

I U 900/2016-44


UPRavno sodišče
REPUBLIKE SLOVENIJE

ODLOČBA JE PRAVNOMOČNA

UPRavno sodišče RS, LJUBLJANA



3. 10. 2018

Podpis pristojne
sodne osebe:

SODBA

V IMENU LJUDSTVA

Upravno sodišče Republike Slovenije je v senatu, ki so ga sestavljali višji sodnik in sodnici Liljana Polanec kot predsednica ter mag. Jonika Marflak Trontelj in mag. Damjan Gantar kot člana,

ob sodelovanju višje pravosodne svetovalke Klavdije Škrlec kot zapisnikarice,

v upravnem sporu tožeče stranke: FAKULTETA ZA UPRAVO UNIVERZE V LJUBLJANI, Gosarjeva ulica 5, Ljubljana, ki jo po pooblastilu dekana Janeza Stareta zastopa Odvetniška družba Pirc Musar, o. p., d. o. o., Ljubljana, zoper toženo stranko: REPUBLIKA SLOVENIJA, ki jo zastopa Informacijski pooblaščenec, Ljubljana,

zaradi dostopa do informacij javnega značaja,

o tožbi zoper dopolnilno odločbo Informacijskega pooblaščenca št. 090-137/2015/27 z dne 18. 5. 2016,

na seji 3. oktobra 2018

RAZSODILO:

- I. Tožbi se ugotovi tako, da se dopolnilna odločba Informacijskega pooblaščenca št. 090-137/2015/27 z dne 18. 5. 2016 v ugodilnem delu odpravi in se v tem obsegu zadeva vrne istemu organu v ponovni postopek.
- II. Tožena stranka je dolžna tožeči stranki povrniti stroške tega postopka v znesku 347,70 EUR, v roku 15 dni od vročitve te sodbe, od poteka tega roka dalje do plačila z zakonskimi zamudnimi obrestmi.

REPUBLIKA SLOVENIJA

OBRAZLOŽITEV

1. Z izpodbijano dopolnilno odločbo je toženka v 1. točki izreka delno ugodila pritožbi novinarke Delo d. d. (prizadete stranke v tem upravnem sporu) in 1. točko tožnične odločbe št. 9000-4/2015-7 z dne 23. 4. 2015 odpravila v delu, ki se nanaša na posredovanje elektronskih fotokopij poročil o opravljenem delu na podlagi avtorskih pogodb in / ali podjemnih pogodb, ki so bile od vključno 1. 1. 2005 do 10. 3. 2015 sklenjene z red. prof. dr. d. prof. dr.

red. prof. dr.

red. prof. dr.

d. prof. dr.

red. prof. dr.

, red. prof.

dr.

Tožnici je naložila, da mora v roku enaintrideset dni od vročitve te odločbe prizadeti stranki posredovati v elektronski obliki kopije tam naštetih poročil o delu, pri čemer mora prekriti naslov elektronske pošte posameznice. Z 2. točko izreka je pritožbo prizadete stranke zavrnila v delu, ki se nanaša na posredovanje preostalih elektronskih kopij poročil o delu ter osebnih podatkov, ki jih je organ skladno s 1. točko izreka te odločbe dolžan prekriti. V 3. točki izreka je ugotovila, da v tem postopku posebni stroški niso nastali. V obrazložitvi ugotavlja, da so v tem primeru izpolnjeni pogoji, določeni v tretjem odstavku 6. člena Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ), na podlagi katerih je dopustno razkritje osebnih podatkov profesorjev v zvezi z opravljenim delom na podlagi avtorskih in podjemnih pogodb, ker gre za podatke o porabi javnih sredstev. S tem v zvezi poudarja, da je treba podatek o opravljenem delu obravnavati v povezavi s honorarjem po avtorski ali podjemni pogodbi, katerega prost dostop je toženka omogočila z delno odločbo št. 090-137/2015/9 z dne 7. 9. 2015. Argument, da podatek o opravljenem delu na podlagi avtorske ali podjemne pogodbe predstavlja podatek o porabi javnih sredstev, je nedvomno in neizogibno povezan z razlago, da honorar po avtorski ali podjemni pogodbi predstavlja podatek o porabi javnih sredstev. Sklicuje se na odločbo Ustavnega sodišča U-I-272/97 z dne 23. 11. 2000, po kateri je treba pojem javna sredstva razlagati široko in zajema tudi sredstva, pridobljena na trgu, torej ne le proračunskih sredstev. Ugotavlja tudi, da so zahtevani podatki povezani tudi z opravljanjem javne funkcije ali delovnega razmerja javnega uslužbenca. Zahtevani so namreč podatki o profesorjih, ki so ali so bili pri tožnici zaposleni kot javni uslužbenci ali kot javni funkcionarji. Gre torej za podatek v zvezi z delovnim razmerjem.

