



REPUBLIKA
SLOVENIJA
UPRAVNO
SODIŠČE

I U 1034/2019-24



SODBA

V IMENU LJUDSTVA

ODLOČBA JE PRAVNOMOČNA
UPRAVNO SODIŠČE RS, LJUBLJANA

2024

Podpis pristojne
sodne osebe:

Upravno sodišče Republike Slovenije je po višjem sodniku svétniku dr. Boštjanu Zalarju, in ob sodelovanju pravosodne svétnice Klavdije Škrlec,

v upravnem sporu tožeče stranke:

I , ki jo zastopa , odvetnik v Ljubljani, zoper toženo stranko:
REPUBLIKA SLOVENIJA, ki jo zastopa Informacijski pooblaščenec, Ljubljana,

ob sodelovanju stranke z interesom: **SLOVENSKI DRŽAVNI HOLDING, d. d.**,
Mala ulica 5, Ljubljana,

zaradi **dostopa do informacij javnega značaja**,

o **tožbi** zoper odločbo Informacijskega pooblaščenca številka 090-9/2019/7 z dne
3. 6. 2019,

29. februarja 2024.

RAZSODILO:

- I. Tožbi se ugodi, odločba Informacijskega pooblaščenca številka 090-9/2019/7 z dne 3. 6. 2019 se odpravi in se zadeva vrne istemu organu v ponoven postopek.
- II. Tožena stranka je dolžna povrniti tožeči stranki stroške postopka v višini 347,70 EUR v 15 dneh od vročitve sodbe, od poteka tega roka dalje do plačila z zakonskimi zamudnimi obrestmi.

OBRAZLOŽITEV:

Povzetek izpodbijane odločbe

1. Informacijski pooblaščenec je z uvodoma navedeno odločbo zavrnil tožnično pritožbo zoper odločbo Slovenskega državnega holdinga št. 2018-4335 z dne 17. 1. 2019 (1. točka izreka), zavrnil je tožnično zahtevo za povrnitev stroškov (2. točka izreka) in ugotovil, da ni bilo posebnih stroškov postopka (3. točka izreka).
2. Slovenski državni holding d. d. (v nadaljevanju: SDH) je zavrnil zahtevo prosilke z dne 20. 11. 2018 za posredovanje naslednjih treh dokumentov: 1) zapisnika 117. seje Komisije za poravnave SDH z dne 12. 11. 2018; 2) seznama članov Komisije za poravnave SDH; 3) kopije poročila člana Komisije za poravnave SDH o denacionalizaciji Javne trgovinske družbe _____, ki je bila podlaga za zapisnik 117. seje Komisije za poravnave SDH z dne 12. 11. 2018.
3. Iz obrazložitve odločbe SDH je razvidno, da so zahtevani dokumenti opredeljeni kot poslovna skrivnost v skladu z 2. točko prvega odstavka 6. člena Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (v nadaljevanju ZDIJZ) v zvezi s prvim odstavkom 39. člena Zakona o gospodarskih družbah (v nadaljevanju ZGD-1), saj se nanašajo na denacionalizacijski postopek, v katerem je udeležen SDH. Hkrati še ugotavlja, da so bili zahtevani dokumenti sestavljeni v zvezi z notranjim delovanjem SDH in bi njihovo razkritje povzročilo motnje pri njegovem delovanju (izjema po 11. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ). V teh dokumentih pa so vsebovana stališča SDH, ki jih namerava uveljavljati v denacionalizacijskem postopku, ki se vodi pred pristojno upravno enoto (izjema po 7. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ).
4. Zoper odločbo SDH je tožnica vložila pritožbo, v kateri je med drugim navedla, da SDH v svoji odločbi ni preizkusil uporabe 1. člena ZDIJZ in ni preizkusil, ali gre za



izpolnjevanje javnih pooblastil. Če se ne uporablja 1. člena ZDIJZ, pa je tožnica SDH očitala, da ni preizkusila, ali vprašanja poravnave z upravičenci za denacionalizacijo niso obravnavana kot absolutna javna informacija v skladu s prvim odstavkom 6.a člena v zvezi s 4.a členom ZDIJZ, saj je poravnava z zavezancem za plačilo odškodnine po Zakonu o denacionalizaciji pravni posel, ki se nanaša na razpolaganje ali upravljanje s stvarnim premoženjem SDH. Izdane obveznice so po mnenju tožnika dolg, ki se vpiše v bilanco zavezanca po ZGD-1. Iz nadaljnjih pritožbenih navedb izhaja, da je SDH delniška družba, ki jo je ustanovila Republika Slovenija z zakonom. Po mnenju tožnice je SDH organ in poslovni subjekt pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava, zato je SDH zavezan posredovati obe vrsti informacij javnega značaja. Navajal je, da ne velja izjema prevladujočega vpliva, ki gospodarski družbi omogoča uporabo izjeme iz 4.a člena ZDIJZ, SDH je bila ustanovljena z namenom izvrševanja določenih nalog v javnem interesu, kamor spada izvrševanje odločb o denacionalizaciji. Po mnenju tožnice v pritožbi je SDH tudi pravna oseba javnega prava, saj je javnopravna ustanova, ki je ustanovljena z zakonom in čigar dejavnost je določena z zakonom. Zato ne gre za poslovni subjekt pod prevladujočim vplivom osebe javnega prava v smislu 1.a člena ZDIJZ in ne obstaja poslovni razlog zavrnitve dostopa do informacije javnega značaja.

5. V obrazložitvi odločbe tožena stranka med drugim izhaja iz argumenta, da je SDH pravna oseba javnega prava, ki je druga oseba javnega prava po 1. členu ZDIJZ. Sklicujoč se na ustaljeno upravno prakso tožene stranke in sodno prakso ugotavlja, da SDH kot zavezanec spada med „druge osebe javnega prava“, čemur SDH v odločbi ne nasprotuje. Ob sklicevanju na 63. člena Zakona o slovenskem državnem holdingu (v nadaljevanju ZSDH-1) ugotavlja, da je SDH zavezanec za posredovanje informacij javnega značaja, in da se glede postopka ter posredovanja in dolžnosti zavezanca uporabljajo določbe ZDIJZ. Zato je tožena stranka zavrnila tožnične pritožbene navedbe, da se SDH ni opredelil do tega, ali je zavezanec po 1. členu ZDIJZ in štel za pravno nepomembne tožnične pritožbene navedbe, ki se nanašajo na zahtevane informacije kot informacije iz 6.a člena ZDIJZ.
6. V nadaljevanju tožena stranka še ugotavlja, da je SDH zavezanec za dostop do informacij javnega značaja ter da zahtevani dokumenti izpolnjujejo vse elemente informacije javnega značaja v skladu s 4. členom ZDIJZ. Po presoji tožene stranke je sporno, ali gre za prosto dostopne informacije javnega značaja. V zvezi z obstojem izjeme poslovne skrivnosti se sklicuje na 2. točko prvega odstavka 6. člena ZDIJZ v zvezi s prvim odstavkom 39. člena ZGD-1. Navaja, da za opredelitev poslovne skrivnosti po subjektivnem kriteriju ni pomembno, kakšen pomen imajo ti podatki za družbo, temveč gre za subjektivno odločitev družbe, da



hoče zavarovati določen podatek kot poslovno skrivnost. Upravičenec s svojim aktom označi podatek kot zaupen in prepove njegovo neupravičeno sporočanje.

