

I U 1993/2010-12

UPRavno sodišče  
REPUBLIKE SLOVENIJE



ODLOČBA JE PRAVNOMOČNA

UPRavno sodišče RS, LJUBLJANA

18.1.

20

12

Podpis pristojne  
sodne osebe:

SODBA

V IMENU LJUDSTVA

Upravno sodišče Republike Slovenije je v senatu, ki so ga sestavljali višji sodnici in sodnik Agata Zavašnik kot predsednica ter mag. Darinka Dekleva Marguč in mag. Damjan Gantar kot člana,

ob sodelovanju pravosodne svetnice Tine Tratnik kot zapisnikarice,

v upravnem sporu tožeče stranke: ŠTUDENTSKA ORGANIZACIJA SLOVENIJE, Dunajska 51, Ljubljana, ki jo po pooblastilu \_\_\_\_\_, v.d. generalnega sekretarja, zastopa Odvetniška družba Križanec, 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 tožene št. 090-206/2010/1 z dne 22. 11. 2010

na seji 18. januarja 2012

### RAZSODILO:

- I. Tožbi se ugotovi in se odločba Informacijskega pooblaščenca št. 090-206/2010/1 z dne 22. 11. 2010 odpravi ter se zadeva vrne toženi stranki v ponoven postopek.
- II. Tožena stranka je dolžna povrniti tožeči stranki stroške postopka v priglašeni višini 350,00 EUR, povečane za 20 % DDV, kar skupaj znaša 420,00 EUR, v roku 15 dni, v primeru zamude skupaj z zakonskimi zamudnimi obrestmi, ki začnejo teči od poteka paricijskega roka dalje.

## OBRAZLOŽITEV

1. Z izpodbijano odločbo je tožena stranka na podlagi 2. člena Zakona o Informacijskem pooblaščenju (ZInfP, Uradni list RS, št. 113/05 in nadaljnji), tretjega in četrtega odstavka 27. člena Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ, Uradni list RS, št. 51/06 – uradno prečiščeno besedilo in nadaljnji) ter tretjega odstavka 255. člena Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP, Uradni list RS, št. 80/99 in nadaljnji) z izrekom pod točko 1 odločila, da se pritožbi zaradi molka ugodi, z izrekom pod točko 2 pa je odločila, da se zahtevi prosilca delno ugodi, organ pa je dolžan prosilcu v določenem roku po elektronski ali navadni pošti posredovati fotokopije dokumentov, ki jih našteva v nadaljevanju, v preostalem pa se zahteva zavrne. V obrazložitvi med drugim navaja, da je prosilec 24. 5. 2010 na organ naslovil zahtevo za dostop do informacij javnega značaja, in sicer finančnih poročil poslovanja Študentske organizacije Slovenije (ŠOS) in posameznih univerzitetnih podružnic od leta 1994 dalje, s katerimi se je želel seznaniti v elektronski obliki. Organ, sedaj tožeča stranka (ŠOS), je prosilcu odgovoril z dopisom z dne 11. 6. 2010 in v uvodu navedel, da ne more obravnavati prošnje za finančna poročila, ki se nanašajo na posamezne entitete ŠOS, zato je zahtevo v tem delu zavrgel. Hkrati je prošnjo, ki se nanaša na posredovanje poročil poslovanja organa (ŠOS) obravnaval z vidika ZDIJZ ter v tej zvezi prosilca obvestil, da ŠOS ni organ, ki bi bil v skladu z določili ZDIJZ zavezan posredovati informacije javnega značaja prosilcem. Ti organi so taksativno naštetih v prvem odstavku 1. člena ZDIJZ, vendar Študentska organizacija Slovenije (ŠOS) ni nič od naštetega in ni javni organ, prav tako pa to ne izdaja dokumentov in pravnih aktov, ki bi ustvarjali ali posegali v pravice in obveznosti različnih subjektov. Zahtevani dokumenti tudi niso informacije javnega značaja v smislu prvega odstavka 4. člena ZDIJZ, zato je zahtevek prosilca za dostop do informacij javnega značaja organ zavrnil. Kljub vsemu je preučil druge pravne možnosti za to, da bi mu omogočil vpogled v zahtevano dokumentacijo ter pri tem ugotovil, da zahtevani dokumenti, ki se nanašajo na finančno poslovanje organizacije, predstavljajo tudi poslovno skrivnost v skladu z določili 39. in 40. člena ZGD-1, zato mora ŠOS ta finančna poročila obravnavati kot subjektivno poslovno skrivnost. Na podlagi navedenega je organ zaključil, da za razkritje podatkov in dokumentov, ki jih je zahteval prosilec, ni pravne podlage, zaradi česar je zahtevo v celoti zavrnil. Prosilec je nato dne 13. 7. 2010 vložil pritožbo zaradi molka organa, ki jo v nadaljevanju obrazložitve izpodbijane odločbe povzema tožena stranka. V nadaljevanju obrazložitve tožena stranka navaja, da je po njenem pozivu z dne 16. 7. 2010 organ z dopisom z dne 30. 7. 2010 odgovoril, da bi bilo potrebno pritožbo kot prepozno zavreči upoštevaje 27. člen ZDIJZ, po katerem se določila zakona, ki ureja splošni upravni postopek, nanašajo tudi na zakonski 15-dnevni rok za vložitev pritožbe. Hkrati je v svojem odgovoru organ (ŠOS) izpostavil, da je že prosilca obvestil, da ŠOS ni organ, ki bi bil v skladu z

določili ZDIJZ zavezan posredovati informacije javnega značaja prosilcem, ker ne spada v krog taksativno določenih zavezancev po določilu prvega odstavka 1. člena ZDIJZ. To dejstvo izhaja iz statusa ŠOS, ki je demokratično organizirana skupnost, ki zastopa interese študentov in se zavzema za njihovo uresničevanje, ta status pa določa Zakon o skupnosti študentov (ZSkus, Uradni list RS, št. 38/94) ter Študentska ustava (ŠU, Uradni list RS, št. 105/02). ŠOS je nastal na podlagi postopka samoorganiziranja študentov, kateremu je zakon dal samo normativni okvir, iz ŠU pa jasno izhaja, da je ŠOS demokratično organizirana skupnost, ki zastopa interese študentov in se zavzema za njihovo uresničevanje, torej gre za stanovsko organizacijo, ki deluje v interesu ožje družbene skupine, in sicer študentov, ne pa v splošnem interesu, kar zlasti izhaja iz določil 2. in 5. člena ZSkus ter 15. člena ŠU. Iz navedenih razlogov ŠOS ni zavezanec za posredovanje informacij javnega značaja, zato meni, da za razkritje zahtevanih podatkov ni pravne podlage. Dodatno se sklicuje na odločitev Ministrstva za finance, ki je v zvezi s presojo statusa javnega naročnika odločilo, da ŠOS ni javni naročnik po nobenem od zakonov s področja javnega naročanja. Ker ZJN-2 status javnega naročnika ureja še bolj strogo, kot ZDIJZ ureja status zavezanca za posredovanje informacij javnega značaja, iz tega po mnenju ŠOS izhaja, da le-ta v nobenem pogledu ne sodi v kategorijo zavezancev, zaradi česar ni dolžan posredovati informacij javnega značaja, posledično pa tudi ni vezan na postopek, ki se nanaša na izdajo podatkov javnega značaja. Tudi iz tega vidika meni, da ni zagrešil nobene procesne napake, ko je o zahtevi prosilca odločil v obliki dopisa in ne v obliki sklepa.

2. Po oceni tožene stranke je pritožba prosilca pravočasno vložena in utemeljena, saj v konkretnem primeru prvostopni organ ni izdal akta, ki bi ustrezal 22. členu ZDIJZ, temveč mu je odgovoril z dopisom z dne 11. 6. 2010, ki ni pravilna procesna oblika odločanja v postopku po ZDIJZ, zato se šteje, da je organ zavrnil zahtevo v skladu s šestim odstavkom 22. člena ZDIJZ, ta določba pa ureja institut „molk organa“ in zagotavlja varstvo pravic strank tudi tedaj, kadar organ ne izda ustreznega upravnega akta, na podlagi katerega bi imela stranka pravico do pritožbe. Zaradi molka organa prosilec ni vezan na rok za pritožbo po 235. členu ZUP (15 dni od vročitve) in lahko pritožbo vloži vse do takrat, dokler molk organa traja, zato je tožena stranka štela, da je pritožba v konkretnem primeru vložena pravočasno.
3. Ob upoštevanju 1. člena ZDIJZ, ki določa krog zavezanih organov za dostop do informacij javnega značaja, ob dejstvu, da definicije pravne osebe javnega prava ni v zakonodaji, vendar za pravne osebe javnega prava ne velja načelo *numerus clausus*, ki sicer velja za pravne osebe zasebnega prava, in dejstva, da lahko država z oblastnim aktom vedno ustanovi posebno pravno osebo javnega prava ter ji določi status *sui generis*, tožena stranka v konkretnem primeru ugotavlja, da je organ (ŠOS) v skladu z 2. členom Zakona o subvencioniranju študentske prehrane

(ZSSP, Uradni list RS, št. 74/07 in nadaljnji) nosilec javnega pooblastila. Pri tem izpostavlja, da je izvajanje javnega pooblastila zgolj eden izmed kriterijev, ki skupaj z ostalimi kriteriji lahko opredeli pravno osebo kot pravno osebo javnega prava, na kar kažejo tudi drugi kriteriji, katerih izpolnjevanje je v nadaljevanju obrazložitve ocenjevala tožena stranka. Pri tem je izhajala iz določil Zakona o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti (ZZZPB, Uradni list RS, št. 107/06 – uradno prečiščeno besedilo in nadaljnji) glede pridobivanja sredstev za delovanje iz koncesijskih dajatev od prejemkov, ki jih plačujejo organizacije oziroma delodajalci, ki posredujejo začasna in občasna dela dijakom in študentom. Po oceni tožene stranke navedenega zakonska ureditev jasno kaže, da je država na ta način s koncesijsko dajatvijo določila posebno obliko „davka“, za katerega je določila tudi namen njegove porabe in opredelila ključ za delitev tako zbranih sredstev (88. člen ŠU) na sledeč način: 17 % se nameni za delovanje ŠOS, 51 % se nameni za delovanje študentskih organizacij univerz, in sicer 25 % za delovanje Študentske organizacije Univerze v Ljubljani, 20 % za delovanje Študentske organizacije Univerze v Mariboru in 6 % za delovanje Študentske organizacije Univerze na Primorskem, 32 % pa se nameni za delovanje študentskih klubov. Sredstva, s katerimi tako razpolaga organ (ŠOS) po prepričanju tožene stranke nedvomno predstavljajo javna sredstva, ki so tako po višini kot tudi po namenu zakonsko regulirana s strani države, tako da je delovanje organa (ŠOS) tako organizacijsko kot finančno povezano z Republiko Slovenijo, saj je država postavila zakonski okvir za organiziranje organa in pri tem poskrbela tudi za sredstva, brez katerih bi bilo njegovo delovanje onemogočeno. Dodatno se tožena stranka sklicuje na sodbo Upravnega sodišča RS U 260/08-11 z dne 12. 5. 2010, s katero je bilo odločeno, da je Študentska organizacija Univerze v Mariboru pravna oseba javnega prava. Ker pa je Študentska organizacija Slovenije (ŠOS oziroma organ) krovna organizacija, v katero sodijo njene organizacijske oblike, med katere se uvršča tudi Študentska organizacija Univerze v Mariboru, je po prepričanju tožene stranke brez dvoma tudi sama ŠOS pravna oseba javnega prava in je dolžna ravnati skladno z določbami ZDIJZ, drugačna razlaga pa je nelogična in nesmiselna. V zvezi z opredelitvijo pojma informacije javnega značaja se tožena stranka opira na določila prvega odstavka 4. člena ZDIJZ in po dne 22. 10. 2010 opravljenem ogledu *in camera*, brez prisotnosti javnosti in strank, ugotavlja, da je v obravnavanem primeru izpolnjen tudi kriterij materializirane oblike zahtevanih informacij ter zaključuje, da predmet zahteve prosilca izpolnjuje vse kriterije za informacijo javnega značaja v skladu s prvim odstavkom 4. člena ZDIJZ. Hkrati pa ne gre za izjemo po 2. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, ki jo je posplošeno zatrjeval organ, ki je uveljavljal, da zahtevane informacije, ki izkazujejo finančno poslovanje organa, predstavljajo poslovno

skrivnost po subjektivnem kriteriju, saj tožena stranka ugotavlja, da gre sicer v nekoliko bolj razčlenjeni obliki za podatke, ki so na podlagi Zakona o računovodstvu (ZR, Uradni list RS, št. 23/99) posredovani AJPES, slednji pa jih je dolžan posredovati vsakomur.

4. V skladu z drugim odstavkom 247. člena ZUP je tožena stranka dodatno še preizkusila, ali so v konkretnem primeru podane morebitne druge izjeme po prvem odstavku 6. člena ZDIJZ. Pri tem je ugotovila, da je na drugi strani finančnega poročila ŠOS za leto 2008 navedena fizična oseba, ki je dokument pripravila, ime in priimek te osebe pa brez dvoma predstavlja varovane osebne podatke, ki predstavljajo izjemo po 3. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ. Pri tem ugotavlja, da ker v obravnavanem primeru ni pravne podlage za obdelavo tovrstnih osebnih podatkov, gre za varovane osebne podatke, ki predstavljajo izjemo po 3. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ. Za tako izjemo pa ne gre pri osebnih podatkih, ki se nanašajo na ime in priimek osebe, ki zastopa pravno osebo, tako da ime in priimek generalnega sekretarja organa ni varovan osebni podatek, pač pa gre za javno dostopen podatek, ki je objavljen tudi na spletni strani organa. Prav tako ni varovan osebni podatek o plači posameznika, ki izhajajo iz zahtevanih informacij in neposredno kažejo na porabo finančnih sredstev organa, kjer so v strukturi virov na podlagi koncesijskih dajatev v pretežni meri zastopana javna sredstva. Občutna prevlada javnega financiranja je temeljni razlog za stališče tožene stranke, da mora biti delovanje organa v največji možni meri javno, torej tudi plače, ki se zagotavljajo iz koncesijskih dajatev kot javne dajatve oziroma javnega sredstva. Tožena stranka ocenjuje, da obravnavani osebni podatki: osnovna plača, regres za letni dopust, povračilo prehrane, prevoza, itd. pri organu ne predstavljajo kategorije varovanih osebnih podatkov, pač pa gre za podatke javnega značaja, saj izkazujejo porabo javnih sredstev. Obdelava nevarovanih osebnih podatkov v konkretnem primeru ne predstavlja kršitve varstva osebnih podatkov v smislu 8. in 10. člena ZVOP-1.
5. Tožeča stranka v tožbi uveljavlja tožbene ugovore nepravilno ugotovljenega dejanskega stanja, nepravilno uporabljenega materialnega prava in kršitve pravil postopka. V zvezi s 1. točko izreka izpodbijane odločbe meni, da molk organa ni nastopil in da je takšna odločitev tožeče stranke posledica nepravilne uporabe pravil postopka. Izrecno pritrjuje, da je od prosilca prejela zahtevo za dostop do informacij javnega značaja, in sicer do fotokopij finančnih poročil poslovanja tožeče stranke in njenih organizacijskih oblik, ni pa res, da na to zahtevo prosilca ni odgovorila. Tožeča stranka je namreč prosilcu pisno odgovorila, da dostop do zahtevanih informacij delno zavrača in delno zavrže, saj ni zavezanka po določbah ZDIJZ, z dokumenti organizacijskih oblik pa ne razpolaga. Dejstvo, da je tožeča stranka na zahtevo prosilca odgovorila, pa izhaja tudi iz same izpodbijane odločbe, saj tožena stranka ta odgovor tožeče stranke prosilcu v svoji odločbi povzema in se nanj sklicuje. Skladno z navedenim molk ni

mogel nastopiti, saj je tožeča stranka o zahtevi prosilca odločila. Res je sicer, da o navedeni zahtevi ni odločila po določbah ZUP, saj tožeča stranka izrecno vztraja, da pri svojem delovanju in poslovanju ne postopa po določbah ZUP, niti ni zavezanka po ZDIJZ iz razlogov, ki jih podrobneje navaja v nadaljevanju tožbe, vendar meni, da za presojo vprašanja, ali je nastopil molk organa, ne more biti bistveno vprašanje, s kakšnim imenom je tožeča stranka poimenovala svoj odgovor prosilcu, oziroma ali ga je poimenovala kot zadeva v obliki dopisa ali kot odločbo, temveč je bistvena vsebina tega odgovora, ki pa v celoti ustreza vsebini ZUP ter je v celoti odgovorila na zahtevo prosilca. Nadalje meni, da je prosilec zamudil pritožbeni rok glede na navedeno dejstvo, da je tožeča stranka izdala odločitev, ki je po svoji vsebini odločba in v konkretnem primeru ni prišlo do molka organa, zato bi moral prosilec pritožbo vložiti v roku 15 dni od prejema odločitve tožene stranke, vendar tega ni storil, posledično pa je zamudil pritožbeni rok po določilih ZUP, zaradi česar bi morala tožena stranka pritožbo zavreči, namesto da je o njej odločala.

6. V zvezi z 2. točko izreka izpodbijane odločbe se ne strinja s stališčem tožene stranke, da je tožeča stranka zavezanec za dostop do informacij javnega značaja, za kar meni, da temelji na napačni uporabi materialnega prava ter na podlagi nepravilno ugotovljenega dejanskega stanja. Poudarja, da že vrsto let, vse od svojega nastanka dalje, uživa status osebe zasebnega prava in da se vse do izpodbijane odločbe tožene stranke ni še noben državni organ postavil na stališče, da je tožeča stranka oseba javnega prava, niti da je nosilec javnih pooblastil. V nasprotju s toženo stranko tožeča stranka meni, da je pojem „druge osebe javnega prava“ v smislu 1. člena ZDIJZ potrebno razlagati restriktivno, zelo ozko, nikakor pa ne na široko, kot je storila tožena stranka. Kot zmotno označuje stališče tožene stranke, da je na podlagi argumentacije *a contratio* vsaka pravna oseba, ki je ustanovljena zunaj kroga *numerus clausus* pravnih oseb, avtomatično pravna oseba javnega prava, pač pa meni prav nasprotno, da so osebe javnega prava samo tiste osebe, ki jih pravo izrecno opredeljuje kot takšne, v nasprotnem primeru pa so to osebe zasebnega prava. V zvezi z ustanovitvenim aktom tožeča stranka navaja, da študentska organizacijska struktura ni nastala na podlagi oblastvenega akta, ampak na podlagi postopka samoorganiziranja študentov, kateremu je dal Zakon o skupnosti študentov (ZSkus) samo normativni okvir, ki v drugem odstavku 3. člena določa zgolj to, da je tožeča stranka pravna oseba s pravicami, obveznostmi in odgovornostmi, ki jih določa zakon in njen temeljni akt (Študentska ustava), kar po mnenju tožeče stranke pomeni, da je zakonodajalec zgolj postavil normativni okvir za ustanovitev nove *sui generis* pravne osebe zasebnega prava. ZSkus nikjer ne navaja, da bi naj tožeča stranka bila oseba javnega prava. Nadalje tožeča stranka meni, da ni nosilec javnih pooblastil, kar je sicer med vsemi kriteriji za uvrstitev osebe med pravne osebe javnega prava najbolj relevanten, sama podelitev javnega pooblastila pa v ničemer ne poseže v

pravni položaj, niti na njega ne kaže, zato tožeča stranka meni, da glede na ta kriterij ni mogoče opredeliti trditve, da izvajanje javnega pooblastila kaže na to, da gre za pravno osebo javnega prava. Pri tem opozarja na stališče v pravnomočni sodbi Okrožnega sodišča v Mariboru I Pg 761/2008-36 z dne 28. 10. 2009, iz obrazložitve katere med drugim izhaja, da po mnenju sodišča z določbo drugega odstavka 2. člena ZSŠP ni bilo dano Študentski organizacije Slovenije – ŠOS javno pooblastilo. ZSŠP prepušča ministrstvu, da samo izbere, katere od nalog iz prvega odstavka 2. člena Zakona o državni upravi – ZDU-1 bo preneslo na ŠOS. Ministrstvo“ je uredilo v skladu s četrtem odstavkom 2. člena ZSŠP medsebojna razmerja za izvajanje nalog subvencionirane študentske prehrane s štiri partitno pogodbo, pri kateri so, poleg ministrstva, še stranke Študentska organizacija Univerze v Ljubljani, Študentska organizacija Univerze v Mariboru in Študentska organizacija Univerze Primorska Univerza. ŠOS kot krovna organizacija pri navedeni pogodbi ni pogodbeni stranka, temveč je v skladu s 3. členom te pogodbe na podlagi ZSŠP in Navodila za izvajanje subvencionirane študentske prehrane prenesla izvajanje vseh pooblastil na navedene univerze ...“. Dodatno je tožeča stranka v prid tej trditvi pridobila pravno mnenje Inštituta za upravno pravo z dne 16. 11. 2009, ki ga prilaga tožbi. Iz previdnosti poudarja, da tudi če bi se sodišče postavilo na stališče, da je tožeči stranki podeljeno javno pooblastilo na področju študentske prehrane, to ne pomeni, da se to javno pooblastilo razteza tudi na vsa področja delovanja tožeče stranke. Nadalje izpostavlja, da tožeča stranka ni ustanovljena v javnem interesu, temveč deluje na podlagi skupinskega in ne na podlagi splošnega interesa, pač pa v interesu ožje družbene skupine, in sicer študentov, zato kriterij delovanja tožeče stranke v javnem interesu nima podlage v zakonu, pri čemer se tožeča stranka sklicuje na 2. člen ZSkUS. Po navedenem meni, da je povsem jasen zaključek, da tožeča stranka ne izpolnjuje ne teoretičnih ne zakonskih kriterijev za delovanje v javnem interesu in je zato ni mogoče razvrstiti med pravne osebe javnega prava. V zvezi z nadaljnjim kriterijem za razvrstitev pravne osebe v krog pravnih oseb javnega prava, to je način njenega financiranja, tožeča stranka meni, da tudi ta kriterij ni izključen, ampak je samo eden od elementov, ki kažejo na to, da gre za osebo javnega prava. Tožeča stranka se sicer delno financira od dohodkov iz lastne dejavnosti in premoženja, vendar večina njenih prihodkov izvira iz koncesijskih dajatev v višini 12 % od prejemkov, izplačanih za občasna in začasna dela študentov, ki jo zaračunavajo organizacije za posredovanje občasnih in začasnih del študentov v skladu s predpisi na področju zaposlovanja, tak način financiranja pa po mnenju tožeče stranke ne kaže na to, da bi bila pravna oseba javnega prava. Pri tem meni, da je tožena stranka napačno opredelila, da so sredstva, zbrana iz naslova koncesijskih dajatev „davki“ ter v nadaljevanju podrobneje pojasnjuje, kaj po njenem mnenju pomeni pojem (javne) dajatve ter dodatno ob tem pojasnjuje tako temeljna načela kot tudi določilo 43. člena Zakona o javnih financah. V nadaljevanju tožbe nasprotuje stališču tožene stranke, ki se v izpodbijani odločbi opira tudi na domnevno prisilnost članstva kot

dodatni element, ki govori v prid stališču, da je tožeča stranka pravna oseba javnega prava. Pri tem meni, da Zakon o skupnosti študentov s takšno ureditvijo, kot je vsebovana v 3. členu ZSkuS, študentom samo olajša uresničevanje njihovih pravic, tako da vstopijo v njih avtomatično in jim zato ni potrebno izvršiti drugega aktivnega ravnanja. Vendar tožeča stranka meni, da pri tem ne gre za prisilnost članstva, kot je poznana pri posameznih zbornicah ali teritorialnih pravnih osebah javnega prava, zato tožeče stranke tudi po tem kriteriju naj ne bi bilo možno uvrstiti med pravne osebe javnega prava. V zvezi s predvideno zakonsko ureditvijo Zakona o malem delu (ZMD), po katerem tožeča stranka postaja prejemnik sredstev iz malega dela, izpostavlja, da zaradi tega zanjo v skladu z izrecno določbo četrtega odstavka 29. člena predloga ZMD veljajo javno finančni predpisi, vendar je dejstvo, da sedaj veljavna zakonodaja ne ureja, da je tožeča stranka podvržena javno finančnim predpisom. Nov ZMD pa to eksplicitno ureja, kar po mnenju tožeče stranke kaže na to, da po obstoječi zakonodaji ni mogoče govoriti o tem, da je tožeča stranka pravna oseba javnega prava in s tem tudi ne zavezanka po določbah ZDIJZ. Sodišču predlaga, da izpodbijano odločbo odpravi in s sodbo samo odloči o predmetni stvari oziroma podrejeno, da izpodbijano odločbo odpravi in vrne toženi stranki zadevo v ponovno odločanje. Hkrati zahteva povrnitev stroškov postopka, ki jih specificira. Sodišču dodatno predlaga, da skupaj oziroma sočasno odloči o vseh treh upravnih sporih, ki mu jih je v odločanje predložila poleg tožeče stranke tudi Študentska organizacija Univerze na Primorskem.

7. Tožena stranka v odgovoru na tožbo v celoti vztraja pri navedbah v izpodbijani odločbi ter prereka navedbe tožeče stranke v tožbi, razen kolikor se z njimi izrecno strinja. Dodatno opozarja na odločitev Vrhovnega sodišča RS I Up 71/2006 z dne 3. 2. 2006, ki jo tudi citira. V zvezi z odločbo Ministrstva za finance z dne 11. 12. 2009, ki jo je tožeča stranka v tožbi izpostavila kot dokaz, tožena stranka poudarja, da je navedena odločba za obravnavano zadevo irelevantna, saj temelji na določilih ZJN-2 in ne predstavlja materialno pravne podlage v obravnavanem upravnem sporu, saj je postopek po ZDIJZ povsem samostojen postopek, ki nima z vprašanjem, kdo je naročnik po ZJN-2 nič skupnega. Sodišču predlaga, da tožbo v celoti zavrne.
8. Tožeča stranka v pripravljani vlogi z dne 24. 2. 2011 nasprotuje navedbam tožene stranke v odgovoru na tožbo in izrecno vztraja, da tožeča stranka ni oseba javnega prava ter da zgolj zaradi dejstva, da ima tožeča stranka določene zadolžitve pri izvajanju subvencionirane študentske prehrane to še ne pomeni, da je celotno njeno poslovanje podvrženo določbam ZDIJZ. Meni, da ena sodba Upravnega sodišča RS, v konkretnem primeru sodba U 260/2008 še ne pomeni ustaljene



sodne prakse, nenazadnje pa Upravno sodišče v navedeni zadevi U 260/2008 ni odločalo o tožeči stranki, temveč o Študentski organizaciji Univerze v Mariboru, pri čemer ni samo po sebi umevno, da za tožečo stranko veljajo ista pravila v zvezi s statusom, kakor za študentske organizacije univerz.

9. Stranka z interesom, \_\_\_\_\_, svojega odgovora na tožbo ni vložil.

10. Tožba je utemeljena iz naslednjih razlogov:

Predmet spora v obravnavanem primeru je uvodoma navedena odločba, ki jo je tožena stranka izdala dne 22. 11. 2010 po pritožbi vlagatelja zahteve za dostop do informacije javnega značaja \_\_\_\_\_ zaradi zavrnitve dostopa do informacij javnega značaja z dne 12. 7. 2010 (ki ji je priložil fotokopije svoje prošnje, naslovljene na tožečo stranko, fotokopijo povratnice – obvestilo o vročitvi vlagateljeve vloge tožeči stranki ter fotokopijo odgovora tožeče stranke vlagatelju z dne 11. 6. 2010), tožena stranka pa je z izrekom pod točko 1 ugodila pritožbi zaradi molka organa (Študentske organizacije Slovenije) ob sklicevanju na določilo tretjega odstavka 255. člena ZUP. Zahtevi prosilca je z izrekom pod točko 2 delno ugodila tako, da je organu, sedaj tožeči stranki, naložila, da v danem roku posreduje proslcu fotokopije dokumentov, ki jih v nadaljevanju podrobno opredeljuje, v preostalem pa je zahtevo prosilca zavrnila.

11. Sodišče se strinja s tožečo stranko, da v obravnavani zadevi ne gre za molk organa v smislu četrtega odstavka 13. člena ZUP v povezavi s četrtem odstavkom 222. člena ZUP in šestega odstavka 22. člena ZUP, na katerega se je v konkretnem primeru zmotno oprla tožena stranka. Po tej določbi se šteje, da je organ v smislu prvega odstavka 1. člena ZDIJZ zahtevo za dostop zavrnil, če v roku iz 23. člena ZDIJZ ne omogoči proslcu dostopa do informacije in četudi ne izda in ne vroči proslcu odločbe o zavrnitvi ali odločbe o odobritvi ponovne uporabe informacij javnega značaja. Po določbi četrtega odstavka 13. člena ZUP, ki se na podlagi drugega odstavka 15. člena ZDIJZ uporablja tudi za vprašanja postopka s pisno zahtevo za dostop do informacij javnega značaja, ki niso urejena z določili ZDIJZ, ima stranka pod pogoji iz tega zakona (ZUP) pravico pritožbe tudi v primeru, če organ prve stopnje ni izdal odločbe o njeni zahtevi v določenem roku. Določilo četrtega odstavka 13. člena ZUP, ki je v sistematiki zakona uvrščeno med temeljna načela postopka, je podrobneje opredeljeno v četrtem odstavku 222. člena ZUP, na podlagi katerega ima stranka pravico do pritožbe, kot da bi bil njen zahtev zavrnjen, če pristojni organ, zoper katerega odločbo je dovoljena pritožba, ne izda odločbe in je ne vroči stranki v predpisanem roku.

12. Iz citiranih določil izhaja, da je zakonodajalec institut molka organa vsebinsko vezal na izostanek odločitve pristojnega organa o zahtevku stranke oziroma vlagatelja zahtevka, ne pa na poimenovanje vsebinske odločitve z nazivom

„odločba“, kot zmotno meni tožena stranka ob sklicevanju (zgolj) na jezikovno razlago določila šestega odstavka 22. člena ZDIJZ brez upoštevanja drugih metod razlaga pravnih norm, ki so se razvile v pravni teoriji, zlasti pa brez upoštevanja določil četrtega odstavka 13. člena v povezavi s četrtem odstavkom 22. člena ZUP, kar je v nasprotju z določilom četrtega odstavka 27. člena ZDIJZ, ki se nanaša na pritožbeni postopek v zadevah dostopa do informacije javnega značaja.

13. Iz izpodbijane odločbe, kot tudi iz podatkov predloženega upravnega spisa namreč izhaja, kar med strankami niti ni sporno, da je prosilec svojo zahtevo za dostop do informacij javnega značaja z dne 24. 5. 2010 naslovil na tožečo stranko priporočeno po pošti dne 25. 5. 2010, tožeča stranka pa je njegovo zahtevo zavrnila 11. 6. 2010 v pisni obliki, označeni kot: „Zadeva: Prošnja za posredovanje kopije finančnih poročil poslovanja ŠOS in posameznih univerzitetnih podružnic o leta 1994 dalje“, torej v obliki dopisa. Vendar pa ima ta dopis značaj zavrnilnega akta, ne glede na to, da ni poimenovan in označen kot odločba, niti ne vsebuje vseh elementov, ki jih ZUP z določili 210. in 212. do 216. člena določa kot obligatorne sestavne dele odločbe. Tako iz upravnega spisa, kot tudi iz izpodbijane odločbe, kakor je predhodno povzeta, pa je razvidno, da je prosilec, po tem, ko je s strani organa (ŠOS – sedaj tožeče stranke) prejel zavrnilni odgovor z dne 11. 6. 2010, naknadno dne 12. 7. 2010 na toženo stranko naslovil „Pritožbo zaradi zavrnitve dostopa do informacij javnega značaja“, ki jo je tožena stranka prejela 13. 7. 2010, kot izhaja iz sprejemnega žiga same tožene stranke. Zato v konkretnem primeru ni mogoče slediti stališču tožene stranke, da gre za molk prvostopnega organa v smislu izostanka njegove odločitve o zahtevku prosilca.
14. Na podlagi določbe četrtega odstavka 27. člena ZDIJZ se postopek s pritožbo izvaja po določbah zakona, ki ureja splošni upravni postopek, torej po določilih XV. poglavja ZUP, ki ureja pritožbo ter med drugim v prvem odstavku 235. člena ZUP določa splošni petnajstdnevni pritožbeni rok, ki se šteje za vsako osebo od dneva vročitve. Nadalje je zakonodajalec v določilih 239. člena in 240. člena ZUP ter nadaljnjih opredelil tako delo organa prve stopnje v zvezi s pritožbo, kot tudi odločanje organa druge stopnje o pritožbi, ki v prvi vrsti obsega preizkus obstoja procesnih predpostavk, in sicer če je pritožba dovoljena, če je prepozna, ali če jo je vložila upravičena oseba, in šele v primeru, če so navedene procesne predpostavke izpolnjene in če organ druge stopnje ob preizkusu procesnih predpostavk pritožbe ne zavrže, vzame zadevo v reševanje (drugi odstavek 246. člena ZUP). Vendar tak preizkus procesnih predpostavk v konkretnem primeru ni bil opravljen, saj je drugostopni organ (sedaj tožena stranka), sprejel neposredno pri njem vloženo pritožbo prosilca v reševanje in obravnavanje ob neobrazloženem zaključku, da gre za pritožbo zaradi molka organa prve stopnje, četudi jo je sam pritožnik izrecno označil kot „pritožbo zaradi zavrnitve dostopa do informacij javnega značaja“ in jo tudi vsebinsko utemeljil, tožena stranka pa je vsebino njegove pritožbo povzela tudi v svoji obrazložitvi, kot je predhodno

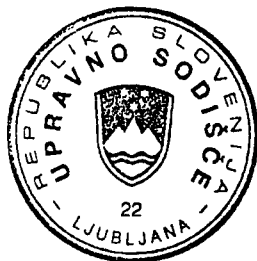
povzeta. Na podlagi navedenega sodišče ugotavlja, da v obravnavani zadevi ne gre za molk organa, kot je zmotno presodila tožena stranka, zato je tožbeni ugovor bistvenih kršitev pravil postopka v konkretnem primeru utemeljen (7. točka drugega odstavka 237. člena ZUP), saj se izpodbijane odločbe tožene stranke v zvezi z izrekom pod točko 1 (Pritožbi zaradi molka se ugodi.) ne da preizkusiti ob odsotnosti obrazložitve razlogov, ki bi izkazovali, da so izpolnjene procesne predpostavke za dopustnost uporabe instituta molka organa.

15. Po presoji sodišča v konkretnem primeru s tem, da je v zvezi s 1. točko izreka izpodbijane odločbe, ki jo je tožena stranka oprla na tretji odstavek 255. člena ZUP, izostala obrazložitev procesnih predpostavk, ki so pogoj za uporabo instituta molka organa v konkretnem primeru, tožena stranka ni ravnala v skladu s prvim odstavkom 253. člena v povezavi z drugim odstavkom 254. člena ZUP, ki se na podlagi četrtega odstavka 27. člena ZDIJZ uporablja v postopku s pritožbo po določitih ZDIJZ. Sodišče je moralo tožbi že zaradi navedenega razloga na podlagi 3. točke prvega odstavka 64. člena ZUS-1 ugoditi ter uvodoma navedeno odločbo tožene stranke odpraviti in se zato niti ni spuščalo v podrobnejšo presojo tožbenih ugovorov.
16. Zaradi učinkovitega vodenja nadaljnjega postopka pa glede na predmet odločanja v konkretni sporni zadevi, to je dostopu do zahtevanih informacij javnega značaja, sodišče posebej opozarja na stališča ustaljene sodne prakse, kot izhajajo med drugim iz pravnomočne sodbe Upravnega sodišča I U 1992/2010-28 z dne 28. 9. 2011, izdane v upravnem sporu, ki je potekal med istima strankama, kot v obravnavani sporni zadevi. Tudi iz sodbe Vrhovnega sodišča RS X Ips 318/2010 z dne 6. 7. 2011 izhaja, da je Vrhovno sodišče, enako kakor Upravno sodišče, zavzelo stališče, da je študentska organizacija univerze pravna oseba javnega prava in s tem zavezanec za dostop do informacij javnega značaja.
17. Ker je sodišče tožbi ugodilo in izpodbijani upravni akt odpravilo, pripada tožeči stranki, ki jo je v upravnem sporu zastopal pooblaščenec, ki je odvetnik, skladno s tretjim odstavkom 25. člena ZUS-1 pavšalni znesek povračila stroškov upravnega spora v skladu z drugim odstavkom 3. člena Pravilnika o povrnitvi stroškov tožniku v upravnem sporu (Uradni list RS, št. 24/07), po katerem se tožniku priznajo stroški v višini 350,00 EUR, povečani za 20 % DDV, kar skupaj znaša 420,00 EUR.

## PRAVNI POUK:

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

Ljubljana, 18. januar 2012



Predsednica senata:

Agata Zavašnik, l.r.

Ta prepis je soglasen z izvirnikom  
Podpis pristojne sodne osebe: