



UPRAVNO SODIŠČE  
REPUBLIKE SLOVENIJE  
Fajfarjeva 33  
1001 Ljubljana

REPUBLIKA SLOVENIJA INFORMACIJSKI POOBlašČENEC		
Prejeto:	01-04-2010	Sig. znak: 0313
V vrednost:	Vredn.:	Priloge:
Šifra zadeve: 021-37		2007/21 U 2634/2008-16

## S O D B A

### V I M E N U L J U D S T V A

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 Maje Pirc kot zapisnikarice v upravnem sporu, ki ga je sprožila tožeča stranka Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo, Gosarjeva 5, Ljubljana, ki jo zastopa dekan prof. dr. Srečko Devjak, njega pa Tomaž Skubic, odvetnik iz Kranja, 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. 021-37/2007/15 z dne 2. 12. 2008, na nejavni seji dne 10. 3. 2010

#### o d l o č i l o:

1. Tožbi se ugotovi, izpodbijana odločba Informacijskega pooblaščenca št. 021-37/2007/15 z dne 2. 12. 2008 se odpravi in se zadeva vrne toženi stranki v ponoven postopek.
2. Tožena stranka Republika Slovenija, ki jo zastopa Informacijski pooblaščenec, je dolžna tožeči stranki povrniti stroške tega postopka v višini 350 EUR, povečane za 20 % DDV, v roku 15 dni, do tedaj brez obresti, po poteku tega roka pa z zakonskimi zamudnimi obrestmi.

#### O b r a z l o ž i t e v

Tožena stranka je z izpodbijanim aktom v ponovnem postopku ugodila pritožbi prosilke, novinarke časnika Finance, d.o.o., Ljubljana, Andreje Rednak in naložila tožniku kot organu, da prosilki posreduje poimenski seznam desetih najvišje izplačanih bruto honorarjev za izvajanje rednega in izrednega dodiplomskega študija zaposlenim pri tožniku v letu 2006 v EUR ali SIT. V svoji obrazložitvi tožena stranka obravnava razmerje med informacijami za medije in informacijami javnega značaja in se pri tem sklicuje na Zakon o medijih (Uradni list RS, št. 60/06 v nadaljevanju ZMed) in na Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (Uradni list RS, št. 51/06 in nadaljnji, v nadaljevanju ZDIJZ). 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 tožnik zavezanec, je pravna oseba javnega prava, ki kot javni zavod izvaja javno službo v visokem šolstvu. Tožnik je kot član Univerze v Ljubljani izvajalec javne službe in zavezanec v 1. odstavku 1. člena

ZDIJZ. Tožena stranka navaja, da izredni študij spada v okvir javne službe, ki jo tožnik izvaja, zato je v tem delu njegove 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 visokemu 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. Poudarja, 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 honorarjev za opravljeno delo v zvezi z rednim in izrednim študijem močnejši od javnega interesa oziroma interesa drugih oseb za omejitev dostopa, tožnik pa je dolžan omogočiti dostop do podatkov na podlagi 1. alinee 3. odstavka 6. člena ZDIJZ. Glede položaja stranskih udeležencev v postopku na podlagi ZDIJZ tožena stranka navaja, da meni, da je od primera do primera potrebno presojati ali gre za osebo, ki ji je potrebno dati položaj stranskega udeleženca. Stranski udeleženec v upravnem postopku je namreč le oseba, ki ima zaradi varstva svojega pravnega položaja pravni interes za udeležbo v upravnem postopku, torej je smisel stranskih udeležencev v postopku v tem, da lahko vplivajo na odločitev. Na samo odločitev o upravni zadevi pa osebe, navedene na seznamu desetih najvišje izplačanih bruto honorarjev, kljub dejstvu, da se v dokumentu nahajajo njihovi osebni podatki, ne bi mogle vplivati. Če njihova izjava oziroma udeležba v postopku ne more vplivati na odločitev organa, potem ni podan pravni interes za njihovo udeležbo v postopku. Tožena stranka poudarja, da tudi v praksi Upravnega sodišča RS o tem vprašanju ni enotnosti, saj je zaradi različnega tolmačenja določbe 44. člena ZUP v povezavi z 9. členom ZUP en senat odločbo pooblaščenca odpravil in zadevo vrnil v ponovno odločanje, medtem ko je drug senat v vsebinsko isti zadevi navedel, da ne šteje, da bi moral pooblaščenec dati stranki možnost sodelovanja v upravnem postopku (sodbe Upravnega sodišča št. U 2897/06 z dne 19.9.2007, št. U 831/07 z dne 24.10.2007 in št. U 2025/2007 z dne 14. 5. 2008). Pritegnitev oseb v postopek, ki ne morejo vplivati na odločitev, pa je tudi v nasprotju z ekonomičnostjo postopka, saj so v praksi predmet zahteve za dostop do informacij javnega značaja lahko tudi dokumenti, ki se nanašajo na veliko število oseb in dokumentov. Tožena stranka svojo odločitev, s katero ni sledila napotkom Upravnega sodišča, utemeljuje tudi s sklepom Vrhovnega sodišča RS št. X Ips 760/2007 z dne 22. 11. 2007, v katerem je le-to zavzelo stališče, da je upravni organ pri novem odločanju vezan na pravno mnenje sodišča glede uporabe materialnega prava in na njegova stališča, ki se tičejo postopka, vendar ima po presoji Vrhovnega sodišča tudi možnost odločiti v nasprotju s pravnim mnenjem in stališči prvostopenjskega sodišča, če ima za to utemeljene razloge; to pa je zlasti upoštevanje načela zakonitosti.

Tožnik v tožbi navaja, da je v zadevi aktivno legitimiran za uveljavljanje tožbenega zahtevka, čeprav to iz pravnega pouka izpodbijane odločbe ni razvidno. Aktivna legitimacija mu je bila priznana že s sodbo Upravnega sodišča opr. št. U 1444/2007, zaradi česar tožnik meni, da mu aktivne legitimacije ni potrebno posebej in ponovno utemeljevati, pač glede na dejstvo, da je tožena stranka v omenjenem prejšnjem postopku prerekala aktivno legitimacijo. Ker je sodišče v podobnih sporih že večkrat zavzelo stališče, da je tudi tožeča stranka, kot organ, upravičena v upravnem sporu izpodbijati odločbe tožene stranke, se tožniku zdi nerazumljivo, da tožena stranka v pravnem pouku izpodbijane odločbe zmotno oziroma nepravilno navaja, da lahko zoper njeno odločbo sproži upravni spor zgolj prosilka. Dalje tožnik navaja, da je Upravno sodišče toženi stranki naložilo, da v ponovljenem postopku v postopek pritegne tudi vse osebe, ki so navedene na seznamu desetih najvišje izplačanih bruto honorarjev, saj je ugotovilo, da je prišlo do bistvene kršitve postopka, ker v postopku niso bili udeleženi vsi, na katerih pravice ali pravne koristi bi lahko vplivala odločba tožene stranke. Kljub jasnim napotilom upravnega sodišča tožena stranka v ponovnem postopku temu ni sledila in je odločila, da prizadetih oseb ne bo pritegnila v postopek. Po prepričanju tožnika je bila tožena stranka pri novem odločanju vezana na pravno mnenje sodišča in njegova stališča, ki

se tičejo postopka, v obrazložitvi izpodbijane odločbe pa tudi ni navedla utemeljenih razlogov za odstop od teh stališč. Po mnenju tožnika izpodbijana odločba nedvomno vpliva tudi na pravice in pravne koristi tistih pri tožniku zaposlenih oseb, na katere se izrek izpodbijane odločbe nanaša, zato bi bili njihovi interesi z objavo zahtevanih podatkov lahko prizadeti. V skladu z ZUP mora upravni 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. Vsem tem osebam bi torej tožena stranka morala dati status stranke v postopku, da se izjavijo o dejstvih in okoliščinah, pomembnih za odločbo. Ni mogoče soglašati s stališčem tožene stranke, da pritegnitev prizadetih oseb v postopek ne bi mogla vplivati na odločitev. O tem bi tožena stranka lahko presojala šele po tem, ko bi s strani prizadetih oseb prejela njihova stališča, na katera sicer ne bi bila vezana. Tožnik že iz tega razloga predlaga sodišču, da odloči o stvari tako, da izpodbijano odločbo odpravi in s sodbo odloči o zadevi tako, da pritožbo novinarka v celoti zavrne. Dalje tožnik navaja, da je izpodbijana odločba tudi vsebinsko in materialnopravno neutemeljena. Sklicuje se na določbo 5. točke 1. odstavka 6. člena ZDIJZ, po kateri organ prosilcu zavrne dostop do zahtevane informacije, če se zahteva nanaša na podatek, katerega razkritje bi pomenilo kršitev zaupnosti davčnega postopka ali davčne tajnosti v skladu z zakonom, ki ureja davčni postopek. Po določbi 15. člena Zakona o davčnem postopku pa predstavljajo davčno tajnost vsi podatki, ki jih zavezanec za davek v davčnem postopku posreduje davčnemu organu ter drugi podatki v zvezi z davčno obveznostjo zavezancev za davek. Tožnik je zato prepričan, da zahtevane informacije predstavljajo davčno tajnost. Tožnik meni tudi, da bi bilo v konkretnem primeru kot specialnejši predpis glede na ZDIJZ potrebno uporabiti določbe 81. a. in 82. a. člena Zakona o visokem šolstvu (Uradni list RS, št. 119/06, prečiščeno besedilo). Prosilka je vložila pritožbo v času, ko zahtevani dokument še ni obstajal. Iz izpodbijane odločbe in upravnega spisa ni razvidno, da bi v konkretnem primeru prosilka nedvoumno izkazala, da bi zahtevane podatke uporabila v skladu in z namenom pod pogoji iz omenjenega 82 a. člena Zakona o visokem šolstvu. Povsem neutemeljeno in zmotno je tudi podredno sklicevanje izpodbijane odločbe na izvedeni „test javnega interesa“. V tem primeru bi bilo potrebno uporabiti določbe 2. odstavka 21. člena ZDIJZ, čeprav tožnik hkrati meni, da se prosilka niti ni ustrezno sklicevala na prevladujoči javni interes za razkritje. Če je torej tožena stranka ocenila, da je potrebno uporabiti tudi določbo 2. odstavka 6. člena ZDIJZ, bi morala predhodno pridobiti ustrezno mnenje oziroma odločitev Vlade, saj gre za primer iz 1. alineje 2. odstavka 21. člena citiranega zakona. Poleg tega tožnik meni, da v konkretnem primeru javni interes po objavi zahtevanih informacij nedvomno ni močnejši od zagotovljene pravice do varstva osebnih podatkov prizadetih oseb. Javni interes, ki naj bi ga prosilka zatrjevala v svoji pritožbi, je povsem neizkazan in nekonkretiziran. Po mnenju tožnika vsebuje izpodbijana odločba tudi nasprotje med njenim izrekom in obrazložitvijo. V 2. odstavku obrazložitve na 10. strani je navedeno, da bi morala tožeča stranka prosilki omogočiti tudi dostop do podatkov do celotnega honorarja dekana organa, pri čemer v nadaljevanju še podrobneje opisuje kaj vse bi morali zahtevani seznaniti in podatki vsebovati. Po mnenju tožnika vse to iz izreka izpodbijane odločbe ni razvidno, zato je izpodbijana odločba nejasna in neizvršljiva. Tožnik podrejeno v celoti vztraja pri ugovorih, kot jih je toženi stranki posredovala že rektorica Univerze, iz katerih izhaja, da je mogoče kot javne podatke obravnavati zgolj podatke o bruto plačah zaposlenih na Univerzi oziroma podatke o porabi njenih javnih sredstev, kamor šolnine za izredni študij ne sodijo. Tožnik vztraja tudi pri stališčih iz svojega ugovora z dne 4. 5. 2007, v katerem je med drugim navedeno, da se opravljena dela po avtorskih in podjemnih pogodbah ne izplačujejo iz proračunskih javnih sredstev, temveč iz drugih virov. Zahtevani podatki predstavljajo osebne podatke, ki so varovani z Zakonom o varstvu osebnih podatkov, zaradi česar je tožnik tudi po ponovno proučitvi izpodbijane odločbe sprejel sklep, da odločbi ni mogoče ugoditi. Tožnik na podlagi navedenega sodišču predlaga, da tožbi ugodi in izpodbijano odločbo odpravi ter s sodbo odloči o stvari tako, da pritožbo prosilke v celoti zavrne oziroma, da izpodbijano odločbo odpravi in zadevo vrne toženi stranki v ponoven postopek. Hkrati zahteva tudi povračilo stroškov postopka.

Tožena stranka v odgovoru na tožbo navaja, da primarno ugovarja aktivni legitimaciji tožnika v zvezi z 4. odstavkom 17. člena Zakona o upravnem sporu (Uradni list RS, št. 105/06, v nadaljevanju ZUS-1). Tožnik kot organ, ki je odločal na prvi stopnji, ne more biti stranka v postopku, saj je stranka v postopku lahko samo prosilec. Zato predlaga, da se tožba primarno zavrže. Podrejeno tožena stranka ugovarja navedbam tožeče stranke v tožbi in v celoti vztraja pri svojih navedbah v izpodbijani odločbi. Poudarja, da v obravnavanem primeru ni bilo potrebe, da bi se v postopek pritegnile osebe, ki so jim bili izplačani avtorski honorarji, ker na samo odločitev o upravni zadevi osebe, ki se pojavljajo v zahtevanem dokumentu, ne bi mogle vplivati, saj gre v temelju za pravno in ne za dejansko vprašanje. V postopek torej ni potrebno pozivati oseb, ki na odločitev organa ne morejo vplivati; to pa je tudi v skladu z ekonomičnostjo postopka. Ponovno opozarja tudi na sklep Vrhovnega sodišča RS št. X Ips 760/2007. Sklicuje se tudi na Zakon o davčnem postopku in v zvezi s tem navaja, da v obravnavanem primeru ne gre za podatke, ki bi bili označeni z oznako davčna tajnost. Ne strinja se s trditvijo tožnika, da bi bilo potrebno v konkretnem primeru določbe 81 a. in 82 a. člena Zakona o visokem šolstvu obravnavati kot *lex specialis* glede na ZDIJZ, saj pravno podlago za dostop do sicer varovanih osebnih podatkov predstavlja določba 1. alineje 3. odstavka 6. člena ZDIJZ. Tožena stranka se ne strinja z navedbami tožnika, s katerimi le-ta zavrača test interesa javnosti in dodaja, da sta javni interes in namen pridobivanja informacij dve povsem različni stvari, zato ju ni mogoče primerjati in enačiti. V postopku dostopa do informacij javnega značaja je izkazovanje pravnega interesa ali razkrivanje namena pridobitve povsem irelevantno in je zato nepomembno kaj bo prosilec z dobljeno informacijo počel oziroma kakšen je njegov namen. Tožena stranka se tudi ne strinja z očitkom, da je izrek izpodbijane odločbe v nasprotju z njeno obrazložitvijo, saj je tako v izreku, kot tudi v obrazložitvi izpodbijane odločbe, navedeno kateri dokument naj tožnik posreduje prosilki in sicer gre za poimenski seznam desetih najvišje izplačanih honorarjev za izvajanje rednega in izrednega študija zaposlenih pri tožniku. Tožena stranka zato predlaga sodišču, da tožbo zavrne kot neutemeljeno.

Tožnik v pripravljalni vlogi navaja, da tožena stranka neutemeljeno vztraja pri ugovoru aktivne legitimacije. Namen upravnega spora je tudi sodna presoja zakonitosti odločanja nosilcev javnih pooblastil, zato se sodni nadzor lahko izvršuje tudi nad zakonitostjo odločanja tožene stranke. Zato ima položaj prizadete stranke in aktivne legitimacije v tem postopku tudi tožnik. Po stališču tožene stranke naj ne bi bil nihče upravičen v sodnem postopku izpodbijati njenih odločitev. Tožena stranka tudi neutemeljeno vztraja pri svojem stališču, da ji v postopek ni bilo potrebno pritegniti oseb, navedenih v poimenskem seznamu glede desetih najvišje izplačanih honorarjev. Za takšno svoje stališče nima tehničnih argumentov. Zato bi bila morala navedene osebe pritegniti v postopek. Tožnik zavrača tudi navedbe in naziranja tožene stranke o tem, da določbe 81. a in 82. člena Zakona o visokem šolstvu niso *lex specialis* glede na ZDIJZ. Tožnik vztraja pri svojih navedbah, da zahtevani seznam pri tožniku v času vložitve zahteve ni obstajal, kar dodatno utemeljuje utemeljenost tožbe. Tožnik torej meni, da zahtevani podatki niso informacije javnega značaja v smislu ZDIJZ. Zato v celoti vztraja pri tožbenem zahtevku.

Stranka z interesom Andreja Rednak, Časnik finance d.o.o. Ljubljana, ni podala odgovora na tožbo.

*K 1. točki izreka :*

Tožba je utemeljena.

Tožnik je kot prvostopenjski organ prosilki zavrnil posredovanje poimenskega seznama desetih najvišjih izplačanih bruto honorarjev za izvajanje rednega in izrednega dodiplomskega študija zaposlenih pri tožniku v letu 2006. Sodišče je o ugovoru tožene stranke, da tožnik nima aktivne legitimacije v tem upravnem sporu na podlagi 4. odstavka 17. člena ZUS-1, odločalo že v sodbi opr. št. U 1444/2007, v kateri se je do tega tožbenega ugovora jasno in določno opredelilo. Poudarilo je,

da je navedeno zakonsko določilo, ki določa, da tožnik ne more biti organ, ki je odločal v končanem postopku, potrebno uporabiti le v primerih, ko je organ prve stopnje znotraj hierarhičnega sistema rednega upravnega postopka in nasprotuje odločbi instančnega organa. V konkretnem primeru pa 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 kolikor bi sodišče 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. Tožniku zato ni mogoče odreči pravice, da kot organ oziroma zavezanec nastopa kot tožnik in ima aktivno legitimacijo za sprožitev tega upravnega spora.

Po mnenju sodišča tožnik v tožbi utemeljeno opozarja tudi, da tožena stranka tudi v ponovljenem postopku v postopek ni pritegnila oseb, navedenih na seznamu desetih najvišjih izplačanih bruto honorarjev. Tožena stranka je nepritegnitev prizadetih oseb v postopek utemeljila s tem, da v obravnavanem primeru za to ni bilo potrebe, ker na samo odločitev o upravni zadevi te osebe ne bi mogle vplivati. Sodišče s tem v zvezi pritrjuje tožbenim navedbam, da bi tožena stranka o tem, ali bi pritegnitev prizadetih oseb lahko vplivala na odločitev, presojala šele po tem, ko bi izjave teh oseb v zvezi z zahtevkom prosilke prejela. Ker te osebe niso bile pritegnjene v postopek, je bil s tem prizadet njihov pravni interes. Zato v zvezi s tem navedena utemeljitev tožene stranke ne more biti sprejemljiva. Sodišče še dodaja, da je neutemeljeno sklicevanje tožene stranke na izpostavljene sodbe tukajšnjega sodišča, saj je sodišče v teh sodbah zavzelo smiselno enako stališče, da je prizadete stranke potrebno pritegniti v postopek, na njihova stališča pa tožena stranka ni vezana. Tožena stranka tudi ne more uspeti s sklicevanjem na izpostavljeni sklep Vrhovnega sodišča, glede na to, da za svoje stališče v zvezi s (ne)pritegnitvijo prizadetih oseb v postopek po mnenju sodišča ni navedla utemeljenega razloga.

Po mnenju sodišča je torej tožena stranka s tem, da tudi v ponovljenem postopku prizadetih oseb ni pritegnila v postopek, kršila pravila postopka. Sodišče je zato tožbi že zaradi navedenega razloga na podlagi 3. točke 1. odstavka 64. člena ZUS-1 moralo ugoditi in se zato niti ni spuščalo v presojo drugih tožbenih ugovorov.

*K 2. točki izreka:*

Sodišče je zahtevku tožeče stranke za povrnitev stroškov ugodilo v skladu z določbo 3. odstavka 25. člena ZUS-1 in na tej podlagi izdanega Pravilnika o povrnitvi stroškov tožniku v upravnem sporu (Uradni list RS, št. 24/07). Le-ta z določbo 2. odstavka 3. člena določa, da se tožeči stranki, če je bila zadeva rešena na seji in jo je v postopku zastopal pooblaščenec, ki je odvetnik, kot je to v obravnavanem primeru, priznajo stroški, kot izhajajo iz izreka te odločbe.

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

V Ljubljani, dne 10. 3. 2010

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

Ta prepis je soglasen z izvornikom  
Podpis pristojne sodne osebe: *Lidol*