



REPUBLIKA
SLOVENIJA
UPRAVNO
SODIŠČE

I U 68/2020-24

ODLOČBA JE PRAVNOMOČNA

UPRAVNO SODIŠČE RS, LJUBLJANA

19. 1.

20 24

Podpis pristojne
sodne osebe:

SODBA

V IMENU LJUDSTVA



Upravno sodišče Republike Slovenije je po višji sodnici mag. Nadji Marolt,

v upravnem sporu tožeče stranke: **TELEKOM SLOVENIJE, d. d.**, Cigaletova ulica
15, Ljubljana, zoper toženo stranko: **REPUBLIKA SLOVENIJA**, ki jo zastopa
Informacijski pooblaščenec, Dunajska cesta 22, Ljubljana,

ob sodelovanju prizadete osebe s položajem stranke:

zaradi **dostopa do informacij javnega značaja**,

o **tožbi** zoper 1. točko izreka odločbe Informacijskega pooblaščenca številka 0902-
10/2019/18 z dne 6. 1. 2020,

dne **19. januarja 2024**

RAZSODILO:

- I. Tožbi se ugodi, odločba Informacijskega pooblaščenca številka 0902-10/2019/18 z dne 6. 1. 2020, se odpravi in se zadeva vrne toženi stranki v ponoven postopek.
- II. Tožena stranka je dolžna povrniti tožeči stranki stroške postopka v znesku 15,00 EUR v roku 15 dni od vročitve te sodbe, od poteka tega roka do plačila z zakonskimi zamudnimi obrestmi.

OBRAZLOŽITEV:

Izpodbijana odločba

1. Tožena stranka je ugodila pritožbi prosilke (v nadaljevanju prosilka) zoper tožnikova odgovora z dne 12. 9. 2019 in 16. 9. 2019, ju delno odpravila ter odločila, da mora tožnik v 5 delovnih dneh od vročitve odločbe prosilki v elektronski obliki posredovati podatke o nazivih in izplačilih dobaviteljem blaga in storitev v obdobju 1. 1. 2014 do 4. 9. 2019, in sicer: seznam - evidenco pogodb z dobavitelji (nabava) in seznam - evidenco pogodb (veleprodaja), na način, da v seznamih prekrije vse podatke, razen podatkov pod »Ime dobavitelja« in »Vrednost pogodbe«; seznam - evidenco naročilnic (nabava), na način, da v seznamu prekrije vse podatke, razen podatkov pod »Naziv dobavitelja« in »Naročeno«; in seznam - plačilo dobaviteljem, na način, da v seznamu prekrije vse podatke, razen podatkov pod »Poslovni partner« in »Promet dobaviteljev« (1. točka izreka). Ugotovila je, da v pritožbenem postopku niso nastali posebni stroški (2. točka izreka).
2. Iz uvoda obrazložitve je razvidno, da je prosilka od tožnika dne 4. 9. 2019 zahtevala odgovore na naslednja vprašanja: (1) „Kdo so njegovi dobavitelji zadnjih 5 let (2014 - 2019), katero storitev ali blago dobavljajo in kakšno je njihovo letno plačilo v posameznih letih v obdobju 2014 – 2019; (2) Kdo so dobavitelji električne energije, ki jo gospodinjstvom prodaja tožnik? V zvezi s tem je zahtevala celoten seznam, po posameznih letih od začetka izvajanja storitve dobave elektrike do 4. 9. 2019 in za vsote izplačane tem podjetjem; (3) Katerega leta je dobavil tožniku opremo za sisteme ADSL, VDSL in ISDNA, ter koliko je tožnik za to plačal (po posamezni tehnologiji)? Koliko let je tožnik prodajal te sisteme uporabnikom; (4) Koliko znaša višina pogodbene kazni, ki jo mora tožnik plačati novemu lastniku; (5) V kateri fazi je prodaja

tožnikovih medijev - Planet TV in Siol.net? Ali je dal ponudbo za nakup teh dveh medijev? Se je o tej ponudbi že razpravljalo oziroma odločalo in ali so prišle še katere druge ponudbe za nakup teh medijev? Kakšna je tožnikova vizija glede teh medijev?“.

3. Iz povzetega odgovora tožnika na ta vprašanja dne 12. 9. 2019. izhaja, da je skladno z Zakonom o dostopu do informacij javnega značaja (v nadaljevanju ZDIJZ) informacije o sodelovanju z dobavitelji, ki jih opredeljuje zakonodaja, javno objavil na njegovih spletnih straneh, ostalih informacij pa zaradi varovanja poslovne skrivnosti, ni razkril. Prosilko je pozval, naj postavi vprašanja glede konkretnega dobavitelja. Navedel je, da električno energijo, namenjeno preprodaji gospodinjstvom, kupuje na borzi električne energije, storitev nakupa opravi ter podal pojasnila glede nameščanja ISDN in VDSL2 ter vgradnje ADSL (te podatke je sicer javno že objavil). Ostalih podrobnosti sodelovanja z Iskratelom zaradi varovanja poslovne skrivnosti tožnik ni razkril. Pojasnil je tudi, da je 100% delež družbe Blicnet brez plačila pogodbene kazni prodal družbi . V zvezi z družbama Antenna TV SL in TS Media, ki izdajata Planet TV in Siol.net, ne potekajo nikakršne prodajne aktivnosti za optimizacijo oziroma racionalizacijo poslovanja ter finančno in siceršnje stabilizacijo obeh družb.
4. Iz obrazložitve izpodbijane odločbe je razvidno, da je prosilka istega dne tožniku zastavila še dodatna vprašanja in sicer: (1) „Koliko na letni ravni plačuje za opravljanje storitve nakupa električne energije odkar je tožnik dobavitelj električne energije; (2) Ali kakšen del električne energije nakupuje tudi neposredno od proizvajalcev električne energije, med drugim tudi od podjetij in ? Zaprósila je za seznam vseh podjetij, s katerimi tožnik sodeluje, in za podatek, v kolikšnem znesku v posameznem letu posluje s temi posameznimi podjetji, odkar trži elektriko; (3) Kaj so »post-prevzemne aktivnosti«, ki se še odvijajo po prodaji Blicneta, in kakšne stroške ima ali bo imel zaradi teh postopkov oziroma aktivnosti.“.
5. Iz povzetka tožnikovega odgovora z dne 16. 9. 2019 izhaja, da zanj storitve nakupa električne energije, ki je namenjena preprodaji gospodinjstvom, opravi Petrol, z drugimi podjetji pa ne posluje. Pogojev poslovanja pri nabavi električne energije zaradi konkurenčne občutljivosti in spoštovanja poslovnih dogovorov ni razkril. Pojasnil je še, da električno energijo za lastne potrebe kupuje tudi pri ostalih ponudnikih, kot so , , s podjetjema pa ni sodeloval in ne sodeluje niti sedaj. Navedel je, da je v vsakem prodajnem procesu predvideno običajno post-prevzemno obdobje, ki je namenjeno zaključevanju transakcije, preverbi posameznih zavez, danih znotraj prodajnega postopka, in podobno. Zaradi tega nima dodatnih stroškov.



6. Iz nadaljnje obrazložitve izpodbijane odločbe je razvidno, da je prosilka zoper zavrnilni del tožnikovih odgovorov vložila pritožbo. Tožnik je na pritožbo odgovoril in hkrati toženi stranki predložil določene podatke oziroma dokumente in akte.
7. Tožena stranka je pritožbi prosilke ugodila in tožniku naložila naj ji posreduje podatke, navedene v 1. točki izreka izpodbijane odločbe. Ugotovila je: (1) da je tožnik kot poslovni subjekt pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava, zavezanec po prvem odstavku 1.a člena ZDIJZ, (2) da prosilka od njega zahteva podatke iz sklenjenih pravnih poslov, ki se nanašajo na njegove izdatke za naročilo blaga in storitev, (3) da tožnik s temi podatki razpolaga v materializirani obliki, (4) zato gre za informacijo javnega značaja po določbi 1. alineje prvega odstavka 4.a člena ZDIJZ, ki pravnih poslov glede izdatkov podrobneje ne rangira.
8. Ob upoštevanju pravne teorije, 39. in 40. člena Zakona o gospodarskih družbah (v nadaljevanju ZGD-1)¹ ter tožnikovega Pravilnika o poslovni skrivnosti² (v nadaljevanju Pravilnik), je ugotovila, da je tožnik za poslovno skrivnost štel tudi tekoče podatke in informacije o njegovem poslovanju (4. člen Pravilnika), zato je izkazan subjektivni kriterij poslovne skrivnosti po prvem odstavku 39. člena ZGD-1. Presojala je tudi obstoj poslovne skrivnosti za podatke, nastale po uveljavitvi Zakona o poslovni skrivnosti (v nadaljevanju ZPosS) dne 20. 4. 2019. Ugotovila je, da gre za poslovne informacije, ki so v tožnikovem Pravilniku o poslovni skrivnosti z dne 24. 4. 2019, opredeljeni kot poslovna skrivnost. Navedla je, da je tožnik v odgovorih z dne 18. 10. 2019, 5. 11. 2019 in 15. 12. 2019 obširno utemeljil, da bi razkritje zahtevanih podatkov potencialno škodovalo njegovim poslovnim interesom in konkurenčni sposobnosti. To pomeni, da imajo zanj ti podatki določeno tržno vrednost. Ob izkazanem subjektivnem kriteriju za poslovno skrivnost, ni bilo treba ugotavljati ali je izpolnjen tudi objektivni pogoj iz drugega odstavka 39. člena ZGD-1.
9. V nadaljevanju je tožena stranka ugotavljala ali so zahtevani podatki po zakonu javni, saj se v tem primeru glede na določbo tretjega odstavka 39. člena ZGD-1, ne morejo označiti kot poslovna skrivnost. Tudi po tretjem odstavku 2. člena ZPosS se za poslovno skrivnost ne morejo označiti informacije, ki so po zakonu javne. Menila je, da se skladno s prvim odstavkom 6.a člena ZDIJZ kot absolutno javni štejejo tudi osnovni podatki iz poslov, ki se nanašajo na izdatke poslovnega subjekta pod prevladujočim vplivom za naročilo blaga in storitev. Hkrati je upoštevala tudi določbo tretjega odstavka 6.a člena ZDIJZ, na podlagi katere lahko zavezanci, katerih informacije javnega značaja se ne posredujejo v svetovni splet v skladu s četrtem odstavkom 10.a člena ZDIJZ, zavrnejo dostop do teh osnovnih podatkov o poslih, če izkažejo, da bi razkritje huje škodovalo njihovemu konkurenčnemu položaju na trgu, pa ne gre za donatorske,

1 veljavnega v času nastanka zahtevanih podatkov

2 veljavnega v času od 28. 11. 2011 do 28. 4. 2019

■
—
■

sponzorske, svetovalne, avtorske ali druge intelektualne storitve ali druge pravne posle, s katerimi se dosega enak učinek. Poudarila je, da je prosta dostopnost do osnovnih podatkov o sklenjenih pravnih poslih »pravilo«, ki ga je mogoče zgolj izjemoma omejiti, če poslovni subjekt izkaže nastanek »hujše« škode njegovemu konkurenčnemu položaju na trgu«. Tega tožnik po njeni oceni ni izkazal.

10. Menila je, da razkritje določenih podatkov ne more vplivati na pogajalska izhodišča tožnika pri sklepanju poslov z drugimi poslovnimi subjekti v tolikšni meri, da bi mu zaradi tega nastala hujša gospodarska škoda. Z razkritjem osnovnih podatkov iz predmetnih poslov ni mogoča celovita ekonomsko-poslovna ocena posamezne pogodbe, ki bi lahko koristila njegovi konkurenci. Osnovni podatki namreč ne izkazujejo informacij o predmetu posla in drugih podrobnosti sklenjenega in izpeljanega posla. Škode, ki bi mu zaradi tega lahko nastala, tožnik ni opredelil. Po presoji tožene stranke zahtevani podatki ne predstavljajo jedra njegove dejavnosti. Tožnikove trditve, da bi razkritje zahtevanih podatkov vplivalo na njegov ugled pri obstoječih in potencialnih dobaviteljih, ter da so del pogodb klavzule o varovanju poslovni skrivnosti, so nerelevantne. Omenjene klavzule so namreč pri poslovanju poslovnih subjektov povsem običajne.
11. Ker je tožena stranka štela, da so podatki o tožnikovem pogodbenem partnerju in višini posameznih izplačil po prvem odstavku 6.a člena ZDIJZ absolutno javno dostopni, posameznih podjetij (dobaviteljev blaga in storitev) ni vabila k morebitni prigrasitvi stranske udeležbe. Prav tako ni sprejela tožnikovega predloga za zaslišanje prič. Obrazložila je, da ustne obravnave ni opravila, saj je bila strankam dana možnost, da se izjavijo o relevantnih dejstvih in okoliščinah, ki so pomembne za izdajo odločbe.

Bistvene tožbene navedbe

12. Zoper izpodbijano odločbo je tožnik vložil tožbo zaradi nepopolno ugotovljenega dejanskega stanja, zmotne uporabe materialnega prava in bistvene kršitve določb postopka. Predlaga, da sodišče odpravi 1. točko izpodbijane odločbe in zavrne pritožbo prizadete osebe s položajem stranke, podrejeno pa, da se zadeva po odpravi 1. točke izpodbijane odločbe vrne toženi stranki v ponoven postopek. Zahteva povrnitev stroškov postopka v upravnem sporu.
13. Tožnik uvodoma navaja, da je delniška družba, z delnicami katere se trguje na reguliranem trgu vrednostnih papirjev, v njegovi lastniški sestavi pa je precejšnje število malih delničarjev (ob zaključku leta 2018 jih je bilo 9.407), ki aktivno izvajajo nadzor njegovim nad njegovim poslovanjem. Iz zahteve prosilke ne izhaja, da bi posli z dobavitelji morebiti lahko kazali na zlorabo ali slabo poslovanje.
14. Deluje na različnih visoko konkurenčnih trgih, zato mora svojim stroškom



povečati veliko skrb. Pri sklepanju pogodb z dobavitelji si stalno prizadeva doseči zanj ugodne pogoje dobave. Glede na svojo velikost in obseg nabav pogosto doseže ugodnejše pogoje, kot jih sicer ponujajo dobavitelji na trgu. V primeru razkritja bi ti težje pristali na ugodno ponudbo, saj bi tvegali javno razkritje cen in poslabšanje svojega konkurenčnega položaja. To bi posledično povečalo tožnikove stroške in negativno vplivalo na poslovni rezultat družbe.

15. Namen zagotavljanja transparentnosti poslovanja in odgovornega ravnanja s sredstvi je v preprečevanju zlorab in slabega poslovanja družbe. Kot je v pritožbi navedla prosilka, tožnik za tisti del svojih poslov, ki so bolj tvegani z vidika zlorab in korupcije (t.j. posli, ki obsegajo donatorske, sponzorske, svetovalne, avtorske ali druge intelektualne storitve ali druge pravne posle, s katerimi se dosega enak učinek), podatke objavlja na svojih spletnih straneh. Nadzor nad odgovornim ravnanjem pri upravljanju s finančnimi sredstvi se lahko izvaja tudi tako, da se kot informacije javnega značaja štejejo podatki v zvezi s posameznimi zadevami, ki kažejo na morebitne zlorabe ali slabo poslovanje - torej podatki iz konkretnih poslov ali sklopov le-teh, ne pa podatki o vseh dobaviteljih. Splošna zahteva nasprotuje tudi 11. členu ZUP, ki določa, da morajo stranke pošteno uporabljati svoje pravice.
16. Zmotno je stališče tožene stranke, da ZDIJZ opredeljuje absolutno javne podatke brez izjeme, saj zakon termina »absolutno javni podatek« ne pozna. Iz sodbe tega sodišča I U 1149/2015-16 z dne 8. 7. 2015 ne izhaja (kot to napačno trdi tožena stranka), da so osnovni podatki o poslih iz prve alineje 4a. člena ZDIJZ absolutno javni, temveč da so t.i. absolutno javni podatki poslovnih subjektov pod prevladujočim vplivom, informacije iz sklenjenega pravnega posla, ki se nanašajo na izdatke poslovnega subjekta iz naslova sklenjenih sponzorskih, donatorskih in avtorskih pogodb in drugih pravnih poslov, s katerimi se dosega enak učinek.
17. Tožena stranka je pavšalno zaključila, da ni izkazal možnosti nastanka hujše škode njegovemu konkurenčnemu položaju na trgu. Povzela je le dve njegovi trditvi iz vloge z dne 5. 11. 2019: (1) da si stalno prizadeva za izbiro najugodnejšega ponudnika in (2) da bi z razkritjem podatkov prišlo do razkritja poslovnih skrivnosti. Glede ostalih njegovih relevantnih trditev o izgubi zaupanja poslovnih partnerjev, izgubi dobaviteljev itd., ni ugotavljala ničesar, čeprav je tožnik v zvezi s tem navedel konkretne primere in predlagal izvedbo ustreznih dokazov (zaslišanje prič). Glede tega ali obstoji zakonska izjema po tretjem odstavku 6a. člena ZDIJZ tožena stranka ni izvajala nobenih dokazov, zato ni jasno, na čem temelji njena dokazna ocena. Ker izpodbijana odločba nima razlogov o pravno relevantnih dejstvih, ni sestavljena skladno z določbo 214. člena ZUP. Dejansko stanje v njej ni bilo pravilno in popolno ugotovljeno, zato jo tožnik izpodbija tudi iz razloga po tretji točki prvega odstavka 27. člena ZUS-1.
18. Tožnik pojasnjuje, da ZDIJZ ne določa trga ali vloge zavezanca na njem. To je treba opredeliti v vsaki zadevi posebej, upošteva vsebino zahteve in položaj



