

UPRAVNO SODIŠČE RS, ODDELEK V MARIBORU
ODLOČBA JE PRAVNOMOČNA
_____ sodišče v _____
dne 21.6.2017
Podpis pristojne sodne osebe



UPRAVNO SODIŠČE
REPUBLIKE SLOVENIJE

II U 412/2016-13

SODBA

V IMENU LJUDSTVA

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

ob sodelovanju pravosodne svétnice Mirijam Križevnik, ki je v zadevi poročala in višje pravosodne svetovalke mag. Zorice Brajović Mensah kot zapisnikarice,

v upravnem sporu tožeče stranke: **KOMUNALNO PODJETJE PTUJ d.d.**, Puhova ulica 10, Ptuj, zoper toženo stranko: **INFORMACIJSKI POOBLAŠČENEC**, Zaloška 59, Ljubljana,

zaradi **dostopa do informacij javnega značaja**,

o **tožbi** zoper odločbo Informacijskega pooblaščenca št. 090-196/2016/5 z dne 13. 9. 2016 v zvezi z odločbo Občine Gorišnica št. 04-2-55/2016 z dne 26. 7. 2016,

na seji dne 21. junija 2017

RAZSODILO:

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

OBRAZLOŽITEV

1. Z izpodbijano odločbo je Informacijska pooblaščenka ugodila pritožbi družbe Čisto mesto Ptuj d.o.o. (v nadaljevanju prosilec) zoper odločbo Občine Gorišnica št. 04-2-55/2016 z dne 26. 7. 2016 in odločila, da se izpodbijana odločba odpravi, Občini Gorišnica (v nadaljevanju občina) pa je naložila, da mora prosilcu v roku 31 dni od vročite odločbe posredovati koncesijsko pogodbo za opravljanje obvezne lokalne gospodarske javne službe zbiranja določenih vrst komunalnih odpadkov, obdelave določenih vrst mešanih komunalnih odpadkov in odlaganja ostankov obdelave ali odstranjevanja komunalnih odpadkov na območju Občine Gorišnica, Občine Hajdina, Občine Juršinci in Občine Markovci št. 430-17/2012 z dne 15. 4. 2016 (točka 1 izreka). Zahtevo prosilca za povrnitev stroškov postopka je Informacijska pooblaščenka zavrnila (točka 2 izreka).
2. V obrazložitvi odločbe Informacijska pooblaščenka pojasnjuje, da je prosilec dne 6. 7. 2016 pri občini vložil zahtevo, da se mu posreduje koncesijska pogodba za opravljanje obvezne lokalne javne službe ravnanja s komunalnimi odpadki. Družba Komunalno podjetje Ptuj d.d., ki je v postopku nastopala kot stranski udeleženec, je v postopku zatrjevala, da predstavlja zahtevana koncesijska pogodba na podlagi sprejetega sklepa njeno poslovno skrivnost. Kot je navedla, bi ji z razkritjem omenjenega dokumenta nastala občutna škoda – če bi namreč za podatke iz koncesijske pogodbe (predvsem v delu, ki se nanaša na ceno storitve) izvedela nepooblaščen oseba, bi bil njen konkurenčni položaj v postopkih pridobitve poslov na področju ravnanja s komunalnimi odpadki bistveno oslavljen. Ker se bo izvajanje koncesijske pogodbe pričelo šele s 1. 1. 2017, pa koncesijska pogodba po njenem mnenju ne more biti javna tudi zato, ker se še ne izvršuje.
3. O zahtevi prosilca je občina odločila z odločbo št. 04-2-55/2016 z dne 26. 7. 2016, s katero je zahtevo prosilca v delu, ki se nanaša na koncesijsko pogodbo za opravljanje obvezne lokalne javne službe ravnanja s komunalnimi odpadki v občini, zavrnila, sklicujoč se na pri tem na določbo 2. točke prvega odstavka 6. člena Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (v nadaljevanju ZDIJZ).
4. Zoper omenjeno odločitev je prosilec vložil pritožbo, v kateri je navajal, da koncesijska pogodba ne more predstavljati poslovne skrivnosti, saj gre za dokument o porabi javnih sredstev, ki je že po zakonu javen.
5. Po mnenju Informacijske pooblaščenke je pritožba utemeljena. Kot ugotavlja, je v obravnavanem primeru sporno, ali zahtevana koncesijska pogodba predstavlja izjemo od prostega dostopa po 2. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ oziroma, ali je kljub morebitnemu obstoju izjeme treba dostop dovoliti na podlagi drugega ali tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ.

6. V nadaljevanju obrazložitve Informacijska pooblaščenka citira določbo 39. člena Zakona o gospodarskih družbah (v nadaljevanju ZGD-1), po kateri se za poslovno skrivnost ne morejo določiti podatki, ki so po zakonu javni ali podatki o kršitvah zakona ali dobrih poslovnih običajev. Po ugotovitvi Informacijske pooblaščenke je zahtevana informacija nastala na podlagi 39. člena Zakona o gospodarskih javnih službah (v nadaljevanju ZGJS), ki določa, da s koncesijsko pogodbo koncedent in koncesionar uredita medsebojna razmerja v zvezi z opravljanjem koncesionirane gospodarske javne službe, določa pa tudi obvezne sestavine koncesijske pogodbe. Kot ugotavlja, je v obravnavani zadevi predmet zahteve informacija, ki jo je občina ustvarila na podlagi javnega razpisa, kar pomeni, da dokument kot tak ne more biti označen kot poslovna skrivnost.
7. Kljub temu pa je bilo po mnenju Informacijske pooblaščenke informacijo treba preizkusiti tudi z vidika tretjega odstavka 39. člena ZGD-1, ki določa, da se kot poslovna skrivnost ne morejo določiti podatki, ki so po zakonu javni. Vsebina koncesijske pogodbe je namreč zakonsko regulirana in ni prepuščena svobodni volji sodelujočih. Pogodbena stranka lahko sicer označi vse informacije iz koncesijske pogodbe za poslovno skrivnost, vendar organ, ki takšen postopek vodi, temu ni dolžan slediti. Ker je izvajanje javne službe v javnem interesu, se mora javnosti omogočiti nadzor nad koncesionirano dejavnostjo. Če bi dopustili možnost, da koncesionar in koncedent podatke iz koncesijske pogodbe označita za poslovno skrivnost, bi bil s tem onemogočen nadzor javnosti nad zakonitostjo postopka sklepanja in izvajanje koncesijske pogodbe.
8. Iz vsebine koncesijske pogodbe je tudi mogoče razbrati, ali sta koncesionar in koncedent pri sklepanju predmetne pogodbe upoštevala določbe ZGJS in Uredbe o metodologiji za oblikovanje cen storitev obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja (v nadaljevanju Uredba). V dopisu z dne 21. 7. 2016 je stranski udeleženec navedel, da kot svojo poslovno skrivnost šteje še posebej izhodiščne cene storitev, navedene v 20. členu koncesijske pogodbe. Po mnenju Informacijske pooblaščenke navedeni podatki niso varovani kot poslovna skrivnost, saj iz njih izhaja cena storitve, ki se izvaja kot javna služba. Subjekt, ki izvaja gospodarsko javno službo, mora za storitev določiti ceno po vnaprej določeni metodologiji v skladu z Uredbo, soglasje k ceni pa poda občinski svet. Elementov cene storitve zato ni mogoče šteti za poslovno skrivnost. Podatek o ceni storitev, ki je regulirana, mora biti zato transparenten in javnosti dostopen.
9. Koncesijske pogodbe tako že po naravi stvari ni mogoče opredeliti za poslovno skrivnost, saj gre za podatke, ki so javni že na podlagi zakona. Povezani so namreč z opravljanjem javne funkcije v smislu tretjega odstavka 39. člena ZGD-1 v povezavi s tretjim odstavkom 6. člena ZDIJZ.
10. Glede navedb stranskega udeleženca, da se izvajanje javne službe začne šele s 1.

1. 2017, kar pomeni, da v konkretnem primeru še ni prišlo do porabe javnih sredstev, pa Informacijska pooblaščenka pojasnjuje, da ni pomembno, kdaj se začne izvrševati koncesijska pogodba oziroma, ali je že prišlo do izplačila javnih sredstev. Bistveno je namreč, da je koncesija podeljena, koncesijska pogodba pa že podpisana. Pojma porabe javnih sredstev v smislu 1. alineje tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ namreč po mnenju Informacijske pooblaščenke ni mogoče razlagati tako, da bi morala biti javna sredstva že plačana oziroma porabljena, da bi se določene informacije lahko razkrile. Podatki o porabi javnih sredstev so namreč zmeraj javni.
11. Informacijska pooblaščenka je pritožbi prosilca ugodila, saj je ugotovila, da zahtevane informacije ne predstavljajo poslovne skrivnosti, po njenem mnenju pa tudi ni podana nobena druga izjema od prostega dostopa do informacij javnega značaja.
12. Zoper izpodbijano odločitev je tožbo v upravnem sporu vložila družba Komunalno podjetje Ptuj d.d., ki navaja, da bi z razkritjem koncesijske pogodbe - še posebej v delu, ki se nanaša na ceno storitve - nastala občutna škoda, saj bi bil s tem bistveno okrnjen njen konkurenčni položaj v postopkih pridobitve poslov na področju ravnanja s komunalnimi odpadki. Koncesijska pogodba, ki se še ne izvršuje, po njenem mnenju tudi ne more biti javna. Glede navedbe tožene stranke v izpodbijani odločitvi, da je bila zahtevana informacija ustvarjena na podlagi javnega razpisa, tožeča stranka poudarja, da v obravnavani zadevi javni razpis ni bil izveden in da je bila tožeči stranki koncesija podeljena neposredno brez javnega razpisa. Kot poudarja, je v svoji ponudbi pred podelitvijo koncesije opredelila ceno storitve javne službe, ta cena pa do sedaj na Občinskem svetu Občine Gorišnica še ni bila obravnavana, zaradi česar ta cena še ni javno znana. Predčasna seznanitev prosilca s ceno storitve bi po mnenju tožeče stranke pomenila konkurenčno prednost prosilca, s tem pa bi nastala tožeči stranki škoda. Zaradi navedenega je tožeča stranka mnenja, da koncesijska pogodba (vključno s ceno storitve) do začetka izvajanja gospodarske javne službe ne more biti javna.
13. Glede na obrazloženo tožeča stranka sodišču predlaga, da tožbi ugodi in izpodbijano odločbo odpravi in vrne zadevo toženi stranki v ponovni postopek. Zahteva pa tudi povračilo stroškov postopka.
14. V odgovoru na tožbo tožena stranka navaja, da koncesijska pogodba vsebuje podatke, ki so povezani z opravljanjem javne službe in porabo javnih sredstev, kar pomeni, da gre za podatke, ki so javni že na podlagi zakona, zaradi česar koncesijska pogodba kot taka (kljub izpolnjevanju subjektivnega kriterija) ne more predstavljati poslovne skrivnosti tožeče stranke. Tožena stranka zato sodišču predlaga, da tožbo kot neutemeljeno zavrne.

15. Na tožbo sta kot prizadeti stranki odgovorili tudi Občina Gorišnica ter družba Čisto mesto Ptuj d.o.o.
16. Občina Gorišnica v odgovoru pritrjuje navedbam tožeče stranke, da cena storitve za izvajanje javne službe ne more biti javna, saj Občinski svet Občine Gorišnica kot pristojni organ še ni podal zahtevanega soglasja. V nadaljevanju se sklicuje na stališče, ki ga je zavzela v odločbi z dne 26. 7. 2016 in sodišču predlaga, da tožbi tožeče stranke ugodi.
17. Družba Čisto mesto Ptuj d.o.o. sodišču predlaga, da tožbo kot neutemeljeno zavrne iz razlogov, ki jih je v obrazložitvi izpodbijane odločbe navedla Informacijska pooblaščenka. Zahteva pa tudi povračilo stroškov postopka.
18. Tožba ni utemeljena.
19. V tem upravnem sporu je med strankama sporno vprašanje, ali zahtevana koncesijska pogodba o ravnanju s komunalnimi odpadki predstavlja poslovno skrivnost tožeče stranke v smislu 2. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ. Sporno pa je tudi vprašanje, ali je podana izjema iz prve alineje tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ, ki dostop do zahtevanih podatkov dovoljuje kljub določilom prvega odstavka 6. člena ZDIJZ.
20. Primere, ko sme organ prosilcu izjemoma zavrniti dostop do zahtevane informacije (izjeme od načela prostega dostopa), našteva ZDIJZ v prvem odstavku 6. člena, ki v točki 2 določa, da organ zavrne dostop do zahtevane informacije, če se zahteva nanaša na podatek, ki je opredeljen kot poslovna skrivnost v skladu z zakonom, ki ureja gospodarske družbe. ZDIJZ torej glede opredelitve poslovne skrivnosti napotuje na uporabo ZGD-1, ki določa dva kriterija za določitev poslovne skrivnosti. Po subjektivnem kriteriju se za poslovno skrivnost štejejo podatki, za katere tako določi družba s pisnim sklepom (prvi odstavek 39. člena ZGD-1). Ne glede na to, ali so določeni s sklepi, pa po objektivnem kriteriju poslovno skrivnost predstavljajo tudi podatki, za katere je očitno, da bi nastala občutna škoda, če bi zanje izvedela nepooblaščen oseba (drugi odstavek 39. člena ZGD-1).
21. Iz opredelitve poslovne skrivnosti pa so že po zakonu izvzete določene vrste podatkov, ki glede na njihovo naravo ne morejo predstavljati poslovne skrivnosti. Te ZGD-1 opredeljuje v tretjem odstavku 39. člena, ki določa, da se za poslovno skrivnost ne morejo določiti podatki o kršitvi zakona ali dobrih poslovnih običajev in tudi ne podatki, ki so po zakonu javni.
22. Podatke, ki so javni že po zakonu, pa opredeljuje tudi tretji odstavek 6. člena ZDIJZ, ki določa, da se prosilcu dostop do določenih podatkov dovoli ne glede na

izjeme od načela prostega dostopa iz prvega odstavka 6. člena ZDIJZ. Med drugim so tako prosilcu (razen v primerih iz 1. in 5. do 8. točke prvega odstavka ter v primerih, ko zakon, ki ureja javne finance ali zakon, ki ureja javna naročila, določata drugače) zmeraj dostopni tudi podatki o porabi javnih sredstev ter podatki, povezani z opravljanjem javne funkcije. Ti podatki se torej že na podlagi zakona štejejo za javne in morajo biti zainteresiranim na njihovo zahtevo zmeraj dostopni.

23. Po presoji sodišča predstavlja podatek, ki je javen že po zakonu, tudi vsebina koncesijske pogodbe, s katero koncedent in koncesionar uredita medsebojna razmerja v zvezi z opravljanjem koncesionirane gospodarske javne službe, ki se izvaja v interesu javnosti (prvi odstavek 39. člena ZGJS). Njun dogovor se namreč ob uporabi teleološke in sistematične razlage nanaša na izvajanje javne funkcije v širšem pomenu in vsebuje med drugim tudi dogovor o porabi javnih sredstev (o načinu in rokih plačil in morebitnih varščinah, o razmerjih v zvezi s sredstvi, ki jih je vložil koncedent itd.) v smislu prve alineje tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ, kot je to v obrazložitvi izpodbijane odločbe pravilno pojasnila tudi Informacijska pooblaščenka. Koncesijska pogodba zato tudi po presoji sodišča ne predstavlja varovane poslovne skrivnosti, kar pomeni, da organ prosilcu dostopa do zahtevane pogodbe ne more zavrniti. Sklicevanje tožeče stranke na sklep, s katerim je pogodbo opredelila kot svojo poslovno skrivnost ter na škodo, ki bi ji naj nastala z razkritjem koncesije pogodbe, za odločitev zato ni pomembno.
24. Prav tako na odločitev ne more imeti vpliva dejstvo, da se koncesijska pogodba v času odločanja organov o zahtevanem dostopu še ni izvajala in da javna sredstva takrat še niso bila izplačana oziroma porabljena. Za porabo javnih sredstev v smislu prve alineje tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ je namreč treba šteti tudi vsak sporazum o (bodoči) porabi javnih sredstev, četudi dogovor še ni stopil v veljavo in se z javnimi sredstvi tudi še ni razpolagalo.
25. Ker je torej izpodbijana odločitev pravilna in zakonita, je sodišče tožbo kot neutemeljeno zavrnilo na podlagi prvega odstavka 63. člena Zakona o upravnem sporu (v nadaljevanju ZUS-1).
26. Zahtevo tožeče stranke za povrnitev stroškov postopka je sodišče zavrnilo na podlagi četrtega odstavka 25. člena ZUS-1, ki določa, da v primeru, ko sodišče tožbo zavrne, vsaka stranka trpi svoje stroške postopka.
27. Do povračila priglašanih stroškov postopka tudi ni upravičena družba Čisto mesto Ptuj d.o.o., ki je v postopku nastopala na strani tožene stranke. Po prvem odstavku 154. člena Zakona o pravnem postopku (v nadaljevanju ZPP), ki se v upravnem sporu uporablja primerno, mora stranka, ki v postopku ne uspe, nasprotni stranki in njenemu intervenientu povrniti stroške postopka. Pri odločanju je treba

upoštevati tudi prvi odstavek 155. člena ZPP, ki določa, da se stranki povrnejo le stroški, ki so potrebni za postopek. Kot je pojasnilo Vrhovno sodišče RS dne 1. 10. 2015 v sklepu opr. št. I Up 191/2015, so stroški za posamezno vlogo potrebni, če so v vlogi navedbe, ki so pomembne za razjasnitev zadeve oziroma vplivajo na odločitev. V obravnavani zadevi prizadeta stranka takšnih navedb po presoji sodišča v postopku ni podala - v odgovoru na tožbo je namreč zgolj povzela stališče Informacijske pooblaščenke, ki je navedeno že v izpodbijani odločbi. Ker priglašeni stroški niso bili potrebni v smislu prvega odstavka 155. člena ZPP, prizadeta stranka do povračila stroškov ni upravičena.

PRAVNI POUK:

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

Maribor, 21. junij 2017

Predsednica senata:

Sonja Kočever, l. r.



Ta prepis je soglasen z izvirnikom
Prepis pristojne sodne osebe: 