



REPUBLIKA
SLOVENIJA

ODLOČBA JE PRAVNOMOČNA UPRAVNO
UPRAVNO SODIŠČE RS, LJUBLJANA S O D I Š Č E

9. 5. 20 22

I U 1828/2019-28

Podpis pristojne
sodne osebe:



SODBA

V IMENU LJUDSTVA

Upravno sodišče Republike Slovenije je po višjem sodniku Juretu Likarju kot sodniku posamezniku,

v upravnem sporu tožeče stranke: **REPUBLIKA SLOVENIJA**, ki jo zastopa Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo, Ljubljana, zoper toženo stranko: **REPUBLIKA SLOVENIJA**, ki jo zastopa Informacijski pooblaščenec, Ljubljana,

zaradi **dostopa do informacij javnega značaja**,

o **tožbi** zoper odločbo Informacijskega pooblaščenca številka 090-194/2019/15 z dne 16. 10. 2019,

na podlagi sklepa senata z dne 4. 5. 2022, da o zadevi odloča sodnik posameznik,

po dne **9. maja 2022** opravljeni glavni obravnavi, istega dne

RAZSODILO:

Tožba se zavrne.

OBRAZLOŽITEV:

1. Tožena stranka je z izpodbijano odločbo ugodila prosilkini pritožbi z dne 8. 8. 2019, odpravila odločbo Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo št. 090-20/2019-34 z dne 26. 7. 2019 in odločila, da mora organ (tožnik) prosilki v roku 31 dni od prejema te odločbe v elektronski obliki posredovati Naložbeni dokument za naložbo Istrabenz turizem, d. d. (1. točka izreka). Ugotovila je še, da v pritožbenem postopku niso nastali posebni stroški (2. točka izreka).
2. Iz uvodnih ugotovitev obrazložitve je razvidno, da je prosilka zahtevala, naj se ji po elektronski pošti posreduje Naložbeni dokument za naložbo, ki ga je Vlada Republike Slovenije (v nadaljevanju Vlada) sprejela na seji 30. 5. 2019. Zahtevani dokument je pripravil Slovenski državni holding (v nadaljevanju SDH) in ga označil kot poslovno skrivnost v skladu s prvim odstavkom 39. člena Zakona o gospodarskih družbah (v nadaljevanju ZGD-1), 5. členom in četrtem odstavkom 6. člena svojega Pravilnika o varovanju poslovne skrivnosti iz leta 2014 ter 56. členom Zakona o Slovenskem državnem holdingu (v nadaljevanju ZSDH-1), v dopolnitvi svojega odgovora pa se je skliceval tudi na Zakon o poslovni skrivnosti (v nadaljevanju ZPosS). Poleg tega je poudaril, da so bile z gospodarskimi subjekti, ki so zajeti v finančni analizi naložb, sklenjene pogodbe o nerazkritju informacij, kar po njegovem mnenju prav tako nakazuje na zaupnost informacij v zahtevanem dokumentu. Izpostavil je še, da je bila v procesu njegove izdelave zaradi ohranitve zaupnosti informacij sklenjena ločena pogodba o nerazkritju informacij med Vlado, SDH, KAD in gospodarsko družbo.
3. Ministrstvo za finance se je strinjalo s stališčem SDH, da je v zvezi z dostopom do zahtevanega dokumenta podana izjema po 2. točki prvega odstavka 6. člena Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (v nadaljevanju ZDIJZ), saj je označen kot poslovna skrivnost.
4. Ob upoštevanju navedenih stališč je tožnik s sklicevanjem na izjemo poslovne skrivnosti po 2. členu ZPosS izdal odločbo, s katero je v celoti zvrnil prosilkino zahtevo. Ocenil je namreč, da se sporni dokument ne nanaša na podatke o porabi javnih sredstev in da za njegovo razkritje ne obstaja javni interes, ki bi bil večji od interesa za omejitev dostopa do zahtevane informacije zaradi varstva poslovne skrivnosti. Menil je, da 56. člen ZSDH-1 nalaga SDH, da kot zaupne varuje vse podatke, dejstva in okoliščine o posamezni gospodarski družbi s kapitalsko

naložbo države, ne glede na to, kako jih je pridobil. Ugotovil je, da je SDH pri izdelavi zahtevanega naložbenega dokumenta upošteval podrobno finančno analizo naložb v turistični dejavnosti iz leta 2018, zaradi česar vsebuje tudi podatke, dejstva in okoliščine o družbah, ki jih na podlagi navedene zakonske določbe ne sme razkriti. Menil je, da ni možen niti delni dostop do dokumenta, saj je poslovna skrivnost njegova celotna vsebina.

5. Zoper navedeno odločbo je prosilka vložila pritožbo.
6. DUTB v pritožbenem postopku ni priglasila stranske udeležbe. Navedla je, da se zahtevani dokument nanjo nanaša posredno, saj je vzpostavlja le njeno dolžnost, da ustanovi namensko družbo, na katero bodo prenesene delnice gospodarske družbe. Pojasnila je še, da ni sodelovala pri pripravi, usklajevanju in sprejemanju zahtevanega dokumenta in da ne gre za izjemo od prosto dostopnih informacij javnega značaja.
7. Gospodarska družba je v pritožbenem postopku priglasila stransko udeležbo. V zvezi z dostopom do zahtevanega dokumenta se je sklicevala na izjemo poslovne skrivnosti. Poleg tega po njenem mnenju ni jasno, kdo nastopa v vlogi prosilke, novinarka ali Televizija Slovenija. S tem v zvezi je tožena stranka menila, da iz prosilkine zahteve, njene pritožbe in tožnikove odločbe izhajajo, da ju je vložila kot novinarka RTV Slovenije. Zato po presoji tožene stranke ni utemeljen ugovor, da je podana kršitev 49. člena Zakona o splošnem upravnem postopku.
8. Po oceni tožene stranke v obravnavani zadevi ni sporno, da je tožnik zavezanec za dostop do informacij javnega značaja po prvem odstavku 1. člena ZDIJZ in da zahtevane informacije (Naložbeni dokument za naložbo Istrabenz Turizem d. d. z dne 8. 4. 2019, s priložo z naslovom "Podrobna primerjava scenarijev razvoja Istrabenza z upoštevanjem predloga SDH glede modela konsolidacije" v angleški in slovenski verziji), ki so označene kot poslovna skrivnost, izvirajo iz njegovega delovnega področja. Menila je, da je treba v obravnavani zadevi uporabiti določbe 39. člena ZGD-1, ki so veljale v času nastanka zahtevanega dokumenta in ne ZPosS, ki velja v času pritožbenega postopka. Zato je tožnikove razloge, s katerimi je utemeljil izjemo poslovne skrivnosti, presojala glede na izhodišča 39. člena ZGD-1. Zaradi ugotovitve, da se zahtevani dokument nanaša na podatke o gospodarski družbi, ki je v državni lasti, je sprejela stališče, da so skladno s prvim odstavkom 39. člena ZGD-1 izpolnjeni pogoji za določitev poslovne skrivnosti po subjektivnem kriteriju. Zato ni presojala pogojev za obstoj objektivnega kriterija po drugem odstavku 39. člena ZGD-1.
9. V nadaljevanju je tožena stranka ugotovila, da zahtevani dokument ne izkazuje porabe javnih sredstev, zaradi česar je ocenila, da tretji odstavek 6. člena ZDIJZ ne daje podlage za njegovo razkritje.

-
10. V okviru presoje pogojev iz drugega odstavka 6. člena ZDIJZ je tožena stranka ocenjevala, ali je interes javnosti za razkritje zahtevanega dokumenta večji od gospodarskega interesa stranskih udeleženk za omejitev dostopa do tega dokumenta. Navedeni podatki naj bi namreč predstavljali njuno konkurenčno prednost, zaradi česar bi utrpeli škodo, če bi se z njimi seznanila neupravičena oseba.
11. S tem v zvezi je treba po presoji tožene stranke oceniti, ali bi razkritje zahtevanega dokumenta pripomoglo k širši razpravi za javnost, kot to omogočajo že javno objavljeni podatki v zvezi s sprejetjem zahtevanega dokumenta, na katere se sklicuje tožnik pri presoji javnega interesa.¹ Tak interes za razkritje zahtevanega dokumenta je prepoznala v tem, da gre za analitični dokument, ki je nastal in bil potrjen na podlagi odločitve političnega organa². Po mnenju tožene stranke je zahtevani dokument nastal kot posledica politične odločitve državnega organa, da bo sledil usmeritvam javno objavljene Strategije trajnostne rasti slovenskega turizma 2017-2021, iz katere je razvidno, da je razvoj slovenskega turizma nedvomno eno izmed gospodarskih področij, ki zajema širšo družbeno skupnost, saj turizem v Republiki Sloveniji velja za pomembno gospodarsko dejavnost z visokim potencialom razvoja in rasti. V primerjavi z evropskim in svetovnim povprečjem sta v Sloveniji delež izvoza turizma v celotnem izvozu in delež skupnih učinkov turizma v BDP mnogo večja, velik pa je tudi delež zaposlenih v tej panogi.
12. Glede na navedeno je tožena stranka menila, da je transparentno poslovanje države na področju turizma v interesu širše družbene skupnosti, še posebej zato, ker gre za dejavnost, s katero se preživlja veliko število prebivalcev Slovenije. Po stališču tožene stranke se pojem transparentnost ne nanaša samo na pravico do dostopa do informacij javnega značaja, ampak tudi na obveznost zavezanih subjektov, da sami objavljajo določene informacije, kar izhaja iz 3. točke prvega odstavka 10. člena ZDIJZ. Seznanjanje s tovrstnimi dokumenti je predpogoj za soodločanje javnosti pri določanju smeri dolgoročnega razvoja slovenskega gospodarstva in nadzor nad gospodarjenjem z javnimi sredstvi.

1 Tožnikovi razlogi so povzeti v drugem odstavku na 8. strani izpodbijane odločbe. Iz njih je razvidno, da javni interes za razkritje zahtevanega dokumenta ni podan, saj so bile javnosti predstavljene vse nanj nanašajoče se osnovne informacije, in sicer da je Vlada kot skupščina SDH na svoji 33. redni seji dne 30. maja 2019 potrdila Naložbeni dokument za naložbo Istrabenz Turizem, d. d., ki ga je pripravil SDH, s čimer je odprla vrata DUTB, da ustanovi namensko družbo ter nanjo prenese delnice družbe Istrabenz Turizem d. d. Tožnik v javnosti ni zaznal večjih polemik in razprave o tem, da bi bilo treba razkriti navedeni dokument. Zato je ocenil, da ima zaradi učinkovitega upravljanja naložbe gospodarske družbe Istrabenz Turizem varovanje poslovne skrivnosti prednost pred interesom javnosti. Menil je, da bi razkritje naložbenega dokumenta lahko imelo neposreden negativen vpliv na konkurenčni položaj vseh pravnih subjektov, ki so v tem dokumentu analizirani, ter da bi bila s tem povezana škoda večja od pravice javnosti, da se seznanijo z informacijo. Navedeno bi bilo tudi v nasprotju s cilji upravljanja naložb iz 4. člena ZSDH-1, ki so: povečevanje vrednosti naložb, zagotavljanje čim višjega donosa za lastnike ali lastnice in uresničevanje drugih morebitnih strateških ciljev v naložbah, ki so opredeljene kot strateške z akti upravljanja.

2 Zahtevani dokument je nastal na podlagi sklepa Vlade v vlogi skupščine SDH z dne 14. 2. 2019. potrjen pa je bil s sklepom Vlade z dne 30. 5. 2019.

13. Močne razloge za razkritje zahtevanih informacij, ki predstavljajo dodano vrednost za širšo javnost, tožena stranka vidi tudi v njihovih ekonomskih učinkih, ki se kažejo v posledicah naložb v namensko družbo. S tem, ko bodo nanjo prenesene delnice gospodarske družbe ..., ki je v lasti Republike Slovenije, bo namreč po presoji tožene stranke opravljen prenos državnega premoženja. Poleg tega je v medijih mogoče zaslediti, da bo namenska družba zametek Državnega turističnega sklada, na katerega bo preneseno lastništvo ... in Iz medijev je prav tako razvidno, da je DUTB že ustanovila Sklad turističnih naložb, ki je registriran kot holding. Iz Poslovnega registra pri AJPES izhaja, da gre za gospodarsko družbo z omejeno odgovornostjo (...), ki je bila v sodni register vpisana 18. 9. 2019), katere edini družbenik je DUTB. Po mnenju tožene stranke je splošno znano, da zahtevani dokument prikazuje namero za nadaljnje poslovanje gospodarske družbe ... in koncept njenega povezovanja z drugimi, zgoraj omenjenimi državnimi turističnimi družbami. Ker torej kaže namen, da bi se prenesle državne naložbe, je po presoji tožene stranke nedvomno podan javni interes za seznanitev s tem dokumentom, tako z vidika transparentnosti izvedbe tega prenosa kot tudi zaradi možnosti in potrebe po sodelovanju javnosti pri razpravi o tej temi že od začetka postopka. Glede na to po stališču tožene stranke ni utemeljeno tožnikovo pojasnilo, da v javnosti ni zaznal večjih polemik in javnih razprav glede razkritja dokumenta.
14. Tožena stranka v nadaljevanju pojasnjuje, da je javni interes za razkritje dokumenta prepoznala ravno zaradi možnosti s tem povezanih javnih razprav, saj je izhajala iz predpostavke, da preglednost informacij pospešuje razumevanje aktualnih vsebin in udeležbo v javni razpravi ter prispeva k verodostojni in odgovorni razpravi različnih javnosti s predstavniki oblasti. Javni interes za razkritje dokumenta se torej kaže v interesu javnosti, da sodeluje pri razpravah o nameri za razpolaganje z državnimi naložbami; s preglednim razpolaganjem z državnim premoženjem pa se zmanjšuje možnost neodgovornega sprejemanja političnih in strokovnih odločitev. Transparentnost prenosa državnih naložb prispeva k bolj premišljenim odločitvam in dvigu kakovosti ravnanja države z zavezo, da z njim razpolaga kot dober gospodar. Po mnenju tožene stranke je pomembno, da posamezniki in podjetja razumejo posledice odločitev javnih organov in zoper njih izrazijo pomisleke. V prid javnemu interesu za razkritje torej pomembno vpliva okoliščina, da se zahtevani dokument nanaša na temo, ki je povezana s porabo javnih sredstev. Tožena stranka je upoštevala, da gre v obravnavni zadevi za prenos naložb državnih družb, katerih premoženje je sestavljeno tudi iz nepremičnin (hoteli in drugi objektov), torej stvarnega premoženja, ki je v lasti države, za razpolaganje z njim pa veljajo načela preglednosti in javnosti (8. in 9. člena Zakona o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti). Čeprav v obravnavani zadevi ni mogoče govoriti o tem, da zahtevani dokument že predstavlja razpolaganje s tem

premoženjem v smislu navedenega zakona, pa po presoji tožene stranke ni mogoče spregledati, da je posredno povezan z namero za takšno razpolaganje, torej tudi s porabo javnih sredstev z vidika prenosa državne naložbe na novo ustanovljeno družbo. Kot rečeno pa je njen edini družbenik DUTB, ki kljub poznavanju vsebine dokumenta ni nasprotovala njegovemu razkritju, ampak je celo menila, da (dokument) ne predstavlja poslovne skrivnosti.

15. Pri presoji javnega interesa je tožena stranka upoštevala, da zavezanec nosi dokazno breme za utemeljitev, da bi bilo razkritje zahtevanih dokumentov nesorazmerno z njegovim interesom, in da ni prosilčeva dolžnost, da utemelji, da njegov interes opravičuje razkritje.
16. Ob upoštevanju navedenega izhodišča tožene stranke ni prepričalo stališče stranske udeleženke gospodarske družbe [redacted] (ki bi po mnenju tožene stranke edina lahko določno utemeljila, kako bi razkritje zahtevanega dokumenta posegalo v njene zasebne poslovne interese), da bi bilo razkritje zahtevanega dokumenta nesorazmerno z interesom tožnika in stranskih udeleženk. Njene navedbe glede razlogov za neobstoje javnega interesa za razkritje so po prepričanju tožene stranke splošne in pavšalne, saj z njimi prosilčine navedbe le označi kot nepomembne, njene pritožbene navedbe pa celo kot prekludirane (prepozne). S tem v zvezi tožena stranka pojasnjuje, da se je prosilka na javni interes za razkritje sklicevala že v zahtevi, njene pritožbene navedbe pa so odgovor na razloge organa glede neobstoja javnega interesa za razkritje zahtevanega dokumenta. Po stališču tožene stranke stranska udeleženka gospodarska družba [redacted] v svoji izjavi z dne 6. 9. 2019 ni podala določnih razlogov, ki bi utemeljevali pravno zavarovano poslovno škodo v smislu svobodne gospodarske pobude in razlogov za neobstoje javnega interesa za razkritje zahtevanega dokumenta. Navajala je celo, da z njim ni bila nikoli v celoti seznanjena, da se zaveda njegovega obstoja in da je avtorju posredovala podatke za pripravo tega dokumenta. Tožena stranka pojasnjuje, da je treba podatke, ki jih je SDH d. d. označila za poslovno skrivnost in so bili posredovani neodvisnemu svetovalcu pri pripravi finančne analize, ločiti od dokumenta, ki ga je SDH izdelal na podlagi pridobljenih podatkov. Poleg tega je tožena stranka z vpogledom v spisovno dokumentacijo ugotovila, da niso vsi udeleženci, na katere se sklicuje SDH, podpisali navedenih pogodb o nerazkritju informacij, zaradi česa ni utemeljeno tožnikovo sklicevanje na 56. člen ZSDH-1.
17. Iz nadaljnjih pojasnil tožene stranke je razvidno, da je tožnik neobstoje javnega interesa za razkritje obrazložil z navedbami, s katerimi je sicer stranska udeleženka SDH utemeljevala obstoj poslovne skrivnosti glede zahtevanega dokumenta, in ne z argumenti, ki se nanašajo na pravico do svobodne gospodarske pobude iz 74. člena Ustave. Na ostale tožnikove argumente, ki se nanašajo na njegovo ugotovitev, da ni zasledil večjih polemik in razprav, pa je tožena stranka odgovorila z omenjenimi razlogi o pomembnosti razvoja

