

II U 317/2014-12

UPRAVNO SODIŠČE RS, ODDELEK V MARIBORU ODLOČBA JE PRAVNOMOČNA <i>upor. sodišče</i> <i>Edol.</i>
dne <i>19. 8. 2015</i> Podpis pristojne sodne osebe:

UPRAVNO SODIŠČE  
REPUBLIKE SLOVENIJE

REPUBLIKA SLOVENIJA INFORMACIJSKI POOBlašČENE		
Projeto:	31-09-2015	Sig. znak
Vrednost	člani	Priloge
Štira zadeve		

## SODBA

### V IMENU LJUDSTVA

Upravno sodišče Republike Slovenije, oddelek v Mariboru, je v senatu, ki so ga sestavljale višje sodnice Vlasta Švagelj Gabrovec kot predsednica ter Violeta Tručl in Sonja Kočevar kot članici,

ob sodelovanju pravosodne svetnice Mirijam Križevnik kot zapisnikarice,

v upravnem sporu tožeče stranke: NOVA KREDITNA BANKA MARIBOR, d.d., Ulica Vita Kraigherja 4, Maribor, zoper toženo stranko: REPUBLIKA SLOVENIJA, ki jo zastopa Informacijski pooblaščenec, Ljubljana,

zaradi **dostopa do informacij javnega značaja**,

o **tožbi** zoper odločbo Informacijskega pooblaščenca, št. 0902-9/2014/9 z dne 5. 8. 2014,

na seji 19. avgusta 2015

### RAZSODILO:

- I. Tožba se zavrne.
- II. Vsaka stranka trpi svoje stroške postopka.

## OBRAZLOŽITEV

1. Z izpodbijano odločbo je Informacijski pooblaščenec ugodil pritožbi novinarki Katje Svenšek zoper pisni odgovor tožeče stranke z dne 19. 5. 2014, tega odpravil in tožeči stranki naložil, da v roku 31 dni od vročitve te odločbe posreduje seznam svetovalnih družb (12 pogodb z aneksi), seznam družb, ki opravljajo avtorske - tudi odvetniške storitve (1 pogodba) in seznam družb, ki opravljajo intelektualne storitve (2 pogodbi), po pogodbah, sklenjenih s tožečo stranko v obdobju od 1. 10. 2012 do 17. 4. 2014 s podatki o: vrsti posla, pogodbenem partnerju (za pravno osebo: naziv ali firma, sedež, poslovni naslov), pogodbeni vrednosti, višini posameznih izplačil, datumu sklenitve pogodbe, trajanju posla in enakimi podatki iz aneksov k pogodbam.
2. Iz obrazložitve izhaja, da je prosilka dne 17. 4. 2014 na podlagi Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (v nadaljevanju ZDIJZ) od zavezanca zahtevala seznam vseh svetovalnih družb, s katerimi ima, oziroma je imela tožeča stranka od 1. 10. 2012 sklenjene pogodbe, seznam vseh družb, ki opravljajo oziroma so opravljale za tožečo stranko v tem obdobju avtorske storitve in seznam vseh družb, ki opravljajo oziroma so opravljale za tožečo stranko v istem času intelektualne (tudi odvetniške) storitve, za vse s podatki o vrsti posla, vrednosti posameznega posla, višini posameznih izplačil, datumu sklenitve pogodbe in trajanju posla ter enakimi podatki iz vseh morebitnih aneksov k tem pogodbam.
3. Tožeča stranka je z dopisom z dne 19. 5. 2014 prosilkino zahtevo zavrnila z obrazložitvijo, da je postala zavezanka šele 17. 4. 2014, ko je Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ-C) začel veljati, podatki, ki jih je zahtevala prosilka, pa so nastali pred tem. O pritožbi prosilke zoper to zavrnitev je informacijski pooblaščenec odločil z v tem upravnem sporu izpodbijano odločbo. V odločbi navaja, da je tožeča stranka napačno uporabila določbe ZDIJZ, ker ni upoštevala določbe petega odstavka 1.a člena ZDIJZ, ki določa, da je poslovni subjekt pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava zavezanec za dostop do informacij javnega značaja iz 4.a člena tega zakona, ki so nastale kadarkoli v času, ko je bil pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava. Za odločitev so bistvena tri vprašanja in sicer, kdaj je bil zavezanec pod prevladujočim vplivom, kdaj so zahtevane informacije nastale, in ali zahtevane informacije sodijo v krog informacij, ki jih ZDIJZ v 4.a členu opredeljuje kot informacije javnega značaja.
4. V primeru poslovnih subjektov pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava je informacija javnega značaja med drugim informacija iz sklenjenega pravnega posla iz 1. alineje prvega odstavka 4.a člena ZDIJZ. V skladu s prvim odstavkom 6. člena ZDIJZ lahko zavezanec prosilcu zavrne dostop do zahtevane informacije, če se zahteva nanaša na eno izmed enajstih izjem. Ne glede na to, pa se na podlagi



8. Pooblaščenec se je z vpogledom v delniške knjige zavezanca prepričal, da je bil zavezanec v celotnem obdobju, za katerega je prosilka zahtevala podatke (od 1. 10. 2012 do 17. 4. 2014), pod prevladujočim vplivom, v obdobju od 1. 10. 2012 do 19. 12. 2013 na podlagi 1. alineje drugega odstavka 1.a člena ZDIJZ, od dne 20. 12. 2014 dalje pa na podlagi tretjega odstavka 1.a člena ZDIJZ. Na dan 1. 10. 2012 je bilo v Centralnem registru vrednostnih papirjev vpisanih 39.122.968 delnic zavezanca. Na ta dan so imeli Republika Slovenija 10.822.805 delnic, Pošta Slovenije d.o.o. 2.599.192 delnic, GEN d.o.o. 2.500.000 delnic, Kapitalska družba d.d. 1.875.920 delnic, Slovenska odškodninska družba d.d. 1.875.920 delnic in Eles d.o.o. 937.500 delnic, skupaj vpisanih 19.986.031 delnic, kar je večina vpisanega kapitala zavezanca. Vsi navedeni subjekti so bodisi neposredno pravne osebe javnega prava (Republika Slovenija, KAD in SOD), bodisi pravne osebe pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava na podlagi večinskega deleža vpisanega kapitala (Pošta Slovenije d.o.o., GEN d.o.o. in Eles d.o.o. v 100 % lasti RS). Dne 26. 4. 2013 je KDD na podlagi obvestila izdajatelja v centralni register vrednostnih papirjev vpisala dodatnih 98.522.167 delnic (povečanje osnovnega kapitala), ki so bile v celoti pripisane Republiki Sloveniji, dne 12. 7. 2013 pa še dodatnih 185.458.385 delnic (povečanje osnovnega kapitala), ki so bile prav tako v celoti pripisane Republiki Sloveniji. Dne 19. 12. 2013 je KDD na podlagi odločb Banke Slovenije z dne 17. 12. 2013 in 18. 12. 2013 iz Centralnega registra vrednostnih papirjev izbrisala vse delnice zavezanca in vpisala novih 10.000 delnic, vse na račun Republike Slovenije. S tem je zavezanec kot banka postal zavezan na podlagi tretjega odstavka 1.a člena ZDIJZ.
9. Po pregledu vseh dokumentov, ki so predmet odločanja v tej zadevi, in na podlagi gornjih argumentov, je pooblaščenec ugotovil, da se podatki, ki jih je zahtevala prosilka, nanašajo na pravne posle za svetovalne, avtorske in druge intelektualne storitve ter anekse, da zavezanec z njimi razpolaga v materializirani obliki (seznamih, ki izhajajo iz sklenjenih pogodb v pisni obliki), da gre za podatke, ki so absolutni javni (taksativno navedeni v prvem odstavku 6.a člena ZDIJZ) in da je bil zavezanec v času nastanka teh podatkov (informacij javnega značaja) pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava. Informacijski pooblaščenec zaključuje, da je zavezanec napačno uporabil pravni predpis, na katerega je oprl svojo odločitev, zato je pritožbi prosilke ugodil in odločil, kot izhaja iz izreka njegove odločbe.
10. Tožeča stranka v vloženi tožbi navaja, da bi ji z razkritjem zaupnih podatkov nastala nepopravljiva, zlasti poslovna, škoda. Tako pavšalno in globoko razkritje vsch pogodb, pogodbenih partnerjev, pogodbenih vrednosti, višine posameznih izplačil itd., kot izhaja iz 1. točke izreka izpodbijane odločbe, ki so vse sklenjene pod tržnimi pogoji, bi tožnici onemogočilo nadaljnjo konkurenčno nastopanje in poslovanje na trgu, predvsem pa neenakopravno obravnavanje v primerjavi z drugimi, zlasti tujimi, bankami, ki poslujejo na območju Republike Slovenije.

Odkritje teh pogodb bi pomenilo neupravičen in nezakonit poseg v osebnostne pravice tožeče stranke, hkrati pa poseg na sam trg, zlasti na področju poštene in lojalne konkurence v Republiki Sloveniji, saj bi se tožnica s tem neupravičeno in protipravno postavila v bistveno slabši konkurenčni položaj v primerjavi z drugimi bankami.

11. Po mnenju tožeče stranke je izpodbijana odločba neobrazložena glede časovnega elementa nastanka podatkov, katerih razkritje zahteva prosilka. Odločba uveljavlja protiustavno retroaktivno učinkovanje novele ZDIJZ-C, ki je začela veljati šele 17. 4. 2014, zahtevani podatki pa so nastali še pred tem datumom. S tem je kršena prepoved povratne veljave pravnih aktov iz prvega odstavka 155. člena Ustave RS. Za razkritje teh podatkov tudi ni javnega interesa. Vsaka informacija o konkretnem poslovanju banke namreč lahko vpliva posredno ali neposredno na njeno bonitetno oceno. Po mnenju tožeče stranke je zato interes javnosti prav v tem, da se teh informacij ne razkrije. S tem pa je po mnenju tožeče stranke kršeno tudi načelo enakosti iz drugega odstavka 14. člena Ustave RS. Gre za omejitev, ki jo je treba presojati na podlagi tretjega odstavka 15. člena Ustave RS v povezavi s splošnim načelom sorazmernosti po 2. členu Ustave RS in v povezavi z drugim stavkom drugega odstavka 74. člena Ustave RS. Treba bi bilo opraviti test sorazmernosti in ugotoviti ali tak poseg oziroma omejitev zasleduje nek legitimen stvarno upravičen cilj. Tak cilj so lahko glede na tretji odstavek 15. člena Ustave pravice drugih ali javna korist, ki jo kot podlago za omejevanje svobode gospodarske pobude določa drugi stavek drugega odstavka 74. člena Ustave RS. Ne zakonodajalce ne toženec pa te javne koristi nista utemeljila. Edini, sicer povsem neobrazložen, argument ostaja transparentnost, ki pa ne more biti sama sebi namen. Takšen kriterij pa je tudi nedopusten, saj zajema tako monopoliste, ki se jim slabšega konkurenčnega položaja ni treba bati, kot tudi druge družbe, kot je tožnica, ki nimajo prevladujočega položaja na trgu.
12. Z izpodbijano odločbo oziroma določili ZDIJZ-C je kršena tudi ustavna pravica tožnice in njenih pogodbenih strank oziroma komitentov do zasebnosti in osebnostnih pravic po 35. členu Ustave RS. Razen tega je tudi v nasprotju z določili ZGD-1 in Zakona o bančništvu (v nadaljevanju ZBan-1). Za tožnico kot gospodarsko družbo primarno velja generalni zakon ZGD-1 in nato še specialno ZBan-1. To pa pomeni, da ne sme biti noben drug zakon oziroma zakonsko določilo v nasprotju z relevantnimi določili teh dveh zakonov, prav to pa je kršeno s sprejetjem ZDIJZ-C.
13. Po mnenju tožeče stranke pa je z izpodbijano odločbo kršeno tudi več določb prava EU. Pri tem je odločilnega pomena enoten notranji trg, glede katerega so ukrepi EU namenjeni njegovemu prostemu razvoju, in se pri tem ne dopušča nikakršnih omejitev oziroma če že, le izjemoma in restriktivno. Pri tem je

obveznost razkritja podatkov o bankah celovito urejena že v predpisih EU, konkretno v Uredbi EU, št. 575/2014 in Direktivi 2013/36/EU o dostopu do dejavnosti kreditnih institucij in bonitetnem nadzoru kreditnih institucij in investicijskih podjetij.

14. V obravnavanem primeru je kršena dolžnost lojalnega sodelovanja v povezavi s prostim pretokom storitev na podlagi 56. v zvezi z 61. členom PDEU, ker je razkritje navedenih listin naloženo zgolj državnim bankam na upoštevem trgu. S tem pa so kršena tudi določila 56., 101. in 102. člena PDEU. Iz tega razloga naj sodišče prekine postopek in sodišču EU predloži predhodno vprašanje glede razlage prava EU v skladu s pogoji z tretjega odstavka 267. člena PDEU. Tožeča stranka predlaga, da sodišče izpodbijano odločbo odpravi in zahtevo prosilke zavrne oziroma podredno, da zadevo vrne informacijskemu pooblaščenцу v nov postopek. Priglaša tudi stroške tega upravnega spora.
15. Tožena stranka se v odgovoru na tožbo zavzema za njeno zavrnitev. Vztraja pri navedbah v izpodbijani odločbi in dodaja, da ZDIJZ ureja postopek, ki vsakomur omogoča prost dostop do informacij javnega značaja, s katerimi razpolagajo gospodarske družbe pod neposrednim ali posrednim prevladujočim vplivom, posamično ali skupaj, Republike Slovenije, samoupravnih lokalnih skupnosti in drugih oseb javnega prava. Za dostop do informacij javnega značaja torej ni potreben poseben pravni interes, prosilec pa je lahko kdorkoli. Poudarja, da je svojo odločitev sprejela na podlagi ZDIJZ-C in ne ZDIJZ-D, zato so vse tožbene navedbe v zvezi s slednjim za predmetno odločitev nepomembne. Informacijski pooblaščenec je v postopku ugotovil, da se zahtevani podatki nanašajo na pogodbe za svetovalne, avtorske oziroma druge intelektualne storitve, zato se do možnosti nastanka škode na konkurenčnem položaju tožeče stranke ni opredeljeval. Iz tega razloga so vse navedbe tožeče stranke, ki se nanašajo na konkurenčni položaj na trgu, irelevantne. Zakonodajalec je ocenil, da je javni interes na javnosti dostopnih osnovnih podatkih iz določenih pogodb, ki jih sklepajo poslovni subjekti pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava, večji od interesa teh poslovnih subjektov in njihovih poslovnih partnerjev na varstvu poslovne skrivnosti. Prosilka je zahtevala dostop le do tistih podatkov, ki so po ZDIJZ absolutno javni.
16. Pri odločitvi je Informacijski pooblaščenec uporabil določbe ZDIJZ-C, ki so veljale v času, ko je prosilka vložila zahtevo in v času odločanja tožeče in tožene stranke. Tožena stranka ni imela nikakršne možnosti, da veljavnega predpisa ne bi uporabila. V nadaljevanju opisuje svoje stališče, da je ZDIJZ v skladu z Ustavo RS tako glede časovne veljavnosti, načela enakosti, glede svobodne podjetniške pobude ter glede pravic zasebnosti in osebnostnih pravic. Po prepričanju tožene stranke pa je ZDIJZ tudi v skladu s pravnim redom EU.

17. Tožeča stranka je na odgovor na tožbo odgovorila z obsežno pripravljano vlogo, v kateri vztraja pri svojih že v tožbi podanih stališčih.
18. Tožba ni utemeljena.
19. Po presoji sodišča je bila izpodbijana odločitev pravilno sprejeta ob uporabi ZDIJZ, veljavnega v času, ko je prosilka vložila zahtevo za dostop do informacij javnega značaja in v času izdaje izpodbijane odločbe. V Uradnem listu RS, št. 23/2014 z dne 2. 4. 2014 je bil objavljen Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ-C), ki je stopil v veljavo 17. 4. 2014. Namen ZDIJZ je zagotoviti javnost in odprtost delovanja organov ter omogočiti uresničevanje pravice fizičnih in pravnih oseb, da pridobijo informacije javnega značaja (prvi odstavek 2. člena ZDIJZ). Za uresničitev namena tega zakona si morajo organi prizadevati, da dosežejo čim večjo obveščenost javnosti o svojem delovanju (drugi odstavek 2. člena ZDIJZ). Z ZDIJZ-C je ob namenu iz prvega odstavka 2. člena tega zakona dodan tudi namen iz šestega odstavka 1.a člena, po katerem je namen zakona tudi krepitev transparentnosti in odgovornega ravnanja pri upravljanju z javnimi sredstvi in s finančnimi sredstvi poslovnih subjektov pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava.
20. S 1.a členom so bili uvedeni novi zavezanci po ZDIJZ, to so poslovni subjekti pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava. Prvi odstavek 1.a člena namreč določa, da ta zakon ureja tudi postopek, ki vsakomur omogoča prost dostop in ponovno uporabo informacij javnega značaja, s katerimi razpolagajo gospodarske družbe in druge pravne osebe zasebnega prava pod neposrednim ali posrednim prevladujočim vplivom, posamično ali skupaj, Republike Slovenije, samoupravnih lokalnih skupnosti in drugih oseb javnega prava, oziroma takoimenovani poslovni subjekti pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava. Prevladujoč vpliv iz prejšnjega odstavka je v gospodarski družbi zagotovljen, kadar lahko Republika Slovenija, samoupravne lokalne skupnosti ali druge osebe javnega prava, posamično ali skupaj, neposredno ali posredno prek druge gospodarske družbe ali druge pravne osebe zasebnega prava izvajajo prevladujoč vpliv na podlagi večinskega deleža vpisanega kapitala ali imajo pravico nadzora večine ali lahko imenujejo več kot polovico članov poslovodnega ali nadzornega organa (1. alineja drugega odstavka 1.a člena ZDIJZ). Pod prevladujočim vplivom iz prvega odstavka 1. a člena ZDIJZ je tudi banka, ki je deležna ukrepov po zakonu, ki ureja ukrepe Republike Slovenije za krepitev stabilnosti bank (tretji odstavek 1.a člena ZDIJZ).
21. Sodišče v skladu z drugim odstavkom 71. člena Zakona o upravnem sporu (v nadaljevanju ZUS-1) povzema ugotovitev iz izpodbijane odločbe, da je tožeča stranka poslovni subjekt pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava v smislu

ZDIJZ, ta ugotovitev pa med strankami niti ni sporna. Vse določbe tega zakona, ki se nanašajo na organe, pa se uporabljajo tudi za poslovne subjekte pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava, če ni s tem zakonom drugače določeno (sedmi odstavek 1.a člena ZDIJZ).

22. Pojem informacije javnega značaja je za poslovne subjekte pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava definiran ožje, kot je v splošni določbi 4. člena zakona. V primeru poslovnih subjektov pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava opredelitev informacije javnega značaja vsebuje 4.a člen ZDIJZ. Ta določa, da je to 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). Razen tega so po drugi alineji prvega odstavka 4.a člena ZDIJZ informacije javnega značaja, ko gre za poslovne subjekte pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava, tudi informacije v zvezi s članstvom, prejemki, bonitetami in kadrovanjem članov poslovnih in nadzornih organov oziroma drugih zakonitih zastopnikov poslovnega subjekta, kar pa ni predmet obravnavane zadeve.
23. Prvi odstavek 6. člena ZDIJZ, ki določa izjeme za dostop do informacij javnega značaja, na sploh velja tudi za informacije javnega značaja poslovnih subjektov pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava, razen kolikor je določena absolutna javnost določenih, ozko opredeljenih, podatkov. Z novelo ZDIJZ-C uveden 6.a člen tega zakona določa, da se ne glede na določbe prvega odstavka 6. člena (ta na podlagi taksativno naštetih izjem omogoča zavrnitev dostopa do informacij javnega značaja), dostop do zahtevane informacije javnega značaja poslovnih subjektov pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava dovoli, če gre za osnovne podatke o sklenjenih pravnih poslih iz 1. alineje prvega odstavka 4.a člena tega zakona in sicer podatke o vrsti posla, o pogodbenem partnerju (za pravno osebo: naziv ali firma, sedež, poslovni naslov in račun pravne osebe ter za fizično osebo: osebno ime in kraj bivanja), pogodbeni vrednosti in višini posameznih izplačil, datumu in trajanju posla ter enake podatke iz aneksa k pogodbam.
24. Ne glede na določbo prvega odstavka 6.a člena lahko zavezanci, katerih informacije javnega značaja se ne posredujejo v svetovni splet po četrtem odstavku 10.a člena tega zakona, zavrnejo dostop do osnovnih podatkov o poslih iz prvega odstavka 6.a člena, če izkažejo, da bi razkritje hujše škodovalo njihovemu konkurenčnemu položaju na trgu, *razen* če se ti podatki nanašajo na pravne posle, ki obsegajo donatorske, sponzorske, svetovalne, avtorske ali druge intelektualne storitve ali druge pravne posle, s katerimi se dosega enak učinek.



25. Zahteva prosilke v obravnavani zadevi se nanaša prav na slednje, torej svetovalne, avtorske (tudi odvetniške) in druge intelektualne storitve in to v obsegu podatkov, ki jih navaja prvi odstavek 6.a člena ZDIJZ, to je podatke o vrsti posla, pogodbenem partnerju, pogodbeni vrednosti, višini posameznih izplačil, datumu sklenitve pogodbe, trajanju posla in enake podatke iz aneksov k pogodbam. To pa so podatki, ki so glede na citirana določila ZDIJZ, absolutno dostopne informacije javnega značaja, ko gre za poslovne subjekte pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava, in zakon pri tem izjem ne po 6. členu ne po tretjem odstavku 6.a člena ne dopušča. Po določitih ZDIJZ torej za zahtevane podatke ni mogoče ugotoviti izjeme, ki bi preprečevala dostop do teh informacij kot informacij javnega značaja po prvi alinci prvega odstavka 4.a člena ZDIJZ.
26. Po obrazloženem sodišče ugotavlja, da je izpodbijana odločitev pravilno sprejeta na zgoraj navedeni dejanski in materialnopravni podlagi. Prosilka je zahtevala dostop do informacij, ki sodijo v skupino informacij javnega značaja po prvi alinci 4.a člena ZDIJZ, in to v tisto skupino, ki je po tretjem odstavku 6.a člena absolutno dostopna, saj gre za podatke o pogodbah o svetovalnih, avtorskih in intelektualnih storitvah, zato je izpodbijana odločitev pravilna.
27. Stališče tožeče stranke je, da sta izpodbijana odločitev in materialnopravna podlaga, na kateri je sprejeta, v nasprotju z Ustavo in predpisi EU. Kot izhaja iz zakona (in Predloga ZDIJZ-C za prvo obravnavo - Poročevalec DZ z dne 8. 10. 2013), pod pravnimi posli v zvezi z izdatki ne gre šteti pravnih poslov, ki jih zavezani poslovni subjekti, ki delujejo na področju bančništva, sklepajo z uporabniki njihovih storitev (npr. kreditnih pogodb). Pogodbe, ki jili tožeča stranka sklepa z uporabniki njenih storitev (varčevalci, kreditojemalci ipd.), niso niti predmet obravnavane zahteve za dostop do informacij javnega značaja niti izpodbijane odločbe. Ne drži torej tožbena trditev, da se tožeči stranki nalaga pavšalno in globoko razkritje „vseh pogodb“. Glede na to se pokažejo kot neupoštevne navedbe tožeče stranke v zvezi s poslovno škodo, ki da ji nastaja, ker ji je onemogočeno nadaljnje konkurenčno nastopanje in poslovanje na trgu.
28. Sodišče ne pritrjuje tožeči stranki, da je izpodbijana odločba neobrazložena glede časovnega nastanka podatkov, katerih razkritje zahteva prosilka. Poslovni subjekt pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava je zavezanec za dostop do informacij javnega značaja iz 4.a člena tega zakona, ki so nastale kadarkoli v času, ko je bil pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava (peti odstavek 1.a člena ZDIJZ). Zahteva se nanaša na podatke nastale v času po 1. 10. 2012, to je v času, ko je bila tožeča stranka pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava, s tem pa je podana podlaga po petem odstavku 1.a člena ZDIJZ za ugoditev prošnji. S stališčem tožeče stranke, da je bila s tem kršena določba 155. člena Ustave RS se

sodišče ne strinja. Ta določa, da zakoni, drugi predpisi in splošni akti (praviloma) ne morejo imeti učinka za nazaj (prvi odstavek), zakon pa lahko določi, da imajo posamezne njegove določbe učinek za nazaj, če to zahteva javna korist in če se s tem ne posega v pridobljene pravice (drugi odstavek).

29. Kot izhaja iz Komentarja Ustave RS, Fakultete za podiplomske, državne in evropske študije, 2002, str. 57 in 1040, ločimo pravo in nepravo retroaktivnost, pri tem pa gre za prvo, kadar zakon naknadno in spreminjajoče posega v že nastala dejanska stanja, ki so nastala v preteklosti. Gre za dejanska stanja, ki se niso v preteklosti samo začela, temveč so se že začela razvijati in pravno učinkovati. Za t.i. „nepravo“ povratno delovanje zakona pa gre, kadar se pravna norma nanaša na sedanji, a še ne zaključeni konkretni dejanski stan, in tako učinkuje v prihodnje. Prava retroaktivnost je načeloma prepovedana. Neprava ali dejanska retroaktivnost pa načeloma ni prepovedana, razen če gre za nedopusten poseg v načelo varstva zaupanja v pravo. To načelo posamezniku zagotavlja, da mu država njegovega položaja ne bo poslabšala arbitrarno, torej brez stvarnega razloga, utemeljenega v prevladujočem in legitimnem javnem interesu.
30. V predmetni zadevi določba petega odstavka 1.a člena ZDIJZ zavezancem po tem zakonu nalaga, da omogočijo dostop do informacij javnega značaja, ki so nastale kadarkoli v času, ko je bil zavezanec pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava, torej tudi, če je to bilo pred uveljavitvijo ZDIJZ-C, to je 17. 4. 2014. To pomeni, da mora tožeča stranka posredovati podatke o pogodbah, pri tem pa v času sklenitve teh pogodb ni mogla vedeti, da jo bo zadela ta posledica, torej da bodo pogodbe podvržene režimu informacij javnega značaja, kot je to opredeljeno v prvi alineji prvega odstavka 4.a člena ZDIJZ. Tožeča stranka je na podlagi zahteve za dostop do informacij javnega značaja, vložene po 17. 4. 2014, zavezana predložiti osnovne podatke iz prvega odstavka 6.a člena ZDIJZ o pogodbah o svetovalnih, avtorskih in intelektualnih storitvah, vendar pa s tem v veljavnost teh pogodb ni bilo poseženo. Torej gre za nepravo ali t.i. dejansko retroaktivnost, saj gre za sedanji dejanski stan (sklenjene pogodbe) in njegov učinek v prihodnje (posredovanje informacije javnega značaja). Neprava retroaktivnost pa načeloma ni prepovedana, razen če gre za nedopusten poseg v načelo varstva zaupanja v pravo, za to pa po presoji sodišča ne gre, kar bo obrazloženo v nadaljevanju.
31. Tožeča stranka skuša pravilnost takšne odločitve izpodbiti z zatrjevanjem, da bi ji z razkritjem zahtevanih podatkov nastala nepopravljiva škoda, saj bi ji to onemogočilo nadaljnje konkurenčno nastopanje in poslovanje na trgu, ker je neenako obravnavana v primerjavi z drugimi, predvsem tujimi bankami, ki poslujejo na območju Republike Slovenije. Zatrjuje, da gre pri tem za nedovoljeno retroaktivnost iz 155. člena Ustave RS, razen tega zatrjuje še kršitev načela

enakosti iz 14. člena Ustave RS, načela sorazmernosti iz tretjega odstavka 15. člena Ustave RS v povezavi z 2. členom Ustave RS, nedopusten poseg v pravico do svobodne gospodarske pobude iz 74. člena Ustave RS ter v pravico do zasebnosti iz 35. člena Ustave RS.

32. Sodišče temu ni sledilo. S prvim odstavkom 74. člena Ustave RS je zagotovljena svobodna gospodarska pobuda, vendar pa se, kot to določa tretji odstavek 74. člena, gospodarska dejavnost ne sme izvajati v nasprotju z javno koristjo (tretji odstavek 74. člena Ustave RS). Po presoji sodišča z ZDIJZ-C uveljavljene spremembe, ki uvajajo kot zavezance za dostop do informacij javnega značaja tudi poslovne subjekte pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava, niso v nasprotju z Ustavo zagotovljeno pravico do svobodne gospodarske pobude. Ne glede na določbe ZDIJZ-C je tožeča stranka lahko v preteklosti in bo lahko tudi v prihodnje svobodno sklepala pravne posle, na podlagi tega zakona pa je zavezana v obsegu, ki ga določa ZDIJZ-C in je podrobneje obrazložen zgoraj, omogočiti dostop do informacij javnega značaja.
33. Čeprav je svobodna gospodarska pobuda z Ustavo zagotovljena, Ustava določa tudi, da se gospodarska dejavnost ne sme izvajati v nasprotju z javno koristjo. Kot izhaja iz Predloga ZDIJZ-C, je namen sprememb, uveljavljenih z ZDIJZ-C, vzpostaviti sistem, ki bo zagotavljal transparentno, ekonomično in konkurenčno naravnano poslovanje zavezanih poslovnih subjektov na področju sklepanja poslov, ki zadevajo upravljanje s stvarnim premoženjem in izdatke poslovnega subjekta (npr. naročilo blaga in storitev, donatorstvo, sponzorstvo itd.). Zato spremembe določajo absolutno javnost določenih osnovnih podatkov o sklenjenih pravnih poslih, ki zadevajo izdatke poslovnega subjekta.
34. Namen zakonodajalca je, kot izhaja iz Predloga ZDIJZ-C, v krepitvi transparentnosti poslovanja, zavezanosti javnosti, odgovornosti in integriteti pri upravljanju gospodarskih javnih zavodov, javnih podjetij ter gospodarskih družb in drugih pravnih oseb zasebnega prava pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava. Eden glavnih ciljev zakona je, da se preko dviga stopnje transparentnosti pri sklepanju poslov pripomore k bolj učinkovitemu upravljanju s premoženjem in finančnimi sredstvi poslovnih subjektov pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava, predvsem tudi gospodarskih družb v lasti države. To bo pripomoglo tudi k vzpostavitvi konkurenčnih pogojev na trgu, predvsem za male in srednje velike gospodarske družbe, ki želijo poslovati z oziroma konkurirati gospodarskim družbam pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava ter torej z vidika preostalih gospodarskih družb, ki delujejo na trgu, ustvariti bolj zdravo poslovno okolje, kjer bo prosta konkurenca in bodo veljali enaki tržni pogoji za vse.
35. Namen zakonodajalca torej sledi varovanju javne koristi (konkurenčno poslovno okolje za vse akterje na trgu), to pa je tisto, kar se od zakonodajalca oziroma

države tudi pričakuje. Pri tem ne gre za dejanje nelojalne konkurence (četrti odstavek 74. člena Ustave RS), kot zatrjuje tožeča stranka v tožbi. Kot je bilo že zgoraj pojasnjeno, ne gre za podatke o komitentih tožeče stranke, torej uporabnikih njenih storitev, določila ZDIJZ pa tožeče stranke ne ovirajo pri sklepanju pravnih poslov in opravljanju njene dejavnosti. V tej zadevi gre za osnovne podatke o svetovalnih, avtorskih in intelektualnih storitvah in z opredelitvijo teh podatkov kot informacij javnega značaja pri poslovnih subjektih, ki so pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava, po presoji sodišča ni bilo nedopustno poseženo v v Ustavi RS opredeljene pravice tožeče stranke.

36. Iz zgoraj navedenih razlogov tudi nedopustnega posega v ostale zatrjevane ustavne pravice ni bilo. Po tretjem odstavku 15. člena Ustave RS so človekove pravice in temeljne svoboščine omejene samo s pravicami drugih in v primerih, ki jih določa ta ustava. Zakonodajalec sme ustavno varovane pravice posameznika omejiti le s pravicami drugih subjektov in v tem okviru tudi v javnem interesu (glej Komentar Ustave RS, Fakultete za podiplomske, državne in evropske študije, 2002, str. 55). Za presojo ali je taka omejitev ustavno dopustna, je treba uporabiti test legitimnosti, to je preizkus ali je cilj, ki ga zasleduje država legitimen (stvarno upravičen) in ali so uporabljena sredstva ustavno dopustna, nato pa sorazmernosti, torej ali so izbrana sredstva primerna, razumna, potrebna oziroma nujna in ali je bilo vzpostavljeno proporcionalno razmerje. Glede na to, da gre v obravnavani zadevi za osnovne podatke o pogodbah o svetovalnih, avtorskih in intelektualnih storitvah, na ta način pa z javnosti dostopnimi podatki o porabi sredstev v te namene, prispevati k večji preglednosti o porabi sredstev, vse z namenom, da s preko dviga stopnje transparentnosti pripomore k bolj učinkovitemu upravljanju s premoženjem in finančnimi sredstvi poslovnih subjektov pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava in na ta način vzpostaviti konkurenčne pogoje na trgu (ter predvsem za male in srednje velike gospodarske družbe ustvariti bolj zdravo poslovno okolje), gre torej za ustavno dopusten cilj, z dostopnostjo javnosti osnovnih podatkov zgoraj navedenih pogodb, pa tudi ni prekomerno poseženo v pravice tožeče stranke. Iz tega tudi izhaja, da ne drži trditve tožeče stranke, da se tožeča stranka sklicuje na konkurenčnost, ki je sama sebi namen. Cilj je konkurenčno poslovno okolje za vse subjekte, ki se na njem pojavljajo.
37. Iz istega razloga tudi do nedopustnega posega v načelo enakosti iz 14. člena Ustave RS in pravico do zasebnosti iz 35. člena Ustave RS ni prišlo.
38. Tožeča stranka v tožbi citira več odločitev Upravnega in Ustavnega sodišča, ki pa po presoji sodišča ne vplivajo na odločitev v predmetni zadevi. Te odločitve se nanašajo na povsem druge dejanske in pravne situacije, ki z obravnavano zadevo niso primerljive. K temu je dodati, da so v predmetni zadevi neupoštevne tudi navedbe tožeče stranke v zvezi z ZDIJZ-D, saj je za obravnavano zadevo relevanten ZDIJZ-C.

39. Po obrazloženem se sodišče ni odločilo za prekinitev postopka in začetek postopka za oceno njegove ustavnosti po 23. členu Zakona o ustavnem sodišču (v nadaljevanju ZUstS).
40. Tožeča stranka v tožbi zatrjuje tudi, da je z izpodbijano odločbo oziroma na podlagi ZDIJZ-C kršeno tudi več določb prava EU. Glede tega predlaga prekinitev postopka in predložitev vprašanja za predhodno odločanje Sodišču EU glede razlage prava po tretjem odstavku 267. člena PDEU. Pri tem tožeča stranka na splošno zatrjuje neskladje s predpisi EU in predlaganega vprašanja za predhodno odločanje ne precizira.
41. Ureditev, ki zavezancem po ZDIJZ-C, to je poslovnim subjektom pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava, nalaga da v skladu z določbami tega zakona, na zahtevo posredujejo osnovne podatke o zgoraj navedenih pogodbah, ki po 4.a členu tega zakona sodijo med informacije javnega značaja, ne pomeni ovire za sklepanje teh pogodb. Glede na to pri tem ne gre za omejitev svobode opravljanja storitev po 56. členu PDEU ali posega v prosti notranji trg po 101. in 102. členu PDEU. Direktiva 2013/36/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. 6. 2013 in Uredba (EU) št. 575/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. 6. 2013 pa se nanašata na dostop do dejavnosti kreditnih institucij in bonitetnem nadzoru kreditnih institucij in investicijskih podjetij, zato neposredno področja, ki ga ureja ZDIJZ, ne zadevata.
42. Po obrazloženem sodišče tudi predlogu tožeče stranke za postavitev vprašanja Sodišču EU za predhodno odločanje ni sledilo.
43. Tudi s tožbenim ugovorom, da za tožečo stranko veljajo določbe ZBan-1 in ZGD-1, ne pa določbe ZDIJZ-C, ker niso usklajene s prvima dvema, se ni mogoče strinjati. ZGD-1 določa temeljna statusna korporacijska pravila ustanovitve in poslovanja gospodarskih družb (1. člen), v času izdaje izpodbijane odločbe veljaven ZBan-1 pa pogoje za ustanovitev, poslovanje, nadzor in prenehanje kreditnih institucij s sedežem v Republiki Sloveniji (1. člen). ZDIJZ kot specialen predpis ureja postopek dostopa do informacij javnega značaja tudi za poslovne subjekte pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava, zato kot specialen predpis zavezuje tudi tožečo stranko.
44. Izpodbijani upravni akt je torej tudi po presoji sodišča pravilen in na zakonu utemeljen, zato je sodišče tožbo kot neutemeljeno zavrnilo na podlagi prvega odstavka 63. člena ZUS-1.
45. Tožeča stranka je zahtevala tudi povrnitev stroškov postopka. Če sodišče tožbo zavrne, trpi vsaka stranka svoje stroške postopka (četrti odstavek 25. člena ZUS-1). Ker je sodišče tožbo zavrnilo, mora torej tožeča stranka sama nositi svoje

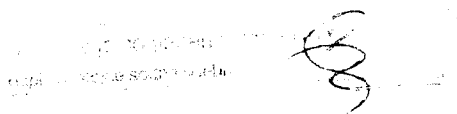
stroške, zato je sodišče o tem odločilo, kot izhaja iz II. točke izreka te sodbe.

## PRAVNI POUK

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

Maribor, 19. avgust 2015

Predsednica senata:  
Vlasta Švagelj Gabrovec, l.r.

The image shows a faint official stamp of the Maribor District Court (Okrajno sodišče Maribor) and a handwritten signature in black ink. The signature is written over the stamp and extends to the right.