila.
18. Tožena stranka je z izvedbo testa interesa javnosti tudi presegla svoje pristojnosti, saj je test tehtanja mogoče opraviti šele, ko je močnejši interes zatrjevan, ni pa ga mogoče opraviti po uradni dolžnosti. V konkretnem primeru pa prosilec ni zatrjeval močnejšega javnega interesa za razkritje zahtevanih informacij.
19. Tožena stranka je tudi napačno uporabila materialno pravo. Njena interpretacija glede pojma javnega sektorja je napačna: potreba po transparentnosti še ne pomeni zavezanosti za posredovanje informacij javnega značaja, poleg tega pa zgolj dejstvo, da je določen del dejavnosti financiran iz proračuna ali da organ določen del dejavnosti opravlja v režimu javne službe, še ne pomeni, da gre v tem delu za informacije javnega značaja ali za javna sredstva. Nato pojasnjuje ekonomsko teorijo odnosa med izvajalcem v javnem sektorju in sredstvi financiranja njegove dejavnosti. Dalje navaja, da je tožeča stranka res javni zavod, vendar to še ne pomeni, da so vsa sredstva, ki jih pridobiva, javna sredstva. Javna sredstva lahko le determinirajo odgovor na vprašanje, ali in katere dejavnosti organa spadajo v javni sektor in ne obratno, saj javna sredstva določa država in ne izvajalci.
20. Zahtevane informacije tudi niso informacije javnega značaja. Te so zgolj tiste informacije pri vseh izvajalcih znotraj javnega sektorja, ki so povezane z javno dejavnostjo - delovnim področjem. ZViS tudi ne opredeljuje obsega javne službe. Zato ni dopustno navajanje tožene stranke, da je s sklepanjem zahtevanih pogodb prišlo do oviranja javne službe. Ta je normativni pojem in je zgolj tista dejavnost, ki je kot javna služba izrecno opredeljena s predpisi. Z ustanovnimi akti je organ usposobljen za izvajanje določenih dejavnosti; te dejavnosti pa postanejo dejavnosti javnega sektorja le, če so financirane z namenom doseganja kolektivnih ciljev in na kolektivni način. Čeprav je organ javni zavod, to ne pomeni, da je vsa dejavnost, ki jo opravlja, javna služba, in da so vsa sredstva, ki jih prejme na račun, javna sredstva. Organ sme poleg javne službe opravljati dejavnost tudi prosto na trgu, za kar sme prejeti plačilo od naročnika storitve na svoj račun, odprt pri UJP. Obsega javne službe tudi ni mogoče določiti na podlagi določb o

financiranju javnih zavodov. Javni zavodi lahko delujejo na trgu profitno ali neprofitno. Javna sredstva organa pa so zgolj tista, ki jih organ pridobi z dejavnostmi, ki so plačane s kolektivno financirano potrošnjo v okviru doseganja dogovorjenih kolektivnih ciljev z državo; ostale dejavnosti pa je uvrstiti v zasebni sektor. Dejstvo, da je ustanovitelj zagotovil sredstva za ustanovitev javnega zavoda, govori zgolj o tem, da je javni zavod v državni lastnini, ne pa o tem, da je njegova dejavnost financirana na način kolektivno zbranih sredstev. Pogodba med zaposlenim, ki ne nastopa v vlogi javnega uslužbenca, in javnim zavodom ter pogodba med zaposlenim in zasebnim podjetjem, ima torej enak značaj, kar pomeni, da podatki iz pogodbe med zaposlenim in javnim zavodom ne morejo biti avtomatično predmet informacij javnega značaja. Stališča tožene stranke glede oviranja izvajanja javne službe na Fakulteti za upravo s tržno dejavnostjo so zato v bistvu stališča o nujnosti prepovedi delovanja javnih zavodov na trgu, kar samo onemogoča ustrezno delovanje izvajalcev v javnem sektorju in zmanjšuje učinkovitost tega sektorja.

21. Ocenjuje, da je napačno razvrščanje zahtevanih pogodb v dva sklopa, za izvajanja javne službe in za izvajanje druge (tržne) dejavnosti. Tožena stranka namreč ne naredi razlike med pogodbenim odnosom med državo in javnim zavodom ter med zaposlenim in javnim zavodom, kakor tudi ne razlike med zavezancem za informacije javnega značaja, ki je plačnik storitve, in prejemnikom sredstev, ki je izvajalec storitve.
22. Dalje navaja, da ni dolžna posredovati informacij iz 4.a člena ZDIJZ ter da obveznost proaktivne objave informacij javnega značaja za stare zavezance določa četrti odstavek 10.a člena ZDIJZ, kar tudi opredeljuje. Podatki, ki jih objavlja UJP, ne smejo vsebovati podatkov o prejemnikih, ki so fizične osebe. Noben zakon tudi ne določa, da morajo izvajalci javne službe posredovati ali kakorkoli drugače razkriti osebne podatke posameznikov, s katerimi so sklenili pogodbe za izvajanje dejavnosti, ki ne sodi v režim javne službe, ampak pomeni prenos avtorskega ali drugega intelektualnega dela v njihove tržne projekte.
23. Tožena stranka je tudi nepopolno ugotovila dejansko stanje. Nobena od zahtevanih pogodb ne spada v okvir javne službe. Nerazumevanje tožene stranke izhaja tudi iz njene ugotovitve, da obračunavanje manj kot 10% režije v tržni dejavnosti predstavlja način oškodovanja javne službe. Vendar pa je z vidika obračuna stroškov treba vedeti tudi, da bi stroški delovanja izvajalca v celoti nastajali tudi v primeru, če izvajalec ne bi izvajal tržne dejavnosti, saj pri izvajanju tržne dejavnosti, podobno kot pri izvajanju dejavnosti v okviru javnega sektorja, nastajajo stroški, ki pa so različni, in tržna dejavnost v največjem številu primerov ne povzroča dodatnih stroškov.

24. Tožnica predlaga sodišču, da tožbi ugodi in izpodbijano odločbo tožene stranke odpravi ter odloči, da se pritožba prosilca zavrne; podredno pa, da odločbo tožene stranke odpravi in zadevo vrne toženi stranki v ponovno odločanje. Zahteva tudi povrnitev stroškov postopka.
25. Tožena stranka v odgovoru na tožbo navaja, da tožnica do vložitve predmetne tožbe ni zatrjevala, da naj organ v delu, ki se nanaša na javno službo, ne bi imel pravne subjektivitete. Z navajanjem teh dejstev je prekludirana. Enako velja za navedbe glede zlorabe pravice, pri čemer pa se je sicer kljub temu do navedenega v izpodbijani odločbi opredelila. Tožnica ni mogla vedeti vnaprej, kakšna bo odločitev tožene stranke, zato bi morala že v postopku pred izdajo prvostopenjske odločbe navesti vsa dejstva in dokaze. Tožena stranka je povsem jasno zapisala, kako je potekal ugotovitveni postopek in kakšni sklepi iz njega sledijo; prav tako se je natančno opredelila do vseh argumentov organa, pri čemer pa ta v odgovorih na različne pozive (pisne in podane na dveh ogledih *in camera*) svojemu dokaznemu bremenu ni uspel zadostiti; zato je pravilen njen zaključek, da obravnavane pogodbe sodijo v delovno področje organa v smislu prvega odstavka 4. člena ZDIJZ. Tožena stranka je tudi ugotovila, da več kot polovica stroškov ne dosega niti najmanjšega deleža, predpisanega s pravilnikom, zato organ tudi ni uspel dokazati, da je obravnavane projekte, ki so bili podlaga za predmetne pogodbe, izvajal na način, ki ni povzročil ovir za izvajanje javne službe. Organu je bilo danih dovolj možnosti, da predloži vse potrebno, pa tega ni storil. Dalje navaja, da je bila izpodbijana odločba sprejeta v skladu s predpisanimi pravili postopka. Tudi ne držijo navedbe tožnice, da je z izvedbo testa interesa javnosti preseгла meje pritožbene presoje. Prav tako ni napačno uporabila materialnega prava glede interpretacije v zvezi z javnim sektorjem in javnimi sredstvi, saj je organ pravna oseba javnega prava, ki kot taka sodi v javni sektor.
26. Glede pojma delovnega področja je tožena stranka navedla, da je ta pojem po ZDIJZ bistveno širši od pojma delovnega področja za javno visokošolske zavode, opredeljenega v ZViS. Dejavnost organa ni le neprofitna. Je pa ustanovljen kot pravna oseba javnega prava zaradi opravljanja javne službe. Za opravljanje druge (tržne) dejavnosti, ki ne sodijo v okvir javne službe, pa sta po zakonu postavljena dva pogoja: prvič, da opravljanje te dejavnosti ne sme ovirati izvajanja dejavnosti javne službe in drugič, da mora biti zagotovljeno povračilo stroškov, nastalih pri izvajanju teh dejavnosti. Zakon o zavodih (v nadaljevanju ZZ) ne podaja definicije tržne dopolnilne dejavnosti, vendar pa je smisel dovoljevanja druge (tržne) dejavnosti predvsem v dodatnih prihodkih, ki jih zavod lahko porabi za financiranje temeljne dejavnosti. Pri opravljanju druge (tržne) dejavnosti organa gre torej za dejavnost, ki je z vidika vira sredstev neločljivo povezana z dejavnostjo javne službe. V večini obravnavanih pogodbenih odnosov nastopa organ kot javni zavod, prav iz razloga, ker je fakulteta. To isto velja tudi za profesorje. Tudi profesorji so v pogodbenem odnosu predvsem zato, ker so

profesorji javnega zavoda in ne le zaposleni pri nekem zasebnopravnem subjektu. Tožnica ni izkazala, da bi obravnavane pogodbe sodile v okvir izvajanja druge dejavnosti. Posredovala je kar nekaj dokazov za to, vendar z njimi tega ni uspela dokazati.

27. Navaja še, da je organ zavezanec do informacij javnega značaja po 1. členu ZDIJZ, pri čemer je treba pojem delovno področje organa tolmačiti široko. Po ZZ se druge (tržne) dejavnosti ne smejo izvajati na način, da se zanemari izvedba primarne dejavnosti; prihodek, pridobljen z izvedbo dodatne (tržne) dejavnosti, pa se lahko nameni samo za opravljanje temeljne dejavnosti. Tožena stranka tudi poudarja, da se je opredelila do tega, kaj so javna sredstva in na katere kriterije se je pri tem oprla ter da je treba pojem javnih sredstev razlagati široko, tako da ta pojem ne zajema le proračunskih sredstev, ampak je precej širši. Zato vztraja tudi pri tem, da so zahtevane informacije v povezavi z opravljanjem javne funkcije ali z delovnim razmerjem javnega uslužbenca. Tudi domnevna kršitev osebnih podatkov ni podana, saj ZDIJZ določa, da lahko vsakdo zahteva informacije javnega značaja, zaradi preprečevanja kršitev ZVOP-1 pa zakon vsebuje izjemo po 3. točki prvega odstavka 6. člena.
28. V zvezi s tem, da je v izpodbijani odločbi dejansko stanje nepopolno ugotovljeno, tožena stranka navaja, da iz obrazložitve odločbe povsem jasno izhaja, na katere pogodbe se posamezen del obrazložitve nanaša. V primeru, ko pa je organ pogodbe opredelil kot drugo (tržno) dejavnost, mora to dejavnost izvajati na način, ki je v celoti ločen od javne službe, ki jo izvaja, oziroma tako, da zaradi tega niso ovirane dejavnosti, ki pomenijo izvajanje javne službe. Dokazna pravila pri tem niso nemogoča. Vendar pa organ delovnega procesa nima urejenega na način, ki bi omogočal preverjanje navedenega in posledično ugotavljanje, ali izvaja drugo dejavnost v skladu s predpisi. Zato je tožena stranka lahko preverjala le tista dejstva, za katera je organ predložil dokaze, v preostalem delu pa naredila zaključke, ki so skladni z (navedeno) sodno prakso, ki se nanaša na neizpolnitev dokaznega bremena, ki ga nosi organ. Dejstvo je tudi, da organ za določene projekte posrednih stroškov ni odvajal v skladu z navedenim pravilnikom. Glede na vse navedeno sodišču predlaga, da tožbo v celoti zavrne.
29. Tožnica v pripravljalni vlogi z dne 23. 5. 2018 poudarja, da v zvezi z navedbami glede pravne subjektivitete organa ni prekludirana, ker gre za pravno in ne za dejansko vprašanje. Tudi svojih navedb v zvezi z zlorabo pravice prosilca ni bila tožnica dolžna navesti že s prigrasitvijo stranske udeležbe. V zvezi z izvedbo testa interesa javnosti poudarja, da se prosilec ni skliceval na javni interes. Organ izvaja javno službo zgolj z nekaterimi od svojih dejavnosti in le pri teh je tudi zavezanec za dostop do informacij javnega značaja, v zvezi s tovrstnimi pogodbami pa je bilo prosilcu že ugodeno z delno odločbo z dne 19. 1. 2017. Zavod lahko tudi skladno z določbami ZZ posluje na prostem trgu v pogojih konkurence in za svoje storitve

pridobiva plačilo in ustvarja dobiček. Organ je o tem podal vrsto konkretnih trditev, pojasnil in tudi dokazov o tem, da zahtevane pogodbe spadajo v področje njene tržne dejavnosti, vendar pa nobeden od predloženih dokazov za toženo stranko ni bil zadosten. Organ ni dolžan po nobenem predpisu organizirati dela tako, kot si to predstavlja za namene dokazovanja tožena stranka.

30. Sodišče je v postopek pritegnilo tudi \_\_\_\_\_ novinarja STA (prej prosilca) in pa Fakulteto za upravo (prej organ) - sedaj stranki z interesom, ki odgovora na tožbo niti na pripravljalno vlogo tožnice nista podali.
31. Tožena stranka je podala predlog, naj sodišče združi zadevni postopek z zadevo I U 677/2018 tukajšnjega sodišča. Sodišče pojasnjuje, da je bila v slednji že izdana sodba z dne 17. 2. 2021, pri čemer pa sodišče zadev ni združilo iz razloga različnosti tožečih strank in večje preglednosti obravnavanja zadev v dveh ločenih postopkih.

**Glede I. točke izreka**

32. Tožba v tem delu ni dovoljena.
33. V skladu s prvim odstavkom 2. člena ZUS-1 sodišče v upravnem sporu odloča o zakonitosti dokončnih upravnih aktov, s katerim se posega v tožnikov pravni položaj. Zoper odločbo tožene informacijskega pooblaščenca je mogoče začeti upravni spor skladno z zakonom (31. člen ZDIJZ). Vsak, ki zahteva sodno varstvo svojih pravic in pravnih interesov s tožbo v upravnem sporu, mora za to izkazati pravni interes. Ta se kaže v tem, da bi morebitna ugoditev tožbi pomenila zanj izboljšanje pravnega položaja, ki ga brez vložene tožbe ne bi mogel doseči. Pravni interes mora obstajati ves čas postopka, na njegov obstoj pa je sodišče dolžno paziti po uradni dolžnosti.
34. Tožnica izpodbija celotno odločbo informacijskega pooblaščenca, torej tudi v točkah izreka:
- 1.b in 1.c., ki se nanašata na predložitev pogodb, ki jih je organ sklenil z red. prof. dr. \_\_\_\_\_ ter red. prof. dr. \_\_\_\_\_
  - 2., s katero je bila zavrnjena pritožba prosilca z dne 14. 3. 2017 v delu, v katerem mora organ skladno s prejšnjo točko izreka te odločbe prekriti varovane osebne podatke;
  - v delu 3., kjer je bilo odločeno, da se zahteva tretjega stranskega udeleženca za povrnitev stroškov zavrne, in

- 4., da v postopku reševanja te pritožbe niso nastali posebni stroški.

35. To pomeni, da je tožnica vložila izpodbojno tožbo zoper dele odločbe, s katerim ni bilo poseženo v njen pravni položaj (kaj takega ne izhaja niti iz tožbe), pač pa se nanaša na druge osebe (1.b, 1.c točka, zgoraj opisani del 3. točke in 4. točka izreka) oziroma ji v tem delu ni bila naložena nobena obveznost (izrek ji je v 2. točki celo v korist (prikritje njenih varovanih osebnih podatkov) niti se z njimi ne posega v njeno neposredno, na zakon oprto osebno korist.
36. Ker tožnica za izpodbijanje navedenih delov odločbe nima pravnega interesa, saj si z njihovo odpravo ne more izboljšati pravnega položaja, je sodišče tožbo v tem delu zavrglo (6. točka prvega odstavka 36. člena ZUS-1).

#### **Glede II. točke izreka**

37. Tožba v preostalem delu (tj. glede 1.a točke ter preostalega dela 3. točke izreka (in sicer, da se zahteva tožnice kot prve stranske udeleženke za povrnitev stroškov zavrne) ni utemeljena.
38. V obravnavani zadevi je tožena stranka zahtevi prosilca v presojanem delu odločbe ugodila, ker je ugotovila, da obstajajo okoliščine iz 1. alineje tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ. Zakon v tem delu določa, da se 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 kolikor so podane določene izjeme. Tožena stranka je glede pogodb, sklenjenih med organom in tožnico, ki naj se posredujejo prosilcu, ugotovila, da gre za take vrste informacij, ki se nanašajo na podatek o porabi javnih sredstev, in sicer zato, ker je šlo pri teh pogodbah za izvajanje javne službe (zahtevani pogodbi pod zaporedno št. 1 in 23 točke 1.a izreka izpodbijane odločbe) oziroma zato, organ ni izkazal, da ima pri izvajanju drugih (tržnih) dejavnosti, v zvezi s katerimi je tudi sklepal s tožnico preostale pod točko 1.a izreka izpodbijane odločbe navedene avtorske in podjetne pogodbe, zagotovljeno povračilo stroškov s prihodki iz te dejavnosti, kakor tudi ne, da z izvajanjem te druge dejavnosti ni oviral izvajanja dejavnosti v okviru javne službe. Sodišče ugotavlja, da je takšna odločitev pravilna in se glede tega v celoti pridružuje razlogom izpodbijane odločbe tožene stranke, ki je bila dovolj natančno in razumno obrazložena in ne bo ponavljalo razlogov za odločitev (drugi odstavek 71. člena ZUS-1). V zvezi z ugovori tožnice pa sodišče še dodaja:
39. Tožena stranka je pri opredelitvi, ali zahtevane informacije pomenijo informacije javnega značaja, skladno z napotki sodišča iz sodbe I U 1422/2015 z dne 30. 11. 2016 ugotavljala, ali je izvajanje drugih dejavnosti organa pomenilo omejevanje izvajanja javnih nalog. Ugotovila je namreč, da je osnovna naloga organa, ki je

članica državne univerze, izvajanje javne službe v visokem šolstvu in opravljanje dejavnosti, ki sodijo v okvir javne službe. Organ sicer lahko opravlja tudi druge (tržne) dejavnosti, vendar le, če s tem ne ovira izvajanja dejavnosti, ki pomeni izvajanje javne službe in če se zagotovi povračilo stroškov, nastalih pri izvajanju teh dejavnosti. V nasprotnem primeru se lahko zahtevane informacije v zvezi s sklenjenimi pogodbami med organom in tožnico kot pri organu zaposleno javno uslužbenko<sup>5</sup> smatrajo tudi kot informacije javnega značaja po ZDIJZ.<sup>6</sup>

40. Tožena stranka je zato ugotavljala, ali je organ dejavnost, za katero je sklepal s tožnico pogodbe, izvajal tako, da zaradi tega niso bile ovirane dejavnosti, ki pomenijo izvajanje javne službe, in ali je bilo s prihodki iz teh dejavnosti zagotovljeno povračilo stroškov, nastalih pri izvajanju teh dejavnosti, t.i. posrednih stroškov. Pri tem je najprej glede dveh pogodb, sklenjenih s tožnico (pod zaporedno št. 1 in 23 točke 1.a izreka izpodbijane odločbe), ugotovila, da nista sklenjeni za opravljanje dela drugih dejavnosti, temveč sta v zvezi z dejavnostmi javne službe, pri čemer je delo po obeh pogodbah podrobno opisala v obrazložitvi in razlogovala, zakaj predmet teh pogodb sodi v okvir izvajanja javne službe, čemur tožnica ni konkretizirano ugovarjala. Ker niti ni izkazala, da bi šlo pri teh pogodbah za opravljanje drugih dejavnosti, v zvezi s katerima pa bi ustrezno odvedla vsaj posredne stroške, sodišče ugotavlja, da gre pri navedenih dveh pogodbah za pogodbi, sklenjeni v zvezi z dejavnostjo izvajanja javne službe organa. Ker skladno z zakonom RS kot ustanoviteljica tudi zagotavlja financiranje te javne službe, se šteje, da sta ti pogodbi financirani iz javnih sredstev, zato za njune podatke (razen varovanih osebnih podatkov) v skladu s prvo alinejo 3. odstavka 6. člena ZDIJZ velja, da predstavljajo informacije javnega značaja. Zato je tožena stranka pravilno presodila, da ju je dolžan organ posredovati prosilcu. Glede ugovora tožnice, da naj navedeno delo ne bi bilo v okviru njenih delovnih obveznosti po pogodbi o zaposlitvi pri organu, sodišče pripominja, da je očitno zato sicer sklepala (dodatne) avtorske oziroma podjemne pogodbe, vendar pa je bila sama narava dela, za katerega je sklenila takšno pogodbo, izvajanje javne službe, kar pa je zato po 1. alineji tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ podvrženo pravilom ZDIJZ. Če je z organom tožnica sklenila pogodbo takšne narave, je zato tudi pristala, da bo lahko ta pogodba po navedeni podlagi podvržena zahtevam za dostop do informacij javnega značaja.
41. Tožena stranka je nadalje ugotovila, da organ, na katerem je bilo v upravnem postopku trditveno in dokazno breme, s predloženo dokumentacijo in s svojimi izjavami in pojasnili ni uspel izkazati glede vseh (preostalih) zahtevanih pogodb, da je drugo (tržno) dejavnost izvajal tako, da je bilo s prihodki iz te dejavnosti zagotovljeno povračilo posrednih stroškov. Sodišče pojasnjuje, da pri tem niso

5 Tožnica je bila v obravnavanem obdobju od 1. 1. 2005 do 16. 3. 2015 univerzitetna učiteljica, zaposlena kot javna uslužbenka na Fakulteti za upravo Univerze v Ljubljani.

6 Glej sodbo Upravnega sodišča I U 902/2013.

utemeljeni ugovori tožnice, da bi tako ali tako nastali stroški tudi pri izvajanju zgolj dejavnosti javne službe, kakor tudi ne, da tržna dejavnost načeloma ne povzroča dodatnih stroškov. Višina posrednih stroškov za vsak posamezen projekt je urejena v Pravilniku, pri čemer je njihov odstotek, ki mora biti odveden, da so ti pokriti, različen za različne vrste projektov. Tožena stranka je ugotovila, da organ glede določenih vrst projektov<sup>7</sup> sploh ni posredoval nobenih numeričnih podatkov glede odvajanja posrednih stroškov, temveč le izjavo, da po njegovem pridobljena sredstva zadoščajo za povračilo posrednih stroškov organa. Zato po presoji sodišča v tem delu tožena stranka pravilno ni mogla presoditi, ali je organ pravilno glede teh pogodb odvedel posredne stroške, drugače pa v upravnem sporu tudi ni izkazala tožnica. Takšne so pogodbe pod zaporednimi števkami 5, 7, 8, 12, 13, 17, 18, 22, 24 - 28, 30 - 33, 35 - 37 in 38 - 41 točke 1.a izreka izpodbijane odločbe, zato je že zaradi navedenega glede njih po presoji sodišča tožena stranka pravilno presodila, da so zato informacije javnega značaja in da jih je dolžan organ posredovati prosilcu.

42. Za določene projekte pa je sicer organ posredoval numerične podatke, vendar je kar za 57% od njih odvedel manjše posredne stroške, kot pa bi jih po Pravilniku moral (odvedenih je bilo zanje manj kot 10% stroškov, ki so po Pravilniku najnižji posredni stroški za vsak projekt drugih dejavnosti organa)<sup>8</sup>. Takšne so pogodbe pod zaporednimi števkami 4, 9, 15, 21, 29 in 34 točke 1.a izreka izpodbijane odločbe. Glede njih po presoji sodišča organ ni izkazal, pa tudi ne v upravnem sporu tožnica, da bi glede njih organ pravilno odvedel posredne stroške. Sodišče zato ugotavlja, da je že zaradi navedenega glede njih tožena stranka pravilno presodila, da so zato informacije javnega značaja in jih je dolžan organ posredovati prosilcu.
43. Glede preostalih zahtevanih pogodb pod točko 1.a izreka izpodbijane odločbe, ki jih je z organom sklepala tožnica (kar velja tudi za preostale zahtevane pogodbe tožnice, glede katerih je sicer neizkazano, da bi organ pravilno odvedel posredne stroške), pa je tožena stranka ugotovila, da organ, na katerem je bilo trditveno in dokazno breme v upravnem postopku, ni izkazal, da bi zaradi opravljanja drugih dejavnosti, zaradi katerih so bile sklenjene te pogodbe, ne bile ovirane dejavnosti, ki sodijo v okvir javne službe, drugače pa ni izkazala niti tožnica v upravnem postopku. Drži sicer, da je organ tudi za tožnico podal dokazila o opravljenih njenih obveznostih za fakulteto, vendar je tudi v upravnem postopku zatrdil, da tožnica svojih delovnih obveznosti v zahtevanem obdobju ni bila dolžna opravljati ne v prostorih organa ne v delovnem času organa (tj. ni imela fiksno določenega delovnega časa ali določene obvezne prisotnosti na delovnem mestu, razen glede izkazano opravljenih pedagoških delovnih obveznosti, vezanih na stik s študenti ali drugimi pedagoškimi delavci, ki so bili opravljeni ob vnaprej določenem času;

7 Glej opombo št. 3.

8 Glej opombo št. 2.



glede dela je bilo pomembno spoštovanje rokov oziroma, da je bilo delo opravljeno v času, ki se glede na naravo dela pričakuje), s tem pa ni preverljivo, ali so bile dejansko z opravo drugih dejavnosti (in pogodb, ki jih je v ta namen sklenila tožnica) ovirane dejavnosti, ki sodijo v javno službo. Sodišče s tem v zvezi tudi ugotavlja, da ne drži ugovor tožnice, da bi bilo izkazovanje navedenega nemogoče, vendar pa organ delovnega procesa očitno nima organiziranega na način, da bi to lahko izkazal. Seveda noben predpis tega od njega ne zahteva, vendar če ima organ na takšen način organiziran svoj delovni proces, da ne uspe izkazati, da z izvajanjem druge dejavnosti ni oviral izvajanja dejavnosti javne službe (torej ne le (pravočasne) oprave obveznosti, temveč tudi njihovo neoviranje), potem mora posledično pristati na to, da bodo lahko tudi informacije iz pogodb v zvezi z opravljanjem drugih dejavnosti predstavljale ravno zaradi izjeme po 1. alineji tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ informacije javnega značaja.

44. Sodišče zato ugotavlja, da je tožena stranka pravilno štela, da je zahtevane podatke zaradi neizkazanosti oviranja javne službe, pri čemer je bila v zahtevanem obdobju tožnica javna uslužbenka, treba opredeliti kot informacije, ki sodijo v delovno področje tožnice v smislu prvega odstavka 4. člena ZDIJZ in so zato informacije javnega značaja. Sodišče zato ugotavlja, da je tožena stranka zato pravilno presodila, da je tako te pogodbe, kot tudi pogodbe, že navedene pod točkami 41. in 42. obrazložitve, za katere velja enako glede neizkazanega oviranja javne službe, dolžan organ posredovati prosišču.
45. Sodišče ugotavlja še, da ni utemeljen ugovor pomanjkanja pravne subjektivitete organa, zaradi česar ta izpodbijane odločbe ne bi mogel izvršiti v lastnem imenu in za lasten račun, kot mu to sicer nalaga izpodbijana odločba, s tem pa naj se izpodbijane odločbe ne bi dalo preizkusiti, zaradi česar bi morala tožena stranka posredovanje zahtevanih pogodb, glede na ugotovitev, da se nanašajo na izvajanje javne službe, čeprav jih je sicer v svojem imenu in za svoj račun sklepal organ, naložiti Univerzi v Ljubljani in ne organu. Skladno s prvim odstavkom 1. člena ZDIJZ so zavézanci za dostop do informacij javnega značaja tudi druge osebe javnega prava in izvajalci javnih služb. Med strankama ni sporno, da je organ javni visokošolski zavod, ki je tudi izvajalec javne službe. To pa po presoji sodišča pomeni, da je organ tudi zavezan po ZDIJZ omogočiti prost dostop do informacij javnega značaja skladno z ZDIJZ.
46. Sodišče še nadalje ugotavlja, da ni utemeljen ugovor, da se izpodbijane odločbe ne da preizkusiti, ker je izrek v nasprotju z obrazložitvijo in ker obrazložitev ne vsebuje vsebinske presoje relevantnih dejstev. Tožena stranka je po presoji sodišča vsebinsko presodila vsa relevantna dejstva in to tudi obširno obrazložila; obrazložitev pa je skladna z izrekom odločbe. Povsem jasno je zapisala, kako je potekal ugotovitveni postopek in kakšni sklepi iz njega sledijo; prav tako se je

natančno opredelila do vseh argumentov tožnice in nato zaključila, da obravnavane pogodbe, glede na to, da organ svojemu dokaznemu bremenu ni uspel zadostiti, sodijo v delovno področje organa v smislu prvega odstavka 4. člena ZDIJZ.

47. Tožnica tudi uveljavlja, da je v konkretni zadevi prosilec zlorabil pravico do dostopa do informacij javnega značaja, kar določa peti odstavek 5. člena ZDIJZ. Iz te določbe izhaja, da lahko organ prosilcu izjemoma zavrne dostop do zahtevane informacije, če prosilec z eno ali več funkcionalno povezanimi zahtevami očitno zlorabi pravico dostopa do informacij javnega značaja po tem zakonu oziroma je očitno, da so zahteva ali zahteve šikanoznega značaja. Po mnenju sodišča je tožena stranka pravilno ugotovila, da predstavljajo navedbe tožnice o tem, da naj bi šlo za zlorabo pravice dostopa do informacij javnega značaja oziroma da naj bi bila zadeva šikanoznega značaja, nedovoljeno pritožbeno novoto. Skladno s tretjim odstavkom 238. člena ZUP se lahko nova dejstva in novi dokazi upoštevajo kot pritožbeni razlogi le, če so obstajali v času odločanja na prvi stopnji in če jih stranka upravičeno ni mogla predložiti oziroma navesti na obravnavi. V konkretni zadevi pa je bila tožnica pritegnjena že v upravni postopek na prvi stopnji, kjer je priglasila udeležbo, vendar pa tedaj ni navajala, da naj bi bile podane okoliščine za zavrnitev zahteve iz petega odstavka 5. člena ZDIJZ, zato so te navedbe v pritožbenem postopku prepozne. Sodišče ne sprejema navedb tožnice, da pred pritožbenim postopkom teh navedb ni mogla podati, ker prej postopek zanjo ni bil neugoden, saj za izid postopka v času priglašene udeležbe ni mogla vedeti in bi takrat mogla in morala navajati navedena dejstva, da bi bila pravočasna. Gre za nedovoljeno pritožbeno novoto in posledično temu tudi za neupoštevne tožbene navedbe v upravnem sporu v zvezi s tem, ali je podana izjema iz petega odstavka 5. člena ZDIJZ.
48. Drži pa sicer navedba tožnice, da je potrebno na to izjemo paziti tudi po uradni dolžnosti. Vendar iz zahteve očitno ne izhaja, da bi bila šikanoznega značaja ali da naj bi šlo za zahtevo oziroma funkcionalno povezane zahteve z očitno zlorabo pravice do informacij javnega značaja. Glede na sodno prakso v zvezi z uporabo petega odstavka 5. člena ZDIJZ je mogoče namreč govoriti o zlorabi pravice predvsem v odnosu prosilca do zavezanca, če bi šlo na primer za zahteve, s katerimi bi želel prosilec organu škodovati - z žalitvami, z vlaganjem velikega števila zahtev in z zahtevami za dostop do velikega obsega informacij; nadalje, če bi šlo za prekomerno zasipavanje zavezanca z delom in s tem za oviranje pri opravljanju nalog in podobno<sup>9</sup>, za kar v konkretni zadevi ne gre.
49. Ne glede na to, da sodišče meni, da so tožbene navedbe v zvezi z obstojem izjeme iz petega odstavka 5. člena ZDIJZ neupoštevne, ker je bila tožnica že v upravnem postopku prekludirana, potrjuje tudi razloge izpodbijane odločbe tožene stranke

<sup>9</sup> Glej sodbi Upravnega sodišča RS opr. št. I U 1816/2016, II U 214/2016.

glede tega, da ta izjema v nobenem primeru ni podana in se v izogib ponavljanju, sklicuje na njene ugotovitve, in sicer, da nikakor ni mogoče ugotoviti, da ima prosilec v zvezi z zahtevanimi informacijami namen, kot se mu očita, saj zahteva prosilca ali s tem povezano njegovo ravnanje ni takšne narave, da bi imelo znake šikaniranja. Sodišče s tem v zvezi ne more slediti navedbam tožnice, da naj bi šlo za šikanozno ravnanje v razmerju do nje zato, ker je iz narave medijskih prispevkov razvidno, da so usmerjeni proti njej in njenim zaslužkom in ne proti organu ter njegovi porabi. Iz besedila tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ izhaja, da se dostop do zahtevane informacije dovoli, če gre za podatke o porabi javnih sredstev, kar pomeni, da v kolikor gre za podatke o porabi javnih sredstev, je potrebno dostop do zahtevane informacije obvezno dovoliti. Pri tem ni bistveno, s kom je zavezanec pogodbe sklepal, niti na katero obdobje oziroma status pogodbenika se takšna pogodba nanaša ter kakšne so osebne lastnosti tistega, ki je ta javna sredstva prejemal. Tožnica je namreč ugovarjala, da šikanoznost prosilčevega ravnanja izhaja iz prosilčeve želje po poročanju o tožnici, ki ni več ministrica. Glede očitka, da je bil izključni namen prosilca pisati o zaslužkih tožnice in ne porabi organa, pa sodišče pripominja, da izdatek javnih sredstev organa v konkretni zadevi po drugi strani pomeni prihodek tožnice, ki je z njim sklepala zahtevane pogodbe. Nerelevantne so tudi tožbene navedbe o tem, da naj bi bile kršene različne z ustavo zagotovljene pravice tožnice (iz 36., 37., 38., 33. in 74. člena Ustave RS). Očitane kršitve so povsem nekonkretizirane, po drugi strani pa je poseg v zatrjevane pravice predpisan z zakonom in je nujen in sorazmeren glede na varstvo pravic drugih spričo dejstva, da v tej zadevi očitno ne gre za zlorabo pravice prosilca iz drugega odstavka 39. člena Ustave RS.<sup>10</sup>

50. Tudi ne drži tožbena navedba, da bi morala tožena stranka pozvati organ k dopolnitvi predložitve dokaznega gradiva na podlagi ZIN in da ne drži, da ne bi organ izpolnil svojega dokaznega bremena. Iz podatkov v spisu in iz izpodbijane odločbe izhaja, da je bil organ večkrat pozvan, da predloži ustrezno dokumentacijo, ki dokazuje, da delo, ki ga je tudi tožnica opravljala po zahtevanih pogodbah, ni oviralo delovnega procesa v zvezi z delom, ki so ga izvajali na področju javne službe, in dokumentacijo, ki dokazuje, da so bila sredstva za izplačila, dogovorjena z obravnavanimi pogodbami, zagotovljena izključno iz sredstev, ki jih je organ pridobil z izvajanjem druge (tržne) dejavnosti. Organ je sicer predložil določeno (zgoraj navedeno) dokumentacijo in podal svoje izjave in pojasnila, na katerih se sklicuje tožnica, vendar z njimi tudi po mnenju sodišča ni uspel izkazati, da bi bilo glede vseh zahtevanih pogodb (z izjemo dveh pogodb, ki sta bili tako sklenjeni za opravljanje dejavnosti javne službe), sklenjenih med

<sup>10</sup> Glej sodbo Upravnega sodišča I U 1136/2017.

organom in tožnico, zagotovljeno povračilo stroškov, nastalih pri izvajanju te dejavnosti, s prihodki iz te (druge) dejavnosti, kakor tudi ne glede vseh teh pogodb, da z izvajanjem druge (tržne) dejavnosti ni bilo ovirano izvajanje dejavnosti v okviru javne službe, kot je bilo že pojasnjeno.

51. Tožena stranka je opravila še test tehtanja med interesom javnosti po razkritju imen in priimkov prejemnikov honorarjev ter višine in namena honorarjev in interesom posameznikov o nerazkritju navedenih osebnih podatkov, tožnica pa je temu ugovarjala. Vendar pa test javnega interesa v konkretni zadevi ni bil potreben, saj je tožena stranka predhodno že pravilno ugotovila, da je treba dostop do zadevnih pogodb dovoliti že na podlagi 1. alineje tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ. Ker torej test v konkretni zadevi ni bil pravno relevanten, tudi ni vplival na pravilnost in zakonitost odločitve tožene stranke.
52. Po presoji sodišča je tožena stranka v konkretni zadevi pravilno ugotovila, da gre pri zahtevanih informacijah glede tožnice za informacije iz 4. člena ZDIJZ in jih je zato organ dolžan posredovati prosilcu - sedaj stranki z interesom, ki je te informacije zahteval. Pri zahtevanih informacijah gre sicer tudi za osebne podatke tožnice (njeno ime in priimek, višina in namen honorarja), vendar se tudi dostop do njih v konkretni zadevi dovoli na podlagi prve alineje tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ, ker gre za podatke o porabi javnih sredstev in za navedene osebne podatke, povezane z opravljanjem delovnega razmerja tožnice - javne uslužbenke v času od 1. 1. 2005 do 16. 3. 2015. Navedeno pa ne velja za njene druge varovane osebne podatke.
53. Ker je torej glede na vse navedeno odločitev tožene stranke po presoji sodišča pravilna in zakonita, je sodišče tožbo tožnice glede 1.a točke izreka izpodbijane odločbe na podlagi prvega odstavka 63. člena Zakona o upravnem sporu (ZUS-1) zavrnilo kot neutemeljeno. Enako je sodišče storilo tudi v presojanem delu 3. točke izreka izpodbijane odločbe. V njem je bilo namreč zavrnjena zahteva tožnice kot prve stranske udeleženke glede povrnitve stroškov upravnega postopka. Glede na to, da tožnica kot stranska udeleženka s svojim zahtevkom ni uspela v upravnem postopku, tožnica pa ni uspela niti z zadevnim upravnim sporom, sodišče ugotavlja, da je tožena stranka pravilno zavrnila povrnitev stroškov tožnice kot prve stranske udeleženke na podlagi prvega odstavka 114. člena ZUP.
54. Sodišče je odločilo brez glavne obravnave na podlagi prvega odstavka 59. člena ZUS-1, saj pravno odločilno dejansko stanje, ki je bilo podlaga za izdajo sklepa, med strankama po presoji sodišča ni sporno. Ni namreč sporen sam obstoj pogodb, ampak pravna presoja, ali le-te predstavljajo informacije javnega značaja. Za tožnico je bila sporna razlaga materialnega prava, ali s strani prosilca (sedaj stranke z intreresom) zahtevane pogodbe, ki jih je z organom sklepala in ki so del

upravnega spisa, ustrezajo zakonski definiciji informacij javnega značaja, in ali zahteva prosilca predstavlja zlorabo pravice po 5. členu ZDIJZ, o čemer pa se je izrekla v tožbi in pripravljalni vlogi, o njenih naziranjih pa se je v postopku izrekla tudi tožena stranka, možnost izreči se o tem pa sta imeli tudi stranki z interesom.

### Glede III. točke izreka

55. Ker je sodišče tožbo zavrnilo, v skladu z določbo četrtega odstavka 25. člena ZUS-1 vsaka stranka trpi svoje stroške postopka.

### PRAVNI POUK:

Zoper sklep (I. točka izreka) je dovoljena pritožba v roku 15 dni od vročitve pisnega odpravka sklepa. Pritožba se vložijo priporočeno po pošti ali neposredno pri tem sodišču v zadostnem številu izvodov za sodišče in stranke.

Pritožba mora obsegati navedbo sklepa, zoper katerega se vlaga, izjavo, da se sklep izpodbija v celoti ali v določenem delu, pritožbene razloge in podpis pritožnika (335. člen ZPP v zvezi s prvim odstavkom 22. člena ZUS-1).

Če je pritožba nerazumljiva ali ne vsebuje vsega, kar je treba, da bi se lahko obravnavala, jo sodišče zavrže, ne da bi pozivalo vložnika, naj jo popravi ali dopolni (336. člen ZPP v zvezi s prvim odstavkom 22. člena ZUS-1).

Pritožbo se lahko vložijo le osebe, ki je opravila pravniški državni izpit (drugi odstavek 22. člena ZUS-1), sicer sodišče pritožbo kot nedovoljeno zavrže (drugi odstavek 89. člena ZPP v zvezi s prvim odstavkom 22. člena ZUS-1).

Zoper sodbo (II. točka izreka) in sklep o stroških (III. točka izreka) pritožba ni dovoljena (prvi odstavek 73. člena ZUS-1 in prvi odstavek 82. člena ZUS-1).

Ljubljana, 25. marec 2021



Višji sodnik:  
dr. Damjan Gantar, l.r.

Ta prepis je soglasen z izvirnikom  
Podpis pristojne sodne osebe:

