



REPUBLIKA
SLOVENIJA
UPRAVNO
SODIŠČE

IV U 103/2023-26

UPRAVNO SODIŠČE RS, ODDELEK V CELJU
ODLOČBA JE PRAVNOMOČNA
UPRAVNO sodišče v CELJU
dne 15.11.2024
Podpis pristojne sodne osebe:



SODBA

V IMENU LJUDSTVA

Upravno sodišče Republike Slovenije, oddelek v Celju, višja sodnica Melita Ambrož,

je v upravnem sporu tožeče stranke: **TERMOELEKTRARNA ŠOŠTANJ d.o.o.**,
Cesta Lole Ribarja 18, Šoštanj, zoper toženo stranko: **REPUBLIKA SLOVENIJA**,
ki jo zastopa Informacijski pooblaščenec, Ljubljana,

ob sodelovanju prizadete stranke: **MESTNA OBČINA VELENJE**, Titov trg 1,
Velenje, ki jo po pooblastilu ž

zaradi **dostopa do informacij javnega značaja**,

o tožbi zoper odločbo Informacijskega pooblaščenca št. 090-196/2023/2 z dne 14. 7.
2023 v zvezi z odločbo Agencije za energijo št. 972-3/2023/33 z dne 15. 5. 2023,

15. novembra 2024

RAZSODILO:

- I. Tožba se zavrne.
- II. Zahteva tožeče stranke za povrnitev stroškov postopka se zavrne.
- III. Tožeča stranka je dolžna povrniti prizadeti stranki Mestni občini Velenje stroške postopka v višini 306,00 EUR v roku 15 dni od vročitve te sodbe.

OBRAZLOŽITEV:

1. Z izpodbijano odločbo je Informacijski pooblaščenec v 1. točki izreka zavrnil pritožbo stranskega udeleženca družbe Termoelektrarna Šoštanj, d.o.o. z dne 30. 5. 2023 (tožeče stranke v tem upravnem sporu; v nadaljevanju tudi TEŠ); v 2. točki izreka zavrnil zahtevo za povrnitev stroškov prosilke Mestne občine Velenje (prizadete stranke v tem upravnem sporu) in odločil, da posebni stroški v tem postopku niso nastali (3. točka izreka).
2. Iz obrazložitve izpodbijane odločbe izhaja, da je prosilka 2. 2. 2023 na Agencijo za energijo (organ oz. zavezanec za posredovanje informacij) naslovila zahtevo za posredovanje zadnjih treh vlog družbe Termoelektrarna Šoštanj, d.o.o. za izdajo soglasja k izhodiščni ceni z vsemi prilogami.
3. O zahtevi prosilke je organ odločil z odločbo in s sklepom z dne 15. 5. 2023, št. 972-3/2023/33, in sicer je v 1. točki izreka zahtevi delno ugodil in odločil, da se prosilki na njen naslov po pravnomočnosti oziroma po nastopu njene izvršljivosti posredujejo dokumenti, navedeni v izreku odločbe (dve vlogi ter spremljajoča dokumentacija za izdajo soglasja k izhodiščni ceni toplote za daljinsko ogrevanje z dne 30. 5. 2016 in z dne 8. 5. 202 z dopolnitvijo; trije obrazci Prilaganje posameznih elementov cene daljinske toplote spremembam upravičenih stroškov z dne 1. 6. 2022, z dne 5. 12. 2022 in z dne 30. 3. 2023; pri katerih se zaradi varstva osebnih podatkov zbršejo oz. trajno prekrijejo določeni podatki fizičnih oseb); v 2. točki izreka odločbe je odločil, da se zavrne zahteva prosilke v delu zahteve, ki se nanaša na posredovanje obrazcev - obvestil družbe TEŠ Agenciji za energijo o prilagajanju posameznih elementov cene daljinske toplote spremembam upravičenih stroškov, ki so bila Agenciji za energijo posredovana v zvezi z vlogo za izdajo soglasja k izhodiščni ceni toplote za daljinsko ogrevanje z dne 23. 6. 2016. S sklepom je zavrgel zahtevo prosilke v delu, ki se nanaša na posredovanje vloge ter spremljajoče dokumentacije za izdajo soglasja k izhodiščni ceni toplote za daljinsko ogrevanje družbe TEŠ z dne 23. 9. 2016 (1. točka izreka sklepa) in odločil, da posebni stroški postopka niso nastali (2. točka izreka sklepa).

