

ODLOČBA JE PRAVNOMOČNA



UPRAVNO SODIŠČE RS, LJUBLJANA

**R E P U B L I K A
S L O V E N I J A
U P R A V N O
S O D I Š Č E**

21. 11. 2022

Podpis pristojne
osebne osebe



I U 1761/2019-98

SODBA

V IMENU LJUDSTVA

IN

SKLEP

Upravno sodišče Republike Slovenije v senatu, ki so ga sestavljali višji sodnica in sodnika dr. Damjan Gantar kot predsednik ter Jure Likar in mag. Barbara Fajdiga kot člana,

ob sodelovanju pravosodne svétnice Tine Tratnik kot zapisnikarice, ki je v zadevi tudi poročala,

v upravnem sporu tožeče stranke: 1.

_____, ki ju zastopa Odvetniška družba _____, zoper toženo stranko: **REPUBLIKA SLOVENIJA**, ki jo zastopa Informacijski pooblaščenec, Ljubljana,

ob sodelovanju prizadete stranke:

_____ ki jo zastopa Odvetniška družba _____

zaradi **dostopa do informacij javnega značaja**,

o **tožbi** zoper 1. točko izreka odločbe Informacijskega pooblaščenca številka 090-206/2019/4 z dne 8. 10. 2019,

dne **21. novembra 2022**



RAZSODILO:

- I. Tožbi se ugodi, 1. točka izreka odločbe Informacijskega pooblaščenca številka 090-206/2019/4 z dne 8. 10. 2019 se odpravi in se zadeva vrne toženi stranki v ponoven postopek.
- II. Tožena stranka je dolžna povrniti tožeči stranki stroške postopka v znesku 382,47 EUR v roku 15 dni od vročitve te sodbe, od poteka tega roka do plačila z zakonskimi zamudnimi obrestmi.
- III. Zahtevek prizadete stranke, naj se toženi stranki povrne stroške postopka, se zavrne.

OBRAZLOŽITEV:

1. Tožena stranka je z izpodbijano odločbo delno ugodila pritožbi prosilca (v nadaljevanju stranka z interesom), delno odpravila odločbo Ministrstva za infrastrukturo, Direkcije Republike Slovenije za infrastrukturo, št. 090-38/2019-6 z dne 6. 8. 2019, in odločila, da je organ dolžan v 31 dneh od vročitve te odločbe prosilcu omogočiti vpogled v 1. točki izreka izpodbijane odločbe navedene dokumente (1. točka izreka izpodbijane odločbe). V preostalem delu je prosilčevo pritožbo zavrnila (2. točka izreka izpodbijane odločbe) in ugotovila, da v tem postopku posebni stroški niso nastali (3. točka izreka izpodbijane odločbe).
2. Iz obrazložitve izhaja, da je odločitev oprla na nesporno dejstvo, da je organ prve stopnje zavezanec za dostop do informacij javnega značaja in da razpolaga z zahtevanimi dokumenti. Sporno je bilo le vprašanje, ali so zahtevani dokumenti prosto dostopne informacije javnega značaja ali pa gre za podatek, ki je opredeljen kot poslovna skrivnost, kar predstavlja izjemo po 2. točki prvega odstavka 6. člena Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (v nadaljevanju ZDIJZ) oziroma gre za osebne podatke po 3. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ.
3. Tožnika sta pravočasno označila zahtevane podatke kot poslovno skrivnost, kljub temu pa tožena stranka določenih dokumentov ni upoštevala kot takih, ker je šlo za dokumente državnih organov in javne agencije ter dokumente javnega naročila. Presojala je, ali pride v poštev določba tretjega odstavka 39. člena Zakona o gospodarskih družbah (v nadaljevanju ZGD-1), po kateri se ne morejo za poslovno skrivnost določiti podatki, ki so po zakonu javni ali podatki o kršitvi zakona ali dobrih poslovnih običajev (t.i. absolutno javni podatki). Preverjala je, ali so zahtevani podatki javni že na podlagi določb drugega odstavka 35. člena



Zakona o javnem naročanju (v nadaljevanju ZJN-3).¹ Ker gre za že izbranega ponudnika, je upoštevala tudi določbo prve alineje tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ, da se ne glede na izjeme iz prvega odstavka 6. člena ZDIJZ dostop do zahtevane informacije med drugim dovoli, če gre za podatke o porabi javnih sredstev, razen v primerih, ko zakon, ki ureja javna naročila, določa drugače.²

4. V nadaljevanju je tožena stranka opredelila bistvene kriterije, ki jih je upoštevala pri svoji odločitvi. V postopku javnega naročila je bilo temeljno merilo za izbor ponudnika cena, vendar pa se na najugodnejšo ceno ni mogoče opreti, če ponudnik ne izpolnjuje pogojev, ki so bili objavljeni v razpisni dokumentaciji in jih je bilo treba dokazati z ustreznimi listinami. Javni del ponudbe tako po oceni tožene stranke predstavljajo tudi podatki, na podlagi katerih naročnik ugotavlja izpolnjevanje zahtevanih pogojev iz razpisne dokumentacije (pogoji), ocenjuje in razvršča ponudbe ter skladno z merili iz razpisne dokumentacije izbere najugodnejšo ponudbo (merila). V primeru neizpolnjevanja pogojev bi namreč morala biti ponudba izločena, zato morajo biti v postopku dostopa do informacije javnega značaja prosto dostopni vsi tisti podatki, ki predstavljajo ne le merila, temveč tudi pogoje, da ima lahko javnost v skladu z načelom transparentnosti možnost preveriti, ali je bila ponudba, ki je bila izbrana kot najugodnejša, tudi primerna, pravilna in popolna. Poleg tega je Upravno sodišče že večkrat potrdilo, da so dokumenti ponudbe izbranega ponudnika, ki izkazujejo izpolnjevanje zahtevanih pogojev javnega naročila, prosto dostopne informacije javnega značaja na podlagi prve alineje tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ (sodbe opr. št. I U 1613/2009, I U 1911/2012, I U 1647/2017, II U 374/2018). Tožena stranka zato ocenjuje, da za poslovno skrivnost ne morejo biti označeni dokumenti oziroma podatki, ki sta jih morala tožnika priložiti ponudbi, da jima je naročnik priznal sposobnost, oziroma podatki, na podlagi katerih je naročnik ugotavljal izpolnjevanje zahtevanih pogojev iz razpisne dokumentacije.
5. Pri preverjanju obstoja izjeme iz 3. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ je tožena stranka uporabila Splošno uredbo o varstvu osebnih podatkov in zavrnila razkritje posameznih osebnih podatkov fizičnih oseb. Pri tem je štela, da je imenik pooblaščenih arhitektov in inženirjev javno dostopen, posledično so taki tudi podatki o imenu in priimku ter podpisu posameznega inženirja, zato jih ni štela za varovane podatke. Prav tako po njenem mnenju niso varovani osebni podatki javnih funkcionarjev in javnih uslužbencev ter podatki družbenikov, ustanoviteljev ali članov organov gospodarskih družb ter oseb, pooblaščenih za zastopanje, za katere je vpis v javni register obvezen. Tožena stranka je tako v

1 Po drugim odstavkom 35. člena ZJN-3 so vselej javni naslednji podatki: specifikacija ponujenega blaga, storitve ali gradnje in količina iz te specifikacije, cena na enoto, vrednost posamezne postavke in skupna vrednost ponudbe ter vsi tisti podatki, ki so vplivali na razvrstitev ponudbe v okviru drugih meril.

2 Prva alineja tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ določa, da se ne glede na določbe prvega odstavka dostop do zahtevane informacije dovoli, če gre za podatke o porabi javnih sredstev ali podatke, povezane z opravljanjem javne funkcije ali delovnega razmerja javnega uslužbenca, razen v primerih iz 1. in 5. do 8. točke prvega odstavka ter v primerih, ko zakon, ki ureja javne finance ali zakon, ki ureja javna naročila, določata drugače.



tem delu odločila o delnem dostopu do zahtevanih dokumentov, v skladu s 7. členom ZDIJZ in 19. členom Uredbe o posredovanju in ponovni uporabi informacij javnega značaja.

6. Zoper izpodbijano odločbo sta tožnika vložila tožbo in zahtevo za izdajo začasne odredbe. O zahtevi za izdajo začasne odredbe je sodišče odločilo s sklepom 15. 11. 2019, s katerim je zahtevi ugodilo in do pravnomočne sodne odločitve v tem upravnem sporu zadržalo izvršitev 1. točke izreka odločbe Informacijskega pooblaščenca št. 090-206/2019/4 z dne 8. 10. 2019.

Navedbe tožnikov v tožbi

7. Tožnika izpodbijata 1. točko izreka odločbe št. 090-206/2019/4 z dne 8. 10. 2019 zaradi napačne in nepopolne ugotovitve dejanskega stanja, zmotne oziroma napačne uporabe materialnega prava in ker organ prve stopnje v postopku ni ravnal po pravilih postopka, kar je vplivalo na zakonitost postopka. Navajata, da se tožena stranka ni opredelila do njunih navedb v pritožbenem postopku, da zahtevani podatki niso podatki, ki bi se morali razkriti na podlagi drugega odstavka 35. člena ZJN-3 in prve alineje tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ. S tem naj bi jima bila dejansko odvzeta pravica do izjave, kar predstavlja kršitev iz 3. točke drugega odstavka 237. člena Zakona o splošnem upravnem postopku (v nadaljevanju ZUP).
8. V nadaljevanju tožnika trdita, da sta določene dele ponudbe že v postopku javnega naročanja označila kot poslovno skrivnost. Navedeni podatki obenem naj ne bi predstavljali podatkov, ki bi bili splošno znani. Poleg tega imajo tržno vrednost, saj je tožnikoma na njihovi podlagi dodeljeno javno naročilo, zaradi česar predstavljajo njuno konkurenčno prednost.
9. Tožnika mnita, da med osebne podatke spadajo tudi ime in priimek ter izobrazba vodje projekta izvajalca, odgovornega projektanta, odgovorne vodje posameznih delov za gradbena dela, odgovorne vodje posameznih del za elektro dela ter odgovorne vodje posameznih del za elektro dela (v nadaljevanju ključni kadri) ter imena in osebni podatki vseh preostalih oseb, s katerimi sta tožnika kot izbrana ponudnika izpolnjevala referenčne pogoje, ter imena in osebni podatki oseb, ki so referenčna potrdila podpisali. Trdita, da je obdelava osebnih podatkov zakonita, če je podana ena od pravnih podlag, iz prvega odstavka 6. člena Splošne uredbe o varstvu osebnih podatkov. Poleg tega naj ne bi ključni kader podal soglasja za obdelavo njihovih osebnih podatkov v smislu njihovega javnega razkritja. Menita, da ne gre niti za javne uslužbenke ali funkcionarje, ki bi bili navedeni v okviru opravljanja delovnega razmerja, saj je celoten ključni kader zaposlen pri gospodarskih družbah, ki imajo naravo pravne osebe zasebnega prava. Poleg tega naj ne bi šlo za izjemo porabe javnih sredstev, saj sredstva za izvedbo javnega naročanja pridobi gospodarska družba sama oziroma izbrani ponudnik in ne posamezne fizične osebe oziroma v konkretnem primeru ključni



kader. Pojasnjujeta, da bi razkritje osebnih podatkov ključnega kadra lahko pomenilo izgubo ekonomske in konkurenčne prednosti na odprtem trgu, do česar se tožena stranka ni opredelila. Ker so morali ponudniki ponuditi svoj know-how, naj bi bili za izvajanje ključni kadri, s katerimi nameravata tožnika izvesti predmetno javno naročilo. Njihovo razkritje bi lahko povzročilo, da bi bil kader pod pritiskom konkurenčnih podjetij, ki bi jih zaradi specifičnih znanj poskusila prevzeti, s čimer bi tožnika utrpela škodo. Menita, da je za javni interes ključno le dejstvo, ali je izbrani ponudnik s prijavljenimi kadri izpolnil razpisne pogoje, in ne za koga gre.

10. Iz nadaljnjih tožbenih navedb je razvidno, da sta tožnika kot poslovno skrivnost označila tudi celotno slikovno gradivo o ponujenem predmetu javnega naročila, vključno z vsemi tabelami, skicami, slikami, diagrami in drugimi slikovnimi ponazoritvami, ki se nanašajo na ponujen predmet javnega naročila, tehnične opise, karakteristike in lastnosti ponujenega predmeta javnega naročila ter celoten tehnični del ponudbe.
11. Tožnika trdita, da je naročnik prepustil ponudnikom, da so ponudili svoje tehnične oziroma tehnološke rešitve, ki predstavljajo njihov "know-how" razvit posebej za naročnika, kar se odraža tudi v metodologiji oblikovanja cene. Razkritje slikovnega gradiva in strukture ponudbene cene naj bi tožniku povzročilo škodo, saj bi se razkrila njegova tehnološka prednost pred ostalimi konkurenčnimi podjetji oziroma ponudniki, pri tem pa bi tožnika utrpela finančno izgubo v okviru drugih javnih in zasebnih projektov. Tudi struktura ponudbene cene je povezana s ponujeno tehnologijo, ki jo je mogoče preko tehnologije identificirati. Ponudbena cena tako vsebuje podatke, iz katerih je mogoče izluščiti uporabo tehnologije, ceno materiala in ceno delovne sile. Menita, da sta lahko zgolj obrazec ponudbe in rekapitulacija iz ponujenega predračuna izvzeta iz oznake poslovna skrivnost, kar pa ne velja za preostali del predračuna. Sklicujeta se na mnenje britanskega pooblaščenca glede občutljivosti razkritja tovrstnih podatkov. Z razkritjem tovrstnih podatkov bi organ zmanjšal konkurenčno prednost tožnikov pred ostalimi ponudniki na prihodnjih razpisih.
12. Iz tožbenih navedb je razvidno, da sta tožnika kot poslovno skrivnost označila tudi izdajatelja finančnega zavarovanja, ki po njunem mnenju ne predstavlja podatka, ki bi bil po zakonu javen ali bi se nanašal na kršitev zakona ali dobrih poslovnih običajev, in ni vezan na porabo javnih sredstev. Finančno zavarovanje lahko izda katerakoli finančna institucija, prav tako naj ne bi šlo za podatek, ki bi bil opredeljen kot pogoj ali merilo. Tudi sklenitev zavarovanja za nastalo škodo iz naslova opravljanja dejavnosti naj ne bi bilo opredeljeno ne kot pogoj ne kot merilo, zaradi česar naj ne bi šlo za podatek o porabi javnih sredstev.
13. Tožnika se ne strinjata niti z razkritjem dokazil o plačanih davkih in prispevkih, ker menita, da gre za davčno tajnost. Pojasnjujeta, da sta tudi potrdilo banke o solventnosti označila za poslovno skrivnost, zaradi česar so dokazila o stanju na

—
—

bančnem računu in o solventnosti podatki zasebnopravne narave. Navedene informacije naj bi naročniku poslala zaradi sklenitve pogodbe. Poleg tega dokument vsebuje informacije, ki niso javno dostopne, njegovo posredovanje prosilcu oziroma konkurenčnemu podjetju pa bi tožnikoma povzročilo občutno škodo.

14. Glede na navedeno tožnika predlagata, da sodišče tožbi ugodi, izpodbijano 1. točko odločbe št. 090-206/219/4 z dne 8. 10. 2019 odpravi in zadevo vrne organu prve stopnje v ponoven postopek. Zahtevata tudi povrnitev stroškov postopka.

Navedbe tožene stranke v odgovoru na tožbo in pripravljanih vlogah

15. Tožena stranka je v odgovoru na tožbo ponavlja navedbe iz izpodbijane odločbe. Dodaja, da so osebni podatki ključnega kadra navedeni v pogodbi, ki je javno dostopna in je njihova zamenjava možna le s soglasjem naročnika.

Navedbe prizadete stranke

16. Sodišče je v postopek pritegnilo tudi prosilca, ki je vložil odgovor na tožbo in več pripravljanih vlog. Predlaga, da sodišče tožbeni zahtevek zavrne in tožnikoma naloži plačilo stroškov postopka tožene stranke z zakonskimi zamudnimi obrestmi od prvega dne zamude dalje do plačila.
17. Poudarja, da je naročnik v razpisni dokumentaciji izrecno določil, katere listine mora ponudnik priložiti ponudbi, da bo izkazoval izpolnjevanje zahtevanih pogojev iz razpisne dokumentacije. Taki podatki pa so javni že na podlagi zakona. Podizvajalci so navedeni v 9.a členu javno objavljene pogodbe št. 2431-18-3000064, v 18. členu pogodbe pa so navedeni inženirji in strokovni kader. Sestavni del pogodbe je ponudbena dokumentacija tožnikov z dodatnimi pojasnili in dopolnitvami (2. člen pogodbe), javno dostopna pa je tudi razpisna dokumentacija organa. Že v uvodu mape 2/4, kjer je tehnična dokumentacija, je navedeno, da mapa obsega dokumente za dokazovanje izpolnjevanje zahtev tehničnih specifikacij. Absolutno javne podatke je treba razkriti ne glede na to, ali dejansko predstavljajo poslovno skrivnost ali ne. Podatki katerih razkritje se zahteva, pa po mnenju prizadete stranke odražajo izpolnjevanje pogojev določenih v razpisni dokumentaciji in podatke o porabi javnih sredstev. V konkretni situaciji gre za specifični primer, ko so na razvrstitev ponudbe vplivali prav vsi podatki v konkretnih dokumentih (rešitev naročnikovega problema je bila predstavljena v obliki slikovnega gradiva in tehnične dokumentacije), katerih razkritje je v izpodbijani odloči dovolila tožena stranka.

Navedbe tožnikov v pripravljanih vlogah

18. V pripravljani vlogi vztrajata pri sklicevanju na odločbo tožene stranke št.



090/297/2015 z dne 4. 1. 2016, iz katere po njunem mnenju izhaja, da zasebni subjekti kot referenčni naročniki niso zavezani k izvajanju postopkov po ZJN in tudi ne razpolagajo z javnim denarjem. Po tam izraženem stališču nadzor nad razpolaganjem s sredstvi zasebnega sektorja posledično ni podvržen zahtevam po transparentnosti v obliki zagotavljanja javnosti podatkov. Poudarjata tudi stališče Državne revizijske komisije, da priloge/tabele, ki vsebujejo podatke o kalkulacijskih elementih cen na enoto, ne predstavljajo cene na enoto, temveč skupek podatkov, na podlagi katerih ponudniki oblikujejo ponudbeno ceno. Zato menita, da podatki iz predračuna in tabel niso podatki, ki bi bili na podlagi drugega odstavka 35. člena ZJN-3 javni. Za razvrstitev ponudb sta bila ključna le obrazec "ponudba" in "rekapitulacija". Posledično je treba ugotoviti le, kateri elementi znotraj posameznega dokumenta so ključni za razvrstitev ponudb. Določilo drugega odstavka 35. člena ZJN-3 ne določa, da je lahko struktura cene javen podatek. Javni so namreč tisti podatki, ki so vplivali na razvrstitev ponudbe, kar ne pomeni, da so nujno javni celotni dokumenti, ki jih je ponudnik moral priložiti v postopku oddaje javnega naročila. Po oceni tožnikov ne gre za vprašanje, ali so javni vsi tisti podatki, ki so vplivali na razvrstitev ponudbe v okviru drugih meril, ker to določa že sam ZJN-3, temveč gre za vprašanje, kateri so tisti podatki, ki so vplivali na razvrstitev ponudbe. Tožena stranka je po njunem mnenju določila razkritje podatkov preširoko in preko tega kar določa drugi odstavek 35. člena ZJN-3.

19. V postopku je tako po oceni tožnikov ostalo neobrazloženo, na podlagi katerih podatkov je naročnik ugotavljal izpolnjevanje zahtevanih pogojev iz razpisne dokumentacije in se v ta namen lahko razkrijejo. Menita, da tožena stranka pri svoji odločitvi ni upoštevala pomena in vsebine pravic tožnikov glede na domnevni javni interes v konkretnem primeru, s čimer je zanemarila ustavno načelo sorazmernosti ter ravnala v nasprotju s stališči Ustavnega sodišča in Sodišča Evropske unije (v nadaljevanju SEU). S tem v zvezi se tožnika sklicujeta na sodbo SEU v zadevi C-450/06, Varec SA proti državi Belgiji z dne 14. 4. 2008 in odločbo Ustavnega sodišča RS št. U-I-201/14, U-I-202/14 z dne 19. 2. 2015. Tožena stranka pa po mnenju tožnikov javnega interesa glede razkritja občutljivih poslovnih podatkov, ki sta jih tožnika označila kot poslovno skrivnost, ni soočila in tehtala s posegom v ustavno varovane pravice tožnikov, niti ni ugotavljala javnega interesa.
20. Tožnika sta v eni izmed pripravljanih vlog popravila tožbeni zahtevek in predlagata, da se zadeva vrne toženi stranki v ponovno odločanje, s čimer sta tožbeni zahtevek uskladila z določbami ZUS-1. Taka poprava tožbenega zahtevka po presoji sodišča ne pomeni spremembe tožbenega zahtevka.

K I. točki izreka:

21. Tožba je utemeljena.



22. V obravnavani zadevi je predmet presoje upravičenost do dostopa do dokumentov, nanašajočih se na ponudbe izbranih ponudnikov javnega naročila „Nadgradnja SV naprav na železniški progi št. 30 Zidani most – Šentilj-d.m.“ in korespondenco med izbranimi ponudnikoma in organom kot naročnikom javnega naročila. Pri tem med strankami ni sporno, da je predmetni postopek oddaje javnega naročila pravnomočno končan, da je organ zavezanec za dostop do informacij javnega značaja in da razpolaga z zahtevano informacijo v materializirani obliki. Sporno je, ali so zahtevani podatki prosto dostopne informacije javnega značaja po ZDIJZ. Tožnika se namreč sklicujeta na dejstvo, da so dokumenti označeni kot poslovna skrivnost in da bi njihovo razkritje vplivalo na njuno konkurenčnost v bodočih postopkih javnega naročanja ter v drugih postopkih javnega naročanja, ki so že v teku.
23. Postopek dostopa do informacij javnega značaja po ZDIJZ je samostojen postopek, ločen od postopka dostopa do dokumentov po ZJN-3. Pri tem vsebuje ZJN-3 posebne določbe glede razkrivanja informacij v 35. členu. Tako med drugim izrecno določa, da so vsi dokumenti v zvezi z oddajo javnega naročila po pravnomočnosti odločitve o oddaji javnega naročila javni, če ne vsebujejo poslovnih skrivnosti, tajnih in osebnih podatkov. Pred pravnomočnostjo odločitve pa se pravila ZDIJZ v postopkih oddaje javnih naročil ne uporabljajo.³ Hkrati ZJN-3 določa, da so javni podatki specifikacije ponujenega blaga, storitve ali gradnje in količina iz te specifikacije, cena na enoto, vrednost posamezne postavke in skupna vrednost iz ponudbe ter vsi tisti podatki, ki so vplivali na razvrstitev ponudbe v okviru drugih meril.⁴
24. Tožena stranka je sprejela stališče, da so zahtevani podatki, kljub označbi poslovne skrivnosti, absolutno javni podatki na podlagi drugega odstavka 35. člena ZJN-1 in prve alineje tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ. Na tej podlagi je ugodila pritožbi stranskega udeleženca in mu omogočila delni dostop do zahtevanih dokumentov na način, da se prekrijejo varovani osebni podatki. Pri tem se v izpodbijani odločbi ni opredelila do ugovora tožnikov glede vpliva morebitnega razkritja zahtevanih informacij na njuno konkurenčnost, čeprav sta ga določno opredelila tako glede razkritja osebnih podatkov ključnega kadra, poslovnih partnerjev ter referenčnih potrdil, kot tudi glede tehnološke opreme, ponudbene cene in potrdila banke o solventnosti.
25. Sodišče najprej ugotavlja, da prihaja v obravnavanem primeru do konkurence med različnimi načeli in pravili ZJN-3 in ZDIJZ. Tako si stojijo nasproti načelo transparentnosti in javnosti (6. člen ZJN-3), načelo prostega dostopa do IJZ (prvi odstavek 5. člena ZDIJZ) in pravilo absolutno javne informacije (1. alineja tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ) na eni strani, ter načelo zaupnosti (35. člena ZJN-3) in pravilo, da mora izvajanje javnega naročanja temeljiti tudi na načelu zagotavljanja konkurence med ponudniki, transparentnosti javnega naročanja in

³ Četrti odstavek 35. člena ZJN-3.

⁴ Drugi odstavek 35. člena ZJN-3.

enakopravne obravnave ponudnikov in sorazmernosti (prvi odstavek 3. člena ZJN-3) na drugi strani. Čeprav je načelo transparentnosti eno temeljnih načel javnega naročanja⁵, je to delno omejeno zaradi varovanja interesov ponudnikov ter spoštovanja načel zagotovitve konkurence med ponudniki in enakopravne obravnave ponudnikov.⁶

26. Kljub temu, da je bil v obravnavni zadevi zahtevan dostop do informacij javnega značaja na podlagi določb ZDIJZ, so za rešitev tega spora relevantne tudi določbe ZJN-3. S tem zakonom je bila namreč v nacionalni pravni red prenesena Direktiva 2014/24/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o javnem naročanju in razveljavitvi Direktive 2004/18/ES (v nadaljevanju Direktiva 2014/24/EU). Namen prava EU na področju javnih naročil je namreč predvsem zagotoviti obstoj neizkrivljene konkurence. V skladu s 3. členom Pogodbe o delovanju Evropske unije (Uradni list Evropske unije, št. C 326/2012) sodi področje določitev pravil o konkurenci, potrebnih za delovanje notranjega trga (b) med področja z izključno pristojnostjo EU. V pristojnosti nacionalnih sodišč pa je ustrezna razlaga nacionalnih pravnih norm, da se zagotovi učinkovitosti evropskega prava.⁷ Pri razlagi relevantnega materialnega prava mora nacionalno sodišče upoštevati tudi sodbe SEU, ki je že večkrat tolmačilo Direktivo 2014/24/EU.⁸
27. V sodbi v zadevi C-450/06, Varec SA, z dne 14. 2. 2008, je SEU obravnavalo vprašanje kolizije načela transparentnosti in javnosti ter načela zaupnosti (ZJN-3 ureja ti načeli v 6. in 35. členu). Odločilo je, da načelo kontradiktornosti strankam ne omogoča neomejenega in absolutnega dostopa do celote podatkov o postopku oddaje javnega naročila in je pravico dostopa treba pretehtati glede na pravico drugih gospodarskih subjektov do varstva njihovih zaupnih podatkov in poslovnih skrivnosti.⁹
28. Kasneje je SEU v sodbi v zadevi C-927/19, UAB „Klaipėdos regiono atliekų tvarkymo centras“ proti UAB „Ecoservice Klaipėda“ in drugim, nadgradilo stališče iz zadeve C-450/06. Poudarilo je, da je eden glavnih ciljev pravil EU na področju javnih naročil vzpostavljanje neizkrivljene konkurence, za doseganje tega cilja pa je pomembno, da naročniki ne razkrivajo informacij o postopku

5 Zakon o javnem naročanju s komentarjem, Margit Čampa in ostali, Uradni list RS, Ljubljana, str. 67 omenja zadevi C-275/98 Unictron Scandinavia, 1999 in C-324/98 Teleaustria, 2000.

6 Zakon o javnem naročanju s komentarjem, Margit Čampa in ostali, Uradni list RS, Ljubljana, str. 116.

7 SEU je v zvezi z direktivami kot sekundarnim pravnim virom EU že večkrat sprejelo stališče, da mora nacionalno sodišče ob razlagi določb nacionalnega prava storiti vse, kar je glede na samo besedilo in namen direktive mogoče, da je rezultat v skladu s ciljem direktive.

8 Sodišče prve stopnje je bilo pri razlagi te nacionalne določbe – skladno z načelom lojalne razlage nacionalnih predpisov(1) – dolžno upoštevati tudi razlago SEU, ki se nanaša na določbo direktive, ki je bila implementirana z nacionalno določbo.

To načelo izhaja iz načela lojalnega sodelovanja, določenega v tretjem odstavku 4. člena Pogodbe o Evropski uniji. Enako izhaja iz tretjega odstavka 3a. člena Ustave Republike Slovenije, ki določa, da se pravni akti in odločitve, sprejeti v okviru mednarodnih organizacij, na katere Slovenija prenese izvrševanje dela suverenih pravic, v Sloveniji uporabljajo v skladu s pravno ureditvijo teh organizacij.

9 51. točka obrazložitve.



oddaje javnih naročil, katerih vsebino bi bilo v tekočih in nadaljnjih postopkih oddaje mogoče uporabiti za izkrivljanje konkurence.¹⁰ Naročnik tako domnevno zaupnih informacij iz ponudbe konkurenta, ki mu je bilo naročilo oddano, prosilcem ni dolžan posredovati, če bi njihovo posredovanje povzročilo kršitev pravih prava Unije, ki se nanašajo na varstvo zaupnih informacij. Pri odločanju o tem mora tehtati med pravico vlagatelja zahtevka do dobrega upravljanja in pravico konkurenta do varstva njegovih zaupnih informacij in to v odločbi obrazložiti.¹¹

29. Navedena stališča je sodišče potrdilo in razširilo v sodbi v Zadevi C-54/21, ANTEA POLSKA S.A. in drugi proti Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie z dne 17. 11. 2022. Presodilo je, da je varstvo zaupnosti iz Direktive 2014/24 širše od varstva, ki se nanaša le na poslovne skrivnosti.¹² Naročnik mora, da bi spoštoval splošno načelo dobrega upravljanja in uskladil varstvo zaupnosti z zahtevami učinkovitega sodnega varstva, svojo odločitev, da nekatere podatke obravnava kot zaupne, ne le obrazložiti, ampak neizbranemu ponudniku, ki te podatke zahteva, v nevtralni obliki posredovati – kolikor je mogoče in če tako posredovanje omogoča ohranitev zaupnosti specifičnih elementov teh podatkov, glede katerih je varstvo iz tega naslova upravičeno – tudi njihovo bistveno vsebino, zlasti vsebino podatkov o odločilnih vidikih svoje odločitve in izbrane ponudbe.¹³
30. SEU je poudarilo, da bo moral javni naročnik ugotoviti, ali bi razkritje identitete strokovnjakov ali podizvajalcev, ki so se pri ponudniku zavezali, da bodo prispevali k izvedbi tega naročila v primeru njegove oddaje, pomenilo tveganje, da bi bil ta ponudnik, pa tudi strokovnjaki ali podizvajalci, izpostavljeni kršitvi varstva zaupnosti iz člena 21(1) Direktive 2014/24. Zato mora ta naročnik upoštevati vse upoštevne okoliščine, vključno s predmetom zadevnega javnega naročila, in interes tega ponudnika in teh strokovnjakov ali podizvajalcev, da z enakimi zavezami, o katerih se je pogajal zaupno, sodelujejo v naslednjih postopkih javnega naročanja. Razkritja informacij, posredovanih naročniku v okviru postopka javnega naročanja, ni mogoče zavriniti, če te informacije, čeprav so upoštevne za zadevni postopek javnega naročanja, nimajo nobene gospodarske vrednosti v širšem okviru dejavnosti teh gospodarskih subjektov.¹⁴
31. Iz navedenih stališč SEU je po presoji sodišča razvidno, da je pomembno, da naročniki ne razkrivajo podatkov o postopkih oddaje javnih naročil, ki bi jih bilo mogoče v tekočih ali nadaljnjih postopkih oddaje uporabiti za izkrivljanje konkurence. To stališče je relevantno tudi za obravnavano zadevo, ko prosilec zahteva informacijo javnega značaja, ki izvira iz zaključenega postopka javnega naročila. Da lahko organ pri odločanju o taki zahtevi zaščiti pravice prosilca in

¹⁰ C-927/19, 115. točka obrazložitve.

¹¹ Povzeta 5. točka razsodbe.

¹² 55. točka obrazložitve.

¹³ 66. točka obrazložitve.

¹⁴ 78. točka obrazložitve.

■
—
■

zavezancev, na katere se nanašajo zahtevane informacije, mora pretehtati vpliv posameznega načela ali pravila na konkretni postopek. Ščitenju pravice do transparentnega postopka in pravice do zaupnosti pa je namenjena obrazložitev odločbe, v kateri mora organ navesti razloge, zaradi katerih meni, da so informacije, za dostop do katerih prosi, zaupne, oziroma zakaj njihovo razkritje ne bo imelo vpliva na konkurenčnost izbranega ponudnika v tekočih in bodočih javnih naročilih. Ker izpodbijana odločba tožene stranke takšne obrazložitve ne vsebuje, saj se ni opredelila do ugovorov tožnikov glede posega v njegove konkurenčne prednosti, je obrazložitev izpodbijane odločitve bistveno pomanjkljiva in zato odločitve ni mogoče preizkusiti, kar pomeni absolutno bistveno kršitev določb postopka (7. točka drugega odstavka 237. člena ZUP v zvezi s tretjim odstavkom 27. člena Zakona o upravnem sporu (v nadaljevanju ZUS-1)).

32. Ob upoštevanju zgornjih izhodišč je sodišče tožbi ugodilo, odločbo v izpodbijanem delu odpravilo in zadevo vrnilo toženi stranki v ponoven postopek iz razlogov po 3. točki prvega odstavka 64. člena ZUS-1. V njem bo morala tožena stranka za vsak zahtevan dokument, za katerega meni, da niso izpolnjeni pogoji za obstoj poslovne skrivnosti in obstoj potrebe po njihovi zaupnosti na podlagi ZJN-3 in Direktiva 2014/24/EU, presoditi, ali gre res za dokument, ki je vplival na razvrstitev ponudbe in je njegovo razkritje v javnem interesu po transparentnosti porabe javnih sredstev ali pa je v večjem javnem interesu zagotavljanje konkurence na trgu ter s tega vidika presojati tudi morebitni prihodnji vpliv takega razkritja na bodoče ali še odprte postopke oddaje javnih naročil.
33. Ker je sodišče tožbi ugodilo že iz navednega razloga, se ni spuščalo v presojo drugih tožbenih ugovorov.
34. Sodišče je odločilo na podlagi pisnih vlog in pisnih dokazov na seji, saj so se stranke pisno odpovedali glavni obravnavi (279.a člen Zakona o pravnem postopku v zvezi s prvim odstavkom 22. člena ZUS-1).

K II. točki izreka:

35. Povrnitev stroškov postopka v upravnem sporu je urejena v določbi 25. člena ZUS-1. Če sodišče tožbi ugodí, se tožeči stranki glede na opravljena procesna dejanja in način obravnavanja zadeve prisodi pavšalni znesek povračila stroškov, v skladu s Pravilnikom o povrnitvi stroškov tožniku v upravnem sporu (tretji odstavek 25. člena ZUS-1). Ker je bila zadeva rešena na seji, tožnik pa je v postopku imel pooblaščenca, ki je odvetnik, se mu priznajo stroški v višini 285,00 EUR (drugi odstavek 3. člena Pravilnika) in stroški v višini 28,5 EUR za dodatno pojasnjevanje v obrazloženi vlogi (4. člen Pravilnika). To znese skupaj z zahtevanim 22 % DDV (v višini 68,97 EUR) 382,47 EUR. Zakonske zamudne



obresti od stroškov postopka tečejo od poteka roka za njihovo prostovoljno plačilo (prvi odstavek 299. člena Obligacijskega zakonika).

K III. točki izreka:

36. Odločitev o zavrženju stroškovnega zahtevka prizadete stranke je sodišče sprejelo na podlagi Zakona o pravnem postopku (v nadaljevanju ZPP), ker ZUS-1 ne ureja vprašanja stroškovnega zahtevka strank z interesom (prvi odstavek 22. člena ZUS-1). Po prvem odstavku 154. člena ZPP mora stranka, ki v pravdi ne uspe, nasprotni stranki in njenemu intervenientu povrniti stroške postopka.
37. V obravnavani zadevi je bilo treba zavreči zahtevek prizadete stranke, naj se toženi stranki povrnejo stroški postopka, saj z njim zahteva povrnitev tujih in ne lastnih stroške (smiselno 3. točka prvega odstavka 36. člena ZUS-1).

PRAVNI POUK:

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

Samostojna pritožba zoper sklep o stroških ni mogoča (prvi odstavek 82. člena ZUS-1; sklep VSRS opr. št. I Up 210/2017 z dne 10. 10. 2018).

Ljubljana, 21. november 2022

Predsednik senata:
mag. Damjan Gantar, l.r.



Ta prepis je soglasen z izvirnikom
Podpis pristojna sodne osebe: