



REPUBLIKA
SLOVENIJA
UPRAVNO
SODIŠČE

I U 1098/2019-25

SODBA
V IMENU LJUDSTVA

ODLOČBA JE PRAVNOMOČNA
UPRAVNO SODIŠČE RS, LJUBLJANA

23. 3. 2022

Podpis pristojne
sodne osebe:

Upravno sodišče Republike Slovenije je po višjem sodniku Juretu Likarju kot sodniku posamezniku,

v upravnem sporu tožeče stranke:

oper toženo

stranko: **REPUBLIKA SLOVENIJA**, ki jo zastopa Informacijski pooblaščenec,
Dunajska cesta 22, Ljubljana,

zaradi **dostopa do informacij javnega značaja**,

o **tožbi** zoper odločbo Informacijskega pooblaščenca številka 0902-1/2019/8 z dne
28. 5. 2019,

na podlagi sklepa senata z dne 23. 3. 2022, da o zadevi odloča sodnik posameznik,

dne **23. marca 2022**

RAZSODILO:

- I. Tožba se zavrne.
- II. Vsaka stranka trpi svoje stroške postopka.

OBRAZLOŽITEV:

1. Tožena stranka je z izpodbijano odločbo zavrnila tožnikovo pritožbo zoper zavrnilno odločitev Telekoma Slovenije d.d. (v nadaljevanju zavezanec) št. 170-jn-IJZ z dne 22. 1. 2019 (1. točka izreka) in ugotovila, da v postopku niso nastali posebni stroški (2. točka izreka).
2. Iz obrazložitve izpodbijane odločbe je razvidno, da je tožnik na zavezanca naslovil zahtevo za dostop do informacij javnega značaja, naj se mu posredujejo pogodbe in podatki o višini sredstev, ki jih je zavezanec v obdobju od leta 2008 do vključno 2018 plačal družbi _____ v zvezi z nakupom oziroma najemom optičnih vlaken na območju Občine Komen. Zavezanec je zahtevo zavrnil z obrazložitvijo, da se zahtevane pogodbe nanašajo na osnovno dejavnost, ki jo opravlja na trgu, zato v skladu s prakso tožene stranke ne gre za informacije javnega značaja. Poudaril je še, da zahtevane informacije predstavljajo poslovno skrivnost, njihovo razkritje pa bi huje škodovalo njegovemu konkurenčnemu položaju na trgu elektronskih komunikacijskih storitev.
3. Po ugotovitvah tožene stranke v obravnavani zadevi ni sporno, da je zavezanec skladno s prvim odstavkom 1.a člena Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (v nadaljevanju ZDIJZ) poslovni subjekt pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava in da z zahtevanimi informacijami razpolaga v materializirani obliki. Tožena stranka je sicer menila, da zahtevana dokumentacija predstavlja informacije javnega značaja po 1. alineji prvega odstavka 4.a člena ZDIJZ, vendar pa je po njeni presoji ustrezno opredeljena kot poslovna skrivnost, zaradi česar je podana izjema od prostega dostopa do informacij javnega značaja. V nadaljevanju je sprejela stališče, da zavezancu ni treba razkritih niti osnovnih podatkov o sklenjenem poslu, saj bi razkritje huje škodovalo konkurenčnemu položaju zavezanca na trgu (tretji odstavek 6.a člena ZDIJZ). Razkritje zahtevanih podatkov bi namreč občutno izboljšalo pogajalski položaj drugih ponudnikov pri prihodnjih prodajah optičnih vlaken zavezancu. Poleg tega se zahtevani podatki sicer res nanašajo na pridobivanje stvarnega premoženja (telekomunikacijskega omrežja), vendar pa zavezancu to omogoča opravljanje osnovne dejavnosti na trgu, zaradi česar pridobivanje stvarnega premoženja v obravnavani zadevi ne spada v sfero podpornih dejavnosti za lastno interno obratovanje zavezanca. Zato ob sklicevanju na obrazložitev k predlogu ZDIJZ-C in odločbo Ustavnega sodišča U-I-52/16-17 meni, da zavezanec zahtevanih



podatkov ni dolžan razkriti.

4. Po presoji tožene stranke ni utemeljeno stališče tožnika, da gre za informacije o porabi javnih sredstev. Projekt izgradnje omrežja elektronskih komunikacij v Občini Komen je bil namreč izveden v javno-zasebnem partnerstvu, zaradi česar je omrežje po izgradnji prešlo v last lokalne skupnosti in zasebnega investitorja sorazmerno z vloženimi sredstvi. Nadaljnje razpolaganje z lastnino gospodarske družbe pa ni podvrženo isti stopnji transparentnosti kot dokumentacija v zvezi z izgradnjo.
5. Tožnik je zoper navedeno odločbo vložil tožbo. Toženi stranki očita, da ni presojala prevladujočega javnega interesa za razkritje informacij po drugem odstavku 4.a člena ZDIJZ. S tem v zvezi pojasnjuje, da je družba položila vlakna in zgradila kable kot podizvajalka pri javno financiranem projektu. Ob sklicevanju na odločbo tožene stranke št. 090-205/2013/4 meni, da so podatki o plačilih v zvezi z izgradnjo omrežja informacije javnega značaja.
6. Po tožnikovem mnenju je tožena stranka z razlago, da se določba 4.a člena ZDIJZ nanaša le na pridobivanje stvarnega premoženja za „lastne potrebe“, zmotno uporabila materialno pravo. Trdi, da kriterij lastnih potreb ne izhaja iz navedene določbe. Nasprotuje stališču tožene stranke, da pridobivanje stvarnega premoženja, ki omogoča opravljanje temeljne dejavnosti, ne predstavlja podporne dejavnosti subjekta. Opozarja na nerazumnost takšnega stališča, po katerem bi lahko vsa razpolaganja v skladu s 4.a členom ZDIJZ, kot je nakup zemljišč ali vlaken, predstavljala nujno potrebno dejavnost, brez katere subjekt ne more izvajati osnovne dejavnosti. Po tožnikovem prepričanju je takšno stališče v nasprotju z namenom zakona, ki je v zagotavljanju transparentnega poslovanja. Navaja, da je temeljna dejavnost zavezanca ponudba elektronskih telekomunikacijskih storitev končnim uporabnikom. Zato meni, da pridobivanje optičnih vlaken predstavlja zavezančevo pomožno dejavnost.
7. Tožnik v nadaljevanju navaja, da je tožena stranka ugotovitve v zvezi z obstojem poslovne skrivnosti oprla na Sporazum o varovanju poslovnih skrivnosti, ki v obrazložitvi izpodbijane odločbe ni datiran in vsebinsko opredeljen, zaradi česar odločbe ni mogoče preizkusiti in je podana bistvena kršitev pravil postopka. S tem v zvezi opozarja še na časovne okoliščine sprejetja zavezančevega Pravilnika o poslovni skrivnosti (v nadaljevanju Pravilnik) z dne 28. 11. 2018, ki je bil sprejet manj kot mesec dni pred prejemom zahtevka za dostop do informacij javnega značaja in po oceni tožnika vrsto let po sklenitvi posla, ki je predmet zahtevka.
8. V nadaljevanju tožnik nasprotuje ugotovitvam tožene stranke, da gre pri uporabi optičnih vlaken za razpolaganje z zasebno lastnino, saj je družba zavezancu prenesla v uporabo optična vlakna, ki so položena znotraj kabla v lasti Občine Komen. Z javnimi sredstvi zgrajenim kablom pa družba naj

ne bi bila upravičena razpolagati, zato zavezanec optična vlakna uporablja brez ustrezne podlage in ne gre za zakonito opravljanje osnovne dejavnosti. Ker gre za uporabo javnega premoženja v zasebno korist, pri čemer pogodba o prenosu služnosti uporabe optičnih vlaken v občinskem kablu med družbo in Občino Komen ni bila sklenjena, tožnik meni, da je podan javni interes za razkritje informacij najmanj v delu osnovnih podatkov o pravnem poslu iz prvega odstavka 6.a člena ZDIJZ. Predlaga, da sodišče odločbo odpravi, pritožbi tožnika zoper odločitev zavezanca ugotovi in zavezancu naloži razkritje zahtevanih podatkov, podrejeno pa, da odločbo odpravi in zadevo vrne toženi stranki v ponoven postopek. Priglaša stroške.

9. V odgovoru na tožbo tožena stranka pojasnjuje, da zahtevanih podatkov ni presojala z vidika drugega odstavka 4.a člena ZDIJZ, saj jih je opredelila že na podlagi prvega odstavka navedenega člena kot informacije javnega značaja. Ponovno poudarja, da je po izgradnji omrežja del infrastrukture postal last gospodarske družbe, ki je kot zasebni investitor sodelovala pri projektu. Ker družba ni zavezanec po ZDIJZ, tožnik po presoji tožene stranke nima pravice do informacij glede nadaljnjega razpolaganja s tem delom infrastrukture. Meni, da je zmotno sklicevanje na odločbo št. 090-205/2013/4, saj se ta nanaša na dokumentacijo, ki je nastala v fazi izgradnje omrežja.
10. Iz navedb tožene stranke je razvidno, da je temeljna dejavnost zavezanca telekomunikacijska dejavnost po vodih in ne le ponudba elektronskih telekomunikacijskih storitev končnim uporabnikom. Pridobitev voda oziroma optičnih vlaken je zato po mnenju tožene stranke v neposredni zvezi s temeljno dejavnostjo zavezanca in je ni mogoče uvrstiti med podporne dejavnosti.
11. V nadaljevanju tožena stranka pojasnjuje, da je ugotovitve glede obstoja poslovne skrivnosti oprla na zavezančev Pravilnik, čeprav zahtevano dokumentacijo kot poslovno skrivnost določa več aktov, ki jih v odločbi ni posebej razčlenjevala. V zvezi z navedbami tožnika o časovnih okoliščinah sprejetja Pravilnika pa pojasnjuje, da je v izpodbijani odločbi prišlo do napake, saj je bil Pravilnik sprejet dne 28. 11. 2011.
12. Tožena stranka je še navedla, da v postopku dostopa do informacij javnega značaja ni pristojna za presojo zakonitosti vsebine posredovanih dokumentov. V zvezi z očitki tožnika o javnem financiranju infrastrukture in pomanjkanju razpolagalnega upravičenja družbe zato predlaga sodišču, da samo pregleda sporno pogodbo.
13. Prizadeta stranka (zavezanec) je v odgovoru na tožbo navedla, da so predmet zahtevane pogodbe optična vlakna v lasti družbe, zato ni šlo za razpolaganje z javnim premoženjem. Obstoj javnega interesa po mnenju prizadete stranke tudi sicer ne vpliva na obveznost razkritja podatkov, kadar je podana izjema od prostega dostopa po 6.a členu ZDIJZ. Navaja še, da je bila

zahtevana pogodba sklenjena v letu 2010, podatki o pogodbenih cenah pa predstavljajo poslovno skrivnost po takrat veljavnem Pravilniku o poslovni skrivnosti. Poudarja, da bi razkritje zahtevanih podatkov huje škodovalo njenemu konkurenčnemu položaju na trgu.

14. V pripravljalni vlogi tožnik ponavlja svoja stališča in toženi stranki očita, da se ni opredelila do navedb v zvezi z javnim financiranjem kabla, v katerem so položena optična vlakna. Navaja, da mu ni bila omogočena seznanitev z dokumentacijo, ki zahtevane podatke opredeljuje kot poslovno skrivnost, zato je podana bistvena kršitev pravil postopka. Meni še, da v izpodbijani odločbi ni dokazan pravni standard hujšega škodovanja konkurenčnemu položaju na trgu, kot ga določa tretji odstavek 6.a člena ZDIJZ.

K I. točki izreka:

15. Tožba ni utemeljena.
16. Po presoji sodišča je izpodbijana odločba pravilna in zakonita. Sodišče se zato sklicuje na njene razloge (drugi odstavek 71. člena Zakona o upravnem sporu, v nadaljevanju ZUS-1), v zvezi s tožbenimi navedbami, na katere je vezano glede preizkusa dejanskega stanja (prvi odstavek 20. člena ZUS-1), pa dodaja:
17. Informacija javnega značaja je v primeru poslovnih subjektov pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava informacija iz sklenjenega pravnega posla, ki se nanaša na pridobivanje, razpolaganje ali upravljanje s stvarnim premoženjem poslovnega subjekta ali izdatke poslovnega subjekta za naročilo blaga, gradenj, agentskih, svetovalnih ali drugih storitev ter sponzorskih, donatorskih in avtorskih pogodb in drugih pravnih poslov, s katerimi se dosega enak učinek (1. alineja prvega odstavka 4.a člena ZDIJZ).
18. Prvi odstavek 6. člena ZDIJZ takstativno določa enajst izjem od dostopa do zahtevanih dokumentov, zaradi katerih lahko organ v celoti ali delno zavrne zahtevo prosilca. Tako lahko med drugim ravna tudi v primeru iz 2. točke prvega odstavka 6. člena zakona, ko se zahteva nanaša na podatek, ki je opredeljen kot poslovna skrivnost v skladu z zakonom, ki ureja gospodarske družbe. Kljub navedenemu se dostop do zahtevane informacije dovoli, če gre za osnovne podatke o sklenjenih pravnih poslih iz prve alineje prvega odstavka 4.a člena zakona, in sicer podatek o vrsti posla, o pogodbenem partnerju (za pravno osebo naziv ali firma, sedež, poslovni naslov in račun pravne osebe, za fizično osebo osebno ime in kraj bivanja), pogodbeni vrednost in višina posameznih izplačil, datum in trajanje posla in enaki podatki iz aneksa k pogodbi (prvi odstavek 6.a člena). Vendar pa tretji odstavek 6.a člena določa izjemo, po kateri lahko zavezanci zavrnejo dostop tudi do osnovnih podatkov o poslih, če izkažejo, da bi razkritje huje škodovalo njihovem konkurenčnemu položaju na trgu.



19. V obravnavani zadevi ni sporno, da je prizadeta stranka (zavezanec) poslovni subjekt pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava, zaradi česar je zavezanka za dostop do informacij javnega značaja iz 4.a člena ZDIJZ. Prav tako ni sporno, da pogodbe v zvezi z nakupom oziroma najemom optičnih vlaken predstavljajo sklenjen pravni posel, ki se nanaša na pridobivanje stvarnega premoženja oziroma na izdatke poslovnega subjekta za naročilo blaga ali drugih storitev¹, v smislu 1. alineje prvega odstavka navedenega člena. Sporno je, ali obstajajo razlogi, zaradi katerih zahtevanih informacij ni mogoče obravnavati kot prosto dostopnih informacij javnega značaja.
20. Zgoraj citirani prvi odstavek 4.a člena ZDIJZ določa, da so v primeru poslovnih subjektov pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava informacije javnega značaja med drugim informacije iz sklenjenega pravnega posla, ki se nanaša na pridobivanje stvarnega premoženja oziroma na izdatke poslovnega subjekta za naročilo blaga ali drugih storitev. S tem v zvezi je pravilno stališče tožnika, da navedena določba ne ločuje med pravnimi posli, ki jih zavezanec sklene za lastne potrebe, od drugih pravnih poslov. Vendar po presoji sodišča zgolj jezikovna razlaga določbe pripelje do pravnih posledic, ki so v nasprotju z namenom omogočanja dostopa do informacij javnega značaja. Namen ZDIJZ namreč ni v nadzoru javnosti nad kakovostjo in rentabilnostjo poslovanja zavezanca na trgu oziroma nadzoru uspešnosti zavezančevega nastopanja na prostem trgu, ampak v nadzoru javnosti nad gospodarnostjo zavezančevega ravnanja pri poslovanju za interne potrebe.² Zato so informacije javnega značaja le informacije iz pravnih poslov, ki so sklenjeni za namen internega obratovanja zavezanca, ne pa tudi informacije iz tistih pravnih poslov, ki so sklenjeni za opravljanje njegove osnovne dejavnosti.^{3,4}
21. Drugačna razlaga ZDIJZ bi po presoji sodišča pomenila prekomeren poseg v pravico do svobodne gospodarske pobude iz 74. člena Ustave. Tudi poslovnim subjektom pod prevladujočim vplivom je namreč treba priznati polno svobodo gospodarske pobude v delu, v katerem v okviru osnovne dejavnosti nastopajo na trgu v pogojih proste konkurence. Takšno stališče je skladno s presojo Ustavnega sodišča v zadevi U-I-52/16-17⁵, iz katere je razvidno, da v obravnavani zadevi
- 1 Pravni posli o najemanju stvarnega premoženja sodijo v okvir „naročila blaga oziroma poslov, s katerimi se dosega enak učinek“, saj zavezanec na podlagi takšne pogodbe plačuje najemnino (Nataša Pirc Musar, et. al.: Zakon o dostopu do informacij javnega značaja s komentarjem, Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana, 2017, str. 91).
- 2 Poslovanje za lastno interno obratovanje (podporne dejavnosti, npr. upravljanje lastnih kadrovskih virov, računovodstvo, nabava pisarniškega in drugega potrošnega materiala) je pri gospodarskih subjektih ločeno od poslovne dejavnosti, ki jo subjekt opravlja na trgu „navzven“ (dejavnosti iz Uredbe o standardni klasifikaciji dejavnosti) (prav tam, str. 90).
- 3 Prav tam, str. 91.
- 4 Takšno stališče je razvidno tudi iz prakse tožene stranke, ki je v svojih odločbah upoštevala namen ZDIJZ in kot informacije javnega značaja obravnavala le podatke, ki sodijo v sfero podpornih dejavnosti zavezancev (odločbe št. 0902-2/2014/2, 090-121/2015/23 in 090-141/2015/27).
- 5 V navedeni sodbi je Ustavno sodišče ugotovilo, da peti odstavek 1.a člena in prvi odstavek v zvezi s tretjim in četrtim odstavkom 6.a člena ZDIJZ nista v neskladju z Ustavo. Ker pa so poleg izreka obvezujoči tudi razlogi odločbe, je treba pri odločanju slediti tudi stališčem iz obrazložitve, ki vsebuje navodila o ustavnoskladni razlagi zakonskih določb (glej tudi Sebastian Nerad: Interpretativna odločba, e-kurs.si, 2011).



sporne določbe zakona zavezancem ne nalagajo razkrivanja poslov, ki so jedro njihove dejavnosti, temveč le poslov, ki pomenijo opravljanje pomožnih oziroma podpornih funkcij. Ti pa ne spadajo v bistvo zavezančevih konkurenčnih prednosti in poslovnih dejavnosti. Zato razkrivanje teh pogodb zaradi njihovega pomožnega in podpornega značaja praviloma ne bo imelo težkih posledic za zavezančevo konkurenčnost in njegov nastop na trgu.⁶

22. Glavna dejavnost zavezanca, ki je v skladu z Uredbo o standardni klasifikaciji dejavnosti opredeljena v registru Agencije RS za javnopravne evidence in storitve, je opravljanje telekomunikacijskih dejavnosti po vodih (61.100), ki vključuje dejavnosti obratovanja, vzdrževanja ali omogočanja pristopa do naprav za prenos glasu, podatkov, besedila, zvoka ali slike s pomočjo telekomunikacijske infrastrukture na osnovi vodov. V to dejavnost med drugim sodi tudi kupovanje pristopnih in omrežnih zmogljivosti od njihovih lastnikov in omrežnih operatorjev ter nudenje telekomunikacijskih storitev z uporabo teh zmogljivosti podjetjem in gospodinjstvom.⁷
23. Glede na navedeno je po presoji sodišča pravilno stališče tožene stranke, da pogodbe za nakup oziroma najem optičnih vlaken niso bile sklenjene za lastno interno obratovanje in kot take ne sodijo v sfero podpornih dejavnosti zavezanca. Navedeni pravni posli, s katerimi je zavezanec pridobil vode za opravljanje telekomunikacijske dejavnosti, namreč spadajo v bistvo poslovnih dejavnosti, ki jih zavezanec opravlja na trgu telekomunikacijskih storitev, zaradi česar nimajo zgolj pomožnega značaja. Ob upoštevanju ustavnoskladne razlage ZDIJZ zahtevane informacije in pogodbe torej ne morejo predstavljati informacij javnega značaja.
24. Na drugačno presojno ne more vplivati niti tožnikovo sklicevanje na odločbo tožene stranke št. 090-205/2013/4, saj se je zahteva za dostop do informacij javnega značaja v navedeni zadevi nanašala na dokumentacijo izbranega ponudnika na javnem razpisu za pridobitev sredstev Evropskega sklada za regionalni razvoj. S tem v zvezi je tožena stranka presojala dostop do podatkov o plačilih, ki jih je družba [redacted] prejela kot izvajalka v projektu izgradnje širokopasovnega omrežja, kar predstavlja porabo javnih sredstev. V obravnavni zadevi pa ne gre za vprašanje porabe javnih sredstev, saj se zahteva nanaša na podatke o plačilih, ki jih je navedena družba prejela z razpolaganjem z optičnimi vlakni v svoji lasti. Zato je po oceni sodišča že na prvi pogled jasno, da ne gre za zadevi, ki sta glede bistvenih okoliščin medsebojno primerljivi.
25. Upošteva se navedeno so pravno nepomembne tožbene navedbe v zvezi z obstojem poslovne skrivnosti, ki sicer predstavlja izjemo od prostega dostopa do informacij javnega značaja. Posledično so pravno nepomembne tudi navedbe o javnem

⁶ Glej 28. točko obrazložitve.

⁷ Pojasnila k standardni klasifikaciji dejavnosti - SKD 2008 (Priloga II Uredbe o standardni klasifikaciji dejavnosti).

financiranju infrastrukture in morebitnem prevladujočem javnem interesu za razkritje podatkov, ki bi utemeljeval razkritje podatkov kljub obstoju izjeme poslovne skrivnosti (2. točka prvega odstavka v zvezi z drugim odstavkom 6. člena ZDIJZ).

26. Ker na odločitev v zadevi ne morejo vplivati niti ostale tožbene navedbe, je sodišče tožbo kot neutemeljeno zavrnilo (prvi odstavek 63. člena ZUS-1).
27. Sodišče je odločilo na podlagi pisnih vlog in pisnih dokazov na seji, saj so se vse stranke pisno odpovedale glavni obravnavi (279.a člen Zakona o pravnem postopku v zvezi s prvim odstavkom 22. člena ZUS-1).

K II. točki izreka:

28. Odločitev o stroških postopka temelji na določbi četrtega odstavka 25. člena ZUS-1, po kateri vsaka stranka krije svoje stroške postopka, če sodišče tožbo zavrne.

PRAVNI POUK:

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

Ljubljana, 23. marec 2022

Višji sodnik:
Jure Likar, l.r.



Ta prepis je soglasen z izvirnikom.
Podpis pristojne sodne osebe