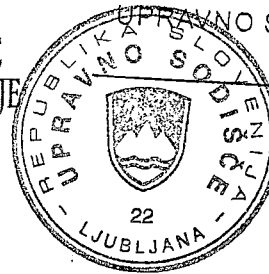


UPRavno sodišče
REPUBLIKE SLOVENIJE

SODBA



ODLOČBA JE PRAVNOMOČNA

UPRavno sodišče RS, LJUBLJANA

27. 5.

20

Podpis pristojne
sodne osebe:

V IMENU LJUDSTVA

Upravno sodišče Republike Slovenije je v senatu, ki so ga sestavljali višji sodnica in sodnika Jure Likar kot predsednik ter dr. Damjan Gantar in Jasna Šegan kot člana,

ob sodelovanju višje pravosodne svetovalke Klavdije Škrlec kot zapisnikarice,

v upravnem sporu tožeče stranke: **ŠTUDENSKA ORGANIZACIJA SLOVENIJE**, Dunajska cesta 51, Ljubljana, ki jo zastopa odvetnik Miha Žinkovič iz Maribora, zoper toženo stranko: **REPUBLIKA SLOVENIJA**, ki jo zastopa Informacijski pooblaščenec, Dunajska cesta 22, Ljubljana,

zaradi **dostopa do informacij javnega značaja**,

o **tožbi** zoper odločbo Informacijskega pooblaščenca št. 090-127/2019/5 z dne 27. 9. 2019,

na seji **27. maja 2020**

RAZSODILO:

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

OBRAZLOŽITEV

1. Tožeča stranka je kot prvostopenjski organ s prvostopenjsko odločbo delno ugodila zahtevi prosilca (v nadaljevanju stranka z interesom) za dostop do informacij javnega značaja tako, da mu je omogočila delni dostop do letnih poročil neposrednih uporabnikov sredstev tožeče stranke, ki so bila v letu 2018 oddana skladno s Pravilnikom o namenski in gospodarni porabi sredstev tožeče stranke in njenih organizacijskih enot, in sicer mu je omogočila dostop do šestih poročil, glede ostalih poročil pa je njegovo zahtevo zavrnila. Odločila je tudi, da je dolžan plačati stroške postopka za dostop do informacij javnega značaja. Glede zavrnilnega dela svoje odločbe se tožeča stranka sklicuje na razlog za zavrnitev zahteve za dostop do informacij javnega značaja na podlagi drugega odstavka 5.a člena Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (v nadaljevanju ZDIJZ), ki določa, da organ prosilcu zavrne dostop do zahtevane informacije ali njeno ponovno uporabo, če se zahteva nanaša na podatek, ki je pridobljen ali sestavljen zaradi nadzornega postopka, ki ga v skladu z zakonom vodi Banka Slovenije, organ pristojen za nadzor trga vrednostnih papirjev ali zavarovalniški nadzor ali drug nadzorni organ, specializiran za finančni nadzor, če je nadzorni postopek še v teku. Nadzorna komisija tožeče stranke je namreč izvršila posredni finančni nadzor nad porabniki sredstev tožeče stranke glede tistih poročil, za katere je bil dostop zavrnjen. Nadzor še ni bil zaključen. Nadzorna komisija tožeče stranke je specializiran organ tožeče stranke, ki vrši finančni nadzor nad porabniki sredstev. 5.a člen ZDIJZ pa ne opredeljuje, da mora organ, ki vrši finančni nadzor, opravljati oblastne, javno pravne naloge, oziroma da mora biti to oblastna institucija.
2. Stranka z interesom se je zoper prvostopenjsko odločbo pritožila, drugostopenjski organ pa je pritožbi delno ugodil tako, da je omogočil stranki z interesom še dostop do ostalih poročil. Glede tistega dela, kjer je bilo zahtevi ugodeno pa je izrekel prvostopenjsko odločbo za nično, ker je bilo v tem delu zahtevi že enkrat ugodeno, prosilec pa sploh ni podal nove zahteve. Zato je izrekel za nično tudi tisto točko izreka prvostopenjskega organa, ki se nanaša na stroške za dostop do informacij javnega značaja. Glede tistega dela svoje odločbe, kjer je pritožbi drugostopenjski organ ugodil (ta del je tudi izključno predmet tega upravnega spora), pa drugostopenjski organ najprej pojasnjuje, da tožeča stranka ni upoštevala že prej zavzetega pravnega stališča v isti zadevi, ko je drugostopenjski organ odločbo prvostopenjskega organa že odpravil. Zaradi tega tožena stranka ponovno pojasnjuje, da gre po 5.a členu ZDIJZ za izjemo, s katero se varuje izvedba nadzorstvenih postopkov s strani nadzornih organov. Izrecno so pri tem navedeni: Banka Slovenije, organ pristojen za nadzor trga vrednostnih papirjev ali zavarovalniški nadzor. Zakonodajalec je te postopke vezal na institucije, ki opravljajo oblastne, javno pravne naloge na področju finančnega nadzora. Sicer je

z navedbo „ali drug nadzorni organ specializiran za finančni nadzor“ dopustil možnost, da se v okviru te izjeme varujejo tudi drugi nadzorni postopki, ki niso naštet, če gre za organe, ki izpolnjujejo pogoj, da so specializirani za finančni nadzor. Ker je treba izjeme od prostega dostopa razlagati ozko in pri tem izhajati iz namena določbe, ki je usmerjena v tri ključne, tudi evropsko priznane regulatorje, po oceni tožene stranke ni nobenega dvoma, da je izjemo iz 5.a člena ZDIJZ mogoče uporabiti le za tiste nadzorne organe, ki opravljajo oblastne, javno pravne naloge na področju finančnega nadzora. Tako stališče je zavzelo Upravno sodišče RS tudi v sodbi II U 36/2018 z dne 20. 3. 2019. Med drugim je sodišče navedlo, da mora biti nadzorni organ v smislu drugega odstavka 5.a člena ZDIJZ neodvisen, nepristranski in samostojen ter mora izvajati nadzor neodvisno od volje nadzorovanega subjekta. V obravnavanem primeru pa je nadzorna komisija tožeče stranke ustanovljena na podlagi pravilnika, sprejetega na podlagi Študentske ustave. Gre torej za interni organ tožeče stranke, ki na prvi stopnji izvaja nadzor nad poslovanjem, delovanjem in skladnostjo splošnih upravnih aktov. Nadzorna komisija tožeče stranke pa ni specializirana za finančni nadzor.

3. Tožeča stranka v tožbi navaja, da tožena stranka ni niti po določilih ZDIJZ niti po kakšnem drugem predpisu njej nadrejen organ, ampak zgolj nadzorni organ v smislu ZDIJZ in ji zato ne more nalagati, kakšno odločitev mora sprejeti v posamezni zadevi, kakšna stališča mora zastopati pri posameznem pravnem vprašanju. Vztraja pri svojem stališču, da je nadzorna komisija nadzorni organ v smislu drugega odstavka 5.a člena ZDIJZ. Določilo 5.a člena ZDIJZ ne določa, da mora biti drug nadzorni organ specializiran za finančni nadzor, oblastveni organ. Res je sicer, da je Upravno sodišče RS tako stališče zavzelo v sodbi II U 36/2018, vendar pa ena sodna odločba ne predstavlja sodne prakse. Nadzorna komisija tožeče stranke je neodvisen, nepristranski in samostojen organ. Tožeča stranka ima poseben organizacijski status v skladu z Zakonom o skupnosti študentov. V 4. členu zakona je določeno, da tožeča stranka s temeljnim aktom odredi način nadzora nad finančnim razpolaganjem s sredstvi. Nadzorna komisija ima tako podlago v 4. členu tega zakona. Zaradi tega tudi ni možno trditi, da nadzorna komisija ne vrši javno pravnih nalog finančnega nadzora. Nadalje se tožeča stranka sklicuje še na obstoj izjeme iz 9. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, ki določa, da organ zavrne prošilcu dostop, če se zahteva nanaša na podatek, ki je še v postopku izdelave. To bi morala upoštevati tožena stranka tudi po uradni dolžnosti, čeprav se tožeča stranka na to ni sklicevala. Tožeča stranka predlaga, naj se izpodbijana odločba odpravi, zahteva pa tudi povrnitev stroškov postopka. Podrejeno pa predlaga, naj sodišče prekine postopek in vložiti zahtevo za oceno ustavnosti 5.a člena ZDIJZ.
4. Tožena stranka se v odgovoru na tožbo sklicuje na tretji odstavek 251. člena Zakona o splošnem upravnem postopku (v nadaljevanju ZUP), po katerem je tožeča stranka dolžna vseskozi ravnati po odločbi organa druge stopnje, torej tudi

tožeče stranke, kar pomeni, da pri ponovnem odločanju ni popolnoma samostojna. Nadalje navaja, da se tudi tožeča stranka strinja z dejstvom, da nadzorna komisija ni oblastveni organ. To pa je eden ključnih kriterijev pri opredelitvi nadzornega organa po drugem odstavku 5.a člena ZDIJZ. To izjemo je mogoče uporabljati le za oblastne, javno pravne naloge na področju finančnega nadzora, kamor pa nadzorne komisije tožeče stranke ni mogoče uvrstiti. Glede zatrjevanja obstoja izjeme iz 9. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ pa tožena stranka navaja, da gre za nedovoljeno tožbeno novoto. Nadalje še navaja, da niso podani pogoji za presojo ustavnosti 5.a člena ZDIJZ. V obravnavanem primeru je namen zakona jasen. Tožena stranka predlaga, naj sodišče tožbo kot neutemeljeno zavrne.

5. Sodišče je v postopek pritegnilo tudi prosilca kot stranko z interesom, ki pa na tožbo ni odgovoril.

K točki I izreka:

6. Tožba ni utemeljena.
7. Skladno z drugim odstavkom 5.a člena ZDIJZ, na katerega se tožeča stranka sklicuje, organ prosilcu zavrne dostop do zahtevane informacije ali njeno ponovno uporabo, če se zahteva nanaša na podatek, ki je pridobljen ali sestavljen zaradi nadzornega postopka, ki ga v skladu z zakonom vodi Banka Slovenije, organ pristojen za nadzor trga vrednostnih papirjev ali zavarovalniški nadzor, ali drug nadzorni organ, specializiran za finančni nadzor, če je nadzorni postopek še v teku. Sodišče ugotavlja, da je med strankama sporno, ali je podan naveden razlog za zavrnitev zahteve za dostop do informacije javnega značaja. Sodišče se strinja z razlogi tožene stranke, da ta razlog ni podan in da nadzorni organ tožeče stranke ni nadzorni organ, specializiran za finančni nadzor, kot je mišljen v določilu drugega odstavka 5.a člena ZDIJZ. Glede navedenega skladno z drugim odstavkom 71. člena Zakona o upravnem sporu (v nadaljevanju ZUS-1) sodišče ne bo ponavljalo razlogov za odločitev, ampak se sklicuje na utemeljitev v odločbi tožene stranke zaradi česar je obrazložitev te odločbe tudi podrobneje povzeta v tej sodbi. Sodišče zgolj poudarja, da je tožena stranka pravilno ugotovila, da gre po 5.a členu ZDIJZ za izjemo, s katero se varuje izvedba nadzorstvenih postopkov s strani nadzornih organov, pri čemer so izrecno navedeni Banka Slovenije, organ pristojen za nadzor trga vrednostnih papirjev ali zavarovalniški nadzor. Tožena stranka je pravilno ugotovila, da je zakonodajalec te postopke vezal na institucije, ki opravljajo oblastne, javno pravne naloge na področju finančnega nadzora in da je treba izjeme od prostega dostopa razlagati ozko in pri tem izhajati iz namena določbe, ki je usmerjena v tri ključne, tudi evropsko priznane regulatorje. Pravilna je ugotovitev tožene stranke, da je izjemo iz 5.a člena ZDIJZ mogoče uporabiti le za tiste nadzorne organe, ki opravljajo oblastne, javno pravne naloge na področju

finančnega nadzora, nadzorna komisija tožeče stranke pa ni specializirana za finančni nadzor, ampak je interni organ tožeče stranke.

8. V zvezi z tožbeno navedbo, da tožena stranka ni nadzorni organ nad tožečo stranko in da zato tožeča stranka ni vezana na pravna stališča tožene stranke, sodišče pojasnjuje, da je v skladu s tretjim odstavkom 251. člena ZUP prvostopenjski organ dolžan ravnati v skladu z odločbo drugostopenjskega organa, kar pomeni, da je v upravnem postopku prvostopenjski organ vezan na navodila drugostopenjskega organa. V organizacijskem smislu sicer v konkretnem primeru tožeča stranka res ni podrejena drugostopenjskemu organu, ki je neodvisen organ, v postopkovnem smislu, torej v smislu določil ZUP, pa je prvostopenjski organ podrejen odločitvam drugostopenjskega organa, kar pomeni, da se je po njegovih navodilih dolžan ravnati.
9. Večina tožbenih navedb se nanaša na to, kako razlagati določilo drugega odstavka 5.a člena ZDIJZ, torej ali je nadzorna komisija tožeče stranke nadzorni organ, specializiran za finančni nadzor v smislu navedene določbe. Po mnenju sodišča je s tem povezana pravna razlaga tožene stranke pravilna. Tudi po jezikovni razlagi drugega odstavka 5.a člena ZDIJZ mora biti podan nadzor takega nadzornega organa, ki vodi postopek nadzora v skladu z zakonom. Nadzorna komisija tožeče stranke ni organ, ki bi bil zunaj same organizacije tožeče stranke, torej organ, ki ne bi bil del tožeče stranke in bi vršil nadzor nad različnimi pravnimi subjekti, torej ne zgolj nadzora nad tožečo stranko ampak tudi nad drugimi javnopravnimi subjekti, kot je to na primer Banka Slovenije, Računsko sodišče in podobno. Nadzorna komisija tožeče stranke torej ni organ izven institucije tožeče stranke, ne gre za oblastveni organ, ampak le za interni organ tožeče stranke. Če bi se sprejelo tako razlago, potem bi lahko vsak zavezanec po ZDIJZ (torej tudi gospodarske družbe, društva z javnimi pooblastili, različni zavodi, ipd.) znotraj svojih internih organov, pooblaščenih za nadzor nad finančnim poslovanjem, uvedli nadzor nad finančnim poslovanjem in bi se potem sklicevali na to, da določene informacije ne morejo posredovati zgolj zato, ker je njihov interni organ uvedel nadzor nad pravilnostjo nekega dokumenta. Tako stališče pa bi povsem izničilo pomen samega instituta dostopa do informacij javnega značaja, kjer načeloma velja, da so vse informacije javno dostopne, razen če ni podana določena izjema, pri čemer je treba te izjeme zelo ozko razlagati, saj se sicer pri tako široki razlagi, kot jo ponuja tožeča stranka, povsem izniči pomen pravice do dostopa do informacij javnega značaja.
10. Po presoji sodišča je neutemeljeno sklicevanje tožeče stranke na obstoj izjeme iz 9. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, saj se na to izjemo tožeča stranka v svoji prvostopenjski odločbi ni sklicevala, v tožbi pa ni navedla, zakaj te izjeme ni navajala že v svoji prvostopenjski odločbi. Torej gre za navajanje novega dejstva (in ne zgolj za razlago materialnega prava), ki ga tožeča stranka v prejšnjem

postopku ni navajala, zato teh tožbenih navedb skladno z 20. členom ZUS-1 ni mogoče upoštevati.

11. Iz vseh navedenih razlogov je sodišče na podlagi prvega odstavka 63. člena ZUS-1 tožbo zavrnilo. Sodišče je o zadevi odločilo brez glavne obravnave, ker je sporna le pravna presoja dejstev, glede katerih je sodišče ocenilo, da med strankami postopka niso sporna (prvi odstavek 59. člena ZUS-1). Sodišče je namreč izhajalo iz stališča, da tožeča stranka ne oporeka obstoju poročil, ki jih je zahtevala stranka z interesom, ampak gre zgolj za razlago materialnega prava v tem smislu, ali je podana izjema po ZDIJZ ali pa taka izjema ni podana.

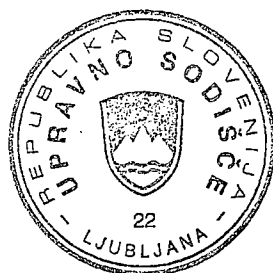
K točki II izreka:

12. Sodišče ni ugodilo zahtevi tožeče stranke za povrnitev stroškov postopka, ker skladno s četrtem odstavkom 25. člena ZUS-1 trpi vsaka stranka svoje stroške, če sodišče tožbo zavrne.

PRAVNI POUK:

Zoper to sodbo pritožba ni dovoljena (prvi odstavek 73. člena ZUS-1).

Ljubljana, 27. maj 2020



Predsednik senata:

Jure Likar, l.r.

Ta prepis je soglasen z izvirnikom.
Podpis pristojna sodne osebe: