

I U 399/2015-13

UPRavno sodišče  
REPUBLIKE SLOVENIJE

REPUBLIKA SLOVENIJA INFORMACIJSKI POOBLAŠČENEC		
Prejeto:	23-04-2015	Sig. znak:
V vodrost:		Priloge:
Šifra zadeve:	090-257/2014/13	

SODBA

V IMENU LJUDSTVA

IN

SKLEP

Upravno sodišče Republike Slovenije je v senatu, ki so ga sestavljali višji sodnici in sodnik Andrej Kmecl kot predsednik ter Nataša Smrekar in mag. Tatjana Steinman kot članici,

ob sodelovanju višje pravosodne svetovalke Suzane Korotaj kot zapisnikarice,

v upravnem sporu tožeče stranke: AGENCIJA ZA KOMUNIKACIJSKA OMREŽJA IN STORITVE REPUBLIKE SLOVENIJE, Stegne 7, Ljubljana, ki jo zastopa direktor Franc Dolenc, zoper toženo stranko: REPUBLIKA SLOVENIJA, ki jo zastopa Informacijski pooblaščenec, Ljubljana,

zaradi **dostopa do informacij javnega značaja**,

o **tožbi** zoper odločbo Informacijskega pooblaščenca št. 090-257/2014/13 z dne 2. 2. 2015,

na seji **17. aprila 2015**

ODLOČILO:

- I. Tožba zoper 2. točko izreka odločbe Informacijskega pooblaščenca št. 090-257/2014/13 z dne 2. 2. 2015 se zavrže.
- II. V preostalem delu se tožbi ugodi, odločba Informacijskega pooblaščenca iz prejšnje točke se odpravi v 1. in 3. točki izreka in se zadeva v tem obsegu vrne

istemu organu v ponovni postopek.

## OBRAZLOŽITEV

1. Toženka je z izpodbijano odločbo delno ugodila pritožbi Sveta za elektronske komunikacije RS (prosilcu), odločbo Agencije za komunikacijska omrežja in storitve RS (organ) št. 090-57/2014/4 z dne 10. 10. 2014 delno odpravila in mu naložila, da prosilcu v roku 31 dni od vročitve odločbe omogoči vpogled v tam navedena dokumenta (1.a točka izreka), v istem roku pa da mu na zgoščenki ali po elektronski pošti posreduje v nadaljevanju navedene štiri dokumente, vseh z dne 29. 7. 2013 (1.b točka izreka). V preostalem delu, v katerem organ z dokumenti ne razpolaga, je prosilčevo pritožbo zavrnila (2. točka) in odločila, da v tem postopku posebni stroški niso nastali (3. točka).
2. Tožnica se z odločitvijo ne strinja in v tožbi med drugim navaja, da prosilec sploh ni upravičenec do informacij javnega značaja na podlagi ZDIJZ, saj ni ne pravna ne fizična oseba.
3. Pojasnjuje, da sta dokumenta iz 1.a točke izreka študiji, ki sta bili izvedeni po njenem naročilu in ob njenem sodelovanju ter kažeta na način njenega razmišljanja. Namenjeni sta njeni interni rabi v zvezi z izvajanjem postopkov podelitve večfrekvenčnih pasov preko javnega razpisa z javno dražbo po določbah Zakona o elektronskih komunikacijah (ZEKom-1), tako da bi razkritje vsebine povzročilo motnje pri izvajanju njene dejavnosti, konkretno v zvezi z vodenjem in pripravo postopkov dražb radijskih frekvenc. Študiji zato predstavljata izjemo od dostopa iz 11. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ.
4. Izpodbijani odločbi očita pomanjkanje razlogov, saj se toženka v njej ni opredelila do stališč, ki jih je glede pomena študij in s tem povezano izjemo po omenjeni določbi ZDIJZ navedla na ogledu in v elektronskem sporočilu z dne 9. 1. 2015. Prav tako ne drži, da so informacije iz študij povezane s preteklo odločitvijo, saj že več časa poudarja, da so te informacije podlaga za bodoče postopke javne dražbe, v izvajanju katerih bo lahko prišlo do motenj, če bodo predčasno razkrite javnosti. Zaradi razkritja teh informacij bo podvržena mnogim vplivom, lahko tudi lobističnim pritiskom, pritiskom medijev in strokovne ter nestrokovne javnosti. Ti pritiski pa bi lahko skupno povzročili motnje rednega dela v zvezi z izvajanjem pristojnosti.
5. Predlaga, naj sodišče izpodbijano odločbo odpravi, podrejeno, naj jo odpravi v 1.a točki izreka, in zadevo vrne v ponovni postopek. Zahteva povračilo stroškov postopka z zakonskimi zamudnimi obrestmi.
6. Toženka v odgovoru na tožbo navaja, da je v pritožbenem postopku opravila

preizkus procesnih predpostavk in na podlagi 4. člena Poslovnika Sveta za elektronske komunikacije RS (v nadaljevanju poslovnik) ugotovila, da je prosilec samostojna pravna oseba javnega prava in da zato lahko uveljavlja pravico do dostopa informacij javnega značaja. Meni, da ker ima prosilec pravico od tožnice zahtevati informacije na podlagi drugega odstavka 231. člena ZEKom-1, torej zelo širok obseg informacij (tega tožnica ne spoštuje), je mogoče sklepati, da ima prosilec možnost zahtevati od nje tudi informacije v skladu z ZDIJZ. Poudarja, da sta študiji izvedla zunanja izvajalca neodvisno od tožničinega mnenja, ki je v pritožbenem postopku večkrat jasno izrazila, da je študiji naročila zaradi pomanjkanja tehničnega znanja, saj tovrstne prakse izvajanje razpisov v Slovenije še ni bilo. Zahtevani dokumenti zato ne odražajo njenega mnenja, niti ne prejudicirajo razpisnih pogojev, ampak so tehnični temelj, na podlagi katerega je tožnica kasneje sama izoblikovala odločitev, kateri tip dražbe je najbolj primeren. Ker na podlagi vpogleda v študiji nikakor ni mogoče ugotoviti, kakšno je bilo tožničino notranje kreativno razmišljanje oziroma na kakšen način je oblikovala mnenje, ki je bilo podlaga za izbiro tipa dražbe, na podlagi vpogleda v študiji ni mogoče ugotoviti niti, na kakšen način bo pripravila bodoči razpis. Predlaga, naj sodišče tožbo kot neutemeljeno zavrne.

7. Svet za elektronske komunikacije RS kot prosilec obširno zavrača tožbene navedbe, med drugim to, da študije predstavljajo zgolj interno raziskovalno razmišljanje organa. Poudarja zlasti tožničino nepregledno delovanje in zavračanje odprtega in odkritega sodelovanja s prosilcem kot z zakonsko določenim neodvisnim posvetovalnim telesom. Če bo sodišče sledilo tožbenim argumentom, bo to le še utrdilo sedanjo ponesrečeno ureditev, ki ne zagotavlja učinkovitih vzvodov za zagotavljanje odgovorne regulacije, saj državni organi ne izvajajo niti minimalnih nadzornih ukrepov za zagotavljanje tožničine odgovornosti oziroma odgovornosti njenega direktorja. Zato je pomembna uveljavitev odprtosti delovanja tožnice v skladu z določbami ZDIJZ. Predlaga, naj sodišče tožbo kot neutemeljeno zavrne, podrejeno, naj izpodbijano odločbo v primeru procesnih napak delno odpravi in zadevo vrne v ponovni postopek.

#### **K I. točki izreka**

8. Tožba v tem delu ni dovoljena.
9. V skladu s prvim odstavkom 2. člena Zakona o upravnem sporu (v nadaljevanju ZUS-1) sodišče v upravnem sporu odloča o zakonitosti dokončnih upravnih aktov, s katerim se posega v tožnikov pravni položaj. Zoper odločbo pooblaščenca je mogoče začeti upravni spor skladno z zakonom (31. člen ZDIJZ). Vsak, ki zahteva sodno varstvo svojih pravic in pravnih interesov s tožbo v upravnem sporu, mora

za to izkazati pravni interes. Ta se kaže v tem, da bi morebitna ugoditev tožbi pomenila zanj izboljšanje pravnega položaja, ki ga brez vložene tožbe ne bi mogel doseči. Pravni interes mora obstajati ves čas postopka, na njegov obstoj pa je sodišče dolžno paziti po uradni dolžnosti.

10. Tožnica izpodbija celotno odločbo informacijskega pooblaščenca, torej tudi v 2. točki izreka, v katerem je bila zavrnjena prosilčeva pritožba zoper njeno odločbo. To pomeni, da je vložila izpodbojno tožbo zoper del odločbe, s katerim ni bilo poseženo v njen pravni položaj (kaj takega ne izhaja niti iz tožbe), saj ji v tem delu ni bila naložena nobena obveznost v zvezi z dostopom do informacije javnega značaja. Za informacije, ki jih ni dolžna dati, pa je nepomembno, ali je Svet za elektronske komunikacije RS sploh upravičeni prosilec po določbah ZDIJZ.
11. Ker tožnica za izpodbijanje zavrnilnega dela odločbe nima pravnega interesa, saj si z njegovo odpravo ne more izboljšati pravnega položaja, je sodišče tožbo v tem delu zavrglo (6. točka prvega odstavka 36. člena ZUS-1).

#### **K II. točki izreka**

12. V preostalem delu je tožba utemeljena.
13. Sodišče v zvezi z opozorilom v tožbi, da je v izreku izpodbijane odločbe navedena napačna številka odločbe organa, in sicer št. 090-57/2014/4 namesto pravilne 090-52/2014/4 (enako naj bi bilo ponovljeno tudi v obrazložitvi), pojasnjuje, da je iz predloženih upravnih spisov razvidno, da je toženka 11. 3. 2015 izdala popravni sklep. Z njim je popravila napačno označbo opravilne številke odločbe organa v izreku in v 39. vrstici na 2. strani obrazložitve svoje odločbe tako, da se pravilna označba prvostopenjske odločbe glasi: 090-52/2014/4. Sodišče glede tega še ugotavlja, da je bila pravilna številka odločbe organa navedena v uvodu izpodbijane odločbe že ob sami izdaji, saj je bilo navedeno, da informacijski pooblaščenec izdaja svojo odločbo o pritožbi zoper odločbo št. 090-52/2014/4.
14. Glede na navedeno sodišče meni, da je šlo pri oznaki številke za očitno pisno pomoto, saj med strankami nenazadnje niti ni sporno, da je organ z odločbo št. 090-52/2014/4 odločal o dostopu do informacij javnega značaja iz dokumentov, o katerih je odločeno v izreku izpodbijane odločbe.

#### **O sposobnosti Sveta za elektronske komunikacije RS biti stranka**

15. V zadevi je sporno, ali je omenjeni svet upravičenec do informacij javnega značaja. Tožnica trdi, da ne, ker ni ne človek, ne pravna oseba in zato ne nosilec pravice, da pridobi zahtevane informacije.

16. Sodišče se je zato ukvarjalo z vprašanjem, ali ima svet sposobnost biti stranka upravnega postopka, torej ali ima pravno sposobnost, ki jo imajo fizične in pravne osebe; če je nima, ali mu jo je mogoče priznati pod pogojem, da je po materialnem predpisu lahko nosilec pravice za dostop do informacije javnega značaja, o kateri se odloča v obravnavani zadevi (prim. 42. člen ZUP).
17. Svet za elektronske komunikacije Republike Slovenije je organ za svetovanje pri usmerjanju razvoja elektronskih komunikacij in pri varstvu interesov potrošnikov na področju elektronskih komunikacij v Republiki Sloveniji (prvi odstavek 229. člena ZEKom-1) in ima 11 članov, ki jih za dobo pet let imenuje državni zbor (drugi odstavek). Sredstva, pogoje za delo in informiranje sveta zagotovi agencija (peti odstavek), torej tožnica. Svet daje mnenja, priporočila in predloge glede zadev na področju elektronskih komunikacij, vključno glede varstva potrošnikov, invalidov in uporabnikov s posebnimi socialni potrebami na tem področju. Agencija lahko glede zadev s področja elektronskih komunikacij svet zaprosi za mnenje. Mnenja, priporočila in predlogi sveta za agencijo niso zavezujoči, mora pa se do njih opredeliti (prvi odstavek 231. člena). Svet sme zahtevati informacije, razen osebnih podatkov, od agencije (drugi odstavek). Svet je bil ustanovljen z Odlokom o ustanovitvi Sveta za telekomunikacije, ki ga je sprejel državni zbor (Uradni list RS, št. 56/01 in naslednji). Iz prvega odstavka 4. člena poslovnika sveta izhaja, da je svet pri svojem delu neodvisen in samostojen.
18. Iz navedenega izhaja, da je prosilec posvetovalni organ, pri čemer ne iz omenjenih niti iz drugih določb ZEKom-1, poslovnika ali odloka ne izhaja, da bi bil pravna oseba. Toženska v odgovoru na tožbo namreč nepravilno povzema 4. člen poslovnika, ko navaja, da je prosilec neodvisna in samostojna pravna oseba javnega prava – v njem je zapisano le, da je svet pri svojem delu samostojen in neodvisen.
19. Svet torej ni pravna oseba. Poleg tega ni izpolnjeni niti pogoj, da bi se mu v obravnavani zadevi priznala sposobnost biti stranka, saj ni imetnik pravice, o kateri se odloča v tem postopku.
20. Ustava RS (URS) v drugem odstavku 39. člena določa pravico vsakogar, da dobi informacijo javnega značaja, razen v primerih, ki jih določa zakon. Ta pravica je uvrščena v poglavje o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah. Nosilci teh pravic in svoboščin so osebe – fizične, poleg njih pa tudi pravne, kadar se pravica po svoji naravi lahko nanaša tudi nanje. Temu sledi tudi ZDIJZ, ki določa, da ta zakon ureja postopek, ki vsakomur omogoča prost dostop /.../ (prvi odstavek 1. člena), da je namen tega zakona zagotoviti javnost in odprtost delovanja organov

ter omogočiti uresničevanje pravice fizičnih in pravnih oseb, da pridobijo informacije javnega značaja (prvi odstavek 2. člena), in še, da so v skladu z načelom prostega dostopa informacije javnega značaja prosto dostopne pravnim ali fizičnim osebam (prosilci, prvi odstavek 5. člena).

21. Na podlagi navedenega je imetnik pravice za pridobitev informacije javnega značaja vsaka fizična in pravna oseba, ne pa tudi organ (svet), ki nima pravne osebnosti. Tako je tudi v prvem odstavku 17. člena ZDIJZ določeno, da mora zahteva (če ne gre za fizično osebo, ki mora navesti osebno ime) vsebovati firmo ali ime pravne osebe in navedbo o morebitnem zastopniku ali pooblaščenca.
22. V tej zadevi zato vprašanje sposobnost biti stranka ni odvisno od okoliščin, zaradi katerih je svet zahteval informacije na podlagi ZDIJZ (zavračanje informiranja s strani agencije na podlagi drugega odstavka 231. člena ZEKom-1). Če agencija zahtevanih informacij ne da na podlagi ZEKom-1, se lahko postavi le vprašanje zakonitosti njenega delovanja in s tem povezane odgovornosti pristojnih v agenciji, posledično pa tudi tistih, ki so dolžni izvajati nadzor nad njenim delovanjem. Ne more biti pa to razlog, da bi prosilec v konkretni zadevi pridobil informacije javnega značaja mimo določb ZDIJZ, niti se toženka v prid svoji odločitvi ne more sklicevati na drugi odstavek 231. člena ZEKom-1 v smislu, da če ta prosilcu dopušča možnost zahtevati od tožnika zelo širok obseg informacij, potem ima prosilec možnost od njega zahtevati tudi informacije javnega značaja v skladu z ZDIJZ. Razloga, zaradi katerih zakon v enem ali drugem primeru daje podlago za pridobivanje informacij, sta namreč bistveno različna: z ZEKom-1 je organu (svetu) na ta način omogočeno opravljanje zakonsko določene vloge strokovnega oz. posvetovalnega telesa, medtem ko naj bi dostop do informacij javnega značaja zagotavljal transparentnost delovanja državnih organov in drugih subjektov, naštetih v ZDIJZ, v razmerju do javnosti.
23. Povedano pomeni, da v obravnavani zadevi prosilec, na zahtevo katerega se je začel postopek, ne more biti stranka tega postopka (bistvena kršitev pravil upravnega postopka iz 2. točke drugega odstavka 237. člena ZUP). Pri tem je nepomembno, ali je tožnica prosilcu na prvi stopnji priznala pravno subjektiviteto – s tem, ko mu je omogočila dostop do nekaterih zahtevanih informacij –, saj je na vprašanje sposobnosti biti stranka kot procesni predpostavki za vodenje postopka dolžan paziti tudi pritožbeni organ na podlagi drugega odstavka 247. člena ZUP. Ta določa, da mora po uradni dolžnosti preizkusiti, ali ni prišlo v postopku na prvi stopnji do bistvenih kršitev postopka, konkretno, ali je tisti, ki nastopa kot stranka, lahko stranka v postopku (49. člen ZUP).

#### **Dodatno k odločitvi v 1.b točki izreka izpodbijane odločbe**

24. Informacijski pooblaščenec je pritožbeni organ (tretji odstavek 27. člena ZDIJZ),

ki je v obravnavanem primeru odločal o pritožbi prosilca zoper odločbo št. 090-52/2014/4 z dne 10. 10. 2014. Z njo je organ odločil o dostopu do študij iz 6. točke prosilčeve zahteve, ne pa tudi o dostopu do dokumentov iz ostalih točk (1 – 8) prosilčeve zahteve. Slednje je ugotovila tudi toženka v obrazložitvi izpodbijane odločbe, nato pa vseeno odločila o prosilčevi pritožbi, kot da bi bila s prvostopenjsko odločbo zavrnjena še zahteva za nekatere dokumente iz 3. točke prosilčeve vloge. Iz obrazložitve pod točko 4 je razvidno, da gre za dokumente, o dostopu do katerih je nato sama odločila v 1.b točki izreka izpodbijane odločbe.

25. Po povedanem je torej o tem dostopu kot prvi organ odločila toženka in ne organ v odločbi, ki je bila predmet preizkusa pred toženko. Za tako ravnanje pa v izpodbijani odločbi ni navedla razlogov (bistvena kršitev postopka iz 7. točke drugega odstavka 237. člena ZUP).
26. Po določbi prvega odstavka 27. člena ZDIJZ ima namreč prosilec pravico do pritožbe zoper odločbo, s katero je organ zahtevo zavrnil, ter zoper sklep, s katerim je organ zahtevo zavrgel, po drugem odstavku istega člena pa tudi v primeru iz četrtega odstavka 25. člena ali če ne dobi informacije v obliki, ki jo je zahteval v skladu z drugim in četrtem odstavkom 17. člena. Po četrtem odstavku 25. člena lahko prosilec v primeru, če meni, da informacija, s katero se je seznanil, ni informacija javnega značaja, ki jo je navedel v zahtevi, lahko zahteva od organa, da mu omogoči seznanitev z informacijo javnega značaja, ki jo je navedel v zahtevi. Organ mora odločati o zahtevi iz prejšnjega stavka nemudoma, najkasneje pa v roku treh delovnih dni.
27. Ta določba za obravnavano zadevo pomeni, da če je prosilec menil, da mu organ s predložitvijo dokumentov ni posredoval vseh informacij iz 3. točke njegove zahteve (v konkretnem primeru je prosilec z njo zahteval „odgovore agencije na zahteve, omenjene v 2. točki“, v 2. točki pa je zahteval od organa morebitne dopise ali zahteve operaterjev, kadarkoli naslovljenih na agencijo, da se proste frekvence v 800 MHz pasu čim prej podelijo), bi moral zahtevati dodatne informacije, ki po njegovem izhajajo iz zahteve, organ o tem odločiti, toženka pa v nadaljevanju odločati o morebitni pritožbi zoper tako odločitev organa. V primerih, ko organ o prosilčevi zahtevi ne odloči, pride v poštev tudi uporaba določb ZUP, ki urejajo postopanje stranke v primerih molka organa (18., 222. in 255. člen ZUP).
28. Glede na navedeno je sodišče tožbi v preostalem delu ugodilo, izpodbijano odločbo v tem delu zaradi ugotovljenih bistvenih kršitev pravil upravnega postopka odpravilo (3. točka prvega odstavka 64. člena ZUS-1 in zadevo vrnilo toženki v ponovni postopek (tretji odstavek istega člena). Do ostalih tožbenih navedb se zato ni opredelilo.

29. Tožnik, ki s tožbo uspe, je po tretjem odstavku 25. člena ZUS-1 upravičen do povračila stroškov postopka. Ker tožnica v tožbi stroškov ni specificirano priglasila, je izrek o tem odpadel.

### PRAVNI POUK:

Zoper sklep (I. točka izreka) je dovoljena pritožba v roku 15 dni od vročitve pisnega odpravka sklepa. Pritožba se vloži priporočeno po pošti ali neposredno pri tem sodišču v zadostnem številu izvodov za sodišče in stranke.

Pritožba mora obsegati navedbo sklepa, zoper katerega se vlaga, izjavo, da se sklep izpodbija v celoti ali v določenem delu, pritožbene razloge in podpis pritožnika (335. člen ZPP v zvezi s prvim odstavkom 22. člena ZUS-1).

Če je pritožba nerazumljiva ali ne vsebuje vsega, kar je treba, da bi se lahko obravnavala, jo sodišče zavrže, ne da bi pozivalo vložnika, naj jo popravi ali dopolni (336. člen ZPP v zvezi s prvim odstavkom 22. člena ZUS-1).

Pritožbo se lahko vloži le po osebi, ki je opravila pravniški državni izpit (drugi odstavek 22. člena ZUS-1), sicer sodišče pritožbo kot nedovoljeno zavrže (smiselno drugi odstavek 89. člena ZPP v zvezi s prvim odstavkom 22. člena ZUS-1).

Če ob vložitvi pritožbe pooblaščenec stranke, ki je odvetnik, ne predloži pooblastila, mu sodišče ne dovoli, da bi začasno opravljal pravdna dejanja, ampak pritožbo zavrže (peti odstavek 98. člena ZPP v zvezi s prvim odstavkom 22. člena ZUS-1).

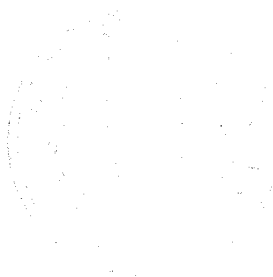
Ob vložitvi pritožbe mora biti plačana sodna taksa. Če sodna taksa ni plačana niti v roku, ki ga določi sodišče v nalogu za njeno plačilo in tudi niso podani pogoji za oprostitev, odlog ali obročno plačilo sodnih taks, se šteje, da je pritožba umaknjena (tretji odstavek 105. a člena ZPP v zvezi s prvim odstavkom 22. člena ZUS-1).

Pritožba zoper sodbo (II. točka izreka) ni dovoljena (prvi odstavek 73. člena ZUS-1).

Ljubljana, 17. april 2015

Predsednik senata:

Andrej Kmecl, l.r.



Ta prepis je soglasen z izvornikom  
Podpis pristojne sodne osebe: