

REPUBLIKA SLOVENIJA		
INFORMACIJSKI POOBlašČENEC		
Prejeto	24-06-2010	Sig znak 0319
V vednost	Vreca	Priloge
Šifra zadeve	021-51/2007/9	

U 1424/2007-23

## SODBA

### V IMENU LJUDSTVA

Upravno sodišče Republike Slovenije v Ljubljani je v senatu pod predsedstvom višje sodnice svétnice mag Darinke Dekleva Marguč, ob sodelovanju višjih sodnic Liljane Polanec in Agate Zavašnik kot članic senata ter pravosodne svetnice Tine Tratnik kot zapisnikarice, v upravnem sporu, ki ga je sprožila tožeča stranka Univerza v Ljubljani, Pravna fakulteta, ki jo zastopa dekan prof dr Rajko Pirnat, proti toženi stranki Republiki Sloveniji, ki jo zastopa Informacijski pooblaščenec, Ljubljana, zaradi dostopa do informacij javnega značaja, o tožbi tožeče stranke proti odločbi tožene stranke št 021-51/2007/2 z dne 18. 6. 2007, na nejavni seji dne 9. 6. 2010

#### o d l o č i l o :

**Tožbi se ugodí, odločba Informacijskega pooblaščenca št. 021-51/2007/2 z dne 18. 6. 2007 se odpravi in se zadeva vrne toženi stranki v ponoven postopek.**

#### O b r a z l o ž i t e v :

Z izpodbijano odločbo je tožena stranka ugodila pritožbi novinarki Andreje Rednak za Finance, Dalmatinova 2, Ljubljana, zoper odločbo tožeče stranke z dne 21. 3. 2007 in to odločbo odpravila. Hkrati je naložila tožeči stranki, da mora prosilki nemudoma oziroma najpozneje v 5-ih delovnih dneh od vročitve odločbe posredovati fotokopijo seznama izplačil vseh avtorskih honorarjev visokošolskih učiteljev (docentov in rednih ter izrednih profesorjev) za izvajanje rednega in izrednega dodiplomskega študija, zaposlenih pri tožeči stranki v letu 2006. V obrazložitvi odločbe navaja, da je prosilka na tožečo stranko naslovila zahtevo za dostop do informacij javnega značaja v skladu z določbami Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (Uradni list RS, št. 51/06 in nadaljnji, v nadaljevanju ZDIJZ) in Zakona o medijih (Uradni list RS, št. 110/06, v nadaljevanju ZMed). Navaja, da so informacije za medije širši pojem kot informacije javnega značaja, sklicujoč se pri tem na 45. člen ZMed in navaja, da se zato lahko organ pri zavrnitvi odgovora na vprašanje sklicuje na eno izmed enajstih izjem od prosto dostopnih informacij, ki jih določa ZDIJZ, opozarja na določbo 9. odstavka 45. člena ZMed. Nadalje navaja, da je tožeča stranka zavezanec, je pravna oseba javnega prava in sicer javni zavod, ki izvaja javno službo v visokem šolstvu. Tožeča stranka je kot član Univerze v Ljubljani izvajalec javne službe in zavezanec v 1. odstavku 1. člena ZDIJZ. Tožena stranka dalje navaja, da izredni študij spada v okvir javne službe, ki jo tožeča stranka izvaja,

zato je v tem delu svoje dejavnosti tudi zavezanec po ZDIJZ. Prav tako zaključuje, da se izredni študij izvaja v okviru nacionalnega programa visokega šolstva in je del programa, ki določa javno službo v visokem šolstvu in je po vsebini in zahtevnosti enak rednemu študiju. Podatek o izplačanem honorarju predstavlja podatek o zaslužku prejemnika honorarja in je v osnovi osebni podatek po Zakonu o varstvu osebnih podatkov (Uradni list RS, št. 86/04 in nadaljnji, v nadaljevanju ZVOP-1), vendar opozarja na 1. alineo 3. odstavka 6. člena ZDIJZ. Povdarja, da so zahtevani podatki osebni podatki, hkrati pa ne predstavljajo izjeme po ZDIJZ. Gre za porabo javnih sredstev in se pri tem tožena stranka opira tudi na določbe Zakona o računskem sodišču in ocenjuje, da je v tem primeru javni interes glede razkritja podatkov o izplačilih honorarja za opravljeno delo v zvezi z rednim in izrednim študijem močnejši od javnega interesa oziroma interesa drugih oseb za omejitev dostopa, tožeča stranka pa je dolžna omogočiti dostop do podatkov na podlagi 1. alinee 3. odstavka 6. člena ZDIJZ in 2. odstavka 6. člena ZDIJZ. Glede položaja stranskih udeležencev v postopku na podlagi ZDIJZ tožena stranka navaja, da je stranski udeleženec v upravnem postopku le oseba, ki ima zaradi varstva svojega pravnega položaja pravni interes za udeležbo v upravnem postopku. Obstajati mora torej določeno razmerje stranskega udeleženca do upravne zadeve, to razmerje pa ureja materialni predpis, iz katerega izhaja, ali ima kdo kakšno pravico ali pravni interes v upravni zadevi. Pri strankah, ki jih je organ pozval v postopek, takšnega materialnopravnega predpisa, ki bi nakazoval razmerje do upravne zadeve dostopa do javnih informacij, ni zaslediti. Na samo odločitev o upravni zadevi osebe, navedene na seznamu desetih najvišje izplačanih bruto honorarjev, kljub dejstvu, da se v dokumentu nahajajo njihovi osebni podatki, ne bi mogle vplivati. V temelju gre namreč za pravno in ne za dejansko vprašanje.

Tožeča stranka v tožbi in v pripravljalni vlogi navaja, da izvaja redni in izredni študij, pri čemer je bistvena razlika v tem, da je prvi financiran iz sredstev proračuna, drugi pa s plačili študentov, torej s šolninami. Tožeča stranka vztraja, da izredni študij ni sestavni del javne službe prav zato, ker se v celoti financira s šolninami. Dejstvo, da se izvaja po verificiranih programih, nikakor ne more pomeniti, da gre že zaradi tega za javno službo, saj lahko študij po verificiranih programih izvajajo tudi pravne osebe zasebnega prava, ne da bi pridobile koncesijo. To pa pomeni, da študij, ki ga ne financira proračun, četudi po verificiranih programih, ni javna služba. Pri izrednem študiju torej ne gre za izvajanje javnih nalog in podatki o tem študiju ne morejo predstavljati informacije javnega značaja. Podatki o višini izplačanih honorarjev posameznim visokošolskim učiteljem niso v nikakršni zvezi z izvrševanjem javnih nalog, saj izvajanje izrednega študija že samo po sebi ni javna naloga. Podatki, ki jih novinarka zahteva, so osebni podatki strank v postopku in so zato izjema od posredovanja informacij skladno z ZDIJZ. Tožeča stranka zato navedenih podatkov ni dolžna posredovati, ker bi v nasprotnem primeru kršila določbe ZVOP-1. Tožeča stranka zavrača tudi test javnega interesa, kot ga izvaja tožena stranka. Zahteva prosilke se nanaša na konkretne osebne honorarje, torej ne na celotno financiranje izrednega študija. Interes javnosti, da se sredstva izrednega študija uporabljajo za ta študij, pa nikakor ni povezan s temi osebnimi podatki. Tako vprašanje pa je očitno usmerjeno ne v nadzor fakultete, pač pa v pridobivanje podatkov o posameznih osebah z namenom njihove objave v sredstvih javnega obveščanja. Ta namen pa nima nikakršne zveze z nadzorom nad nekimi javnimi funkcijami fakultete. Tožeča stranka tudi ugotavlja, da je tožena stranka kršila pravila upravnega postopka, ko stranskim udeležencem v upravnem postopku ni omogočila udeležbe v pritožbenem postopku. Tožeča stranka se sicer strinja z navedbo tožene stranke, da mora biti za udeležbo v upravnem postopku vzpostavljena ustrezna materialnopravna podlaga, pri tem pa je povsem očitno napačno stališče tožene stranke, da v tem primeru take materialnopravne podlage ni, pravno podlago za stransko udeležbo oseb, katerih osebni podatki se zahtevajo in bodo lahko razkriti javnosti, predstavlja ZVOP-1, ki je po 3. točki 1. odstavka 6. člena ZDIJZ neposredno povezan z odločanjem o dostopu do informacij javnega

značaja Navedene osebe so upravičeno zainteresirane, da njihovi osebni podatki ne bodo postali javni oziroma, da bodo postali javni le v primeru, ko bodo izpolnjeni za to predpisani pogoji in lahko torej varujejo svojo pravno korist V konkretnem primeru bi morale te osebe, kot stranski udeleženci, imeti možnost navajanja ustreznih dokazov ter argumentov glede relevantnih vprašanj za odločitev o zadevi Stranski udeleženec se postopka udeležuje zato, da bo lahko vplival na odločanje pristojnega organa, zato je s temeljnimi procesnimi postulati skregano stališče tožene stranke, da udeležba teh oseb v postopku na odločitev ne bi imela nobenega vpliva, razen, če je bila vsebina končne odločitve toženi stranki znana že pred izvedbo pritožbenega postopka in torej v celoti prejucirana Neudeležba strank ni relativna bistvena kršitev pravil postopka, ki bi bila v vzročni zvezi s pravilnostjo odločitve o zadevi, temveč je namenjena tudi varstvu dostojanstva oseb, ki se jim prizna položaj subjektov in ne le objektov postopka odločanja Procesni položaj stranskih udeležencev je že priznala tožeča stranka v postopku na prvi stopnji upravnega odločanja ZUP nikjer ne dopušča pritožbenemu organu, da izključi iz postopka osebo, kateri je že bil priznan položaj stranke ali stranskega udeleženca v upravnem postopku na prvi stopnji, zato je argumentacija tožeče stranke nerelevantna in kršitev pravil postopka toliko bolj očitna Tožeča stranka sodišču predlaga odpravo odločbe, podrejeno pa, da se v sporu polne jurisdikcije izpodbijani akt spremeni tako, da se odpravi izpodbijani akt tožene stranke in zavrne pritožba novinarke zoper odločbo tožeče stranke

Tožena stranka v odgovoru na tožbo ugovarja aktivni legitimaciji tožeče stranke S 1 1 2007 je stopil v veljavo Zakon o upravnem sporu (Uradni list RS, št 105/06, v nadaljevanju ZUS-1), ki v 4 odstavku 17 člena določa, da tožnik ne more biti organ, ki je odločal v končanem postopku Upravni spor je sprožila tožeča stranka, ki je odločala v končanem postopku, saj je kot organ zavezanec v postopku do informacij javnega značaja izdala odločbo, o kateri je tožena stranka odločala kot pritožbeni organ v postopku do informacij do javnega značaja Iz tega razloga tožeča stranka ne more sprožiti upravnega spora zoper odločbo tožene stranke, zato tožena stranka predlaga, da sodišče na podlagi 1 točke 36 člena ZUS-1 tožbo zavrže Določbe 1 odstavka 10 člena Zakona o informacijskem pooblaščenju (Uradni list RS, št 113/05, v nadaljevanju ZinfP) ni mogoče tolmačiti kot specialno določbo, ki omogoča organom sprožitev upravnega spora in ki je ostala v veljavi po sprejemu ZUS-1 Pri ZUS-1 gre za generalnejši kasnejši zakon v razmerju do 1 odstavka 10 člena ZinfP Tožena stranka sodišču podrejeno predlaga, da tožbo zavrne

Tožeča stranka v pripravljalni vlogi navaja, da se ne strinja s stališčem tožene stranke, da naj ne bi imela aktivne legitimacije Tožbo v upravnem sporu zoper odločbo informacijskega pooblaščenca lahko vložijo na podlagi 3 odstavka 10. člena ZinfP, tako da ZDIJZ kot specialni predpis določa posebno pooblastilo za tožbo v upravnem sporu, ki ga ZUS-1 ne vsebuje ZUS -1 takega določila ZinfP ni razveljavil Če bi namreč šteli, da je z ZUS-1 določba 3 odstavka 10 člena ZinfP razveljavljena, bi se tožeči stranki odvzela pravica do sodnega varstva iz 23 člena Ustave RS Tožeča stranka je samostojna pravna oseba in samostojni nosilec pravic in obveznosti, ki jih je upravičena in tudi dolžna varovati v upravnih in sodnih postopkih Pri odločanju o dostopu do informacij javnega značaja stojita nasproti dva pravno varovana interesa interes prosilca, da dobi informacije od zavezanega subjekta in interes zavezanca, ki varuje informacije, s katerimi razpolaga, pred neupravičenim dostopom

Tožena stranka v pripravljalni vlogi navaja, da se ne strinja z navedbami tožeče stranke, da je ZDIJZ neutemeljeno in nerazumno oblikoval postopek odločanja o dostopu do informacij javnega značaja tako, da je pravni subjekt, od katerega se terjajo posredovanje določenih informacij, postavljen v vlogo prvostopenjskega organa v upravnem postopku ter da si nasproti stojita dva pravno varovana interesa interes prosilca in interes zavezanca Takšno tolmačenje zakona je nesprejemljivo Z

institucijo informacijskega pooblaščenca je ustavna pravica, dobiti informacijo javnega značaja, prav preko postopka, ki ga določa ZDIJZ, učinkovito implementirana. Vprašanje, kdo lahko vloži upravni spor, je torej v celoti prepuščeno ZUS, ki se je ravno glede tega vprašanja z novim ZUS-1 spremenil in to področje uredil drugače. V 4. odstavku 17. člena ZUS-1 je določeno, da tožnik ne more biti organ, ki je odločal v končanem postopku. Ker se ZDIJZ in ZInfP glede same pravice, kdo lahko sproži upravni spor, sklicujeta na zakon, ki to področje ureja, to pomeni, da tožeča stranka, ki v konkretnem primeru predstavlja organ, ki je odločal v končanem postopku, ne more sprožiti upravnega spora in ni aktivno legitimirana za vložitev tožbe.

Stranka z interesom, novinarka Andreja Rednak, na tožbo ni podala odgovora.

Tožba je utemeljena.

Tožeča stranka je kot prvostopenjski organ prosilki zavrnila posredovanje seznama desetih najvišje izplačanih bruto honorarjev za izvajanje rednega in izrednega dodiplomskega študija zaposlenih pri tožeči stranki v letu 2006. Sodišče je že zavzelo stališče v primerljivih primerih, da se ne more uporabiti določba 4. odstavka 17. člena ZUS-1, ki določa, da tožnik ne more biti organ, ki je odločal v končanem postopku. Po sprejeti sodni praksi se citirana določba nanaša le na primere, ko organ prve stopnje znotraj hierarhičnega sistema rednega upravnega postopka nasprotuje odločbi instančnega organa. V konkretnem primeru gre za postopek odločanja o dostopu do informacij javnega značaja, ko je tožnik kot organ oziroma zavezanec dolžan posredovati podatke na podlagi odločbe tožene stranke. V primeru, da bi se sledilo stališču tožene stranke, tožnik kot organ, ki je dolžan posredovati podatke, ne bi imel ustreznega sodnega varstva. To pa bi bilo v nasprotju s temeljnimi načeli ustave RS, predvsem v nasprotju z 22. členom-enako varstvo pravic, 23. členom-pravica do sodnega varstva in 157. členom-upravni spor. Na podlagi 22. člena Ustave RS je vsakomur zagotovljeno enako varstvo njegovih pravic v postopku pred sodiščem. V kolikor zavezanec ne bi imel aktivne legitimacije v upravnem sporu, bi bil proti prosilcu v neenakem položaju in ne bi mogel uveljavljati z Ustavo priznane pravice. Tudi na podlagi 23. člena Ustave ima vsakdo pravico, da o njegovih pravicah in dolžnostih odloča neodvisno, nepristransko in z zakonom ustanovljeno sodišče. V kolikor tožnik kot prvostopenjski organ in zavezanec ne bi imel aktivne legitimacije, ne bi mogel uveljaviti te ustavne pravice. Tudi po 157. členu Ustave RS odloča v upravnem sporu pristojno sodišče o zakonitosti dokončnih posamičnih aktov, s katerimi državni organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil, odločajo o pravicah ali obveznostih in pravnih koristih posameznikov in organizacij. Na podlagi 1. odstavka 2. člena ZInfP je Informacijski pooblaščenec samostojen in neodvisen državni organ, upošteva 157. člen Ustave, ni mogoče odreči pravice, da organ oziroma zavezanec nastopa kot tožnik oziroma da ima legitimacijo za sprožitev upravnega spora. Tudi 3. odstavek 10. člena ZInfP potrjuje takšno stališče. Citirano določilo namreč določa, da če organ zoper odločbo Informacijskega pooblaščenca ni sprožil upravnega spora, je dolžan prosilcu skladno z odločbo Informacijskega pooblaščenca poslati zahtevani dokument, zadevo, dosje, register, evidenco ali dokumentarno gradivo. Določila ZUS-1 tega določila niso razveljavila, določila ZInfP pa so glede na določila ZUS-1 *lex specialis*, ker urejajo samo določeno vrsto upravnega spora, medtem, ko določila ZUS-1 na splošno urejajo upravne spore in ni mogoče slediti stališču tožene stranke, da je kasnejši zakon (ZUS-1) razveljavil določbo ZInfP.

Nadalje je v izpodbijani odločbi po presoji sodišča tožena stranka zavzela napačno stališče, da v postopek dostopa do informacij javnega značaja, ni potrebno pozivati oseb, navedenih na seznamu honorarjev za leto 2006, v povezavi z rednim in izrednim dodiplomskim študijem.

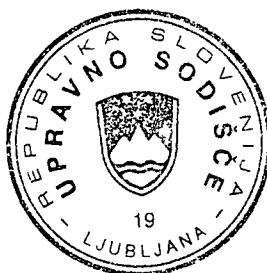
Na podlagi 1. odstavka 43 člena Zakona o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 24/06 in nadaljnji, v nadaljevanju ZUP) ima pravico udeleževati se postopka tudi oseba, ki izkaže svoj pravni interes. Skladno s 44 členom ZUP mora namreč organ ves čas med postopkom po uradni dolžnosti skrbeti za to, da so v postopku udeleženi vsi, na katerih pravice ali pravne koristi bi odločba lahko vplivala. Tožena stranka bi zato morala poskrbeti za to, da bi bile v pritožbenem postopku udeležene tudi tiste osebe, ki jim je dal status stranke že prvostopenjski organ. Skladno z 9 členom ZUP je treba strankam dati možnost, da se izjavijo o vseh dejstvih in okoliščinah, ki so pomembne za odločbo, preden se le-ta izda. Če so v postopku udeležene stranke z nasprotujočimi interesi, mora imeti vsaka stranka možnost, da se izjavi o zahtevkih in navedbah stranke z nasprotnim interesom. S tem v zvezi sodišče ocenjuje kot brezpredmetno stališče tožene stranke, da iz materialnopravnih predpisov ne izhaja povezanost med privolitvijo oseb oziroma posameznikov, katerih podatki se zahtevajo. Določba 44 člena ZUP določa le, da mora organ ves čas postopka po uradni dolžnosti skrbeti za to, da so v postopku udeleženi vsi, na katerih pravice ali pravne koristi bi odločba lahko vplivala. Zato je tožena stranka ne da bi pozvala osebe, na katere se nanašajo avtorski honorarji za leto 2006, preuranjeno zaključila, da pravnega interesa pri teh osebah ni mogoče zaslediti.

Ker je sodišče ugotovilo, da v postopku za izdajo upravnega akta niso bila upoštevana pravila postopka, je tožbi že zaradi tega razloga ugodilo na podlagi 3. točke 1. odstavka 64 člena ZUS-1 in se zaradi tega ni spuščalo v obravnavo ostalih ugovorov. Tožena stranka mora v ponovljenem postopku k postopku pritegniti tudi osebe, na katere se nanašajo izplačila avtorskih honorarjev za leto 2006.

**PRAVNI POUK:** Zoper to sodbo pritožba ni dovoljena (1. odstavek 73 člena ZUS-1).

**V Ljubljani, dne 9. 6. 2010**

**Predsednica senata :  
mag. Darinka Dekleva Marguč, l.r.**



Ta prepis je soglasen z izvzinkom  
Podpis pristojne sodne osebe

*Lidar*