strokovnih razprav. Poleg tega tožnik v okviru presoje javnega interesa ni opravil testa praktične konkordance glede kolizije med ustavno pravico do svobodne gospodarske pobude in prosilkino ustavno pravico do dostopa do informacije javnega značaja. Glede na navedeno je morala tožena stranka oceniti, ali je tak odvzem pravice skladen z načelom sorazmernosti oziroma praktične konkordance iz tretjega odstavka 15. člena Ustave. Ob sklicevanju na odločbo Ustavnega sodišča Up-406/05 z dne 12. 4. 2007 je poudarila, da je treba v koliziji dveh enakovrednih pravic vsebinsko omejiti obe pravici in ne samo ene od njiju. Poleg tega je pomembno, kdo je podal zahtevo za dostop do informacij javnega značaja, katero informacijo se zasleduje in za kateri namen.

18. S tem v zvezi je tožena stranka izpostavila, da ima za odločitev v obravnavani zadevi pomembno težo ugotovitev, da je prosilka novinarka medijske hiše RTV Slovenija. Namen navedenega medija je namreč usmerjanje moči preiskovalnega in poglobljenega novinarstva v družbene spremembe in zanimanje za odgovorno ter skrbno ravnanje politike na področju upravljanja z državnimi naložbami. Iz prosilkinih navedb izhaja, da je zahtevo in pritožbo vložila zaradi nadzora javnosti nad ekonomičnostjo porabe javnih sredstev v luči transparentnosti delovanja javnih institucij in politike pri načrtovanju razpolaganj z državnimi naložbami v turizmu, torej v gospodarski dejavnosti, ki se nanaša na širok krog prebivalcev Slovenije. Zato je zaželeno, da javni diskurz v čim večji meri temelji na verodostojnih dejstvih in ne na površnih govoricah. Pri tem tožena stranka ni imela pomislekov v prosilkino dobro vero, ki jo vodi skrb za seznanitev javnosti s točnimi podatki v težnji po razvoju strokovnega in kakovostnega javnega diskurza v zvezi z nameravanimi razpolaganji z državnimi naložbami v turistični dejavnosti. Zato je, da bi javnost zaupala v javne institucije in politiko, ugodila dostopu do zahtevanega dokumenta.
19. Glede na okoliščine obravnavane zadeve je tožena stranka upoštevala stališče Ustavnega sodišča v odločbi, št. U-1-52/16-17 z dne 12. 1. 2017, da svobodna gospodarska pobuda subjektov, ki jih obvladujejo osebe javnega prava (stranski udeleženci in SDH sta v 100 % lasti Republike Slovenije) že v temelju ne more imeti enake teže in pomena, kot ga ima svobodna gospodarska pobuda subjektov, ki jih obvladujejo zasebniki. Menila je, da že to dejstvo slabi učinke obravnavanega posega v pravico stranskega udeleženca do poslovne skrivnosti. Zato je kakršnokoli poslovanje takšnih subjektov na trgu običajno že samo po sebi politično pomembno. Po presoji tožene stranke ga spremlja utemeljen, legitimno pričakovan javni interes za transparentnost takšnega poslovanja, ki se še toliko bolj razteza na namere o takšnem poslovanju in s tem na možnost, da se v javnosti razvije strokovna debata o konkretnem prenosu državnih naložb in hkrati omogoči kontrolo javnosti, da država na področju državnih naložb posluje kot dober gospodar. Glede na navedeno je ugotovila, da pravice prosilke oziroma javnosti, da se celovito seznanijo z informacijo o nameravani strateški državni naložbi na tako pomembnem področju, kot je

■

turizem, ki bo imela pomembne gospodarske učinke, ni mogoče zagotoviti z drugimi možnimi ukrepi. Menila je, da informacije, ki jih je tožnik v zvezi s tem že objavil, ne zadoščajo za doseg cilja transparentnega delovanja države na tem področju. Zato je presodila, da je poseg v pravico do svobodne gospodarske pobude sorazmeren z javnim interesom, da se seznanijo z ugotovitvami in nameravajo sprejeti državne naložbe v za državo tako pomembni gospodarski panogi, kot je turizem. Poudarila je, da se bo z razkritjem zahtevanega dokumenta javnost seznanila le z nameranim strateškim prenosom državne naložbe, vse ostale informacije v zvezi z njeno izvedbo pa niso predmet tega dokumenta. Pojasnila je, da razkritje zahtevanega dokumenta prinaša tudi javno korist, ki je v zagotavljanju preglednosti dela in odgovornosti javnega sektorja, torej v zmanjšanju možnosti neodgovornega sprejemanja političnih in strokovnih odločitev v zvezi z obravnavano strateško investicijo. Preglednost namreč prispeva k bolj premišljenim odločitvam in s tem k dvigu kakovosti dela javnega sektorja.

20. Zoper navedeno odločbo je tožnik vložil tožbo iz razlogov po 1., 2. in 3. točki prvega odstavka 27. člena Zakona o upravnem sporu (v nadaljevanju ZUS-1). Predlaga, naj jo sodišče odpravi.
21. Tožnik uvodoma povzema bistvo tožbenih navedb, in sicer da je zahtevani dokument označen z oznako poslovna skrivnost; da ne vsebuje podatkov, ki bi izkazovali neposredno porabo javnih sredstev; da se je tožena stranka v zvezi s sklicevanjem na drugi odstavek 6. člena ZDIJZ nepravilno omejila le na tehtanje interesa javnosti za razkrivanje zahtevanih informacij z vidika stranskih udeležencev, ni pa opravila presoje, ali je tudi za javni interes bolje, da se dokument ne razkrije; da tožena stranka ni upoštevala prvega odstavka 56. člena ZSDH-1 ter da bi z razkritjem dokumenta konkurenca brezplačno pridobila vse akumulirane podatke o stanju slovenskega turizma in načrtih na tem področju, zaradi česar bi nastala škoda SDH, državi in javnemu interesu; da ni obrazloženo, zakaj ne zadostujejo že objavljene informacije v zvezi z naložbenim dokumentom, ob upoštevanju dejstva, da je Strategija trajnostne rasti slovenskega turizma 2017-2021 javno objavljena.
22. Po tožnikovem prepričanju tožena stranka ni pravilno presojala javnega interesa iz drugega odstavka 6. člena ZDIJZ. Meni, da se ta izjema lahko uporabi le v primeru ogroženosti življenja, zdravja ali varnosti ljudi. Poleg tega naj ne bi bila opravljena presoja, ali je z vidika javnega interesa bolje, da se zahtevani dokument ne razkrije.
23. Tožnik se ne strinja s stališčem tožene stranke, da je pri izvedbi testa interesa javnosti ključno, ali bi se z razkritjem zahtevanega dokumenta pripomoglo k širši razpravi in razumevanju nečesa pomembnega za širšo javnost. Meni, da to omogočajo že javno objavljeni podatki v zvezi s sprejetjem zahtevanega dokumenta. Trdi, da naložben dokument ni nastal na podlagi odločitve

političnega organa, ampak skupščine SDH. V tem primeru pa Vlada naj ne bi bila političen, ampak korporativni organ gospodarske družbe, zaradi česar sprejema kvečjemu odločitve ex iure gestionis. Pojasnjuje, da dokument sicer sledi usmeritvam Strategije trajnostne rasti slovenskega turizma 2017-2021, vendar pa pri konsolidaciji in prestrukturiranju gospodarskih družb s področja turizma v lasti države ne gre za politično nalogo, ampak za upravljanje s premoženjem države zaradi maksimizacije dobička, katerega posledica bo tudi trajnostna rast turizma. Meni, da je tožena stranka prezrla, da je naložbeni dokument obsežen in podroben analitični dokument s številnimi finančnimi podatki, in da javnost ne more biti zainteresirana z njegovo razkritje, "ker javnost pomeni tudi konkurenco gospodarskim družbam v lasti države, ne le potencialno politično opozicijo". Trdi, da javna razprava glede razvoja slovenskega turizma ne more potekati z vidika poslovanja gospodarskih družb, ampak v okviru sprejemanja zakonodaje, predpisov, Strategije trajnostne rasti slovenskega turizma 2017-2021 in ostalih aktov. Meni, da javne podatke gospodarskih družb določajo ZDIJZ, ZGD-1, Zakon o prevzemih, ZPosS, ZSDH-1 in ostali. Ob sklicevanju na prvi odstavek 56. člena ZSDH-1 navaja, da se za zaupne podatke vedno štejejo načrti in namere o razpolaganju s posamezno kapitalsko naložbo države. Opozarja, da zahtevani dokument ne izkazuje ekonomskih učinkov, ampak jih le predvideva. Kot tak pa naj bi bil zaradi poslovno-finančnih projekcij izjemno zanimiv za konkurenčne subjekte na turističnem trgu, ki bi se jim z razkritjem omogočilo brezplačno črpanje informacij o tržni poziciji in namerah tekmecev (.....) in drugih državnih turističnih družb, ki jih našteva tožena stranka:

..... ja, I, I, I in
..... Navaja, da se postopek konsolidacije in prestrukturiranja družb s področja turizma ni začel z naložbenim dokumentom in da je s tem povezan argument tožene stranke v nasprotju s prvim odstavkom 56. člena ZSDH-1. Meni, da možnost javne razprave o slovenskem turizmu ni okrnjena brez razkritja zahtevanega naložbenega dokumenta, saj že tožena stranka ugotavlja, da Vlada sproti objavlja informacije o tem projektu, razumljivo pa je, da varuje tiste, ki imajo poslovno vrednost in vpliv na razmerja moči na turističnem trgu, med katere spada tudi nerazkriti naložbeni dokument.

24. Neprepričljive naj bi bile ugotovitve tožene stranke, da je pri nagibu tehtnice v prid javnega interesa za razkritje zahtevanega dokumenta glavno težo argumenta prepoznala v dejstvu, da se zahtevani dokument veže na temo, ki je povezana s porabo javnih sredstev, saj je iz predhodnih ugotovitev tožene stranke razvidno, da naložbeni dokument ne izkazuje porabe javnih sredstev v okviru tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ. Glede na navedeno bi po tožnikovem mnenju tožena stranka lahko ugotavljala "le še golo moč javnega interesa, v okviru katere pa ne sme in ne more več ugotoviti nasprotnih dejstev v zvezi z že izključeno porabo javno sredstev v okviru ugotovitev v obrazložitvi, ki se nanaša na izjemo po drugem odstavku 6. člena ZDIJZ". Zato izpodbijane odločbe naj ne bi bilo možno preizkusiti, zaradi česar naj bi bila podana bistvena kršitev določb postopka.

■

Poleg tega naj bi tožena stranka spregledala, da ima država v DUTB 100 % kapitalski delež in "da prenašanja delnic iz države na namensko ustanovljeno družbo DUTB, v smislu konsolidacije turističnih gospodarskih družb nikakor ni mogoče tolmačiti kot porabe javnih sredstev, saj celotno premoženje v celoti ostaja v lasti države". Nepravilna naj bi bila tudi razlaga pojma "premoženje države", saj hoteli gospodarske družbe . . . nikoli niso bili v državni lasti, zaradi česar jih ni mogoče šteti kot stvarno premoženje države. Pojasnjuje, da država ne razpolaga s hoteli, ampak z delnicami gospodarskih družb, ki imajo v lasti hotele.

25. Tožnik navaja, da je v celoti izpolnil dokazno breme v zvezi s presojo javnega interesa in da tožena stranka ni tehtala koristi, ki jo javnemu interesu prinese razkritje zahtevanega dokumenta, in koristi, če do tega ne pride. S tem v zvezi meni, da je treba upoštevati škodo, ki jo državnemu premoženju in državljanom lahko povzroči razkritje informacije, ki je ravno zato varovana kot poslovna skrivnost gospodarskih subjektov v lasti države. Ob ponovnem sklicevanju na prvi odstavek 56. člena ZSDH-1 se ne strinja s presojo tožene stranke, da je treba podatke, ki jih je SDH označil za poslovno skrivnost in so bili posredovani neodvisnemu svetovalcu za pripravo finančne analize, ločiti od dokumenta, ki ga je na podlagi pridobljenih podatkov izdelal SDH. Pojasnjuje, da teh podatkov ni mogoče ločiti, ker so obsežne poslovne in finančne informacije, ki jih je Istrabenz d. d. posredoval SDH, vključene v zahtevani naložbeni dokument.
26. Z nadaljnjimi navedbami tožnik opozarja, da "tožena stranka želi razkriti obsežen in podroben analitičen dokument, ki se nanaša na turistični segment slovenskega gospodarstva in s tem konkurenci brezplačno postreči z akumuliranimi podatki o stanju slovenskega turizma, njegovih potencialih, načrtih in namerah". Ob sklicevanju na odločbo ustavnega sodišča iz odločbe št. U-I-52/16-17 (iz katere je razvidno, da ZDIJZ razkriva podatke iz poslova, ki za zavezanca pomenijo opravljanje pomožnih oziroma podpornih funkcij) trdi, da naložbeni dokument ne spada med pomožne oziroma podporne funkcije SDH, ampak med zaupne, kot to določa ZSDH-1. Meni, da ni obrazloženo, zakaj informacije, ki so bile v zvezi z naložbenim dokumentom že objavljene, ne zadoščajo za dosego cilja transparentnega delovanja države na tem področju, sploh ob upoštevanju, da je javnosti na voljo podrobna, 192 strani dolga Strategija trajnostne rasti slovenskega turizma 2017-2021, in da je javno znana tudi osnovna zasnova njene izvedbe (ustanovitev namenske družbe, na katero bodo prenesene delnice . . . ta namenska družba bo predstavljala zametek za oblikovanje Državnega turističnega sklada, ki je ključen za nadaljnjo konsolidacijo slovenskega turizma). Ne strinja se z zaključkom tožene stranke, da bo z razkritjem zahtevanega dokumenta javnost seznanjena le z nameranim strateškim prenosom državne naložbe, saj ostale informacije v zvezi z njeno izvedbo niso predmet tega dokumenta, in pojasnjuje, da je javnost s tem že seznanjena, zaradi česar navedeni argument ne more biti razlog za razkritje

zahtevanega dokumenta.

27. V odgovoru na tožbo tožena stranka pojasnjuje, da gre v obravnavani zadevi za podatke v zvezi s posredno porabo javnih sredstev, ki jih je treba vzeti v obzir tudi pri testu javnega interesa po drugem odstavku 6. člena ZDIJZ, vendar z drugačnim pomenom. Pri navedenem testu je namreč treba upoštevati, na katero področje se zahtevana informacija nanaša, poraba javnih sredstev pa je eno od področij, kjer se tehtnica javnega interesa prevesi v prid razkritju informacije. Trdi, da 56. člen ZSDH-1 sam po sebi ne predstavlja izjeme, na podlagi katere bi bilo mogoče zavrniti dostop do informacij javnega značaja, saj navedeni zakon izrecno ne derogira določb ZDIJZ. Poudarja, da mora organ dokazati obstoj izjeme in da za to ne zadostuje splošno sklicevanje, da gre za zaupne podatke po ZSDH-1. Opozarja, da je bil v obravnavani zadevi ugotovljen obstoj izjeme poslovne skrivnosti po 2. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ in da udeleženci, na katere se sklicuje SDH, niso potrdili podpisa na pogodbah o nerazkritju informacij. Zato meni, da tožnik ni dokazal niti dejstva, da gre za zaupne podatke po ZSDH-1.
28. Iz nadaljnjih navedb je razvidno, da je tožena stranka pri opravi testa javnega interesa izhajala iz navedb organa in stranskih udeležencev, ki so se sklicevali na izjemo poslovne skrivnosti. Poudarja, da se v tovrstnih postopkih presoja dostop do določenega dokumenta in morebitne s tem povezane izjeme. Zato organu ni treba presojati, ali za uresničitev pravice iz drugega odstavka 39. člena Ustave zadostujejo že proaktivno objavljene informacije v zvezi s tem dokumentom, ampak mora v primeru zavrnitve prosilčeve zahteve navesti argumente, ki ustrezajo določeni izjemi. Glede na navedeno po stališču tožene stranke niso pravno pomembne tožnikove navedbe v zvezi z že proaktivno objavljenimi informacijami.
29. V pripravljalni vlogi tožnik pojasnjuje, da zgolj zaradi zanimanja javnosti in medijev ni mogoče poseči v avtonomijo gospodarske družbe. Trdi, da 56. člen ZSDH-1 jasno izraža voljo zakonodajalca glede ohranjanja zaupnosti vseh podatkov o posamezni družbi s kapitalsko naložbo države, s posebnim poudarkom, da se za zaupne podatke vedno štejejo načrti in namere o razpolaganju s posamezno kapitalsko naložbo države. Zato meni, da je javni interes za omejitev dostopa do zahtevane informacije močnejši od javnega interesa za razkritje. Poudarja, da so skladno z navedeno določbo podatki zaupni že po zakonu, zaradi česar te lastnosti ne pridobijo šele s podpisom pogodbe. Navaja, da razkritje zahtevanega dokumenta ni ne v interesu njegovih imetnikov in subjektov, na katere se nanaša, ne v javnem interesu. Izpostavlja, da bi morala tožena stranka upoštevati tudi obseg informacij, ki je javnosti že znan, in na tej podlagi priti do logičnega sklepa, da ostajajo zaupne samo najbolj občutljive informacije, ki jih varuje izjema poslovne skrivnosti.
30. Dne 9. 5. 2022 je sodišče izvedlo glavno obravnavo. V dokaznem postopku je

■
—
■

pregledalo listine spisa, ki se nanašajo na zadevo. V soglasju s strankami jih je štelo za prebrane in jih ni posebej naštevalo.

31. Tožba ni utemeljena.
32. Po presoji sodišča je izpodbijana odločba pravilna in zakonita. Sodišče se zato sklicuje na njene razloge (drugi odstavek 71. člena ZUS-1), v zvezi s tožbenimi navedbami, na katere je vezano glede preizkusa dejanskega stanja (prvi odstavek 20. člena ZUS-1), pa dodaja:
33. V obravnavani zadevi predmet presoje ni odločitev tožene stranke v zvezi z dostopom do informacij javnega značaja v primeru poslovnih subjektov pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava.³ Med strankama namreč ni sporno, da je tožnik zavezanec za dostop do informacij javnega značaja po prvem odstavku 1. člena ZDIJZ⁴, da zahtevane informacije (Naložbeni dokument za naložbo Istrabenz Turizem d. d. z dne 8. 4. 2019, s prilogo z naslovom "Podrobna primerjava scenarijev razvoja Istrabenza z upoštevanjem predloga SDH glede modela konsolidacije" v angleški in slovenski verziji) izvirajo iz njegovega delovnega področja in da so opredeljene kot poslovna skrivnost po 39. členu ZGD-1.
34. Uvodoma sodišče pojasnjuje, da so informacije javnega značaja prosto dostopne pravnim ali fizičnim osebam (prvi odstavek 5. člena ZDIJZ), razen v primeru taksativno določenih izjem od dostopa do zahtevanih dokumentov, zaradi katerih lahko organ v celoti ali delno zavrne zahtevo prosilca (prvi odstavek 6. člena ZDIJZ). Tako lahko med drugim ravna v primeru, ko se zahteva nanaša na podatek, ki je opredeljen kot poslovna skrivnost v skladu z zakonom, ki ureja gospodarske družbe (2. točka prvega odstavka 6. člena).
35. Vendar pa poslovna skrivnost po ZDIJZ ni zavarovana absolutno, saj se dostop do zahtevane informacije dovoli, če je javni interes glede razkritja močnejši od javnega interesa ali interesa drugih oseb za omejitev dostopa do zahtevane informacije, razen v petih taksativno naštetih primerih, v katerih se testa interesa javnosti ne uporabi, med njimi pa ni izjeme poslovne skrivnosti (drugi odstavek 6. člena ZDIJZ). V tej zadevi je sporno, ali je tožena stranka pravilno uporabila test interesa javnosti, s katerim se tehta en interes nasproti drugemu – na eni strani pravica dostopa do informacij in v širšem kontekstu pravica do svobode izražanja ter na drugi strani interesi, ki jih ščiti navedena izjema poslovne skrivnosti.

3 Informacija javnega značaja je v primeru poslovnih subjektov pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava informacija iz sklenjenega pravnega posla, ki se nanaša na pridobivanje, razpolaganje ali upravljanje s stvarnim premoženjem poslovnega subjekta ali izdatke poslovnega subjekta za naročilo blaga, gradenj, agentskih, svetovalnih ali drugih storitev ter sponzorskih, donatorskih in avtorskih pogodb in drugih pravnih poslov, s katerimi se dosega enak učinek (1. alineja prvega odstavka 4.a člena ZDIJZ)

4 Glasi se: "Ta zakon 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 (v nadaljnjem besedilu: organi)."

-
36. V skladu z novejšo sodno prakso⁵ je javni interes nedoločen pravni pojem, ki ga je treba vsebinsko napolniti v vsakem konkretnem primeru. Javni interes je abstrakten in splošen, kaže pa se kot zahteva po preglednosti, odprtosti delovanja in v zavezi organov javnega sektorja, da delujejo odgovorno in skrbno pri odločanju o pomembnih zadevah in porabi javnih sredstev.⁶ Podan je tudi v odprti razpravi o pomembnih družbenih temah ter v vseh vrstah situacij, v katerih je izražena potreba po odgovornosti in transparentnosti odločanja, ki sprožajo javno razpravo. Javni interes je močan na primer v situacijah, ki se navezujejo na pridobivanje ali porabo javnih sredstev, javno varnost, javno zdravje, odgovornost in transparentnost odločanja, ipd.⁷ Test interesa javnosti se uporabi v primerih, ko bi z njegovo pomočjo odkrili nekaj, kar bi pripomoglo k širši razpravi in razumevanju nečesa pomembnega za javnost.
37. S tem v zvezi je treba še pojasniti, da sta lahko namen prosilca in njegova vloga v prvi vrsti pomembna z vidika presoje, ali je zakonska omejitev uresničevanja pravice dostopa do informacij javnega značaja dopustna,⁸ pa tudi v okviru presoje, ali je kljub zakonski omejitvi dostopa do informacij javnega značaja mogoče dovoliti dostop do zahtevane informacije, ker za razkritje obstaja javni interes. Zato bolj ko je vloga upravičenca povezana z obveščanjem javnosti o zadevah, ki so v širšem javnem interesu (novinarji, nevladne organizacije, varuhi javnega interesa, znanstveni raziskovalci...), večji je vpliv morebitnih omejitev dostopa do zahtevanih informacij na učinkovito izvrševanje pravice do svobode izražanja.⁹
38. Na zgornja izhodišča v zvezi z uporabo testa prevladujočega interesa javnosti ne more vplivati tožbeni ugovor, da prvi odstavek 56. člena ZSDH-1¹⁰ že sam po sebi predstavlja izjemo, na podlagi katere bi bilo mogoče zavrniti dostop do informacij javnega značaja. Razlaga, za katero se zavzema tožnik, bi namreč pomenila, da testa interesa javnosti ne bi bilo dopustno izvajati. Vendar pa iz določb ZSDH-1 ni razvidno, da bi urejal posebna pravila za dostopanje do navedenih informacij in da bi vseboval v zvezi s tem tudi tem postopkom ter pravicam oseb, ki so v njih, posebej prilagojene omejitve. To pomeni, da v obravnavani zadevi ZDIJZ določa omejitve in način uresničevanja ustavne pravice do informacije javnega značaja, torej tudi izvedbo testa interesa javnosti.

5 Npr. sodbi Upravnega sodišča I U 1951/2017-21 z dne 9. 10. 2019 in I U 1520/2016 z dne 3. 7. 2019.

6 Glej tudi Jasna Rupnik, Test javnega interesa lahko odpira tudi informacije o javnih sredstvih, Pravna praksa, št. 23, 2012, str. 14.

7 Prav tam.

8 V okviru ustavnega pojma informacije javnega značaja iz drugega odstavka 39. člena Ustave je varovan dostop do tistih informacij javnega značaja, ki lahko po svoji naravi oziroma vsebini vplivajo na učinkovito izvrševanje pravice do svobode izražanja. Vendar pravica dostopa ni absolutna, saj lahko zakonodajalec določi primere, ko dostop do informacij javnega značaja ni dopusten. V zvezi z dopustnostjo takšne omejitve pa je treba pri presoji vpliva omejitve dostopa do informacij javnega značaja na učinkovito izvrševanje pravice do svobode izražanja upoštevati tudi vlogo upravičenca in namen, s katerim zahteva informacijo, in sicer mora informacije zahtevati zaradi izvrševanja pravice do širjenja informacije (sodba Ustavnega sodišča v združenih zadevah U-I-45/16-50, Up-321/18-48, Up-1140/18-38 in Up-1244/17-38 z dne 16. 9. 2021).

9 Prav tam, 66. točka obrazložitve.

10 Glasi se: „SDH mora kot zaupne varovati vse podatke, dejstva in okoliščine o posamezni družbi s kapitalsko naložbo države ne glede na to, kako jih je pridobil. Za zaupne podatke se vedno štejejo načrti in namere o razpolaganju s posamezno kapitalsko naložbo države.“

39. Z obzirom na navedena izhodišča je dokazna ocena tožene stranke, da pravice prosilke (novinarke) oziroma javnosti, da se celovito seznanijo z informacijo o nameravani strateški državni naložbi na področju turizma, ni mogoče zagotoviti z drugimi možnimi ukrepi kot z razkritjem (povzetek ugotovitev tožene stranke je razviden v točkah od 11 do 18 obrazložitve te sodbe), po presoji sodišča vestna, skrbna ter analitično sintetična. Tožena stranka je namreč metodološko pravilno tehtala javni interes za razkritje glede na nasprotni interes organa in stranskih udeležencev (sklicevanje na poslovno skrivnost), in ne nepravilno z vidika presoje, za kar se zavzema tožnik, ali bi bilo za javni interes bolje, da razkritja ni. Ob upoštevanju navedenega stališča glede metodologije tehtanja javnega interesa pa ni utemeljen niti smiselno enak tožbeni ugovor, da ni jasno, zakaj ne zadostujejo že objavljene informacije v zvezi z zahtevanim dokumentom; tehtanje nasprotnih interesov je namreč treba opraviti glede na zahtevani dokument in ne glede na druge informacije. Glede na navedeno s tožbenimi navedbami¹¹ ni omajana niti prepričljivost dokazne ocene. Tožena stranka je torej pravilno izvedla test prevladujočega interesa javnosti, katerega uporaba tudi po presoji sodišča vodi v aktivnosti, ki lahko prispevajo k širši poglobljeni razpravi glede nameravanega strateškega prenosa državne naložbe.

40. Na drugačno presojno ne more vplivati tožnikovo sklicevanje na odločbo ustavnega sodišča v zadevi U-I-52/16-17, saj je v njej v nasprotju z obravnavano zadevo v vlogi zavezanca (organa) nastopal poslovni subjekt pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava. Ob takem stanju stvari pa primerjani zadevi v dejanskem in pravnem pogledu nista bistveno enaki, pri čemer na navedeni odločbi ustavnega sodišča ne temelji niti nosilno stališče tožene stranke o potrebi po širši javni razpravi v zvezi z naložbenim dokumentom. Presoja tožene stranke je namreč s citirano odločbo povezana le posredno, saj je (odločba) omenjena z vidika teže in pomena svobodne gospodarske pobude stranskih udeleženk Istrabenz turizem in SDH, ki sta v lasti Republike Slovenije; tudi to dejstvo namreč po presoji tožene stranke slabi učinke obravnavanega posega v pravico stranskega udeleženca do poslovne skrivnosti in posegom v svobodno gospodarsko pobudo. S tem v zvezi sodišče še pripominja, da tožnik ni določno nasprotoval stališču tožene stranke, da stranska udeleženka gospodarska družba Istrabenz turizem d. d. v svoji izjavi z dne 6. 9. 2019 ni podala določnih razlogov za utemeljitev pravno zavarovane poslovne škode zaradi omejevanja svobodne gospodarske pobude in razlogov za neobstoje javnega interesa za razkritje zahtevanega dokumenta in da je celo navajala, da z njim ni bila nikoli v celoti seznanjena, da se zaveda njegovega obstoja in da je avtorju posredovala podatke za pripravo tega dokumenta (povzetek je razviden iz 16. točke obrazložitve te sodbe). Zato sodišče v tem delu ni imelo podlage za nadaljnje preverjanje dejanskega stanja, pomembnega za odločitve v zadevi, saj ga v skladu s prvim odstavkom 20. člena ZUS-1 preizkusi le v okviru tožbenih navedb. Navedeno stališče tožene stranke pa že po naravi stvari potrjuje pravilnost presoje o nujnosti povečane preglednosti zahtevanega

¹¹ Njihov povzetek je razviden iz 21. točke obrazložitve te sodbe.

dokumenta, potrjenega s sklepom Vlade z dne 30. 5. 2019, ne glede na interese, ki jih štiti navedena izjema poslovne skrivnosti. Z njim je DUTB namreč omogočena ustanovitev namenske družbe, na katero bodo prenesene vse enote lastniškega kapitala v gospodarski družbi Istrabenz Turizem d. d., preglednost prenosa državnih naložb pa je pomembna zaradi vseh v izpodbijani odločbi izpostavljenih vidikov.¹²

41. Glede na navedeno je sodišče presodilo, da je tožba neutemeljena; zato jo je zavrnilo na podlagi prvega odstavka 63. člena ZUS-1.

PRAVNI POUK:

Pritožba zoper to sodbo ni dovoljena (prvi odstavek 73. člena ZUS-1).

Ljubljana, 9. maj 2022

Višji sodnik:

Jure Likar, l.r.



Ta prepis je soglasen z izvirnikom
Podpis pristojne sodne osebe:

¹² Povzetek s tem povezanih ugotovitev je razviden tudi iz 19. točke obrazložitve te sodbe. Povezava med zahtevanim dokumentom in porabo javnih sredstev je razvidna iz 14. točke obrazložitve te sodbe.

