



REPUBLIKA  
SLOVENIJA  
UPRAVNO  
SODIŠČE

IV U 77-2020-62

UPRAVNO SODIŠČE RS, ODDELEK V CELJU
ODLOČBA JE PRAVNOMOČNA
UPRAVNO sodišče v CELJU
dne 10.3.2023
Podpis pristojne sodne osebe:



SODBA

V IMENU LJUDSTVA

Upravno sodišče Republike Slovenije, oddelek v Celju, je v senatu, ki so ga sestavljale višje sodnice mag. Vita Hribar kot predsednica ter Melita Ambrož in Cvetka Horvat kot članici,

ob sodelovanju višje pravosodne svetovalke Tanje Četina kot zapisnikarice,

v upravnem sporu tožeče stranke: **DARS d.d.**, Ulica XIV. divizije 4, Celje, ki jo zastopa Odvetniška pisarna ..... r toženo stranko: **REPUBLIKA SLOVENIJA**, ki jo zastopa Informacijski pooblaščenec, Ljubljana,

ob sodelovanju prizadete stranke: **1.**  
**o.p., d.o.o.**, Dalmatinova ulica 2, Ljubljana, **2.**  
Cigaletova 15, Ljubljana,

zaradi **dostopa do informacij javnega značaja**,

o **tožbi** zoper odločbo Informacijskega pooblaščenca številka 090-11/2020/17 z dne 25. 5. 2020,

po dne 27. septembra 2021 opravljeni nejavni glavni obravnavi,

na seji dne **10. marca 2023**,



## RAZSODILO:

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

## OBRAZLOŽITEV:

### *Iz izpodbijane odločbe*

1. Tožena stranka je delno ugodila prosilkini ( ) pritožbi z dne 24. 12. 2019 in odločbo Družbe za avtoceste v Republiki Sloveniji d.d. (DARS, v nadaljevanju organ) z dne 9. 12. 2019, številka 0.5.5/2019-mkk-76, delno odpravila in odločila, da je organ dolžan prosilki v roku enaintridesetih (31) dni od vročitve te odločbe v elektronski obliki posredovati naslednje informacije v zvezi z javnim naročilom št. JN4695/2015 z dne 13. 7. 2015 »Vzpostavitev in delovanje večsteznega elektronskega cestninskega sistema v prostem prometnem toku na avtocestah in hitrih cestah«, in sicer iz Ponudbe izvajalca SPD-11 z dne 25. 9. 2017, podatek znesek pri skupno CAPEX in znesek pri skupno OPEX, na strani 9 priloge - opis rešitve; program poskusnega obratovanja z dne 12. 2. 2018, in sicer od strani 1 do vključno prvega odstavka na strani 6, pri čemer je organ dolžan prekriti imena in priimke pri: »avtor/avtorji«, »dokument pripravil« in pri »opombe« na strani 2 in 3 ter od naslova nad tabelo na strani 21 do vključno strani 22; zapisnik o izvedenih pogajanjih z dne 10. 9. 2018, pri čemer je organ dolžan prekriti vsa imena in priimke fizičnih oseb, ki so navedeni kot prisotni predstavniki naročnika in izvajalca na prvi strani, ime in priimek osebe, ki je pisala zapisnik, vsa imena in priimke ter podpise fizičnih oseb, ki so potrdili in prevzeli zapisnik; cenik rezervnih delov z dne 22. 10. 2018; dokument DARS št. 420-4/2017-DŠ-76.3 z dne 26. 1. 2018 v celoti (brez prilog), pri čemer je organ dolžan prekriti vsa imena in priimke fizičnih oseb in nazive, ki so navedeni na tretji strani dokumenta, in sicer v koloni »pripravil«, pri »v vednost«, »podpise« in »parafe«; zapisnik komisije z dne 26. 2. 2018, pri čemer je organ dolžan prekriti vsa imena in priimke fizičnih oseb, funkcije in podpise, ki so navedeni na prvi, drugi in osmi strani zapisnika (člane komisije in podpisnike); poročilo o pregledu dokumentacije »Zunanji CUT in dodatna blagajna na CP Hrušica«, pri čemer je organ dolžan prekriti podpisnike dokumenta (imena in priimke ter podpise); zapisnik komisije za pregled sistema pred prevzemom po pogodbi DARS št. 717/2016 z dne 26. 3. 2018, brez prilog, pri čemer je organ dolžan prekriti dokument od vključno točke 1 na strani 5 do vključno točke 6 do strani 10 ter vsa imena in priimke fizičnih oseb, funkcije in podpise, ki so navedeni na prvi, drugi, tretji in trinajsti strani zapisnika (člane komisije in podpisnike) ter »parafe« čez



celotni dokument; potrdilo o prevzemu elektronskega cestninskega sistema v prostem prometnem toku št. 420 - 4/2018-DŠ-86.5 z dne 28. 3. 2018, pri čemer je organ dolžan prekriti dokument od vključno točke 1 na strani 5 do vključno točke 6 do strani 8 ter vsa imena in priimke fizičnih oseb, funkcije in podpise, ki so navedeni na strani deset in enajst potrdila (v koloni »pripravil« ter pri »v vednost«), ter »parafe« čez celotni dokument; terminski plan izvajalca (projektni plan in plan aktivnosti), pri čemer je organ dolžan prekriti začetnico imena in priimek v stolpcu »akcija« na strani štiri, v preostalem delu pa je pritožbo prosilke zavrnila.

2. Odločitev temelji na ugotovitvi, da organ razpolaga z zahtevanimi informacijami, ki sodijo v njegovo delovno področje in pojasnilu, da je Zakon o poslovni skrivnosti (v nadaljevanju ZposS) začel veljati 20. 4. 2019, zato se obstoj poslovne skrivnosti v konkretnem primeru presoja po 39. členu Zakona o gospodarskih družbah (v nadaljevanju ZGD-1). Informacijski pooblaščenec (v nadaljevanju IP) je kot pravilno štel ugotovitev organa, da določene zahtevane informacije izpolnjujejo subjektivni kriterij poslovne skrivnosti po prvem odstavku 39. čl. ZGD-1, saj so kot take opredeljene s sklepom o poslovni skrivnosti z dne 14. 10. 2015 in 6. 4. 2018 in vidno označene kot »poslovna skrivnost«, in pravilno ugotovil obstoj objektivnega kriterija poslovne skrivnosti po drugem odstavku 39. člena ZGD-1, ugotovil pa je, da je treba v danem primeru informacije preizkusiti tudi z vidika tretjega odstavka 39. člena ZGD-1.
3. Ker so predmet pritožbenega postopka dokumenti v zvezi z javnim naročilom, pa je treba pri odločanju upoštevati tudi določbe Zakona o javnem naročanju (v nadaljevanju ZJN-2), veljavnega v času odločanja, ki v 22. členu določa absolutno javnost podatkov in preizkusiti ali gre za podatke, ki izkazujejo porabo javnih sredstev in so javni na podlagi prve alineje tretjega odstavka 6. člena Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (v nadaljevanju ZDIJZ).
4. IP je pojasnil, da je bila predmetna dokumentacija v določenem delu že predmet presoje IP z odločbo št. 090-152/2018/10 z dne 25. 10. 2018 (v nadaljevanju predhodna odločba), ki je pravnomočna in jo je organ izvršil, zato se je IP opredelil do posameznih dokumentov v zvezi z Aneksom št. 6, Aneksom št. 7, Aneksom št. 8 in Aneksom št. 9, ki še niso bili predmet odločanja IP.

#### *Tožbene navedbe*

5. Tožeča stranka, DARS, vlaga tožbo zaradi nepravilne uporabe oziroma neuporabe zakona, zaradi nespoštovanja postopkovnih pravil, zaradi nepravilne in nepopolne ugotovitve dejanskega stanja in napačnega sklepa o dejanskem stanju. Sodišču primarno predlaga, da tožbi ugodi in izpodbijano odločbo delno odpravi (v ugodilnem delu, ki se nanaša na razkritje dokumentov po odločbi) in odloči, da je organ dolžan prosilki v roku 31 (enaintrideset) dni od vročitve te odločbe v elektronski obliki posredovati v tožbenem zahtevku navedene



informacije v zvezi z javnim naročilom št. JN4695/2015 z dne 13. 7. 2015, in omogočiti vpogled v izrecno naštete informacije v zvezi z javnim naročilom št. JN4695/2015 z dne 13. 7. 2015, v preostalem delu pa sodišču predlaga zavrnitev tožbe. Predlaga tudi povrnitev stroškov postopka.

6. Podrejeno sodišču predlaga, da tožbi DARS ugodi in izpodbijano odločbo delno odpravi in zadevo vrne toženi stranki v ponovno odločanje v zvezi s Programom poskusnega obratovanja z dne 12. 2. 2018, in sicer od strani 1 do vključno prvega odstavka na strani 6, pri čemer je organ dolžan prekriži imena in priimke pri: »avtor/avtorji«, »dokument pripravil« in pri »opombe« na strani 2 in 3 ter od naslova nad tabelo na strani 21 do vključno strani 22; Zapisnik o izvedenih pogajanjih z dne 10. 9. 2018, razen v kolikor se nanaša na podatke, za katere je že IP odločil, da se zakrijejo, - Cenik rezervnih delov z dne 22. 10. 2018; Dokument DARS št. 420-4/2017-DŠ-76.3 z dne 26. 1. 2018 v celoti (brez prilog), razen v kolikor se nanaša na podatke, za katere je že IP odločil, da se zakrijejo; Zapisnik komisije z dne 26. 2. 2018, razen v kolikor se nanaša na podatke, za katere je že IP odločil, da se zakrijejo in dodatno tudi ne glede strani 1 do vključno 5, strani 6 do zadnjega odstavka (označenega s piko), drugega odstavka na strani 7 (pripombe po posameznih lokacijah), točke VIII in IX. Na strani 7 ter zadnjih štirih odstavkov na strani 7 in stran 8; Zapisnik komisije za pregled sistema pred prevzemom po pogodbi DARS št. 717/2016 z dne 26. 3. 2018, brez prilog, razen v kolikor se nanaša na podatke, za katere je že Informacijski pooblaščenec odločil, da se zakrijejo in dodatno tudi ne glede strani 1 do vključno 3, točk F) in G) na strani 4, zadnjih štirih odstavkov na strani 12 (začenši z besedilom »Komisija je z delom zaključila 28. 3. 2018«) do konca dokumenta; Potrdilo o prevzemu elektronskega cestninskega sistema v prostem prometnem toku št. 420 - 4/2018-DŠ-86.5 z dne 28. 3. 2018, razen v kolikor se nanaša na podatke, za katere je že IP odločil, da se zakrijejo; Terminski plan izvajalca (projektni plan in plan aktivnosti), razen v kolikor se nanaša na podatke, za katere je že IP odločil, da se zakrijejo. V preostalem delu se Odločba IP št. 090-11/2020/17 z dne 25. 5. 2020 potrdi.
7. Tožeča stranka pojasnjuje, da dokumenti predstavljajo poslovno skrivnost tako DARS, kot izbranih ponudnikov, in bi vsakršna seznanitev javnosti oziroma nepooblaščenih oseb s temi podatki vodila v oslabitev strateškega in konkurenčnega položaja ponudnikov in posledično DARS ter v nastanek občutne škode. V primeru sistema ECS (elektronskega cestninskega sistema) gre za tehnologijo, ki implementira tehnično rešitev ponudnikov, s katerim se zagotavlja čim višji delež zaznave vozil in uporabe cest in se podatki, ki kažejo delovanje sistema, kako je sestavljen oziroma iz katerih bi bilo moč razbrati določene ranljivosti ali pomanjkljivosti sistema, ne razkrivajo. Njihovo razkritje bi lahko, med drugim, povzročilo tudi večje število poskusov izogibanja plačilnemu sistemu, kar bi se odrazilo v neposredni škodi za DARS in tudi za lastnika (imetnika delnic) DARS - Republiko Slovenijo.



8. Opozarja tudi, da pojma porabe javnih sredstev ni mogoče razlagati tako široko, da se nanaša na vsakršno omenjanje morebitnega bodočega razpolaganja (npr. zapisnikov o pogajanjih, pogajanja o določbah pogodbe, preizkuse sistema, ipd.). Prav tako pri presoji izjeme javnega interesa, le-temu ni zadoščeno že s tem, da gre za medijsko odmevno zadevo (I U 1992/2010 z dne 28. 9. 2011). Prav tako je poslovna tajnost oziroma poslovna skrivnost varovana v okviru prvega odstavka 74. člena Ustave. DARS ima v skladu z Zakonom o družbi za avtoceste v Republiki Sloveniji (v nadaljevanju ZDARS-1) status gospodarske družbe po zakonu, ki ureja gospodarske družbe, in zanj veljajo vsa pravila gospodarnega ravnanja gospodarskih družb. V skladu z načelom transparentnosti je DARS pogodbo o izvedbi javnega naročila in vse anekse objavil na portalu. Razkritja z vsemi podrobnostmi pogajanj ter pogajalskih taktik DARS tekom teh, ki so razvidna iz nekaterih zapisnikov ter drugih dokumentov, ki tvorijo izpodbijane dokumente, pa bi vodila k slabitvi konkurence na trgu in negativnemu vplivu na porabo javnih sredstev. Zaradi vsega navedenega v primeru izpodbijanih dokumentov testu praktične konkordance ni bilo zadoščeno.
9. Tožeča stranka se je na upoštevanje izjem sklicevala argumentirano in je pojasnila razloge za izjeme do dostopa do informacije javnega značaja, prosilka pa v svoji zahtevi ni utemeljila pravnega interesa oziroma zahteve za dostop do informacije javnega značaja, ki so relevantne okoliščine pri uporabi sorazmernosti ali praktične konkordance. Prosilka je \_\_\_\_\_, za katero DARS utemeljeno sklepa, da deluje za osebo zasebnega prava, ki se na ta način želi seznaniti z določenimi podatki zato, da bo pri naslednjem javnem razpisu uspešno konkurirala z ostalimi ponudniki. Razkritje izpodbijanih dokumentov bi za takšne osebe pomenilo seznanitev z določenimi tehničnimi in poslovno občutljivimi informacijami, ki so poslovne skrivnosti tako DARS kot obeh ponudnikov.
10. DARS izpodbija odločitev tožene stranke v delu izpodbijane odločbe, ker je tožena stranka presojo ali posamezni dokumenti predstavljajo poslovno skrivnost opravila pomanjkljivo, kot tudi, ali je s tem v zvezi utemeljena izjema izjeme zaradi porabe javnih sredstev. Prav tako se tožena stranka ni opredelila do vseh navedb in argumentov DARS v zvezi s posameznimi dokumenti, kar pomeni, da se izpodbijane določbe v tem delu ne da preizkusiti in je bila s tem DARS odvzeta možnost učinkovitega sodnega varstva in pravice do izjave, kar predstavlja bistveno kršitev pravil postopka. Prav tako se izpodbijane odločbe ne da preizkusiti, saj tožena stranka najprej argumentira, da v primeru določenih dokumentov sploh ne gre za poslovno skrivnost, hkrati pa pri istih dokumentih presoja in utemeljuje izjemo porabe javnih sredstev. Presoje, ali obstojijo izjeme izjem iz tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ se ne izvaja, če sploh ne gre za poslovno skrivnost.
11. V zvezi z aneksom št. 8, dokumentom Program poskusnega obratovanja z dne 12.



2. 2018 meni, da sama izvedba funkcionalnega preizkusa delovanja sistema ni bistvena sestavina pogodbe oziroma predmeta zadevnega javnega naročila in ni bila pogoj ali merilo za uspešnost prijavitelja na javnem naročilu, zato deli dokumenta, ki se morajo razkriti, niso potrebni kot (dodaten) nadzor javnosti nad smotrnostjo porabe javnih sredstev. V zvezi z Zapisnikom o izvedenih pogajanjih z dne 10. 9. 2018 navaja, da zgolj omemba pravne podlage, 95. člena ZJN-3 v dokumentu še ne pomeni, da zahtevan dokument predstavlja poslovno skrivnost. Iz zapisnika izhajajo tehnične informacije in strokovno znanje ter izkušnje, kot tudi poslovne informacije in izkušnje ter pogajalska strategija, njihovo razkritje nepooblaščenim osebam pa bi oslabilo konkurenčni položaj obeh ponudnikov, kot tudi položaj DARS, ki ga ima pri nastopanju na trgu. Ne strinja se z odločitvijo, da je cenik rezervnih delov opreme in dodatnih storitev, ki so potrebne za nemoteno delovanje sistema v obdobju tehničnega delovanja vzpostavljenega sistema po odločitvi tožene stranke dostopen v celoti. Pojasnjuje, da gre za vmesni cenik, kot izhodišče za pogajanja in da dogovor o porabi javnih sredstev izhaja iz že navedenega Aneksa št. 8, ki je javno dostopen. Dodatno navaja, da cenik predstavlja poslovno skrivnost in razkritje podatkov iz cenika, kaže na pogajalski položaj in strategijo poslovanja ponudnikov z dobavitelji, razkriva, pod kakšnimi pogoji poslujeta ponudnika, kakšne cene, potencialne popuste in ostale pogoje imata dogovorjene z njimi oziroma sta jih sposobna pridobiti in/ali ponuditi. Razkritje cen in ključnih pogojev dobave po prepričanju DARS omejuje tudi relevantna konkurenčnoppravna zakonodaja, saj razkritje (lahko) predstavlja kršitev 101. člena Pogodbe o delovanju Evropske unije (v nadaljevanju PDEU) in 6. člena Zakona o preprečevanju omejevanja konkurence (v nadaljevanju ZPOmK-1). V zvezi s potrdilom o uspešno izvedenih testiranjih (dokument DARS št. 420-4/2017-DŠ-76.3 z dne 26. 1. 2018) z nekaterimi prilogami k potrdilu tožeča stranka meni, da je dostop do dokumenta neutemeljen in ga je na podlagi 2. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ treba zavrniti. Vsakršno razkritje v večjem delu bi prekomerno posegalo v ustavno pravico DARS in ponudnikov do svobodne gospodarske pobude, ki pa z določbami ZDIJZ in legitimnim interesom do dostopa do informacij javnega značaja iz pojasnjenih razlogov ne more biti presežena. Potrdilo o prevzemu del na vzpostavljenih pooblaščenih DarsGo servisih, prodajnih mestih vinjet DARS in dodatne blagajne CP Hrušica in dve prilogi k temu potrdilu, Zapisnik o predaji dokumentacije z dne 12. 3. 2018 in Zapisnik o predaji dokumentarnega gradiva v Centralni arhiv DARS je tožeča stranka prosilki že razkrila. Tako sta bili predmet presoje tožene stranke še drugi dve prilogi k temu Potrdilu, Zapisnik komisije z dne 26. 2. 2018 in Poročilo o pregledu dokumentacije »Zunanji CUT in dodatna blagajna na CP Hrušica«, glede katerih je tožena stranka odločila, da se v celoti razkrijeta (z izjemo nekaterih osebnih podatkov). DARS nasprotuje dostopu do Zapisnika komisije z dne 26. 2. 2018. Široka razlaga tožene stranke lahko pripelje do javne dostopnosti vseh informacij, s katerim razpolaga DARS v zvezi s posameznim javnim naročilom, kar ni skladno z namenom, ki ga ZDIJZ in ne nazadnje tudi zakonodaja s področja javnega naročanja zasleduje. Prav tako bi



razkritje tega dela Zapisnika z dne 26. 2. 2018 pomenilo prekomeren poseg v ustavno varovano pravico do svobodne gospodarske pobude DARS in ponudnikov, ki pa z varovanjem javnega interesa do dostopa do informacij javnega značaja ni presežena. V zvezi z Zapisnikom komisije za pregled sistema pred prevzemom po pogodbi DARS št. 717/2016 z dne 26. 3. 2018 (brez prilog) navaja, da odločitvi tožeče stranke ni mogoče slediti v celoti, saj gre v primeru podatkov iz točke 7 na strani 10 in naslednjih vse do konca dokumenta do vključno točke 7 na strani 12 prav tako za podatke, ki predstavljajo poslovno skrivnost DARS in ponudnikov. Gre za tehnične in tudi poslovne informacije ter izpostavljene ranljivosti sistema. Še več, v delu je opisana informacijska varnost, kar nedvomno ne sodi v krog dostopnih informacij, ker bi razkritje informacij lahko rezultiralo v morebitnih zlorabah sistema in s tem povezani škodi. Prav tako gre v delu informacij za pogajalsko taktiko in strategijo komuniciranja ter dogovarjanj z izbranimi ponudnikoma, kar bi oslabilo položaj DARS kot javnega naročnika. Glede Potrdila o prevzemu elektronskega cestninskega sistema v prostem prometnem toku št. 420-4/2018-DŠ-86.5 z dne 28. 3. 2018 tožeča stranka zatrjuje, da gre tudi v preostalem delu dokumenta za (smiselno enake) podatke, razkritje katerih kaže na ranljivosti sistema in ki bi posledično lahko pripeljalo do izogibanja plačilnemu sistemu, kar pa predstavlja neposredno škodo za javna sredstva in DARS, kot tudi gre za podatke, ki se, med drugim, nanašajo na informacijsko varnost. Enako, kot navedeno zgoraj, gre v delu informacij za pogajalsko taktiko in strategijo komuniciranja ter dogovarjanj z izbranimi ponudnikoma, kar bi oslabilo položaj DARS kot javnega naročnika, v kolikor bi bile javnosti na voljo takšne informacije (člen 39 ZGD-1 v povezavi s točko 2 člena 6(1) ZDIJZ). V zvezi z aneksom št. 9 pa tožeča stranka pojasnjuje, da se dopis DARS št. 420-4/2018-DŠ-121.1 z dne 21. 9. 2018, s katerim je naročnik izvajalca obvestil, da mora nadaljevati z deli za postavitve dveh portalov na AC Draženci - NMP Gruškovje nanaša na dve prilogi, Terminski plan izvajalca (projektni plan in plan aktivnosti) in Zapisnik ECS-PV koordinacije z dne 18. 9. 2018. Glede priloge Terminski plan izvajalca (projektni plan in plan aktivnosti) je tožena stranka dopustila razkritje v celoti, z izjemo osebnih podatkov. Presoja tožene stranke je materialnopravno napačna, saj so podatki o organizaciji dela del know - how ponudnikov in DARS ter kot taki predstavljajo poslovno skrivnost ponudnikov in DARS, poleg tega pa Terminski plan vsebuje tudi pomembne podatke o ponudnikovih izkušnjah, opremi in kadrovski usposobljenosti. Razkritje takšnih podatkov bi imelo lahko negativne učinke na ponudnikovo strateško pozicijo in konkurenčni položaj na trgu. Dokument tudi ni v ničemer povezan s porabo javnih sredstev, ki bi narekovala njegovo razkritje, zato je izpodbijana odločba v tem delu nezakonita.

*Iz odgovora na tožbo tožene stranke*

12. Tožena stranka v odgovoru na tožbo v celoti vztraja pri navedbah v izpodbijani odločbi in prereka vse navedbe tožeče stranke, razen v kolikor se z njimi izrecno

—  
—

strinja. Glede izjeme iz 2. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ pojasnjuje, da je v tistih delih zahtevanih dokumentov, ki se nanašajo na podrobne tehnične informacije in rešitve, ki so plod tehničnega znanja in predstavljajo know - how, sledila navedbam tožeče stranke in v tem delu zavrnila dostop, dostopa do tistih delov dokumentacije, ki predstavlja izpolnjevanje pogojev javnega naročila, pa ni mogoče zavrniti. Odgovarja na navedbe tožeče stranke, ki se nanašajo na posamezne dokumente in navedbe tožeče stranke v celoti šteje kot neutemeljene. Sodišču predlaga, da tožbo v celoti zavrne.

*Iz odgovora na tožbo stranke z interesom*

13. Odgovor na tožbo je poslala tudi stranka z interesom . katerem preroka vse navedbe v tožbi, v kolikor jih ne izrecno priznava. Dodaja, da je izpodbijana odločba z dne 25. 5. 2020 pravilna in zakonita in naštetih pritožbenih razlogi s strani tožeče stranke niso utemeljeni. Sodišču predlaga, da tožbo v celoti zavrne, tožeči stranki pa naj naloži v plačilo tudi vse stroške stranke z interesom, skupaj z zakonskimi zamudnimi obrestmi, ki tečejo od izdaje sodne odločbe dalje do plačila, v roku 8 dni.

*Iz pripravljalne vloge tožeče stranke*

14. Tožeča stranka v odgovoru na vlogo tožene stranke in stranke z interesom preroka vse dosedanje navedbe tožene stranke in stranskega intervenienta, razen v kolikor jih doslej in v nadaljevanju ne priznava. Dodatno navaja, da so navedbe tožene stranke in stranskega intervenienta nekonkretizirane in pavšalne. Zavrača očitke pavšalne opredelitve do obstoja izjem od dostopa do informacij javnega značaja in pojasnjuje tudi, da narava dokumentov ne dopušča podrobne argumentacije. Opredeljuje se do navedb glede posameznih dokumentov in ne glede na uspeh tožene stranke v tem postopku, zavrača stroškovni zahtevek stranskega intervenienta kot nepotreben in nekoristen.

*Iz prve pripravljane vloge stranke z interesom*

15. Stranka z interesom v pripravljalni vlogi z dne 5. 11. 2020 preroka navedbe tožeče stranke v kolikor jih izrecno ne priznava. Dodatno navaja, da so v nekaterih dokumentih vsebovani takšni podatki, ki jih sicer zakon varuje in zanje ne predvideva razkritja, vendar mora organ za vsak posamezni primer konkretno in verjetno navesti, kateri so tisti deli dokumenta, ki se ne razkrijejo in čemu. Za to, da se del dokumenta ne razkrije mora namreč obstajati z zakonom predvidena izjema, ki se mora tudi dejansko odražati. Ker se tožeča stranka v delih dokaj pavšalno sklicuje na razloge, da ne bi potrebovala razkriti dokumentov, ki se morajo skladno z zakonom razkriti, se ne more uspešno sklicevati na navajanje konkretnih argumentov tožene stranke in stranke z interesom. Tožeča stranka je





namreč tista, ki bi sicer morala konkretizirano in dokazno podprto navesti, zakaj meni, da se morajo v konkretnem postopku uporabiti izjeme izjavno naročniške zakonodaje. Ker za takšno postopanje ni podlage v zakonu, pa tožeča stranka raje breme zatrjevanja in dokazovanja poskuša prenesti na drugi stranki.

16. Stranka z interesom tekom postopka tako konkretizirano navaja in podpira argumente tožene stranke, saj je namreč njena razlaga in presoja dokumentov takšna, da vzdrži logično razlago in ima tudi zakonsko podlago. Zaradi tega se lahko navedbe stranke z interesom, čeprav ni videla dokumentov, veljavno presojajo, saj je namreč iz imena dokumenta v določenih primerih znano, kaj vse bi takšen dokument moral vsebovati in na podlagi katerega se lahko presoja veljavnost in zakonitost opravljenega posla v postopku javnega naročila.
17. Tožeča stranka namreč nedvomno ni opravila ustrezne presoje, ali je določen podatek in s tem tudi dokumentacija takšna, da predstavlja razpisni pogoj ali drugo merilo, na podlagi katerega se razvršča ponudnike. Ni namreč edini pogoj, ki se presoja v okviru javnega naročila, razvrščanje ponudnikov, ampak so pomembne tudi ostale okoliščine, na podlagi katerih se lahko preverja sama zakonitost izpeljanega javnega naročila in celotnega teka postopka.
18. Kot ugibanja in dokazno nepodprta šteje trditve tožeče stranke v zvezi z možnimi zlorabami sistema, ker je v zadevi pomembno, da se da prednost preverjanju zakonitosti javnega naročila in postopka njegove izvedbe, ne pa domnevnim in hipotetičnim možnostim, da bi lahko na podlagi tega prišlo do zlorab sistema.
19. Ne vzdržijo navedbe, da predmetno javno naročilo ne more biti obravnavano kot vsako drugo javno naročilo. Vsa javna naročila so namreč podvržena enaki presoji, prav tako je še toliko bolj pomembno, da je v primeru višje vrednosti naročila kontrola toliko bolj stroga in da so podatki še toliko bolj transparentno prikazani. Navaja tudi, da sklicevanje na pogajalske taktike ni argument, ki bi imel prednost pred transparentnostjo zakonitosti postopkov javnih naročil. V nadaljevanju se opredeljuje do posameznih dokumentov in sodišču predlaga, kot doslej.

#### **K I. točki izreka:**

*Povzetek glavne obravnave (uvodne in zaključne besede strank ter izvedeni dokazi)*

20. Dne 27. 9. 2021 je sodišče opravilo javno glavno obravnavo, ki so se je udeležili tožeča in tožena stranka, stranka z interesom  
je svojo odsotnost opravičila, pravilno vabljen stranka z interesom pa svoje odsotnosti ni opravičila. Na glavni obravnavi je sodišče v dokazne namene vpogledalo v listine upravnega in sodnega spisa ter dokumente na priloženem USB ključu.



21. Dne 16. 1. 2023 je sodišče na podlagi 292. in 302. člena Zakona o pravdnem postopku (v nadaljevanju ZPP) glavno obravnavo, ki je bila zaključena 27. 9. 2021, zaradi spremembe v sestavi senata, ponovno začelo. Izvedbi novega naroka za glavno obravnavo pred spremenjenim senatom so se stranke, ob upoštevanju 302. člena ZPP, pisno odpovedale.
22. Tožeča stranka je v uvodnih navedbah pojasnila, da izpodbija odločitev tožene stranke v zelo omejenem obsegu in vztraja pri podanih navedbah in predlaganih dokazih. Prosilki je omogočila dostop do velike količine zahtevanih dokumentov, v sporni zadevi pa po njeni oceni ne gre za informacije, ki bi bile javne po določbah veljavne zakonodaje, ker predstavljajo poslovno skrivnost tako tožeče stranke kot tudi izbranih ponudnikov. Sklicevala se je na tehnično in proizvodno znanje in večletne izkušnje na podlagi raziskav in razvoja s strani ponudnikov, ki so v okviru javnega naročila ponudili izvirno rešitev za naročnika, ki jo tožeča stranka kot celostno tehnično rešitev izkorišča za namene pobiranja cestnin za nevinjetna vozila. Prihodki iz tega naslova predstavljajo za tožečo stranko bistveni del prihodkov družbe. Meni, da je presoja tožene stranke v zvezi z dostopom do zahtevanih dokumentov preširoka in bi zaradi razkritja teh podatkov nastala občutna škoda, če bi zanje izvedela nepooblaščen oseb. Dokumenti v relevantnem delu ne predstavljajo izpolnjevanja pogojev ali pogodbenih obveznosti javnega naročila niti ne zapadejo pod izjemo izjeme zaradi porabe javnih sredstev, zato dostop do njih ni utemeljen. Opozarja na status tožeče stranke in njen pomemben položaj na področju investicij javnega naročanja ter neutemeljenost prošnje za dostop do informacij javnega značaja. V tej zvezi meni, da bi seznanitev konkurentov izbranega ponudnika v postopku javnega naročila in seznanitev z določenimi podatki, vezanimi na projekt vzpostavitve delovanja sistema ECS, pomenila seznanitev s tehničnimi in osnovno občutljivimi informacijami, za katere tako DARS kot izbrana ponudnika pričakujeta določeno raven varstva. Dodaja tudi, da so v zvezi s predmetnim javnim naročilom dokumenti javno objavljeni na portalu javnega naročanja, prosilki pa je že bil omogočen dostop do informacij vezanih na javno naročilo in v okviru že posredovanih podatkov.
23. Tožena stranka je vztrajala pri navedbah podanih v obrazložitvi izpodbijane odločbe, odgovoru na tožbo in pripravljalni vlogi. Dodaja še, da pravni interes prosilca v postopkih po ZDIJZ ni relevanten.
24. Tožeča stranka je v zaključni besedi vztrajala pri podanih navedbah in v zvezi z dostopom do dokumentov, ki so predmet tega postopka, pojasnila, da ta ni utemeljen zaradi podane izjeme poslovne skrivnosti, ki ni zaobsežena z drugimi določbami ZDIJZ.
25. Tožena stranka je v zaključni besedi vztrajala pri dosedanjih navedbah.

## *Presoja sodišča*

26. Tožba ni utemeljena.
27. Po presoji sodišča je izpodbijana odločba pravilna in zakonita. Sodišče se zato sklicuje na njene razloge (drugi odstavek 71. člena Zakona o upravnem sporu, v nadaljevanju ZUS-1), v zvezi s tožbenimi navedbami, na katere je vezano glede preizkusa dejanskega stanja (prvi odstavek 20. člena ZUS-1), pa dodaja:
28. ZDIJZ v 1. členu določa, da ta zakon ureja postopek, ki vsakomur omogoča prost dostop in ponovno uporabo informacij javnega značaja, s katerimi razpolagajo državni organi, organi lokalnih skupnosti, javne agencije, javni skladi in druge osebe javnega prava, nosilci javnih pooblastil in izvajalci javnih služb. Iz določbe 1.a člena zakona pa izhaja, da 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 (v nadaljnjem besedilu: poslovni subjekti pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava). V prvem in drugem odstavku istega člena je pojasnjeno, da je prevladujoči vpliv iz prejšnjega odstavka zagotovljen, kadar Republika Slovenija, samoupravne lokalne skupnosti ali druge osebe javnega prava, posamično ali skupaj v gospodarski družbi, neposredno ali posredno prek druge gospodarske družbe ali druge pravne osebe zasebnega prava, lahko 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.
29. Sodišče uvodoma povzema nesporno dejstvo, da je Družba za avtoceste (DARS) ustanovljena z Zakonom o družbi za avtoceste v Republiki Sloveniji (v nadaljevanju ZDARS-1), ki v 2. členu določa, da ima DARS status gospodarske družbe po zakonu, ki ureja gospodarske družbe in da je edini ustanovitelj DARS Republika Slovenija. Sodišče prav tako ugotavlja, da je DARS vpisan v Register zavezancev za informacije javnega značaja na podlagi druge alineje prvega odstavka 3.b člena ZDIJZ kot gospodarska družba v neposredni ali posredni večinski lasti oseb javnega prava (dne 5. 10. 2014) in na podlagi prve alineje prvega odstavka 3.b člena ZDIJZ kot izvajalec javne službe, ki ni javno podjetje ali oseba javnega prava, na podlagi splošnega akta z dne 29. 10. 2014.
30. ZDIJZ v prvem odstavku 2. člena določa, da je namen zakona zagotoviti javnost in odprtost delovanja organov ter omogočiti uresničevanje pravice fizičnih in pravnih oseb, da pridobijo informacije javnega značaja. Namen ZDIJZ je uresničitev ustavne pravice iz 39. člena Ustave Republike Slovenije (v nadaljevanju Ustava), ki v okviru pravice do svobode izražanja določa tudi, da ima vsakdo pravico pridobiti informacijo javnega značaja, za katero ima v zakonu utemeljen pravni interes, razen v primerih, ki jih določa zakon. ZDIJZ v prvem



odstavku 4. člena določa, da je informacija javnega značaja informacija, ki izvira iz delovnega področja organa, nahaja pa se v obliki dokumenta, zadeve, dosjeja, registra, evidence ali drugega dokumentarnega gradiva, ki ga je organ izdelal sam, v sodelovanju z drugim organom, ali pridobil od drugih oseb. Iz izpodbijane odločbe izhaja med strankama upravnega spora nesporna ugotovitev, da organ z informacijami, ki jih je zahteval prosilec, razpolaga in da sodijo v njegovo delovno področje.

31. Ob upoštevanju navedenega in nadaljnje ugotovitve, da je tožeča stranka subjekt iz prvega odstavka 1.a člena zakona, sodišče pojasnjuje, da je v obravnavanem primeru presoja, kaj je škodi za informacijo javnega značaja, vezana na določbo 4.a člena zakona. Definicija informacije na tej podlagi je ožja od definicije informacije javnega značaja iz 4. člena zakona in so te informacije v določbi 4.a člena navedene primeroma (prva in druga alineja), v določbi drugega odstavka istega člena pa je določeno, da je v primeru poslovnih subjektov pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava informacija javnega značaja tudi informacija, ki je nastala na podlagi pravnih poslov iz prve alineje prvega odstavka tega člena oziroma je z njimi neposredno povezana, če je, ne glede na določbe prvega odstavka 6. člena tega zakona, za njeno razkritje podan prevladujoči javni interes iz drugega odstavka 6. člena tega zakona.
32. Sodišče ne dvomi, da v obravnavanem primeru gre (praviloma) za informacijo javnega značaja iz prve alineje<sup>1</sup> prvega odstavka 4.a člena ZDIJZ, ker se nanaša na postopek javnega naročanja št. JN4695/2015 in izvajanja pogodbe „Vzpostavitev in delovanje večsteznega elektronskega cestninskega sistema v prostem prometnem toku na avtocestah in hitrih cestah“ z dne 6. 9. 2016, sporno v zadevi pa je ob upoštevanju tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ<sup>2</sup>, ali je slednja informacija dostopna v obsegu, ki izhaja iz izpodbijanega akta.
33. Če torej v obravnavani zadevi ni sporno, da je tožeča stranka zavezanica iz 1.a člena ZDIJZ za posredovanje informacij javnega značaja po 4.a členu ZDIJZ, sodišče pojasnjuje, da gre za zavezance, za katere velja ožja definicija informacije javnega značaja in tudi drugačna obravnava izjem do odprtega dostopa do informacij javnega značaja<sup>3</sup>. Katere so informacije javnega značaja pri teh poslovnih subjektih, zakon našteva le opisno, zato je treba podatek, katera informacija pri takem subjektu predstavlja informacijo javnega značaja, presojati tudi v smislu določbe 6.a člena ZDIJZ, ki v prvem odstavku določa, katere

1 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 (prva alineja prvega odstavka 4.1 člena ZDIJZ).

2 Ne glede na določbe prvega odstavka se dostop do zahtevane informacije dovoli, če gre za podatke o porabi javnih sredstev ali podatke, povezane z opravljanjem javne funkcije ali delovnega razmerja javnega uslužbenca, 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 (1. alineja tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ);

3 ZDIJZ s komentarjem Uradni list RS, 2017.



informacije (podatki) so (absolutno) javne in te vrste informacij tudi taksativno našteva<sup>4</sup>, kar pomeni, da se zahteva za dostop do teh podatkov ne more zavriniti, pod pogojem, da gre za pravne posle iz prve alineje prvega odstavka 4.a člena tega zakona. V skladu z določbo četrtega odstavka 6.a člena pa lahko gospodarske družbe iz prve alineje drugega odstavka 1.a člena tega zakona, v katerih je delež oseb javnega prava v osnovnem kapitalu, posamično ali skupaj, 100 %, z izjemo javnih podjetij v skladu z zakonom, ki ureja javne gospodarske službe, pod pogoji iz tretjega odstavka istega člena zavrnejo dostop do osnovnih podatkov o poslih iz prvega odstavka tega člena, razen kolikor ti predstavljajo podatke, ki se jih spletno objavlja na podlagi četrtega odstavka 10.a člena tega zakona. V takem primeru mora zavrnitev dostopa temeljiti na izkazanem podatku, da bi razkritje hujše škodovalo njihovem 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.

34. Sodišče na tem mestu pojasnjuje še, da dokumenti, ki izkazujejo izpolnjevanje pogojev v postopku javnega naročila, sami po sebi niso nujno informacije javnega značaja. Namen prava EU na področju javnih naročil<sup>5</sup> je predvsem zagotoviti obstoj neizkrivljene konkurence. V skladu s 3. členom Pogodbe o delovanju Evropske unije sodi področje določitev pravil o konkurenci, potrebnih za delovanje notranjega trga (b) med področja z izključno pristojnostjo EU, zato morajo nacionalna sodišča nacionalne pravne norme razlagati tako, da se zagotovi učinkovitosti evropskega prava in pri tem upoštevati tudi sodbe SEU, ki je že večkrat tolmačilo Direktivo 2014/24/EU. SEU je v zadevi C-450/06, Varec SA, z dne 14. 2. 2008 obravnavalo vprašanje kolizije načela transparentnosti in javnosti ter načela zaupnosti (ZJN-3 ureja ti načeli v 6. in 35. členu) in v zadevi C-927/19, UAB „Klaipėdos regiono atliekų tvarkymo centras“ proti UAB „Ecoservice Klaipėda“ med drugim nadgradilo stališče iz zadeve C-450/06 ter sodbo v Zadevi C-54/21, ANTEA POLSKA S.A. in drugi proti Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie z dne 17. 11. 2022. V slednji je sodišče presodilo, da je varstvo zaupnosti iz Direktive 2014/24 širše od varstva, ki se nanaša le na poslovne skrivnosti, breme ohranitve podatkov kot zaupnih pa je naročnik dolžan ne samo obrazložiti, ampak neizbranemu ponudniku, ki te podatke zahteva, v nevtralni obliki posredovati, če je to mogoče in če tako posredovanje omogoča ohranitev zaupnosti specifičnih elementov teh podatkov, glede katerih je varstvo iz tega naslova upravičeno, tudi njihovo bistveno vsebino, zlasti vsebino podatkov o odločilnih vidikih svoje odločitve in izbrane ponudbe.

4 Ne glede na določbe prvega odstavka prejšnjega člena se 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 prve alineje prvega odstavka 4.a člena tega zakona, in sicer: podatek o vrsti posla; o pogodbenem partnerju, in sicer za pravno osebo: naziv ali firma, sedež, poslovni naslov in račun pravne osebe ter za fizično osebo: osebno ime in kraj bivanja; pogodbeni vrednost in višina posameznih izplačil; datum in trajanje posla in enaki podatki iz aneksa k pogodbi.

5 Direktiva 2014/24/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o javnem naročanju in razveljavitvi Direktive 2004/18/ES (v nadaljevanju Direktiva 2014/24/EU), s sprejemom ZJN-3 prenesena v nacionalni pravni red.



Med drugim je sodišče v tej zadevi odločilo tudi, da razkritja informacij, posredovanih naročniku v okviru postopka javnega naročanja, ni mogoče zavrniti, če te informacije, čeprav so upoštevne za zadevni postopek javnega naročanja, nimajo nobene gospodarske vrednosti v širšem okviru dejavnosti teh gospodarskih subjektov.

35. Ob upoštevanju uvodoma navedenih pravnih podlag relevantnih v obravnavani zadevi in stališč iz citiranih sodb sodišča SEU, po presoji sodišča v obravnavani zadevi, ko prosilec zahteva informacijo javnega značaja, ki izvira iz zaključenega postopka javnega naročila, zahteva opredelitev do vsakega posameznega dokumenta v luči varstva poslovne skrivnosti in morebitnem vplivu razkritja informacij na konkurenčnost izbranega ponudnika v tekočih in bodočih javnih naročilih. Pri tem sodišče opozarja tudi, da je trditveno in dokazno breme na subjektu, katerega poslovna skrivnost se varuje.
36. V obravnavani zadevi se dostop do informacije javnega značaja nanaša na izvajanja pogodbe „Vzpostavitev in delovanje večsteznega elektronskega cestninskega sistema v prostem prometnem toku na avtocestah in hitrih cestah“ z dne 6. 9. 2016, zato je treba v obravnavani zadevi izjeme od prostega dostopa do informacij presojati v skladu z določbo 6. člena ZDIJZ, ki v prvem odstavku določa izjeme, na podlagi katerih organ prosilcu v taksativno določenih enajstih izjemah od prostega dostopa dostop zavrne.
37. Iz določbe tretjega odstavka 6. člena izhaja opredelitev informacij, ki jih morajo zavezanci, ne glede na obstoj izjem od prostega dostopa iz prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, razkriti javnosti (izjeme od izjem). V kategorijo izjem iz tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ sodijo tudi izjeme vezane na Zakon o javnem naročanju, tako ZJN-2, kot ZJN-3.
38. Ker v zadevi ni sporno, da se v obravnavani zadevi zahtevana informacija nanaša na informacijo javnega značaja v zvezi z izvedbo postopka javnega naročila, sodišče zavrača tožbeni ugovor, da prosilka v zahtevi ni utemeljila pravnega interesa oziroma zahteve za dostop do informacije javnega značaja. Določba 17. člena ZDIJZ (obvezna vsebina zahteve) izhaja iz osnovnega namena zakona, ki uzakonja načelo prostega dostopa do informacij javnega značaja, zato prosilcu pravnega interesa za dostop do informacije ni treba izkazati in navajati razlogov, zakaj se želi z informacijo seznaniti, organ pa odobritve ne sme pogojevati s pojasnjevanjem namena seznanitve z informacijo ali izkazovanjem pravnega interesa<sup>6</sup>. Odločitev organa je namreč vezana na presojo, ali dokument izpolnjuje pogoje iz 4. člena ZDIJZ oziroma ali so podane izjeme do dostopa, v okviru katere pa se ob pogojih ZDIJZ varujejo tudi v tožbi zatrjevana poslovna skrivnost posameznega ponudnika in DARS.
39. V obravnavani zadevi tožeča stranka izpodbija odločbo v delu, ki se nanaša

6 ZDIJZ s komentarjem Uradni list RS, 2017, str. 303.



(delno) na Program poskusnega obratovanja z dne 12. 2. 2018; Zapisnik o izvedenih pogajanjih z dne 10. 9. 2018; Cenik rezervnih delov z dne 22. 10. 2018; Dokument DARS št. 420-4/2017-DŠ-76.3 z dne 26. 1. 2018; Zapisnik komisije z dne 26. 2. 2018; Zapisnik komisije za pregled sistema pred prevzemom po pogodbi DARS št. 171/2016 z dne 26. 3. 2018; Potrdilo o prevzemu elektronskega cestninskega sistema v prostem prometnem toku št. 420-4/2018-DŠ-86.5 z dne 28. 3. 2018 in Terminski plan izvajalca (projektni plan in plan aktivnosti).

40. Tožeča stranka v tožbi zatrjuje, da gre za dokumentacijo, ki vsebuje podatke, za katere je očitno, da bi nastala občutna škoda, če bi zanje izvedela nepooblaščen oseb. Tožena stranka taki trditvi nasprotuje in poudarja, da ni mogoče zavrniti dostopa do tistih delov dokumentacije, ki predstavljajo izpolnjevanje pogojev javnega naročila, torej tistih delov oziroma dostopa do tistih podatkov, na podlagi katerih naročnik ugotavlja izpolnjevanje zahtevanih pogojev iz razpisne dokumentacije, ocenjuje in razvršča ponudbe ter skladno z merili iz pisne dokumentacije izbere najugodnejšo ponudbo, če je temeljno merilo za izbor ponudnika cena.
41. V zvezi z Aneksom št. 8, Programom poskusnega obratovanja z dne 12. 2. 2018, stranki upravnega spora soglašata, da dokument izpolnjuje pogoj poslovne skrivnosti, tako po subjektivnem kot objektivnem kriteriju. Presoja tožene stranke temelji na stališču, da je bil dokument označen s stopnjo zaupnosti kot poslovna skrivnost po posredovanju zahteve za dostop do informacije javnega značaja, vendar gre za dokument, ki se nanaša na enovit postopek javnega naročanja in so bile s tem seznanjene vse osebe, ki so bile dolžne varovati zahtevane podatke kot poslovno skrivnost še pred vložitvijo zahteve za dostop do informacij javnega značaja. Ne glede na navedeno in med strankama nesporno ugotovitev, ki bi sama po sebi lahko utemeljevala uporabo izjeme iz 2. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, pa je tožena stranka pojasnila, da iz 3. člena Pogodbe o vzpostavitvi in delovanju večsteznega elektronskega cestninskega sistema v prostem prometnem toku na avtocestah in hitrih cestah z dne 6. 9. 2016 izhaja tudi, da je v okviru obsega del določeno tudi testiranje in funkcionalni preizkus delovanja sistema, zato je dokument v delu, v katerem izkazuje izpolnjevanje pogodbenih obveznosti, na podlagi prve alineje tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ prosto dostopna informacija javnega značaja, pri čemer se z dostopom ne posega v tehnološke rešitve in znanja, varovani osebni podatki pa se prikrijejo.
42. Sodišče ugotavlja, da se dokumentacija, ki je predmet spora v obravnavani zadevi, nanaša na fazo po zaključenem javnem naročilu JN4695/2015 z dne 13. 7. 2015, po podpisu pogodbe z izbranim izvajalcem, ki je tudi po presoji sodišča podvržen transparentnosti, kar pomeni, da ima javnost pravico pridobiti podatke, ki se nanašajo na izpolnjevanje pogodbenih obveznosti iz javnega

naročila in podatke o porabi javnih sredstev, vendar pod pogoji ZDIJZ, na podlagi katerega je prosilec zahteval dostop do dokumenta.

43. Sodišče nadalje ugotavlja, da je tožena stranka zahtevan dostop do dokumenta pravilno obravnavala na podlagi tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ<sup>7</sup>, v povezavi z tretjim odstavkom 39. člena ZGD-1 in določbami ZJN-3. Ker je prosilec Program poskusnega obratovanja z dne 12. 2. 2018 zahteval v postopku dostopa do informacij javnega značaja po ZDIJZ, v katerem velja načelo prostega dostopa v skladu s prvim odstavkom 5. člena tega zakona, lahko torej zavrnitev dostopa do informacije, skladno z določbo 2. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, temelji na ugotovitvi, da se zahteva nanaša na podatek, ki je opredeljen kot poslovna skrivnost v skladu z zakonom, ki ureja gospodarske družbe.
44. Po prvem odstavku 39. člena ZGD-1 se za poslovno skrivnost štejejo podatki, za katere tako določi družba s sklepom. V skladu s tretjim odstavkom te določbe pa se za poslovno skrivnost med drugim ne morejo določiti podatki, ki so po zakonu javni. Po presoji sodišča je slednjo presojo v obravnavani zadevi treba opreti na določbo prve alineje tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ, ki določa, da se ne glede na določbo prvega odstavka tega člena dostop do zahtevne informacije dovoli, če gre med drugim za podatke o porabi javnih sredstev, 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. Tožena stranka je na podlagi ugotovitve, da 3. člen Pogodbe o vzpostavitvi in delovanju večsteznega elektronskega cestninskega sistema v prostem prometnem toku na avtocestah in hitrih cestah z dne 6. 9. 2016, v okviru obsega del določa tudi testiranje in funkcionalni preizkus delovanja sistema, po presoji sodišča utemeljeno presodila, da se z navedenim dokumentom izkazuje izpolnjevanje pogodbenih obveznosti. Posredno tej trditvi pritrjuje tudi tožeča stranka, ki v tožbi navaja, da za seznanitev javnosti z izpolnjevanjem obveznosti iz prej navedene pogodbe zadošča že sam obstoj dokumenta in pravica javnosti do seznanitve s kazalom, povzetkom in ključnimi cilji tega obdobja in tabelo Okvirni terminski načrt preizkusov na straneh 22 - 23. Ne glede na navedeno, pa v zvezi z ugovorom, da sta tudi točka 2 in 3 spornega dokumenta označeni kot poslovna skrivnost in kot taki plod tehničnih rešitev in znanja ponudnika, sodišče pritrjuje toženi stranki, da narava podatkov zahteva omejitev dostopa samo v delu, ki se nanaša na tehnološke rešitve in znanja, v delu, kjer pa dokumenta izkazuje izpolnjevanje pogodbenih obveznosti, pa sodi med prosto dostopne informacije javnega značaja.
45. Sodišče zavrača tudi tožbeni ugovor, da iz Programa poskusnega obratovanja ne izhaja nobena odločitev o porabi javnih sredstev. Tožena stranka je v izpodbijani

<sup>7</sup> Ne glede na določbo prvega odstavka se dostop do zahtevane informacije dovoli, če gre za podatke o porabi javnih sredstev ali podatke, povezane z opravljanjem javne funkcije ali delovnega razmerja javnega uslužbenca, 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 (prva alineja tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ);





odločbi pojasnila, da gre za dokument, ki je nastal na podlagi 5. člena Pogodbe o vzpostavitvi in delovanju večsteznega elektronskega cestninskega sistema v prostem prometnem toku na avtocestah in hitrih cestah z dne 6. 9. 2016, ki se nanaša na izvedbo javnega naročila št. JN4695/2015. Po presoji sodišča že ta povezava, ki dokazuje način uresničevanja javnega naročila in podatka, da je tožeča stranka oseba javnega prava ter nespornega podatka, da financiranje javnega naročila temelji na javnih sredstvih, utemeljuje presojo, da je bila ugotovitev tožene stranke, da dokument sodi med prosto dostopne informacije javnega značaja, tudi v tem delu pravilna. Sodišče opozarja tudi, da je Upravno sodišče v sodbi I U 764/2015 pojasnilo, da je sklepanje poslov z osebo javnega prava (javnim sektorjem) podvrženo posebnim praviloma transparentnosti, javnosti in odgovornosti, zato tudi stališča sodne prakse, ki so sledila taki razlagi pojma porabe javnih sredstev in pojma „v zvezi“ odločitev tožene stranke utemeljujejo kot pravilno.

46. V nadaljevanju pa sodišče v zvezi s Programom poskusnega obratovanja z dne 12. 2. 2018 zavrača tožbeni ugovor, da sporni dokument kot individualna intelektualna storitev s področja znanosti izpolnjuje pogoje po prvem odstavku 5. člena Zakona o avtorski in sorodnih pravicah. Sodišče sicer pritruje toženi stranki, ki je navedeni ugovor opredelila kot tožbeno novoto, ne glede na to pa pojasnjuje, da so informacije iz prvega odstavka 4. člena ZDIJZ prosto dostopne pravnim ali fizičnim osebam, prosilec pa določi način, s katerim se želi seznaniti z vsebino zahtevane informacije, izjema pa velja le za primere, ko je zahtevana informacija zavarovana skladno z zakonom, ki ureja avtorsko pravico. V takem primeru organ prosilcu omogoči seznanitev z informacijo tako, da mu jo da na vpogled (drugi odstavek 25. člena ZDIJZ), torej prosilec ne more sam izbirati načina, s katerim se bo seznanil z informacijo, katere obseg varovanja po Zakonu o avtorski in drugih pravicah je treba ugotoviti v vsakem posameznem primeru pred odločitvijo o načinu seznanitve, pri čemur tožeča stranka v tožbi trditve, da Program poskusnega obratovanja z dne 12. 2. 2018 predstavlja avtorsko delo, niti v odločbi št. 0.5.5./2019-mkk-76 z dne 9. 12. 2019 ne utemeljuje, zato je njen ugovor vsebinsko prazen.
47. V zvezi z Zapisnikom o izvedenih pogajanjih z dne 10. 9. 2018 sodišče zavrača tožbeni ugovor, da dokument predstavlja poslovno skrivnost in da zgolj omemba pravne podlage, 95.člena ZDIJZ, tega ne more spremeniti. Sodišče v obravnavanem primeru ugotavlja, da je dokument nastal z namenom pogajanj (kar med strankama upravnega spora ni sporno), katerih predmet je opredelitev Cenika rezervnih delov za vzdrževanje sistema in glede razlage določb v pogodbi. Vsebuje podatke, ki se nanašajo na posamezne stroške in plačila teh oziroma razlago posameznih postavk, torej se tudi po presoji sodišča nanaša na izvajanje pogodbe DARS št. 717/2016 za „Vzpostavitev in delovanje večsteznega elektronskega cestninskega sistem v prostem prometnem toku na avtocestah in hitrih cestah“, zato sodišče, ob upoštevanju ne samo določbe 95. člena ZJN-3,



ampak celotnega namena tega zakona, pritrjuje odločitvi tožene stranke, da je dokument na podlagi prve alineje tretjega odstavka 6. člena dopustno razkriti. Ker gre za pogajanja, katerih okvir zamejujejo že določbe ZJN-3, ker na eni strani nastopa poslovni subjekt (DARS) pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava, je njegov položaj v odnosu do ponudnika privilegiran, kar pomeni, da je zavezan načelom ZJN-3 (tudi transparentnosti) in je tudi način sklenitve pogodbe o javnem naročilu in tudi njena naknadna sprememba ali dopolnitev in tudi razlaga posameznih določb, ki vplivajo na izvrševanje pogodbe, izrazito omejena. To po presoji sodišča pomeni, da so morebitna pogajalska izhodišča in tehnike omejene že z zakonom, tožena stranka pa v tem okviru ne pojasnjuje posebnosti svojih pogajalskih tehnik, niti določno ne pojasni vrste škode, ki bi ji nastala z razkritjem tega dokumenta.

48. Tožeča stranka oporeka tudi odločitvi tožene stranke, da mora tožeča stranka prosilki omogočiti dostop do Cenika rezervnih delov opreme in dodatnih storitev, ki so potrebne za nemoteno delovanje sistema v obdobju tehničnega delovanja vzpostavljenega sistema. Sodišče pritrjuje ugotovitvi tožene stranke, da je zakonodajalec v 22. členu ZJN-2 in trenutno veljavnem 35. členu ZJN-3 jasno določil, da mora biti zaradi zagotavljanja transparentnosti postopka iz ponudbe (med drugim) javna cena na enoto, kar velja tudi za cenik rezervnih delov (kot del bodočih stroškov vzdrževanja). Slednji (ob neizkazanem novem drugačnem ceniku) je namreč sestavni del Pogodbe o vzpostavitvi in delovanju večsteznega elektronskega cestninskega sistema v prostem prometnem toku na avtocestah in hitrih cestah z dne 6. 9. 2016, ki kot nalogo izvajalca določa tudi vzdrževanje sistema in opravila za delovanje sistema, zato sodišče meni, da so izpolnjeni pogoji za razkritje tega dokumenta na podlagi prve alineje prvega odstavka 4.a člena ZDIJZ v povezavi z določbo tretjega odstavka 6. člena.
49. Sodišče je že pojasnilo, da v obravnavani zadevi podatke, ki so javni že po zakonu, opredeljuje tretji odstavek 6. člena ZDIJZ, vendar takšna opredelitev ne pomeni, da (uspešno) zatrjevanje varstva poslovne skrivnosti v povezavi z svobodno gospodarsko pobudo in varstvom konkurence ni dovoljeno, pomeni pa, da nosi glavno breme dokazovanja stranka. Po presoji sodišča v obravnavani zadevi tožeča stranka zatrjevanega nasprotja z določbami drugih predpisov, tudi Zakona o preprečevanju omejevanja konkurence ni izkazala, prav tako sodišče ocenjuje, da ni konkretizirala zatrjevanj o vplivu razkritja podatkov na pogajalski položaj in strategijo tožeče stranke v postopkih javnega naročanja tako, da bi lahko uspešno vplivala na odločitev, ki temelji na zakonodajalčevi presoji prevladujočega interesa javnosti.
50. V zvezi s potrdilom o uspešno izvedenih testiranjih dokumentom DARS št. 420-4/2017-DŠ-76.3 z dne 26. 1. 2018 je tožena stranka ugotovila, da gre za dokument, ki izkazuje eno izmed ključnih ugotovitev organa kot naročnika, ali je izvajalec opravil in uspešno zaključil svoje pogodbene obveznosti za vzpostavitev



sistema, za katerega se porabljajo javna sredstva, zato mora biti po oceni IP (dokument brez prilog) prosto dostopen v celoti, razen varovanih osebnih podatkov, ki jih je organ pravilno prekril, saj ne obstaja zakonska podlaga za njihovo razkritje. V zvezi s prilogami tega dokumenta pa je tožena stranka, zato ker vsebujejo podrobne tehnične informacije in rešitve, ki so plod tehničnega znanja v zvezi z relevantno tehnologijo, sledila odločitvi organa, da bi razkritje škodovalo znanstvenemu ali tehničnemu potencialu teh oseb, njihovim poslovnim ter tudi finančnim interesom, strateškim pozicijam in konkurenčni sposobnosti, s čimer je izpolnjen objektivni kriterij poslovne skrivnosti, ki z določbami ZDIJZ ni presežen.

51. Sodišče po vpogledu v listine priloženega upravnega spisa pritrjuje stališču tožene stranke, da je sporen dokument v delu, v katerem izkazuje izpolnjevanje pogodbenih obveznosti iz 3. člena Pogodbe o vzpostavitvi in delovanju večsteznega elektronskega cestninskega sistema v prostem prometnem toku na avtocestah in hitrih cestah z dne 6. 9. 2016, prosto dostopna informacija javnega značaja na podlagi prve alineje tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ. Navedeni dokument namreč ne vsebuje tehničnih specifikacij, ki so sestavni del prilog tega dokumenta, podatki oziroma ugotovitve, iz katerih izhaja, da izvedba ni v celoti ustrezala pogodbi, pa tudi po presoji sodišča ne razkrivajo tehničnih informacij in rešitev.
52. V obravnavani zadevi je sporna tudi odločitev tožene stranke v delu, ki se nanaša na prilogi Potrdila o prevzemu del na vzpostavljenih pooblaščenih DarsGo servisih, prodajnih mestih vinjet DARS in dodatne blagajne CP Hrušica z dne 15. 3. 2018, in sicer Zapisnik komisije z dne 26. 2. 2018 in Zapisnik komisije za pregled sistema pred prevzemom po pogodbi DARS št. 717/2016 z dne 26. 3. 2018. Tožena stranka je svojo odločitev, da gre za prosto dostopni informaciji javnega značaja po presoji sodišča pravilno utemeljila z ugotovitvijo, da gre za dokumenta, ki izkazujeta izvedbo pogodbeno določenih del, razen v delu, ki se nanaša na varovane osebne podatke oziroma v delu, ki se nanaša na podatke od točke 1 na strani 5 do vključno točke 6 do strani 10, kjer je podana izjema poslovne skrivnosti. Sodišče zavrača nekonkretizirani tožbeni ugovor, da gre za varovano poslovno skrivnost tožeče stranke in ponudnikov, poslovno skrivnost, katere razkritje bi lahko vodilo v morebitne zlorabe sistema in s tem škodo.
53. V obravnavani zadevi je sporno tudi Potrdilo o prevzemu elektronskega cestninskega sistema v prostem prometnem toku št. 420-4/2018-DŠ-86.5 z dne 28. 3. 2018, za katerega je tožena stranka ugotovila, da gre za dokument, ki vsebuje dve prilogi, in sicer Zapisnik komisije o pregledu sistema pred prevzemom z dne 26. 3. 2018 in Zapisnik sestanka o izvedbi naročila z dne 13. 7. 2017. Sporno je samo Potrdilo o prevzemu elektronskega cestninskega sistema v prostem prometnem toku št. 420-4/2018-DŠ-86.5 z dne 28. 3. 2018, za katerega je tožena stranka, enako kot tožeča stranka – organ, v delu od vključno točke 1 na



strani 3, do vključno točke 6 do strani 8 ugotovila, da gre za informacije, pri katerih je podana izjema poslovne skrivnosti, v preostalem delu pa slednja ni izkazana. Tožeča stranka tej odločitvi nasprotuje, ker meni, da dokument vsebuje takšne vrste informacij tudi v preostalem delu, saj vsi podatki v tem dokumentu kažejo na ranljivost sistema in posledično možnost izogibanja plačilnemu sistemu in posredno nastanku škodo. Gre tudi za informacije, ki se delno nanašajo na pogajalske taktike in strategijo komuniciranja ter dogovarjanj z izbranimi ponudnikoma kar bi oslabilo položaj DARS kot javnega naročnika. Sodišče pritrjuje toženi stranki, da ugotovitve naročnika, ali so bila dogovorjena dela zaključena in upoštewane pogodbene obveznosti, ne morejo predstavljati poslovne skrivnosti, prav tako pa v postopkih javnega naročanja niso omogočena drugačna pogajanja kot tista, ki jih predvideva zakonodaja. Tako tudi po presoji sodišča tožeča stranka s tožbenim ugovorom, da ne gre v tem delu za nobeno od izjem iz drugega ali tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ, ni bila uspešna. Tudi sicer so bili njeni tožbeni ugovori pavšalni in se niso sklicevali na nobenega od konkretnih podatkov, katerih razkritje bi pokazalo na ranljivost sistema.

54. V zvezi z aneksom št. 9 dopis št. DARS št. 420-4/2018-DŠ-121.1 z dne 21. 9. 2018, s katerim je naročnik izvajalca obvestil, da mora nadaljevati z deli za postavitev dveh portalov na AC Draženci-NMP Gruškovje, je tožena stranka ugotovila, da Terminski plan izvajalca (projektni plan in plan aktivnosti) ne vsebuje podatkov - tehničnih detajlov, programske konfiguracije in ostalih poslovno – tehničnih podatkov ter tehničnih rešitev, zato (tudi, ker gre za pretekle podatke že izvršenih aktivnosti) po oceni tožene stranke izjema poslovne skrivnosti ni izkazana. Sodišče po vpogledu v navedeno listino pritrjuje toženi stranki, da sporni terminski plan aktivnosti opredeljuje splošno in ne razkriva tehničnih rešitev in tako tudi po presoji sodišča izjema poslovne skrivnosti ni izkazana. Iz navedenega razloga tožbeni ugovor, da vsebuje podatke, ki predstavljajo poslovno skrivnost in bi lahko nastala občutna škoda tržnemu položaju izvajalca, kot tudi DARS, kot pavšalnega in nekonkretiziranega zavrača.
55. Glede na navedeno je sodišče presodilo, da je tožba neutemeljena, zato jo je zavrnilo na podlagi prvega odstavka 63. člena ZUS-1.

## **K II. točki izreka:**

56. Odločitev o stroških postopka temelji na določbi četrtega odstavka 25. člena ZUS-1, po kateri vsaka stranka krije svoje stroške postopka, če sodišče tožbo zavrne.
57. Zahtevek stranke z interesom v tem upravnem sporu za povrnitev stroškov postopka je sodišče presojalo v skladu z določbami ZPP, ki v določbi prvega odstavka 154. člena določa, da mora stranka, ki v pravdi ne uspe, nasprotni stranki in njenemu intervenientu povrniti stroške. Sodišče je prizadeto stranko v tem upravnem sporu štelo kot intervenienta na stranki tožene stranke, zato bi ji v skladu z določbo drugega odstavka 154. člena ZPP lahko pripadalo kritje stroškov



glede na dosežen uspeh v pravdi, vendar pa je pri tem treba upoštevati tudi prvi odstavek 155. člena ZPP, ki določa, da se stranki povrnejo le potrebni stroški. Potrebni stroški so po mnenju sodišča tisti, ki so pomembni za razjasnitev zadeve oziroma vplivajo na odločitev sodišča. Po presoji sodišča stranka z interesom v odgovoru na tožbo ni podala takšnih navedb, ker je navajala zgolj dejstva, ki so že izhajala iz upravnega spisa in jih je sodišče lahko vpogledalo in pri tem ugotovilo njihovo vsebino. Zato s temi navedbami po mnenju sodišča stranka z interesom ni vplivala na odločitev sodišča. Glede na navedeno stranki z interesom priglašeni stroški niso bili priznani.

### PRAVNI POUK:

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

Celje, 10. marec 2023

Predsednica senata:  
mag. Vita Hribar, l.r.



Ta prepis je soglasen z izvirnikom  
Podpis pristojne sodne osebe:

