



UPRAVNO SODIŠČE
REPUBLIKE SLOVENIJE
Oddelek v NOVI GORICI
Rejčeva ulica 7
5000 NOVA GORICA



UPRAVNO SODIŠČE RS, ODDELEK V NOVI GORICI
ODLOČBA JE PRAVNOMOČNA .
Upravno sodišče v *N. Gorica*
dne 13.5.2011
Podpis pristojne sodne osebe: *Reber*

III U 523/2010-8

SODBA

V IMENU LJUDSTVA

Upravno sodišče Republike Slovenije, Oddelek v Novi Gorici je v senatu pod predsedstvom višje sodnice svetnice Jasne Šegan, ob sodelovanju višjega sodnika svetnika Igorja Lučovnika in višje sodnice svetnice Nevenke Zajc kot članov senata ter pravosodne svetnice Line Marine Nagy kot zapisnikarice, v upravnem sporu ki ga je sprožila tožeča stranka Študentska organizacija Univerze na Primorskem, Pristaniška ulica 3, Koper, ki jo zastopa direktor Sebastjan Kokelj, oba pa Petra Jereb, odvetnica iz Kranja, zoper toženo stranko Republiko Slovenijo, ki jo zastopa Informacijski pooblaščenec RS, Vošnjakova 1, Ljubljana, zaradi odobritve dostopa do informacij javnega značaja, o tožbi tožeče stranke zoper odločbo informacijske pooblaščenke št. 090-202/2010/1 z dne 12. 11. 2010, na nejavni seji dne 23. 5. 2011

odločilo:

Tožba se zavrne.

Vsaka stranka trpi svoje stroške tega postopka.

Obrazložitev:

Informacijska pooblaščenka je z izpodbijano odločbo ugodila pritožbi _____ (v nadaljevanju prosilec) iz _____ zaradi molka organ (1. točka izreka izpodbijane odločbe) in delno ugodila njegovim zahtevam, tako da je tožeča stranka dolžna prosilcu v 15-tih dneh od vročitve te odločbe posredovati fotokopije naslednjih dokumentov:

-za leto 2004: podatke iz bilance stanja in podatke iz izkaza prihodkov in odhodkov,
-za leto 2005: podatke iz bilance stanja in podatke iz izkaza prihodkov in odhodkov ter računovodsko poročilo, ki vsebuje pojasnilo k bilanci stanja in izkazu prihodkov in odhodkov,
-za leto 2006, 2007, 2008 in 2009: podatke iz bilance stanja in podatke iz izkaza prihodkov in odhodkov ter poslovno poročilo in računovodsko poročilo, ki vsebuje pojasnilo k bilanci stanja in izkazu prihodkov in odhodkov, pri čemer je organ dolžan na zadnji strani podatkov iz bilance stanja, podatkov iz izkaza prihodkov in odhodkov ter računovodskih poročil vsakokrat izbrisati ime in priimek osebe, ki je dokument pripravila. V preostalem delu pa je zahtevo zavrnila (2. točka izreka izpodbijane odločbe). Iz obrazložitve izpodbijane odločbe izhaja, da je prosilec dne 24. 5. 2010 na tožečo stranko naslovil zahtevo za dostop do informacij javnega značaja. Zahteval je fotokopije finančnih poročil poslovanja Študentske organizacije Slovenije in posameznih univerzitetnih podružnic od leta 1994. Študentska organizacija Univerze na Primorskem (tožeča

stranka) mu je odgovorila, da ni organ, ki bi bil v skladu z določbami Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (Uradni list RS, št. 51/06-uradno prečiščeno besedilo in 117/06 – ZDavP 2-ZDIJZ) zavezan posredovati informacije javnega značaja prosilcem. Organi, ki so zavezani ravnati po določbah ZDIJZ so taksativno naštetih v 1. točki 1. člena navedenega zakona. Študentska organizacija Univerze na Primorskem pa ni nič od zgoraj naštetega in ni javni organ. Zato za zahtevo prosilca ni pravne podlage. Prosilec je dne 13. 7. 2010 pri toženi stranki vložil pritožbo zaradi molka organa. Tožena stranka je z dopisom št. 0900-172/2010/2 z dne 16. 7. 2010 tožečo stranko pozvala, da sporoči zakaj o zahtevi prosilca ni odločila. Tožeča stranka je z dopisom z dne 23. 7. 2010 odgovorila, da ni državni organ, organ lokalne skupnosti, javna agencija, javni sklad, izvajalec javne službe, niti katerakoli druga oseba javnega prava, zato ni zavezana k ravnanju skladno z ZDIJZ. Kasneje, to je 15. 9. 2010, je tožena stranka z dopisom št. 0900-172/2010/5 tožečo stranko pozvala, da ji posreduje dokumente, ki so predmet zahteve prosilca, ki je dne 9. 11. 2010 posredovala zahtevano dokumentacijo in ob tem ponovno poudarila, da ni nobeden od organov iz 1. člena ZDIJZ. V nadaljevanju tožena stranka navaja razloge zaradi katerih je tožeča stranka pravna oseba javnega prava in s tem eden od organov, ki jih našteva 1. člen ZDIJZ. Navaja, da je informacija javnega značaja v skladu s 1. odstavkom 4. člena ZDIJZ informacija, 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 oseb. Iz navedene definicije so razvidni trije osnovni pogoji, ki morajo biti kumulativno izpolnjeni, da lahko govorimo o obstoju informacije javnega značaja in sicer; informacija mora izvirati iz delovnega področja organa, organ mora z njo razpolagati, nahajati se mora v neki materializirani obliki. Kot izhaja iz vložene zahteve, je prosilec zahteval fotokopije finančnih poročil poslovanja ŠOS in posameznih univerzitetnih podružnic od leta 1994 dalje. Ker je bila tožeča stranka ustanovljena šele leta 2004, tožeča stranka ugotavlja, da v tem delu zahteve prosilca ni izpolnjen prvi pogoj iz 1. odstavka 4. člena ZDIJZ, po katerem je informacija javnega značaja le tista informacija, s katero organ že razpolaga. Ker organ z navedenimi zahtevanimi dokumenti ne razpolaga, zavezanci pa so v skladu z ZDIJZ dolžni omogočiti dostop samo do že obstoječih informacij ter niso dolžni ustvariti novega dokumenta, zbirati informacij, opravljati raziskav ali analizirati podatkov, da bi zadostili zahtevi prosilca, razen v primerih, ko se informacije nahajajo v računalniških bazah, zaključuje, da zahtevi prosilca v tem delu ni mogoče ugoditi.

Tožeča stranka v tožbi navaja, da molk organa ni mogel nastopiti, saj je s pisnim odgovorom zavrnila zahtevo prosilca za informacije javnega značaja, ker je ocenila, da ni zavezanka v skladu z določbo 1. člena ZDIJZ. Res pa je, da o zahtevi prosilca ni odločila po določbah Zakona o splošnem upravnem postopku, ker pri svojem delovanju in ravnanju ni vezana na določbe Zakona o splošnem upravnem postopku niti na določbe ZDIJZ. V nadaljevanju navaja razloge zaradi katerih ni oseba javnega prava in s tem ni zavezanec po Zakonu o dostopu do informacij javnega značaja. Tako je za pravne osebe javnega prava značilno, da jih ustanovi država ali samoupravna lokalna skupnost z aktom oblastvene narave. Tega kriterija ne izpolnjuje, saj je mogoče na podlagi Zakona o skupnosti študentov, Študentske ustave ter njenega Statuta ugotoviti, da ni nastala na podlagi oblastvenega akta, pač pa na podlagi postopka samoorganiziranja študentov. Gre torej za stanovsko organizacijo, ki združuje študente, ki uresničujejo svoje skupne interese in zadovoljujejo svoje skupne potrebe. Iz navedenega torej sledi, da deluje strogo v interesu ožje družbene skupine to je študentov, nikakor pa ne v splošnem interesu. To potrjujeta tako 5. člen Zakona o skupnosti študentov kakor tudi 15. člen Študentske ustave. Glede načina financiranja pa navaja, da 9. člen Zakona o skupnosti študentov določa način financiranja kot koncesijsko dajatev, kar pomeni, da gre za koncesijsko financiranje pravne osebe zasebnega prava. V toži še navaja, da je Ministrstvo za finance RS izdalo odločbo št. 430-53/2009 z dne 11.12.2009 v kateri je ugotovilo, da Študentska organizacija Slovenije ne izpolnjuje pogojev, ki opredeljujejo status po določbah Zakona o javnem naročanju, ker ni „druga oseba javnega prava“, saj ne izpolnjuje vse kumulativno naštetih pogojev za osebo javnega prava. Zaradi vsega navedenega je zaključiti, da tožena stranka ni nobena od organizacij, ki so navedene v

1. členu ZDIJZ, zato tudi ni zavezanec za informacije javnega značaja. Glede na vse navedeno predlaga, da sodišče izpodbijano odločbo odpravi in zadevo vrne v ponovno odločanje. Toženi stranki pa naloži plačilo stroškov tega postopka.

Tožena stranka v odgovoru na tožbo smiselno ponavlja navedbe iz obrazložitve izpodbijane odločbe.

Tožba ni utemeljena.

Po prvem odstavku 1. člena ZDIJZ je vsakomur omogočen dostop in ponovna uporaba 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. To določilo torej določa subjekte, ki so na zahtevo prosilca dolžni posredovati informacije javnega značaja. Kaj je informacija javnega značaja, določa 4. člen tega zakona. To je informacija, 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 oseb. Izjeme od prostega dostopa do informacij javnega značaja pa določa 6. člen ZDIJZ.

V predmetni zadevi je sporno ali je tožeča stranka zavezanka oziroma organ, kot pravi zakon, ki je dolžan posredovati informacije javnega značaja upoštevajoč kriterije iz 1. člena, torej ali je tožeča stranka oseba javnega prava. Tožeča stranka je vključena v Študentsko organizacijo Slovenije, ki je urejena z Zakonom o skupnosti študentov (v nadaljevanju ZSkus, Uradni list RS, št. 38/1994). Ta v šestem odstavku 3. člena določa, da je Študentska organizacija univerze pravna oseba. Pooblastila in dejavnosti Študentske organizacije Slovenije in njenih organizacijskih enot so določena v 5. členu tega zakona. To pa so: sprejemanje, organiziranje in izvajanje programov interesnih dejavnosti študentov na področju kulture, izobraževanja, športa, tehnične kulture in drugih področij interesnega delovanja študentov, določenih z nacionalnim programom visokega šolstva in drugimi nacionalnimi programi, ki se financirajo iz državnega proračuna ter drugih virov; sprejemanje, organiziranje in izvajanje programov, ki vplivajo na socialno-ekonomski položaj študentov; zagotavlja pogoje za delovanje in razvoj interesnih oblik združevanja študentov; zagotavlja sodelovanje študentov pri upravljanju lokalnih zadev, ki jih občina, mestna občina ali širša samoupravna lokalna skupnost ureja samostojno na področjih, ki vplivajo na življenje in delo študentov; zagotavlja vpliv študentov pri upravljanju javnih zadev in pri delu državnih organov; imenuje predstavnike študentov v organe in delovna telesa mednarodnih organizacij in skupnosti, katerih članica je Republika Slovenija, v katerih sodelujejo predstavniki študentov ter opravlja z zakonom ali temeljnim aktom določene naloge in dejavnosti. Tudi občine in druge samoupravne lokalne skupnosti s svojimi akti zagotavljajo sodelovanje predstavnikov Študentske organizacije Slovenije oziroma njenih organizacijskih oblik pri obravnavi vseh zadev, ki se nanašajo na interese študentov v lokalni skupnosti (6. člen ZSkus), enako pa velja tudi za državne organe (7. člen ZSkus).

Študentska organizacija univerze pridobiva sredstva za delovanje iz virov navedenih v prvem odstavku 9. člena ZSkus iz republiškega proračuna in proračunov lokalnih samoupravnih skupnosti, proračunov organizacijskih oblik Študentske organizacije Slovenije, prispevkov študentov, prispevkov od dejavnosti, ki jih opravlja za uresničevanje nalog in ciljev, prihodkov od lastnega premoženja, dotacij, daril in drugih virov ter iz koncesijskih dajatev v višini 10% prejemkov, izplačanih za občasna in stalna dela študentov, ki jih zaračunavajo organizacije za posredovanje takšnih del.

Še podrobneje položaj, delovanje in organiziranost Študentske organizacije Slovenije in tožeče stranke kot njene organizacijske oblike ureja Študentska ustava (Uradni list RS, št. 105/2002). Ta v 65. členu določa, da je delovanje organizacijskih oblik Študentske organizacije Slovenije javno, delujejo pa v interesu razvoja in napredka univerz, lokalnih skupnosti, širše regije in RS, predvsem pa v korist študentov oziroma mlade populacije (67. člen Študentske ustave). V študentsko organizacijo univerze se združujejo vsi študenti posamezne univerze, študentje posamezne univerze pa se lahko združujejo samo v eno študentsko organizacijo univerze (70. člen Študentske ustave). Študentska organizacija univerze je ustanovljena, ko se na pisno pobudo najmanj 30% študentov te univerze izvedejo volitve v najvišje predstavniško telo teh študentov in ko to telo sprejme najvišji akt študentske organizacije univerze z dvotretjinsko večino (71. člen Študentske ustave).

ZDIJZ ne določa kriterijev za opredelitev pojma osebe javnega prava, zato se štejejo za organe iz 1. člena ZDIJZ vse tiste osebe javnega prava, ki imajo ta status po splošnih pravilih upravnega prava. Sodišče se strinja s stališčem iz izpodbijane odločbe, da je treba za ugotovitev ali je tožeča stranka pravna oseba javnega prava uporabiti pravno teorijo. Odločujoči kriteriji po stališču pravne teorije pa so način ustanovitve, namen delovanja, način financiranja, izvrševanje javnih pooblastil in način pridobitve statusa člana. Sodišče se strinja tudi s stališčem, da je treba vse kriterije obravnavati kot celoto in po presoji vseh navedenih kriterijev sledi zaključku iz izpodbijane odločbe, da je tožeča stranka oseba javnega prava. Delovanje tožeče stranke je v javnem interesu. Primarno tožeča stranka sicer res uveljavlja in skrbi za interese študentov, vendar pa je tudi v interesu javnosti nasploh, da je za uveljavljanje interesov študentov ustrezno poskrbljeno. Študentska organizacija Slovenije in njene organizacijske oblike, med katere sodi tudi tožeča stranka, sprejema, organizira in izvaja programe, ki se nanašajo na različna področja interesnih oziroma občstudijskih dejavnosti, nadalje takšne, ki vplivajo na socialno-ekonomski položaj študentov, se zavzemajo za kakovostno in javno dostopno visoko šolstvo... Ker je izvajanje teh dejavnosti z namenom kvalitetnega študija, občstudijskih dejavnosti in socialno-ekonomskega položaja študentov nasploh v javnem interesu, so pogoji za takšno delovanje postavljeni z ZSkus. Da gre za javni interes pa izhaja tudi iz določil Študentske ustave, po katerih je delovanje tako Študentske organizacije (12. člen Študentske ustave) kot njenih organizacijskih oblik (65. člen Študentske ustave) – torej tudi tožeče stranke – javno. Organizacijske oblike Študentske organizacije Slovenije, torej tudi tožeča stranka, ne delujejo samo v korist študentov oziroma mlade populacije, ampak tudi v interesu razvoja in napredka univerz, lokalnih skupnosti, širše regije in Republike Slovenije.

Vse navedeno po presoji sodišča vsekakor kaže na to, da je tožeča stranka pravna oseba javnega prava, v prid temu pa govorijo tudi ostali zgoraj navedeni kriteriji, ki jih je treba uporabiti pri opredelitvi pravne osebe kot osebe javnega prava. Študentska organizacija se sicer ustanovi po postopku opredeljenem v 71. členu Študentske ustave, vendar pa so vanjo vključeni vsi študenti posamezne univerze, študenti pa se lahko združujejo samo v eno študentsko organizacijo univerze (70. člen Študentske ustave). Glede na to, da torej študenti nimajo možnosti izbire glede tega, v katero študentsko organizacijo univerze bodo vključeni (ne glede na to, da to članstvo ne prinaša nobenih obveznosti ampak samo ugodnosti), je to še dodaten kriterij, ki govori v prid temu, da gre za osebo javnega prava. Takšen zaključek pa potrjuje tudi način financiranja, saj se tožeča stranka v skladu z določili ZSkus financira predvsem iz proračunov in od koncesijskih dajatev. Končno pa se sodišče strinja tudi s stališčem, da je tožeča stranka nosilka javnih pooblastil in sicer na podlagi določil ZSkus. Takšno stališče je zavzelo tudi Vrhovno sodišče RS v sicer vsebinsko drugačni zadevi št. I Up 71/2006, vendar pa je v njej glede vprašanja ali je študentska organizacija univerze nosilka javnih pooblastil zavzelo takšno stališče.

Glede odločbe Ministrstva za finance RS, na katero se sklicuje tožeča stranka v tožbi, pa sodišče ugotavlja, da navedena odločba temelji na določilih ZJN-2 in ZJNVETPS, ki pa ne predstavljata materialnopravne podlage v obravnavanem upravnem sporu.

Izpodbijani upravni akt je torej pravilen in na zakonu utemeljen, zato je sodišče tožbo kot neutemeljeno zavrnilo na podlagi prvega odstavka 63. člena ZUS-1.

Izrek o stroških temelji na 4. odstavku 25. člena Zakona o upravnem sporu (Uradni list RS, št. 105/06 in 62/10 – ZUS-1), ki določa, da trpi vsaka stranka svoje stroške postopka, če sodišče tožbo zavrne.

PRAVNI POUK: Zoper to sodbo pritožba ni dovoljena (1. odstavek 73. člena ZUS-1).

Nova Gorica, 23.5.2011

**Predsednica senata:
Jasna Šegan, l.r.**



Ta prepis je soglasen z izvirnikom

Podpis pristojne sodne osebe: *Jasna Šegan*