zavezanca. Slednji lahko nastopa na več trgih in na njih v isti ali različnih vlogah in kombinacijah le-teh. Del običajnega poslovanja med dobavitelji in kupci je varovanje poslovnih skrivnosti - vključno z vrednostmi posameznih poslov ter plačili posameznim dobaviteljem. Vsakršno odstopanje do običajnih poslov praviloma pomeni prilagajanje ponudbe okoliščinam/zahtevam posamezne stranke. To je povezano z dodatnimi stroški, ki jih dobavitelji praviloma prenesejo na kupca. Navedeno jasno pomeni, da bi razkritje zahtevanih podatkov za tožnika pomenilo poslabšanje pogojev oziroma bi imelo negativen vpliv na pogoje nabave blaga in storitev. Glede na obseg nabav, ki jih z dobavitelji v posameznem letu sklene tožnik, bi že majhno kumulativno poslabšanje pogojev dobave (npr. za 1%) zanj pomenilo večmilijonsko povečanje stroškov (njegovi stroški za nabavo storitev so v letu 2018 znašali EUR). Hkrati bi razkritje podatkov nedvomno močno olajšalo nastopanje drugih kupcev pri nabavi blaga in storitev. Ti bi namreč pridobili dragocene podatke o tem, kakšne cene so dobavitelji pripravljene ponuditi drugim kupcem, v tem primeru tožniku. To bi nesporno povzročilo pritisk drugih kupcev na dobavitelje (tudi neposrednih tožnikovih konkurentov, ki za svoje poslovanje potrebujejo primerljive in podobne sisteme pri istih dobaviteljih). Konkurenčni kupci bi na podlagi razkritih podatkov lahko ugotovili ali izračunali, kakšne pogoje dobave dosega tožnik oziroma pri katerih dobaviteljih imajo sami slabše pogoje dobave. S tem bi se položaj tožnika kot kupca na trgu blaga in storitev še dodatno poslabšal. Tudi če širši javnosti in toženi stranki, ki ne razpolaga s poglobljenim znanjem glede poslovanja na posameznih področjih poslovanja, ni neposredno znano, kaj in približno koliko dobavljajo posamezni dobavitelji, je to pogosto znano tožnikovim konkurentom. Tudi do teh navedb se tožena stranka ni opredelila. Medtem, ko splošna javnost lahko le težko opravi neko smiselno ekonomsko poslovno oceno posamezne pogodbe ali posameznega dobavitelja, to ne velja za tožnikovo konkurenco. Toženi stranki je v dopisu z dne 5. 11. 2019 navedel konkretne primere posameznih dobaviteljev in njegove ocene posledic v primeru (omejenega) razkritja.

19. Tožena stranka navaja, da posameznih dobaviteljev v postopek ni povabila skladno s a26a. členom ZDIJZ, ki določa, da je stranka postopka (poleg nje in zavezanca) samo prosilec, če je predmet odločanja dostop do podatkov, za katere je z zakonom določeno, da so javni. Tožnik v zvezi s tem izpostavlja, da se splošna zahteva prosilke nanaša na ogromno število dobaviteljev in pomeni veliko zahtevnost postopka. V primeru, da je njena zahteva zakonita, bi lahko ravno dobavitelji, če bi imeli možnost, da se vključijo v postopek, sami podali pojasnila o vplivu te zahteve na njihovo poslovanje. Tožnik meni, da je tožena stranka zahtevane podatke napačno opredelila kot javne, posledično pa tudi napačno uporabila določbo a26a. člena ZDIJZ in prekršila 44. člen ZUP, s tem pa bistveno kršila določbe postopka.

20. Za odločanje o tožbenih razlogih glede obstoja izjeme po tretjem odstavku 6a.

člena ZDIJZ, je treba ugotoviti posledice razkritja zahtevanih podatkov. S tem namenom je tožnik predlagal zaslišanje več prič - direktorjev svojih posameznih organizacijskih enot, ki bi lahko kot strokovnjaki na posameznih področjih poslovanja potrdili njegove trditve. Tožena stranka bi jih lahko zaslišala bodisi na ustni obravnavi ali pa v sklopu *in camera* ogleda, vendar tega ni storila. S tem mu je onemogočila, da bi se lahko izjavil o vseh dejstvih in okoliščinah, pomembnih za izdajo odločbe v obravnavanem primeru, in je prekršila 9. člen ZUP, kar prav tako predstavlja bistveno kršitev določb postopka.

Bistvene navedbe v odgovoru na tožbo

21. Tožena stranka se ni opredelila do vsakega stavka posebej, se pa njene ugotovitve nanašajo na vse tožnikove utemeljitve tožnika glede nastanka hujše škode. Vztraja, da z razkritjem osnovnih podatkov iz predmetnih poslov ni mogoča celovita ekonomsko-poslovna ocena posamezne pogodbe, ki bi lahko koristila konkurenci zavezanca. Tudi iz 28. točke obrazložitve odločbe Ustavnega sodišča št. U-1-52/16-17 z dne 12. 1. 2017 izhaja, da samo podatek o denarni vrednosti pogodbe brez korelativnega natančnega in podrobnega opisa količine in kvalitete obljubljenе protistoritve dejansko ne da vseh potrebnih podatkov za celovito ekonomsko - poslovno oceno neke pogodbe, ki bi lahko koristila konkurenci zavezanca in njegovih poslovnih partnerjev.
22. Odsotnost ustne obravnave v obravnavanem primeru ni v ničemer vplivala na njeno odločitev, poleg tega pa postopek po ZDIJZ ni klasičen upravni postopek. Tožnik se je imel možnost opredeliti do predmetne zahteve in pritožbenih navedb, kar je tožena stranka tudi upoštevala. Zavrača očitke, da je omejila pravice strank oziroma dobaviteljev, ker jih na podlagi a26.a člena ZDIJZ ni pritegnila v postopek. Pri zahtevanih podatkih gre za absolutno javne podatke po prvem odstavku 6. člena ZDIJZ, zato tožnikovi dobavitelji ne morejo biti stranke tega postopka.
23. *Bistvene trditve v tožnikovi pripravljalni vlogi*
24. Uradne osebe tožene stranke, ki je državni organ, ne razpolagajo z ustreznim znanjem, na podlagi katerega bi lahko presojele dejstva, ki jih je navedel v zvezi z nastankom hujše škode njegovemu konkurenčnemu položaju na trgu. Za to je potrebno strokovno znanje, ki ga imajo izvedenci. Tega dokaza tožena stranka ni izvedla. Odločba Ustavnega sodišča št. U-1-52/16-17 z dne 12. 1. 2017, na katero se sklicuje tožena stranka, se v 28. točki nanaša na razkrivanja podatkov o poslih povezanih s pomožnimi oziroma podpornimi funkcijami, katerih razkrivanje zaradi pomožnega in podpornega značaja praviloma ne bo imelo težkih posledic na zavezančevo konkurenčnost in njegov nastop na trgu. Njemu je tožena stranka naložila razkritje vseh podatkov o dobaviteljih in plačilih le-tem v obdobju 2014-2019. Med temi podatki so tako podatki o poslih za podporne funkcije kot tudi podatki o poslih, ki jih sklepa neposredno za to, da lahko opravlja svojo glavno

dejavnost oziroma svoje dejavnosti na trgu ter nenazadnje oziroma predvsem tudi podatki o poslih za blago in storitve, ki jih prodaja naprej na trgu svojim uporabnikom.

25. Posli, sklenjeni za nakup blaga in storitev za potrebe izvajanja njegove dejavnosti na trgu, že po sami definiciji ne spadajo med pomožne in podporne posle. Potrebni so za samo izvajanje njegove dejavnosti. Kot taki so bistven element tožnikove konkurenčne prednosti, pri čimer lahko tudi že s samim razkritjem imena dobavitelja (npr. pri uvajanju novih storitev), konkurenti pridejo do pomembnih podatkov o oblikovanju in načrtovanju tožnikovih storitev. Še posebej pa bi nastala hujša škoda njegovemu konkurenčnemu položaju na trgu v primeru poslov, ki jih sklepa za nabavo blaga in storitev, ki je namenjeno nadaljnji prodaji le-teh na trgu končnim uporabnikom.
26. Tožnik izpostavlja, da tožena stranka dejanskega stanja ni ugotavljala, zagrešila pa je tudi več bistvenih kršitev postopka, ki že vsaka zase vpliva na pravilnost odločitve. Prekršila je določbi 8. in 10. člena ZUP, saj se vsebinsko ni opredelila do njegovih relevantnih navedb v zvezi z nastankom hujše škode. Tožnik meni, da bi morala natančno pojasniti razloge, zakaj njegovih trditev in predlaganih dokazov ni sprejela, za ugotovitev dejanskega stanja pa bi morala postaviti izvedenca, saj jo k temu zavezuje tudi načelo materialne resnice. Z opustitvijo tega je prekršila določbo 189. člena ZUP, kar je vplivalo na pravilnost odločitve. Zaradi napačne uporabe 6a. in a26a. člena ZDIJZ je prekršila tudi določbo 44. člena ZUP, saj ni poskrbela, da bi bili v postopku udeleženi vsi tisti, na katerih pravice ali pravne koristio bi lahko vplivala odločba.

Presoja tožbe

K I. točki izreka:

27. Tožba je utemeljena.
28. Informacija javnega značaja je v primeru poslovnih subjektov pod prevladujočim vplivom, 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 (prva alineja prvega odstavka 4.a člena ZDIJZ).
29. Prvi odstavek 6. člena ZDIJZ taksativno določa enajst izjem od dostopa do zahtevanih dokumentov, zaradi katerih lahko zavezanec 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, razen če se ti podatki nanašajo na pravne posle, ki obsegajo donatorske, sponzorske, svetovalne, avtorske ali druge intelektualne storitve oziroma druge pravne posle, s katerimi se dosega enak učinek.

30. Sodišče pritrjuje toženi stranki, da velika količina zahtevane dokumentacije in s tem povezan velik obseg dela pri zavezancu, sama po sebi še ne pomenita zlorabe pravice dostopa do informacij javnega značaja. Za utemeljitev obstoja zlorabe pravice bi bilo treba dokazati, da bo delo tožnika resno ohromljeno zaradi bremena, ki bi bilo posledica obravnave zahteve po ZDIJZ, in da ima prosilka (ki je medij) s takim načinom vlaganja zahteve namen škodovati. Pravilna je ugotovitev v izpodbijani odločbi, da tožnik tega ni izkazal, kot tudi ne tega, da prosilka pravice dostopa do informacij javnega značaja ne bi uporabljala dobronamerno ter v skladu z 11. členom Zakona o splošnem upravnem postopku (v nadaljevanju ZUP). Tudi po presoji sodišča zahteva prosilke ni žaljiva in nespoštljiva, ne vsebuje negativnih vrednostnih sodb, provokacij in ni šikanozna.
31. Vendar pa ni mogoče pritrditi toženi stranki, da je zahteva prosilke konkretna. Kot je razvidno iz 2. in 4. točke obrazložitve, je prosilka na tožnika 4. 9. 2019 in 12. 9. 2019 naslovila ne le zelo obsežna, temveč tudi posplošena vprašanja. Tako je npr. želela podatke o vseh njegovih dobaviteljih v zadnjih 5 letih (2014 - 2019), o tem, katero storitev ali blago mu dobavljajo in kakšno je njihovo letno plačilo v posameznih letih v tem obdobju 2014 – 2019. Zanimali so jo tudi podatki o dobaviteljih električne energije, ki jo gospodinjstvom prodaja tožnik. V zvezi s tem je zahtevala celoten seznam, po posameznih letih od začetka izvajanja storitve dobave elektrike do 4. 9. 2019, pa tudi glede vsot, izplačanih tem podjetjem. Poleg navedenih poizvedb je na tožnika naslovila še druga vprašanja, ki jih sodišče na tem mestu ne bo ponavljalo. V zvezi s številnimi informacijami, ki jih je od njega zahtevala prosilka, je tožnik pojasnil, da priprava odgovora sicer predstavlja breme, ki pa je bistveno manjše od bremena, ki ga predstavljajo učinki posredovanja odgovora s posledicami razkritja informacij. Izpostavil je, da je treba, kadar sta v koliziji pravici različnih oseb, najti sorazmerje med koristjo, ki jo ta pravica predstavlja za eno stranko in bremenom, ki ga uveljavljanje te pravice predstavlja za drugo stranko.
32. V obravnavani zadevi ni sporno, da je tožnik poslovni subjekt pod prevladujočim

vplivom, zaradi česar je zavezanec za dostop do informacij javnega značaja iz 4.a člena ZDIJZ. Sporno je, ali zahtevani podatki predstavljajo informacije, pri katerih je v skladu s tretjim odstavkom 6.a člena ZDIJZ dostop do osnovnih podatkov absoluten in brezpogojen (t.i. razkriti pravni posli).

33. Zgoraj citirani prvi odstavek 4.a člena ZDIJZ v prvi alineji določa, da so v primeru poslovnih subjektov pod prevladujočim vplivom informacije javnega značaja med drugim informacije iz sklenjenega pravnega posla, ki se nanaša na izdatke poslovnega subjekta za naročilo blaga ali drugih storitev. S tem v zvezi je pravilno stališče tožene stranke, da navedena določba pravnih poslov glede izdatkov podrobneje ne rangira. 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.³ 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.⁴
34. Drugačna razlaga ZDIJZ bi po presoji sodišča pomenila prekomeren poseg v pravico do svobodne gospodarske pobude iz 74. člena Ustave Republike Slovenije (v nadaljevanju Ustava). 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 presojjo Ustavnega sodišča v zadevi U-I-52/16-17⁵, iz katere je razvidno, da v obravnavani zadevi 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
35. Po presoji sodišča je tožena stranka sprejela zmotno stališče, da so zahtevani podatki absolutno javni in se ni ukvarjala s tem ali se zahtevani podatki nanašajo

3 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) (Nataša Pirc Musar, et. al.: Zakon o dostopu do informacij javnega značaja s komentarjem, Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana, 2017, str. 90)

4 Prav tam, str. 91

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 Sebastjan Nerad: Interpretativna odločba, e-kurs.si, 2011).

6 Glej 28. točko obrazložitve.



na jedro tožnikove dejavnosti ali pa na posle zaradi pomožnih oziroma podpornih funkcij. V tem delu je izpodbijana odločba pomanjkljiva in je ni mogoče preizkusiti.

36. Tožniku je namreč naložila razkritje vseh podatkov o dobaviteljih in plačilih letem v obdobju 2014-2019. Slednji v zvezi s tem opozarja, da to obsega tako podatke o poslih za podporne funkcije kot tudi podatke o poslih, ki jih sklepa neposredno za to, da lahko opravlja svojo glavno dejavnost oziroma svoje dejavnosti na trgu ter nenazadnje oziroma predvsem tudi podatke o poslih za blago in storitve, ki jih prodaja naprej na trgu svojim uporabnikom. Meni, da je glede na obseg zahtevanih podatkov podana izjema po tretjem odstavku 6a. člena ZDIJZ tudi za posle, ki so sklenjeni za pomožne in podporne funkcije (razen poslov ki obsegajo donatorske, sponzorske, svetovalne, avtorske ali druge intelektualne storitve ali druge pravne posle, s katerimi se dosega enak učinek), saj na različnih trgih ne nastopa le kot kupec, temveč tudi kot prodajalec. Glede na obseg zahtevanih podatkov je namreč po njegovem mnenju očitno, da bi bilo že iz podatkov, ki bi jih moral razkriti, mogoče opraviti analizo njegovega poslovanja. Pojasnil je, da posli, sklenjeni za nakup blaga in storitev za potrebe izvajanja njegove dejavnosti na trgu, že po sami definiciji ne spadajo med pomožne in podporne posle. Potrebni so za samo izvajanje njegove dejavnosti. Kot taki so bistven element njegove konkurenčne prednosti, pri čimer lahko tudi že s samim razkritjem imena dobavitelja (npr. pri uvajanju novih storitev), konkurenti pridejo do pomembnih podatkov o oblikovanju in načrtovanju tožnikovih storitev. Zlasti pa bi lahko nastala hujša škoda njegovemu konkurenčnemu položaju na trgu v primeru poslov, ki jih sklepa za nabavo blaga in storitev, namenjenih nadaljnji prodaji končnim uporabnikom. Razkritje nabavnih pogojev, kjer je daleč najbolj bistven pogoj ravno cena nabave, razvidna iz plačil dobavitelju, in v določenih primerih tudi imena dobaviteljev, bi konkurente seznanilo s ključnimi informacijami o njegovi poslovni dejavnosti ter jim zagotovilo bistvene informacije o tožnikovih konkurenčnih prednosti (ali morebitni slabostih). Njegov konkurenčni položaj stranke bi se s tem nedvomno huje poslabšal.
37. Sodišče ugotavlja, da teh trditev, ki jih je tožnik navedel v pripravljalni vlogi, tožena stranka ni prerekala. Zato jih je treba šteti za priznane, takih pa ni treba dokazovati (prvi v zvezi z drugim odstavkom 214. člena Zakona o pravnem postopku (v nadaljevanju ZPP) v zvezi s prvim odstavkom 22. člena Zakona o upravnem sporu; v nadaljevanju ZUS-1).
38. Neprerekane so ostale tudi tožnikove navedbe, da je tožena stranka do sedaj v svojih odločitvah glede pritožb prosilcev v zadevah za dostop do informacij javnega značaja upoštevala ali posamezni posli spadajo med podporne ali pa so bistveni za izvajanje storitev zavezancev na trgu (npr. odločba št. 0902-2/2014/2).



39. S tem, ko je tožena stranka naložila tožniku, da mora razkriti podatke o dobaviteljih in plačilih le-tem v obdobju 2014-2019, je napačno uporabila materialno pravo - določbo 6a. člena ZDIJZ. Vse tožnikove posle z dobavitelji je zmotno štela za posle, v zvezi s katerimi ni mogoče zavrniti dostopa do osnovnih podatkov o poslih. ZDIJZ takšno pravilo v tretjem odstavku navedenega člena določa zgolj za pravne posle, ki obsegajo donatorske, sponzorske, svetovalne, avtorske ali druge intelektualne storitve ali druge pravne posle, s katerimi se dosega enak učinek. V zvezi z drugimi posli, ki se nanašajo ali izdatke poslovnega subjekta za naročilo blaga pa velja pravilo, da lahko zavezanci zavrnejo dostop tudi do osnovnih podatkov o poslih, če izkažejo, da bi razkritje huje škodovalo njihovemu konkurenčnemu položaju na trgu. Tožnik je v upravnem postopku navajal prav ta dejstva in je izkazoval nastanek hujše škode njegovemu konkurenčnemu položaju na trgu tudi, če bi bili razkriti že osnovni podatki o poslih z dobavitelji⁷ ter v ta namen predlagal tudi izvedbo ustreznih dokazov (zaslišanje prič). Tožena stranka temu dokaznemu predlogu ni ugodila.
40. Ugotovila je, da tožnik v obravnavanem primeru ni izkazal nastanka hujše škode njegovemu konkurenčnemu položaju na trgu. Njegovo navedbo, da si z zbiranjem konkurenčnih ponudb in s pogajanjem z dobavitelji oziroma potencialnimi dobavitelji stalno prizadeva za izbiro najboljšega in najugodnejšega ponudnika, je ocenila kot nezadostno. Splošno je ugotovila, da hujše škode ne izkazuje niti tožnikova trditev, da si tudi pri nadaljnjem poslovanju z že izbranimi ponudniki stalno prizadeva izboljšati pogoje poslovanja. Menila je, da je to povsem tipično in logično ravnanje vsakega poslovnega subjekta, ki nastopa na trgu, svojega posplošenega stališča pa ni konkretno obrazložila s presojo pravno pomembnih okoliščin te zadeve.
41. O tem, ali bi tožniku razkritje huje škodovalo njegovemu konkurenčnemu položaju na trgu, je tožena stranka podala le splošna stališča, ne pa tudi konkretnih razlogov, ki so narekovali takšno odločitev (prim. 5. točko prvega odstavka 214. člena ZUP). Menila je, da tožnik hujše škode zaradi razkritja zahtevanih podatkov ni izkazal, čeprav je sama ugotovila, da je tožnik v odgovorih z dne 18. 10. 2019, 5. 11. 2019 in 15. 12. 2019 obširno utemeljil, da bi razkritje zahtevanih podatkov potencialno škodovalo njegovim poslovnim interesom in konkurenčni sposobnosti, kar pomeni, da imajo zanj ti podatki določeno tržno vrednost⁸.
42. Tožena stranka bi morala skladno z načelom materialne resnice⁹ ugotoviti vsa pravno pomembna dejstva v zadevi in prepričljivo utemeljiti razloge za odločitev. Njena argumentacija v odgovoru na tožbo, da se njene navedbe nanašajo na vse utemeljitve tožnika glede nastanka hujše škode, ne glede na to, da se ni

⁷ V vlogah 18. 10. 2019, 5. 11. 2019 in 15. 12. 2019, s katerimi je bila tožena stranka seznanjena že pred izdajo izpodbijane odločbe.

⁸ Glej 13. stran izpodbijane odločbe.

⁹ ZUP v prvem odstavku 8. člena določa, da je treba v postopku ugotoviti resnično dejansko stanje in v ta namen ugotoviti vsa dejstva, ki so pomembna za zakonito in pravilno odločbo.

opredelila do vsakega njegovega stavka posebej, po presoji sodišča ni zadostna. Tožena stranka se je dolžna opredeliti do vseh relevantnih tožnikovih navedb.

43. Izpodbijana odločba je glede razlogov ali obstoji izjema za razkritje zahtevanih informacij po tretjem odstavku 6.a člena ZDIJZ pomanjkljiva v tolikšni meri, da je ni mogoče preizkusiti, s tem pa je podana bistvena kršitev določb postopka iz 7. točke drugega odstavka 237. člena ZUP v zvezi s tretjim odstavkom 27. člena ZUS-1.
44. Glede na ugotovljeno, je sodišče skladno z 2. točko prvega odstavka 64. člena ZUS-1 izpodbijano odločbo odpravilo in zadevo vrnilo toženi stranki v ponoven postopek (tretji odstavek istega člena). V njem bo morala izhajati iz ugotovitev sodišča ter ob odpravljanju ugotovljenih pomanjkljivosti (četrti odstavek 64. člena ZUS-1) vzeti v obzir tudi tožnikove argumente, navedene v upravnem postopku. Po izvedbi ustreznih dokazov bo morala na tej podlagi ponovno presojati, ali zahtevani podatki res predstavljajo informacije, pri katerih je v skladu s tretjim odstavkom 6.a člena ZDIJZ dostop do osnovnih podatkov absoluten in brezpogojen.
45. Ker je sodišče izpodbijano odločbo odpravilo, se do preostalih navedb strank v postopku ni posebej opredeljevalo.
46. Sodišče v tej zadevi ni odločalo v sporu polne jurisdikcije; za to namreč niso izpolnjeni pogoji iz prvega odstavka 65. člena ZUS-1, saj podatki postopka ne omogočajo takega odločanja. Poleg tega tožnik ne zatrjuje težko popravljivo škode, ki bi mu nastala z novim postopkom pri pristojnem organu.
47. Relevantno dejansko stanje, na katerem temelji izpodbijani upravni akt, ni sporno. Tožnik ne prereka, da je zavezanec za dostop do informacij javnega značaja iz 4.a člena ZDIJZ, da se zahtevane informacije nanašajo na izdatke za naročilo blaga in storitev, da z njimi razpolaga v materializirani obliki, ter da je izkazan subjektivni kriterij poslovne skrivnosti po prvem odstavku 39. člena ZGD-1. Zato je sodišče v skladu s prvim odstavkom 59. člena ZUS-1 odločilo brez glavne obravnave. Med strankama je namreč sporno le ali zahtevani podatki predstavljajo informacije iz t. i. razkritih pravnih poslov. Svoje pravno stališče sta imeli tako obe stranki kot tudi prizadeta stranka možnost podati v vlogah ter se tudi odzvati na drugačna pravna in dejanska stališča. Glede na navedeno je sodišče odločilo, da izvedba glavne obravnave ni potrebna.
48. Tožnik je predlagal, da sodišče odpravi 1. točko izpodbijane odločbe. S to točko je tožena stranka ugodila pritožbi prosilke zoper tožnikova odgovora z dne 12. 9. 2019 in 16. 9. 2019, navedena odgovora delno odpravila, tožniku pa naložila posredovanje določenih podatkov prosilki. Izrek izpodbijane odločbe tvori tudi 2. točka, s katero je tožena stranka ugotovila, da v postopku reševanja te pritožbe niso nastali posebni stroški. Ker je 2. točka izreka neločljivo povezana s 1. točko



izreka, je moralo sodišče odpraviti tudi 2. točko izreka. Odločitev o stroških pritožbenega postopka bo namreč odvisna od ponovne odločitve tožene stranke o pritožbi prosilke zoper tožnikova odgovora.

K II. točki izreka:

49. Povrnitev stroškov postopka v upravnem sporu je urejena v določbi 25. člena ZUS-1. Če sodišče tožbi ugodi, se tožeči stranki glede na opravljena procesna dejanja in način obravnavanja zadeve prisodi pavšalni znesek povračila stroškov, v skladu s Pravilnikom o povrnitvi stroškov tožniku v upravnem sporu (tretji odstavek 25. člena ZUS-1). Ker je bila zadeva rešena po sodnici posameznici brez glavne obravnave, tožnik pa v postopku ni imel pooblaščenca, ki je odvetnik, se mu priznajo stroški v višini 15,00 EUR (prvi odstavek 3. člena v zvezi s prvim odstavkom 2. člena Pravilnika). Zakonske zamudne obresti od stroškov postopka tečejo od poteka roka za njihovo prostovoljno plačilo (prvi odstavek 299. člena Obligacijskega zakonika). Plačana sodna taksa se v skladu s 37. členom Zakona o sodnih taksah stranki, ki v sporu uspe, vrne po uradni dolžnosti, ne da bi se posebej odločalo o njenem vračilu.

PRAVNI POUK:

Zoper to sodbo ni dovoljena pritožba (prvi odstavek 73. člena ZUS-1).

Ljubljana, 19. januarja 2024



Višja sodnica:

mag. Nadja Marolt, l.r.

Na prepis je soglasen z izvinkom
Prepis na isto sodno mesto

