

| | | |
|----------------------------|----------------|--------------------|
| REPUBLIKA SLOVENIJA | | |
| INFORMACIJSKI POOBlašČENEC | | |
| Šteto: | 03-05-2010 | Sig. znak: 0314 |
| Vrednost: | | Priloge: |
| Štara zadeve: | 021-24/2007/24 | |

U 783/2007-22

SODBA

V IMENU LJUDSTVA

Upravno sodišče Republike Slovenije v Ljubljani je v senatu pod predsedstvom višje sodnice svétnice mag. Darinke Dekleva Marguč in ob sodelovanju višjega sodnika izr. prof. dr. Boštjana Zalarja in višje sodnice svétnice Alenke Belič kot članov senata in Petre Zidar kot zapisnikarice, v upravnem sporu, ki ga je sprožila tožeča stranka Kapitalska družba pokojninskega in invalidskega zavarovanja d.d., Ljubljana, po zastopniku direktorju družbe Tomažu Toplaku, ki ga zastopa pooblaščenec odvetnik Daniel Planinšec iz Maribora, proti toženi stranki Republiki Sloveniji, ki jo zastopa Informacijski pooblaščenec, zaradi dostopa do informacij javnega značaja, o tožbi tožeče stranke proti odločbi tožene stranke št. 021-24/2007/18 z dne 10. 4. 2007, na podlagi odločbe Ustavnega sodišča RS v zadevi U-I-303/08-9 z dne 11. 2. 2010, na nejavni seji dne 28. 4. 2010

o d l o č i l o :

Tožba se zavrne.

O b r a z l o ž i t e v :

Prizadeta stranka v tem upravnem sporu Moja naložba pokojninska družba d.d. iz Maribora je na tožečo stranko dne 2. 10. 2006 naslovila zahtevek, da ji tožeča stranka v skladu z napotili Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve posreduje seznam delodajalcev in števila vključenih zaposlenih pri posameznem delodajalcu, za katere velja obvezna vključitev v obvezno dodatno pokojninsko zavarovanje in ki so vključena v zavarovanje v Skladu obveznega dodatnega pokojninskega zavarovanja (SODPZ).

Tožeča stranka je prizadeto stranko z dopisom z dne 23. 10. 2006 obvestila, da so se kot upravljavec SODPZ obrnili na nadzorni organ – Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve ter zaprosili za stališče oziroma nadaljnja navodila, kako naj Kapitalska družba d.d. postopa v navedenem primeru. Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve je posredovalo stališče, iz katerega sledi, da posredovanje zahtevanih podatkov ni mogoče.

Na tej podlagi je prizadeta stranka dne 21. 11. 2006 na toženo stranko naslovila zahtevek oziroma pritožbo, da bi tožena stranka tožeči stranki naložila izdajo odločbe, naj posreduje zahtevani seznam. V pritožbi navaja, da v skladu s 1. odstavkom 291. člena Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (v nadaljevanju ZPIZ-1-UPB4) lahko obvezno dodatno pokojninsko zavarovanje izvaja tudi pokojninska družba, ustanovljena v skladu s ZPIZ-1-UPB4, ki pridobi soglasje Vlade RS. K prošnji za izdajo soglasja je potrebno priložiti tudi pisno soglasje delodajalcev, ki bodo plačevali prispevke za obvezno dodatno zavarovanje za najmanj 5000 zavarovancev (3. alineja 3. odstavka 291. člena ZPIS-1-UPB4). Moja naložba, pokojninska družba

d.d. je ustanovljena v skladu s 337. členom ZPIZ-1-UPB4. Opravlja dejavnost prostovoljnega dodatnega pokojninskega zavarovanja (339. člen ZPIZ-1-UPB4), vendar želi dejavnost razširiti še na obvezno dodatno pokojninsko zavarovanje. V postopku priprav so želeli pridobiti seznam delodajalcev oziroma zavezancev za plačilo prispevkov za obvezno dodatno pokojninsko zavarovanje (281. člen ZPIZ-1-UPB4). Najprej so se obrnili za Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, kjer pa so odgovorili, da s seznamom ne razpolagajo. Tudi s strani Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve so dobili odgovor, da seznam delodajalcev ne obstaja, a da se za podatke o delodajalcih, ki so do sedaj vključili svoje delavce v tovrstno zavarovanje, lahko obrnejo na Kapitalsko družbo pokojninskega in invalidskega zavarovanja d.d. Ljubljana, ki upravlja Sklad obveznega dodatnega pokojninskega zavarovanja. Dne 26. 10. 2006 so zaprosili Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, da jih seznani s stališčem, ki je bilo posredovano Kapitalski družbi d.d. in o dostopnosti do podatkov o v zavarovanje vključenih delodajalcih. Do 15. 11. 2006 odgovora niso prejeli, zato so istega dne poslali urgenco. Odgovora še niso prejeli. Kdo so delodajalci oziroma zavezanci za plačilo, pa je lahko razvidno le iz seznama, ki ga ima tožeča stranka. Odločitev tožeče stranke, da seznama ne posreduje, je prav gotovo pogojena z dejstvom, da šteje Mojo naložbo, pokojninsko družbo d.d., za konkurenčno družbo. Ne glede na to pa so prepričani, da je takšen seznam javen in da ne more biti pravnih zadržkov, da ga ne bi smeli pridobiti.

Z izpodbijano odločbo je Informacijski pooblaščenec na podlagi 2. člena Zakona o informacijskem pooblaščenju (Uradni list RS, št. 113/05, ZInfP), 3. in 4. odstavek 27. člena Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (Uradni list RS, št. 51/06 – uradno prečiščeno besedilo in 117/06 in 3. odstavek 255. člena Zakona o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 24/06 – uradno prečiščeno besedilo, v nadaljevanju ZUP), o pritožbi Moje naložbe pokojninske družbe d.d. zoper molk Kapitalske družbe d.d. odločil tako, da je pritožbi zaradi molka organa ugodil (prva točka izreka) in tožeči stranki naložil, da je dolžna prosilcu v roku 3 (treh) dni od pravnomočnosti te odločbe v elektronski obliki posredovati datoteko REGZAV.ZIP – seznam delodajalcev, ki ga je organ v letu 2000 prejel od Zavoda RS za pokojninsko in invalidsko zavarovanje (druga točka izreka). V preostalem delu je zahtevo prosilca zavrnil (3. točka izreka). V obrazloživi izpodbijanega akta tožena stranka pravi, da je pooblaščenec dne 11. 1. 2007 prejel odgovor organa, v katerem je ta navedel argumente o tem, da meni, da ni zavezanec za dostop do informacij javnega značaja po ZDIJZ. Po njegovem mnenju je zmotno uvrščen v katalog zavezancev po ZDIJZ na spletni strani ministrstva, pristojnega za javno upravo in v zvezi s tem že poteka postopek izbrisa iz navedenega kataloga. Organ se obenem sklicuje na dejstvo, da bi s posredovanjem zahtevanih podatkov, ki so opredeljeni kot poslovna skrivnost, utrpel veliko gmotno škodo. Po mnenju organa je informacija javnega značaja lahko zgolj morebitni seznam subjektov – delodajalcev, ki so vključili delavce v obvezno dodatno pokojninsko zavarovanje, ne pa tudi podatki o številu zavarovanih delavcev posameznega delodajalca. Organ meni, da je število zavarovancev, vključenih v sistem obveznega dodatnega pokojninskega zavarovanja, poslovna skrivnost, pri kateri javni interes po razkritju ne prevlada, obenem pa prosilec sploh ne izkazuje javnega interesa, temveč zgolj svoj lasten, podjetniški interes. Organ je Pooblaščenju na ogledu *in camera* omogočil vpogled v informacijski sistem, v katerem vodi evidenco dodatnih pokojninskih zavarovanj (seznam delodajalcev), in sicer po določenih kategorijah. Organ je pri tem povedal, da vodi skupno število članov v skladu (število posameznih fizičnih oseb), vendar ne razvrščenih po posameznih delodajalcih. Pridobitev teh podatkov iz informacijskega sistema v obliki, ki jo zahteva prosilec, po mnenju organa tudi ni mogoča brez nadgraditve informacijskega sistema. V zvezi s seznamom delodajalcev, ki naj bi ga organ v času ustanovitve prejel od Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije, je organ pojasnil, da je dobil seznam delovnih mest, ki je tudi že javno dostopen. Organ se je z dopisom z dne 31. 3. 2007, v katerem je Pooblaščenju pojasnil, da mu je Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, v skladu z 2. odstavkom 449. člena ZPIZ-1, kot upravljavcu sklada obveznega dodatnega pokojninskega zavarovanja, posredoval podatke za vzpostavitev evidence za

izvajanje obveznega dodatnega pokojninskega zavarovanja, in sicer je organ prejel podatke o zavarovancih, le posredno pa tudi podatke o delodajalcih kot zavezancih za plačilo premije. Organ pri tem navaja, da seznama delodajalcev kot takšnega ni nikoli prejel. Pooblaščenec je organ pozval, naj mu najkasneje v roku 3 dni predloži elektronski seznam delodajalcev, ki ga je, kot izhaja iz njegovega dopisa z dne 21. 3. 2007, v letu 2000 prejel od Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije. Organ je na dopis Pooblaščenca odgovoril dne 29. 3. 2007, in sicer mu je posredoval zgoščenko s podatki, ki jih je prejel od Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije in so bili kreirani na dan 8. 12. 2000, nahajajo pa se v obliki dveh datotek: REGZAV.ZIP – seznam delodajalcev, iz katerega izhajata naziv in naslov delodajalca, ter KDL2000.ZIP – seznam zaposlenih, iz katerega izhajata ime in priimek posameznega zaposlenega (fizične osebe) ter njegov naslov. V nadaljevanju izpodbijanega akta tožena stranka utemeljuje, zakaj meni, da je tožeča stranka zavezanec po ZDIJZ.

Pooblaščenec najprej pojasnjuje, da je katalog organov zavezancev za dostop do informacij javnega značaja, ki ga na podlagi 3. odstavka 1. člena ZDIJZ na svetovnem spletu objavi in redno osvežuje MJU na podlagi podatkov iz Poslovnega registra Republike Slovenije, zgolj informativne narave, zato sam vpis, kot tudi izbris organa nimata nobenih pravnih posledic. Ker je katalog zgolj informativnega značaja, torej nima narave pravnega akta. Organizacija ali druga oseba, ki ni bila uvrščena v katalog, je prav tako zavezanec po zakonu, če sodi v eno od pisanih kategorij. Pooblaščenec ugotavlja, da je organ pravna oseba javnega prava in zato nedvomno je zavezanec za dostop do informacij javnega značaja. Kljub temu, da organ sredstva pridobiva iz različnih virov in da pri njegovem delu in poslovanju ne gre za porabo proračunskih sredstev, iz tega ni mogoče zaključiti, da organ že zaradi tega razloga ni zavezanec za dostop do informacij javnega značaja po določenih ZDIJZ. Pooblaščenec v nadaljevanju utemeljuje, da organ je zavezanec za dostop do informacij javnega značaja predvsem zato, ker je bil z zakonom določen prenos državnega premoženja na organ. Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju v 243. členu določa, da je organ pravna oseba, ki je ustanovljena za opravljanje dejavnosti po tem zakonu. Organ je delniška družba, zanj pa se uporabljajo določbe ZGD o delniški družbi, če ni s tem ali drugim zakonom drugače določeno. Edini ustanovitelj organa je Republika Slovenija. Sklicuje se tudi na 244., 245. in 246. člena ZPIZ-1. Skupščino in nadzorni svet tožeče stranke imenuje Vlada RS, predsednika in člane uprave pa skupščina. ZPIZ-1 torej zgolj določa, da je organ (v času ustanovitve še „sklad“) pravna oseba in sicer delniška družba, ne opredeli pa, ali gre za pravno osebo javnega ali zasebnega prava. Status organa je zato potrebno presoјati na podlagi kriterijev, ki so se uveljavili v pravni teoriji. Pravne osebe zasebnega prava so ustanovljene z zasebnopravnim aktom, to je pogodba, v nekaterih primerih tudi statut, medtem ko je za pravne osebe javnega prava glavni element opredelitve ustanovitveni akt, in sicer zakon ali drug oblastni akt. Pri slednjih so za presojo pomembni še drugi pomožni kriteriji, od izvajanja javnih pooblastil in javnih nalog, obveznega obstoja, vpliva države na upravljanje in podobno. Samo izvajanje javnih pooblastil ne more biti odločilni kriterij za umestitev določene pravne osebe med pravne osebe javnega prava, saj lahko javno pooblastilo dobijo tudi pravne osebe zasebnega prava in fizične osebe (več o tem prof. dr. Verica Trstenjak: Pravne osebe, GV založba 2003, str. 100-110). Ustanovitev pravne osebe javnega prava ne temelji na načelu zasebne avtonomije, kar je značilno za zasebno pravo. Ustanovitev družbe temelji na posebnem oblastnem aktu, ob upoštevanju t.i. modelnega zakona ter obstoječih pravnih oblik. Država lahko z oblastnim aktom vedno ustanovi posebno obliko javnega prava in ji določi status *sui generis* (več o tem knjiga Pravne osebe, prof. dr. Verice Trstenjak, str. 104-105). Glede na zgoraj navedeno so pravno irelevantne navedbe organa, da je zgolj zaradi svoje pravnoorganizacijske oblike delniške družbe pravna oseba zasebnega prava. Organ je bil ustanovljen z zakonom in sicer z ZPIZ-1 in je imel v času ustanovitve (leta 1996) v firmi navedeno besedo „sklad“: Kapitalski sklad pokojninskega in invalidskega zavarovanja, d.d.. Ta firma je bila kasneje sicer spremenjena na podlagi 3. odstavka 60. člena Zakona o javnih skladih (Uradni list RS, št. 22/2000, v nadaljevanju ZJS), ki je določil, da se navedeno firmo spremeni v „Kapitalsko družbo pokojninskega in invalidskega zavarovanja“. Pooblaščenec ugotavlja, da organ res ni organiziran