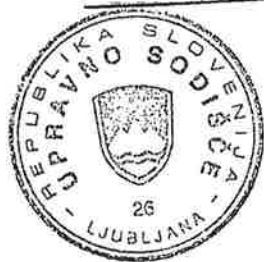


ODLOČBA JE PRAVNOMOČNA
UPRavno SODIŠČE RS, LJUBLJANA

I U 1136/2017-52



17.6. 2020

Podpis pristojne
sodne osebe:

UPRavno SODIŠČE
REPUBLIKE SLOVENIJE

SODBA

V IMENU LJUDSTVA

Upravno sodišče Republike Slovenije je v senatu, ki so ga sestavljali višji sodniki Liljana Polanec kot predsednica ter dr. Boštjan Zalar in dr. Damjan Gantar kot člana,

ob sodelovanju višje pravosodne svetovalke Maje Perpar kot zapisnikarice ter dodeljene okrajne sodnice Mojce Lo Duca, ki je v zadevi poročala,

v upravnem sporu tožeče stranke:

ki jo zastopa

1, zoper toženo stranko: **REPUBLIKA SLOVENIJA**, ki jo zastopa Informacijski pooblaščenec,

zaradi dostopa do informacij javnega značaja,

o tožbi zoper 2. in 3. točko izreka odločbe Informacijskega pooblaščenca št. 090-27/2017/7 z dne 18. 4. 2017 in 1. točko izreka delne odločbe Fakultete za upravo št. 90000-4/2015-26 z dne 19. 1. 2017,

na seji 17. junija 2020

RAZSODILO:

- I. Tožba se zavrne.
- II. Vsaka stranka trpi svoje stroške postopka.

OBRAZLOŽITEV

1. Fakulteta za upravo (v nadaljevanju prvostopenjski organ) je z izpodbijano delno odločbo delno ugodila zahtevi prosilca
(v nadaljevanju prosilec) za dostop do avtorskih in podjemnih pogodb, sklenjenih v obdobju od 31. 12. 2004 do 10. 3. 2015 z
in tožnico. Pri tem je prvostopenjski organ odločil, da se prosilcu posreduje fotokopije 433 pogodb tako, da se v vsaki pogodbi prekrije določene podatke, ki se nanašajo na posameznika, če se v posamezni pogodbi nahajajo (naslov, davčna številka, EMŠO, podatek o rezidentstvu in zavezanost za DDV, davčna izpostava, št. transakcijskega računa in banka, kjer je odprt).
2. V obrazložitvi prvostopenjski organ navaja, da je avtorske in podjemne pogodbe s tožnico sklepal iz dveh razlogov in sicer za izvajanje javne službe ter za izvajanje tržne dejavnosti. Po pregledu vsake posamezne pogodbe ugotavlja, da pogodbe za izvajanje javne službe predstavljajo informacije javnega značaja po prvem odstavku 4. člena Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (v nadaljevanju ZDIJZ). Meni, da določeni podatki iz teh pogodb (naslov, davčna številka, EMŠO, podatek o rezidentstvu in zavezanost za DDV, davčna izpostava, št. transakcijskega računa in banka, kjer je odprt) predstavljajo izjemo od prostega dostopa iz 3. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, in sicer gre za podatke, ki se nanašajo na posameznika, ki je z imenom in priimkom nedvomno določljiv. Nadalje prvostopenjski organ ugotavlja, da je treba uporabiti določbo 1. alineje tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ, ki določa, da se ne glede na določbe prvega odstavka tega člena dostop do zahtevane informacije dovoli, če gre za podatke o porabi javnih sredstev. Ker so bila sredstva za plačilo od pogodb izplačana iz javnih sredstev, se dovoli dostop do imen in priimkov, kar pa ne velja za druge osebne podatke. V nadaljevanju ugotavlja še, da se preostali del pogodb, ki jih je sklenil s tožnico, nanaša na izvajanje tržne dejavnosti organa, kjer je zavezanec po 4a. členu ZDIJZ, ki se nanaša na informacije javnega značaja v primeru poslovnega subjekta pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava.
3. Sodišče ugotavlja, da ta del akta ni predmet tožbe, zato ga podrobneje ne bo povzemalo.
4. Tožničino pritožbo zoper odločbo prvostopenjskega organa je informacijski pooblaščenec (v nadaljevanju tožena stranka) zavrnil v celoti skupaj z zahtevo za povrnitev stroškov postopka.
5. V odločbi tožena stranka zavrača pritožbeno navedbo tožnice, da je prosilec zlorabil svojo pravico po petem odstavku 5. člena ZDIJZ. S tem v zvezi ugotavlja,

da tožnica v postopku pred izdajo prvostopenjske odločbe ni navedla dejstev in dokazov, na podlagi katerih bi nasprotovala posredovanju dokumentov prosilcu, čeprav je bila udeležena v postopku na prvi stopnji in je tudi priglasila stransko udeležbo v postopku. Sklicuje se, da je v upravnem postopku, ki je dvostopenjski, določena prekluzija navajanja dejstev in dokazov po tretjem odstavku 238. člena Zakona o splošnem upravnem postopku (v nadaljevanju ZUP). V konkretni zadevi pa tožnica ni obrazložila, zakaj določenih dejstev oziroma dokazov ni navedla že v postopku na prvi stopnji.

6. Nadalje v svoji obrazložitvi tožena stranka med drugim navaja, da se v skladu s petim odstavkom 5. člena ZDIJZ prosilcu izjemoma zavrne dostop do zahtevane informacije, če prosilec z eno ali več funkcionalno povezanimi zahtevami očitno zlorabi pravico dostopa do informacij javnega značaja oziroma je očitno, da so zahteva ali zahteve šikanoznega značaja. Tožnica je pri tem izhajala iz stališča, da je namen nadzora, ki ga omogoča ZDIJZ, usmerjen proti zavezancem po tem zakonu, cilj prosilca pa je nadzor nad tožnico, kar je po njenem mnenju v nasprotju z ZDIJZ.
7. Tožena stranka ugotavlja, da je nesporno nadzorna funkcija ZDIJZ namenjena nadzoru nad zavezanci po ZDIJZ in prav zaradi tega se morajo posamezniki, ki stopajo v poslovno razmerje s takšnimi subjekti, zavedati, da ima pri tem izreden pomen nadzor javnosti in posledično, da so njihove pravice v takšnem poslovnem razmerju omejene. V konkretnem primeru je nesporno, da so bila sredstva za plačilo po pogodbah izplačana iz javnih sredstev in je nadzor javnosti na tem področju izrednega pomena. Da se javnost dejansko seznanila s podatkom o porabi javnih sredstev, je pomembno, da se seznanila s podatki o tem, kako in zakaj so bila porabljena javna sredstva. V tem okviru so javnosti dostopna tudi imena in priimki prejemnikov teh sredstev. Tožnica se je v trenutku, ko je vstopila v poslovno razmerje s prvostopenjskim organom, mogla in morala zavedati, da obstaja možnost, da bo vložena zahteva za dostop do pogodb, ki so bile v ta namen sklenjene. S tem pride do izraza nadzorna funkcija pravice dostopa do informacij javnega značaja, ki preprečuje slabo upravljanje. Izvajanje nadzorne funkcije ZDIJZ v tovrstnih primerih je neločljivo povezano z razkritjem določenih osebnih podatkov posameznikov, ki prejmejo javna sredstva od zavezanca po ZDIJZ. Poleg tega ni mogoče sklepati, da je prosilec pravico dostopa do informacij javnega značaja izvrševal v nasprotju z njenim namenom.
8. Tožnica se sklicuje tudi na medijski pritisk, ki je bil posledica objave podatkov v aplikaciji Supervisor. Pri tem tožena stranka ugotavlja, da se tožnica sklicuje na dejanja medijev, ki s predmetno zahtevo niso povezana. Prav tako nikakor ni mogoče objektivno predvideti, da bi imel prosilec v zvezi z zahtevanimi informacijami namen, kot mu ga očita tožnica. Zahteva prosilca, ki je kratka,

jedrnat in se nanaša zgolj na zahtevane informacije, po presoji tožene stranke ni šikanoznega značaja. Šikanozne so namreč tiste zahteve, s katerimi želi prosilec organu ali tretji osebi na različne načine škodovati. V konkretnem primeru ni prišlo do konflikta dveh neizključujočih se pravic, kar pomeni, da predpogoj za opredelitev zlorabe pravice ni izpolnjen.

9. Tožnica se z odločitvijo tožene stranke ne strinja in zoper njo vloga tožbo. Meni, da je stališče tožene stranke, da je prekludirana glede pritožbenih navedb, ker jih ni podala že v postopku na prvi stopnji, zmotno. Pritožbene navedbe tožnice so izključno pravna naziranja, za katera pravila o prekluziji ne veljajo, medtem ko se dejanske pritožbene navedbe nanašajo na splošno znana dejstva.
10. Nadalje ne drži navedba, da objave medijev s tožnico niso povezane, saj je prosilec objavil vsaj dva prispevka, ki se na tožnico neposredno nanašata. Medijska gonja proti tožnici je splošno znano dejstvo in prosilec pri tem ni bil nobena izjema. Iz vsebine in narave prispevkov je jasno, da so usmerjeni proti tožnici in njenim zaslužkom in ne proti prvostopnemu organu in njegovi porabi. Analiziranje in poročanje novinarjev o posameznikih, kjer in kadar ne obstaja javni interes, je v nasprotju z določbo 3. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ. Ravno to pa je tisto, kar je počel prosilec. To je poročati o tožnici, ki ni več ministrica niti se pogodbe v večjem delu ne nanašajo na obdobje, ko je bila ministrica, ampak na obdobje vsaj osem let preden je postala ministrica za čas dveh mesecev. Torej tudi ta morebiti javnopravni element ni več relevanten.
11. Tožnica meni, da gre za poseg v njene pravice do osebnega dostojanstva, varstva zasebnosti in osebnostnih pravic, varstva osebnih podatkov, pravico do zasebne lastnine in do svobodne gospodarske pobude. Iz pogodb, sklenjenih s posamezniki, objektivno ni mogoče napraviti zaključkov o porabi sredstev organa, možno je le napraviti zaključke o prejemkih teh posameznikov, med njimi tožnice. Sodišču predlaga, naj sodišče odpravi 2. in 3. točko izreka odločbe tožene stranke in 1. točko izreka delne odločbe prvostopenjskega organa ter zavrne zahtevo prosilca, podredno pa, naj 2. in 3. točko izreka odločbe tožene stranke odpravi in ji vrne zadevo v ponovljen postopek. Zahteva tudi povrnitev stroškov postopka.
12. Tožena stranka v odgovoru na tožbo vztraja na stališču, da je tožnica glede pritožbenih navedb prekludirana, ker jih ni podala že v postopku na prvi stopnji. Njene pritožbene navedbe niso bile izključno pravna naziranja, saj je tožnica navajala zlasti dejstva, ki se nanašajo na velik medijski pritisk in se v zvezi s tem sklicevala na konkretne prispevke v medijih. Po vsebini gre torej za navajanje novih dejstev in novih dokazov. Javno objavljeni članki in prispevki, na katere se sklicuje, nimajo takšne vsebine, da bi dosegala standard splošno znanih dejstev. Tožnica ji zmotno pripisuje navedbo, da predmetne objave medijev niso povezane

s tožnico. Te so bile s tožnico povezane, vendar pa po njenem mnenju, te na odločitev nimajo takšnega učinka, kot ga navaja tožnica. Meni, da tožbene navedbe v zvezi z domnevnimi kršitvami varstva osebnih podatkov ne zdržijo resne pravne presoje. Z razkritjem vsebine obravnavanih pogodb se ne razkriva premoženjsko stanje tožnice, ampak gre zgolj za razkritje njenih prejemkov, ki so javni na podlagi zakona. Sodišču predlaga, da tožbo zavrne.

13. Tožnica v pripravljanih vlogah navaja, da prosilca glede na vsebino zahteve ne zanima poraba javnih sredstev, pač pa zahteva njene individualizirane prejemke. Sama je bila v člankih vedno najbolj izpostavljena. Poleg tega tožena stranka ni ugotavljala, kaj prosilec s pridobljenimi zahtevanimi pogodbami namerava, zato njen zaključek, da bo pridobljene informacije zgolj analiziral in poročal v podporo transparentnosti, ni umesten. Cena storitve, po kateri je tožnica za fakulteto opravljala pedagoško dejavnost, ne omogoča nadzora nad njeno primernostjo, saj javnost nima možnosti primerjati siceršnje ceno za istovrstno storitev enako usposobljenega predlagatelja. Plače v javnem sektorju so javne po izrecni določbi Zakona o sistemu plač v javnem sektorju, ki ne bi bila potrebna, kolikor bi izjemo porabe javnih sredstev, podatkov v zvezi z delovnim razmerjem in javno funkcijo lahko razumeli tako široko, kot to predlaga tožena stranka. Sicer pa bi morala tožena stranka sama opraviti preizkus prosilčeve zahteve v smislu petega odstavka 5. člena ZDIJZ, ne da bi se tožnik nanj sploh skliceval.
14. Sodišče je v postopek kot stranke z interesom pritegnilo prosilca, prvostopenjski organ ter oba ostala udeleženca upravnega postopka, to je . . . in . . .
1. Na tožbo je odgovoril le prosilec, ki v odgovoru na tožbo ter na pripravljane vloge tožnice navaja, da je STA na isti dan, kot so bile objavljene vesti iz novinarske konference Komisije za preprečevanje korupcije, objavila tabelarični prikaz vseh prejemnikov, ki so dobili več kot 200.000,00 EUR. Torej nikakor in v nobenem primeru ni bila tarča pisanja zgolj tožnica. Šlo je za splošno obravnavo problematik, v katerih so bili prejemniki najvišjih honorarjev omenjeni le v nekaterih prispevkih. STA je o tožnici objavljala le poročevalsko obarvane prispevke, pri čemer se je izogibala vsem komentarjem in subjektivnim ocenam. Cilj pisanja ni bila diskreditacija tožnice, ampak problematika na splošno. Tudi sicer se ne spomni, da bi zoper tožnico potekala kakšna medijska gonja. Mediji so izpostavljali le nenormalno visoka izplačila ter primernost in upravičenost takšne porabe javnih sredstev. Tožnica se je skupaj z . . . in . . . znašla na vrhu seznama med prejemniki najvišjih honorarjev iz profesorskih vrst. V tem primeru gre vsekakor za nadzor nad porabo javnih sredstev. Meni, da so tožnične navedbe v zvezi z obdobjem njenega ministirovanja, brezpredmetne.

K točki I izreka:

15. Tožba ni utemeljena.
16. ZDIJZ določa, da je informacija javnega značaja 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 drugimi osebami, ali pridobil od drugih oseb (prvi odstavek 4. člena). Zavezanec za posredovanje informacij javnega značaja je po prvem odstavku 1. člena ZDIJZ državni organ, organ lokalnih skupnosti, javna agencija, javni sklad in druga oseba javnega prava, nosilec javnih pooblastil in izvajalec javne službe.
17. V obravnavani zadevi je prvostopenjski organ zahtevi prosilca v izpodbijanem delu odločbe ugodil, ker je ugotovil, 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. Prvostopenjski organ je glede pogodb, sklenjenih med njim in tožnico, ki se posredujejo prosilcu, ugotovil, da gre za take vrste informacij, ki se nanašajo na podatek o porabi javnih sredstev. Sodišče je presodilo, da je takšna odločitev pravilna in se glede tega v celoti pridružuje razlogom prvostopenjske odločbe in izpodbijane odločbe tožene stranke in ne bo ponavljalo razlogov za odločitev (drugi odstavek 71. člena Zakona o upravnem sporu, v nadaljevanju ZUS-1).
18. V zvezi z ugovorom zlorabe pravic pa sodišče dodaja naslednje: v obravnavani zadevi je med strankama sporno vprašanje, ali je podana izjema iz petega odstavka 5. člena ZDIJZ, ki določa, 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. Sodišče pritruje tožnici, ki meni, da je dolžnost tožene stranke ter prvostopenjskega organa, da po uradni dolžnosti presodi, ali prosilec z zahtevo po dostopu svojo pravico očitno zlorablja. Vendar prvostopenjski organ v konkretnem primeru ni imel nobenega razloga, da bi glede na zahtevo prosilca posebej ugotavljal, ali je ta izjema podana. Iz nje namreč 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. Prav tako je ne glede na restriktivno stališče v zvezi s prekluzijo, ta vidik v svoji odločbi celovito obravnavala tudi tožena stranka in ugotovila, da izjema po petem odstavku 5. člena ZDIJZ ni podana. V izogib ponavljanju, se sodišče njenim ugotovitvam pridružuje, 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 ravnanje prosilca, ni takšne narave, da bi imelo znake šikaniranja.

19. 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 prispevkov (od katerih sta prosilčeva dva) razvidno, da so usmerjeni proti tožnici in njenim zaslužkom in ne proti prvostopenjskemu 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. Ker torej ni pomembna lastnost subjekta, s katerim je zavezanec pogodbo o porabi javnih sredstev sklepal, tudi ni pomembno, na katero obdobje oziroma status pogodbenika se takšna pogodba nanaša ter kakšne so osebne lastnosti tistega, ki je ta javna sredstva prejemal, kar je prav tako eden izmed tožbenih ugovorov in sicer, da je šikanoznost prosilčevega ravnanja razvidna iz tega, da želi poročati o tožnici, ki ni več ministrica in se niti zahtevane pogodbe v večjem delu ne nanašajo na obdobje, ko je bila ministrica, ampak na obdobje vsaj osmih let preden je tožnica postala ministrica za obdobje dveh mesecev. V zvezi s tožbenim očitkom, da je bil izključni namen prosilca pisati o zasluškkih tožnice in ne porabi prvostopenjskega organa, pa sodišče zgolj dodaja, da prejemek določene osebe od organa, ki je razpolagal z javnimi sredstvi, to na drugi strani pomeni, da je organ ta javna sredstva istočasno odsvojil, torej da jih je porabil.
20. Sodišče v nadaljevanju še poudarja, da prosilcu v postopku za dostop do informacij javnega značaja ni potrebno izkazovati namena, zakaj določeno informacijo potrebuje, kadar sploh ne pride do potrebe po tehtanju posegov v več različnih pravic. Relevantno je le to, ali je informacija, ki jo zahteva, informacija javnega značaja v smislu definicij iz ZDIJZ, in ali ni podana katera od izjem, ki jih bodisi ZDIJZ bodisi specialni zakon opredeljuje. S tem v zvezi sodišče še pripominja, da je glede na upravno sodno prakso v zvezi z uporabo petega odstavka 5. člena ZDIJZ, mogoče govoriti o zlorabi pravice ali pa o zahtevi šikanoznega značaja predvsem v odnosu prosilca do zavezanca in sicer, če bi šlo na primer za zahteve, s katerimi bi želel prosilec organu škodovati na primer z žalitvami, z vlaganjem velikega števila zahtev in z zahtevami za dostop do velikega obsega informacij ali če bi šlo za prekomerno zasipavanje zavezanca z delom in s tem za oviranje pri opravljanju nalog in podobno.
21. 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). Po eni strani so tožbene navedbe 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 39. člena Ustave RS.

22. Tožena stranka je pravilno odločila tudi, ko je zavrnila zahtevo tožnice za povrnitev stroškov postopka, saj kot stranska udeleženka s pritožbo ni uspela, zaradi česar sama krije svoje stroške (prvi odstavek 114. člena ZUP).
23. Ker je odločitev tožene stranke pravilna, je sodišče na podlagi prvega odstavka 63. člena ZUS-1 tožbo zavrnilo. Sodišče je v navedeni zadevi odločilo na nejavni seji brez glavne obravnave, ker je ocenilo, da dejansko stanje, ki je relevantno za odločitev o zadevi, to je obstoj pogodb, med tožnico in toženo stranko ni sporno, pač pa je sporno le, ali je tožena stranka ravnala po pravilih postopka in ali je pravilno uporabila relevantne določbe ZDIJZ. V takem primeru pa prvi odstavek 59. člena ZUS-1 daje sodišču izrecno pooblastilo, da lahko v zadevi odloči tudi brez glavne obravnave, pri čemer tožnica glavne obravnave niti ni zahtevala.

K točki II izreka:

24. Sodišče ni ugodilo zahtevi tožnice za povrnitev stroškov postopka. Skladno s četrtim odstavkom 25. člena ZUS-1 trpi vsaka stranka svoje stroške, če sodišče tožbo zavrne.

PRAVNI POUK:

Pritožba zoper to sodbo ni dovoljena (prvi odstavek 73. člena ZUS-1).

Ljubljana, 17. junij 2020

Predsednica senata:

Liljana Polanec, l.r.



Ta prepis je soglasen z izvirnikom
Podpis pristojne sodne osebe: