

21-01-2011

Sig. znak:

014

Vredn.:

Priloge:

21-98/2008/6

IV U 109/2009-8

SODBA

V IMENU LJUDSTVA

Upravno sodišče Republike Slovenije, Oddelek v Celju, je v upravnem sporu, ki ga je začela tožeča stranka _____ zoper toženo stranko Republiko Slovenijo, Informacijski pooblaščenec, Vošnjakova 1, Ljubljana, zaradi stroškov postopka, o tožbi tožeče stranke, proti odločbi tožene stranke, številka 021-98/2008/3 z dne 12. 2. 2009

o d l o č i l o :

Tožbi se ugodi. Odločba Republike Slovenije, Informacijskega pooblaščenca, številka 021-98/2008/3 z dne 12. 2. 2009 se v točki 2. izreka odpravi in se v tem obsegu vrne toženi stranki v ponoven postopek.

O b r a z l o ž i t e v :

Z odločbo, številka 021-98/2008/3 z dne 12. 2. 2009, je tožena stranka pod točko 2 izreka, ki je sporna v tem primeru odločila, da se pritožba prosilca (tožnika v tem sporu) proti odločitvi organa o stroških postopka v 5. točki odločbe z dne 14. 7. 2008, številka 306-140/06-95, zavrže. Navaja, da pooblaščenec ni stvarno pristojen za odločanje o pritožbi glede stroškov. Zakonodajalec je namreč eksplicitno določil, v katerih primerih je dovoljena pritožba, o kateri je pristojen odločati Pooblaščenec. Med slednjimi pa ni predvidena pritožba glede stroškov posredovanja informacij javnega značaja, posledično pa tudi ne pristojnost pooblaščenca za odločanje o teh stroških. V 23. členu Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP) je določeno, da če je organ spoznal, da ni pristojen za določeno upravno zadevo, mora postopati v skladu s tretjim in četrtem odstavkom 65. člena ZUP. V četrtem odstavku 65. člena ZUP je določeno, da če organ prejme vlogo, ki je ni pristojen sprejeti, pa ne more ugotoviti, kateri organ je zanjo pristojen, izda brez odlašanja sklep, s katerim vlogo zavrže zaradi nepristojnosti, kar je bilo tudi v obravnavanem primeru.

Tožeča stranka vlaga tožbo zaradi nepravilne ugotovitve dejanskega stanja in nepravilne uporabe materialnega prava. Navaja, da je v obravnavanem primeru prvostopni upravni organ RS Ministrstvo za gospodarstvo, Urad RS za varstvo konkurence z odločbo, številka 306-140/06-95 z

dne 14. 7. 2008 pod točko 5 odločbe odločil, da so stroški posredovanja informacij prosilcu zaračunajo v višini 924,45 EUR. S prvostopno odločbo je odločeno, da se prosilcu v skladu z Uredbo o posredovanju in ponovni uporabi informacij javnega značaja (Uradni list RS, številka 76/05 in 119/07) in na podlagi 16. člena Zakona o državni upravi (Uradni list RS, številka 24/05) in Cenika za stroške posredovanja informacij javnega značaja Ministrstva za gospodarstvo (številka 07-194/2002-98), zaračunava za posredovanje informacij javnega značaja cena v višini 929,45 EUR in potem razdeljuje stroške po posameznih postavkah. V pravnem pouku je navedeno, da je zoper to odločbo mogoče vložiti pritožbo, o kateri odloča Pooblaščenec za dostop do informacij javnega značaja. Pritožba se vложи v roku 15 dni od dneva vročitve te odločbe pri Uradu RS za varstvo konkurence UVK). Šteje se, da je bila vložena tisti dan, ko je bila priporočeno oddana na pošto, in ko je bila dana na zapisnik. V odločbi navaja, da je tožena stranka kot drugostopenjski organ zavrгла pritožbo tožeče stranke proti odločbi Urada RS za varstvo konkurence z dne 14. 7. 2008, s katero je ta v 5. točki odločil, da se tožeči stranki zaračunajo stroški posredovanja informacij javnega značaja v višini 924,45 EUR. Proti takemu izreku se je tožeča stranka pritožila v skladu s pravnim poukom in pritožbo naslovila na Pooblaščenca za dostop do informacij javnega značaja. Pravni pouk te odločbe je tožečo stranko izrecno napotil, da pritožbo zoper odločbo UVK vložiti pri Pooblaščenecu za dostop informacij javnega značaja, kar je tožeča stranka tudi upoštevala in še več, ker je pritožnik v pritožbi izrecno napisal, da pritožnik naslavlja pritožbo zoper odločitev o stroških na Pooblaščenko za dostop do informacij javnega značaja, kot to izhaja iz pravnega pouka izpodbijane odločbe. Res je sicer, da 27. člen Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (Uradni list RS, številka 117/2006, dalje ZDIJZ) določa, da je pritožba mogoča le zoper zavrnjeno odločbo ali sklep o zavrnjenju (prvi odstavek) ali v primeru četrtega odstavka 25. člena (napačne informacije) ali če ne bi dobil informacij v zahtevani obliki (drugi odstavek). Iz tega sicer ne izhaja, da ima pritožnik pravico do pritožbe na Pooblaščenko glede odločitve o stroških, kljub temu pa ima pritožnik pravico do pritožbe zoper odločbo v tem delu neposredno na podlagi 25. člena Ustave RS ter 13. člena in šestega odstavka 118. člena Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP). V kolikor Pooblaščenka meni, da za odločanje v tem delu pritožbe ni stvarno pristojna, pritožnik prosi, da posluje v skladu z določbami drugega odstavka 23. člena ter III. in IV. odstavka 65. člena ZUP. Tožena stranka v odločbi navaja, da je UVK pritožbo tožeče stranke zoper odločitev o stroških posredovanja informacij javnega značaja odstopil Ministrstvu za gospodarstvo. Le to naj bi jo z dopisom z dne 18. 8. 2008, številka 306-140/2006-162 znova odstopil toženi stranki. Tožeča stranka pripominja, da o tem s strani UVK ali kateregakoli drugega organa ni bila obveščena. UVK je pritožbo tožeče stranke zoper odločitev o stroških posredoval Ministrstvu za gospodarstvo, čeprav je bila tožeča stranka po samem UVK pravnem pouku napotena na vložitev pritožbe na toženo stranko, in čeprav je bila pritožba tožeče stranke tako tudi naslovljena. Po mnenju tožene stranke je pritožbeni postopek v zadevah zahtev za dostop do informacij javnega značaja urejen v 27. členu ZDIJZ, kjer je določeno, kdaj ima prosilec pravico do pritožbe, o kateri je pristojen odločati Informacijski pooblaščenec. Tako je pravica do pritožbe po njenem mnenju dopustna v primeru, ko je organ zahtevo zavrnil ter zoper sklep s katerim je organ zahtevo zavrnel. V skladu s šestim odstavkom 22. člena ZDIJZ se šteje, da je organ zahtevo zavrnil tudi v primeru tako imenovanega molka organa. Pritožba je dovoljena tudi v primerih, če prosilec meni, da informacija, s katero se je seznanil, ni informacija javnega značaja, ki jo je navedel v zahtevi. Po mnenju tožene stranke to pomeni, da v postopku na podlagi ZDIJZ ni predvidena pritožba glede stroškov posredovanja informacij javnega značaja. Zakonodajalec je eksplicitno določil, v katerih primerih je dovoljena pritožba, o kateri je pristojen odločati Informacijski pooblaščenec. Tožena stranka navaja, da je v 23. členu ZUP določeno, da če organ spozna, da ni pristojen za določeno upravno zadevo, mora postopati v skladu s tretjim in četrtem odstavkom 65. člena ZUP. V šestem odstavku 65. člena ZUP je določeno, da če organ prejme vlogo, ki je ni pristojen sprejeti, pa ne more ugotoviti, kateri organ je zanjo pristojen, izda brez odlašanja sklep, s katerim vlogo zavrže zaradi nepristojnosti. Na podlagi tega je tožena stranka v skladu s šestim odstavkom 65. člena ZUP pritožbo tožeče stranke zavrгла. Tožena stranka je v vseh postopkih, ki jih vodi po ZDIJZ dolžna uporabljati ZUP glede

vseh vprašanj, ki niso določene v ZDIJZ. Zakon resnično ne ureja vprašanja pritožbe zoper izrek o stroških postopkov za dostop do informacije javnega značaja, vendar pa tožena stranka ne more odkloniti odločanja o takšni pritožbi zato, ker to vprašanje ni rešeno v tem zakonu. Jasno je tudi, da je odločanje o stroških sestavni del odločanja o dostopu do informacij javnega značaja. V tretjem odstavku 22. člena zakona je jasno določeno, da organ o zahtevi za ponovno uporabo izda pisno odločbo, če zato zaračuna ceno oziroma določi druge pogoje, v poglavju ZDIJZ o drugih pogojih, pa je navedeno, da se lahko zaračunajo tudi stroški za posredovanje informacij (34. člen ZDIJZ). To izhaja tudi iz prvega odstavka 18. člena ZUP. Odločanje o stroških, ki se zaračunajo prosilcu je sestavni del odločbe v postopku za pridobivanje informacij javnega značaja in se torej dopustnost pritožbe mora nanašati tudi na ta del odločbe. Tožena stranka bi morala subsidiarno uporabiti ZUP, ker je k temu zavezana. Ta v drugem odstavku 23. člena določa, da mora organ, ki ni pristojen za določeno upravno zadevo postopati tako, kot je določeno v tretjem in četrtem odstavku 65. člena ZUP. To bi pomenilo, da bi morala tožena stranka vlogo (pritožbo) tožeče stranke poslati pristojnemu organu. Samo če ne more ugotoviti, kateri organ ni zanjo pristojen, izda sklep, s katerim zavrže vlogo zaradi nepristojnosti. V tem primeru je po četrtem odstavku 65. člena ZUP zoper tak sklep dopustna pritožba, tožena stranka pa je v pravnem pouku zapisala, da zoper izpodbijano točko izreka ni dovoljena pritožba temveč le upravni spor. S tem ji je odvzela procesno pravico do pritožbe in to v nasprotju z ZUP, kar pomeni bistveno kršitev upravnega postopka. Tudi ni razvidno, da bi tožena stranka sploh poskušala ugotoviti, kateri organ je pristojen, kar prav tako ni ravnanje v skladu s 65. členom ZUP. Tožena stranka se je pri zavrženju pritožbe tožeče stranke v obrazložitvi sklicevala na IV. odstavek 65. člena ZUP. Takšno sklicevanje tožene stranke pa je napačno. Določba IV. odstavka 65. člena ZUP pride v poštev samo v primerih, ko organ prejme vlogo stranke, za obravnavanje katere ni pristojen, pa tudi ne more ugotoviti, kateri organ je pristojen za odločanje v tej zadevi. V takšnem primeru je tudi razumljivo, da organ ne more storiti nič drugega kot vlogo zavreči. Vendar pa se primer te izpodbijane odločbe od abstraktnega dejanskega stanja 65. člena ZUP bistveno razlikuje. Sama tožena stranka je na strani 10 obrazložitve izpodbijane odločbe zapisala, da je bila pritožba zoper stroške najprej poslana Ministrstvu za gospodarstvo, ki jo je kot nepristojen organ odstopil toženi stranki. V takšnih primerih pa se ne uporablja določba IV. odstavka 65. člena ZUP, temveč I. odstavek 27. člena ZUP, ki določa, da: „Kadar sta dva organa izjavila, da sta pristojna ali nista pristojna za odločanje v isti upravni zadevi, poda predlog za odločanje o pristojnosti organ, ki se je zadnji izrekel, da ni pristojen, oziroma organ, ki meni, da je drugi organ prevzel njegovo pristojnost“. V predmetni zadevi sta se očitno kot nepristojna izrekla dva organa, Ministrstvo za gospodarstvo in tožena stranka, ki se je o tem tudi zadnja izrekla. Glede na določbo I. odstavka 27. člena ZUP, bi torej tožena stranka morala podati predlog za odločanje o sporu o pristojnosti, ne pa, da se je izrekla za nepristojno in pritožbo tožeče stranke zavrgla ter jo s tem postavila v vlogo „hlapca Jerneja“, ki naj hodi od vrat do vrat in išče svojo pravico.

Ravno tako je podana tudi kršitev temeljnega načela upravnega prava, vezanosti uprave na zakon. Tudi za upravne organe velja, da morajo poznati pravo in ga posledično tudi uporabiti. Tožena stranka pa je svojo odločbo oprla le na določbe ZDIJZ in ZUP, ki jih je arbitratno izbirala. Določbo 27. člena ZUP, ki bi jo ravno tako morala uporabiti, pa je očitno prezrla. Ravno neuporaba določbe 27. člena ZUP je neposredno vplivala na zakonitost in pravilnost izpodbijane odločbe in zato je mogoče ugotoviti, da je podana bistvena kršitev pravil postopka.

Če bi tožena stranka v skladu z načelom vezanosti uprave na zakon in v skladu s 3. členom ZUP v postopku pritožbe zoper odločitev o stroških uporabila vse uporabljive določbe ZUP, bi v skladu s 13. členom ZUP lahko prišla zgolj do zaključka, da je pritožba zoper sklep o stroških dopustna vselej takrat, ko ni izrecno izključena. In ker sta se v danem primeru kot nepristojna izrekla dva organa, tožena stranka pa kot zadnja, bi morala tožena stranka sprožiti spor o pristojnosti, ne pa pritožbo tožeče stranke zavrniti.

Tožnik predlaga, da sodišče razsodi, da je odločba tožene stranke nična v točki 2 izreka, in da sodišče odloči, da mora tožena stranka tožeči stranki povrniti njene stroške postopka. Podredno predlaga, naj sodišče izpodbijano odločbo v 2. točki izreka odpravi in vrne toženi stranki v ponovno odločanje.

Tožena stranka v odgovoru na tožbo navaja, da pri odločanju ni spregledala ustavne pravice, na katero se sklicuje tožnik, vendar zgolj ustava ni in ne more biti podlaga za odločanje o vloženi pritožbi. Uresničitev ustavne določbe je opredeljena s posameznimi zakoni, ki določajo, kateri organ, v katerih zadevah in na katerem območju je pooblaščen za odločanje v posamezni upravni zadevi. Na podlagi pooblastil, ki izhajajo iz predpisov v okviru stvarne in krajevne pristojnosti, ima določen organ pravico in dolžnost, da odloči v konkretni upravni zadevi. Namen pristojnosti ni mogoče spregledati, saj odločanje nepristojnega organa pomeni bistveno kršitev pravil postopka. Ko se določen organ izreče za nepristojnega, pa ni kršena ustavna pravica posameznika do pritožbe. Predpis, ki v tem primeru opredeljuje pristojnost tožene stranke, predstavlja ZDIJZ in ga je tožena stranka tudi dolžna spoštovati. Organ, ki pritožbo prejme, je vselej dolžan ugotoviti ali je stvarno pristojen o zadevi odločiti in če ni, jo s sklepom zavrže. Zaradi varovanja pravice do pritožbe ali drugega pravnega sredstva tožeče stranke v skladu z 215. členom ZUP, začne ponovno teči rok za pravno sredstvo zoper izpodbijano odločbo od dneva vročitve odločbe, s katero je bila pritožba zavrnjena. Da je zoper odločitev tožene stranke možno zgolj eno pravno sredstvo, to je tožba, pa izhaja iz 31. člena ZDIJZ, ki določa, da je zoper odločbo tožene stranke mogoče začeti upravni spor. Tožena stranka je namreč samostojen in neodvisen organ, ki je neposredno ne nadzira noben organ, zato so njene odločitve dokončne. Glede očitka tožeče stranke, da bi v obravnavanem primeru morala sprožiti spor o pristojnosti (kompetenčni spor) pa navaja, da je spor med dvema ali več organi o tem, kateri izmed njih je pristojen za odločitev o zadevi, ki je lahko pozitiven ali negativen. O pozitivnem kompetenčnem sporu govorimo takrat, ko dva ali več organov trdijo, da so pristojni za odločitev o zadevi. O negativnem kompetenčnem sporu pa govorimo takrat, kadar dva organa zavračata pristojnost drug na drugega ali kadar to dela več organov. Tožena stranka meni, da v obravnavanem primeru niso podani pogoji, ki bi narekovali sprožitev kompetenčnega spora. Tožena stranka namreč ne zatrjuje, da bi bilo Ministrstvo za gospodarstvo, ki je pritožbo odstopilo toženi stranki, pristojno odločati o pritožbi glede stroškov posredovanja informacij. Dejansko gre za vprašanje ali je glede na trenutno zakonsko ureditev pritožba zoper odločitev o stroških posredovanja informacij sploh dovoljena. Z vidika pravne varnosti pa ima stranka tudi v takem primeru vselej možnost vložiti tožbo. Tožena stranka zato ponovno poudarja, da je v obravnavanem primeru ugotovljeno dejansko stanje aplicirano na uporabo določbe četrtega odstavka 65. člena ZUP, ki toženi stranki ne nalaga sprožitev kompetenčnega spora, temveč je zavezana vlogo zavreči. Pravna ureditev v RS predvideva tudi takšno situacijo, ko organ ne ve, kdo je pristojen reševati zadevo in jo je tudi zakonsko uredilo v četrtem odstavku 65. člena ZUP. Predlaga, da sodišče tožbo v celoti zavrne.

Tožba je utemeljena.

Med strankama postopka je sporno vprašanje, ali je tožena stranka stvarno pristojna za odločanje o tožnikovi pritožbi zoper odločitev upravnega organa o stroških postopka. Tožnik je pri Ministrstvu za gospodarstvo, Uradu RS za varstvo konkurence zahteval dostop do informacij javnega značaja in mu je bila izdana odločba, številka 306-140/06-95 z dne 14. 7. 2008, kjer je v točki 5 navedeno, da so stroški posredovanja informacij prosilcu zaračunajo v višini 924,45 EUR. Na pritožbo tožnika je tožena stranka pod točko 2 odločila, da se pritožba prosilca zoper odločitev organa o stroških postopka v 5. točki odločbe, zavrže. Utemeljitev tožene stranke, da ni stvarno pristojna za odločanje o pritožbi glede stroškov, ker je zakonodajalec eksplicitno določil, v katerih primerih je dovoljena pritožba, o kateri je pristojen odločati Pooblaščenec (drugi in četrti odstavek 17. člena ZDIJZ), je nepravilna. Stroški postopka po Zakonu o splošnem upravnem postopku, ki se uporablja tudi v

navedeni upravni zadevi, ker gre za upravni akt, so vedno vezani na postopek o določeni upravni stvari in so del odločbe o glavni stvari, lahko pa se o stroških postopka odloči s sklepom, vendar mora biti to v odločbi o glavni stvari navedeno. V obravnavanem primeru je o glavni stvari odločal prvostopni upravni organ Urad RS za varstvo konkurence, ki je v izreku odločil tudi o stroških posredovanja informacij, ki jih tožnik v tem postopku prereka. Ker pa je tako prvostopni kot tudi drugostopni organ odločil z svojima odločbama o glavni stvari, je pristojnost tožene stranke tudi v tem, da hkrati odloči tudi o pritožbi tožnika. ZDIJZ kot materialni predpis poleg tega vsebuje tudi določene procesne določbe, ki v 27. členu v četrtem odstavku, ki ureja pritožbeni postopek izrecno določa, da se postopek s pritožbo izvaja po določbah zakona, ki ureja splošni upravni postopek. To se pravi, da velja to tudi za stroške postopka. Kot je že sodišče zgoraj navedlo, so stroški postopka vedno vezani na postopek odločanja o upravni stvari, tako da takšna določitev stvarne nepristojnosti glede stroškov postopka, nima nobenega pravnega temelja niti v ZDIJZ, niti v ZUP.

Glede na navedeno, je sodišče na podlagi četrte točke prvega odstavka 64. člena Zakona o upravnem sporu (Uradni list RS, številka 62/2010-čistopis, ZUS-1) tožbi ugodilo in zadevo po tretjem odstavku tega člena vrnilo toženi stranki v ponoven postopek.

Sodišče je odločilo po sodniku posamezniku na podlagi 2. alineje drugega odstavka 13. člena ZUS-1, ker se izpodbija procesni sklep v postopku izdaje upravnega akta.

Sodišče ni odločilo o priglašeni stroški postopka, glede na to, da bo sodna taksa tožniku vrnjena po uradni dolžnosti.

PRAVNI POUK: Zoper to sodbo, upoštevaje določbo prvega odstavka 73. člena ZUS-1, pritožba ni dovoljena.

V Celju, dne 14. 1. 2011



Višja sodnica svetnica
Majda Kovačič, l.r.

Ta prepis je soglasen z izvirnikom
Podpis pritožne sodne osebe: