

I U 932/2015-33

X Ips 49/2016

VRHOVNO SODIŠČE
REPUBLIKE SLOVENIJE

REPUBLIKA SLOVENIJA
INFORMACIJSKI POOBlašČENEC

Prejeto:	12 -07- 2017	Sig. znak:	0319
V vednost:	Vreun.:	Priloge:	
Šifra zadeve: 0902-5/2015/1A			

SODBA

V IMENU LJUDSTVA

Vrhovno sodišče Republike Slovenije je v senatu, ki so ga sestavljali vrhovni sodnica in sodnika Peter Golob kot predsednik ter mag. Tatjana Steinman in Marko Prijatelj kot člana,

ob sodelovanju višje pravosodne svetovalke Maše Trbanc Logar kot zapisnikarice,

v upravnem sporu tožeče stranke: **TELEKOM SLOVENIJE, d. d.**, Cigaletova ulica 15, Ljubljana, ki jo zastopa odvetniška družba Kavčič, Rogl in Bračun, o. p., d. o. o., Ljubljana, zoper toženo stranko: **REPUBLIKA SLOVENIJA**, ki jo zastopa Informacijski pooblaščenec, Ljubljana, ob sodelovanju strank z interesom POP TV, d. o. o., Ljubljana,

zaradi dostopa do informacij javnega značaja,

o reviziji tožeče stranke zoper sodbo Upravnega sodišča Republike Slovenije v Ljubljani I U 932/2015-10 z dne 10. 12. 2015,

na seji 21. junija 2017

RAZSODILO:

I. Revizija se zavrne.

II. Tožeča stranka sama trpi svoje stroške revizijskega postopka.

OBRAZLOŽITEV:

1. Z izpodbijano sodbo je sodišče prve stopnje delno ugodilo tožbi tožeče stranke (v nadaljevanju revidentka) zoper odločbo, št. 0902-5/2015/6 z dne 28. 5. 2015, s katero je Informacijski pooblaščenec ugodil pritožbi POP TV d. o. o. (prizadete stranke v tem upravnem sporu), odpravil v zavrnilnem delu revidentkin odgovor z dne 17. 12. 2014 in odločil v 1. točki izreka, da je revidentka dolžna prosilcu v roku 31 dni od vročitve te odločbe posredovati 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 jih je revidentka označila kot Prilogo 1 (1. alineja) ter izpis podatkov iz evidenc o sklenjenih pogodbah za svetovalne, odvetniške in avtorske storitve ter podjemne pogodbe, ki so bile sklenjene med 16. 2. 2010 in 17. 4. 2014 in jih je označila kot Prilogo 2 (2. alineja); izvleček iz evidence SAP BI, ki ga je označila kot Prilogo 3, pri čemer sme prekriti 1. in 6. stolpec tabele (3. alineja) in izvleček iz evidence avtorskih in podjemnih pogodb, ki ga je označila kot Prilogo 4 (4. alineja). Sodišče prve stopnje je tožbi delno ugodilo tako, da se izpodbijana odločba odpravi v 3. alineji 1. točke izreka, v preostalem pa je tožbo zavrnilo.
2. V obrazložitvi izpodbijane sodbe sodišče prve stopnje navaja, da je revidentka v skladu s 1. a členom Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ) zavezanica po tem zakonu, čeprav je Agencija za trg vrednostnih papirjev (ATVP) Republiki Sloveniji prepovedala uresničevanje glasovalnih pravic v njej. Pri tem se je sklicevalo na namen določitve novih zavezancev po ZDIJZ, razviden iz obrazložitve predloga ZDIJZ-C. V zvezi z revidentkinimi očitki o retroaktivnosti zakona pa je pojasnilo, da ZDIJZ-C s svojimi učinki ne posega v čas pred njegovo uveljavitvijo, niti v pridobljene pravice posameznikov. Za poslovne subjekte pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava velja obveznost posredovanja informacij šele od uveljavitve ZDIJZ-C dalje, tako da o pravi retroaktivnosti ni mogoče govoriti.
3. Zoper navedeno prvostopenjsko sodbo vlaga revidentka revizijo zaradi zmotne uporabe materialnega prava. Glede dovoljenosti revizije se sklicuje na 2. in 3. točko drugega odstavka 83. člena ZUS-1. Predlaga, naj Vrhovno sodišče reviziji

ugodi in izpodbijano sodbo spremeni tako, da tožbi v celoti ugodi in odpravi navedeno odločbo Informacijskega pooblaščenca, oziroma podrejeno, naj izpodbijano sodbo v celoti razveljavi ter vrne zadevo sodišču prve stopnje v ponovno sojenje. Zahteva tudi povrnitev stroškov postopka.

4. Toženka v odgovoru na revizijo predlaga njeno zavrnitev.

O dovoljenosti revizije

5. Po 2. točki drugega odstavka 83. člena ZUS-1 je revizija dovoljena, če gre po vsebini zadeve za odločitev o pomembnem pravnem vprašanju ali če odločba sodišča prve stopnje odstopa od sodne prakse Vrhovnega sodišča glede pravnega vprašanja, ki je bistveno za odločitev, ali če v sodni praksi sodišča prve stopnje o tem pravnem vprašanju ni enotnosti, Vrhovno sodišče pa o tem še ni odločalo. Kakšne so zahteve za to, da se določeno pravno vprašanje upošteva kot izpolnjevanje pogoja za dovoljenost revizije, izhaja iz ustaljene prakse Vrhovnega sodišča.¹
6. Revidentka najprej izpostavlja konkretno pravno vprašanje, ali spada v kategorijo zavezanih poslovnih subjektov pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava v smislu prve alineje drugega odstavka 1. a člena ZDIJZ tudi družba, v kateri je ATPV Republiki Sloveniji, ki ima v tej družbi večinski delež vpisanega kapitala, prepovedala izvrševanje glasovalnih pravic iz teh delnic. Na to vprašanje samo z enostavno, jezikovno razlago ni mogoče odgovoriti, odločitev o njem pa vpliva na revidentkin položaj. Za obravnavo tega vprašanja je zato revizija dovoljena.
7. Revidentka kot pomembno izpostavlja tudi vprašanje retroaktivne veljave določb ZDIJZ-C za informacije, ki so nastale pred uveljavitvijo novelirane zakonske ureditve. V zvezi s tem Vrhovno sodišče pojasnjuje, da je v skladu z drugim odstavkom 23. člena Zakona o ustavnem sodišču (ZUstS) s sklepom z dne 30. 3. 2016 ta revizijski postopek prekinilo do odločitve Ustavnega sodišča RS o oceni ustavnosti petega odstavka 1.a člena, prve alineje prvega odstavka 4.a člena in prvega odstavka 6.a člena ZDIJZ, v zvezi s sporom, ki ga Vrhovno sodišče vodi pod opravilno št. X Ips 312/2015. Ustavno sodišče RS je v odločbi U-I-52/16 z dne 12. 1. 2017 odločilo, da opisana pravna ureditev, katere protiustavnost zatrjuje tudi revidentka, ni v neskladju z načelom zaupanja v pravo. Javni interes za prost dostop do osnovnih podatkov o razkritih poslih tudi glede poslov, sklenjenih pred uveljavitvijo teh določb, namreč pretehta nad zaupanjem zavezancev v ohranitev

¹ Primerjaj sklepe X Ips 286/2008 z dne 19. 6. 2008, X Ips 592/2007 z dne 21. 5. 2009, X Ips 189/2009 z dne 4. 6. 2009, X Ips 660/2008 z dne 14. 11. 2010, X Ips 301/2010 z dne 5. 5. 2011, X Ips 169/2013 z dne 10. 10. 2013, X Ips 64/2014 z dne 18. 9. 2014, X Ips 87/2014 z dne 22. 10. 2014.

njihove tajnosti. Revidentka ne navaja razlogov, ki jih Ustavno sodišče RS ne bi upoštevalo pri odločanju o ustavnosti izpodbijanih zakonskih določb, oziroma ne navaja ničesar, kar bi lahko vplivalo na drugačno presojo. Ker je to vprašanje rešilo že Ustavno sodišče RS, ne gre več za pomembno pravno vprašanje.

8. Revidentka dopustnost revizije na podlagi 2. točke drugega odstavka 83. člena ZUS-1 utemeljuje tudi z ustavno pravico do svobodne gospodarske pobude, vendar v zvezi s tem ne izpostavi pomembnega pravnega vprašanja. Ustaljena sodna praksa Vrhovnega sodišča je, da navajanje materialnopravnih ugovorov samo po sebi še ne utemeljuje dovoljenosti revizije.² Zato Vrhovno sodišče revizije v zvezi s tem ni dovolilo.
9. Po 3. točki drugega odstavka 83. člena ZUS-1 je revizija dovoljena, če ima odločitev, ki se izpodbija v upravnem sporu, zelo hude posledice za stranko. Zelo hude posledice, ki so nedoločen pravni pojem, je treba izkazati v vsakem primeru posebej. Upošteva se pravilo o trditvenem in dokaznem bremenu ter ustaljeno upravnosodno prakso Vrhovnega sodišča mora revidentka obrazložiti, kakšne konkretne posledice ima zanj izpodbijana odločitev, navesti razloge, zakaj so te posledice zanj zelo hude, in to tudi izkazati.³
10. Revidentka navaja, da ji zaradi razkritij podatkov iz avtorskih in svetovalnih pogodb lahko nastane materialna in nematerialna škoda zaradi poslabšanja njenega tržnega položaja. Meni, da lahko ta razkritja občutno omajajo njen ugled pri poslovnih partnerjih ter vplivajo na prenehanje pogodbenih razmerij z njimi. S temi navedbami pa ne izkaže pogoja obstoja zelo hudih posledic v smislu 3. točke drugega odstavka 83. člena ZUS-1, saj so njene trditve o škodi povsem pavšalne in niso v ničemer izkazane. Zato Vrhovno sodišče revizije po tej določbi ni dovolilo.
11. Preizkus sodbe je Vrhovno sodišče opravilo v okviru dovoljene revizije.

O utemeljenosti revizije

12. Revizija ni utemeljena.
13. Člen 1. a, ki je bil uveljavljen z ZDIJZ-C, določa v prvem odstavku 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. V skladu s prvo alinejo drugega odstavka tega člena je prevladujoč vpliv

2 Sklepa X Ips 247/2016 in X Ips 252/2016 z dne 12. 7. 2016, sklep X Ips 386/2016 z dne 14. 12. 2016.

3 Npr. sklepi X Ips 212/2008 z dne 4. 11. 2010, X Ips 687/2007 z dne 17. 6. 2010, X Ips 85/2009 z dne 19. 8. 2010, X Ips 148/2010 z dne 19. 8. 2010, X Ips 355/2011 z dne 23. 11. 2011, X Ips 455/2012 z dne 24. 4. 2013, X Ips 258/2014 z dne 28. 8. 2014, X Ips 227/2015 z dne 26. 8. 2015.

zagotovljen, kadar lahko navedene osebe javnega prava, posamično ali skupaj v gospodarski družbi, neposredno ali posredno prek druge gospodarske družbe ali druge pravne osebe zasebnega prava, 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.

14. Revidentka se sklicuje na ZGD-1, ki v prvem odstavku 529. člena opredeli odvisno družbo kot pravno samostojno družbo, ki jo neposredno ali posredno obvladuje druga družba (obvladujoča družba). Drugi odstavek istega člena pa vzpostavlja izpodbojno domnevo, da je družba v večinski lasti odvisna od družbe, ki ima v njej večinski delež. Ker gre za izpodbojno domnevo, je za namene ZGD-1 mogoče dokazovati, da večinska udeležba družbi ne omogoča obvladovanja in da ne obstajajo nobene druge okoliščine za obvladovanje, na primer s predložitvijo posebnega dogovora o neodvisnosti družbe v večinski lasti, pa tudi z določbami v statutu ali družbeni pogodbi, ki določajo kvalificirano večino za imenovanje organov vodenja ali nadzora.⁴
15. Razmerje odvisnosti oziroma obvladovanja ima več razsežnosti in zato ni zakonsko urejeno samo v ZGD-1 in ZDIJZ, temveč primeroma tudi v Zakonu o prevzemih (ZPre-1),⁵ Zakonu o preprečevanju omejevanja konkurence (ZPOmK-1)⁶ in Zakonu o trgih finančnih instrumentov (ZTFI).⁷ Opredelitev odvisnih in obvladujočih oseb v ZTFI je pomembna v povezavi z obveznostjo razkrivanja nadzorovanih informacij, v ZPOmK-1 v povezavi z oblikami omejevanja konkurence, v ZGD-1 v povezavi s povezavami družb, v ZPre-1 pa v povezavi s prevzemi. Ker so opredelitve odvisnih in obvladujočih oziroma gospodujočih oseb prilagojene potrebam in namenu posameznega zakona, se je v sodni praksi Vrhovnega sodišča uveljavilo stališče, da pojmi odvisnih in obvladujočih oziroma gospodujočih oseb v teh zakonih niso povsem identični.⁸
16. Iz navedenega izhaja, da mora biti tudi opredelitev prevladujočega vpliva v ZDIJZ prilagojena potrebam in namenu tega zakona, do česar pa je mogoče priti z ustreznimi metodami razlage. ZDIJZ namreč v prvem odstavku 3. a člena določa zgolj, da ima izraz „večinski delež“ enak pomen kot v ZGD-1, ne pa tudi, da bi se ob upoštevanju določb ZGD-1 o odvisnih in obvladujočih družbah ugotavljalo, ali imajo osebe javnega prava prevladujoč vpliv v določenem poslovnem subjektu.
17. Iz besedila 1. alineje drugega odstavka 1. a člena ZDIJZ izhaja, da je prevladujoč vpliv zagotovljen, kadar država (ali druge osebe javnega prava) lahko izvaja

4 Glej H. M. Pivka, Š. Ivanjko, v: M. Kocbek (ur.), Veliki komentar Zakona o gospodarskih družbah, 3. knjiga, GV Založba 2014, str. 33.

5 Glej 1. točko četrtega odstavka (v povezavi s petim odstavkom) 8. člena ZPre-1.

6 Glej 3. in 4. točko njegovega 3. člena.

7 Glej tretji in četrti odstavek njegovega 104. člena.

8 Sodba in sklep Vrhovnega sodišča RS G 6/2011 z dne 28. 5. 2012.

prevladujoč vpliv na poslovni subjekt na podlagi večinskega deleža vpisanega kapitala. To pomeni, da je za opredelitev zavezanega subjekta po tem členu odločilno, da ima država (ali druge osebe javnega prava) možnost prevladujočega vpliva na poslovni subjekt, ne pa tudi, da ta vpliv dejansko uresničuje. V skladu s prvim odstavkom 178. člena ZGD-1 vsaka delnica zagotavlja glasovalno pravico. V skladu z drugim odstavkom istega člena se lahko brez glasovalne pravice izdajajo samo prednostne delnice, vendar družba ne sme imeti več kot polovice tovrstnih delnic v sestavi osnovnega kapitala. Iz navedenega sledi, da v izhodišču država (ali druge osebe javnega prava) lahko izvaja prevladujoč vpliv na podlagi večinskega deleža vpisanega kapitala, kadar ta delež sestavljajo delnice z glasovalno pravico. V tem upravnem sporu ni sporno, da je Republika Slovenija imetnica delnic revidentke, ki dajejo pravico do udeležbe pri njenem upravljanju.

18. Iz šestega odstavka 1. a člena ZDIJZ in iz obrazložitve predloga ZDIJZ-C izhaja, da je imel zakonodajalec namen kot zavezance po tem zakonu 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. Kadar ima država (in druge osebe javnega prava) v lasti večinski delež določene družbe, ta delež predstavlja javna sredstva, dana kot vložek v družbo zasebnega prava in s tem njej na razpolago v upravljanje. Zato je treba 1. alinejo drugega odstavka 1. a člena ZDIJZ z vidika vprašanja, kdaj država izgubi možnost prevladujočega vpliva na družbo, v kateri ima večinski delež vpisanega kapitala, razlagati ozko. Cilj ureditve po ZDIJZ-C je zagotavljati transparentnost in učinkovit nadzor javnosti nad upravljanjem javnih sredstev, uresničitev tega cilja pa bi bila otežena, če bi se položaje, v katerih država nima možnosti prevladujočega vpliva na poslovni subjekt v njeni večinski lasti, razlagalo široko.
19. V tem okviru je treba preveriti, koliko možnost prevladujočega vpliva na revidentko spremeni okoliščina, da je ATVP Republiki Sloveniji z odločbo z dne 25. 1. 2013 prepovedal izvrševanje glasovalnih pravic v revidentki. Iz te odločbe je razvidno, da je bilo Republiki Sloveniji in družbam, ki so z njo delovale usklajeno, prepovedano uresničevati glasovalne pravice v revidentki zaradi kršitve drugega odstavka 75. člena ZPre-1, ker ob nastopu okoliščin, ki to zahtevajo, niso dale prevzemne ponudbe. Prenehanje tega ukrepa je ATVP vezala na vzpostavitev pravno ustreznega stanja, in sicer na dajanje prevzemne ponudbe za delnice revidentke oziroma na odtujitev delnic TLSG, tako da te družbe skupaj ne bodo več dosegale prevzemnega praga. Ukrep prepovedi izvrševanja glasovalnih pravic iz delnic je bil tako zgolj začasen, delnice niso bile odvzete, temveč so glasovalne pravice iz njih v tem času zgolj mirovale v smislu 63. člena ZPre-1. Pomembno je tudi, da je trajanje omejitve izvrševanja glasovalnih pravic glede na določbe ZPre-1 odvisno od ravnanja subjektov, na katere je naslovljena omenjena sankcija, in ne od ravnanja nadzornega organa, saj bi omejitev prenehala, ko bi Republika

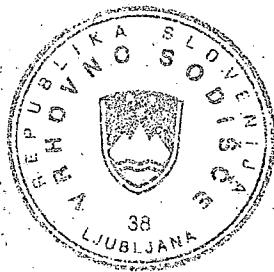
Slovenija izpolnila nadzornikove zahteve. Ali povedano drugače - Republika Slovenija bi svoj prevladujoč vpliv na revidentko lahko ponovno izvajala takoj, ko bi izpolnila svoje obveznosti po kogentnih določbah ZPre-1. Zato ni mogoče zavzeti stališča, da bi Republika Slovenija (in z njo povezane družbe) zaradi začasne upravne sankcije izgubila možnost vpliva na poslovni subjekt v smislu 1. alineje drugega odstavka 1. a člena ZDIJZ.⁹ S tem bi namreč omogočili družbam v njeni prevladujoči lasti, da bi se zaradi protipravnega ravnanja države izognile obveznostim po ZDIJZ. To pa bi bilo v nasprotju z namenom tega zakona, ki je v zagotavljanju transparentnosti in učinkovitega nadzora javnosti nad upravljanjem javnih sredstev.

20. Iz navedenih razlogov je po presoji Vrhovnega sodišča pravilno stališče sodišča prve stopnje, da je revidentka zavezanka po ZDIJZ in da po odločbi ATPV naložena omejitev izvrševanja pravic ne vpliva na ta status.
21. Materialno pravo je bilo tako v obravnavanem primeru po presoji Vrhovnega sodišča pravilno uporabljeno, zato je revizijo zavrnilo kot neutemeljeno na podlagi 92. člena ZUS-1.
22. Revidentka z revizijo ni uspela, zato sama trpi svoje stroške revizijskega postopka (prvi odstavek 165. člena v zvezi s prvim odstavkom 154. člena ZPP in v zvezi s prvim odstavkom 22. člena ZUS-1).

Ljubljana, 21. junij 2017

Predsednik senata:

Peter Golob, l.r.



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

⁹ Četrty odstavek 1. a člena ZDIJZ določa, da so po prvem odstavku tega člena zavezani tudi poslovni subjekti po prenehanju prevladujočega vpliva iz drugega odstavka tega člena, za informacije javnega značaja, ki so nastale v času, ko so bili pod prevladujočim vplivom, za obdobje petih let po prenehanju. To je še dodatni razlog, da zgolj začasna omejitev vpliva države na poslovni subjekt ni odločilna za njegov status zavezanca po ZDIJZ.