7. Iz obrazložitve odločbe tožene stranke izhaja ugotovitev, da je SDH navajal, da vsi trije zahtevani dokumenti predstavljajo gradiva in podatke v zvezi z denacionalizacijskim postopkom, v katerem ima SDH vlogo zavezanca in stranke in ga vodi pristojna upravna enota. Uprava SDH je v skladu s pooblastili iz 30. člena Statuta SDH sprejela Pravilnik o varovanju poslovne skrivnosti (v nadaljevanju Pravilnik), v skladu s katerim se za poslovno skrivnost organa med drugim štejejo podatki, gradiva, ukrepi, postopki in predmeti, ki se nanašajo na denacionalizacijske postopke, v katerih je organ udeležen, na notranjo organizacijo dela v zvezi z denacionalizacijo, in na postopke izročitve obveznic skladno z veljavno zakonodajo (5. člen Pravilnika). Tožena stranka je glede na navedeno določbo Pravilnika ugotovila, da sta zapisnik 117. seje Komisije za poravnave SDH z dne 12. 11. 2018 in poročilo člana Komisije za poravnave SDH o denacionalizaciji, ki je bilo podlaga za zapisnik, nedvomno dokumenta, ki sta povezana z denacionalizacijskim postopkom, v katerem je SDH udeležen kot zavezanec za izplačevanje odškodnin v obliki obveznic države. Zahtevani seznam članov Komisije za poravnave SDH (tj. sklep o Komisiji za poravnave) pa je dokument, ki je podatek, ukrep oziroma gradivo povezano z notranjo organizacijo dela v zvezi z denacionalizacijo. Ti dokumenti so dokumenti, ki so bili s Pravilnikom označeni kot poslovna skrivnost, zato so izpolnjeni kriteriji za določitev poslovne skrivnosti po subjektivnem kriteriju iz prvega odstavka 39. člena ZGD-1. Po oceni tožene stranke ti podatki ne predstavljajo podatkov o kršitvi zakona ali dobrih poslovnih običajev in ne gre za podatke, ki so že javni na podlagi zakona, zaradi česar ne bi smeli biti določeni kot poslovna skrivnost na podlagi tretjega odstavka 39. člena ZGD-1.
8. Tožena stranka nadalje ugotavlja, da zahtevani podatki glede na njihovo naravo niso podatki v zvezi s porabo javnih sredstev. V zvezi z razlago pojma porabe javnih sredstev se je sklicevala na sodbo Upravnega sodišča v zadevi I U 764/2015-27 z dne 24. 8. 2016, v skladu s katero ta pojem pomeni, da je to vsako odplačno ali neodplačno razpolaganje s premoženjem, tudi sprememba ali pretvorba premoženja z ene oblike v drugo, in tako poraba javnih sredstev niso le odlivi z računa neke javne inštitucije, ampak tudi vse druge odplačne ali neodplačne oblike razpolaganja z javni sredstvi. Po mnenju tožene stranke je vsebina prve alineje tretjega odstavka 6. člena v tem, da so s porabo javnih sredstev mišljene vse informacije, ki so neposredno povezane s porabo. Ugotavlja, da v obravnavanem primeru zahtevani dokumenti niso informacije o razpolaganju z javnimi sredstvi oziroma pretvorbi premoženja iz ene oblike v drugo, temveč gre za informacije, ki se nanašajo na odločitev SDH, kot ene od strank denacionalizacijskega postopka, da ne bo sklenil poravnave z

■
—
■

denacionalizacijskim upravičencem. Poravnava med organom in denacionalizacijskim upravičencem je v postopku po Zakonu o denacionalizaciji (v nadaljevanju ZDen) samostojen pravni posel, ki jo pristojni organ v skladu s tretjim odstavkom 69. člena ZDen vključi v odločbo o denacionalizaciji. Zahtevani podatki torej ne pomenijo porabe javnih sredstev, zato ni podana izjema od izjem iz prve alineje tretjega odstavka 6. člena ZDLJZ.

9. Tožena stranka je v nadaljevanju pojasnila, da zaradi obstoja izjeme poslovne skrivnosti iz 2. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ v zvezi z zahtevanimi dokumenti, ni presojala obstoja drugih dveh izjem, na kateri se je SDH skliceval.
10. V zaključnem delu odločbe se je tožena stranka opredelila še do ugovora kršitve postopka po 31. členu Zakona o splošnem upravnem postopku (v nadaljevanju ZUP). V zvezi s tem se je sklicevala na 9. člen ZDIJZ, 28., 29., 30. in 31. člen ZUP. Ugotovila je, da član uprave in predsednica uprave, ki sta odločbo SDH podpisala, nimata opravljenega strokovnega izpita iz upravnega postopka in da je podana nebistvena kršitev določb postopka, ki na pravilnost in zakonitost odločbe ni vplivala, saj je bila izdana v skladu z ZUP in ZDIJZ ter je materialnopravno pravilna.

Povzetek tožbenih navedb

11. Zoper odločbo SDH in odločbo tožene stranke vloga tožnica tožbo zaradi bistvene kršitve določb upravnega postopka in zmotne uporabe materialnega prava. Navaja, da je SDH zahtevo razlagal preko njene vsebine. Med drugim je zahtevala kopijo poročila člana Komisije za poravnave SDH o denacionalizaciji Javne trgovinske družbe – zdravilišče , ki je bila 23. 10. 1944 vložena kot stvarni vložek v delniško družbo .
i Ta stvarni vložek je predstavljal 96 % kapitala delniške družbe.
12. Tožnica se ne strinja s stališčem tožene stranke, da je vodenje postopka po osebi, ki nima opravljenega strokovnega izpita nebistvena kršitev določb postopka. S sklicevanjem na 31. člen ZUP navaja, da lahko postopek vodi in v njem odloča le oseba, ki izpolnjuje pogoje glede izobrazbe in strokovnega izpita iz upravnega postopka. Trdi, da je podana absolutna bistvena kršitev določb postopka, ker je postopek pred SDH vodil član uprave in je zavrnilno odločbo podpisala predsednica uprave, pri čemer nimata opravljenega ustreznega strokovnega izpita za vodenje postopka. Postopek lahko vodi samo oseba, ki je za to usposobljena, česar v obravnavani zadevi ni v postopku pred SDH. Ker sta odločbo SDH podpisali osebi, ki nimata pogojev za vodenje upravnega postopka, ta listina ne more biti odločba, česar tožena stranka ni sankcionirala. Podana je absolutna

bistvena kršitev postopka, saj je o pravicah in obveznostih odločal nekdo, ki ne sme odločati in se zato tega akta ne da preizkusiti.

13. V nadaljevanju pa tožnica uveljavlja, da sta odločbi materialnopravno zmotni. Toženi stranki očita, da je brez obrazložitve ocenila, da zahtevane informacije ne predstavljajo podatkov o kršitvi zakona ali dobrih poslovnih običajev in ne gre za podatke, ki so javni že na podlagi zakona. Hkrati tožnica še trdi, da je tožena stranka brez zakonske podlage zožila razlago prve alineje tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ, ki določa izjemo od izjeme, zato jo je treba razlagati široko, saj se z izjemo od izjeme vrne osnovno pravilo proste dostopnosti vseh informacij javnega značaja. Nasprotuje stališču tožene stranke, da se dostop do informacij javnega značaja omejuje zgolj na podatke v neposredni zvezi s porabo javnih sredstev, saj to ne izhaja iz zakonskega besedila. Po mnenju tožnice se ZDIJZ nanaša na posredno in neposredno zvezo z uporabo javnih sredstev ter argument teleološke redukcije ni na mestu, saj zakon jezikovno ne razlikuje med posredno in neposredno porabo.
14. V zvezi z ugotovitvijo tožene stranke, da se zahtevane informacije nanašajo na odločitev organa, da ne bo sklepal poravnave v denacionalizacijskem postopku, tožnica navaja, da so v konkretnem denacionalizacijskem postopku odprta le še vprašanja o višini odškodnine za odvzeto premoženje, na kar je tožnica opozorila v pritožbi. Meni, da je obrazložitev pomanjkljiva in nezakonita, saj gre za podatke v zvezi z zneskom izplačila odškodnine, ki so v neposredni zvezi s porabo javnih sredstev.
15. V zaključnem delu tožbe še navaja, da je tožnica izvedela za 117. sejo Komisije za poravnave iz dopisa SDH št. DE/93-646/147/R1-19/MZ, v katerem se je sklicevala na sejo 117. Komisije za poravnavo in njeno vsebino. SDH je razkrila del informacij javnega značaja, ki jih pooblaščenki ni hotela posredovati, pri čemer ni želela obrazložiti svojega mnenja v denacionalizacijskem postopku, temveč se je sklicevala na svoje mnenje. Kdor sam razkrije informacijo javnega značaja, se ne more sklicevati na to, da ni javno dostopna. Na te navedbe nista odgovorila SDH in tožena stranka, zato odločbi nista obrazloženi. Tožnica predlaga, naj sodišče odločbo SDH in odločbo tožene stranke odpravi in zadevo vrne v ponoven postopek. Priglaša še stroške tega upravnega spora z zakonskimi zamudnimi obrestmi.

Povzetek odgovora na tožbo

16. Tožena stranka v odgovoru na tožbo v bistvenem ponavlja razloge iz njene odločbe. Glede zatrjevane kršitve 31. člena ZUP dodaja, da kršitev te določbe ni taksativno naštetu v drugem odstavku 237. člena ZUP. Predlaga zavrnitev tožbe.



Bistvene tožničine pripravjalne vloge

17. Tožnica v pripravjalni vlogi dodaja, da bi morala biti oseba, ki brez potrebnega upravnega izpita odloča in vodi postopek že po zakonu izločena, zato je podana absolutna bistvena kršitev določb postopka. Po mnenju tožnice pa razlaga tožene stranke glede izvzema posredne porabe javnih sredstev, ki naj ne bi bila izjema od izjeme, vodi do obida predpisa, saj se javna sredstva porabljajo na tak način, ki je izvzet iz področja uporabe ZDIJZ in direktive 2003/98/EU. V zvezi s tem našteva izvzeta področja uporabe ZDIJZ in direktive 2003/98/EU.

Navedbe stranke z interesom

18. Stranka z interesom je pojasnila, da postopka do izdaje odločbe nista vodila član uprave in predsednica uprave, temveč je uprava novembra 2015 pooblastila osebo z opravljenim pravniškim izpitom za vodenje postopkov v zvezi z zahtevami za dostop do informacij javnega značaja. Glede ostalih tožbenih navedb ponavlja svoja stališča in argumente iz odločbe SDH. V zvezi s porabo javnih sredstev dodaja, da zahtevane informacije ne vsebujejo podatkov o porabi javnih sredstev, saj vsebujejo le interna pravna stališča in pisno določajo način dela stranke z interesom. Predlaga zavrnitev tožbe.

Presoja tožbe

K I. točki izreka:

19. Tožba je utemeljena.
20. Sodišče uvodoma pojasnjuje, da je kljub tožničnim navedbam, da izpodbija odločbo SDH in odločbo tožene stranke štelo, da vlaga tožbo v skladu z 31. členom ZDIJZ zoper odločbo tožene stranke. Zato je predmet tega upravnega spora odločitev tožene stranke o zavrnitvi tožničine pritožbe zoper odločbo SDH številka 2018-4335 z dne 17. 1. 2019.
21. Izpodbijani akt ima bistvene pomanjkljivosti v smislu 7. točke drugega odstavka 237. člena ZUP, tako da se odločbe ne da v celoti preizkusiti, kar je razlog za njeno odpravo na podlagi 3. točke prvega odstavka 64. člena ZUS1 v zvezi z tretjim odstavkom 27. člena ZUS-1. V predmetni zadevi je namreč bistveno vprašanje, ali je treba glede na informacije, ki jih je zahtevala prosilka oziroma tožnica, zavezanca, ki je odločal na prvi stopnji postopka, šteti kot zavezanca po prvem odstavku 1. člena ZDIJZ v smislu „druge osebe javnega prava“, ali pa ga je treba šteti kot zavezanca po določilu člena 1.a ZDIJZ, torej kot poslovnega subjekta pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava. Od tega je namreč



odvisno, ali se v konkretnem primeru uporablja izjema glede dostopa do informacij javnega značaja in porabe javnih sredstev iz prve alineje tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ, ali pa se uporablja izjema glede dostopa do informacij javnega značaja in porabe sredstev poslovnih subjektov iz določila člena 6.a ZDIJZ.

22. Upravno sodišče je sicer že v sodbi v zadevi U 1976/2008 z dne 26. 5. 2010 izpeljalo interpretacijo, upoštevajoč tudi predhodne sodbe Upravnega sodišča (U 2423/07 z dne 12. 5. 2010) in Vrhovnega sodišča (I Up 1126/2006, 12. 9. 2007), da je Slovenski odškodninski sklad, ki je s SDH primerljiv subjekt, „oseba javnega prava“ v smislu 1. člena tedanjega ZDIJZ.
23. Zakonodajalec je tri leta kasneje s spremembami in dopolnitvami ZDIJZ sledil široki interpretaciji pojma „oseba javnega prava“ s strani Upravnega in Vrhovnega sodišča.¹ Vendar je zakonodajalec ob tem na zelo specifičen način uredil dostop do informacije javnega značaja za „organe“ in „druge osebe javnega prava“ iz 1., 4. in 6. člena ZDIJZ v primerjavi z dostopom do informacije javnega značaja za „poslovne subjekte pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava“ iz 1.a, 4.a in 6.a člena ZDIJZ.
24. Zakaj je tožena stranka v izpodbijanem aktu štela, da je SDH kot zavezanec „druga oseba javnega prava“ iz prvega odstavka 1. člena ZDIJZ in ne „poslovni subjekt pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava“, iz obrazložitve ni razvidno. To pa je bistveno za presojo o tem, ali ima tožnica pravico do dostopa do zahtevanih informacij, saj se pogoji za dostop do informacij, kadar gre za porabo javnih sredstev, pomembno razlikujejo, če je zavezanec organ oziroma druga oseba javnega prava iz prvega odstavka 1. člena ZDIJZ, od situacije, ko gre za porabo sredstev poslovnih subjektov iz določila člena 1.a ZDIJZ.
25. Za poslovne subjekte pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava namreč ne velja določba prve alineje tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ v delu, ki se nanaša na pojem „porabe javnih sredstev“, na katerega razlago se je oprla tožena stranka v izpodbijanem aktu, ampak sta za te subjekte relevantni določbi 6.a. in 4.a člena ZDIJZ, ki pa precej drugače urejata transparentnost porabe sredstev poslovnih subjektov v navezavi na pravico do dostopa do informacije javnega značaja, kot to ureja določba prve alineje tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ. Očitno je, kakor izhaja iz sodne prakse² in zakonske ureditve (prve alineje tretjega odstavka 6. člena in člen 6.a. ZDIJZ), da so pogoji za dostop do informacije javnega značaja, ko gre za porabo javnih sredstev iz prve alineje tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ precej ugodnejši za prosilce za dostop do informacije javnega značaja v

1 Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o dostopu do informacij javnega značaja – prva obravnava, EVA 2013-1711-0053, št. 00717-2872013/12, 3. 10. 2013, str. 2-3.

2 Glej na primer: Sodba Upravnega sodišča v zadevi I U 1125/2017, 3. 10. 2018, odst. 16.



- primerih, ko gre za zavezance, ki so osebe javnega prava iz prvega odstavka 1. člena ZDIJZ, v primerjavi z dostopom do informacij javnega značaja, ko gre za porabo sredstev poslovnih subjektov pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava.
26. Tožnica je to ključno vprašanje izpostavila že v pritožbi zoper odločbo SDH, tožena stranka pa je to obravnavala preveč pavšalno v 1. točki obrazložitve na 3. strani izpodbijane odločbe; v nadaljevanju postopka pa se to vprašanje odraža v tožbenem ugovoru glede razlage in uporabe pojma „porabe javnih sredstev“ v konkretnem primeru. Tožena stranka se sicer sklicuje na določbo 63. člena ZSDH-1, vendar razumljivo to določilo določa samo to, da je SDH zavezanec za posredovanje informacij javnega značaja in da se glede postopka tega posredovanja in dolžnosti zavezanca uporabljajo določbe zakona, ki ureja dostop do informacij javnega značaja. V zadevi zaradi pravilne uporabe materialnega prava tudi ne more biti pomembno, da zavezanec ne nasprotuje temu, da ga je tožena stranka štela med „druge osebe javnega prava“. Če vprašanje statusa zavezanca po ZDIJZ morebiti ni bilo sporno za zavezanca, v pritožbenem postopku, kot to navaja tožena stranka v izpodbijanem aktu, to ne pomeni, da nima tožena stranka odgovornosti, da najprej ob spoštovanju pravice do izjave obeh vpletenih strank razčisti to ključno materialno-pravno vprašanje, ker je od tega odvisna uporaba nadaljnjih pravnih virov za odločanje o pogojih za dostop do vseh treh zahtevanih informacij javnega značaja.
27. Omenjeno vprašanje je torej ključno z materialno-pravnega vidika, ki bi ga tožena stranka morala razčistiti s strankama pred izdajo izpodbijanega akta in na tej podlagi odločiti o pritožbi. Informacijski pooblaščenec je namreč avtonomen specializirani državni organ, ustanovljen prav za odločanje o dostopu do informacij javnega značaja. Sodišče v upravnem sporu pa ima odgovornost, da izvaja sodni nadzor nad zakonitostjo odločitev tožene stranke in hkrati da zagotavlja učinkovito varstvo pravic vpletenih strank.
28. Upravno sodišče lahko zgolj ugiba, da je tožena stranka morebiti štela, da je SDH druga oseba javnega prava, ker v konkretni zadevi prosilka zahteva takšne informacije, ki se ne nanašajo na tržno, poslovno dejavnost SDH, ampak na informacije v zvezi z denacionalizacijskim postopkom, kjer razumljivo ne gre za tržno dejavnost; vendar na podlagi ugibanja presoja zakonitosti akta ni mogoča. To je torej tisti bistveni del izpodbijanega akta, ki ga sodišče ne more preizkusiti v smislu 7. točke drugega odstavka 237. člena ZUP.
29. Sodišče pa lahko zaradi učinkovitejšega vodenja nadaljnjega postopka presodi, da je razlaga in uporaba pojma „porabe javnih sredstev“ iz prve alineje tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ s strani tožene stranke v izpodbijanem aktu nepravilna



ne da bi ob tem prejudiciralo vprašanje, ali bi bilo treba v tem primeru izhajati iz stališča, da je zavezanec v konkretnem primeru druga oseba javnega prava v smislu prvega odstavka 1. člena ZDIJZ in ne subjekt pod prevladujočim vplivom osebe javnega prava iz člena 1.a ZDIJZ.

30. Napaka tožene stranke pri razlagi pojma „porabe javnih sredstev“ iz prve alineje tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ je v tem, da ni potrebno, da so zahtevane informacije neposredno povezane s porabo javnih sredstev. Vrhovno sodišče je že v sodbi v zadevi X Ips 252/2009 z dne 27. 8. 2009 uporabilo standard „posredne“ povezanosti informacij s porabo javnih sredstev, ko je šlo za vpogled v zapisnik inšpektorja o nadzoru v občinski upravi.³ Lahko gre za absolutno obveznost razkritja podatkov tudi v primeru, ko imajo zahtevane informacije vpliv ali bi lahko vplivale na porabo javnih sredstev.⁴ Vsako ravnanje s stvarnim (?) premoženjem, njegovo upravljanje, skrb za pravno in funkcionalno urejenost, investicijska vzdrževalna dela, priprava, organiziranje in vodenje investicij v vseh fazah je lahko poraba javnih sredstev v smislu prvega odstavka 1. člena ZDIJZ.⁵ Za vsako zahtevano informacijo oziroma dokument je treba oceniti, ali se nanaša na porabo javnih sredstev.⁶ Tako je na primer tudi odločanje nadzornega sveta o menjavi (odpoklic, prenehanje mandata) uprave družbe, ki upravlja z državnimi naložbami, lahko informacija, ki ima finančne posledice in gre za porabo javnih sredstev v smislu prvega odstavka 1. člena ZDIJZ.⁷ Upravna sodišče je tudi že opozorilo, da „poraba javnih sredstev“ v ZDIJZ ni *terminus technicus*, ki bi ga zakonodajalec vnaprej opredelil v uvodnih določbah ZDIJZ. Sistematična metoda razlage ZDIJZ ne kaže na to, da bi zakonodajalec imel namen transparentnost delovanja drugih oseb javnega prava vezati zgolj na določena dejanja porabe premoženja, kot ene ali več specifičnih in ožjih oblik lastninskih upravičenj, kot so: *ius utendi*, *ius abutendi*, *ius fruendi* ali *ius disponendi*. Zato je z vidika sistematične metode razlage pomembno, da si morajo po določilu drugega odstavka 2. člena ZDIJZ organi za uresničitev namena tega zakona prizadevati, da dosežejo „čim večjo obveščeno javnosti o svojem delovanju“.⁸ To govori proti ozki razlagi predmetne določbe oziroma je treba izjeme od dostopa do informacij javnega značaja razlagati ozko in treba je upoštevati tudi specialne določbe o transparentnosti delovanja predmetnih oseb javnega prava v področnih zakonih. ZSDH-1 ima v določbi 8. člena predpisano posebno načelo, ki med drugim pravi, da se preglednost zagotavlja pri sprejemanju odločitev ter pri zagotavljanju odgovornosti in sledljivosti morebitnih poskusov nejavnih vplivov

3 X Ips 252/2009, 27. 8. 2009, odst. 14.

4 Sodba Upravnega sodišča I U 1125/2017, 3. 10. 2018, odst. 15.

5 Sodba Upravnega sodišča I U 1544/2018, 7. 10. 2020, odst. 26.

6 Glej na primer: sodba Upravnega sodišča I U 764/2015, 24. 9. 2016, odst. 14.

7 Sodba Upravnega sodišča I U 676/2016, 28. 11. 2018, odst. 16-18.

8 Sodba Upravnega sodišča I U 2356/2017, 17. 2. 2021, odst. 19.

na odločitve organov SDH. Naložbe je treba upravljati čim bolj pregledno tudi za javnost.

31. Razlaga tožene stranke pojma „poraba javnih sredstev“ je torej v izpodbijanem aktu preozka. V ponovnem postopku po tem, ko bo tožena stranka s strankama razčistila in zavzela materialno-pravno stališče, ali je v predmetni zadevi treba uporabiti določbo prve alineje tretjega odstavka 6. člena ali 6.a. člen ZDIJZ, bo morala tožena stranka vse tri zahtevane dokumente presoditi z vidika izjeme v navezavi na porabo javnih sredstev oziroma porabo sredstev poslovnih subjektov.
32. Glede na navedeno je sodišče v skladu s 3. točko (in deloma 4. točko) prvega odstavka 64. člena ZUS-1 izpodbijano odločbo odpravilo in zadevo vrnilo toženi stranki v ponoven postopek, v katerem je tožena stranka vezana na pravno mnenje sodišča glede uporabe materialnega prava in na njegova stališča, ki se tičejo postopka (četrti odstavek 64. člena ZUS-1).
33. Sodišče je v obravnavanem postopku, ki se je začel pred uveljavitvijo Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o upravnem sporu (v nadaljevanju ZUS-1C), odločilo po sodniku posamezniku na podlagi drugega odstavka 25. člena ZUS-1C v zvezi s 13. členom ZUS-1, saj v postopku še ni bil razpisan pripravljalni narok ali prvi narok za glavno obravnavo, zadeva pa ni bila predložena na sejo do uveljavitve ZUS-1C. Odločitev je sprejeta brez glavne obravnave na podlagi prvega odstavka 59. člena ZUS-1 odločilo brez glavne obravnave, saj med strankama ni bilo sporno dejansko stanje, ki je bilo podlaga za izdajo upravnega akta. Za sprejeto odločitev sodišča v obravnavani zadevi ni nobene tožnične navedbe o pravno pomembnih dejanskih okoliščinah, ki bi bila zmotno ali nepopolno ugotovljena v izpodbijanem aktu.⁹

K II. točki izreka:

34. Če sodišče tožbi ugodi in izpodbijani upravni akt odpravi, se tožniku v skladu s tretjim odstavkom 25. člena ZUS-1 glede na opravljena procesna dejanja in način obravnavanja zadeve v upravnem sporu prisodi pavšalni znesek povračila stroškov skladno s Pravilnikom o povrnitvi stroškov tožniku v upravnem sporu (v nadaljevanju Pravilnik). Prisojeni znesek plača tožena stranka.
35. Ker je bila zadeva rešena po sodniku brez glavne obravnave, tožnico pa je v

⁹ Glej sodbi Vrhovnega sodišča RS v zadevi I Up 158/2023 z dne 15. 6. 2023 (13. točka obrazložitve) in I Up 107/2023 z dne 24. 5. 2023 (11. točka obrazložitve), v katerih je sprejelo stališče, da je načeloma možna odločitev brez glavne obravnave, če sodišče obravnava le pravna vprašanja, stranka pa ne navaja nobene (pravno pomembne) dejanske okoliščine, ki bi bila zmotno ali nepopolno ugotovljena.



postopku zastopal odvetnik, se ji priznajo stroški v višini 285,00 EUR (drugi odstavek 3. člena Pravičnika). Z zahtevanim 22 % DDV (v višini 62,70 EUR) so skupni stroški postopka 347,70 EUR.

36. Obresti od zneska stroškov tega upravnega spora je sodišče tožnici prisodilo od dneva zamude, tožena stranka pa bo prišla v zamudo, če stroškov ne bo poravnala v sodno določenem roku za njihovo prostovoljno plačilo (prvi odstavek 299. člena Obligacijskega zakonika (v nadaljevanju OZ) v zvezi z 378. členom OZ¹⁰). Plačana sodna taksa za postopek pa bo vrnjena po uradni dolžnosti (opomba 6.1. c Taksne tarife Zakona o sodnih taksah; ZST-1).

PRAVNI POUK:

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

Ljubljana, 29. februar 2024



Višji sodnik svetnik:
dr. Boštjan Zalar, l.r.

Ta prepis je soglasen z izvornikom
Podpis pristojne sodne osebe:

¹⁰ Enako tudi načelno pravno mnenje sprejeto na občni seji Vrhovnega sodišča z dne 13. 12. 2006 (Pravna mnenja 1/2006, str.7).