



ODLOČBA JE PRAVNOMOČNA  
UPRAVNO SODIŠČE RS. LJUBLJANA

REPUBLIKA  
SLOVENIJA  
UPRAVNO  
SODIŠČE



9. 3. 2022

Podpis pristojne  
sodne osebe:

I U 204/2020-21

## SODBA

### V IMENU LJUDSTVA

Upravno sodišče Republike Slovenije je v senatu, ki so ga sestavljali višja sodnica in sodnika mag. Barbara Fajdiga Jadek kot predsednica ter dr. Damjan Gantar in Jure Likar kot člana,

ob sodelovanju pravosodne svétnice Martine Greif kot zapisnikarice,

v upravnem sporu tožeče stranke:

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

zaradi **dostopa do informacij javnega značaja**,

o **tožbi** zoper prvo in drugo točko izreka odločbe Informacijskega pooblaščenca št. 090-68/2019/3 z dne 7. 1. 2020,

na seji **9. marca 2022**,



## RAZSODILO:

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

## OBRAZLOŽITEV:

1. Agencija za komunikacijska omrežja in storitve Republike Slovenije je kot prvostopenjski organ z odločbo zavrnila zahtevo prosilca za dostop do dveh odločb prvostopenjskega organa in sicer gre za odločbi št. 38244-2/2017/19 in 38244-1/2017/29. Obe odločbi sta bili izdani tožeči stranki. Prvostopenjski organ je zahtevo zavrnil, ker naj bi bili podani izjemi iz 7. in 8. točke prvega odstavka Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (v nadaljevanju ZDIJZ).
2. Prosilec se je zoper prvostopenjsko odločbo pritožil, drugostopenjski organ pa je pritožbi ugodil in pod tč. 1 izreka odločbe odločil, da mora prvostopenjski organ prosilcu v 31. dneh od vročitve te odločbe posredovati obe odločbi na način, da se določeni deli odločb prekrijejo. Pod točko 2 izreka odločbe pa je odločil, da se zahteva tožeče stranke za povrnitev stroškov pritožbenega postopka zavrne.
3. V obrazložitvi odločbe drugostopenjskega organa je navedeno, da je prosilec v pritožbi navedel, da ne želi dostopa do podatkov, ki so opredeljeni kot poslovna skrivnost tožeče stranke. Zaradi tega je tožena stranka štela, da je predmet pritožbenega postopka dostop le do tistih delov zahtevanih odločb, ki ne predstavljajo podatkov o poslovni skrivnosti. Predmet postopka je po mnenju tožene stranke predvsem vprašanje, ali je prvostopenjski organ pravilno in utemeljeno zavrnil dostop do informacij javnega značaja s sklicevanjem na izjemo po 7. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, to je na izjemo varstva upravnega postopka. V 7. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ je navedeno, da organ prosilcu zavrne dostop do zahtevane informacije, če se zahteva nanaša na podatek, ki je bil pridobljen ali sestavljen zaradi upravnega postopka in bi njegovo razkritje škodovalo njegovi izvedbi. Za obstoj te izjeme morata biti kumulativno izpolnjena dva pogoja in sicer, da zahtevana informacija predstavlja podatek, ki je bil pridobljen ali sestavljen zaradi konkretnega upravnega postopka, ter da razkritje zahtevanega podatka lahko škoduje izvedbi konkretnega postopka. V konkretnem primeru gre za odločbi, izdani v upravnem postopku po 224. členu Zakona o elektronskih komunikacijah (v nadaljevanju



ZEKom-1). V teh postopkih prvostopenjski organ izvaja postopek nadzora fizičnih in pravnih oseb, ki zagotavljajo elektronska komunikacijska omrežja oziroma storitve. Zahtevane informacije so bile sestavljene zaradi upravnega postopka in je zaradi tega prvi pogoj za opredelitev izjeme od prostega dostopa izpolnjen. Vendar pa po dokončanju upravnega postopka dostopa do informacij ni več možno zavrniti iz tega razloga in bi morali biti javnosti načeloma dostopni vsi dokumenti in vse informacije iz takšnega postopka. Dostop do nekega dokumenta se na podlagi te izjeme lahko v celoti zavrne zgolj v času, ko upravni postopek še traja. Če je postopek končan, pa tak podatek ne more več škodovati izvedbi postopka. V konkretnem primeru je upravni postopek z izdajo in vročitvijo odločb že končan, odločbi sta dokončni in zgolj zato, ker je bil v času vložitve zahteve v teku upravni spor zoper njiju, ni mogoče trditi, da bi razkritje škodovalo izvedbi sicer končanega upravnega postopka. Zgolj dejstvo, da odločbi še nista pravnomočni, ne more vnaprej voditi v odločitev, da se dostop do zahtevanih informacij zavrne v celoti. Prav tako na odločitev o zavrnitvi ne more vplivati dejstvo, da sta bili izdani delni odločbi. Delni odločbi veljata za samostojni odločbi glede pravnih sredstev in glede izvršbe. Če del postopka ni ločljiv od preostalega dela, organ delne odločbe sploh ne sme izdati. Izjema po 7. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ torej v konkretnem primeru ni podana.

4. Tožena stranka je tudi zavrnila zahtevek tožeče stranke za povrnitev stroškov postopka. Po prvem odstavku 114. člena Zakona o splošnem upravnem postopku (v nadaljevanju ZUP) stranski udeleženec v upravnem postopku krije svoje stroške, če s svojim zahtevkom ni uspel. Ker pa je tožeča stranka nasprotovala posredovanju zahtevanih informacij v celoti in zahtevala potrditev prvostopenjske odločbe in je bilo pritožbi ugodeno v celoti, tožeča stranka s svojim zahtevkom po povrnitvi stroškov postopka ni uspela.
5. Tožeča stranka v tožbi navaja, da je bila izpodbijana odločba že izvršena, saj je prvostopenjski organ prosilcu posredoval obe delni odločbi. Kljub temu tožeča stranka izkazuje pravni interes za ugotovitveno tožbo. V postopku je imela položaj stranskega udeleženca. Imela je pravni interes za zavrnitev dostopa do delnih odločb, ki se nanašata na njeno ravnanje in med drugim vsebujeta podatke o njenem poslovanju. Tožeča stranka je bila stranski udeleženec tako v postopku na prvi kot tudi na drugi stopnji. Kljub temu, da je organ izpodbijano odločbo že izvršil, to ne more pomeniti, da je tožeči stranki odvzeto sodno varstvo. Organ bi moral počakati, ali bo tožbo vložila tudi tožeča stranka, tega pa ni storil. Z obema zahtevanima odločbama so bili razkriti številni podatki o delovanju in poslovanju tožeče stranke. Zaradi velikega števila regulatornih odločb je tožeča stranka izpostavljena številnim postopkom nadzora, v katerih se pojavljajo številni podatki o poslovanju in stroških tožeče stranke v zvezi z opravljanjem njene dejavnosti. Prosilec je neposredni konkurent tožeče stranke.



Njegov namen je pridobiti dostop do podatkov o konkurentu, do katerih drugače ni upravičen. Nadalje tožeča stranka navaja, da gre v obravnavani zadevi za poseben upravni postopek, ki ga posebej opredeljujejo še nekatera določila ZEKom-1 in Zakona o inšpekcijskem nadzoru. Tožeča stranka zatrjuje, da upravna postopka, v katerih sta nastala dokumenta, še nista končana, ker je zoper obe odločbi tožeča stranka sprožila upravni spor. To pomeni, da odločbi še nista pravnomočni. Postopek je končan šele s pravnomočno odločbo. Drugačna razlaga bi zrelativizirala pomen sodnega varstva. Ni izključeno morebitno nadaljnje ugotavljanje dejanskega stanja v morebitnem ponovljenem postopku. Razkritje delnih odločb bi škodovalo izvedbi upravnega postopka. Poleg tega je treba upoštevati, da gre le za delni odločbi. Nekateri podatki, ki so del postopka, v okviru katerega sta nastali delni odločbi, so torej relevantni tudi za kasnejša obdobja in s tem tudi za druge postopke nadzora. Obe delni odločbi vsebujeta številne podatke in informacije, ki so konkurenčno občutljive. Temeljita na internih podatkih tožeče stranke. Razkritje bi zlasti vplivalo na ravnanje tožeče stranke, ki bi bila zaradi morebitnih zahtev tako malo kot veleprodajnih naročnikov primorana prilagoditi svojo ponudbo. Konkretno okoliščine primera, torej naravo, obsežnost in kompleksnost zadevne škode za upravna postopka v zvezi z obema delnima odločbama ni mogoče bolj konkretno opredeliti. Obe vsebujeta številne kompleksne dokaze in dokazne predloge, ki bi se lahko v ponovljenem postopku drugače ali sploh prvič presojali. Ko se enkrat dopusti razkritje informacij, jih ni več mogoče skriti, zato je bistveno, da se v tovrstnih primerih počaka do pravnomočnosti upravne odločbe. Poleg tega 24. člen Zakona o inšpekcijskem nadzoru določa, da organ pridrži posredovanje informacij osebi, ki ni stranka postopka, o izvedbi postopka do časa po prejemu zadnjega od ukrepov oziroma ustavitve postopkov. ZEKom-1 v 11. točki prvega odstavka 206. člena določa obveznost objave informacije o končanih postopkih nadzora. Takšni ureditvi predstavljata specialnejši predpis od določb ZDIJZ glede dostopa do teh informacij. Poleg tega prosilec ne izkazuje pravne koristi, ampak le ekonomsko korist. Ker je tožena stranka presodila, da v konkretnem primeru ni podana izjema iz 7. oziroma smiselno 8. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, tudi ni presojala, ali je dostop do delnih odločb ne glede na obstoj izjeme dovoljen na podlagi tako imenovanega testa prevladujočega interesa javnosti. Javni interes, da se zahteva v celoti zavrne, ne bi bil v ničemer prizadet, saj je prosilec konkurent tožeče stranke. Ker je po mnenju tožeče stranke izpodbijana odločba nezakonita, je posledično temu potrebno tožeči stranki povrniti stroške postopka. Tožeča stranka predlaga, naj sodišče ugotovi, da je izpodbijana odločba v 1. točki izreka nezakonita, v 2. točki izreka pa naj jo odpravi in določi, da je prosilec dolžan tožeči stranki povrniti stroške pritožbenega postopka v višini 186,66 EUR z zakonskimi zamudnimi obrestmi. Podrejeno predlaga, naj se ugotovi, da je prva točka izreka nezakonita, druga točka izreka pa naj se odpravi in vrne v ponovno odločanje toženi stranki. V obeh



primerih zahteva pa tudi povrnitev stroškov postopka, v primeru zamude z zakonskimi zamudnimi obrestmi.

6. Tožena stranka v odgovoru na tožbo navaja, da če upravni postopek ni več v teku, potem škoda ne more nastati. Glede navedbe o delni odločbi pa navaja, da le-ta velja za samostojno odločbo in je pri njej del upravnega postopka zaključen. Poleg tega tožeča stranka kot stranska udeleženka postopka dostopa do informacij javnega značaja škode za izvedbo upravnega postopka ne more utemeljevati z naravo, obsežnostjo in kompleksnostjo predmetne zadeve in s sklicevanjem na morebitno ponovno presojanje, saj konkretne škode, ki bi nastala njej, ni izkazala oziroma jo izkazuje za tiste dele dokumenta, ki tudi po odločitvi tožene stranke ostajajo prekriti. V postopku dostopa do informacij javnega značaja osebne okoliščine prosilca niso relevantne. Odločbe v postopku po ZDIJZ imajo učinek erga omnes. Ker tožena stranka ni ugotovila nobene od izjem od prostega dostopa do informacij javnega značaja, tudi ni izvajala testa prevladujočega interesa javnosti. Tožena stranka predlaga, naj sodišče tožbo zavrne.
7. Tožeča stranka v pripravljalni vlogi navaja, da sta bili obe odločbi, ki sta bili predmet dostopa do informacij javnega značaja, s sodbama Upravnega sodišča RS I U 2549/2018-22 in I U 18/2019-21 odpravljeni. V pravnem smislu ne obstajata več, zadeva pa je bila vrnjena v ponovno odločanje prvostopenjskemu organu. Torej je prišlo do situacije, na katero je opozarjala tožeča stranka in so bili torej prosilcu razkriti podatki o postopku, ki je še v teku. Očitno je tožena stranka omočila preuranjen dostop prosilcu do dokumenta.
8. Sodišče je v postopek kot stranki z interesom pritegnilo tudi prosilca in prvostopenjski organ. Na tožbo je odgovoril le prvostopenjski organ, ki je navedel, da je izpodbijano odločbo tožene stranke izvršil v roku in prosilcu posredoval delni odločbi v obliki in na način, kot je bilo določeno. Prvostopenjski organ se sicer strinja, da ima tožeča stranka pravni interes za vložitev predmetne tožbe, zavrača pa njene navedbe, da bi ji prvostopenjski organ odvzel možnost učinkovitega pravnega sredstva, saj ga tožnik prav s tem upravnim sporom izvršuje. Če bi želel zadržati razkritje informacij, bi lahko vložil zahtevo za izdajo začasne odredbe. Prvostopenjski organ predlaga, naj sodišče tožbo kot neutemeljeno zavrne.

