

REPUBLIKA SLOVENIJA INFORMACIJSKI POOBLAŠČENEC		
Prejeto: 05-01-2016	Sig. znak: 029	
V vednost:	Vredn.:	Priloge:
Šifra zadeve: 0902-5/2015/9		

UPRavno sodišče
REPUBLIKE SLOVENIJE

ODLOČBA JE PRAVNOMOČNA

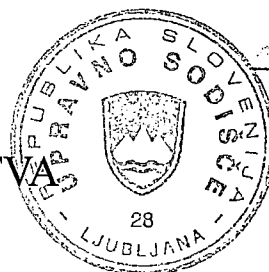
UPRavno sodišče RS, LJUBLJANA

10. 12. 2015

Podpis pristojne
sodne osebe:

SODBA

V IMENU LJUDSTVA



Upravno sodišče Republike Slovenije je v senatu, ki so ga sestavljali višji sodnik Andrej Kmecl kot predsednik ter višji sodnici Lara Bartenjev in mag. Miroslava Dobravec Jalen kot članici,

ob sodelovanju pravosodne svétnice Suzane Korotaj kot zapisnikarice,

v upravnem sporu tožeče stranke: TELEKOM SLOVENIJE d.d., Cigaletova ulica 15, Ljubljana, zoper toženo stranko: REPUBLIKA SLOVENIJA, ki jo zastopa Informacijski pooblaščenec, Zaloška 59, Ljubljana,

zaradi **dostopa do informacij javnega značaja**,

o **tožbi** zoper odločbo Informacijskega pooblaščenca št. 0902-5/2015/6 z dne 28. 5. 2015,

na seji **10. decembra 2015**

RAZSODILO:

- I. Tožbi se ugotovi tako, da se odločba Informacijskega pooblaščenca št. 0902-5/2015/6 z dne 28. 5. 2015 odpravi v 3. alineji 1. točke izreka. V preostalem delu se tožba zavrne.
- II. Zahteva tožeče stranke za povrnitev stroškov postopka se zavrne.

OBRAZLOŽITEV

1. Toženka je z izpodbijano odločbo ugodila pritožbi prizadete stranke POP TV d.o.o., tožničin odgovor z dne 17. 2. 2014 v zavrnilnem delu odpravila in ji s prvo točko izreka naložila, da prizadeti stranki v roku 31 dni od vročitve te odločbe posreduje naslednje dokumente: izpis podatkov iz evidenc o sklenjenih pogodbah za svetovalne, odvetniške in avtorske storitve ter podjemne pogodbe, ki so bile sklenjene po 17. 4. 2014, in ga je tožnica označila kot Priloga 1 (1. alineja); izpis podatkov iz evidenc o sklenjenih pogodbah za svetovanje, odvetniške in avtorske storitve ter podjemne pogodbe, ki so bile sklenjene med 16. 2. 2010 in 17. 4. 2014 in ga je tožnica označila kot Priloga 2 (2. alineja); izvleček iz evidence SAP BI, ki ga je tožnica označila kot Priloga 3, pri čemer sme prekriži 1. in 6. stolpec tabele (3. alineja) in izvleček iz evidence avtorskih in podjemnih pogodb, ki ga je tožnica označila kot Priloga 4 (4. alineja). Odločila je še, da v tem postopku posebni stroški niso nastali (2. točka izreka).
2. Iz obrazložitve je razvidno, da je prizadeta stranka zahtevala podatke o tem, kdo vse ima s tožnikom v zadnjih petih letih sklenjene pogodbe (svetovalne, odvetniške, avtorske, podjemne idr.) in v kakšni vrednosti in da je tožnica to zahtevo zavrnila z navedbo, da so podatki v zvezi s pogodbami zaupni in jih zaradi varstva poslovnih skrivnosti ne more posredovati.
3. Glede ugovora, da obstaja dolžnost posredovanja informacij medijem le za organe iz 1. člena Zakona o medijih (v nadaljevanju ZMed) Informacijski pooblaščenec pojasnjuje, da pomeni 45. člen ZMed zgolj neke vrste „procesno nadgradnjo“ Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ) zaradi potreb medijev, zlasti z vidika hitrejšega in enostavnejšega postopka pridobivanja informacij. Na ta način imajo mediji boljši položaj pri pridobivanju informacij. Razvoj pravice do dostopa do informacij javnega značaja je v kontekstu družbenih sprememb prinesel razširitev kroga zavezancev tudi na poslovne subjekte pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava, zato bi bilo v nasprotju z namenom in ciljem ZDIJZ in ZMed, če bi drugi odstavek 45. člena ZMed interpretirali na način, da poslovni subjeki pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava, ki so zavezanci po ZDIJZ, niso zavezanci tudi po ZMed zgolj zaradi uporabljene besede „organi“, namesto drugega splošnega termina. Nadalje ugotavlja, da je tožnica nedvomno poslovni subjekt pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava in s tem zavezanica na podlagi prvega odstavka 1. a člena ZDIJZ, ker je pri njej zagotovljen prevladujoč vpliv oseb javnega prava v skladu s 1. alinejo drugega odstavka tega člena. Meni, da ZDIJZ ne zahteva, da pravne osebe javnega prava svoj zagotovljen prevladujoč vpliv dejansko tudi izvajajo, ampak zadostuje, da to možnost imajo med drugim tudi zgolj na podlagi večinskega deleža opisanega kapitala. Tožnica ni izkazala, da ne izpolnjuje pogojev za zavezanca po ZDIJZ, niti da so zahtevane informacije javnega značaja nastale v času, ko ni bila pod prevladujočim vplivom

iz prvega ali drugega odstavka 6.a člena ZDIJZ. Sklicuje se tudi na peti odstavek 1.a člena ZDIJZ, ki določa, da je poslovni subjekt pod prevladujočim vplivom osebe 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. Neglede na to, da so predmetne informacije nastale pred uveljavitvijo ZDIJZ-C, pa ni sporno, da so nastale v času, ko je bila tožnica pod prevladujočim vplivom. V konkretnem primeru toženka ni zaznala nikakršnih neskladnosti določb ZDIJZ z Ustavo RS. Pri pojasnjevanju, da gre za informacijo javnega značaja, se sklicuje na 1. alinejo prvega odstavka 4.a člena ZDIJZ. Meni, da gre pri posredovanih podatkih za podatke, ki se nahajajo v obliki dokumenta, torej v materializirani obliki, in izhajajo iz sklenjenih pravnih poslov, ki po 1. alineji prvega odstavka 4.a člena veljajo za informacije javnega značaja. Pojasnjuje da podatki, ki jih je zahtevala prizadeta stranka in jih je tožnik definiriral kot Priloge 1, 2, 3, 4, izhajajo iz pogodb, sklenjenih za storitve zavarovanja, odvetniško zastopanje, notarske storitve, avtorska dela in pogodbe o delu in so absolutno javni na podlagi tretjega odstavka 6.a člena ZDIJZ v povezavi s prvim odstavkom tega člena, neglede na to, da so pravilno označeni kot poslovna skrivnost. Zakonsko podlago za razkritje imen in priimkov pogodbenih partnerjev zavezanca predstavlja prvi odstavek 6.a člena ZDIJZ. Ugotavlja, da Priloge 1, 2 in 4 vsebujejo le podatke, ki jih je zahtevala prizadeta stranka in v celoti predstavljajo prosto dostopne informacije javnega značaja, zato jih mora tožnica prizadeti stranki posredovati v celoti, glede Priloge 3. pa ugotavlja, da vsebuje tudi podatke o številki pogodbe in koncu veljavnosti pogodbe, ki jih prizadeta stranka ni zahtevala. Toženka je zato odločila, da mora tožnica prizadeti stranki posredovati podatke iz 2. do vključno 5. stolpca in 7. stolpca tabele iz Priloge 3.

4. Tožnica se s takšno odločitvijo ne strinja in v tožbi med drugim navaja, da drugi odstavek 45. člena ZMed dolžnost posredovanja informacij za medije nalaga zgolj organom, ki jih kot zavezance določa ZDIJZ v 1. členu, ne pa tudi zavezanim poslovnim subjektom pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava, ki jih kot zavezance določa 1. a člen ZDIJZ. Iz tega razloga materialna podlaga za uporabo določb Zmed v konkretnem primeru ni podana in je toženka pri izdaji izpodbijane odločbe napačno uporabila materialno pravo. Tudi sicer tožnica v nobenem primeru ni zavezanka iz 4.a člena ZDIJZ, ker je Agencija za trg vrednostnih papirjev z odločbo 25. 1. 2013 Republiki Sloveniji in še sedmim družbam, v katerih ima ali je imela Republika Slovenija prevladujoč vpliv, prepovedala uresničevati glasovalne pravice v tožnici. Od dokončnosti navedene odločbe osebe javnega prava ne morejo in ne smejo več izvajati prevladujočega vpliva v tožnici ter ga vse do danes tudi ne izvajajo. S tega vidika je nepravilen zaključek toženke, da ZDIJZ ne zahteva, da pravne osebe svoj prevladujoč vpliv dejansko tudi izvajajo, temveč da zadostuje, da to možnost imajo. Od odločitve ATPV dalje, t.j. Od 5. 1. 2013, tožnica tudi ne izpolnjuje pogojev za vpis v register zavezancev.

5. Poleg tega se zahtevana dokumentacija, ki jo mora skladno z izpodbijano odločbo posredovati prizadeti stranki, v večini nanaša na obdobje pred uveljavitvijo ZDIJZ-C. Meni, da petega odstavka 1.a člena ZDIJZ ni mogoče uporabiti za informacije, ki so nastale pred uveljavitvijo ZDIJZ-C, ker je tako določilo protiustavno zaradi kršitve 155. člena Ustave RS. Meni, da gre v konkretnem primeru za primer prave retroaktivnosti, kar ni dopustno.
6. Ugotavlja, da je toženka bistveno kršila določbe postopka, saj je prizadeta stranka v svojem vprašanju tožnico spraševala le za podatke o tem, s kom in v kakšni vrednosti ima sklenjene pogodbe v zadnjih petih letih. Odgovor tožnice na njeno vprašanje je vsebovan v izpisih podatkov o sklenjenih pogodbah za svetovalne, odvetniške ter avtorske storitve ter podjemne pogodbe, tj. Prilogi 1 in 2. Izvlečki iz evidenc (priloga 3, 4 in 5), ki jih je toženki v pritožbenem postopku posredovala tožnica kot dokazilo o podatkih v njenih evidencah, pa vsebujejo več in podrobnejše informacije in kot take presegajo obseg postavljenega novinarskega vprašanja. Zato meni, da je toženka v izpodbijani odločbi v 3. in 4. alineji 1. točke odločbe, ki tožnici nalaga, da mora prizadeti stranki posredovati tudi izvlečke iz evidenc, tj. Prilogi 3 in 4, odločila preko mej zahtevka. Predlagá, naj sodišče izpodbijano odločbo odpravi in pritožbo prizadete stranke zoper odločbo družbe Telekom d.d z dne 17. 2. 2015 in njeno zahtevo z dne 16. 2. 2014 zavrne oz. podrejeno izpodbijano odločbo odpravi in zadevo vrne toženki v ponovno odločanje. V obeh primerih zahteva tudi povrnitev stroškov postopka.
7. Tožena stranka v odgovoru na tožbo pojasnjuje, zakaj meni, da je izpodbijana odločba pravilna, tožba pa neutemeljena.
8. Prizadeta stranka na tožbo ni odgovorila.
9. Tožba je delno utemeljena.

Glede opredelitve zavezanca po ZMed:

10. Sodišče se strinja s stališčem toženke, da drugi odstavek 45. člena ZMed nalaga dolžnost posredovanja informacij tudi zavezanim poslovnim subjektom pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava, ki jih kot zavezance določa 1.a člen ZDIJZ, za kar je v izpodbijani odločbi navedla tudi obširne razloge. Sodišče se z razlogi toženke v celoti strinja in jih v izogib ponavljanju ne navaja ponovno (drugi odstavek 71. člena ZUS-1). Ne glede na to pa dolžnost posredovanja informacij poslovnim subjektom pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava vsem, torej tudi medijem, pod vsebinsko enakimi pogoji, nalaga ZDIJZ.

Glede opredelitve zavezanca po ZDIJZ

11. Člen 1.a, ki je bil uveljavljen z ZDIJZ-C, določa kot zavezance po tem zakonu tudi gospodarske družbe in druge pravne osebe zasebnega prava, ki so pod neposrednim ali posrednim prevladujočim vplivom, posamično ali skupaj, Republike Slovenije, samoupravnih lokalnih skupnosti in drugih oseb javnega prava (poslovnih subjektov pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava). Prva alineja drugega odstavka tega člena določa, da je prevladujoč vpliv zagotovljen, kadar navedene osebe javnega prava, posamično ali skupaj v gospodarski družbi, neposredno ali posredno prek druge gospodarske družbe ali druge pravne osebe zasebnega prava, lahko izvajajo prevladujoč vpliv na podlagi večinskega deleža vpisanega kapitala ali imajo pravico nadzora večine ali lahko imenujejo več kot polovico članov poslovodnega ali nadzornega organa.
12. Iz obrazložitve predloga ZDIJZ-C je razvidno, da je imel zakonodajalec namen kot zavezance po ZDIJZ poleg organov, ki izvajajo javnopravne naloge, določiti tudi gospodarske družbe, ki upravljajo z javnimi sredstvi oziroma s finančnimi sredstvi v lasti države, samoupravnih lokalnih skupnosti in drugih oseb javnega prava. Ker take družbe poslujejo z javnimi sredstvi, je po mnenju predlagatelja zakona odgovornost poslovanja do javnosti večja. Bistven vidik pravice dostopa do informacije javnega značaja pa je omogočanje nadzora javnosti nad delovanjem zavezancev po ZDIJZ. Iz obrazložitve predloga omenjene novele ZDIJZ je razvidno tudi, da so novi zavezanci po ZDIJZ opredeljeni enako kot zavezanci po Zakonu o preglednosti finančnih odnosov in ločenem evidentiranju različnih dejavnosti (ZPFOLERD-1), s katerim je bila v slovenski pravni red prenesena Direktiva Komisije 2006/111/ES z dne 16. novembra 2006 o preglednosti finančnih odnosov med državami članicami in javnimi podjetji ter o finančni preglednosti znotraj določenih podjetij. Navedena direktiva v (b) točki 2. člena določa, da so „javna podjetja“ vsa podjetja, nad katerimi lahko javne oblasti neposredno ali posredno izvajajo prevladujoč vpliv zaradi svojega lastništva, svojega finančnega sodelovanja ali predpisov, ki jih urejajo. Prevladujoč vpliv javnih oblasti pa se predpostavlja, kadar imajo v zvezi s podjetjem neposredno ali posredno (i) večinski delež vpisanega delniškega kapitala, ali (ii) nadzorujejo večino glasov, pripisanih delnicam, ki jih izdajo podjetja, ali (iii) lahko imenujejo več kot polovico članov upravnega, vodstvenega ali nadzornega organa podjetja.
13. Glede na namen določitve novih zavezancev po ZDIJZ, razviden iz obrazložitve predloga ZDIJZ-C, za razlago 1.a člena tega zakona torej ni bistveno, ali osebe javnega prava dejansko izvajajo prevladujoč vpliv, temveč, kot pravilno navaja toženka, da bi ga glede na večinski delež lahko izvajale.
14. Glede na to, da med strankama ni sporno, da ima Republika Slovenija v tožnici (neposredno in posredno) večinski delež vpisanega kapitala, je tudi po presoji sodišča pravilno stališče upravnega organa, da je tožnica zavezanka po ZDIJZ-C. Na drugačno stališče ne more vplivati dejstvo, da je Agencija za trg vrednostnih

papirjev z odločbo z dne 25. 1. 2013 Republiki Sloveniji in še sedmim družbam, v katerih ima ali je imela Republika Slovenija prevladujoč vpliv, prepovedala uresničevati glasovalne pravice v tožnici dokler ne dajo prevzemne ponudbe za tožničine delnice ali dokler ne odtujijo delnic TLSG, tako da ne bodo dosegale prevzemnega praga.

15. Po presoji sodišča je torej tožnica zavezanka tudi po ZDIJZ.

Glede retroaktivnega učinka petega odstavka 1.a člena ZDIJZ

16. Kot rečeno, je ZDIJZ-C za zavezance po ZDIJZ poleg organov, ki izvajajo javnopravne naloge, določil tudi gospodarske družbe, ki upravljajo z javnimi sredstvi oziroma s finančnimi sredstvi v lasti države, samoupravnih lokalnih skupnosti in drugih oseb javnega prava. ZDIJZ-C je torej določil nove zavezance-družbe, ki poslujejo z javnimi sredstvi, da posredujejo informacije javnega značaja. Za pravo retroaktivnost predpisa gre, kadar zakon naknadno in v celoti posega v določena dejanska stanja, ki v celoti pripadajo preteklosti, tista dejanska stanja, ki so že nastala in bila zaključen pred uveljavitvijo zakona. V tem primeru pa se nastop in obstoj novih obveznosti ugotavlja v vsakem primeru odločanja o dostopu do informacij na podlagi dejstev, ki so ugotovljena v vsakem postopku posebej, torej vprašanja, ali v trenutku odločanja organ razpolaga z informacijo javnega značaja, ki jo je dolžan posredovati, pri čemer je vprašanje, kdaj je to informacijo pridobil, irelevantno. Zato ni mogoče govoriti o retroaktivnosti, saj ZDIJZ-C s svojimi učinki ne posega v čas pred njegovo uveljavitvijo, niti v pridobljene pravice posameznikov (155. člen Ustave RS). Obveznost posredovanja informacij velja za gospodarske družbe, ki upravljajo z javnimi sredstvi oziroma s finančnimi sredstvi v lasti države, samoupravnih lokalnih skupnosti in drugih oseb javnega prava šele od uveljavitve ZDIJZ-C, tako da o pravi retroaktivnosti ni mogoče govoriti. Če družba posreduje kakšno informacijo, ki je nastala pred uveljavitvijo ZDIJZ-C, pa predstavlja dejansko okoliščino in ne pravno varovanega položaja, glede katerega bi organ s sprejemom ZDIJZ-C izgubil kakšno pravico ali pravno korist. To pomeni, da se zavezanci ne morejo upirati nalaganju novih zakonskih obveznosti s sklicevanjem na poslabšanje lastnega pravnega položaja. Zato obveznosti zavezancev po ZDIJZ veljajo za vse informacije in vse dokumente, s katerimi razpolagajo, ne glede na to, kdaj je dokument nastal, če gre seveda za informacije javnega značaja, ki so nastale v času, ko so bili zavezanci pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava (peti odstavek 1. a člena ZDIJZ).
17. Tudi sicer pa tožnica ne navaja, katero svojo pravico ali pravno korist varuje z navedenim ugovorom. V tožbi le na splošno navaja, da bi uporaba določb ZDIJZ-C za pogodbeno in druga razmerja, v katera so ona in tretje osebe vstopile pred uveljavitvijo ZDIJZ-C, pomenila poseg v pridobljene pravice, pri čemer tega

ugovora konkretno ne utemelji. Njeno splošno sklicevanje na upravičena pričakovanja tožnice in tretjih oseb, da bodo podatki iz pogodbenih in drugih razmerij ustrezno varovani in jih tožnica ne bo razkrivala pa tožnica delno uveljavlja svoj ekonomski interes, delno pa njene navedbe pomenijo sklicevanje na (ekonomski) interes tretjih oseb (tako tudi Ustavno sodišče RS v sklepu U-I-167/14 z dne 18. 7. 2014).

Glede odločanja preko meje zahteve:

18. Sodišče se strinja s tožnico, da je toženka s tem, ko ji je naložila tudi posredovanje izvlečka iz evidence SAP BI, ki ga je označila kot Prilogo 3, pri čemer sme prekriti 1. in 6. stolpec tabele, delno odločala preko meje postavljene zahteve.
19. V stvareh, v katerih je po zakonu ali po naravi stvari za začetek postopka potrebna zahteva stranke, sme pristojni organ začeti in voditi postopek samo, če je taka zahteva podana (128. člen Zakona o splošnem upravnem postopku – v nadaljevanju ZUP). Z zahtevo pa ni mišljena samo formalna zahteva, torej vloga, s katero stranka zahteva začetek nekega upravnega postopka (v obravnavani zadevi dostop do informacije javnega značaja), ampak tudi zahteva v materialnem pomenu, torej zahteva, v kateri je med drugim natančno opredeljena tudi informacija, s katero se želi seznaniti (1. točka drugega odstavka 17. člena ZDIJZ). Organ je na zahtevo vezan in ne sme odločati preko njene meje. Navedeno velja tudi za drugostopenjski organ (prvi odstavek 253. člena ZUP).
20. Iz izpodbijane odločbe in upravnih spisov izhaja, da je prizadeta stranka v svojem vprašanju tožnico spraševala le za podatke o tem, s kom in v kakšni vrednosti ima sklenjene pogodbe (svetovalne, odvetniške, avtorske, podjemne in druge) v zadnjih petih letih. Odgovor na navedeno vprašanje izhaja iz Priloge 1 in Priloge 2, nekateri od teh podatkov pa se v Prilogi 4 še ponovijo. Priloga 3 pa poleg podatkov, ki so razvidni že iz Priloge 1 in Priloge 2 vsebuje še nekatere druge podatke, na katere se zahteva prizadete stranke ni nanašala, na primer na podatke o nazivu in datumu sklenitve pogodbe s posameznim dobaviteljem, datumu sporazuma in vrednosti posamezne pogodbe. V tem delu je toženka odločala preko meje postavljenega zahteve, s čimer je kršila prvi odstavek 253. člena ZUP, kar je vplivalo na odločitev.
21. Glede na navedeno je sodišče tožbi v delu, ki se nanaša na tretjo alinejo 1. točke izreka izpodbijane odločbe ugodilo in jo v tem delu odpravilo na podlagi 3. točke prvega odstavka 64. člena ZUS-1, v preostalem delu pa je tožbo zavrnilo (prvi odstavek 63. člena ZUS-1). Odločitev je sprejelo na seji v skladu z drugo alinejo drugega odstavka 59. člena ZUS-1, saj predlagana dejstva in dokazi niso pomembni za odločitev.

