



UPRAVNO SODIŠČE
REPUBLIKE SLOVENIJE

SODBA

V IMENU LJUDSTVA

Upravno sodišče Republike Slovenije, oddelek v Mariboru, je v senatu, ki so ga sestavljale višje sodnice Violeta Tručl kot predsednica ter mag. Andreja Veselič in Nevenka Đebi kot članici,

ob sodelovanju pravosodne svétnice Mirijam Križevnik kot zapisnikarice,

v upravnem sporu tožeče stranke: **PREVERJENO zavarovalno zastopanje d.o.o., Partizanska 6, Maribor**, ki jo zastopa Odvetniška družba Pirc, Musar, Lemut in Strle o.p., d.o.o. iz Ljubljane, zoper toženo stranko: **REPUBLIKO SLOVENIJO**, ki jo zastopa Informacijski pooblaščenec, Zaloška cesta 59, Ljubljana, ob sodelovanju prizadete stranke: **ODVETNIŠKE DRUŽBE GRČAR, o.p., d.o.o.**, Šutna 52, Kamnik

zaradi dostopa do informacij javnega značaja

o tožbi zoper odločbo Agencije za zavarovalni nadzor št. 3230-21/2019-11 z dne 21. 3. 2019 v zvezi z odločbo Informacijskega pooblaščenca št. 090-102/2019/3 z dne 3. 9. 2019,

na seji 10. decembra 2020

RAZSODILO:

- I. Tožbi se delno ugodi. Izpodbijana odločba Informacijskega pooblaščenca št. 090-102/2019/3 z dne 3. 9. 2019 se v 1. točki izreka odpravi in se zadeva v tem obsegu vrne istemu organu v ponovni postopek.
- II. V preostalem delu se tožba zavrne.

III. Tožena stranka je dolžna povrniti tožeci stranki 382,47 EUR stroškov postopka v roku 15 dni, od poteka tega roka dalje do plačila z zakonskimi zamudnimi obrestmi.

OBRAZLOŽITEV

1. Z izpodbijano odločbo je Agencija za zavarovalni nadzor (v nadaljevanju AZN) v točki 1 delno ugodila prosilcu – prizadeti stranki v tem sporu tako, da se mu posredujejo:
 - 1.1. Pritožba z dne 12. 1. 2015 – izbriše se ime prijavitelja, zasebni naslov prijavitelja, številka zavarovalne pogodbe in ime zavarovalne zastopnice;
 - 1.2. Anonimna prijava prejeta dne 3. 2. 2015 – izbriše se ime prijavitelja in osebna imena oseb navedenih v prijavi, navedbe delovnih mest, podatki o bivši zaposlitvi, članstvo v organizacijah;
 - 1.3. Pritožba z dne 2. 12. 2015 – izbrišejo se imena in priimki, osebni podatki, zasebni naslov na dopisu, izbrišejo se datumi pogovorov, starost oseb navedenih v pritožbi;
 1. 4. Pritožba z dne 28. 11. 2016 – izbrišejo se imena in priimki ter naslovi oseb vsebovanih v prijavi, podatki o delovnih mestih, telefonske številke, številke zavarovalnih polic, številke zahtevkov, izbrisani sta tudi priloga 2 in priloga 4, saj je iz vsebine prijave razvidna identiteta prijavitelja;
 1. 5. Prijava z dne 22. 3. 2017 – izbrišejo se imena in priimki, elektronski naslov prijavitelja, podatki o zaposlitvi prijavitelja in telefonske številke oseb, ki so omenjene v prijavi;
 - 1.6. Vprašanje z dne 11. 10. 2017 – izbriše se ime in priimek pošiljatelja, elektronski naslov pošiljatelja, izbriše se telefonska številka v elektronskem sporočilu, izbriše se znesek mesečne premije;
 - 1.7. Vprašanje z dne 11. 10. 2017 – prekrije se ime prijavitelja in elektronski naslov, datum sklenitve zavarovanja, številka pogodbe oz. zavarovalne police, leto izteka zavarovanja;
 - 1.8. Izjava z dne 11. 10. 2017 – izbriše se ime in priimek prijavitelja, ime zastopnika in imena in priimki oseb navedenih v dopisu, v prilogah se izbrišejo imena in priimki, številka zavarovalne police, zavarovalne vsote, letna premija, ime upravičenca, datum sklenitve zavarovanja;
 - 1.9. Vprašanje dne 15. 10. 2017 – izbriše se ime in priimek pošiljatelja, elektronski naslov pošiljatelja, izbriše se telefonska številka v elektronskem sporočilu, trajanje zavarovalne police, iz priloge se izbriše znesek mesečne premije, trajanje zavarovalne dobe, številka zavarovalne police, zavarovalna vsota, letna premija, upravičenec zavarovanja, čas sklenitve zavarovanja;
 - 1.10. Vprašanje z dne 25. 10. 2017 – izbriše se ime pošiljatelja, elektronski naslov pošiljatelja, telefonska številka v elektronskem sporočilu, trajanje

zavarovalne police, iz priloge se izbriše znesek mesečne premije, trajanje zavarovalne dobe, številka zavarovalne police, zavarovalna vsota, letna premija, upravičenec zavarovanja, čas sklenitve zavarovanja, dela priloge ni mogoče razkriti, saj vsebina kaže na identiteto prijavitelja;

1.11. Vprašanje z dne 15. 10. 2017 – izbriše se elektronski naslov pošiljatelja in osebni podatki, leto sklenitve zavarovanja, vrste sklenjenega zavarovanja;

1.12. Vprašanje z dne 25. 10. 2017 – izbriše se ime pošiljatelja, elektronski naslov pošiljatelja, telefonska številka v elektronskem sporočilu, trajanje zavarovalne police, iz priloge se izbriše znesek mesečne premije, trajanje zavarovalne dobe, številka zavarovalne police, zavarovalna vsota, letna premija, upravičenec zavarovanja, čas sklenitve zavarovanja, dela priloge ni mogoče razkriti, saj vsebina kaže na identiteto prijavitelja;

1.13. Prijava agenta z dne 8. 12. 2017 – izbriše se ime prijavitelja, zasebni naslov na dopisu, izbriše se datum rojstva prijavitelja, številka zavarovalnega dovoljenja in ime zavarovalnega zastopnika, izbrišejo se podatki o zdravstvenem stanju prijavitelja in datumi klicev, izbrišejo se podatki pri katerih zavarovalnicah je prijavitelj zavarovan;

1.14. Prijava zaradi zavajanja in oškodovanja z dne 6. 2. 2019 – izbriše se ime prijavitelja, zasebni naslov na dopisu, izbrišejo se imena oseb navedenih v prijavi. Leto sklenitve zavarovanja, podatki o zavarovanju, številka police in datum sklenitve, poslovna enota zavarovalnice. Priloga k prijavi se v celoti prekrije, saj vsebina priloge kaže na identiteto prijavitelja;

1.15. Prijava zaradi zavajanja in oškodovanja z dne 20. 2. 2019 – izbriše se ime in priimek prijavitelja, zasebni naslov na dopisu, izbriše se datum sklenitve zavarovanja, ime zastopnika, številka police in datum, podpis prijavitelja, iz priloge se izbriše znesek mesečne premije, trajanje zavarovalne dobe, številka zavarovalne police, zavarovalna vsota, letna premija, upravičenec zavarovanja, čas sklenitve zavarovanja. Del priloge se v celoti prekrije, ker je iz vsebine priloge razvidna identiteta prijavitelja;

1.16. Prijava z dne 21. 2. 2019 – izbriše se ime prijavitelja, zasebni naslov na dopisu, izbriše se ime in priimek zastopnika in ostalih oseb v dopisu, datum sestanka med zastopnikom in prijaviteljem, številka police. Iz priloge se izbriše znesek mesečne premije, trajanje zavarovalne dobe, številka zavarovalne police, zavarovalna vsota, letna premija, upravičenec zavarovanja, čas sklenitve zavarovanja.

V točki 2. izreka izpodbijane odločbe AZN pa je bil zavrnen dostop do naslednjih dokumentov:

2.1. Zapisnika o pregledu poslovanja in ugotovitvah v okviru pregleda poslovanja pri subjektu nadzora, AGENCIJA MORI, zavarovalno zastopanje d.o.o., Partizanska c. 6, 2000 Maribor, z dne 20. 1. 2012;

2.2. Obvestila po drugem odstavku 307. člena Zakona o zavarovalništvu z dne 20. 2. 2012 in

2.3. Odredbe o odpravi kršitev z dne 26. 3. 2012.

2. Iz obrazložitve izpodbijane odločbe AZN v zvezi z dokumenti pod točko 1.1 do 1.16, katerih dostopu je bilo delno ugodeno, izhaja, da so prijave morebitnih kršitev subjektov nadzora v skladu s stališčem Agencije in informacijske pooblaščenke nesporno informacija javnega značaja, vendar je Agencija še vedno zavezana k varovanju tajnosti prijavitelja v skladu s četrtem odstavkom 280.a člena Zakona o zavarovalništvu (v nadaljevanju ZZavar-1) in varstvu osebnih podatkov oseb v skladu s 3. točko prvega odstavka 6. člena Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (v nadaljevanju ZDIJZ). Navedeni dokumenti vsebujejo informacije, ki jih je potrebno varovati v skladu z zakonom, zato je Agencija presojala ali je posamezno informacijo mogoče izločiti iz dokumenta, ne da bi ogrozilo njegovo zaupnost in v skladu s 7. členom ZDIJZ omogočila delni dostop. Tako je v teh 16. primerih Agencija ugotovila, da je delni dostop mogoč in iz dokumenta izbrisala osebne podatke in vse podatke, ki kažejo na identiteto fizičnih oseb.
3. V zvezi z dokumenti, navedenimi pod točko 2.1 do 2.3 odločbe AZN, pa je obrazložila, da se v skladu z 2. točko prvega odstavka 6. člena ZDIJZ prosilcu zavrne dostop do zahtevne informacije, saj je ugotovila, da vsebujejo podatke, ki predstavljajo poslovno skrivnost. Predhodno je AZN dne 13. 3. 2019 pozvala družbo PREVERJENO, zavarovalno zastopanje d.o.o, pri kateri je bil opravljen pregled poslovanja v letu 2012, in na katero se nanašajo ti trije dokumenti, da jo obvesti o tem, če katere podatke v dokumentih šteje za poslovno skrivnost in/ali osebne podatke ter poda ustrezno pojasnilo. Navedena družba je v dopisih z dne 13. 3. 2019 in 15. 3. 2019 podala zahtevo za priznanje položaja stranskega udeleženca in nasprotovala razkritju dokumentov, pri čemer je predložila Pravilnik o poslovni skrivnosti z dne 1. 3. 2013 v skladu z 39. členom Zakona o gospodarskih družbah (v nadaljevanju ZGD-1).
4. Dan po izdaji izpodbijane odločbe je AZN izdala tudi sklep št. 3230-21/2019-17 z dne 22. 3. 2019, s katerim je družbi PREVERJENO, zavarovalno zastopanje d.o.o. priznala lastnost stranskega udeleženca v postopku odločanja o zahtevi za dostop do informacij javnega značaja z dne 20. 2. 2019.
5. Zoper izpodbijano odločbo sta se pritožila tako prosilec (sedaj prizadeta stranka) kot tudi stranski udeleženec (sedaj tožnik), pri čemer je Informacijski pooblaščenec (v nadaljevanju IP) kot pritožbeni organ dne 3. 9. 2019 izdal odločbo, s katero je pritožbi prosilca delno ugodil in v 2. točki izreka delno odpravil odločbo AZN in odločil, da je organ dolžan prosilcu v roku 31. dni od vročitve odločbe v elektronski obliki posredovati dokumente:

- Zapisnik o pregledu poslovanja in ugotovitvah v okviru pregleda poslovanja pri subjektu nadzora, Agencija Mori, zavarovalno zastopanje d.o.o., Partizanska c. 6, 2000 Maribor, z dne 20. 1. 2012; brez prilog, pri čemer mora prekriti naslednje dele dokumenta:
 - vsa imena in priimke ter naslove prebivališč fizičnih oseb in samostojnih podjetnikov na celotnem dokumentu, razen imena in priimke pooblaščenih oseb organa in zakonitih zastopnikov nadzorovane zastopniške družbe,
 - vse številke in datume vseh ponudb/polic na celotnem dokumentu,
 - vse številke podjemnih pogodb (sodelavniška številka) na celotnem dokumentu,
 - nazive zavarovalno zastopniških družb na celotnem dokumentu, razen naziva nadzorovane zastopniške družbe.
 - Obvestilo po drugem odstavku 307. člena Zakona o zavarovalništvu z dne 20. 2. 2012; pri čemer mora prekriti naslednje dele dokumenta;
 - vsa imena in priimke fizičnih oseb na celotnem dokumentu, razen imena in priimke pooblaščenih oseb organa;
 - vse številke in datume vseh ponudb na celotnem dokumentu,
 - nazive zavarovalno zastopniških družb na celotnem dokumentu, razen naziva nadzorovane zastopniške družbe.
 - Odredbo o odpravi kršitev z dne 26. 3. 2012, pri čemer mora prekriti naslednje dele dokumenta:
 - vsa imena in priimke fizičnih oseb na celotnem dokumentu, razen imena in priimke pooblaščenih oseb organa,
 - vse številke in datume vseh ponudb na celotnem dokumentu,
 - nazive zavarovalno zastopniških družb na celotnem dokumentu, razen naziva nadzorovane zastopniške družbe.
- V preostalem delu je pritožbo prosilca in pritožbo stranskega udeleženca zavrnil.

6. Iz obrazložitve odločbe IP izhaja, da ne držijo navedbe stranskega udeleženca, da mu organ ni dal možnosti, da se izreče o celotni zahtevi prosilca, in sicer glede zahtevanih prijav iz 1. točke izreka izpodbijane odločbe AZN. Organ mora dati stranskemu udeležencu možnost, da se izreče glede tistih dokumentov, ki so stranskemu udeležencu poznani in tudi dostopni, saj bi bilo nelogično, da bi organ pozval stranskega udeleženca na izjasnitev glede dokumentov, do katerih le-ta v celoti ne more dostopati. Odločitev, ali je neka informacija prosto dostopna, je stvar odločitve in obrazložitve organa, ne pa stranskega udeleženca. V zvezi z navedbo stranskega udeleženca, da je organ nezakonito, še pred priznanjem stranske udeležbe in vročitvijo odločbe stranskemu udeležencu, prosilcu razkril dokumente iz 1. točke izreka izpodbijane odločbe od 1.1 do vključno 1.16, pa IP poudarja, da je treba v primerih, ko je v postopku z zahtevo za dostop do informacij javnega značaja udeleženih več strank z nasprotujočimi si interesi, dejansko počakati z izvršitvijo odločbe do njene pravnomočnosti, saj se v nasprotnem primeru strankam odvzame pravica do učinkovitega pravnega

sredstva, saj ko je enkrat informacija razkrita, tega ni mogoče več sanirati s pritožbo. Ne glede na navedeno pa je odločitev v zvezi z dokumenti od točke 1.1 do vključno 1.16 pravilna in zakonita in se IP v izogib ponavljanju v tem delu v celoti sklicuje na obrazložitev organa. Pravilni so razlogi in stališče organa, da dokumenti sicer vsebujejo osebne podatke in podatke o prijaviteljih, ki jih je organ dolžan varovati, da pa je mogoče navedene dele dokumentov prekriti in prosilcu omogočiti delni dostop do dokumentov, navedenih v 1. točki izreka od točk 1.1. do 1.16.

7. V zvezi z dokumenti, navedenimi v točki 2.1 do 2.3 izpodbijane odločbe, glede katerih je bil dostop s strani AZN v celoti zavrjen, pa je IP obrazložil, da so ti dokumenti nastali v okviru izvrševanja nalog in pristojnosti, določenih v ZZavar-1 in gre za dokumente organa, ki izvaja javno pravne naloge, zato že iz tega razloga ni mogoče sprejeti stališča, da se dostop do njih v celoti zavrne. Tudi v primeru poslovne skrivnosti mora organ upoštevati tretji odstavek 39. člena ZGD-1, ki izrecno določa, da poslovna skrivnost ne morejo biti podatki, ki so po zakonu javni, podatki o kršitvi zakona ali dobrih poslovnih običajev. IP je ob pogledu v te dokumente ugotovil, da dejansko vsebujejo podatke o poslovnih sodelavcih in posameznikih, pri katerih so bili opravljeni zavarovalniški posli (podjemne pogodbe s številkami ter imeni in priimki, ponudbe zavarovancev s številkami, datumih ter imeni in priimki zavarovalcev, zavarovalno zastopniške družbe, samostojni podjetniki, naslovi zavarovalniških zastopnikov). Zato je IP tudi sledil stranskemu udeležencu in odločitvi organa, da ti podatki predstavljajo poslovno skrivnost stranskega udeleženca po subjektivnem kriteriju (predložen je bil pravilnik o poslovni skrivnosti z dne 1. 3. 2013, ki navedene podatke opredeljuje kot poslovna skrivnost). Prav tako gre glede imen in priimkov fizičnih oseb ter naslovov tudi za varovane osebne podatke, saj ne obstaja zakonska podlaga za njihovo razkritje (izjema po 3. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ). Glede drugih delov dokumentov, ki se nanašajo na ugotovitve organa, v okviru izvajanja nadzora po ZZavar-1, pa je IP ugotovil, da izjema poslovne skrivnosti ni podana. Upravni akti oz. dokumenti, s katerimi državni organ ugotavlja kršitve predpisov ter odredi morebitne odprave kršitev, ne morejo biti poslovna skrivnost zavezanca. Glavni cilj nadzora organa je, da zaščiti zavarovalce, zavarovance in druge upravičence iz zavarovalnih pogodb (271. člen ZZavar-1), zato se z zavrnitvijo dostopa do podatkov, ki so predmet presoje, dejansko onemogoča pregled nad bistvenimi podatki.
8. Nadalje iz odločbe IP izhaja, da je AZN sicer v skladu z 281. členom ZZavar-1, neposredno zavezana k objavi informacij svojih nadzornih postopkov, vendar navedena določba objavo podatkov o ukrepih organa omejuje na največ dve leti po pravnomočnosti odločitve o izreku ukrepa. V konkretnem primeru pa se dostop do zahtevanih informacij ne presoja po ZZavar-1, temveč po ZDIJZ, zato za predmetni postopek ni relevantno, kdaj so zahtevani dokumenti nastali. ZZavar-1

v odnosu do ZDIJZ ni specialen predpis, saj gre za različni pravni podlagi, ki urejata različni pravici. Javna objava ukrepov, določena v ZZavar-1 v ničemer ne vpliva na pravice prosilcev po ZDIJZ. Takšna je tudi sodna praksa v smiselno podobnih primerih. IP je zato delno ugodil pritožbi v tem delu in omogočil delni dostop do dokumentov.

9. Zoper izpodbijano odločbo AZN in IP je tožeča stranka vložila tožbo v upravnem sporu zaradi kršitev pravil upravnega postopka in zaradi napačne uporabe materialnega prava. Navaja, da jo je AZN z pozivom z dne 7. 3. 2019 pozval, da se opredeli do dokumentov, ki so nastali v okviru nadzornega postopka leta 2012, in sicer do Zapisnika o pregledu poslovanja in ugotovitvah v okviru pregleda poslovanja pri subjektu nadzora z dne 20. 1. 2012, Obvestila z dne 20. 2. 2012 in Odredbe o odpravi kršitev z dne 26. 3. 2012. Tožeča stranka pa ni bila pozvana, da se opredeli do ostalih dokumentov, navedenih v točki 1.1 do 1.16. Tako je bila storjena kršitev 2. in 3. točke drugega odstavka 237. člena Zakona o splošnem upravnem postopku (v nadaljevanju ZUP), saj je bil tožeči stranki z odločbo z dne 22. 3. 2019 priznan status stranske udeležbe. Postopkovna kršitev je bila storjena tudi s tem, ko je zavezanec AZN hkrati s svojo odločbo prosilcu posredoval tudi zahtevane dokumente iz točke 1.1 do 1.16 izreka izpodbijane odločbe AZN. S tem je bila odločba dejansko izvršena, še preden je postala izvršljiva skladno z odločbo drugega odstavka 224. člena ZUP in je podana kršitev iz 4. točke prvega odstavka 237. člena ZUP. Do teh pritožbenih navedb pa se tožena stranka tudi ni ustrezno opredelila, saj je navedla le, da je odločba AZN v 1.1 do 1.16. točki pravilna in zakonita in se v celoti sklicuje na obrazložitev iz prvostopne odločbe.
10. Nadalje tožeča stranka navaja, da je podana tudi napačna uporaba materialnega prava, saj je ureditev dostopa do aktov, ki jih AZN izdaja v postopkih nadzora, specialno urejena v določbi 281. člena ZZavar-1. Navedeni predpis je specialnejši glede na ZDIJZ. ZZavar-1 v 281. členu pomeni tudi implementacijo Direktive 2018/97 o distribuciji zavarovalnih podatkov, ki zahteva, da se upravne sankcije in naloženi ukrepi iz pravnomočnih odločb nemudoma in za določen čas objavijo. ZZavar-1 pa v 281. členu določa, da lahko AZN na svoji spletni strani objavi vse ukrepe, ko postane odločitev izreka ukrepa pravnomočna. Ukrepi so lahko objavljeni največ 2 leti, pri objavi osebnih podatkov pa se vedno vpišejo identifikacijski znaki fizičnih oseb in njihovi naslovi prebivališč ter upoštevajo določbe zakona, ki ureja varstvo osebnih podatkov. Prav tako je ZDIJZ v razmerju do ZZavar-1 starejši in splošnejši predpis, ki na splošno, ne glede na področje, ureja dostop do informacij javnega značaja, pri tem pa ne vsebuje določb kako ravnati, če določeno področje ureja še kak drug (področni in s tem specialnejši) predpis.
11. Tožeča stranka predlaga, da sodišče tožbi ugodi, izpodbijano odločbo odpravi in s sodbo odloči o stvari tako, da pritožbo prosilca (prizadete stranke) v celoti zavrne,

pritožbi tožeče stranke (stranskega udeleženca) pa v celoti ugodi in odloči, da se odločba AZN spremeni tako, da se zahteva prosilca za posredovanje dokumentacije v zvezi z zavezancem oz. PREVERJENO d.o.o. v celoti zavrne, toženi stranki pa naloži povrnitev stroškov postopka. Podrejeno tožeča stranka predlaga, da sodišče tožbi ugodi, izpodbijani akt odpravi in zadevo vrne organu, ki je upravni akt izdal v ponovni postopek.

12. Tožena stranka je v odgovoru na tožbo prerokala navedbe iz tožbe in se zavzemala za njeno zavrnitev. Navaja, da predmet presoje tožene stranke v pritožbenem postopku ni bila „izvršitev“ odločbe, temveč dostop do zahtevanih informacij. Zato se je tožena stranka opredelila do dokumentov in ugotovila, da je odločitev organa v 1. točki izreka od 1.1 do vključno 1.16 pravilna in zakonita. Tožeča stranka lahko svoje tožbene ugovore glede izvršitve nepravnomočne odločbe uveljavlja v morebitnem civilnem sporu, ne morejo pa biti predmet spora v tem postopku. Nadalje tožena stranka zavrača navedbe tožeče stranke, da ZDIJZ in ZZavar-1 glede javne objave urejata enako dejansko stanje. Gre namreč za dve različni pravni podlagi, ki urejata tudi dve različni pravici, zato tudi ZZavar-1 ni specialen predpis v odnosu do ZDIJZ ali obratno, prav tako pa ZZavar-1 ne izključuje uporabe določbe ZDIJZ. Javna objava ukrepov, določena v ZZavar-1 tako v ničemer ne vpliva na pravice prosilcev po ZDIJZ. Kar se tiče dokumentov iz postopka nadzora iz leta 2012 pa tožena stranka ponavlja, da gre za dokumente organa, ki izvaja javno pravne naloge, zato že iz tega razloga ni mogoče sprejeti stališča, da se dostop do njih v celoti zavrne. Tožena stranka je sicer sledila tožeči stranki, da dokumenti vsebujejo podatke o poslovnih sodelavcih in posameznikih, pri katerih so bili opravljeni zavarovalniški posli in je v tem delu ugotovila obstoj izjeme poslovne skrivnosti. Prav tako je tožena stranka ugotovila, da dokumenti vsebujejo varovane osebne podatke. Ne glede na obstoj izjeme pa je tožena stranka ocenila, da je izvedba delnega dostopa mogoča, zato je odločila, da mora organ prosilcu posredovati zahtevane dokumente v obliki delnega dostopa.
13. Odgovor na tožbo je vložila tudi prizadeta stranka. Navaja, da ZDIJZ v členu a26.a določa, da je v postopku zahteve po ZDIJZ stranka samo prosilec, če je predmet odločanja dostop do podatkov, za katere je z zakonom določeno, da so javni. Ta zakonska določba je namenjena preprečitvi zlorab instituta stranske udeležbe z namenom omejevanja ali vsaj zavlačevanja uveljavitve ustavne človekove pravice – pridobitve informacije javnega značaja, za katero zakon določa, da je javna. Navedeni člen sledi tudi sodni praksi, ki je že pred prejetjem te določbe jasno razmejila, kdaj je pritegnitev stranskih udeležencev oz. strank z interesom v postopek po ZDIJZ potrebna in kdaj ne. Pri tem se sklicuje na odločbo Upravnega sodišča RS I U 1003/2010 in sklep Vrhovnega sodišča RS št. X Ips 187/2011. Ker so v konkretnem primeru predmet informacije javnega značaja dokončni, pravnomočni, izvršljivi in najverjetneje že zdavnaj izvršeni upravni akti državnega organa s področja nadzora zavarovalniških storitev, s katerimi so bile

ugotavljane (in ugotovljene) kršitve predpisov, je jasno, da tožnik – subjekt nadzora ugotavljanja kršitev – ne more vplivati na odločitev v tej zadevi, zato že pred AZN in IP ne bi smel imeti položaja stranke z interesom, zato je treba tožbo zavreči.

14. Prizadeta stranka še navaja, da organa tudi nista kršila določb postopka, ki jih uveljavlja tožeča stranka. V postopku po ZDIJZ se namreč ne odloča o pravici ali obveznosti stranke z interesom, saj le-ta varuje svoje pravice in interes, ki mu jih določa zakon in le v tistem delu. V konkretnem primeru to pomeni, da so pravice stranskega udeleženca zožene le na varovanje poslovnih skrivnosti le-tega. Zatrjevan ugled pravne osebe pa ni razlog, da bi v postopkih po ZDIJZ morali v postopek pritegniti tistega, ki se nanj sklicuje. Organ je zato tožeči stranki v opredelitev posredoval le tiste strani prosilca zahtevane dokumente, za katere je ocenil, da bi lahko vsebovale poslovne skrivnosti, ne pa vseh. Stranka z interesom v postopku po ZDIJZ pa se nima kaj opredeljevati do informacij javnega značaja, ki ne vsebujejo poslovnih skrivnosti te stranke – v tem delu postopka niti ni stranka z interesom, saj nima nobenega vpliva na odločanje v tem delu. S tem, ko AZN tožeči stranki v opredelitev ni poslala informacij javnega značaja, ki očitno niso vsebovale poslovnih skrivnosti tožeče stranke, seveda ni kršila pravil upravnega postopka.
15. Nadalje je po mnenju prizadete stranke nepravilno tolmačenje tožeče stranke, da bi naj bil ZZavar-1 specialnejši predpis glede na ZDIJZ. Prosilec z ZZavar-1 poenostavljeno povedano nima nič. Enako velja za ZDIJZ, ki ne napotuje na nobene izjeme po drugih predpisih, niti ni v razmerju do drugih predpisov v podrejenem položaju. Če bi sledili sicer napačni logiki tožnice, ki se sklicuje na ZZavar-1, po katerem lahko AZN javno objavi ukrepe nadzora in podatke o kršitvi zakona – bi lahko prišli do absurdnega zaključka, za katerega se očitno zavzema tožnica: informacije javnega značaja v obliki upravnih aktov AZN bi bile izključene iz sistema dostopa do informacij javnega značaja po ZDIJZ. Razen tega sama AZN ne objavlja ničesar, prosilec pa bi po mnenju tožnika morala zavračati zahteve po informacijah javnega značaja, ker so le-te „lahko“ objavljene na spletni strani AZN. Nikakor ta ureditev ne more vplivati na temeljno pravico posameznika, da pridobi informacijo javnega značaja utemeljeno v Ustavi RS in izvedeno v ZDIJZ, ne pa v ZZavar-1 oz. kje drugje. Prizadeta stranka predlaga, da sodišče tožbo zavrne.
16. V nadaljnjih pripravljanih vlogah sta tožeča stranka in prizadeta stranka dodatno utemeljevali svoja dejanska in pravna naziranja v zadevi. Tožeča stranka je še izpostavila določbo 5.a člena ZDIJZ, ki ločeno od izjem v 6. členu ureja izjeme v zvezi z nadzornimi postopki in varovanje tajnosti vira. Tako je v drugem odstavku 5.a člena izrecno omejen dostop do zahtevane informacije, če se zahteva nanaša na podatek, ki je pridobljen ali sestavljen zaradi nadzornega postopka, ki ga v skladu

z zakonom vodi organ, pristojen za zavarovalniški nadzor (torej AZN). V tem primeru lahko organ prosilcu zavrne dostop, če je nadzorni postopek še v teku, ko je postopek nadzora zaključen pa lahko dostop zavrne tudi, če bi razkritje zahtevane informacije povzročilo škodo drugi osebi ali če bi to resno ogrozilo izvajanje drugih zakonskih nalog nadzorne institucije, ki je vodila postopek. Na ta način je predpisano tehtanje škodnega testa s tehtanjem med interesi prosilca oz. javnosti za razkritje zahtevanih informacij in med interesi drugih oseb, katerim bi razkritje informacije povzročilo škodo oz. ogrozilo izvajanje drugih nalog nadzorne institucije. Takšne presoje pa niti organ niti tožena stranka nista opravila, s čimer sta kršila določbo 5.a člena ZDIJZ ter posledično nepravilno uporabila materialni predpis.

17. Prizadeta stranka je v pripravljalnih vlogah uporabi 5.a člena ZDIJZ nasprotovala, saj so navedbe o domnevnem varovanju ugleda in dobrega imena tožeče stranke pavšalne.
18. Tožba je delno utemeljena.
19. Sodišče najprej pojasnjuje, da je predmet izpodbijanja v predmetnem upravnem sporu odločba AZN z dne 21. 3. 2019 v delu, v katerem je bil v 1. točki ugoden delni dostop prosilcu do dokumentov, navedenih v točki 1.1 do 1.16 odločbe. V tem delu je IP pritožbo tožeče stranke kot stranskega udeleženca v točki 3 izreka odločbe z dne 3. 9. 2019 zavrnil. Nadalje je predmet izpodbijanja odločba IP z dne 3. 9. 2019 v točki 1 izreka, s katero je IP pritožbi prosilca oz. sedaj prizadete stranke delno ugodil in spremenil odločbo AZN tako, da je prosilcu omogočil delni dostop tudi do dokumentov, nastalih v postopku nadzora iz leta 2012, saj je AZN v tem delu prošnjo prosilca zavrnila (dokumenti navedeni v točki 2.1 do 2.3 odločbe AZN).

Glede aktivne legitimacije tožeče stranke:

20. Prizadeta stranka kot prosilec je že v upravnem postopku z vlogo z dne 19. 3. 2019, nato pa tudi v pritožbi z dne 25. 3. 2019 zoper izpodbijano odločbo, ugovarjala stranski udeležbi tožeče stranke, v tem upravnem sporu pa ji je nadalje prerekala aktivno legitimacijo za vložitev tožbe.
21. Sodišče ugotavlja, da je AZN dan po izdaji odločbe o delni zavrnitvi zahteve za dostop do informacij javnega značaja z dne 21. 3. 2019, dne 22. 3. 2019 izdala sklep št. 3230-21/2009-17, s katerim je tožeči stranki priznala lastnost stranskega udeleženca.
22. V skladu s prvim odstavkom 17. člena Zakona o upravnem sporu (v nadaljevanju ZUS-1) je tožnik oseba, ki je bila stranka ali stranski udeleženec v postopku izdaje

upravnega akta. Tožniki v upravnem sporu so tako lahko tudi osebe, ki so v upravnem postopku imele položaj stranskega udeleženca, torej tiste, ki so imele pravico udeleževati se upravnega postopka po 43. členu ZUP in jim je bila ta pravica v upravnem postopku že priznana. Položaj stranke v upravnem sporu je tako dejansko pogojen z njenim položajem v upravnem postopku¹, kar nenazadnje izhaja tudi iz sklepa Vrhovnega sodišča RS opr. št. I Up 18/2020 z dne 19. 2. 2020, izdanega v tej zadevi v zvezi s predlagano začasno odredbo. V obravnavani zadevi, ko ni sporno, da je tožeči stranki položaj stranskega udeleženca v postopku odločanja o zahtevi za dostop do informacij javnega značaja priznala AZN s sklepom z dne 22. 3. 2019, tak položaj pa je imela tudi v postopku izpodbijanja odločbe AZN s pritožbo, je v skladu s prvim odstavkom 17. člena ZUS-1 tožeča stranka aktivno legitimirana.

23. V zvezi z ugovorom aktivne legitimacije sodišče zavrača tudi navedbe prizadete stranke, da je stranka v postopku dostopa do informacij javnega značaja v skladu z določbo člena a26.a ZDIJZ lahko samo prosilec. Citirani a26.a člen ZDIJZ res določa, da je v postopku z zahtevo za dostop do informacije javnega značaja ali ponovno uporabo, stranka postopka samo prosilec, če je predmet odločanja dostop do podatkov, za katere je z zakonom določeno, da so javni. Kot izhaja iz jezikovne razlage navedene določbe, je stranka postopka le prosilec, če je javnost podatkov določena z zakonom, sicer pa ne.
24. Določba člena a26.a člena je bila v ZDIJZ vnesena z Zakonom o dopolnitvi Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ-F) v letu 2018² z namenom, da se v primeru, če gre za podatke, ki so po zakonu absolutno javni, prepreči stranskim udeležencem v teh postopkih, da povzročajo nesorazmerne visoke stroške in se zaradi tega podaljšujejo postopki, zaradi česar je bilo porušeno načelo sorazmernosti. Stranski udeleženci v tem primeru ne morejo v ničemer vplivati na izid postopka o dostopu do informacij javnega značaja.³ Samo v primeru, če so podatki z zakonom določeni kot javni, je torej stranka postopka zgolj prosilec in ne tudi stranski udeleženec. V kolikor pa gre za podatke, ki po

¹ Tako sklep VSRS I Up 111/2017 z dne 6. 7. 2017, več o tem pa M. Dobravec Jalen, B. Domjan Pavlin, M. Faganel, P. Golob, E. Kerševan, A. Kmecl, R. Pimat, N. Smrekar, T. Steinman, Z. Štucin in B. Žuber: Zakon o upravnem sporu s komentarjem, Lexpera, GV založba Ljubljana 2019, komentar k 17. členu, stran 98).

² Uradni list RS št. 7/18 z dne 7. 2. 2018.

³ Iz predloga Zakona o dopolnitvi zakona o dostopu do informacij javnega značaja, ki ga je v Državni zbor RS vložila skupina poslank in poslancev dne 22. 11. 2017 izhaja tudi, da je udeležba tretjih oseb, na pravice ali koristi katerih bi lahko vplivala odločitve, z vidika pravice do pravnega sredstva sicer pomembna, vendar pri tem ni mogoče spregledati vplivov, ki jih ima institut stranske udeležbe na izvrševanje pravice dostopa do informacij javnega značaja.

zakonu niso javni, kot je to v obravnavani zadevi, ko gre za dokumente, ki se nanašajo na zavarovalne posle, ki jih je opravljal stranski udeleženec oz. sedaj tožnik, pa veljajo splošne določbe o stranski udeležbi iz 43. člena ZUP⁴ tudi v postopku dostopa do informacij javnega značaja.

25. Sodišče tako ugotavlja, da je podana aktivna legitimacija tožeče stranke v obravnavani zadevi, navedbe prizadete stranke v tej smeri pa so neutemeljene.

Glede razmerja med ZDIJZ in ZZavar-1:

26. Neutemeljene so navedbe tožeče stranke, da je tožena stranka nepravilno uporabila materialno pravo, ko je delni dostop do informacij javnega značaja dovolila na podlagi ZDIJZ, saj bi naj javno objavo podatkov AZN urejal ZZavar-1, v posledici česar prosilec oz. sedaj prizadeta stranka sploh naj ne bi imela pravnega interesa pridobiti informacije javnega značaja po ZDIJZ. Sodišče se v tem delu v celoti strinja z razlogi AZN in IP iz izpodbijanih odločb ter jih povzema kot svoje v skladu z drugim odstavkom 71. člena ZUS-1. Ob tem pa glede na tožbena zatrjevanja še dodaja:
27. ZZavar-1 v drugem odstavku 281. člena določa, da Agencija za zavarovalni nadzor lahko na svoji spletni strani objavi vse ukrepe nadzora, ko postane odločitev o izreku ukrepa pravnomočna, in sicer informacije o kršitelju (naziv in sedež pravne osebe ali osebno ime fizične osebe ter funkcija odgovorne osebe), o kršitvi (opis okoliščin in ravnanj, ki pomenijo kršitev, ter narava ugotovljenih kršitev) in izrek ukrepa, s katerim se postopek konča. Ukrepi so lahko objavljeni največ dve leti, pri objavi osebnih podatkov se vedno brišejo identifikacijski znaki fizičnih oseb in njihovi naslovi prebivališč ter upoštevajo določbe zakona, ki ureja varstvo osebnih podatkov.
28. Pravilni so razlogi tožene stranke, da v obravnavani zadevi 281. člen ZZavar-1 ni specialnejši predpis glede na ZDIJZ in sta tako AZN kot tudi IP zahtevo prosilca pravilno obravnavala po pogojih, določenih v ZDIJZ. Kot pravilno opozarja tožena stranka kot tudi prizadeta stranka, ZZavar-1 in ZDIJZ urejata dve različni pravici, in sicer ZZavar-1 zgolj možnost objave določenih dokumentov AZN na njegovi spletni strani, med tem ko ZDIJZ omogoča dostop do informacije javnega značaja prosilcu. Zato objava ukrepov po ZZavar-1 ne vpliva na pravice prosilcev po ZDIJZ, saj predmet dostopa niso samo dokumenti, katerih javno objavo ureja ZZavar-1, pač pa tudi drugi dokumenti.
29. Ob tem drugi odstavek 281. člena ZZavar-1 niti ne določa obligatorne objave ukrepov na spletni strani, kot to določa Direktiva (EU) 2016/97 Evropskega

⁴ Prvi odstavek 43. člena ZUP določa: Pravico udeleževati se postopka ima tudi oseba, ki izkaže pravni interes. Pravni interes izkaže oseba, ki zatrjuje, da vstopa v postopek zaradi varstva svojih pravnih koristi (stranski udeleženec).

parlamenta in sveta z dne 20. 1. 2016 o distribuciji zavarovalnih produktov (prenovitev),⁵ saj določa zgolj, da AZN „...lahko objavi ukrepe nadzora“. Tako je zgolj od AZN odvisno ali bo, in če bo sploh določene ukrepe objavila na svojih spletnih straneh. Prav iz tega razloga fizičnim in pravnim osebam, ki želijo dostop do informacij javnega značaja ni mogoče odreči te pravice na podlagi ZDIJZ.

30. Nenazadnje sodišče še ugotavlja, da je bila določba drugega odstavka 281. člena ZZavar-1 v navedeni zakon vnesena z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o zavarovalništvu (ZZavar-1A), ki je bil objavljen v Uradnem listu RS št. 9/19 z dne 11. 2. 2019 (v nadaljevanju ZZavar-1A) in je pričel veljati dne 26. 2. 2019. Slednji v prehodnih in končnih določbah v 147. členu določa, da se spremenjeni 281. člen zakona v delu, ki določa objavo ukrepov AZN, ne uporablja v zvezi z ukrepi nadzora, ki jih je AZN izrekla pred uveljavitvijo tega zakona. Glede na to, da je navedena določba drugega odstavka 281. člena ZZavar-1 pričela veljati dne 26. 2. 2019, AZN pa ni bila dolžna objaviti ukrepov, ki jih je izrekla pred tem datumom (torej v obravnavani zadevi iz leta 2012), prizadeta stranka kot prosilec v postopku dostopa do informacij javnega značaja do informacij, ki so javnega značaja sploh ne bi imela dostopa, če bi obveljalo tolmačenje tožeče stranke. Takšna razlaga bi bila je glede na status AZN, ki je agencija javnega značaja,⁶ nevzdržna. S tem bi prizadeti stranki bila kršena pravica iz 39. člena Ustave RS, ki med drugim določa tudi, da ima vsakdo pravico pridobiti informacijo javnega značaja, za katero ima v zakonu utemeljen pravni interes, razen v primerih, ki jih določa zakon.

Glede delne ugoditve tožbi:

31. V ZDIJZ je urejen postopek, ki vsakomur omogoča prost dostop in ponovno uporabo informacij javnega značaja, s katerimi razpolagajo državni organi, organi lokalnih skupnosti, javne agencije, javni skladi in druge osebe javnega prava, nosilci javnih pooblastil in izvajalci javnih služb (prvi odstavek 1. člena ZDIJZ). Informacije javnega značaja so prosto dostopne pravnim ali fizičnim osebam (prvi odstavek 5. člena ZDIJZ). Vendar pravica do dostopa do informacij javnega značaja ni absolutna. Izjeme, ki jih mora upoštevati organ so določene v 5.a, 6. in 6.a členu ZDIJZ.
32. Tako v točki 1 izpodbijane odločbe AZN, kot tudi v točki 1 izpodbijane odločbe IP (dokumenti navedeni v tč. 1.1 do 1.16 in 2.1 do 2.3 odločbe AZN), sta organa

5 Direktiva (EU) 2016/97 v 32. členu določa, da države članice zagotovijo, da pristojni organi nemudoma objavijo vse upravne sankcije ali druge ukrepe, ki so jih naložili za kršitve nacionalne zakonodaje, sprejete za izvajanje te direktive, in zoper katere ni bila pravočasno vložena pritožba, vključno z informacijami o vrsti in naravi kršitve ter identiteti oseb, ki so zanjo odgovorne. Sodišče tako zaključuje, da sta tako AZN kot tudi IP v obravnavani zadevi pravilno uporabila ZDIJZ in ne 281. člena ZZavar-1.

6 Položaj Agencije za zavarovalni nadzor določa 486. člen ZZavar-1, in sicer je Agencija za zavarovalni nadzor pravna oseba javnega prava, njen ustanovitelj pa je Republika Slovenija.

ugodila delnemu dostopu do dokumentov v skladu s 7. členom ZDIJZ. Presodila sta, da sicer gre za informacije javnega značaja, vendar je bilo treba izločiti določene informacije zaradi predpisanih izjem iz 2. in 3. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ. Slednji namreč določa, da organ prosilcu zavrne dostop do zahtevane informacije, če gre za podatek, ki je opredeljen kot poslovna skrivnost v skladu z zakonom, ki ureja gospodarske družbe⁷ ali če gre za osebni podatek, katerega razkritje bi pomenilo kršitev varstva osebnih podatkov v skladu z zakonom, ki ureja varstvo osebnih podatkov.

33. Tožeča stranka pa je v tožbi uveljavljala tudi, da je tožena stranka opustila uporabo 5.a člena ZDIJZ, ki pri odločanju o dostopu do informacij javnega značaja terja od nje izvedbo škodnega testa, s čimer je nepravilno uporabila materialno pravo. Drugi odstavek 5.a člena ZDIJZ določa, da organ prosilcu zavrne dostop do zahtevane informacije ali njeno ponovno uporabo, če se zahteva nanaša na podatek, ki je pridobljen ali sestavljen zaradi nadzornega postopka, ki ga v skladu z zakonom vodi Banka Slovenije, organ pristojen za nadzor trga vrednostnih papirjev ali zavarovalniški nadzor ali drug nadzorni organ, specializiran za finančni nadzor, če je nadzorni postopek še v teku. Ko je postopek nadzora zaključen, organ lahko zavrne dostop ali njeno ponovno uporabo tudi, če bi razkritje zahtevane informacije povzročilo škodo drugi osebi, ali če bi to resno ogrozilo izvajanje drugih zakonskih nalog nadzorne institucije, ki je vodila postopek. Navedena določba 5.a člena je bila v ZDIJZ vnesena z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (v nadaljevanju ZDIJZ-E) v letu 2015⁸ in je v času izdaje izpodbijane odločbe IP v letu 2019 že veljala.
34. Z zgoraj citiranim drugim odstavkom 5.a člena ZDIJZ je varovana izvedba nadzorstvenih postopkov v zakonu določenih organov, ki opravljajo finančni nadzor (Banke Slovenije, Agencije za trg vrednostnih papirjev, Agencije za zavarovalni nadzor itd.), kljub temu, da gre informacije javnega značaja. V primeru, ko postopki še tečejo, gre za absolutno izjemo od dostopa do informacij javnega značaja. Ko pa je postopek nadzora zaključen, je organ zavezan k izvedbi škodnega testa, na podlagi katerega lahko dostop tudi po zaključenem postopku zavrne, vendar le, če bi razkritje zahtevane informacije povzročilo škodo drugi osebi, ali če bi to resno ogrozilo izvajanje drugih zakonskih nalog nadzorne institucije, ki je vodila postopke.⁹ Ta člen torej velja za nadzorne postopke, med katerimi je tudi postopek, ki ga izvaja AZN po ZZavar-1, in kateri so že začeti ali končani. Ne uporabi pa se v primeru, kadar postopek še ni začel in organ še zgolj

⁷ Poslovno skrivnost je do 18. 4. 2019 urejal Zakon o gospodarskih družbah (ZGD-1) v 39. členu. Dne 19. 4. 2019 je začel veljati Zakon o poslovni skrivnosti (ZPosS), ki je bil objavljen v Uradnem listu RS št. 22/2019 z dne 5. 4. 2019, in ki je v celoti nadomestil določbo 39. člena ZGD-1.

⁸ Uradni list RS št. 102/2015 z dne 24. 12. 2015.

⁹ Tako N. Pirc Musar, T. Kraigher Mišič, M. Komac, M. Lubarda, R. Zatlje in R. Lemut Strle, Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ) s komentarjem, Uradni list RS, Ljubljana 2017, komentar k 5.a členu, str. 112.

zbira prijave kršitev. Da bi AZN začela kakršnekoli postopke po letu 2012, tožeča stranka v obravnavani zadevi ne zatrjuje, zato za pritožbe in prijave kršitev, navedene v točkah 1.1 do 1.16 odločbe AZN (vložene od leta 2015 do vključno leta 2019), določba drugega odstavka 5.a člena ZDIJZ ni relevantna. Sodišče namreč v skladu s prvim odstavkom 20. člena ZUS-1 razišče oziroma preizkusi dejansko stanje v okviru tožbenih navedb. Zato je preizkus izpodbijanih odločb v smislu drugega odstavka 5.a člena ZDIJZ sodišče opravilo le v zvezi z dokumenti pod točko 2.1 do 2.3, to pa so dokumenti, ki so nastali s strani AZN v postopku zavarovalnega nadzora nad tožečo stranko v letu 2012.

35. Iz podatkov upravnega spisa izhaja, da je tožena stranka v svoji vlogi z dne 13. 3. 2019, s katero je priglasila stransko udeležbo navedla "..., da vstopa v postopek zaradi varstva svojih pravic in pravnih koristi – varstva ugleda pravne osebe, ki bi bil z razkritjem dokumentov ne le ogrožen, pač pa bistveno prizadet, okrnjen ugled pa bi negativno vplival na njeno uspešnost pri delu, tudi na zaupanje v odnosu do naročnikov in posameznikov, četudi so nepravilnosti iz januarja 2012 že zdavnaj odpravljene." Enake navedbe je tožnica podala tudi v pritožbi z dne 8. 4. 2019 zoper izpodbijano odločbo AZN. Tako ne držijo navedbe prizadete stranke iz njene pripravljalne vloge z dne 26. 11. 2019, da so gornje navedbe tožeče stranke pavšalne. Ta je jasno navedla, da bi ji z razkritjem dokumentov lahko nastala škoda na njenem ugledu, kar bi lahko negativno vplivalo na njeno uspešnost pri delu. Okrnitev ugleda pravne osebe pa je tudi pravno priznana škoda, saj Obligacijski zakonik (v nadaljevanju OZ) v 183. členu določa, da za okrnitev ugleda ali dobrega imena sodišče lahko prisodi pravni osebi pravično denarno odškodnino neodvisno od povračila premoženjske škode, pa tudi če premoženjske škode ni, če spozna, da okoliščine primera to opravičujejo.
36. Nadalje se sodišče ne strinja z razlogi iz izpodbijane odločbe IP, da navedbe o škodi zaradi okrnitve ugleda predstavljajo neprepričljiv in poenostavljen argument, ki mu ni mogoče slediti, še zlasti zato, ker gre za dokumente, ki izkazujejo javnopravno delovanje organa, ki mora biti podvržen transparentnosti. ZDIJZ sicer ureja vsakomur prost dostop do informacij javnega značaja brez izkazovanja posebnega pravnega interesa (5. člen ZDIJZ), vse z namenom zagotoviti javnost in odprtost delovanja organov, ter omogočiti uresničevanje pravice fizičnih in pravnih oseb, da pridobijo informacije javnega značaja (2. člen ZDIJZ). Kot je že obrazloženo, pa ta pravica ni absolutna. Tudi če so dokumenti, navedeni v točkah 2.1 do 2.3 izpodbijane odločbe AZN nedvomno dokumenti javnega značaja, saj so nastali v postopku zavarovalnega nadzora v letu 2012 in so torej nastali v postopku delovnega področja AZN (prvi odstavek 4. člena ZDIJZ), bi moral organ ob pravočasno podanih trditvah v zvezi z morebitno nastalo škodo tožeči stranki, opraviti škodni test iz drugega odstavka 5.a člena ZDIJZ.

37. Zaradi nepravilne oziroma (ne)uporabe materialnega prva (drugega odstavka 5.a člena ZDIJZ) je ostalo tudi dejansko stanje v tej smeri nepopolno ugotovljeno, v posledici česar je v izpodbijani odločbi IP podana kršitev iz 1. in 3. točke prvega odstavka 27. člena ZUS-1.

Glede delne zavrnitve tožbe:

38. Sodišče pa se strinja z razlogi iz obrazložitve odločbe AZN, da so prijave morebitnih kršitev ZZavar-1 informacije javnega značaja iz prvega odstavka 4. člena ZDIJZ in ugotavlja, da ni podana kršitev pravil postopka, ker tožeči stranki pred izdajo odločbe, s katero je bil omogočen delni dostop do dokumentov iz točke 1.1 do 1.16 izpodbijane odločbe AZN, ti dokumenti niso bili posredovani, da bi se slednja o njih lahko izjavila.

39. V skladu s tretjim odstavkom 280.a člena ZZavar-1 Agencija za zavarovalni nadzor zagotovi ustrezno varstvo osebnih podatkov oseb, ki so podale prijavo in mora vse podatke o osebah, ki so podale prijavo obravnavati kot zaupne. Četrti odstavek 280.a člena ZZavar-1 pa določa, da Agencija za zavarovalni nadzor zavarovalnici zavarovalno zastopniški družbi, zavarovalno posredniški družbi in zastopnikom dopolnilnih zavarovanj iz tretjega odstavka 558. člena tega zakona, ne sme razkriti podatkov o osebi, ki je podala prijavo in si mora prizadevati, da se pri ugotavljanju in obravnavi kršitev, ki so predmet prijave, prepreči razkritje identitete te osebe. V kolikor bi torej AZN tožeči stranki še pred odločanjem o vlogi prosilca za dostop do informacij javnega značaja oz. pred izdajo odločbe posredovala te dokumente, bi kršila zgoraj navedene določbe 280.a člena ZZavar-1 in razkrila identiteto prijaviteljev.

40. Nadalje sodišče še ugotavlja, da so predmet poslovne skrivnosti, ki bi lahko predstavljalo izjemo iz 2. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, in za kar se zavzema tožeča stranka, lahko le podatki, ki za podjetje pomenijo konkurenčno prednost v kakršnemkoli pogledu (npr. proizvodni procesi, know - how, trženje, strategije, analize, plani združitev, spodleteli projekti, reklamacije strank, nabavne cene, pogodbe s poslovnimi partnerji, ipd.). Pri podatkih, ki na tržni konkurenčni položaj ne vplivajo, pa ne gre za poslovno skrivnost.¹⁰ Sodišče ugotavlja, da v primeru prijav kršitev pri AZN po ZZavar-1 ne gre za podatke, ki bi vplivali na konkurenčni položaj tožnice, saj se javni interes za zakonito delovanje zavarovalno zastopniških in posredniških družb zaradi zaščite zavarovalcev, zavarovancev in drugih upravičencev iz zavarovalnih pogodb, lahko uresničuje prav skozi prijave o morebitnih kršitvah pri AZN (271. člen ZZavar-1).

41. Kadar zavezanec oz. organ ob obravnavi zahteve ugotovi, da se zahtevane informacije javnega značaja utegnejo nanašati na poslovne skrivnosti poslovnih

¹⁰ Tako sodba VSRS VIII Ips 211/2012 z dne 2. 9. 2013.

subjektov, mora po ustaljeni upravnosodni praksi poslovne subjekte v skladu z ZUP pritegniti v postopek in jim dati možnosti navajanja dejstev, predlaganja dokazov in odgovorov na nasprotno navedbo in dokaze glede obstoja poslovne skrivnosti oziroma morebitnega razkritja poslovne informacije, na katero se nanaša zahteva.¹¹ Če pa organ tega ne ugotovi, nima razlogov, da kogarkoli pritegne v postopek, saj le-ta ne more vplivati na izid postopka.¹²

42. AZN je tako ravnala pravilno, ko glede dokumentov iz točke 1.1 do 1.16 pred izdajo odločbe v postopek ni pritegnila tožeče stranke kot stranskega udeleženca zaradi morebitne izjave o poslovni skrivnosti, saj ti dokumenti niso poslovna skrivnost. Sicer pa je že AZN dan po izdaji svoje odločbe z dne 21. 3. 2018 o delni ugoditvi, tožeči stranki priznala status stranskega udeleženca s sklepom, št. 3230-21/2009-17 z dne 22. 3. 2019 in ji je bila s tem že v pritožbenem postopku pred IP dana možnost do izjave, kar je tožeča stranka z vložitvijo pritožbe zoper odločbo AZN tudi izkoristila. Zato v zvezi s tem ni podana v tožbi uveljavljana absolutna bistvena kršitev pravil postopka iz 2. in 3. točke drugega odstavka 237. člena ZUP.
43. Tožeča stranka še navaja, da je AZN z izdajo izpodbijane odločbe z dne 22. 3. 2019, s katero je ugodila delnemu dostopu do dokumentov iz točk 1.1 do 1.16, in ko je prosilcu hkrati z vročitvijo te odločbe posredovala tudi zahtevane dokumente, dejansko odločbo že izvršila, kar ni pravilno. Sodišče se strinja z navedbami tožene stranke, da so ugovori, ki se nanašajo na po mnenju tožeče stranke nepravilno izvršitev izpodbijane odločbe v tem upravnem sporu, pravno nerelevantni. Predmet presoje v obravnavani zadevi sta odločbi AZN in IP, s katerima je bil prosilcu delno ugoden dostop do informacij javnega značaja, pri čemer sta tako AZN kot IP ugotavljala, ali se prosilec lahko v celoti oziroma delno seznanja z informacijami javnega značaja. Vsebinska presoja teh odločb se torej ne nanaša na dejstvo trenutka njihove izvršitve. Sodišče se zato strinja tudi z nadaljnjimi navedbami tožene stranke iz odgovora na tožbo, da so ugovori glede morebitne nepravilne izvršitve odločbe AZN lahko predmet kakšnega drugega (civilnega) postopka.
44. Ker so bili ugovori tožeče stranke, ki se nanašajo na nepravilno izvršitev izpodbijane odločbe pravno nerelevantni, tudi ni podana uveljavljana kršitev neobrazloženosti odločbe, češ da se tožena stranka naj ne bi opredelila do pritožbenih navedb v zvezi s po njenem mnenju nastalo kršitvijo, ker je AZN svojo odločbo glede dokumentov iz točke 1.1 do 1.16 že izvršila.
45. V zvezi s samo izvršitvijo pa tožeča stranka tudi ne uveljavlja kršitve kakšne človekove pravice in tožbe tudi ne konstituira kot tožbe iz 4. člena ZUS-1. V tem

¹¹ Tako N. Pirc Musar, T. Kraigher Mišič, M. Komac, M. Lubarda, mag. R. Zatler in mag. R. Lemut Strle, Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ) s komentarjem, Uradni list RS, Ljubljana 2017, Komentar k 6. členu, str. 135 in 136.

¹² Tako sodba UPRS I U 1003/2010 z dne 30. 3. 2011.

primeru bi morala tožeča stranka postaviti tudi zahtevek naj se poseg v človekove pravice in temeljne svoboščine ugotovi, odpravi oziroma prepove.¹³ Navedenega pa tožeča stranka v tožbi ni postavila, zato sodišče izpodbijanih odločb AZN in IP s tega vidika ni preizkušalo.

46. Sodišče pri tem glede tožbenih navedb v zvezi s po mnenju tožeče stranke preuranjene izvršitve odločbe AZN še pripominja, da v skladu s prvim odstavkom 25. člena ZDIJZ v primeru, če organ zahtevi za dostop do informacij javnega značaja ugotovi, prosilcu nemudoma omogoči seznanitev z vsebino zahtevane informacije tako, da mu jo da na vpogled ali tako, da mu zagotovi nek prepis, fotokopijo ali elektronski zapis. Ta določba pomeni, da v kolikor je zahtevi prosilca v celoti ali delno ugodeno, mora organ z javnimi informacijami takoj seznaniti prosilca. V tem primeru, ko AZN tožeče stranke glede dokumentov iz točke 1.1 do 1.16 pravilno ni pozval v postopek, saj za to ni imel razloga, ter tako tožeča stranka v tem delu ni bila stranka z nasprotujočim interesom, je bila tudi pravilna odločitev AZN, ki je v skladu s citiranim prvim odstavkom 25. člena ZDIJZ prosilcu hkrati z odločbo o delnem dostopu omogočila delni vpogled v dokumente.
47. Po obrazloženem, ko je tožena stranka skladno s 7. členom ZDIJZ v okviru delnega dostopa do dokumentov pod točko 1.1 do 1.16 izbrisala osebne podatke in vse podatke, ki kažejo na identiteto fizičnih oseb (kot so ime in priimek, datum rojstva, naslov, številka zavarovalne police, datum sklenitve zavarovanja, letno premijo, upravičenca iz zavarovanja, itd.), je zagotovila varstvo osebnih podatkov, zato je izpodbijana odločba AZN v tč. 1 (ki se nanaša na dokumente od 1.1 do 1.16) pravilna in na zakonu utemeljena.

Sklepno:

48. Ker sodišče ob presoji izpodbijane odločbe AZN v delu, ki se nanaša na dokumente iz točke 1.1 do 1.16 po uradni dolžnosti ni našlo absolutnih bistvenih kršitev pravil upravnega postopka (tretji odstavek 27. člena ZUS-1 v zvezi z drugim odstavkom 237. člena ZUP), je odločitev AZN v točki 1 izreka materialnopravno pravilna in zakonita. Sodišče je zato v skladu s prvim odstavkom 63. člena ZUS-1 tožbo v tem delu zavrnilo (točka II izreka te sodbe).
49. V preostalem delu glede dokumentov iz točke 2.1 do 2.3 izreka odločbe AZN oz. 1. točke izreka odločbe IP, pa je sodišče zaradi nepravilne uporabe materialnega prava, v posledici česar je ostalo dejansko stanje nepopolno ugotovljeno, odločitev

¹³ Tako sodba UPRS II U 374/2018-23 z dne 4. 9. 2019.

IP odpravilo in zadevo vrnilo temu organu v ponovni postopek (točka I izreka te sodbe), v katerem bo moral organ v okviru navedb tožeče stranke iz upravnega postopka opraviti škodni test v skladu z drugim odstavkom 5.a člena ZDIJZ in nato ponovno odločiti v zadevi (tretji odstavek 64. člena ZUP).

50. Sodišče je v obravnavani zadevi odločilo na seji in ni opravilo glavne obravnave, saj je tožena stranka v točki 1 izreka odločbe IP nepravilno uporabila materialno pravo in je bilo treba tožbi delno ugoditi ter upravni akt delno odpraviti (prva alineja drugega odstavka 59. člena ZUS-1). Glede delne zavrnitve tožbe, ki se nanaša na točko 1 odločbe AZN, pa je bila v bistvenem delu sporna le razlaga materialnega prava, zato glavna obravnava v tem delu prav tako ni bila potrebna.
51. Tožeča stranka je sicer predlagala, naj sodišče odloči v sporu polne jurisdikcije tako, da izpodbijano odločbo odpravi in samo vsebinsko odloči. Sodišče pojasnjuje, da z vidika ustavne podlage (tretji odstavek 120. člena in 157. člen Ustave) velja, naj sodišče le izjemoma odloča o stvari sami, še zlasti če sama presoja zakonitosti ne bi zadovoljila namena, zaradi katerega se ti akti preizkušajo v upravnem sporu. To izhaja tudi iz določb prvega odstavka 7. člena ZUS-1 in 65. člena tega zakona.¹⁴ Vendar za tak primer, ko bi sodno odločanje moralo nadomestiti upravno odločanje, ker bi drugačno ravnanje pomenilo nedopusten poseg v pravico do sodnega varstva ali ker bi to zahtevala narava pravice ali varstvo ustavne pravice, v obravnavani zadevi ne gre. Prav tako ni podana nobena od okoliščin iz 1. in 2. točke prvega odstavka 65. člena ZUS-1.

Glede stroškov postopka:

52. O stroških postopka tožeče stranke je sodišče odločilo v skladu s tretjim odstavkom 25. člena ZUS-1 v zvezi z drugim odstavkom 3. člena Pravilnika o povrnitvi stroškov tožniku v upravnem sporu (v nadaljevanju Pravilnik). Tožeči stranki je prisodilo pavšalni znesek v višini 285,00 EUR in dodatnih 10% v višini 28,50 EUR, saj je morala tožeča stranka svoja stališča dodatno pojasnjevati v več pripravljalnih vlogah zaradi ugovorov prizadete in tožene stranke (4. člen Pravilnika). Skupaj znaša nagrada tožeče stranke 313,50 EUR, čemur je treba prišteti še 68,97 EUR kot povračilo za 22 % DDV, saj je tožečo stranko pred sodiščem zastopala odvetnica, ki je davčna zavezanka. Tožena stranka je tako dolžna povrniti tožeči stranki 382,47 EUR stroškov postopka, prav tako pa tudi zakonske zamudne obresti, v kolikor stroški ne bodo poravnani ob zapadlosti.
53. Ker povračilo stroškov postopka v upravnem sporu v primeru uspeha tožeče stranke ureja tretji odstavek 25. člena ZUS-1 in specialno 3. člen Pravilnika, sodišče ni imelo podlage, da bi o stroških postopka tožeče stranke odločalo na podlagi tar. št. 30 Odvetniške tarife, ki ureja nagrade odvetnikom za opravljeno

¹⁴ Tako sodba Upravnega sodišča RS I U 881/2015 z dne 30. 5. 2017.

delo v upravnem sporu, kot je to smiselno predlagala tožeča stranka, ko je za tožbo in vložene pripravljalne vloge vsakič zahtevala po 500 odv. tč. Prav tako sodišče tožeči stranki ni priznalo priglašene nagrade za predlagano začasno odredbo, saj 3. člen Pravilnika jasno določa, da je tožeča stranka upravičena do pavšalnih stroškov, kjer so zajeti vsi med upravnim sporom nastali stroški. Člen 5 Pravilnika namreč jasno določa, da se pri določitvi in povrnitvi stroškov tožniku po tem pravilniku ne uporabljajo določbe drugih predpisov, razen v primeru, če v postopku nastanejo tudi stroški prič, izvedencev in tolmačev, ko se ti stroški povrnejo na podlagi zakona, ki ureja pravdni postopek in podzakonskih predpisov, izdanih na njegovi podlagi.

PRAVNI POUK

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

Maribor, 10. december 2020



Predsednica senata:

Violeta Tručl, l.r.

Ta prepis je soglasen z izvornikom.
Podpis pristojne sodne osebe: