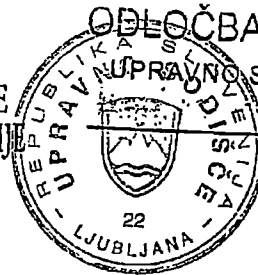


I U 1735/2018-43

UPRAVNO SODIŠČE
REPUBLIKE SLOVENIJE



ODLOČBA JE PRAVNOMOČNA

UPRAVNO SODIŠČE RS, LJUBLJANA

18.12. 2019

Podpis pristojne
sodne osebe:

SODBA

V IMENU LJUDSTVA

Upravno sodišče Republike Slovenije je v senatu, ki so ga sestavljali višji sodniki mag. Darinka Dekleva Marguč kot predsednica ter dr. Damjan Gantar in dr. Boštjan Zalar kot člana,

ob sodelovanju pravosodne svetnice Tine Tratnik kot zapisnikarice,

v upravnem sporu tožeče stranke: TELEKOM SLOVENIJE d.d., Cigaletova ulica 15, Ljubljana, ki jo zastopa Odvetniška družba Kavčič, Bračun in partnerji o.p., d.o.o., Trg republike 3, Ljubljana, zoper toženo stranko: REPUBLIKA SLOVENIJA, ki jo zastopa Informacijski pooblaščenec, Dunajska cesta 22, Ljubljana,

zaradi dostopa do informacij javnega značaja,

o tožbi zoper 1. in 2. točko izreka odločbe Informacijskega pooblaščenca št. 090-63/2018/6 z dne 20. 7. 2018,

na seji 18. decembra 2019

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 s svojo odločbo zavrnila zahtevo prosilca A1 Slovenija d.d. za dostop do dveh odločb prvostopenjskega organa, in sicer gre za odločbi št. 38244-1/2017/29 in št. 38244-2/2017/19. Navedeni odločbi sta bili izdani tožeči stranki. Prvostopenjski organ ugotavlja, da sta bili odločbi izdani v upravnem postopku in vsebujeta rezultate več izvedenih dokazov, ki bi se v morebitnem ponovnem postopku, če bo tožbam v upravnem sporu ugodeno, lahko presojali drugače. Razkritje obeh odločb bi lahko vplivalo na ravnanje tako tožeče stranke kot kogarkoli drugega, ki bi bil seznanjen z vsebino odločb in s tem z izvedbo dokazov. Upravni postopek namreč še ni pravnomočno končan in bi razkritje škodovalo njegovi izvedbi.
2. Prosilec se je zoper prvostopenjsko odločbo pritožil, tožena stranka pa je z izpodbijano odločbo pritožbi ugodila in odločila, da je prvostopenjski organ dolžan prosilcu v 31 dneh od vročitve drugostopenjske odločbe posredovati obe odločbi, s tem da se določeni deli odločb prekrijejo. Hkrati je tožena stranka z izpodbijano odločbo tudi zavrnila zahtevo tožeče stranke za povrnitev stroškov pritožbenega postopka. Tožena stranka v izpodbijani odločbi navaja, da je prosilec v pritožbi navedel, da ne želi dostopa do tistih delov odločb, kjer gre za osebne podatke in poslovne skrivnosti tožeče stranke, kar je tožena stranka pri svoji odločbi tudi upoštevala. Tako gre le še za vprašanje, ali je prvostopenjski organ pravilno zavrnil zahtevo za dostop do informacij javnega značaja s sklicevanjem na izjemo po 7. točki prvega odstavka 6. člena Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (v nadaljevanju ZDIJZ). Navedeno določilo 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. Zahtevane informacije so bile sestavljene zaradi upravnega postopka v smislu obravnavane določbe ZDIJZ, zaradi česar je prvi pogoj za opredelitev te izjeme izpolnjen. Drugi pogoj za opredelitev te izjeme pa predvideva uporabo škodnega testa, saj določa, da se sme zahteva za dostop do informacij javnega značaja zavrniti, če bi razkritje škodovalo izvedbi postopka, pri čemer je organ, ki zahtevo zavrne, tisti, ki mora nastanek škode izkazati za verjeten. To pomeni, da se zahteva za dostop do podatkov ne sme a priori zavrniti, ampak je treba pretehtati možnost odobritve dostopa in morebitne škodljive posledice. Kljub dejstvu, da upravni postopek še ni pravnomočno zaključen, saj je v teku upravni spor, mora biti ogrožitev izvedbe postopka dejanska in ne hipotetična. Prvostopenjski organ je zgolj pavšalno navedel, da bi razkritje lahko škodovalo izvedbi postopka. Ni konkretno ugotavljal in pojasnil, kaj naj bi bilo tisto, kar lahko škodi izvedbi postopka in kako naj bi njegovo izvedbo ogrozilo. Zgolj dejstvo, da odločbi še nista pravnomočni, ne more vnaprej voditi v odločitev,

da se dostop do zahtevanih informacij zavrne v celoti. Prvostopenjski organ ni pojasnil, kateri deli zahtevanih določb vsebujejo besedilo, ki še ni bilo javno objavljeno in bi njegovo razkritje lahko škodovalo izvedbi postopka oziroma katere ugotovitve v izdanih odločbah še niso bile objavljene, ampak je zgolj na splošno navedel, da predmetni odločbi vsebujeta več izvedenih dokazov, ki bi se ob morebitnem ponovnem postopku lahko presojali drugače. Sama možnost odprave akta in vrnitve v ponovno odločanje pa po mnenju tožene stranke ne pomeni konkretno grozeče nevarnosti za izvedbo postopka. Sama možnost, da bi sodišče zadevo vrnilo v ponovno odločanje je zelo abstraktna, saj ni konkretno izkazano, da bi v primeru ponovnega odločanja razkritje zahtevanih odločb v javnosti povzročilo škodo za izvedbo upravnega postopka.

3. Tožeča stranka se je v pritožbenem postopku sklicevala tudi na zlorabo pravice po petem odstavku 5. člena ZDIJZ, s čimer pa se tožena stranka prav tako ne strinja. Zlorabo pravice instituta je treba uporabljati z veliko mero previdnosti in le tam, kjer je to nujno potrebno. Tožeča stranka je ta institut utemeljila z navedbo, da je želel prosilec z zahtevo priti do podatkov o konkurentu iz upravnega postopka. Tožena stranka navaja, da so informacije javnega značaja prosto dostopne vsakomur ne glede na njegov pravni interes. Pri presoji po ZDIJZ se odnos med prosilcem in stranskim udeležencem ne upošteva. Za zlorabo pravice pa gre takrat, ko prosilec z več funkcionalno ali vsebinsko povezanimi zahtevami ohromi organ za izvrševanje njegovih javno pravnih nalog, do česar pa v konkretnem primeru ni prišlo.
4. Zahteva tožeče stranke za povrnitev stroškov postopka pa je bila zavrnjena skladno s prvim odstavkom 114. člena Zakona o splošnem upravnem postopku (v nadaljevanju ZUP), po katerem stranski udeleženec v upravnem postopku krije svoje stroške, če s svojim zahtevkom ni uspel, če pa je s svojim zahtevkom uspel, krije stroške stranka, na zahtevo katere se je postopek začel, razen osebnih stroškov. Zahtev tožeče stranke je bil, da se ne posreduje zahtevanih informacij v celoti, ker pa je bilo pritožbi ugodeno, tožeča stranka s svojim zahtevkom ni uspela.
5. Tožeča stranka v tožbi navaja, da sta po njenem mnenju izpolnjena oba pogoja za obstoj izjeme iz 7. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ. Upravni spor je še v teku, torej je tudi upravni postopek v teku, saj odločbi še nista postali pravnomočni. Upravno sodišče v upravnem sporu še ni odločilo. Razkritje celotnih odločb bi škodovalo izvedbi upravnega postopka, zaradi morebitnega ponovljenega postopka pa ni mogoče opredeliti tistih delov odločb, ki bi se v morebitnem ponovnem odločanju presojali drugače. Glede na konkretne okoliščine primera, torej naravo, obsežnost in kompleksnost zadeve, škodo za upravni postopek ni mogoče bolj konkretno opredeliti. Kateri dokazi in dokazni predlogi bi se lahko v ponovljenem postopku drugače presojali, pa ni mogoče z

gotovostjo predvideti zaradi negotovosti odločitve Upravnega sodišča RS v upravnem sporu. Zaradi tega tudi ni mogoče konkretnije opredeliti škode za izvedbo ponovljenega upravnega postopka. Ne gre za kakršenkoli upravni postopek, ampak za postopek predhodne regulacije trga, ki je namenjen ustvarjanju učinkovite konkurence na trgu, pri čemer mora organ med drugim ovrednotiti obsežne empirične podatke. Razen tega je tožena stranka naredila tudi nepravilen zaključek v izpodbijani odločbi, da ni podana ta izjema, ker naj bi bilo relevantno dejansko stanje ugotovljeno že v predhodnem postopku posvetovanja iz 204. člena Zakona o elektronskih komunikacijah. Če bi trditev tožene stranke, da naj bi bili vsi dokumenti že javno dostopni, držala, bi to pomenilo, da prosilec ne bi imel nobenega interesa zahtevati odločb. Ker je tožena stranka napačno ugotovila, da ni podana izjema iz 7. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, zaradi tega tudi ni presojala, ali je dostop do odločb ne glede na obstoj izjeme dovoljen na podlagi testa prevladujočega interesa javnosti. V konkretnem primeru ne gre za tako močan interes javnosti, kot je na primer javna varnost, zdravje, odgovornost in transparentnost odločanja. Zaradi tega odločb ni mogoče razkriti niti na podlagi drugega odstavka 6. člena ZDIJZ. Razen tega se tožeča stranka v tožbi sklicuje tudi na zavrnitev dostopa po petem odstavku 5. člena ZDIJZ. Navaja, da je prosilec že prej neuspešno poskušal dostopati do podatkov. Hotel je namreč priti do podatkov o konkurentu, to je tožeči stranki. Gre za ekonomski interes. Ker tožeča stranka utemeljeno zatrjuje, da je izpodbijana odločba nezakonita, bi bilo posledično temu treba tudi upoštevati, da mora prosilec tožeči stranki povrniti stroške upravnega postopka. Tožeča stranka predlaga, naj sodišče v izpodbijanem delu odločbo odpravi in zadevo v tem obsegu vrne toženi stranki v ponovni postopek, zahteva pa tudi povrnitev stroškov postopka, v primeru zamude z zakonskimi zamudnimi obrestmi.

6. Tožeča stranka je zahtevala tudi izdajo začasne odredbe. Sodišče je zahtevi ugodilo in s sklepom št. I U 1735/2018-18 z dne 22. 8. 2018 odložilo izvršitev odločbe do pravnomočne odločitve v tem upravnem sporu.
7. Tožeča stranka v odgovoru na tožbo navaja, da tožeča stranka ne more škode za izvedbo predmetnega postopka utemeljevati z naravo, obsežnostjo in kompleksnostjo zadeve in s sklicevanjem na morebitno ponovno presojanje kompleksnih dokazov in dokaznih predlogov, kar je v pristojnosti organa, ki vodi predmetni postopek. Prvostopenjski organ ni pojasnil, kateri deli zahtevanih odločb vsebujejo besedilo, ki še ni bilo javno objavljeno in bi njegovo razkritje lahko škodovalo izvedbi postopka oziroma katere ugotovitve še niso bile predhodno objavljene, ampak je zgolj na splošno navedel, da odločbi vsebujeta več dokazov, ki so v morebitnem ponovnem postopku lahko presojani drugače. Ni pojasnil, kako bi razkritje dokumentov lahko vplivalo na ravnanje stranke ali zainteresirane javnosti. Institut zlorabe pravice iz petega odstavka 5. člena ZDIJZ

pa pomeni izjemo od prostega dostopa. Že prvostopenjski organ je odločil, da se je tožeča stranka neutemeljeno sklicevala na obstoj zlorabe pravice. Informacije javnega značaja so prosto dostopne in ni pravno relevanten namen, ki ga zasleduje prosilec. Tožena stranka predlaga, naj sodišče tožbo zavrne.

8. Prosilec, ki ga je sodišče v postopek pritegnilo kot stranko z interesom, v odgovoru na tožbo navaja, da je po njenem mnenju izpodbijana odločba pravilna in zakonita. Obe odločbi sta že dokončni in izvršljivi. Razen tega je prvostopenjski organ dolžan objaviti predmetni odločbi skladno s petim odstavkom 101. člena Zakona o elektronskih komunikacijah. Izreka obeh odločb sta bila javno objavljena na spletnih straneh prvostopenjskega organa. Nadalje prosilec pojasnjuje, zakaj želi seznanitev z obrazložitvijo obeh odločb. Tožeča stranka ne utemeljuje, zakaj bi bila izvedba upravnega postopka, ki je bil že zaključen z dokončnima in izvršljivima odločbama, kakorkoli otežena. Postopek sodne presoje pa ima objektivno vnaprej znane posledice in na njih mora tožeča stranka računati, prav tako pa tudi prvostopenjski organ. Prosilec predlaga, naj sodišče tožbo zavrne.
9. Prvostopenjski organ, ki ga je sodišče prav tako pritegnilo v postopek kot stranko z interesom, v odgovoru na tožbo navaja, da gre pri odločbah za rezultate več izvedenih dokazov, ki bi se v morebitnem ponovljenem postopku lahko presojali drugače ali pa bi se izvajali celo na novo. Vnaprejšnje razkrivanje dokazov bi lahko vplivalo na izvajanje morebitnega ponovljenega postopka. Prvostopenjski organ predlaga, naj sodišče odločbo odpravi in vrne zadevo toženi stranki v ponoven postopek oziroma naj jo spremeni tako, da pritožbo zavrne in potrdi njeno odločbo.
10. Tožeča stranka v pripravljalni vlogi med drugim navaja, da niso relevantne navedbe v zvezi z dokončnostjo in izvršljivostjo obeh odločb. Prosilec pa se tudi napačno sklicuje na določbo petega odstavka 101. člena Zakona o elektronskih komunikacijah, saj se ta nanaša na primere, ko organ ugotovi, da je trg dovolj konkurenčen in ne določi nobenega operaterja s pomembno tržno močjo.

K točki I izreka:

11. Tožba ni utemeljena.
12. Sodišče ugotavlja, da je v tem upravnem sporu med strankama sporno vprašanje, ali je pri zahtevanih informacijah, to je dveh upravnih odločbah Agencije za komunikacijska omrežja in storitve Republike Slovenije, podana izjema iz 7. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ. ZDIJZ namreč v navedenem določilu 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 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 ponavljalo vseh razlogov za odločitev, ampak se med drugim sklicuje na vse razloge, navedene v odločbi. Sodišče zgolj poudarja, da je tožena stranka pravilno ugotovila, da zgolj dejstvo, da odločbi še nista pravnomočni, ne more vnaprej voditi v odločitev, da se dostop do zahtevanih informacij zavrne v celoti in da sama možnost odprave akta in vrnitve v ponovno odločanje ne pomeni konkretno grozeče nevarnosti za izvedbo postopka.

13. Sodišče želi k temu še dodati, da če je enkrat upravni postopek zaključen z dokončno odločbo, pa četudi ta še ni pravnomočna zaradi vložitve tožbe v upravnem sporu in 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 mogoče presojati, 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 upravnemu postopku mora biti konkretno izkazana z navedbo konkretnih razlogov, zaradi katerih bi razkritje določenega podatka lahko škodovalo izvedbi upravnega postopka. 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.
14. Naslednji razlog, zaradi katerega so tožbene navedbe v zvezi z izjemo po 7. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ neutemeljene, pa je v tem, da je Upravno sodišče RS o obeh tožbah zoper odločbi, ki sta predmet dostopa do informacij javnega značaja, že odločilo in je obe tožbi zavrnilo s sodbama št. I U 47/2018-31 z dne 9. 10. 2018 in I U 48/2018-34 z dne 9. 10. 2018. Obe sodbi sta postali dne 9. 10. 2018 tudi pravnomočni. Torej, tudi če bi se izhajalo iz stališča tožeče stranke, da

dokler nista upravni odločbi pravnomočni, ter zato obstaja hipotetična možnost, da bosta odpravljena in bo nevarnost obstajala za bodoči ponovljeni upravni postopek, je z dnem izdaje obeh sodb v vsakem primeru odpadla možnost, da bi se o obeh zadevah še enkrat odločalo.

15. Iz zgoraj navedenih razlogov torej v nobenem primeru ne more biti v konkretnem primeru podana izjema iz 7. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, zaradi česar so tudi nerelevantne ostale tožbene navedbe v zvezi s tem, kot je na primer, ali je dejansko stanje bilo ugotovljeno že v predhodnem postopku posvetovanja iz 240. člena Zakona o elektronskih komunikacijah. Ker ta izjema ni podana, so iz tega razloga tudi nerelevantne tožbene navedbe v zvezi s tem, ali je obstaja prevladujoč interes javnosti glede razkritja, urejen v drugem odstavku 6. člena ZDIJZ. Test prevladujočega interesa javnosti glede razkritja je namreč relevanten le v primeru, ko se ugotovi, da je katera od izjem podana.
16. V obravnavani zadevi pa je med strankama sporno tudi vprašanje, ali je podana izjema iz petega odstavka 5. člena ZDIJZ, ki določa, da lahko organ prosilcu izjemoma zavrne dostop do zahtevane informacije, če prosilec z eno ali več funkcionalno povezanimi zahtevami očitno zlorabi pravico dostopa do informacij javnega značaja po tem zakonu oziroma je očitno, da so zahteva ali zahteve šikanoznega značaja. Sodišče se tudi glede tega razloga za zavrnitev pridružuje razlogom iz drugostopenjske odločbe. Tudi v tem primeru sodišče ne bo ponavljalo razlogov za odločitev, ampak se zgolj sklicuje na utemeljitev v drugostopenjski odločbi glede obstoja te izjeme. S tem v zvezi sodišče še pripominja, da je glede na upravno sodno prakso v zvezi z uporabo petega odstavka 5. člena ZDIJZ mogoče govoriti o zlorabi pravice ali pa o zahtevi šikanoznega značaja predvsem v odnosu prosilca do zavezanca in sicer, če bi šlo na primer za zahteve, s katerimi bi želel prosilec organu škodovati na primer z žalitvami, z vlaganjem velikega števila zahtev in z zahtevami za dostop do velikega obsega informacij ali če bi šlo za prekomerno zasipavanje zavezanca z delom in s tem oviranje pri opravljanju nalog in podobno (na primer sodbi Upravnega sodišča RS I U 1816/2016, II U 214/2016), kar pa ne izključuje tudi zlorabe pravice s strani prosilca v razmerju do drugih prizadetih strank v postopku. Iz upravnega spisa ni razvidno, da bi prosilec v konkretnem primeru organ zasipaval z zahtevami po isti informaciji pa tudi iz same zahteve ne izhaja, da bi bila šikanozna, žaljiva ali kaj podobnega.
17. Tožena stranka je pravilno odločila tudi, ko je zavrnila zahtevo tožnika za povrnitev stroškov postopka, saj kot stranski udeleženec z odgovorom na pritožbo ni uspel, zaradi česar sam krije svoje stroške (prvi odstavek 114. člena ZUP).
18. 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 je ocenilo, da dejansko stanje, ki je relevantno za odločitev o zadevi, to je obstoj obeh odločb, 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 o zadevi odloči tudi brez glavne obravnave.

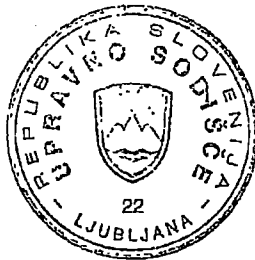
K točki II izreka:

19. Sodišče ni ugodilo zahtevi tožeče stranke za povrnitev stroškov postopka, ker skladno s četrtem 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, 18. december 2019



Predsednica senata:

mag. Darinka Dekleva Marguč, *[signature]*

Ta prepis je soglasen z izvirnikom
Podpis pristojne sodne osebe: