

REPUBLIKA SLOVENIJA INFORMACIJSKI POOBLAŠČENEC		
Prejeto: 05-12-2014	Sig. znak:	
V vrednost:	Vredn.:	Priloge:
Šifra zadeve:		

UPRavno sodišče  
REPUBLIKE SLOVENIJE

SODBA

ODLOČBA JE PRAVNOMOČNA  
UPRavno sodišče RS, LJUBLJANA  
5. 11. 2014

Podpis pristojne  
sodne osebe:

## V IMENU LJUDSTVA

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 pravosodne svétnice Tine Tratnik kot zapisnikarice,

v upravnem sporu tožeče stranke: STRABAG AG, Ortenburgerstrasse 27, 9800 Spittal an der Drau, Republika Avstrija, STRABAG AG, Podružnica Ljubljana, Letališka cesta 33, Ljubljana, ki jo zastopa Odvetniška pisarna Jadek & Pensa d.n.o., o.p., Tavčarjeva 6, Ljubljana, zoper toženo stranko: REPUBLIKA SLOVENIJA, ki jo zastopa Informacijski pooblaščenec, Ljubljana,

zaradi **dostopa do informacij javnega značaja**,

o **tožbi** tožeče stranke zoper 1. in 2. točko delne odločbe Javne agencije Republike Slovenije za varstvo konkurence št. 090-16/2013/16 z dne 27. 1. 2014 v zvezi z odločbo Informacijskega pooblaščenca št. 090-33/2014/9 z dne 28. 3. 2014,

na seji 5. novembra 2014

### RAZSODILO:

- I. Tožbi se ugodi in se delna odločba Javne agencije Republike Slovenije za varstvo konkurence št. 090-16/2013/16 z dne 27. 1. 2014 v 1. in 2. točki izreka odpravi ter se zadeva vrne prvostopenjskemu organu v ponovno odločanje.
- II. Tožena stranka je dolžna tožeči stranki povrniti stroške postopka v višini 285,00 EUR, povečane za 22 % DDV, v roku 15 dni, po poteku paricijskega roka pa z zakonskimi zamudnimi obrestmi.

III. Zahteva Nejca Goleta za povrnitev stroškov postopka se zavrne.

IV. Zahteva tožeče stranke za povrnitev stroškov postopka od Nejca Goleta se zavrne.

## OBRAZLOŽITEV

1. Prvostopenjski organ je z izpodbijano delno odločbo prosilcu Nejcu Goletu, novinarju časopisa Delo, zagotovil delni dostop do informacije javnega značaja – delne odločbe Javne agencije RS za varstvo konkurence opr. št. 306-25/2010-537 z dne 23. 3. 2012, delno pa je zahtevo zavrnil tako, da je odredil, da se v delni odločbi izločijo osebni podatki, poslovne skrivnosti in podatki, ki so bili pridobljeni oziroma sestavljeni zaradi upravnega postopka, ki se vodi pred agencijo pod opr. št. 306-25/2010. Prvostopenjski organ v odločbi navaja, da je v zvezi z delno odločbo enkrat že odločal v postopku za dostop do informacij javnega značaja, pri čemer je prizadeta gradbena podjetja pozval, naj se kot subjekti s pravnim interesom vključijo v postopek kot stranski udeleženci in v delni odločbi označijo morebitne zaupne podatke oziroma poslovne skrivnosti. V nadaljevanju povzema, kaj je posamezno gradbeno podjetje odgovorilo, glede tožeče stranke pa navaja, da je v svojem odgovoru označila, kateri podatki v delni odločbi predstavljajo poslovne skrivnosti, zaupne podatke in osebne podatke. Zahtevala je, naj se delna odločba v celoti anonimizira in se izločijo povzetki oziroma citati vsebine dokumentov, ki jih je prvostopenjski organ pridobil med preiskavami, ker še ni bilo odločeno v zvezi s celotnim predmetom postopka niti glede vseh strank postopka. Podredno pa je tožeča stranka zahtevala, naj se prekrijejo oziroma izločijo vsi podatki, ki jih je sama ustrezno označila in podala obrazložitev razlogov za varovanje pred tretjimi osebami. V nadaljevanju prvostopenjski organ pojasnjuje, da ugotavlja, da se zahteva za dostop do delne odločbe nanaša na informacije, ki izvirajo iz delovnega področja prvostopenjskega organa, z delno odločbo razpolaga in se nahaja v materializirani obliki in gre zato za izpolnjevanje vseh treh obveznih pogojev za opredelitev informacije javnega značaja. Nadalje prvostopenjski organ navaja, da je glede izločitve poslovnih skrivnosti v pretežni meri upošteval navedbe podjetij, na katere se nanaša delna odločba, ki so kot subjekti s pravnim interesom v predmetnem postopku označili določene podatke iz delne odločbe z zaupno in zahtevali njihovo varstvo. Prvostopenjski organ pa je zavrnil zahteve stranskih udeležencev za varovanje podatkov v primerih, kjer je očitno, da gre za podatke, ki so po zakonu javni, ali podatke o kršitvi zakona ali dobrih poslovnih običajev. Zavrnil je njihove zahteve glede varovanja podatkov, ki se nanašajo na navedbo ponudnikov in višine oddanih ponudb v postopkih javnega naročanja, v katerih je poudarjeno načelo transparentnosti in javnosti postopkov in za podatke o cenah oddanih ponudb ne veljajo omejitve javnosti zaradi varstva teh podatkov. Zavrnil je tudi pavšalne zahteve stranskih udeležencev po varovanju določenih podatkov v delni odločbi kot poslovne skrivnosti, ki so vsebovani v analizah dokazov in ugotovitvah

prvostopenjskega organa glede sodelovanja podjetij pri kršitvi. Prvostopenjski organ nadalje pojasnjuje izločitev podatkov iz razloga, ker so bili pridobljeni ali sestavljeni zaradi upravnega postopka in bi njegovo razkritje škodovalo njegovi izvedbi. Pojasnjuje pa tudi obstoj izjeme, ki se nanaša na podatke, ki predstavljajo osebne podatke in bi njihovo razkritje pomenilo kršitev varstva osebnih podatkov v skladu z zakonom, ki ureja varstvo osebnih podatkov.

2. Tožeča stranka se je zoper prvostopenjsko odločbo pritožila, drugostopenjski organ pa je pritožbo zavrnil. V svoji odločbi med drugim navaja, da čeprav je v pritožbi navedeno, da zahtevana informacija ne obstaja, ker je bila odločba s sodbo vrhovnega sodišča odpravljena, po mnenju pritožbenega organa vseeno obstaja, ker prvostopenjski organ z njo razpolaga v materializirani obliki, vrhovno sodišče je le odpravilo veljavnost zahtevane odločbe. Glede obstoja izjeme poslovne skrivnosti drugostopenjski organ med drugim ugotavlja, da so zahtevani podatki že bili enkrat razkriti v postopku dostopa do informacij javnega značaja in ker je postala tista odločitev pravnomočna, je ta informacija prosto dostopna vsem. Glede zatrevanja izjeme zaradi upravnega postopka drugostopenjski organ meni, da prvostopenjski organ najboljše ve, kaj lahko škodi izvedbi postopka in kateri dokazi so zanj relevantni in kateri ne. Ta pa je ugotovil, da razkritje določenih podatkov ne bo škodilo izvedbi upravnega postopka ali izvedbi kasnejšega morebitnega prekrškovnega postopka. V zvezi z uveljavljanjem izjeme iz 9. točke prvega odstavka 6. člena Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (v nadaljevanju ZDIJZ) pa pritožbeni organ ugotavlja, da zahtevani dokument ni v postopku izdelave, saj je bila zahtevana delna odločba enkrat že podpisana, ožigosana in odposlana tretjim osebam.
3. Tožeča stranka v tožbi opozarja na to, da je Zakon o preprečevanju omejevanja konkurence (v nadaljevanju ZPOmK-1) specialnejši predpis v razmerju do ZDIJZ, in ta v 22. členu določa, da sme prvostopenjski organ objaviti le izrek odločbe ali sklepa, s katerim se postopek konča. Nadalje ZPOmK-1 v drugem odstavku istega člena izrecno določa, da se na spletni strani objavijo le pravnomočne odločbe, ki jih agencija izda v upravnem postopku in postopku o prekršku ter pravnomočni sklepi, s katerimi se postopek konča, brez zaupnih podatkov. To pomeni, da se sme odločba javno objaviti šele po tem, ko postane pravnomočna. Glede na navedeno se ne bi smelo omogočiti dostopa do izpodbijane odločbe, ki še ni pravnomočna. Glede tega pritožbenega očitka se drugostopenjski organ sploh ni izjasnil.
4. Nadalje tožeča stranka navaja, da je bila zahtevana odločba odpravljena s sodbami vrhovnega sodišča in gre torej za dokument, ki kot takšen več ne obstaja, ker je bil odpravljen. Odprava odločbe ima za posledico, da se šteje odpravljen akt za neobstoječega in kot da nikoli ni obstajal. Odpravljeni akt ne sme ustvarjati nobenih učinkov za stranko. Tožeča stranka se sklicuje na prvi odstavek 281. člena

Zakona o splošnem upravnem postopku (v nadaljevanju ZUP), ki določa, da se v primeru odprave odločbe odpravijo tudi vse njene pravne posledice, ki so iz nje nastale. To pomeni, da odpravljena odločba ne more imeti statusa izdane odločbe po nobenem predpisu. Odpravljeno odločbo bi bilo potrebno obravnavati kot izjemo po 9. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, saj gre za dokument, ki je še v postopku izdelave. Napačno je tudi tolmačenje tožene stranke, da ker je bila delna odločba enkrat že razkrita drugemu prosilcu, da mora to veljati tudi za vse bodoče prosilce. Stranka ima pravico, da se zakrijejo vsi deli odločbe, ki predstavljajo poslovno skrivnost. Drugostopenjski organ se v zvezi s posameznimi trditvami tožeče stranke o tem, zakaj bi morala biti prekrita dodatna mesta, sploh ni izjasnil. Dejstvo, da je bila v drugem postopku sporna delna odločba že posredovana drugemu prosilcu, ne bi smelo imeti vpliva na izdajo odločbe v predmetni zadevi. Tista odločba tožeči stranki sploh ni bila vročena in zoper njo ni imela možnost vlagati pravnih sredstev. Poleg tega so se okoliščine od tedaj naprej spremenile, saj je vmes prišlo do odprave delne odločbe. Glede pojmovanja drugostopenjskega organa, ki se nanaša na izjemo po 6. in 7. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, češ da prvostopenjski organ najbolje ve, kaj lahko škoduje izvedbi postopka, pa tožeča stranka meni, da je takšno odločanje arbitrarno, saj ima tudi stranka pravico predlagati dokaze in uveljavljati, da bi razkritje določenega dokumenta škodilo izvedbi postopka. Tožeča stranka predlaga, naj sodišče odpravi 1. in 2. točko izpodbijane odločbe in naj zavrne zahtevo prosilca ter odloči, da je prosilec dolžan tožeči stranki povrniti stroške postopka v 15 dneh in v istem roku tudi tožena stranka, v primeru zamude pa z zakonskimi zamudnimi obrestmi. Tožeča stranka je zahtevala tudi izdajo začasne odredbe, zahtevi je sodišče sledilo in s sklepom št. I U 725/2014-13 z dne 5. 5. 2014 odložilo izvršitev izpodbijane delne odločbe do pravnomočne odločitve v tem upravnem sporu.

5. Tožena stranka v odgovoru na tožbo navaja, da ZPOmK-1 sicer res vsebuje določbo o tem, kdaj se odločba javno objavi, ne vsebuje pa določb o tem, kdaj se odločba lahko posreduje prosilcu na njegovo zahtevo na podlagi ZDIJZ. Obeh dolžnosti zavezancev ni mogoče enačiti in zato ZPOmK-1 v tem delu ni specialnejši predpis. Gre za dve različni pravni podlagi, ki urejata dva različna posebna upravna postopka. Nadalje tožena stranka navaja, da ni podana izjema dokumenta v nastajanju iz 9. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, saj je bila zahtevana delna odločba že podpisana, ožigosana in vročena tretjim osebam. Tožena stranka se tudi ne strinja s tem, da bi šlo za dokument, ki ne obstaja več. Obstaja namreč v materializirani obliki. Nepravnomočnost odločbe pa še ne pomeni, da bi njeno razkritje škodovalo izvedbi postopka. Glede zatrjevanja izjeme poslovne skrivnosti iz 2. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ pa tožena stranka ponovno poudarja, da so bili ti deli dokumenta že razkriti v postopku dostopa do informacij javnega značaja v drugi zadevi in jih je tožena stranka že posredovala takratnemu prosilcu. To, ali bo razkritje dokumentov škodilo izvedbi

postopka ali ne, pa je primarno na organu, pred katerim postopek teče. Ta najboljše ve, kaj lahko škodi izvedbi postopka. Za vodenje in odločanje v postopku je namreč odgovoren organ. Tožena stranka predlaga, naj sodišče tožbo kot neutemeljeno zavrne.

6. Sodišče je v navedeni postopek kot stranki z interesom pritegnilo Javno agencijo Republike Slovenije za varstvo konkurence in prosilca Nejca Goleta.
7. Javna agencija Republike Slovenije za varstvo konkurence v odgovoru na tožbo navaja, da je v tožbi napačno navedeno njeno ime kot Urad za varstvo konkurence, saj je odločbo izdala Javna agencija RS za varstvo konkurence. Opozarja na to, da tudi po mnenju drugostopenjskega organa ZDIJZ in ZPOMK-1 nista v razmerju *lex generalis* in *lex specialis*, ampak gre za dva različna zakona, ki urejata različna vprašanja. Odločba, ki jo zahteva prosilec, je bila res odpravljena in zadeva vrnjena v novo odločanje, vendar pa to ne pomeni, da dokument ne obstaja več. Razen tega tudi ne gre za osnutek odločbe. Odločbi je bila zgolj odvzeta njena veljavnost. Stranka z interesom tudi meni, da je obrazloženo zavrnila sklicevanje tožeče stranke na izjeme iz 6. člena ZDIJZ, ko gre za sklicevanje na poslovno skrivnost. Stranka z interesom predlaga, naj sodišče tožbo kot neutemeljeno zavrne.
8. Nejc Gole v odgovoru na tožbo navaja, da je v tožbi napačno navedeno ime tožene stranke, ker bi moral kot zastopnik Republike Slovenije biti naveden Informacijski pooblaščenec. Opozarja tudi na to, da 22. člena ZPOMK-1 ni povezan z dostopom do informacij javnega značaja. Namen omogočanja dostopa do informacij javnega značaja je bistveno širši od namena objave izreka pravnomočne odločbe agencije. Tudi če je bila zahtevana odločba odpravljena, je še vedno informacija javnega značaja, ker izpolnjuje pogoje iz 4. člena ZDIJZ. Napačno je tudi stališče, da je zahtevana odločba v fazi osnutka, zahtevana odločba tudi ne more ogroziti postopka pred agencijo, da se postopek ne bi mogel več izvesti, gre pa tudi za odločbo, ki je javnega pomena. Stranka z interesom predlaga, naj sodišče tožbeni zahtevek zavrže, podredno pa, naj ga zavrne in naloži tožečima strankama plačilo stroškov postopka.
9. Tožeča stranka je tekom postopka poslala še pripravljalno vlogo, v kateri dodatno pojasnjuje svoja stališča.
10. K točki I izreka:
11. Tožba je utemeljena.
12. Sodišče najprej glede očitkov, ki se nanašajo na domnevno napačno pasivno legitimacijo, pojasnjuje, da je tožeča stranka sprva navedla kot toženo stranko

Republiko Slovenijo, ki jo zastopa Urad Republike Slovenije za varstvo konkurence. Sodišče je tožečo stranko pozvalo k popravi tožbe. Tožeča stranka sprva ni v celoti sledila navodilom sodišča in je kot toženo stranko navedla tri subjekte in sicer Javno agencijo Republike Slovenije za varstvo konkurence, Republiko Slovenijo, ki jo zastopa Informacijski pooblaščenec in Informacijskega pooblaščenca. Tožeča stranka je nato v pripravljalni vlogi toženo stranko spremenila tako, da je tožila pod točko 1 Javno agencijo Republike Slovenije za varstvo konkurence in pod točko 2 Republiko Slovenijo, ki jo zastopa Informacijski pooblaščenec. V naslednji vlogi tožeče stranke z dne 26. 6. 2014 pa je kot tožena stranka navedena le Republika Slovenija, ki jo zastopa Informacijski pooblaščenec, kar je tudi pravilno in v skladu z 17. členom Zakona o upravnem sporu (v nadaljevanju ZUS-1), ki določa, da je toženec v tovrstnih zadevah država, toženca pa v upravnem sporu zastopa organ, ki je izdal akt, s katerim je bil postopek odločanja končan (peti odstavek 17. člena ZUS-1). Sodišče je tako štelo, da je tožeča stranka v svoji zadnji vlogi pravilno popravila tožbo in je tako tudi štelo, da je tožena stranka v tem postopku le Republika Slovenija, ki jo zastopa Informacijski pooblaščenec.

13. Sodišče nadalje ugotavlja, da v tem postopku med strankami ni sporno, da je bila odločba, ki jo prosilec zahteva, s strani vrhovnega sodišča odpravljena, vsaj v delu, ki se nanaša na tožečo stranko, pa tudi v širšem obsegu. Odprava odločbe ima učinek za nazaj, kar pomeni, da velja fikcija, kot da taka odločba nikoli ni bila izdana. Res je sicer, da v fizični obliki še vedno obstaja, v pravnem smislu pa se šteje kot da je nikoli ni bilo (za razliko od učinka razveljavitve). Pri tem je treba izhajati tudi iz prvega odstavka 281. člena ZUP, ki določa, da če se odločba odpravi ali izreče za nično, se odpravijo tudi pravne posledice, ki so iz nje nastale. Odpravljena odločba torej ne more imeti za posledico, da bi jo kdorkoli bil dolžan oziroma zavezan komurkoli pokazati. V nasprotnem pomenu bi bilo sicer določilo 281. člena ZUP brez vsakega pomena.
14. Razen tega pa sodišče tudi ugotavlja, da je izrek izpodbijane odločbe premalo konkretiziran, saj je v 1. točki izreka določeno le, da se v delni odločbi z dne 23. 3. 2012 izločijo osebni podatki, poslovne skrivnosti in podatki, ki so bili pridobljeni in/ali sestavljeni zaradi upravnega postopka. V izreku bi bilo potrebno določno in konkretno navesti, kateri so ti podatki in katere poslovne skrivnosti. V obrazložitvi odločbe je sicer nekoliko natančneje pojasnjeno, kateri so ti podatki, vendar je izrek odločbe tisti, ki je zavezujoč, zato bi morale biti že v izreku to podrobneje opredeljeno. Sodišče je odločilo na podlagi 3. in 4. točke prvega odstavka 64. člena ZUS-1. Ker je sodišče odločbo odpravilo zaradi kršitve pravil postopka in napačne uporabe materialnega prava, se do vseh navedb strank v postopku ni opredeljevalo. V ponovljenem postopku je prvostopenjski organ vezan na pravno mnenje sodišča iz te sodbe glede uporabe materialnega prava in na njegova stališča, ki se tičejo postopka (četrti odstavek 64. člena ZUS-1).

15. K točki II izreka:
16. 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 sporu 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 je tožnika v postopku zastopal pooblaščenec, ki je odvetnik, se mu priznajo stroški v višini 285,00 EUR.
17. K točki III izreka:
18. Sodišče ni ugodilo zahtevi stranke z interesom Nejca Goleta za povrnitev stroškov postopka, saj pripadajo v primeru odprave upravnega akta skladno s tretjim odstavkom 25. člena ZUS-1 stroški le tožeči stranki.
19. K točki IV izreka:
20. Tožeča stranka je v tožbenem zahtevku tudi zahtevala povrnitev stroškov postopka v zvezi s postopkom posredovanja informacije javnega značaja od Nejca Goleta. Ta zahtevek je sodišče zavrnilo, ker iz tretjega odstavka 25. člena ZUS-1 izhaja, da če se tožbi ugodi in izpodbijani upravni akt odpravi, plača stroške postopka, ki so v tem primeru določeni v pavšalnem znesku, le toženec.

### PRAVNI POUK:

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

Ljubljana, 5. november 2014

Predsednica senata:  
mag. Darinka Dekleva Marguč, l.r.

