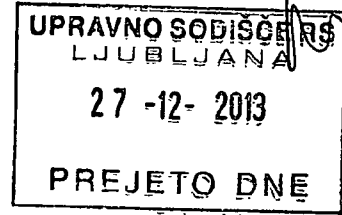


I u 1333/2011-33

X Ips 426/2012

VRHOVNO SODIŠČE  
REPUBLIKE SLOVENIJE



SODBA

V IMENU LJUDSTVA

Vrhovno sodišče Republike Slovenije je v senatu, ki so ga sestavljali vrhovni sodnica in sodnika Martina Lippai, kot predsednica, ter Borivoj Rozman in Peter Golob, kot člana,

ob sodelovanju višje pravosodne svetovalke Julije Oremuž, kot zapisnikarice,

v upravnem sporu tožeče stranke: **MENSEL SISTEMI IN AVTOMATIZACIJA, d. o. o.**, Cesta Dolomitskega odreda 10, Ljubljana, ki jo zastopa Janez Ahlin, odvetnik v Ljubljani, zoper toženo stranko: **REPUBLIKA SLOVENIJA**, ki jo zastopa Informacijski pooblaščenec, Ljubljana,

zaradi **dostopa do informacij javnega značaja**,

o **reviziji tožeče stranke** zoper sodbo Upravnega sodišča Republike Slovenije v Ljubljani I U 1333/2011-22 z dne 29. 8. 2012,

na seji **12. decembra 2013**

## RAZSODILO:

- I. Revizija se zavrne.
- II. Tožeča stranka sama trpi svoje stroške revizijskega postopka.

## OBRAZLOŽITEV:

1. Z izpodbijano sodbo je sodišče prve stopnje na podlagi prvega odstavka 63. člena Zakona o upravnem sporu (v nadaljevanju ZUS-1) zavrnilo revidentovo tožbo zoper odločbo tožene stranke, št. 090-97/2011/7 z dne 16. 6. 2011, v zvezi z revidentovo zahtevo z dne 22. 3. 2010 Aerodromu Ljubljana za posredovanje informacij javnega značaja, v zvezi z izvedbo javnega naročila „obnova vzletno-pristajalne steze na Letališču Jožeta Pučnika, št. javnega naročila JN-2009-G1-A/1/DČ“, s pozivom k predložitvi razpisne dokumentacije, fotokopije pogodbe o izvedbi predmetnega javnega naročila med Aerodromom Ljubljana, d. d., kot naročnikom in SCT Ljubljana kot izvajalcem, seznamom normiranih podizvajalcev, kopijo bančne garancije za dobro in pravočasno izvedbo pogodbenih obveznosti ter datum plačil morebitnih posameznih obrokov pogodbenih obveznosti in listin posameznih poplačil oziroma morebitnih avansnih plačil skupaj z obrazložitvijo, koliko je bila v takem primeru diskontirana vrednost plačane terjatve. Informacijski pooblaščenec je s svojo odločbo, št. 090-97/2011/7 z dne 16. 6. 2011, revidentovo pritožbo, vloženo zaradi molka Aerodroma Ljubljana, d. d., zavmil s sklicevanjem na prvi odstavek 1. člena Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (v nadaljevanju ZDIJZ) in obrazložitvijo, da Aerodrom Ljubljana ni zavezanec oziroma organ, zato tudi ni pasivno legitimiran za posredovanje informacij javnega značaja.
2. Sodišče prve stopnje v obrazložitvi izpodbijane sodbe pritrujuje odločitvi tožene stranke. Aerodrom Ljubljana, d. d., ne izvaja oblastne funkcije ali javnega pooblastila, niti mu ni bila podeljena koncesija za izvajanje gospodarske javne službe. Organizirano je kot gospodarska družba po določbah Zakona o gospodarskih družbah (v nadaljevanju ZGD), ustanovljeno pa je bilo kot pravna oseba zasebnega prava. Dejstvo, da je Republika Slovenije večinski lastnik navedene družbe in da družba izvaja dejavnost, ki je zaradi specifičnih značilnosti v večji meri podvržena pravni regulaciji države, ne zadostuje, da bi se uvrstila med pravne osebe javnega prava in zavezance, ki so dolžni posredovati informacije javnega značaja na podlagi 1. člena ZDIJZ.

3. Revident z revizijo izpodbija prvostopenjsko sodbo zaradi zmotne uporabe materialnega prava in bistvenih kršitev določb postopka v upravnem sporu. Vrhovnemu sodišču predlaga, da reviziji ugotovi in spremeni prvostopenjsko sodbo ter mu prizna stroške postopka. Meni, da je podjetje Aerodrom Ljubljana, d. d., javno podjetje v smislu določbe 106. člena Pogodbe o delovanju Evropske unije (v nadaljevanju PDEU) v zvezi z Direktivo, št. 2006/111/ES, o preglednosti finančnih odnosov med državami članicami in javnimi podjetji ter o preglednosti znotraj določenih podjetij (v nadaljevanju transparentna direktiva). Ta direktiva enako kot Zakon o preglednosti finančnih odnosov in ločenem evidentiranju različnih dejavnosti (v nadaljevanju ZPFOLERD-1) javna podjetja definira kot podjetja, nad katerimi lahko javna oblast izvaja neposredno ali posredno prevladujoč vpliv zaradi lastništva, svojega finančnega sodelovanja v njih, ali predpisov, ki jih urejajo. Definicijo javnega podjetja, ki jo določa Direktiva, št. 2004/17/ES, o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil naročnikov v vodnem, energetske in transportnem sektorju ter sektorju poštne storitve (v nadaljevanju Direktiva št. 2004/17/ES; ki je enaka definiciji javnega podjetja v transparentni direktivi in ZPFOLERD-1) Zakon o javnem naročanju na vodnem, energetske, transportnem področju in področju poštne storitve (v nadaljevanju ZJNVETPS) ni vnesel v slovenski pravni red, temveč je postavil svojo definicijo javnega podjetja. Aerodrom Ljubljana, d. d., je imetnik stavbne pravice na letališki stezi, ki je v lasti Republike Slovenije, kot imetnik stavbne pravice pa ima ekskluzivno pravico za izvajanje ekonomske aktivnosti obratovanja vzletno-pristajalne steze. Aerodrom Ljubljana, d. d., je v smislu prvega odstavka 1. člena ZDIJZ mogoče šteti za „državni organ“ ali „drugo osebo javnega prava“, nacionalna sodišča pa so dolžna nacionalno zakonodajo razlagati v skladu z namenom prava EU. Sodišče prve stopnje je v sodbi sprejelo stališče, da je razlaga pasivne legitimacije tožene stranke pravilna, ne da bi obrazložilo, zakaj je stališče revidenta glede razlage načela transparentnosti po 14. členu ZJNVETPS in s tem povzcanega vprašanja, ali je javno podjetje v smislu 106. člena PDEU zavezano razkriti podizvajalcu zahtevane podatke, napačno. Ker je izpodbijana sodba neobrazložena, je podana kršitev po prvem odstavku 339. člena Zakona o pravnem postopku (v nadaljevanju ZPP) v zvezi z drugim odstavkom 75. člena ZUS-1.
4. Tožena stranka v odgovoru na revizijo pritruje odločitvi prvostopenjskega sodišča in Vrhovnemu sodišču predlaga, da revizijo zavrne.
5. Revizija ni utemeljena.
6. Revizija je dovoljena na podlagi 2. točke drugega odstavka 83. člena ZUS-1, ker gre za pravno vprašanje, o katerem Vrhovno sodišče še ni odločalo, in sicer „ali je javno podjetje (kot naročnik) v zadevnem primeru dolžno podizvajalcu razkriti zahtevane podatke“ (ki so predmet javnega naročila).

7. Revizija je izredno pravno sredstvo zoper pravnomočno sodbo sodišča prve stopnje (83. člen ZUS-1). Revizija se lahko vloži le zaradi bistvenih kršitev določb postopka v upravnem sporu iz drugega in tretjega odstavka 75. člena ZUS-1 (1. točka prvega odstavka 85. člena ZUS-1) in zaradi zmotne uporabe materialnega prava (2. točka prvega odstavka 85. člena ZUS-1), za razliko od pritožbe, s katero se glede na 2. točko prvega odstavka 75. člena ZUS-1 lahko izpodbija tudi pravilnost presoje postopka izdaje upravnega akta. Revizije ni mogoče vložiti zaradi zmotne ali nepopolne ugotovitve dejanskega stanja (drugi odstavek 85. člena ZUS-1). Revizijsko sodišče izpodbijano sodbo preizkusi samo v tistem delu, v katerem se izpodbija z revizijo, in v mejah razlogov, ki so v njej navedeni, pri čemer po uradni dolžnosti pazi na pravilno uporabo materialnega prava (86. člen ZUS-1). V tem obsegu je bil izveden sodni preizkus utemeljenosti revizije v obravnavani zadevi.
8. Iz v upravnem postopku ugotovljenega dejanskega stanja, na katerega je Vrhovno sodišče vezano, izhaja, da je revident dne 22. 3. 2011 podal družbi Aerodrom Ljubljana, d. d., zahtevo za dostop do informacij javnega značaja v zvezi z izvedbo javnega naročila obnove vzletno-pristajalne steze na Letališču Jožeta Pučnika, št. javnega naročila JN-2009-G1-A/1/DČ. Z dopisom z dne 5. 4. 2011 je Aerodrom Ljubljana, d. d., revidentu odgovoril, da ni zavezanec za posredovanje podatkov po ZDIJZ, informacijski pooblaščenec in prvostopno sodišče pa sta temu stališču v odločbi oziroma sodbi v celoti pritrdila. Aerodrom Ljubljana, d. d., ki je obratovalec na letališču dr. Jožeta Pučnika, je pravni naslednik Aerodroma Ljubljana PO, ki je bil ustanovljen leta 1977 in vpisan v sodni register pri Okrožnem sodišču v Kranju; vzletno-pristajalna steza (ki je predmet obravnavanega javnega naročila) predstavlja, kot izhaja iz sklepa Vlade Republike Slovenije, št. 340-05/93-6/6-8 z dne 15. 12. 1994, skupaj z drugimi v tem sklepu navedenimi nepremičninami in premičninami, vložek Republike Slovenije v osnovni kapital delniške družbe Aerodrom Ljubljana, d. d. V letu 1996 je bil zaključen postopek lastninskega preoblikovanja, Aerodrom Ljubljana, d. d., pa je bil s sklepom SRG 96/01184 z dne 28. 1. 1997 vpisan v sodni register kot delniška družba, ki je nadaljevala delo kot gospodarska družba po ZGD, brez statusa javnega podjetja. Na skupščini delničarjev so bili imenovani člani nadzornega sveta in uprava družbe. Kot izhaja iz Statuta delniške družbe Aerodrom Ljubljana, d. d., je poglobitna dejavnost družbe sprejem in odprava letal ter potnikov, prtljage in blaga v letalskem prometu. Iz strukture lastništva družbe izhaja, da ima na dan 28. 2. 2011 Republika Slovenija 50,67 % lastniški delež, Kapitalska družba, d. d., 7,36 % lastniški delež in Slovenska odškodninska družba, d. d., 6,82 % lastniški delež, ostali delničarji pa imajo manjše lastniške deleže. Ministrstvo za finance je z odločbo, št. 4305-48/2008 z dne 17. 9. 2008, v zvezi z vlogo družbe Aerodrom Ljubljana, d. d., za ugotovitev statusa naročnika, na podlagi četrtega odstavka 3. člena ZJNVETPS izdalo odločbo, s katero je ugotovilo, da je družba naročnik po

ZJNVETPS, ni pa naročnik po Zakonu o javnem naročanju (v nadaljevanju ZJN-2). Iz obrazložitve te odločbe izhaja, da družba Aerodrom Ljubljana, d. d., ne izvaja javne službe, nima javnih pooblastil, niti ni oseba javnega prava, zato ni javni naročnik ali javno podjetje. Ker pa opravlja dejavnost iz točke b prvega odstavka 9. člena ZJNVETPS, je naročnik po tem zakonu. Ima izključno pravico, da z infrastrukturo, ki ji jo je podelil pristojni organ Republike Slovenije, upravlja, svojo dejavnost pa lahko opravlja na zemljiščih, ki so last Republike Slovenije.

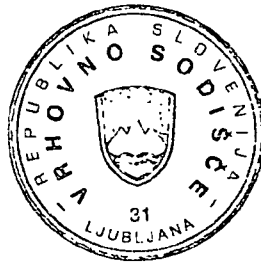
9. V obravnavani zadevi je sporno, ali je gospodarska družba Aerodrom Ljubljana, d. d., na podlagi 106. člena PDEU in z ZPFOLERD-1 in ZJNVETPS, implementiranih direktiv (Transparenčno direktivo in Direktivo 2004/17/ES), javno podjetje; in kot drugo - če je na podlagi ZPFOLERD-1 in ZJNVETPS javno podjetje, ali je zato tudi zavezanec za dajanje informacij javnega značaja po določbah ZDIJZ.
10. Določba 106. člena PDEU, na katero se v zvezi z javnim podjetjem sklicuje revident, se nanaša na ukrep regulacije enega ali več gospodarskih sektorjev ali trgov. Je referenčno oziroma napotilno pravilo, ki ne definira javnega podjetja in tudi ne učinkuje neposredno, temveč le preko določb direktiv ali uredb, če imajo te neposreden učinek. Transparenčna direktiva in Direktiva 2004/17/ES, ki ju navaja revident, definirata javno podjetje kot podjetje, nad katerim lahko javno oblast neposredno ali posredno izvršuje dominanten vpliv na podlagi lastništva, finančne udeležbe v podjetju ali statuta oziroma drugih pravil, ki urejajo javno podjetje. Domet definicije javnega podjetja, kot izhaja iz navedenih direktiv, je pravno relevanten le za področje in v obsegu, ki ga regulirata direktivi, ne seže pa preko njune vsebine na področja, ki jih regulirajo drugi akti Evropske unije.
11. Obe direktivi, Transparenčna direktiva in Direktiva 2004/17/ES, sta bili implementirani v nacionalno zakonodajo, in sicer prva z ZPFOLERD-1, druga pa z ZJNVETPS. Oba zakona sta povzela definicijo javnega podjetja, kot izhaja iz direktiv. ZJNVETPS, ki je relevanten za obravnavani primer, v 10. točki prvega odstavka 2. člena (definicija pojmov) javno podjetje opredeljuje kot podjetje, v katerem ima lahko naročnik neposredno ali posredno prevladujoč vpliv zaradi njegovega lastništva, finančne udeležbe v njem ali pravil upravljanja. Prevladujoč vpliv naročnika obstaja, ko ima neposredno ali posredno glede na drugo podjetje večino vpisanega kapitala podjetja, nadzor nad večino glasov, povezanih z delnicami, ki jih je podjetje izdalo, ali ko lahko imenuje več kot polovico članov upravnega, vodstvenega ali nadzornega organa podjetja. Naročniki po ZJNVETPS, kot to določa 1. točka prvega odstavka 3. člena tega zakona, so organi Republike Slovenije in samoupravne lokalne skupnosti, javni skladi, javne agencije, javni zavodi, javni gospodarski zavodi in druge osebe javnega prava; ta

zakon pa se uporablja za naročnike, ki so javni naročniki ali javna podjetja in opravljajo eno od dejavnosti iz 5. do 9. člena ZJNVETPS (peti odstavek 9. člena ZJNVETPS). Med te dejavnosti po točki b) 9. člena spada tudi izkoriščanje geografskega prostora za zagotavljanje letališke infrastrukture.

12. Aerodrom Ljubljana, d. d., je zasebno podjetje, organizirano kot gospodarska družba po ZGD. Zaradi lastništva države in njenega prevladujočega vpliva ter zaradi izkoriščanja geografskega prostora za zagotavljanje letališke infrastrukture (b. točka 9. člena ZJNVETPS) se to sicer zasebno podjetje v razmerjih, ki jih ureja ta zakon (in razmerjih, ki jih ureja ZPFOLERD-1), šteje za javno podjetje, ki je podvrženo pravilom javnega naročanja po ZJNVETPS. To dejstvo pa ne pomeni, da ima podjetje Aerodrom Ljubljana, d. d., status javnega podjetja oziroma javnega naročnika tudi v drugih pravnih razmerjih, ki niso urejena s tem zakonom (oziroma ZPFOLERD-1). V drugih pravnih razmerjih se status Aerodroma Ljubljana, d. d., presoja glede na zakonodajo, ki ureja pravna razmerja, v katero vstopa oziroma v katerih se nahaja ta družba.
13. ZDIJZ ureja postopek, ki vsakomur omogoča prost dostop in ponovno uporabo informacij javnega značaja, s katerimi razpolagajo državni organi, organi lokalnih skupnosti, javne agencije, javni skladi in druge osebe javnega prava, nosilci javnih pooblastil in izvajalci javnih služb. Vrhovno sodišče enako kot prvostopno sodišče in tožena stranka meni, da Aerodrom Ljubljana, d. d., ni zavezanec za dajanje informacij javnega značaja, saj ni državni organ, organ lokalne skupnosti, javna agencija niti ni javni sklad, prav tako mu ni podeljeno javno pooblastilo, ki se lahko podeli le z zakonom ter ne deluje v pravnem režimu javne službe, saj tega, da bi opravljal javno službo, ne določa noben predpis.
14. Zakonodaja EU, na katero se sklicuje revident, ne posega v nacionalno ureditev dostopa do informacij javnega značaja in držav članic ne zavezuje k sprejetju posebnih predpisov s področja dostopa do dokumentov, niti jim ne nalaga, kako naj v svojih zakonih opredelijo krog zavezancev za dostop do informacij javnega značaja. Aerodrom Ljubljana, d. d., ne izvaja oblastne funkcije ali javnega pooblastila, niti ne obratuje v režimu gospodarske javne službe, zato tudi po presoji Vrhovnega sodišča ni zavezanec za dajanje informacij javnega značaja po ZDIJZ. Na odločitev zato ne more vplivati revidentovo sklicevanje na sodbe Sodišča Evropske unije, ki se ne nanašajo na vprašanje dostopa do informacij javnega značaja, prav tako tudi ne sklicevanje na stavbno pravico, ki naj bi jo na letališki stezi v lasti Republike Slovenije, imel revident.
15. Prvostopno sodišče je pravilno uporabilo materialno pravo, prav tako se je opredelilo do ključnih tožbenih ugovorov, zato očitana kršitev določb postopka ni podana.

16. Vrhovno sodišče se je opredelilo do revizijskih navedb, ki so pomembne za odločitev, do ostalih, ki jih ocenjuje kot nebitvene, pa se ne opredeljuje.
17. Ker niso utemeljeni razlogi, ki jih uveljavlja revizija, in niso podani razlogi, na katere pazi sodišče po uradni dolžnosti, je Vrhovno sodišče na podlagi 92. člena ZUS-1 revizijo zavrnilo kot neutemeljeno.
18. Ker revident z revizijo ni uspel, v skladu s prvim odstavkom 154. člena in prvim odstavkom 165. člena Zakona o pravdnem postopku v zvezi s prvim odstavkom 22. člena ZUS-1 sam trpi svoje stroške revizijskega postopka.

Ljubljana, 12. december 2013



Predsednica senata:

Martina Lippai l.r.

Ta prepis je soglasen z izvirkom.  
Podpis pristojnega delavca sodišča:

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Deethi', is written over the text 'Podpis pristojnega delavca sodišča:'.