



REPUBLIKA
SLOVENIJA
UPRAVNO
SODIŠČE

I U 74/2021-26

ODLOČBA JE PRAVNOMOČNA
UPRAVNO SODIŠČE RS, LJUBLJANA

7.6.

20 24

SODBA

V IMENU LJUDSTVA

Podpis pristojne
sodne osebe:



Topol

Upravno sodišče Republike Slovenije, višja sodnica mag. Nadja Marolt,

je v upravnem sporu tožeče stranke: **SLOVENSKI DRŽAVNI HOLDING, d.d.**,
Mala ulica 5, Ljubljana, zoper toženo stranko: **REPUBLIKA SLOVENIJA**, ki jo
zastopa Informacijski pooblaščenec, Dunajska cesta 22, Ljubljana,

ob sodelovanju prizadete osebe s položajem stranke:

zaradi **dostopa do informacij javnega značaja**,

o **tožbi** zoper 1. točko izreka odločbe Informacijskega pooblaščenca, št. 090-
172/2020/8 z dne 9. 12. 2020,

po opravljeni glavni obravnavi dne **7. junija 2024**, istega dne

RAZSODILO:

- I. Tožbi se ugodí tako, da se odločba Informacijskega pooblaščenca, št. 090-172/2020/8 z dne 9. 12. 2020, v 1. točki izreka odpravi in se zadeva v tem delu vrne toženi stranki v ponoven postopek.
- II. Tožena stranka je dolžna povrniti tožeči stranki stroške postopka v znesku 25,00 EUR v roku 15 dni od vročitve te sodbe, od poteka tega roka do plačila z zakonskimi zamudnimi obrestmi.

OBRAZLOŽITEV:

Izpodbijana odločba

1. Tožnik s tožbo izpodbija 1. točko izreka odločbe tožene stranke, št. 090-172/2020/8 z dne 9. 12. 2020, s katero je ta ugodila pritožbi prosilca novinarja (v nadaljevanju prosilec) zoper prvo alinejo izreka odločbe tožnika št. 2020-1424 z dne 27. 7. 2020 (glede strategije o slovenskem turističnem holdingu), in je to prvo alinejo odpravila. Hkrati mu je naložila, da mora prosilcu v roku enaintridesetih dni od vročitve te odločbe, v elektronski obliki posredovati 3. poglavje dokumenta Letni načrt upravljanja kapitalskih naložb za leto 2020 - (III.-posebni del LNU Turizem); v nadaljevanju Posebni del LNU Turizem.
2. V obrazložitvi izpodbijane odločbe je tožena stranka zahtevane informacije štela kot tožnikovo poslovno skrivnost, ki ne vsebujejo podatkov, ki bi izkazovali neposredno porabo javnih sredstev. Menila je, da je Posebni del LNU Turizem treba razkriti, ker je javni interes glede razkritja teh informacij močnejši od javnega interesa ali interesa drugih oseb za omejitev dostopa do zahtevanega dokumenta.

Bistvene navedbe v tožbi

3. Tožnik navaja, da se je tožena stranka sama prepričala v to, da ima zahtevani dokument tržno vrednost, saj vsebuje številne kazalnike poslovanja posameznih družb, katerih razkritje bi lahko vplivalo na njihov konkurenčni položaj. Ugotovila je, da bi razkritje Posebnega dela LNU Turizem škodovalo tožnikovim poslovnim in finančnim interesom na posameznem tržnem segmentu.
4. Toženi stranki očita, da je zmotno tolmačila pomen in domet 56. člena Zakona o Slovenskem državnem holdingu (v nadaljevanju ZSDH-1) glede razkrivanja

poslovne skrivnosti ter da je obveznost razkritja utemeljila zgolj s testom interesa javnosti.

5. Z rezultatom tega testa se tožnik ne strinja, saj meni, da želi tožena stranka razkriti obsežen in podroben analitičen dokument, ki se nanaša na turistični segment slovenskega gospodarstva. S tem bo njegovi konkurenci brezplačno postregla z akumuliranimi podatki o stanju slovenskega turizma, njegovih potencialih, načrtih in namerah. Najbolj zainteresirana javnost za dostop do teh podatkov z veliko tržno vrednostjo so namreč njegovi tekmeci, ki prežijo na vsako informacijo, ki jo lahko uporabijo za izboljšanje ali utrditev svojega tržnega položaja. Ključno pa je, da se tožena stranka ni opredelila do tega, da bi tožniku z razkritjem zahtevanih informacij nastala škoda. Zaradi tega bi se poslabšal njegov tržni položaj - torej tržni položaj gospodarskih družb s kapitalsko naložbo države, za kar javnost gotovo ne more biti zainteresirana. Meni, da je javni interes glede razkritja Posebnega dela LNU Turizem šibkejši od javnega interesa za omejitev dostopa do njega, zato pogoji za razkritje zahtevanih informacij niso izpolnjeni.

Bistvene navedbe v odgovoru na tožbo

6. Tožena stranka vztraja, da je obrazložila vse vidike izjeme poslovne skrivnosti in da se je opredelila do tržne vrednosti informacij in morebitne škode, ki bi jo njihovo razkritje povzročilo tožniku. Izhajala je iz narave zahtevanega dokumenta, tožnikovega pravnega statusa in njegovih navedb ter presegla njegovo pravico do varovanja poslovne skrivnosti. Upoštevala je tudi določbo 56. člena ZSDH-1, čeprav ta ne predstavlja pravne podlage za tehtanje med poslovno skrivnostjo in interesom javnosti za razkritje. To tehtanje je namreč zakonodajalec opravil v določbi drugega odstavka 6. člena Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (v nadaljevanju ZDIJZ), na katero je oprla odločitev. Ugotovila je, da javni interes za razkritje zahtevanega dokumenta prevlada nad pravico tožnika, da ohrani varstvo poslovne skrivnosti. Zahtevani dokument se nanaša na upravljanje z državnimi naložbami v turizmu, ki je za državo pomembna panoga. Glede tožbenih navedb, da ni upoštevala, da tožnik na trgu posluje pod enakimi pogoji kakor druge gospodarske družbe, pri čemer razkrivanje zahtevanih informacij njegov položaj na trgu slabi in ga sili v poslovanje pod slabšimi pogoji, pa odgovarja, da je tožnik zavezanec za dostop do informacij javnega značaja na podlagi 1. člena ZDIJZ.

Bistvene tožnikove navedbe v pripravljalni vlogi

7. Tožnik izpostavlja, da je tožena stranka navedla, da je pri testu interesa javnosti treba presojati, ali je interes javnosti za razkritje informacije javnega značaja močnejši od potencialne škode, ki bi nastala zaradi tega. Tej škodi v izpodbijani odločbi ni namenila niti besede. Poleg tega bi morala javni interes za razkritje primerjati z (1) javnim interesom za omejitev dostopa in (2) interesom drugih



oseb za omejitev dostopa. Šele ko bi javni interes za razkritje presegel oba, bi to narekovalo razkritje zahtevanih informacij. Tožnik meni, da sta njegov interes (preko družb, katerih podatki so vsebovani v Posebnem delu LNU Turizem) in interes javnosti za omejitev dostopa do tega dokumenta, močnejša od javnega interesa za njegovo razkritje. V dokaz tega prilaga mnenje rednega profesorja Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani z dne 31. 3. 2021 (v nadaljevanju mnenje

8. Prosilec na tožbo in ostale vloge ni odgovoril.

Dokazovanje

9. Sodišče je v dokaznem postopku prebralo priloženi upravni spis in listine strank, ki so v sodnem spisu označene kot priloge A1 do A6 in C1 in sicer: izpodbijano odločbo, odločbo tožnika št. 2020-1424 z dne 27. 7. 2020, zahtevo prosilca z dne 30. 6. 2020 z dopolnitvijo, dopis Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo z dne 2. 7. 2020 glede odstopa prosilčeve zahteve tožniku, mnenje dr. Valentinčiča in redni izpis iz registra AJPES za tožnika. Sodišče je zavrnilo tožnikove dokazne predloge z zaslišanjem prič ter s pridobitvijo izvedenskega mnenja izvedenca ekonomske stroke, ker je z izvedenimi dokazi utemeljenost tožbenih navedb dokazana in dodatno dokazovanje po presoji sodišča ni bilo potrebno. Drugih dokaznih predlogov ni bilo.

Presoja tožbe

10. Tožba je utemeljena.
11. Med strankama ni sporno, da: (1) je tožnik zavezanec za dostop do informacij javnega značaja; (2) zahtevane informacije izvirajo iz njegovega delovnega področja; (3) zahtevane informacije predstavljajo tožnikovo poslovno skrivnost; (2) za razkritje ni podana izjema porabe javnih sredstev; (3) je tožena stranka njihovo razkritje javnosti utemeljila z drugim odstavkom 6. člena ZDIJZ – s prevlado javnega interesa za razkritje informacij nad izjemo od prostega dostopa do informacij javnega značaja.
12. 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 ZDIJZ).



13. 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 štiti navedena izjema poslovne skrivnosti.
14. V skladu s sodno prakso tega sodišča¹ 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.² 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.³ 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 (prim. sodbo tega sodišča I U 1828/2019 z dne 9. 5. 2022, 36. točka).
15. Sodišče se strinja s toženo stranko, da ima pomembno težo okoliščina, da je prosilec novinar Namen prosilca in njegova vloga sta v prvi vrsti pomembna z vidika presoje, ali je zakonska omejitev uresničevanja pravice dostopa do informacij javnega značaja dopustna,⁴ 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.⁵
16. Vendar pa okoliščina, da je prosilec novinar, tožene stranke ne odvezuje dolžnosti, da pravilno in celostno izvede test interesa javnosti iz drugega odstavka 6. člena ZDIJZ. Iz obrazložitve izpodbijane odločbe pravilno izhaja, da ga je treba uporabljati z veliko mero previdnosti in skrbnosti, saj ta test zahteva

1 Npr. sodbe I U 1828/2019 z dne 9. 5. 2022, I U 1951/2017-21 z dne 9. 10. 2019 in I U 1520/2016 z dne 3. 7. 2019.

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

3 Prav tam.

4 Prim. sodbo 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).

5 Prav tam, 66. točka obrazložitve.

■
—
■

bistveno večjo kakovost odločanja v obliki tehtanja posameznih nasprotujočih si pravic oziroma interesov. Test interesa javnosti zato pomeni izjemo od izjem, ki se mora uporabljati zelo premišljeno in zgolj takrat, ko bi s pomočjo tega testa odkrili nekaj, kar bi pripomoglo k širši razpravi in razumevanju nečesa pomembnega za širšo javnost. Gre za tehtanje, pri katerem je potrebno presoditi, kdaj prevlada pravica javnosti vedeti nad kakšno drugo pravico oziroma izjemo iz ZDIJZ in s tem ugotoviti, ali bo v konkretnem primeru javnemu interesu bolj zadoščeno z razkritjem ali z nerazkritjem informacije. Tožena stranka je imela nalogo presoditi, ali je interes javnosti za razkritje zahtevanih informacij (dokumenta) večji od interesa, zaradi katerega so te informacije varovane kot poslovna skrivnost, torej od tožnikovega interesa, da prepreči razkritje podatkov, ki naj bi predstavljali podatke visoke tržne vrednosti in katerih sporočanje neupravičeni osebi naj bi bilo v nasprotju z varstvom poslovne skrivnosti, h kateremu je zavezan skladno z zakonom.

17. Tožena stranka je po skrbni in natančni presoji ugotovila, da obstoji interes javnosti za razkritje zahtevanega dokumenta. Navedla je tudi, da je dopustna omejitev dostopa do informacij javnega značaja zaradi pravice do poslovnih interesov oziroma pravice do svobodne gospodarske pobude. V tem okviru se je oprla na stališče Ustavnega sodišča v odločbi, št. U-I- 52/16-17 z dne 12. 1. 2017, da svobodna gospodarska pobuda subjektov, ki jih obvladujejo osebe javnega prava že v temelju ne more imeti enake teže in pomena, kot ga ima svobodna gospodarska pobuda subjektov, ki jih obvladujejo zasebniki. Menila je, da je iz tega razloga kakršnokoli poslovanje takšnih subjektov na trgu, običajno že samo po sebi, torej »po definiciji« na splošno in v širšem smislu politično pomembno.
18. V nadaljevanju bi morala tožena stranka z enako skrbnostjo in s previdnostjo ugotavljati ali je javni interes za razkritje močnejši od javnega interesa ali interesa drugih oseb za omejitev dostopa do zahtevane informacije. Tega po presoji sodišča ni storila. V zvezi s tem je le splošno zapisala, da je pri izvedbi testa praktične konkordance upoštevala argumente, ki so jo pripeljali do zaključka, da javni interes za razkritje zahtevanega argumenta prevlada nad interesi tožnika, da ohrani varstvo poslovne skrivnosti, zato jih na tem mestu ne ponavlja. S takšno skopo argumentacijo ni celovito izvedla tehtanja nasprotujočih si pravic razkriti zahtevane informacije ali ohraniti tožnikovo poslovno skrivnost. Ni prepričala, da javni interes za razkritje v konkretnem primeru pretehta nad interesom za omejitev le-tega.
19. Ta ugotovitev velja še toliko bolj zato, ker je tožena stranka že pri oceni, ali je podana izjema poslovne skrivnosti, ugotovila, da gre za informacije, ki po svoji vsebini nedvomno izkazujejo strokovno znanje, izkušnje ter poslovne informacije, saj gre za analize, projekcije in načrte poslovanja gospodarskih družb, ki delujejo na trgu turistične dejavnosti (3. stran obrazložitve izpodbijane odločbe). Tudi v nadaljevanju je sledila tožniku, da gre za informacije, ki imajo

tržno vrednost, saj je iz dokumenta razvidno, da tožnik upravlja z različnimi gospodarskimi družbami, ki delujejo na trgu, tržna dejavnost pa se načeloma lahko varuje kot poslovna skrivnost. Ugotovila je tudi, da iz dokumenta izhajajo številni kazalniki poslovanja posamezne družbe, katerih razkritje bi lahko vplivalo na konkurenčni položaj posamezne družbe. Po njeni oceni je tožnik s svojimi navedbami izkazal, da je v konkretnem primeru izpolnjena zahteva, da bi razkritje obravnavane dokumentacije škodovalo njegovim poslovnim in finančnim interesom na posameznem tržnem segmentu, kar pomeni, da ima ta dokumentacija tržno vrednost (4. stran obrazložitve izpodbijane odločbe).

20. Po presoji sodišča je tožena stranka napačno uporabila materialno pravo - določbo drugega odstavka 6. člena ZDIJZ, ko je naložila tožniku, da mora prosilcu posredovati Posebni del LNU Turizem, ne da bi se poprej argumentirano in celostno opredelila do vprašanj (1) ali bi mu zaradi razkritja tega dokumenta lahko nastala škoda (2) ali ugotovljene okoliščine v zvezi z morebitno škodo pretehtajo v prid ali proti razkritju Posebnega dela LNU Turizem. Izpodbijana odločba na ta vprašanja ne daje odgovorov, zato je v tem delu njena obrazložitev pomanjkljiva v tolikšni meri, da je ni mogoče preizkusiti, s tem pa je podana bistvena kršitev določb postopka iz 7. točke drugega odstavka 237. člena Zakona o splošnem upravnem postopku v zvezi s tretjim odstavkom 27. člena Zakona o upravnem sporu (v nadaljevanju ZUS-1).
21. V prid takšni ugotovitvi govori tudi mnenje [v prilogi A6 sodnega spisa), iz katerega izhaja, da bo razkritje zahtevanih informacij tožniku povzročilo ekonomsko škodo. Mnenje med drugim tudi ugotavlja, da zahtevani dokument vsebuje podatke, ki bi jih zunanji uporabnik (konkurent ali kupec) potencialno lahko uporabil za oblikovanje ekonomskih odločitev v zvezi s subjektom, na katerega se informacije nanašajo. Nedvomno gre za informacije, ki bi lahko škodile tožnikovim poslovnim in finančnim interesom, strateškemu položaju in konkurenčnosti. To pa ni v javnem interesu slovenskih državljanov. Povzetka omenjenega mnenja v tožnikovi pripravljalni vlogi tožena stranka ni prerekala. Zato je treba tožnikove trditve v zvezi s tem šteti za priznane, takih pa ni treba dokazovati (prvi v zvezi z drugim odstavkom 214. člena Zakona o pravnem postopku (v nadaljevanju ZPP) v zvezi s prvim odstavkom 22. člena ZUS-1).
22. Glede na ugotovljeno, je sodišče skladno z 2. točko prvega odstavka 64. člena ZUS-1 izpodbijano odločbo v obsegu 1. točke izreka odpravilo in zadevo v tem delu vrnilo toženi stranki v ponoven postopek (tretji odstavek istega člena). V njem bo morala izhajati iz ugotovitev sodišča ter ob odpravljanju ugotovljenih pomanjkljivosti (četrti odstavek 64. člena ZUS-1) vzeti v obzir tudi tožnikove argumente in njegove relevantne dokazne predloge. Po izvedbi ustreznih dokazov bo morala na tej podlagi ponovno presojati, ali zahtevani podatki res predstavljajo informacije, pri katerih interes javnosti za razkritje pretehta nad interesom za

omejitev le-tega.

23. Ker je sodišče 1. točko izreka izpodbijane odločbe odpravilo, se do preostalih navedb strank v postopku ni posebej opredeljevalo.
24. Sodišče v tej zadevi ni odločalo v sporu polne jurisdikcije; za to namreč niso izpolnjeni pogoji iz prvega odstavka 65. člena ZUS-1, saj podatki postopka ne omogočajo takega odločanja. Poleg tega tožnik ne zatrjuje težko popravljivo škode, ki bi mu nastala z novim postopkom pri pristojnem organu.
25. Povrnitev stroškov postopka v upravnem sporu je urejena v določbi 25. člena ZUS-1. Če sodišče tožni ugođi, 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 po sodnici posameznici po opravljeni glavni obravnavi, tožnik pa v postopku ni imel pooblaščenca, ki je odvetnik, se mu priznajo stroški v višini 25,00 EUR (tretji odstavek 3. člena v zvezi s prvim odstavkom 2. člena Pravilnika). Zakonske zamudne obresti od stroškov postopka tečejo od poteka roka za njihovo prostovoljno plačilo (prvi odstavek 299. člena Obligacijskega zakonika).

PRAVNI POUK:

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

Ljubljana, 7. junija 2024



Višja sodnica:
mag. Nadja Marolt, l.r.

Ta prepis je soglasen z izvirkom
Podpis pristojne sodne osebe