2. Tožnica se z navedeno odločitvijo ne strinja in v obširni tožbi zoper ugodilni del izpodbijane odločbe navaja, da je toženka bistveno kršila pravila postopka, ker v postopek ni pritegnila posameznikov, na katere se nanašajo osebni podatki, pri čemer se sklicuje na sodbo Upravnega sodišča RS U 1943/2007 z dne 19. 3. 2008. Izpodbijane odločbe se tudi ne da preizkusiti, ker je izrek v nasprotju z obrazložitvijo, obrazložitev pa ne vsebuje sklepa vsebinske presoje relevantnih dejstev. Prav tako ni podala opredelitve javnih sredstev. Navaja še, da se odločbe

ne da izvršiti, ker Fakulteta za upravo Univerze v Ljubljani glede posredovanja zahtevanih dokumentov nima pravne subjektivitete. Toženki očita še napačno uporabo materialnega prava, saj zahtevana poročila o delu niso informacije javnega značaja po 4. členu ZDIJZ, ker ne sodijo na tožnično delovno področje, tj. v režim javne službe. Poudarja, da je Ustavno sodišče v odločbi U-I-156/08-16 z dne 14. 4. 2011 ugotovilo neskladnost Zakona o visokem šolstvu (ZViS) z Ustavo RS, ker ne opredeljuje pojma javne službe na področju javnega šolstva. V skladu s prvim odstavkom 16. člena Statuta Univerze v Ljubljani (Statut) lahko tožnica poleg javne službe opravlja dejavnost prosto na trgu in prejema plačila na svoj račun pri UJP. Na podlagi 6. člena Pravil Fakultete za upravo Univerze v Ljubljani (Pravila) opravlja tudi drugo izobraževalno, raziskovalno, razvojno, strokovno, svetovalno in založniško dejavnost oziroma druge s tem povezane dejavnosti, ki so opredeljene v prilogi Statuta. Ne strinja se, da z novelo ZDIJZ-C razlikovanje med proračunskimi in tržnimi sredstvi ni več relevantno, saj ZDIJZ v osmem odstavku 1.a člena razlikuje obveznosti starih in novih zavezancev in je tudi definicija informacije javnega značaja po 4. in 4.a ZDIJZ različna. Prav tako je različna obveznost objave informacij po četrtem in enajstem odstavku 10.a člena ZDIJZ. Opozarja na odločbo Ustavnega sodišča U-I-201/14, s katero je to razveljavilo nekatere določbe ZDIJZ. Poudarja, da pri zahtevanih podatkih ne gre za porabo javnih sredstev, niti niso povezani z opravljanjem javne funkcije ali delovnim razmerjem javnega uslužbenca. Meni še, da bi toženka predmetno zahtevo morala obravnavati po določbah ZVOP-1, kot zahtevo za posredovanje osebnih podatkov. Sodišču predlaga, naj izpodbijano odločbo v ugodilnem delu odpravi in zahtevo prizadete stranke zavrne oziroma podrejeno zadevo vrne toženki v ponovno odločanje. Hkrati uveljavlja povrnitev stroškov postopka.

3. Toženka v odgovoru na tožbo vztraja pri svoji odločbi in njenih razlogih ter odgovarja na tožbene navedbe. Prizadeta stranka v odgovoru na tožbo podrobno opisuje interes za razkritje zahtevanih podatkov.
4. Tožnica v pripravljanih vlogah odgovarja na navedbe v obeh odgovorih na tožbo in vztraja pri tožbi.

K I. točki izreka:

5. Tožba je utemeljena.
6. Sodišče uvodoma ugotavlja, da je toženka o pritožbi novinarke (prizadete stranke v tem upravnem sporu) zoper odločbo tožnice št. 9000-4/2015-7 z dne 23. 4. 2015 odločila z dvema odločbama, in sicer z delno odločbo št. 090-137/2015/9 z dne 7. 9. 2015, ki jo je tožnica izpodbijala v upravnem sporu I U 1421/2015 in z v tem upravnem sporu izpodbijano dopolnilno odločbo. Pri tem sodišče ugotavlja, da je bilo o tožbi tožnice zoper delno odločbo toženke št. 090-

137/2015/9 z dne 7. 9. 2015 že pravnomočno odločeno, in sicer s sodbo tega sodišča I U 1421/2015-18 z dne 26. 5. 2016, s katero je le-to tožbi ugodilo tako, da je navedeno delno odločbo v ugodilnem delu odpravilo in zadevo v tem obsegu vrnilo istemu organu v ponovni postopek. Ker je dejansko in pravno stanje v obeh zadevah (I U 1421/2015 in v tej obravnavani zadevi) v bistvenem enako, se sodišče, kot sledi, v celoti pridružuje stališčem, ki so bila že zavzeta v sodbi I U 1421/2015-18 z dne 26. 5. 2016.

7. Po presoji sodišča je toženka obravnavano zadevo pravilno obravnavala po določbah ZDIJZ, saj iz pritožbe prizadete stranke, ki se nahaja v upravnih spisih, izhaja, da je zahtevala, da se ji predmetni dokumenti posredujejo kot informacija javnega značaja. Poleg tega jo je po ZDIJZ obravnavala tožnica sama kot prvostopenjski organ v obravnavani zadevi. Neutemeljena je tudi tožnična navedba, da ni zavezanka po ZDIJZ, saj so zavezanci za dostop do informacij javnega značaja po prvem odstavku 1. člena ZDIJZ med drugim javni visokošolski zavodi kot izvajalci javnih služb, kar tožnica nesporno je (drugi odstavek 9. člena ZViS).
8. V zadevi ni sporno, na katere dokumente se izpodbijana odločba nanaša, saj jih je toženki posredovala tožnica, ki je v tej zadevi tudi odločila na prvi stopnji. Toženka pa je dokumente v izreku odločbe tudi naštel. Zato je po presoji sodišča neutemeljen tudi tožbeni ugovor o neizvršljivosti odločbe.
9. Se pa sodišče strinja s tožnico, da bi toženka k udeležbi v postopku morala povabiti osebe, na katere se osebni podatki v predmetnih dokumentih nanašajo (prvi odstavek 143. člena Zakona o splošnem upravnem postopku - ZUP). ZDIJZ sicer ne ureja vprašanja strank ali stranskih udeležencev v postopku, vendar ZUP v 43. členu določa, da se ima pravico udeleževati postopka tudi oseba, ki izkaže pravni interes. Pravni interes izkaže oseba, ki zatrjuje, da vstopa v postopek zaradi varstva svojih pravnih koristi. Po drugem odstavku istega člena je pravna korist neposredna, na zakon ali drug predpis oprta osebna korist.
10. Med strankami ni spora, da so v predmetnih dokumentih vsebovani osebni podatki, katerih razkritje javnosti predstavlja obdelavo osebnih podatkov po določbah ZVOP-1. Iz sodne prakse Upravnega sodišča, na katero se sklicuje toženka, izhaja, da posameznik v postopku po ZDIJZ ne more prepovedati obdelave svojih osebnih podatkov. V sodbi U 1934/2007 z dne 19. 3. 2008 pa je sodišče zavzelo stališče, da je organ dolžan te osebe obvestiti o postopku in njihovi pravici do udeležbe, saj ima posameznik pravico do zakonite obdelave svojih podatkov. Enako stališče izhaja iz sodbe Sodišča EU v zadevi C-201/14 z dne 1. 10. 2015, in sicer mora biti vsaka obdelava osebnih podatkov v skladu z načeli v zvezi s kakovostjo podatkov, ki so določena v 6. členu Direktive 95/46/ES o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih

podatkov, in ustrezati enemu od meril za zakonitost obdelave podatkov, ki so navedena v 7. členu te direktive (30. točka obrazložitve). V 32. točki te sodbe se sodišče sklicuje na 10. člen navedene direktive in poudarja, da „ta določa, da mora upravljavec posamezniku, na katerega se osebni podatki nanašajo in od katerega se podatki v zvezi z njim zbirajo, zagotoviti informacije, navedene v tem členu v točkah (a) in (c), razen kadar jih ta posameznik že ima. Te informacije se nanašajo na identiteto upravljavca s temi podatki, na namene te obdelave ter nadaljnje informacije, potrebne za zagotovitev poštene obdelave podatkov. Med nadaljnjimi informacijami, ki so potrebne za zagotovitev poštene obdelave podatkov, člen 10(c) te direktive izrecno omenja „prejemnike ali vrste prejemnikov podatkov“ ter „obstoje pravice do dostopa in pravice do popravka podatkov, ki se nanašajo [na navedenega posameznika]“. V 33. točki obrazložitve pa navaja, da je „ta zahteva po obveščanju posameznikov, na katere se obdelava osebnih podatkov nanaša, še toliko pomembnejša, ker je ta zahteva pogoj za to, da lahko ti posamezniki izvajajo pravico dostopa do obdelanih podatkov in popravka teh podatkov, določeno v členu 12 Direktive 95/46, in pravico ugovora zoper obdelavo navedenih podatkov, kot je določena s členom 14 te direktive.“

11. Iz navedene sodbe torej izhaja, da je organ dolžan posameznike, na katere se nanašajo osebni podatki, obvestiti o prenosu teh podatkov (prim. 34. točka obrazložitve sodbe). ZDIJZ te zaveze izrecno ne ureja, ima pa posameznik po 32. členu ZVOP-1 pravico zahtevati dopolnitev, popravek, blokiranje in izbris osebnih podatkov ter vložiti ugovor, v 34. členu pa je urejeno še sodno varstvo pravic. Da lahko posameznik te pravice učinkovito uveljavlja, je po presoji sodišča upoštevanje tudi citirano sodbo sodišča EU treba posameznika v postopku po ZDIJZ obvestiti o nameravani obdelavi osebnih podatkov še pred njihovim razkritjem. To pomeni, da ima imetnik osebnih podatkov od takega obvestila neposredno pravno korist.
12. Ker je v konkretnem primeru o razkritju osebnih podatkov odločila toženka in torej izpodbijana odločba predstavlja pravno podlago za njihovo razkritje, je bila še pred odločitvijo o tem dolžna obvestiti vse posameznike, na katere se osebni podatki nanašajo in jim omogočiti udeležbo v postopku. Ker tega ni storila, je sodišče zaradi ugotovljene bistvene kršitve pravil upravnega postopka izpodbijano odločbo v ugodilnem delu odpravilo (3. točka prvega odstavka 64. člena ZUS-1) in zadevo v tem delu vrnilo toženki v ponovni postopek (tretji odstavek istega člena).
13. Glede na to je bilo treba tožbi ugoditi že iz navedenega razloga, ker pa bo v ponovljenem postopku sporno še, ali informacije, ki jih je zahtevala prizadeta stranka, ne izvirajo iz delovnega področja organa in zato ne gre za informacije javnega značaja, sodišče zaradi učinkovitejšega vodenja ponovljenega postopka dodaja:

14. Po določbi prvega odstavka 4. člena ZDIJZ je informacija javnega značaja tista 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.
15. O vprašanju, kdaj gre za informacijo, ki izvira iz delovnega področja organa, in s tem za informacijo javnega značaja po določbi prvega odstavka 4. člena ZDIJZ, se je že izrekala tudi sodna praksa. Vrhovno sodišče je v sodbi št. I Up 122/2006 z dne 25. 4. 2007, nato pa tudi v sklepu št. X Ips 96/2011 z dne 4. 7. 2012 zavzelo stališče, da je mogoče govoriti o delovnem področju organov v smislu ZDIJZ tedaj, ko je izvajanje določenih nalog ali dejavnosti urejeno s predpisi javnega prava, ki določajo obveznosti organov glede izvajanja teh nalog v okviru upravne ali druge javnopravne funkcije ter morebitne pravice, obveznosti ali pravne koristi posameznikov, ki iz tega posebnega javnopravnega režima izhajajo. V obeh navedenih zadevah se je Vrhovno sodišče tudi jasno izreklo, da je pri opredelitvi določene informacije za informacijo javnega značaja odločilno, ali informacija kaže na dejstvo oziroma okoliščino, ki vpliva ali bi lahko vplivala na izvrševanje javnih nalog. Sodišče pripominja, da je v navedenih dveh zadevah šlo za notarja in za javni zavod Filmski studio Viba Film Ljubljana, medtem ko gre v tem upravnem sporu za članico državne univerze, za katero je že ustavodajalec v drugem odstavku 58. člena Ustave izrecno določil, da način njenega financiranja ureja zakon. Za razliko od tega ustavodajalec pri notariatu ni izrecno predpisal, da njegovo financiranje ureja zakon, tudi financiranja Filmskega studia Viba Film Ustava ne ureja. Zaradi tega je javni interes v primeru financiranja državne univerze izrazito bolj izražen kot v omenjenih dveh primerih, kar se odraža tudi v relevantnih določbah Odloka o preoblikovanju Univerze v Ljubljani (Odlok) in Statuta.
16. Glede na navedeno je pomembno, kako je izvajanje dejavnosti tožnice urejeno s predpisi javnega prava ter ali zahtevane informacije kažejo na dejstva oziroma okoliščine, ki bi lahko vplivale na izvrševanje javnih nalog. V tem pogledu sodišče, kot predhodno že toženka, ugotavlja, da je tožnica javni zavod, ki ga je ustanovila RS v skladu z ZViS za opravljanje javne službe v visokem šolstvu, in RS kot ustanovitelj skladno z zakonom tudi zagotavlja financiranje. Osnovna naloga tožnice, ki je članica državne univerze, je torej izvajanje javne službe v visokem šolstvu in zaradi opravljanja dejavnosti, ki sodijo v okvir te javne službe.
17. V skladu s 13. členom Statuta članice univerze izvajajo nacionalni program visokega šolstva in nacionalni raziskovalni in razvojni program ter opravljajo druge, s tem statutom določene dejavnosti. Za izvajanje nacionalnega programa

visokega šolstva ter nacionalnega raziskovalnega in razvojnega programa pridobivajo članice preko računa pri UJP Univerze sredstva iz proračuna RS, sredstva iz evropskih in drugih mednarodnih sodelovanj ter projektov, v skladu z veljavnimi predpisi in v okviru sprejetega finančnega načrta (15. člen Statuta).

18. Po 16. členu Statuta lahko v skladu s četrtem odstavkom 10. člena ZViS in prvim odstavkom 7. člena Odloka članica univerze s soglasjem ustanovitelja opravlja tudi drugo izobraževalno, raziskovalno, umetniško, razvojno, strokovno in svetovalno dejavnost oziroma druge s tem povezane dejavnosti, ki so opredeljene v prilogi tega Statuta. Po drugem odstavku 7. člena Odloka lahko članice opravljajo omenjene dejavnosti, če s tem ne ovirajo izvajanja dejavnosti iz 6. člena tega Odloka (tj. dejavnosti, ki sodijo v okvir javne službe) in če zagotovijo povračilo stroškov, nastalih pri izvajanju teh dejavnosti. V skladu s tretjim odstavkom 265. člena Statuta se za drugo (tržno) dejavnost šteje izobraževalna, raziskovalna in strokovno razvojna dejavnost, za katero se sredstva ustvarijo na trgu s prodajo storitev v pogojih konkurence. Na podlagi četrtega odstavka 265. člena Statuta mora članica za drugo (tržno) dejavnost voditi ločene računovodske evidence.
19. Iz citiranih določb jasno izhaja, da lahko tožnica opravlja tržno dejavnost, če se s tem ne ovira dejavnosti, ki sodijo v okvir javne službe in če sredstva za opravljanje te dejavnosti ustvari na trgu. To pomeni, da je za odločitev, ali je tožnica predmetne pogodbe, na katere se nanašajo predmetna poročila o opravljenem delu, sklepala za izvajanje tržne dejavnosti, treba preveriti, ali je tožnica za izvajanje teh pogodb sredstva ustvarila na trgu. Ker mora to biti razvidno iz računovodskih evidenc in letnega finančnega načrta (272. člen Statuta), po presoji sodišča okoliščina, da je Ustavno sodišče razveljavilo 43. člen ZViS, na to odločitev ne vpliva, saj je pomembno le dejstvo, iz katerih sredstev je tožnica plačala oziroma zagotovila izplačilo izvajanja pogodb, na katere se nanašajo predmetna poročila o delu.
20. Tudi če bo tožnica izkazala, da je sredstva za izvajanje teh pogodb ustvarila na trgu, pa sodišče pritrjuje toženki, da je izvajanje teh dejavnosti urejeno s predpisi javnega prava. V primeru, da navedene zahteve niso spoštovane, so zaradi opravljanja drugih dejavnosti ovirane dejavnosti javne službe in se javna sredstva namesto za izvajanje javne službe porabljajo za pokrivanje stroškov drugih dejavnosti. V tem delu (in ne glede opredelitve javnih sredstev, kot to zmožno navaja toženka) je treba upoštevati odločbo Ustavnega sodišča U-I-272/97 z dne 23. 11. 2000, ki govori o medsebojni povezanosti vseh virov sredstev. To pomeni, da se v odvisnosti od konkretnih okoliščin primera, ko gre za državno univerzo, določene zahtevane informacije lahko smatrajo tudi kot informacije javnega značaja po ZDIJZ. Za odločanje v obravnavani zadevi bo v tem primeru relevantno, ali je tožnica dejavnost, za katero je sklepala

pogodbe, na katere se nanašajo predmetna poročila o delu, izvajala v skladu s predpisanimi zahtevami, to je tako, da zaradi tega niso bile ovirane dejavnosti, ki pomenijo izvajanje javne službe, in da je bilo s prihodki iz te dejavnosti zagotovljeno povračilo stroškov, nastalih pri izvajanju te dejavnosti.

21. Če bo torej tožnica izkazala, da je tržno dejavnost izvajala v skladu s predpisi in je bilo s prihodki od te dejavnosti zagotovljeno povračilo stroškov, v tej zadevi spornih dokumentov ne bo mogoče obravnavati po 4. členu ZDIJZ. Vendar je tudi v tem primeru po presoji sodišča tožnica v skladu z osmim odstavkom 1a. členu ZDIJZ dolžna posredovati informacije iz 4a. člena ZDIJZ.

K II. točki izreka:

22. Če sodišče tožbi ugodi in odpravi izpodbijani upravni akt, je tožnik v skladu s tretjim odstavkom 25. člena ZUS-1 glede na opravljena procesna dejanja in način obravnavanja zadeve upravičen do povračila stroškov postopka v pavšalnem znesku v skladu s Pravilnikom o povrnitvi stroškov tožniku v upravnem sporu (Pravilnik o povrnitvi stroškov).
23. Sodišče je zato tožnici priznalo stroške iz drugega odstavka 3. člena Pravilnika o povrnitvi stroškov v višini 285,00 EUR. Ob povečanju za 22 % DDV tako znaša nagrada za tožbo 347,70 EUR. Zadeva je bila namreč rešena na seji, tožnico pa je v postopku zastopala odvetniška družba. Sodna taksa za postopek v višini 148,00 EUR bo vrnjena po uradni dolžnosti (op. 6.1./c taksne tarife Zakona o sodnih taksah).

PRAVNI POUK:

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

Ljubljana, 3. oktober 2018

Predsednica senata:

Liljana Polanec, l.r.



Ta prepis je soglasen z izvirnikom
Podpis pristojne sodne osebe