K točki I izreka:

9. Tožba ni utemeljena.
10. Sodišče najprej uvodoma pojasnjuje, da ima tudi po presoji sodišča tožeča



stranka pravni interes za izpodbijanje odločbe iz razlogov, kot jih je sama navedla v tožbi, zato je tožbo obravnavalo po vsebini.

11. Sodišče ugotavlja, da je v tem upravnem sporu med strankama sporno vprašanje, ali je pri zahtevanih informacijah, to je dveh upravnih delnih odločbah Agencije za komunikacijska omrežja in storitve Republike Slovenije, podana izjema iz 7. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ in posledično izjema iz 8. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ. ZDIJZ v 7. točki prvega odstavka 6. člena določa, da organ prosilcu zavrne dostop do zahtevane informacije, če se zahteva nanaša na podatek, ki je bil pridobljen ali sestavljen zaradi upravnega postopka, in bi njegovo razkritje škodovalo njegovi izvedbi. Sodišče meni, da niso izpolnjeni pogoji za obstoj te izjeme, saj gre pri obeh odločbah za podatek, ki je bil sicer sestavljen zaradi upravnega postopka, vendar pa njegovo razkritje ne bi škodovalo njegovi izvedbi, saj je bil z izdajo in vročitvijo odločb upravni postopek že končan, odločbi sta dokončni in zgolj zaradi tega, ker je bil v času vložitve tožbe v tej zadevi še v teku upravni spor zoper njiju, ni mogoče trditi, da bi razkritje škodovalo izvedbi sicer končanega upravnega postopka. Sicer pa se glede neobstoja te izjeme sodišče v celoti pridružuje razlogom v izpodbijani odločbi, zato skladno z drugim odstavkom 71. člena Zakona o upravnem sporu (v nadaljevanju ZUS-1) ne bo ponavljajo razlogov za odločitev, ampak se sklicuje na razloge, navedene v izpodbijani odločbi. Sodišče zgolj poudarja, da je tožena stranka pravilno ugotovila, da po dokončanju upravnega postopka dostopa do informacij ni več možno zavrniti iz razloga, ker naj bi to škodovalo izvedbi postopka in da bi morali biti javnosti načeloma dostopni vsi dokumenti in vse informacije iz takšnega postopka. Pravilno je ugotovila, da se dostop do nekega dokumenta na podlagi te izjeme lahko v celoti zavrne zgolj v času, ko upravni postopek še traja, če pa je postopek končan, pa tak podatek ne more več škodovati izvedbi postopka. Prav tako se sodišče strinja z njenimi stališči, da zgolj zato, ker je bil v času vložitve zahteve v teku upravni spor zoper odločbi, ni mogoče trditi, da bi razkritje škodovalo izvedbi sicer končanega upravnega postopka in da zgolj dejstvo, da odločbi še nista pravnomočni, ne more vnaprej voditi v odločitev, da se dostop do zahtevanih informacij zavrne v celoti. Prav tako je pravilno njeno stališče, da na odločitev o zavrnitvi ne more vplivati dejstvo, da sta bili izdani delni odločbi, ker veljata delni odločbi za samostojni odločbi glede pravnih sredstev in glede izvršbe.
12. Če je enkrat upravni postopek zaključek z dokončno odločbo, pa četudi ta še ni pravnomočna zaradi vložitve tožbe v upravnem sporu, zaradi odprtega upravnega spora ni mogoče trditi, da bi razkritje odločbe škodovalo izvedbi upravnega postopka. Upravni postopek se z izdajo dokončne odločbe zaključi, v primeru, da je v upravnem sporu tožbi ugodeno in da je odločba odpravljena in vrnjena upravnemu organu v nov postopek, pa gre že za nov ponovljeni upravni



postopek v isti zadevi in šele v tem primeru je zopet relevantna presoja, ali je podana izjema iz 7. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ. Dokler pa je odločba dokončna in se čaka na odločitev upravnega sodišča v upravnem sporu, pa te izjeme ni mogoče uporabiti. Ni namreč mogoče trditi, da bi razkritje vsebine odločbe škodovalo bodočemu ponovljenemu upravnemu postopku, torej upravnemu postopku, ki ga sploh še ni in obstaja zgolj hipotetična možnost, da bo še enkrat izveden. Škoda v upravnemu postopku mora biti konkretno izkazana z navedbo konkretnih razlogov, zaradi katerih bi razkritje določenega podatka lahko škodovalo izvedbi upravnega postopka in to takega upravnega postopka, ki je še v teku. Razkritje odločbe bi na primer lahko škodovalo izvedbi upravnega postopka, če bi šlo za dvostopenjski upravni postopek in bi bila zgolj izdana odločba na prvi stopnji, medtem ko drugostopenjski organ še ne bi odločil o pritožbi.

13. V obravnavanem primeru tudi ne gre za izjemo iz 8. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, ki določa, da se prosilcu zavrne dostop do zahtevane informacije, če je bil podatek pridobljen ali sestavljen zaradi pravnega, nepravdnega ali drugega sodnega postopka, in bi njegovo razkritje škodovalo njegovi izvedbi. V konkretnem primeru gre za zahtevo za dostop do dveh odločb, ki sta dokumenta upravnega postopka. Res je, da se ti dve odločbi v upravnem sporu izpodbijata, toda to še ne spremeni dejstva, da gre za dokumenta iz zaključenega upravnega postopka. Prosilec pa ni zahteval podatkov iz spisov upravnega sodišča, zato je brezpredmetno sklicevanje v tem primeru na izjemo iz 8. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ.
14. V tem postopku je tudi irelevantno, da gre za delni odločbi, saj to ne vpliva na dejstvo, da je bil upravni postopek s tema dvema odločbama končan ne glede na to, da gre za delni odločbi. Treba je namreč upoštevati, da velja delna odločba v skladu z drugim odstavkom 219. člena ZUP glede pravnih sredstev in glede izvršbe za samostojno odločbo.
15. V tem postopku tudi ni relevantno, iz kakšnih namenov je prosilec zahteval dostop do obeh odločb, saj gre pri pravici do dostopa do informacij javnega značaja za tako vrsto pravice, ki pripada vsakomur ne glede na motive, zaradi katerih želi videti določeno dokumentacijo.
16. V zvezi s tožbenimi navedbami, da ni bil opravljen test prevladujočega interesa javnosti glede razkritja, pa sodišče pojasnjuje, da je le-ta relevanten le v tistih primerih, ko se ugotovi, da je katera od izjem podana. Ker pa je tožena stranka ugotovila, da izjema ni podana, ji ni bilo treba opraviti testa prevladujočega interesa javnosti glede razkritja.
17. Tožena stranka je pravilno odločila tudi, ko je zavrnila zahtevo tožnika za



povrnitev stroškov postopka, saj kot stranki udeleženec v upravnem postopku ni uspel, saj si je prizadeval za to, da se informacije ne razkrijejo, zaradi česar sam krije svoje stroške (prvi odstavek 114. člena ZUP).

18. V zvezi z navedbami tožeče stranke, da sta bili obe delni odločbi v upravnem sporu odpravljene, pa sodišče pojasnjuje, da sta bili v času izdaje izpodbijane odločbe obe odločbi veljavni in v tem času niso mogle nastati škodljive posledice za izvedbo upravnega postopka, ki je bil v tistem trenutku že končan, saj je nelogično, da bi lahko nastale škodljive izvedbe za upravni postopek, ki je bil z izdajo dokončnih odločb zaključen. V trenutku izdaje izpodbijane odločbe torej ni bilo mogoče uveljavljati izjeme iz 7. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ. Morebitna uporaba te izjeme bi bila možna šele v ponovljenem upravnem postopku.
19. Sodišče še pojasnjuje, da je podobno stališče kot v tej sodbi zavzelo v povsem primerljivi zadevi I U 1735/2018-43 z dne 18. 12. 2019.
20. Ker je odločitev tožene stranke pravilna, je sodišče na podlagi prvega odstavka 63. člena ZUS-1 tožbo zavrnilo. Sodišče je v navedeni zadevi odločilo na nejavni seji brez glavne obravnave, ker dejansko stanje, ki je relevantno za odločitev o zadevi, to je obstoj obeh delnih odločb v času izdaje izpodbijane odločbe, med tožnikom in toženo stranko ni sporno, pač pa je sporna le pravna presoja, ali je v tem primeru podana izjema z vidika določil ZDIJZ. V takem primeru pa prvi odstavek 59. člena ZUS-1 daje sodišču izrecno pooblastilo, da lahko odloči o zadevi tudi brez glavne obravnave.

K točki II. izreka:

21. Sodišče ni ugodilo zahtevi tožeče stranke za povrnitev stroškov postopka, ker skladno s četrnim odstavkom 25. člena ZUS-1 trpi vsaka stranka svoje stroške, če sodišče tožbo zavrne.

## PRAVNI POUK:

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

Ljubljana, 9. marec 2022



Predsednica senata:

mag. Barbara Fajdiga Jadek, l.r.

Ta prepis je soglasen z izvirnikom  
in je priložen k temu listu.