

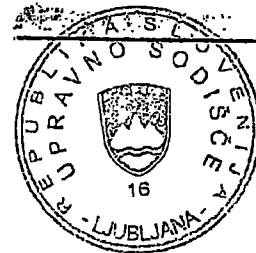
I U 1777/2014-26

UPRavno sodišče
Republike Slovenije

SODBA

V IMENU LJUDSTVA

ODLOČBA JE PRAVNOMOČNA
UPRavno sodišče RS, Ljubljana



23.12. 2015

Podpis pristojne
sodne osebe:

Upravno sodišče Republike Slovenije je v senatu, ki so ga sestavljali višji sodniki dr. Boštjan Zalar kot predsednik ter mag. Darinka Dekleva Marguč in Liljana Polanec kot članici,

ob sodelovanju pravosodne svétnice Tine Tratnik kot zapisnikarice, ki je v zadevi tudi poročala,

v upravnem sporu tožeče stranke: ADRIA AIRWAYS, Slovenski letalski prevoznik, d.d., Zgornji Brnik 130H, Brnik, ki jo zastopa Odvetniška pisarna Miro Senica in zoper toženo stranko: REPUBLIKA SLOVENIJA, ki jo zastopa INFORMACIJSKI POOBLAŠČENEC, Zaloška 59, Ljubljana,

zaradi dostopa do informacij javnega značaja,

o tožbi zoper odločbo Komisije za preprečevanje korupcije št. 0900-71/2014/11 (01013) z dne 24. 7. 2014, v zvezi z odločbo Informacijskega pooblaščenca št. 090-192/2014/5 z dne 9. 10. 2014,

na seji 23. decembra 2015

RAZSODILO:

- I. Tožbi se ugodi, odločbi Komisije za preprečevanje korupcije št. 0900-71/2014/11 (01013) z dne 24. 7. 2014 in Informacijskega pooblaščenca št. 090-192/2014/5 z dne 9. 10. 2014 se odpravita in se zadeva vrne organu prve stopnje v ponoven postopek.
- II. Tožena stranka je dolžna tožeči stranki povrniti stroške upravnega spora v višini 285,00 EUR, povečane za 22 % DDV, kar skupaj znaša 347,70 EUR, v roku 15

dni po poteku tega roka dalje do plačila pa z zakonskimi zamudnimi obrestmi.

OBRAZLOŽITEV

1. Z izpodbijano prvostopenjsko odločbo je Komisija za preprečevanje korupcije (v nadaljevanju KPK), na podlagi 2. točke prvega odstavka 6. člena Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ) ter 207. člena Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP) ugodila zahtevi prosilca za dostop do dokumenta KPK Ugotovitve o konkretnem primeru - št. 06210-185/2013-75 (zveza 06210-444/2013/27) 02099 z dne 27. 2. 2014 in odločila, da se mu dokument posreduje v roku 3 dni po dokončnosti te odločbe. Večji del dokumenta je bil objavljen na spletni strani komisije, razen dela, ki se nanaša na razrešitev ~~Informacijskega pooblaščenca~~ mesta ~~Informacijskega pooblaščenca~~ Adrie Airways d.d. (AA), to so strani 8, 9, deloma 10 ter stran 13. AA je vstopila v postopek kot stranski udeleženec, saj je ta postopek vezan na dokumente z oznako „poslovna skrivnost“. Po prvem odstavku 39. člena Zakona o gospodarskih družbah (ZGD) je poslovna skrivnost opredeljena kot podatek, ki ga določi družba s pisnim sklepom. Za poslovno skrivnost pa se štejejo tudi podatki, ki kot taki niso določeni s sklepom družbe, pa je očitno, da bi nastala občutna škoda, če bi zanje izvedela nepooblaščenca oseba (objektivni kriterij). Poleg tega ZGD izrecno zahteva, da se za poslovno skrivnost ne morejo določiti podatki, ki so po zakonu javni ali podatki o kršitvah zakona ali dobrih poslovnih običajev. Glede na navedeno je uradna oseba ugotovila, da so lahko predmet poslovne skrivnosti samo podatki, ki pomenijo konkurenčno prednost podjetja in katerih sporočanje neupravičeni osebi bi škodilo konkurenčnemu položaju podjetja. Po mnenju uradne osebe podatki o delovno pravnih razmerjih med AA in razrešenim predsednikom uprave niso podatki, ki bi lahko kakorkoli vplivali na konkurenčni položaj AA. Glede na navedeno izjema varovanja poslovne skrivnosti po 2. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ ni izkazana, uradna oseba pa tudi ni našla podatkov, ki bi jih bilo potrebno varovati na podlagi drugih izjem po ZDIJZ.
2. Tožeča stranka (AA) je vložila pritožbo zoper uvodoma navedeno odločbo prve stopnje, ki jo je Informacijski pooblaščenec zavrnil kot neutemeljeno na podlagi določil 2. člena Zakona o informacijskem pooblaščenca (ZInfP) ter tretjega in četrtega odstavka 27. člena ZDIJZ in tretjega odstavka 248. člena ZUP. Med drugim v obrazložitvi ugotavlja, da dokumentacija, iz katere so bile povzete ugotovitve v zahtevanem aktu, nosijo oznako „poslovna skrivnost“, zaradi česar bi bilo treba te podatke varovati tudi v samih Ugotovitvah v skladu z določili prvega odstavka 39. člena v povezavi z drugim odstavkom 40. člena ZGD-1, kar pomeni, da je organ prve stopnje (KPK) napačno uporabil materialno pravo, ko je tako označene informacije presojal z vidika objektivnega kriterija poslovne skrivnosti. Zato je po oceni Informacijskega pooblaščenca v tem smislu utemeljena pritožbena navedba, da bi KPK morala šteti, da gre za poslovno skrivnost in da zato ni bilo podlage, da se je KPK spustila v presojo objektivnega kriterija obstoja

poslovne skrivnosti glede na to, da je dokumentacija imela oznako „poslovna skrivnost“. Pooblaščenec je v nadaljevanju presojal, ali zahtevane informacije sodijo med informacije javnega značaja, kot so opredeljene v 2. alineji 4.a člena ZDIJZ. V skladu z določbo petega odstavka 1.a člena ZDIJZ je stranski udeleženec kot poslovni subjekt pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava zavezanec za dostop do informacij javnega značaja iz 4.a člena tega zakona, ki so nastale kadarkoli v času, ko je bil pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava. V konkretnem primeru področna zakonodaja zahtevanih informacij ne opredeljuje kot javnih, osebni podatki pa se lahko obdelujejo samo na podlagi zakona ali osebne privolitve, zato osebni podatki razrešenega predsednika uprave, razen imena, priimka, funkcije, položaja in zaposlitve iz zahtevanih dokumentov predstavljajo varovane osebne podatke. Ker pa so v obravnavanem primeru predmet presoje informacije, zajete v ugotovitvah organa, ki je v okviru svojih pristojnosti ugotavljal sum korupcije pri sklenitvi sporazuma med delodajalcem, ki je v večinski lasti države, in predsednikom uprave te družbe, je Pooblaščenec v nadaljevanju izvedel test interesa javnosti na podlagi drugega odstavka 6. člena ZDIJZ. Z novelo ZDIJZ-C je zakonodajalec ocenil, da so v javnem interesu informacije v zvezi z zaposlitvijo ali imenovanjem organov upravljanja ali organom nadzora pri poslovnih subjektih pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava, iz katerih je razvidno izpolnjevanje pogojev in meril za zaposlitev ali imenovanje, saj jih je določil kot absolutno javne podatke (drugi odstavek 6.a člena ZDIJZ). Po oceni Pooblaščenca pa je iz enakih razlogov podan javni interes tudi v primeru, ko takšen posameznik zapušča vodilno delovno mesto družbe v večinski lasti države. Javni interes namreč ni zgolj v tem, kdo in pod kakšnimi pogoji zaseda vodilna delovna mesta v družbah v večinski lasti države, temveč tudi pod kakšnimi pogoji takšno mesto zapušča, vključno z ugotovitvami, ali je bilo njegovo delo odgovorno, kvalitetno in učinkovito. Ob upoštevanju novele ZDIJZ-C je Informacijski pooblaščenec ocenil, da je v konkretnem primeru javni interes za razkritje močnejši od zatrjevane poslovne skrivnosti in varovanih osebnih podatkov, zato je odločitev KPK pravilna, čeprav je obrazložena z napačnimi razlogi. Informacijski pooblaščenec je zato v skladu s tretjim odstavkom 248. člena podal svoje razloge za odločitev in pritožbo kot neutemeljeno zavrnil.

3. Tožeča stranka v skladu določili 27. člena ZUS-1 uveljavlja tožbene ugovore nepravilno in nepopolno ugotovljenega dejanskega stanja, bistvenih kršitev določb postopka in napačne uporabe materialnega prava. Sodišču predlaga, da odpravi odločbo KPK št. 0900-71/2014/11 (01013) z dne 24. 7. 2014 in se zadeva vrne organu prve stopnje v ponovni postopek in toženi stranki (KPK) naloži povrnitev stroškov tega postopka tožeče stranke skupaj z zakonskimi zamudnimi obrestmi od izdaje sodbe sodišča prve stopnje pa do plačila, vse v roku 8 dni pod izvršbo. Meni, da je z izpodbijano odločbo tožena stranka posegla v pravni položaj tožeče

stranke. Informacijski pooblaščenec je zavrnil pritožbo tožeče stranke in v obrazložitvi svoje odločbe podal nove razloge, na podlagi katerih je zahtevi za dostop do informacij javnega značaja potrebno ugoditi in na podlagi teh novih razlogov in ob povsem novi in drugačni argumentaciji kot v izpodbijani odločbi tudi zavrnil pritožbo tožeče stranke. S takšnim ravnanjem je tožeči stranki dejansko odvzel možnost obravnavanja in argumentacije v upravnem postopku in s tem odvzel možnost enega pravnega sredstva – pritožbe, s katero bi tožeča stranka še v upravnem postopku lahko izpodbijala nova stališča in podlage za ugoditev zahtevi. S tem je prišlo do kršitve upravnega postopka, do kršitve ustavno zagotovljene pravice tožene stranke do pravnega sredstva, do možnosti obravnave in do pravice do izjave in opredelitve v upravnem postopku. Zmotno je tudi stališče Informacijskega pooblaščenca, da gre pri zahtevanih informacijah za informacije, ki sodijo v okvir 2. alineje 4.a člena ZDIJZ ter da je tožeča stranka glede teh informacij zavezanec za dostop ne glede na to, kdaj v času so te informacije nastale. S takšnim stališčem organ krši ustavno pravilo prepovedi povratne veljave zakona. Poleg tega v času ureditve razmerij oziroma sklenitve izvensodne poravnave v obliki notarskega sporazuma ~~ni~~ ~~ni~~ ni bil več poslovodna oseba tožeče stranke oziroma član uprave, zato to tudi ne predstavlja informacije, ki bi sodila v okvir določbe 2. alineje prvega odstavka 4.a člena ZDIJZ. Informacije o vsebini izvensodne poravnave takrat že nekdanjim članom uprave, ne sodijo v nobeno od navedenih kategorij informacij, ki predstavljajo informacije javnega značaja. Tožena stranka zanemari potrebo po izjemi in premišljeni uporabi testa javnega interesa, saj določbe ZDIJZ-C ne uporabi restriktivno, temveč jo celo razširi preko jasne zakonske norme tudi na primere razrešitve oziroma odpoklicev poslovodnih oseb in primere njihovega zapuščanja vodilnega delovnega mesta.

4. Informacijski pooblaščenec v odgovoru na tožbo v celoti vztraja pri navedbah iz odločbe z dne 9. 10. 2014 in prereka vse tožbene navedbe ter sodišču predlaga, da tožbo zavrne. Tožeča stranka je bila v obravnavani zadevi kot stranski udeleženec vključena v postopek in se je lahko izjasnila o vseh dejstvih in okoliščinah, ki so bile pomembne za izdajo odločbe. Pooblaščenec pa v pritožbenem postopku ni ugotavljal novih dejstev in izvajal novih dokazov glede katerih bi moral tožečo stranko seznaniti in ji dati možnost, da se o njih izjavi. Odločitev Pooblaščenca temelji na dejanskem stanju, ki je bilo ugotovljeno pri organu prve stopnje, pri čemer je Pooblaščenec ugotovil le, da je organ prve stopnje napačno uporabil materialno pravni predpis zato je Pooblaščenec zgolj pravilno apliciral pravno normo na ugotovljeno dejansko stanje. S tem ni posegel v pravico stranke, da se izjasni o dejstvih. Niti ni nobene pravne podlage, ki bi od organa druge stopnje

zahtevala, da stranki o katere pri pritožbi odloča, napove svojo odločitev in ji da možnost, da se o tem izreče. V nadaljevanju razlaga test prevladujočega interesa javnosti iz drugega odstavka 6. člena ZDIJZ in dopustnost retroaktivnosti o kateri se je že leta 2005 izreklo Upravno sodišče RS v sodbi št. I U 1676/2003.

5. KPK v odgovoru na tožbo predlaga, da sodišče tožbo kot neutemeljeno zavrne.
6. Tožeča stranka v pripravljalnih vlogah z dne 28. 11. 2014 in 18. 12. 2014 poudarja, da odločitev upravnega organa za udeležence postopka ne sme biti popolno presenečenje, kar je bilo v konkretnem primeru, glede argumentacije in razlogov za odločitev. Pri tem se sklicuje na določbo 9. člena ZUP.
7. Hkrati s tožbo je tožeča stranka vložila zahtevo za izdajo začasne odredbe, o kateri je sodišče odločilo s sklepom št. I U 1777/2014 z dne 18. 11. 2015 tako, da je do izdaje pravnomočne odločbe v tem upravnem sporu zadržalo izvršitev odločbe KPK z dne 24. 7. 2014.

K I. točki izreka:

8. Tožba je utemeljena.
9. Tožnik je vložil tožbo zoper KPK kot toženo stranko. Po določbi petega odstavka 17. člena ZUS-1 pa je tožena stranka država, lokalna skupnost oziroma druga pravna oseba, ki je izdala upravni akt, s katerim je bil postopek odločanja končan. Upošteva se citirano določbo je sodišče štelo, da je v konkretnem upravnem sporu tožena stranka Republika Slovenija, ki jo zastopa Informacijski pooblaščenec, saj tožena stranka ne more biti organ, ki je izdal upravni akt, s katerim postopek odločanja ni bil končan.
10. V upravnem sporu se, glede na določbo 2. člena ZUS-1, lahko izpodbijajo le tisti dokončni upravni akti (izdani na prvi ali drugi stopnji), ki posegajo v pravni položaj stranke, torej tisti dokončni upravni akti, ki vsebujejo vsebinsko odločitev o strankini pravici, obveznosti ali pravni koristi (drugi in tretji odstavki). V obravnavani zadevi tožena stranka, v skladu s pravnim poukom odločbe Informacijske pooblaščenke, s tožbo izpodbija odločbo organa prve stopnje (KPK) s katero je ta odločil, da se prosilcu omogoči dostop do Ugotovitev o konkretnem primeru št. 06210-185/2013-75 (zveza 06210-444/2013/27) 02099 z dne 27. 2. 2014. Informacijski pooblaščenec je s svojo odločbo zavrnil pritožbo tožnika in obenem v obrazložitvi navedel druge razloge, zaradi katerih je štelo, da je informacija, ki jo je prosilec zahteval informacija javnega značaja. Pri tem sodišče poudarja, da je Informacijski pooblaščenec pravilno ugotovil, da je organ prve stopnje (KPK) v izpodbijani prvostopenjski odločbi napačno tolmačil pojem

„poslovna skrivnost“ in posledično napačno uporabil materialno pravne določbe glede poslovnih skrivnosti. Podatki o delovno pravnem razmerju med direktorjem gospodarske družbe in to družbo namreč brez dvoma lahko vplivajo na konkurenčni položaj družbe na trgu.

11. Glede upravnega postopka na drugi stopnji in spremenjene obrazložitve odločbe, ki jo je podal organ druge stopnje, pa sodišče ugotavlja, da je pri izdaji drugostopenjskega akta prišlo do kršitev 7. in 9. člena ZUP. ZUP namreč v prvem odstavku 7. člena (načelo varstva pravic strank in varstvo javnih koristi) izrecno določa, da morajo organi pri postopanju in odločanju omogočiti strankam, da čim lažje zavarujejo in uveljavijo svoje pravice. V povezavi z 9. členom ZUP, ki določa, da je treba dati stranki možnost, da se pred izdajo odločbe izjavi o vseh dejstvih in okoliščinah, ki so pomembne za odločitev, pa bi moral Informacijski pooblaščenec pred izdajo odločbe s spremenjeno obrazložitvijo dati stranki možnost, da se izjavi o tem. Drugostopenjski organ ni dal tožniku možnosti, da se izreče niti o zvezi med prejemkom predsednika uprave iz 2. odst. 6a.a člena ZDIJZ, pri čemer gre v tem primeru lahko za javno dostopno informacijo brez uporabe testa javnega interesa, niti ni dal tožniku možnosti da se izjavi o varstvu osebnih podatkov razrešenega predsednika uprave, pri čemer pa gre za tisto vrsto informacije, kjer je potrebno uporabiti test javnega interesa. Pri obeh eh dveh vrstah informacij gre za različna pravno-relevantna dejstva, o katerih se mora stranka izreči pred izdajo odločbe. Poleg tega bi moral glede zahtevane informacije o osebnih podatkih tudi ~~razrešeni direktor~~ dobiti možnost udeležbe v postopku, saj gre za varstvo oziroma za morebiten poseg v njegove pravice. V primeru, da se ~~razrešeni direktor~~ strinja s posegom v njegove osebne podatke, to namreč vpliva na izvedbo dejstva javnega interesa. V konkretnem primeru je organ druge stopnje zaradi drugačne razlage materialnega prava bistveno spremenil obrazložitev odločbe organa prve stopnje in je ob tem upošteval druga pravno-relevantna dejstva kot drugostopenjski organ. To pa so po mnenju sodišča okoliščine, glede katerih bi bilo strankam predhodno treba dati možnost, da se izjasnijo še pred izdajo upravne odločbe (pritožbenega organa druge stopnje v konkretnem primeru) in s tem zavarujejo svoje koristi. V nasprotnem primeru namreč stranke ne morejo učinkovito braniti svojih koristi s pritožbo že v upravnem postopku, temveč se o pravno-relevantnih dejstvih lahko izrečejo šele v sodnem postopku, na kar tožeča stranka pravilno opozarja v tožbi. Ker tega organ ni storil, je Informacijski pooblaščenec kršil pravila postopka iz 3. točke prvega odstavka 237. člena ZUP, kar je bistvena kršitev določb postopka (tretji odstavek 27. člena ZUS-1).
12. Ker so bila v postopku pred izdajo izpodbijanega akta kršena pravila postopka, je sodišče tožbi ugodilo na podlagi 3. točke prvega odstavka 64. člena ZUS-1 in oba upravna akta odpravilo ter zadevo vrnilo prvostopenjskemu upravnemu organu, v ponoven postopek. Sodišče je na podlagi določbe tretjega odstavka 64. člena ZUS-

1 odpravilo tudi odločbo organa druge stopnje, ki je spremenil obrazložitev izpodbijanega akta organa prve stopnje. Glede na to, da je bil razlog za ugoditev tožbi in odpravo odločbe kršitev pravil postopka, se sodišče do ostalih tožbenih navedb ni opredeljevalo.

13. Sodišče je o tožbi na podlagi 1. odstavka 59. člena ZUS-1 odločalo na seji, ker za presojo zakonitosti aktov ni bilo potrebno ugotavljati ali preverjati dejanskega stanja, ki je bilo podlaga za izdajo upravnega akta.

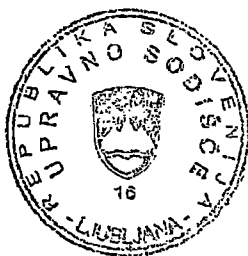
K II. točki izreka:

14. Po določbi tretjega odstavka 25. člena ZUS-1 se v primeru, če je sodišče ugodilo tožbi in v upravnem sporu izpodbijani upravni akt odpravilo, tožniku glede na opravljena procesna dejanja in način obravnavanja zadeve v upravnem sporu prisodi pavšalni znesek povračila stroškov skladno s Pravilnikom o povrnitvi stroškov tožniku v upravnem sporu. Na tej podlagi se, ker je bila zadeva rešena na seji in je tožnika v postopku zastopala pooblaščenca odvetniška družba, tožniku v skladu z drugim odstavkom 3. člena Pravilnika priznajo stroški v višini 285,00 EUR, ki se, ker je tožnikova pooblaščenca zavezanca za DDV (sklep Vrhovnega sodišča RS I Up 408/2008), povečajo za 22 % DDV. Toženka mora tako tožniku povrniti skupno 347,70 EUR stroškov postopka v 15 dneh od prejema sodbe. Zakonske zamudne obresti tečejo od poteka paricijskega roka do plačila.

PRAVNI POUK:

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

Ljubljana, 23. decembra 2015



Predsednik senata:

dr. Boštjan Zalar, l.r.

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