

UPRavno sodišče
Republike Slovenije

SODBA

V IMENU LJUDSTVA

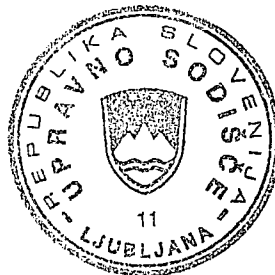
I U 250/2016-58

ODLOČBA JE PRAVNOMOČNA

UPRavno sodišče RS, Ljubljana

7.9. 2016

Podpis pristojne
sodne osebe:



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

ob sodelovanju višje pravosodne svetovalke Adriane Glažar kot zapisnikarice,

v upravnem sporu tožeče stranke: PRODUKCIJA PLUS d.o.o., Kranjčeva 26, Ljubljana, ki jo zastopa Odvetniška družba Fašun, Melihen, Milač, Strojan, Slovenska cesta 56, Ljubljana, zoper toženo stranko: REPUBLIKA SLOVENIJA, ki jo zastopa Informacijski pooblaščenec, Zaloška 59, Ljubljana

zaradi dostopa do informacij javnega značaja,

o tožbi tožeče stranke zoper odločbo Javne agencije Republike Slovenije za varstvo konkurence št. 090-31/2014-2 z dne 2. 9. 2014 ter odločbo Informacijskega pooblaščenca št. 090-217/2014/19 z dne 15. 1. 2016,

na seji 7. septembra 2016

RAZSODILO:

- I. Tožbi se ugodi in se odločba Javne agencije Republike Slovenije za varstvo konkurence št. 090-31/2014-2 z dne 2. 9. 2014 v zvezi z odločbo Informacijskega pooblaščenca št. 090-217/2014/19 z dne 15. 1. 2016 odpravi ter se zadeva vrne prvostopenjskemu organu v ponovno odločanje.
- II. Tožena stranka je dolžna povrniti tožeči stranki stroške postopka v višini 313,50 EUR, povečane za 22 % DDV, v roku 15 dni od vročitve te sodbe, v primeru zamude pa z zakonskimi zamudnimi obrestmi.

OBRAZLOŽITEV

1. Prvostopenjski organ je z izpodbijano odločbo delno ugodil zahtevi prosilcev Direktorata za medije Ministrstva za kulturo, Nejca Goleta, RTV Slovenije, odvetnikov Šelih & partnerji o.p., d.o.o. in Odvetniške družbe Rojs, Peljhan, Prelesnik & partnerji o.p., d.o.o. za dostop do informacij javnega značaja in je zagotovil delni dostop do odločbe Javne agencije RS za varstvo konkurence št. 306-90/2009-169 z dne 24. 4. 2013 (v nadaljevanju: zahtevana odločba) tako, da je odločil, da se izločijo osebni podatki v določenih delih te odločbe in da se izloči poslovna skrivnost v določenih delih te odločbe.
2. V obrazložitvi izpodbijane odločbe navaja, da je prejel pisno zahtevo navedenih prosilcev za posredovanje te odločbe. Tožeča stranka je, ko je bila pritegnjena v postopek, priložila različico odločbe, v kateri so prekrili zaupne podatke. Po njenih navedbah se prekriti podatki nanašajo na poslovanje pravne osebe, ki pomenijo poslovno skrivnost v skladu z določbami Sklepa o poslovni skrivnosti z dne 2. 9. 2010. V nadaljevanju prvostopenjski organ pojasnjuje, da zahtevana informacija izpolnjuje vse obvezne pogoje za opredelitev informacije javnega značaja. Nadalje citira 2. točko prvega odstavka 6. člena Zakona o dostopu informacij javnega značaja (v nadaljevanju ZDIJZ), po kateri organ prosilcu zavrne dostop do zahtevane informacije, če se zahteva nanaša na podatek, ki je opredeljen kot poslovna skrivnost v skladu z zakonom, ki ureja gospodarske družbe. Citira določilo 39. člena Zakona o gospodarskih družbah, ki vsebuje definicijo poslovne skrivnosti ter četrti odstavek 13.b člena Zakona o preprečevanju omejevanja konkurence (v nadaljevanju ZPOmK-1), po katerem mora prvostopenjski organ zavrniti dostop do podatkov, ki se nanašajo na tajnost vira, in do podatkov, ki so poslovna skrivnost, ne glede na določbe ZDIJZ. Po 17. točki 3. člena ZPOmK-1 pa so poslovna skrivnost podatki, katerih razkritje bi pomenilo nastanek občutne škode in so znani omejenemu krogu oseb. Prvostopenjski organ je v nadaljevanju presojal, ali bi razkritje določenih podatkov lahko povzročilo tožeči stranki občutno škodo, če bi zanje izvedela nepooblaščen oseba, na kar podrobno pojasnjuje, zakaj po njegovem mnenju z razkritjem določenih podatkov iz odločbe tožeči stranki ne bi nastala občutna škoda oziroma to ne bi imelo vpliva na tržni ali konkurenčni položaj podjetja. Glede razkritja nekaterih podatkov iz obrazložitve zahtevane odločbe pa pojasnjuje, da se ne morejo varovati kot poslovna skrivnost, ker gre za dokazno gradivo, s katerim je bila ugotovljena kršitev zakona. Pri tem je prvostopenjski organ tudi ocenjeval, ali je interes javnosti večji od morebitne škode za tožečo stranko.
3. Tožeča stranka se je zoper prvostopenjsko odločbo pritožila, drugostopenjski organ je pritožbo z odločbo z dne 19. 2. 2015 zavrnil, zoper navedeno odločbo in odločbo prvostopenjskega organa je tožeča stranka vložila tožbo, katero je upravno sodišče s sodbo in sklepom št. I U 454/2015-18 z dne 9. 7. 2015 v delu, ki

se nanaša na prvostopenjsko odločbo, zavrglo, v delu, ki se nanaša na drugostopenjsko odločbo, pa je tožbi ugodilo in odločbo drugostopenjskega organa z dne 19. 2. 2015 odpravilo ter zadevo vrnilo drugostopenjskemu organu v ponovni postopek. V ponovljenem postopku je tožena stranka z odločbo št. 090-217/2014/19 z dne 15. 1. 2016 pritožbo tožeče stranke ponovno zavrnila.

4. Tožeča stranka v tožbi navaja, da je tožena stranka glede na sodbo Upravnega sodišča RS priznala specialnost ureditve dostopa javnosti do zaupnih podatkov po določbah ZPOMK-1, vendar pa je na nekaterih mestih odločbe menila, da je potrebno upoštevati tako specialno ureditev po navedenem zakonu kot tudi določilo 39. člena ZGD-1. Glede na navedeno ni jasno, ali je dejansko sledila navodilu iz sodbe upravnega sodišča, ali pa je v nasprotju s to sodbo pritožbo presojala po splošnih pravilih dostopa do informacij javnega značaja po ZDIJZ in ZGD-1. S tem se je odmaknila od izrecnega navodila iz sodbe upravnega sodišča, ki je izrecno navedlo, da zaradi posebne specialne in specifične ureditve uporaba določil ZGD-1 in ZDIJZ ni pravilna. Torej ni v celoti sledila navodilu upravnega sodišča. Tožena stranka napačno uporablja določbo šestega odstavka 18. člena ZPOMK-1, ki določa, da je dokazno breme o obstoju poslovne skrivnosti na podjetju, ki tovrstno poslovno skrivnost zatrjuje. To dokazno breme je zakon vezal zgolj in samo na primer situacije iz 2. alineje petega odstavka 18. člena ZPOMK-1. Ta člen je strogo namenjen le ureditvi pravic strank v postopku pred agencijo do pregleda dokumentov zadeve. Tožena stranka izhaja iz stališča, da z inštitutom poslovne skrivnosti ni mogoče prekriti informacij, ki predstavljajo dokaze o kršitvi zakona. V kolikor bi sledili tej utemeljitvi, ne bi bilo mogoče prekriti nobenega podatka v odločbi, saj je temeljni namen odločbe dokazovati prav kršitev zakona. Nadalje tožeča stranka pojasnjuje, da čeprav določila ZPOMK-1 ne poznajo subjektivne opredelitve poslovne skrivnosti, pa je označitev določenih podatkov za poslovno skrivnost s sklepom o poslovni skrivnosti (ki ga je tožeča stranka sprejela) nedvomno dokaz za to, da so to tisti podatki, katerih razkritje bi pomenilo nastanek občutne škode in so znani omejenemu krogu oseb. Torej je treba sklep o poslovni skrivnosti obravnavati kot neposreden in najbolj kvalitetni dokaz o tem, katere podatke je tožeča stranka sama opredelila kot poslovno skrivnost in s tem dokazala, da so ti takšne narave, da bi tožeči stranki nastala občutna škoda ob njenem razkritju. Nadalje podrobno pojasnjuje, zakaj bi razkritje točk 37, 93 in 140 iz odločbe agencije št. 306-90/2009-169 zanje pomenilo nastanek občutne škode. Podrobno tudi pojasnjuje, zakaj je pravno zmotno stališče, da določene informacije, ki naj bi se razkrile, izkazujejo kršitev zakona, zaradi česar ne morejo predstavljati poslovne skrivnosti. zahtevana odločba, za katero so prosili prosilci, vsebuje v izreku natančen opis nezakonitega prepovedanega ravnanja, torej je iz izreka razvidno, katera ravnanja so bila ugotovljena za protipravna oziroma za kršitev zakona. Ker tožena stranka sama priznava, da je določene podatke v obrazložitvi dopustno prekriti, čeprav so ti

dokaz o kršitvi zakona, obstajajo očitno še dodatni kriteriji za presojo, katere podatke je dopustno zakriti in katere ne. Poleg podrobnega pojasnjevanja, zakaj bi določeni podatki za tožečo stranko pomenili občutno škodo, pa v tožbi dodatno navaja še to, da je prvostopenjski organ za vpogled v določene podatke deloma ugodil zahtevam, pri čemer pa iz vsebine ni mogoče jasno ugotoviti, v katerem delu je zahtevi ugodeno in v katerem ne in se zaradi tega odločbe ne da preizkusiti, kar predstavlja bistveno kršitev določb postopka. Tožeča stranka nadalje izraža nestrinjanje z razkritjem podatkov iz 115. točke zahtevane odločbe, oporeka pa tudi temu, da se lahko razkrijejo e-sporočila. Fizične osebe svoje elektronske poštne naslove veljavno in zakonito uporabljajo za zasebno in poslovno komunikacijo, saj meja med eno in drugo vrsto komunikacije ni jasno začrtana. Elektronska komunikacija fizičnih oseb je povsem osebne narave, pri čemer ni mogoče ločiti osebnih elektronskih sporočil od poslovnih. Tako prvostopenjski organ kot drugostopenjski organ bi morala z namenom ugotovitev vseh relevantnih dejstev v postopek pritegniti vsako podjetje in vsako fizično osebo, v okviru katerih se je vodila razkrita elektronska komunikacija. S tem v zvezi se tožeča stranka ne strinja s stališčem tožene stranke, da zaradi anonimiziranih dokumentov ne bi bilo mogoče brez velikih stroškov in nesorazmernega npora določiti posameznika, ki je sodeloval v komunikaciji. V predmetnem poslu nastopa relativno majhno število fizičnih oseb, zaradi česar jih je iz vsebine posredovane komunikacije in načina njene izmenjave izjemno lahko identificirati. Tožeča stranka v tožbi in njeni dopolnitvi predlaga, naj se obe odločbi odpravita in vrne zadeva pristojnemu organu v ponovno odločanje, zahteva pa tudi povrnitev stroškov postopka, v primeru zamude z zakonskimi zamudnimi obrestmi.

5. Naknadno je tožeča stranka zahtevala še izdajo začasne odredbe, kateri je sodišče ugodilo in s sklepom št. I U 250/2016-16 z dne 10. 3. 2016 odložilo pravno učinkovanje izpodbijane prvostopenjske odločbe do pravnomočne odločitve v tem upravnem sporu.
6. Tožena stranka v odgovoru na tožbo pojasnjuje, da je v odločbi za določene dele zahtevanega dokumenta natančno pojasnila, da so podatki takšne narave, da ob razkritju javnosti ne bi bila tožeči stranki povzročena občutna škoda. Za določene vrste podatkov pa je ugotovila, da ti predstavljajo dokaze o ugotovljenih kršitvah zakona, ki jih je ugotovil organ, pristojen za ugotavljanje teh kršitev, zato ni bilo možno slediti tožeči stranki, ki je za določene točke zatrjevala poslovno skrivnost. ZGD-1 v 39. členu izrecno določa, da se s poslovno skrivnostjo ne morejo varovati kršitve zakona. Gre za generalno določbo, ki velja ne glede na to, v okviru katerega postopka je poslovna skrivnost zatrjevana. Pri tem se sklicuje na stališče vrhovnega sodišča, da lahko upravni organ odloči tudi v nasprotju s pravnim mnenjem prvostopenjskega sodišča, če ima za to utemeljene razloge.

Prvostopenjski organ je v svoji odločbi prekril podatke vseh fizičnih in pravnih oseb, ki so tvorile elektronsko komunikacijo, s čemer je komunikacijo ustrezno anonimiziral in iz odločbe ni razvidno, na katere osebe ali gospodarske družbe se morebitni podatki nanašajo. Tožena stranka predlaga, naj sodišče tožbo zavrne.

7. Sodišče je v navedeni postopek kot stranke z interesom pritegnilo vse prosilce za dostop do informacije javnega značaja v tej zadevi, vendar nihče od njih ni odgovoril na tožbo. Tako tožeča kot tožena stranka sta v pripravljanih vlogah še dodatno navajali razloge, zaradi katerih menita, da so njuna stališča pravilna.
8. K točki I izreka:
9. Tožba je utemeljena.
10. Sodišče najprej uvodoma pojasnjuje, da je v tem upravnem sporu presojalo pravilnost prvostopenjske odločbe. Izhajalo je iz stališča, da v 31. členu ZDIJZ sicer res piše, da je zoper odločbo pooblaščenca mogoče začeti upravni spor skladno z zakonom, vendar je treba besedilo „skladno z zakonom“ razlagati v povezavi z Zakonom o upravnem sporu (v nadaljevanju ZUS-1), ki dopušča upravni spor zoper tiste akte, s katerimi se posega v pravni položaj tožnice oziroma tožnika (2. člen ZUS-1). V konkretnem primeru je bila z drugostopenjsko odločbo zavrnjena pritožba zoper zavrnilni akt prvostopenjskega organa in v tem primeru se je s prvostopenjskim aktom poseglo v pravni položaj tožeče stranke. Sodišče je torej presojalo ne samo to, ali je drugostopenjski akt izdan v skladu z navodili sodišča iz sodbe št. I U 454/2015-18 z dne 9. 7. 2015, ampak ali bi tudi prvostopenjski akt bil skladen s stališči iz te sodbe.
11. Sodišče je v zgoraj citirani sodbi, s katero je odločitev tožene stranke enkrat že odpravilo, zavzelo stališče, da iz obrazložitve določbe 13.b člena ZPOMK-1 izhaja, da gre za specifično ureditev, ki predstavlja delen odstop od ureditve v ZDIJZ. Zavzelo je stališče, da se javnost in transparentnost dela prvostopenjskega organa zagotavlja z obveznostjo objave odločb in sklepov, s katerimi se postopek konča, na spletni strani organa (točka 14 obrazložitve). Sodišče je nadalje navedlo, da prvostopenjski organ tudi v pravnomočni odločbi ne sme objaviti podatkov, ki so poslovna skrivnost (točka 15 obrazložitve). Nadalje je v 16. točki obrazložitve navedlo, da se ne bi smela uporabiti opredelitev poslovne skrivnosti, kot je določena v ZGD-1, temveč kot je določena v 17. točki 3. člena ZPOMK-1. V 17. točki obrazložitve pa je navedlo, da iz ZPOMK-1 ne izhaja, da bi se poslovna skrivnost lahko razkrila, če je javni interes glede razkritja močnejši od javnega interesa ali interesa drugih oseb za omejitev dostopa do zahtevane informacije.
12. Sodišče ugotavlja, da je prvostopenjski organ v svoji odločbi sicer res citiral tudi določilo četrtega odstavka 13.b člena ZPOMK-1, ki določa izjemo od ZDIJZ,

vendar pa je pri svoji oceni, ali podatki predstavljajo poslovno skrivnost, kot je opredeljena v ZPOmK-1, upošteval tudi definicijo poslovne skrivnosti iz 39. člena ZGD-1. Po stališču sodišča iz citirane sodbe pa ne pride v poštev opredelitev poslovne skrivnosti, kot je določena v ZGD-1. To pa pomeni, da se definicija poslovne skrivnosti iz 39. člena ZGD-1 v celoti ne more uporabiti niti glede tega, kaj se lahko šteje za poslovno skrivnost niti glede tega, kaj se ne more šteti za poslovno skrivnost. Zahtevana odločba že sama po sebi v celoti predstavlja podatek o kršitvi zakona in če bi se izhajalo iz tretjega odstavka 39. člena ZGD-1, bi jo bilo potrebno razkriti skoraj v celoti. Prav zato je po mnenju sodišča zakonodajalec v četrtem odstavku 13.b člena ZPOmK-1 določil, da se zavrne dostop do podatkov, ki so poslovna skrivnost podjetij. Torej je treba to določilo razlagati tako, da čeprav se z neko odločbo ugotovi kršitev zakona, pa je treba v tej odločbi vseeno prekriti podatke, ki so poslovna skrivnost podjetij. Kršitev sama po sebi ni poslovna skrivnost, zato ima prvostopenjski organ tudi obveznost objave izrekov odločb in sklepov na spletni strani. To pa še ne pomeni, da ne bi mogli biti poslovna skrivnost nekateri izmed dokazov o kršitvi. Torej je odločba prvostopenjskega organa napačna iz razloga, ker je prvostopenjski organ pri svojem odločanju deloma izhajal iz definicije poslovne skrivnosti iz 39. člena ZGD-1, ne pa izključno iz definicije poslovne skrivnosti iz 17. točke 3. člena ZPOmK-1. V zvezi z navedbo tožene stranke v pripravljalni vlogi z dne 17. 5. 2016, ko navaja, da se s poslovno skrivnostjo ne morejo varovati kršitve zakona, sodišče pojasnjuje, da ne gre za to, da bi se s poslovno skrivnostjo varovala kršitev zakona, saj se nedvomno določeni deli zahtevane odločbe, s katero je bila ugotovljena kršitev, lahko razkrijejo. To pa še ne pomeni, da se lahko razkrijejo vsi podatki, ki so kakorkoli povezani s kršitvijo.

13. Sodišče pa je izpodbijano odločbo odpravilo tudi iz razloga, ker je izrek odločbe premalo določen, da bi lahko bil izvršljiv. V izreku odločbe je navedeno, da se nekatere točke v zahtevani odločbi le delno izločijo, ni pa konkretno navedeno, v katerem delu se izločijo. Izrek bi moral biti oblikovan tako, da bi bilo določeno in konkretno navedeno, kateri del besedila je lahko javno dostopen. To je možno izvesti s citiranjem začetnih in končnih besed določenega besedila iz posamezne točke zahtevane odločbe, med katerimi je treba besedilo črtati.
14. Nadalje je sodišče ugotovilo, da je prvostopenjski organ v 35. točki obrazložitve izpodbijane odločbe navedel, da je delno ugodil zahtevi tožeče stranke po prekritju 93. točke zahtevane odločbe (višina oziroma vrsta popustov), ta točka zahtevane odločbe pa v izreku izpodbijane odločbe sploh ni navedena. Razen tega je v izreku izpodbijane odločbe navedeno, da se izloči poslovna skrivnost v 115. točki zahtevane odločbe, iz česar izhaja, da se ta točka izloči v celoti (ker ni navedeno „delno“), v obrazložitvi izpodbijane odločbe pa je navedeno, da se zahtevi po izločitvi 115. točki zahtevane odločbe ugotodi le deloma (36. točka izpodbijane

odločbe) in je tako izrek izpodbijane odločbe tudi v tem delu v nasprotju z obrazložitvijo. Iz navedenih razlogov se odločbe v tem delu ne da preizkusiti, kar predstavlja bistveno kršitev določb postopka iz 7. točke drugega odstavka 237. člena Zakona o splošnem upravnem postopku.

15. Sodišče je odločilo na podlagi 4. in 3. točke prvega odstavka 64. člena ZUS-1. Ker je sodišče prvostopenjsko odločbo odpravilo zaradi napačne uporabe materialnega prava in kršitev pravil postopka, se do vseh navedb strank v postopku ni opredeljevalo. V ponovljenem postopku je prvostopenjski organ vezan na pravno mnenje sodišča glede uporabe materialnega prava in na njegova stališča, ki se tičejo postopka (četrti odstavek 64. člena ZUS-1).

16. K točki II izreka:

17. Ker je sodišče tožbi ugodilo in izpodbijani upravni akt odpravilo, pripada tožeči stranki skladno s tretjim odstavkom 25. člena ZUS-1 pavšalni znesek povračila stroškov upravnega spora v skladu z drugim odstavkom 3. člena Pravilnika o povrnitvi stroškov tožniku v upravnem sporu, ki določa, da če je bila zadeva rešena na seji in tožnika v postopku zastopal pooblaščenec, ki je odvetnik, se mu priznajo stroški v višini 285,00 EUR, medtem ko 4. člen citiranega pravilnika določa, da če je moral tožnik v postopku stvar dodatno pojasnjevati z obrazloženimi vlogami, se mu priznajo še stroški v višini 10 % od zneskov določenih v prejšnjem členu.

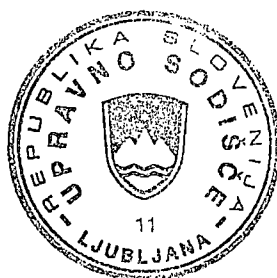
PRAVNI POUK:

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

Ljubljana, 7. september 2016

Predsednica senata:

mag. Darinka Dekleva Marguč, l.r.



Ta prepis je soglasen z izvornikom
Podpis pristojne sodne osebe: