Gospod

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

E.:

Številka: 090-52/2023/2

Datum: 11. 4. 2023

Zadeva: Posredovanje informacij javnega značaja – mnenje ministrstva

Zveza: vaš dopis z dne 20. 3. 2023

Spoštovani,

prejeli smo vaš dopis v zvezi s stroški sežigalnic pokojnikov v Ljubljani in Mariboru. Zanima vas, ali sta struktura lastne cene sežiga pokojnika in cena, po kateri se sežig zaračunava drugim občinam, informaciji javnega značaja in sta ju torej obe sežigalnici (ali morebiti obe mestni občini) na zahtevo dolžni posredovati vsakomur brez navedbe razloga.

Ministrstvo za javno upravo (v nadaljnjem besedilu: ministrstvo) kot resorno pristojno ministrstvo za sistemsko urejanje področja informacij javnega značaja, vam v nadaljevanju v skladu z 32. členom Zakona o dostopu informacij javnega značaja (v nadaljevanju: ZDIJZ)[[1]](#footnote-1), posreduje pravno mnenje.

ZDIJZ določa, da je Informacija javnega značaja 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. Iz definicije informacije javnega značaja torej izhajajo trije osnovni pogoji, ki morajo biti izpolnjeni kumulativno, in sicer: informacija mora izvirati iz delovnega področja organa,

organ mora z njo razpolagati in nahajati se mora v materializirani obliki.

V konkretnem primeru je bistveno, ali sta struktura lastne cene sežiga pokojnika in cena, po kateri se sežig zaračunava drugim občinam informacije javnega značaja oziroma ali zahtevana informacija izvira iz delovnega področja organa. Sodna praksa[[2]](#footnote-2) je zavzela 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. Po mnenju Vrhovnega sodišča 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. Glede na navedeno je torej pomembno, kako je izvajanje dejavnosti organa urejeno s predpisi javnega prava ter ali zahtevane informacije kažejo na dejstva oziroma okoliščine, ki bi lahko vplivale na izvrševanje javnih nalog.

Iz Registra zavezancev za informacije javnega značaja (RZIJZ)[[3]](#footnote-3) na dan 11. 4. 2023 je razvidno, da so ŽALE Javno podjetje, d.o.o. s sedežem v Ljubljani, matična št. 5015669000, zavezanec na podlagi prve alineje prvega odstavka 3.b čl. ZDIJZ - javno podjetje kot izvajalec javne službe na podlagi splošnega akta (Akt o ustanovitvi družbe z omejeno odgovornostjo ŽALE Javno podjetje, d.o.o.; Odlok o pogrebni in pokopališki dejavnosti) in na podlagi druge alineje prvega odstavka 3.b čl. ZDIJZ - gospodarska družba v neposredni ali posredni večinski lasti oseb javnega prava. Iz registra izhaja, da je javno podjetje v 100% lasti Mestne občine Ljubljana.

Nadalje je iz RZIJZ razvidno, da je Pogrebno podjetje Maribor, javno podjetje, d.o.o., s sedežem v Mariboru, matična št. 5067928000, zavezanec na podlagi prve alineje prvega odstavka 3.b čl. ZDIJZ - izvajalec javne službe, ki ni javno podjetje ali oseba javnega prava, na podlagi pogodbe (Koncesijska pogodba za vzdrževanje, urejanje pokopališč in pogrebne storitve, št. U-LP-86/06 z dne 10.11.2006 in Koncesijska pogodba za izvajanje in dejavnost upepeljevanja, št. 46400/0031/97 01 0010 z dne 28.2.1997 - predmet koncesije je opravljanje javne službe upepeljevanja) in na podlagi druge alineje prvega odstavka 3.b čl. ZDIJZ - gospodarska družba v neposredni ali posredni večinski lasti oseb javnega prava. Podjetje je v 100% lasti Mestne občine Maribor.

Zakon o pogrebni in pokopališki dejavnosti (ZPPDej)[[4]](#footnote-4) določa, da občina z odlokom predpiše pokopališki red, v katerem podrobneje določi izvajanje pogrebne in pokopališke dejavnosti. 24-urna dežurna služba je obvezna občinska gospodarska javna služba, ki se izvaja v skladu z zakonom, ki ureja gospodarske javne službe. Pogrebna dejavnost, ki se izvaja na trgu, obsega naslednje storitve: prevoz pokojnika, ki ga ne zagotavlja 24-urna dežurna služba; pripravo pokojnika; upepelitev pokojnika; pripravo in izvedbo pogreba (5. člen). Možnost zagotavljanja gospodarske javne službe v javnem podjetju ter temeljne značilnosti in dejavnosti predpisuje Zakon o gospodarskih javnih službah (v nadaljevanju: ZGJS).[[5]](#footnote-5)

Iz RZIJZ in PRS je razvidno, da sta družbi ustanovili občini zaradi opravljanja dejavnosti lokalnih gospodarskih javnih služb. Dejavnost družb je izrazito v javnem interesu, saj opravljajo naloge na področju izvajanja lokalnih gospodarskih javnih služb, ki so nedvomno namenjene zadovoljevanju javnih potreb. Pri zagotavljanju javnih dobrin je pridobivanje dobička podrejeno zadovoljevanju javnih potreb (drugi odstavek 2. člena ZGJS).

Na podlagi zgoraj navedenega je mogoče sklepati, da sta obe družbi ne samo izvajalki javne službe, ampak kot javni podjetji tudi osebi javnega prava. Osebe javnega prava pa so skladno s 1. členom ZDIJZ v celoti zavezanke za posredovanje informacij javnega značaja.

Družbi kot javni podjetji in osebi javnega prava sta torej kot »organa« zavezanca po ZDIJZ na vseh področjih, ki so kakorkoli povezana z javnopravnim delovanjem, oziroma se nanašajo na dejavnosti, ki se izvajajo v javnem interesu ter so regulirane z javnopravnimi predpisi, ki organ zavezujejo.

Ne glede na to, da organ določeno dejavnost opravlja na trgu, je treba primarno upoštevati razlog za njegovo ustanovitev, ki je v opravljanju lokalnih gospodarskih javnih služb, pridobivanje dobička pa je podrejeno zadovoljevanju javnih potreb. S sredstvi javnih financ so mišljena vsa sredstva, ki jih organ pridobiva na katerega od načinov, uzakonjenih v prvem odstavku 8. člena ZGJS(s ceno javnih dobrin, iz proračunskih sredstev in iz drugih virov, določenih z zakonom ali odlokom lokalne skupnosti.

Mnenje ministrstva je pripravljeno na podlagi podatkov iz RZIJZ, pri čemer dopuščamo možnost, da je status zavezancev in njihovih obveznosti po ZDIJZ lahko tudi drugačen. Pravna teorija in upravno-sodna praksa sta v zadevah dostopa do informacij javnega značaja opredelili več kriterijev, ki so pomembni za opredelitev javnopravnega oziroma zasebnopravnega statusa pravne osebe. Med te kriterije med drugim spadajo način ustanovitve, namen delovanja, morebitno izvajanje javnih nalog, odgovornost za obveznosti, prevladujoča vloga države v organih upravljanja in narava funkcij oziroma delovanja ter način financiranja[[6]](#footnote-6). V zvezi s tem, je sodna praksa v svojih odločitvah še posebej poudarila, da izpolnjevanje nobenega od naštetih (ali ostalih podobnih) kriterijev ne daje enopomenskega odgovora o statusu pravne osebe, temveč so ti kriteriji le pripomoček pri presoji, ali je mogoče v konkretnem obravnavanem primeru ugotoviti dovolj veliko koncentracijo javnopravnih značilnosti subjekta, da ga je mogoče šteti za osebo javnega prava[[7]](#footnote-7). Torej je pravnoorganizacijska oblika posameznega subjekta (v obravnavanem primeru npr. d.o.o.) povsem irelevantna, če so podani drugi kriteriji, ki takšen subjekt uvrstijo med osebe javnega prava. Kot temeljni element pravne osebe se najpogosteje navaja ustanovitveni akt, ki je pri pravni osebi javnega prava zakon ali drug oblastni akt (npr. uredba, odlok). Poleg tega kriterija, se kot kriteriji za opredelitev navajajo še izvajanje javnih pooblastil, izvajanje javnih nalog, uporaba prisilnih sredstev, obvezno članstvo (če gre za člansko obliko), obvezni obstoj, vpliv države na upravljanje ipd.. Vse kriterije je potrebno obravnavati kot celoto, saj samo en kriterij ne da popolnega odgovora.

Na koncu poudarjamo, da ministrstvo lahko posreduje le »neobvezno in nezavezujoče« pravno mnenje, v katerem je smiselno/splošno zajet odgovor na vaše vprašanje, ki omogoča subsumpcijo vam znanih dejstev pod ustrezno pravno normo. Ali so zahtevani podatki informacije javnega značaja mora proučiti zavezanec sam. Zavezanec je dolžan slediti zahtevi prosilca in odločati vsebinsko o celotnem zahtevku, in ga nato bodisi v celoti odobriti/zavrniti, ali pa delno odobriti in v drugem delu z odločbo zavrniti. O pritožbi odloča Informacijski pooblaščenec. Če Informacijski pooblaščenec v pritožbenem postopku ugotovi, da je pritožba utemeljena, odloči tudi o zahtevi za dostop do informacij javnega značaja poslovnega subjekta.

Več o obveznostih zavezancev po ZDIJZ si lahko preberete na spletni strani Sektorja za transparentnost, integriteto in politični sistem, kjer so objavljena mnenja, pojasnila in odgovori na vprašanja posameznih zavezancev.[[8]](#footnote-8)

Lep pozdrav,

Pripravil: Mateja Mahkovec

Ciril Repnik generalna direktorica

sekretar

Poslati po E-pošti:

- naslovniku

1. Uradni list RS, št. [51/06](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2006-01-2180) – uradno prečiščeno besedilo, [117/06](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2006-01-5018) – ZDavP-2, [23/14](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2014-01-0876), [50/14](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2014-01-2077), [19/15](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2015-01-0728) – odl. US, [102/15](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2015-01-4086), [7/18](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2018-01-0275)

   in 141/22. [↑](#footnote-ref-1)
2. Npr. sodba Vrhovnega sodišča št. I Up 122/2006 z dne 25. 4. 2007 in Sklep Vrhovnega sodišča št. X Ips 96/2011 z dne

   4. 7. 2012. [↑](#footnote-ref-2)
3. https://www.ajpes.si/RZIJZ [↑](#footnote-ref-3)
4. Uradni list RS, št. [62/16](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2016-01-2604) in [3/22](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2022-01-0014) – ZDeb. [↑](#footnote-ref-4)
5. Uradni list RS, št. [32/93](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=1993-01-1350), [30/98](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=1998-01-1224) – ZZLPPO, [127/06](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2006-01-5348) – ZJZP, [38/10](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2010-01-1847) – ZUKN in [57/11](http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2011-01-2638) – ORZGJS40. [↑](#footnote-ref-5)
6. Npr. odločba Vrhovnega sodišča št. X Ips 318/2010 z dne 6. 7. 2011, in dr. Rajko Pirnat, Vrsta in značilnosti pravnih

   oseb: Pravne osebe javnega prava, sistem ali kaos, Podjetje in delo 1999, str. 910. [↑](#footnote-ref-6)
7. Npr. sodba Upravnega sodišča št. I U 1503/2015-16 z dne 12. 10. 2017. [↑](#footnote-ref-7)
8. <https://www.gov.si/teme/informacije-javnega-znacaja/>. [↑](#footnote-ref-8)