4. Tožeča stranka je vložila pritožbo zoper delno ugoditev zahtevi za dostop do zahtevanih informacij (tj. 1. točka izreka odločbe zavezanke za posredovanje informacij). Tožena stranka je v izpodbijani odločitvi v zvezi z zahtevanimi informacijami ugotovila status stranskega udeleženca. Ta je z vidika Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (v nadaljevanju ZDIJZ) poslovni subjekt pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava. Ker pa je v konkretni zadevi prosilka zahtevala informacije od organa, ne od stranskega udeleženca, je pravna podlaga za odločitev v okviru prvega odstavka 1. člena ZDIJZ in prvega odstavka 4. člena ZDIJZ, ne pa 4.a člena ZDIJZ. Zahtevane informacije sodijo v delovno področje organa, saj jih je ta prejel v postopku izdaje soglasja k izhodiščni ceni toplote za daljinsko ogrevanje, kar je pristojnost organa skladno z Aktom o metodologiji za oblikovanje cene toplote za daljinsko ogrevanje. Vsi zahtevani dokumenti predstavljajo sestavni del vloge za izdajo soglasja k izhodiščni ceni in so potrebni za pravilno določitev izhodiščne cene po predpisani metodologiji. Gre torej za informacijo javnega značaja po prvem odstavku 4. člena ZDIJZ.
5. Nadalje je tožena stranka ugotovila, da so zahtevane informacije poslovna skrivnost po 39. členu Zakona o gospodarskih družbah (v nadaljevanju ZGD-1) oziroma po 2. členu Zakona o poslovni skrivnosti (v nadaljevanju ZPosS), razen Akta o ustanovitvi družbe z omejeno odgovornostjo Termoelektrarne Šoštanj z dne 20. 8. 2019, Rednega izpisa iz sodnega/poslovnega registra z dne 11. 5. 2020 iz Poslovnega registra Slovenije - Ajpes, Poročila neodvisnega revizorja z dne 31. 5. 2016 in dokumenta 4.12 Ločeno poročanje po dejavnostih, objavljenega v Letnem poročilu družbe TEŠ d.o.o. za leto 2015, za katere je tožena stranka ugotovila, da so prosto dostopni in zato ne morejo predstavljati poslovne skrivnosti.
6. Tožena stranka je zavrnila tudi pritožbene očitke o neizvedeni presoji testa javnosti za vsak konkretni dokument, temveč kot celoto. Ugotovila je, da je organ identificiral dokumente, na podlagi katerih je organ izdal zadnja tri soglasja k izhodiščni ceni in ni dvoma, o katerih dokumentih je bilo odločeno, pri čemer gre za t.i. „vhodne podatke“, ki jih opredeljuje Akt o metodologiji za oblikovanje cene toplote za daljinsko ogrevanje, kot skupek informacij, ki so sestavni del vloge za izdajo soglasja, s katerimi mora organ razpolagati v upravnem postopku presoje regulacije cene toplote za daljinsko ogrevanje. Zato so vsi vhodni podatki vplivali na določitev izhodiščne cene in so podvrženi testu interesa javnosti. Tožena stranka se strinja, da je treba test interesa javnosti izvesti za vsak posamezen dokument, vendar pa v konkretnem primeru organu ne more očitati pomanjkljivosti obrazložitve. Vsi razlogi, ki jih je organ navajal v okviru testa interesa javnosti, so „enotni“ za vse presojane dokumente, s čimer je preprečeno nepotrebno ponavljanje razlogov za obstoj interesa javnosti za vsak posamezen dokument. Stranski udeleženec tudi ni ugovarjal, da kateri od predloženih dokumentov, ki jih je posredoval organu za izdajo soglasja, ne sodi zraven oz. da ga je predložil organu izven obveznosti.

7. Po oceni tožene stranke je organ pravilno in skrbno tehtal javni interes za razkritje glede na nasprotni interes stranskih udeležencev za nerazkritje zaradi poslovne skrivnosti. Javni interes je izkazan v interesu številnih uporabnikov javne službe zagotavljanja toplotne energije v Šaleški dolini, tako gospodinjkega odjema kot uporabnikov poslovnega in industrijskega odjema, ki ne morejo koristiti drugega vira toplotne energije, pri tem pa cena proizvodnje toplote pomembno vpliva na izvajanje te javne službe, zato uporabnikom ni mogoče odreči pravice izvedeti, kakšna je podlaga za izračuna cene toplotne energije. Javni interes za razkritje zahtevanih informacij torej pretehta nad interesom stranskega udeleženca, da se teh podatkov iz razloga poslovne skrivnosti ne razkrije.
8. Ob tem je še navedla, da je glede istovrstnih dokumentov (razlika je le v časovnem zajemu) z identičnim dejanskim stanjem, tožena stranka že sprejela odločitev (pravnomočna odločba št. 090-141/2017/27 z dne 27. 2. 2019, sprejeta po sodbi Upravnega sodišča RS IV U 202/2017 z dne 6. 2. 2019), da so tovrstni dokumenti prosto dostopna informacija javnega značaja. Stranskemu udeležencu ni uspelo pojasniti, v čem je dejansko stanje tokrat drugačno, prav tako ni zatrjeval ne izkazal, da bi mu razkritje tovrstnih dokumentov povzročilo škodo, zato tožena stranka ni imela razloga za sprejem odločitve, ki bi odstopala od dosedanje prakse.

Navedbe strank v upravnem sporu

9. Tožeča stranka je vložila tožbo iz vseh razlogov po prvem odstavku 27. člena Zakona o upravnem sporu (v nadaljevanju ZUS-1) in predlaga, da sodišče s sodbo spremeni odločbo Agencije za energijo št. 972-3/2023/33 z dne 15. 5. 2023 v zvezi z odločbo Informacijskega pooblaščenca št. 090-196/2023/2 z dne 14. 7. 2023, tako da se zahteva prosilke Mestne občine Velenje v celoti zavrne oziroma podredno, da odpravi odločbo Agencije za energijo št. 972-3/2023/33 z dne 15. 5. 2023 v zvezi z odločbo Informacijskega pooblaščenca št. 090-196/2023/2 z dne 14. 7. 2023 in se zadeva vrne Agenciji za energijo v ponovno odločanje. Zahteva tudi povrnitev stroškov upravnega spora, v primeru zamude z zakonskimi zamudnimi obrestmi.
10. V tožbi očita nepravilno aplikacijo testa prevlade javnega interesa, ki predstavlja poseg v ustavno zagotovljeno pravico do svobodne gospodarske pobude, zaradi česar mora biti njegova uporaba podvržena strogemu testu sorazmernosti. To presojo je nujno potrebno izvesti za vsak konkretni dokument oziroma podatek posebej. Vsak dokument posebej namreč vsebuje različne podatke, ki imajo različno stopnjo občutljivosti v primeru razkritja poslovne skrivnosti, hkrati pa se tudi stopnja javnega interesa za razkritje glede na vsak posamezni dokument razlikuje, kar je v primeru tehtanja in potencialnega posega v ustavno pravico imetnika poslovne skrivnosti potrebno presojati za vsak posamezni relevantni dokument. Čeprav zavezanica za posredovanje informacij in Informacijski

■
—
■

pooblaščenec v svojih odločbah načelno ne nasprotujeta temu stališču, pa v nobenem postopku ni bilo izvedeno tehtanje pravic glede vsakega posameznega zahtevanega dokumenta. Celotno nasprotno, iz odločbe zavezanke za posredovanje informacij, čemur pritrjuje izpodbijana odločba, izhaja, da so bili v ugotovitvenem postopku presojeni zahtevani dokumenti kot celota in ne vsak posamezno. Razlog za to pa naj bi bil, da so bili ti dokumenti uporabljeni v enotnem postopku določanja soglasja k izhodiščni ceni. In sicer organ presodi, da »so bili vsi dokumenti del enotnega postopka pridobitve soglasja k izhodiščni ceni, zato so tudi razlogi, ki jih je Agencija navajala v okviru testa interesa javnosti, upravičeno in utemeljeno enotni za vse presojane dokumente.« Po prepričanju tožeče stranke je takšna pavšalna presoja zmotna in je vodila do nepopolne ugotovitve dejanskega stanja, ker je izenačila status vseh zahtevanih dokumentov, ki so bili predloženi v postopku glede podaje soglasja k izhodiščni ceni, ne glede na to, ali se je odločba o soglasju nanje tudi dejansko oprla v delu, kjer je utemeljena odločitev za podajo soglasja k izhodiščni ceni ali ne.

11. Zahtevani dokumenti, ki so bili predloženi v postopku podaje soglasja k regulirani ceni, niso vsi v bistvenem enaki, kot to napačno zaključuje organ, pač pa bi moralo biti ugotovljeno dejansko stanje glede okoliščin, ki bi utemeljevale prevlado javnega interesa nad varstvom poslovne skrivnosti vsakega dokumenta posebej.
12. Čeprav vsi zahtevani dokumenti (razen javno dostopnih na portalu AJPES) predstavljajo poslovno skrivnost tožeče stranke, kot je pravilno ugotovljeno v obeh odločbah in je med strankami nesporno, niso vsi zahtevani dokumenti enako pomembni za določitev regulirane cene, ki ima fiksni in variabilni del. Zlasti to velja za sklop dokumentov, ki ga predstavljajo poslovni načrt in razni podporni dokumenti, ki jih sicer zajema zahteva prosilca, vendar ne vplivajo na določitev izhodiščne cene, čeprav so bili predloženi v postopku za izdajo soglasja k izhodiščni ceni. To je še zlasti očitno glede dokumenta »Poslovni načrt družbe Termoelektrarna Šoštanj d.o.o. za leto 2020 z dodatnim planom za leti 2021 in 2022 (dokument 23_16_2020_PN TEŠ 2020-2022-podpisan.pdf)«, saj ni jasno, kako naj bi bil poslovni načrt relevanten za določitev izhodiščne cene. Le-ta je namreč primarno oblikovana na osnovi dejanskih stroškov in ne internih projekcij in vizije tožeče stranke, ki jih poslovni načrt družbe vsebuje. Glede teh dokumentov torej javni interes ni in ne more biti enak kot glede dokumentov, ki so bili neposredno uporabljeni za določitev izhodiščne cene. Organ pa je s tem, ko ni ugotavljal okoliščin javnega interesa za vsak dokument posebej, zlasti ali je bila odločba o soglasju k izhodiščni ceni dejansko oprta na konkretni dokument in je bil kot tak uporabljen za ugotovitev pravilnosti izhodiščne cene, nepopolno ugotovil dejansko stanje.
13. Zahtevani dokumenti poleg internih dokumentov tožeče stranke vsebujejo tudi pogodbe s poslovnimi partnerji. Organ je pravilno in nesporno ugotovil, da te

pogodbe predstavljajo poslovno skrivnost tožeče stranke, spregledal pa je, da hkrati lahko ista pogodba predstavlja tudi poslovno skrivnost vsakega od poslovnih partnerjev. Popolna razjasnitev dejanskega stanja glede te okoliščine je nujna za pravilno izvedbo testa prevlade javnega interesa, saj je treba pri tehtanju poslovnih skrivnosti ustrezno upoštevati, da določen dokument predstavlja poslovno skrivnost več oseb in ne zgolj ene in je zato nuja po varstvu poslovne skrivnosti toliko močnejša oz. pomembnejša. To velja ne glede na to, ali so ti poslovni partnerji priglasili svojo udeležbo v postopku ali ne. Ker je organ v zvezi s tovrstnimi pogodbami ugotovil zgolj, da se določene informacije nanašajo tudi na druge družbe, ni pa ugotavljal, ali oz. kateri dokumenti predstavljajo tudi poslovno skrivnost tretjih, je nepopolno ugotovil dejansko stanje. Zlasti bi moral okoliščino, da dokument predstavlja tudi poslovno skrivnost tretjih, upoštevati pri naslednjih dokumentih (Pogodbe): Pogodba št.: 40 01-568/2019-28 z dne 24. 10. 2019 (dokument 23_16_2020_IAK-st-_5000003465_Dobava_apnenecve moke-opcija_i-.pdf) - poslovna skrivnost IAK d.o.o., Pogodba št.: 40 01-568/2019-27 z dne 24. 10. 2019 (dokument 23_16_2020_IGM-APNENEC-st-5000003464_Dobava_apnenecve moke-p.pdf) - poslovna skrivnost IGM Apnenec d.o.o., Pogodba št.: 40 01-1016/2019-1 z dne 23.10.2019 (dokument 23_16_2020_Okvirna pogodba 15-19-HSE-CO2.pdf, dokument 23_16_2020_Potrditev 2-2020.pdf, dokument 23_16_2020_Potrditev_st_1-2020_emisijski_kuponi_toplotna_ene.pdf) - poslovna skrivnost HSE d.o.o.. Ker organ v zvezi z izpodbijano odločbo ni ugotavljal teh dejstev, to pa so pravno relevantna pri testu prevlade javnega interesa, je nepopolno ugotovil dejansko stanje.

14. Tožeča stranka očita tudi bistveno kršitev pravil postopka, saj izpodbijana odločba ne vsebuje konkretne utemeljitve, zakaj pri posameznih zahtevanih dokumentih prevlada javni interes nad varstvom poslovne skrivnosti, pač pa zgolj pavšalno utemeljitev za vse dokumente skupaj, zato ji je bila onemogočena konkretna obramba oz. obrazloženo podajanje argumentov proti razkritju vsakega od dokumentov, katerih razkritje je naloženo v izreku odločbe organa, ki je zavezanec za posredovanje informacij. Namen izvedbe konkretnega tehtanja sorazmernosti razkritja vsakega dokumenta posebej je namreč v tem, da lahko udeleženci postopka argumentirano navajajo razloge za oz. proti razkritju takšnega dokumenta, kot konkretizacija njihove pravice do izjave. Pavšalna obrazložitev, ki ne vsebuje navedbe o nosilnih dejstvih, predstavlja procesno kršitev, in sicer kršitev pravice do izjave tožeče stranke.
15. Tožeča stranka uveljavlja tudi zmotno uporabo materialnega prava, saj je na podlagi (sicer nepopolno) ugotovljenih okoliščin organ napačno uporabil test prevladujočega interesa javnosti. Meni, da uveljavljanje prevladujočega javnega interesa kot izjemo od izjeme varstva poslovne skrivnosti ni upravičeno. Posledično pogoji za razkritje zahtevanih informacij na podlagi drugega odstavka 6. člena ZDIJZ niso izpolnjeni. Pri tem se sklicuje na stališče iz sodbe Upravnega

sodišča RS opr. št. III U 80/2018-29 z dne 28. 11. 2019 in navaja, da je Upravno sodišče RS že večkrat zavzelo stališče, da se javni interes za razkritje informacij nanaša na konkreten podatek in ne more izhajati iz splošne zahteve po transparentnosti določenih postopkov, kar šteje kot ustaljeno sodno prakso s tem v zvezi (npr. sodbe Upravnega sodišča RS I U 1488/2011, I U 1992/2010 in I U 54/2017). Javni interes bi bil močnejši le, če bi bile ogrožene take vrednote, kot so na primer življenje, zdravje ali varnost ljudi ali če bi grozila neposredna škoda za premoženje večje vrednosti. V predmetni zadevi takšne vrednote zagotovo niso ogrožene, uveljavljanje prevladujočega javnega interesa kot izjemo od izjeme varstva poslovne skrivnosti pa tako ni upravičeno. Navedeno utemeljuje še z obrazložitvijo organa v odločbi št. 29-5/2017-10/628 z dne 5. 6. 2017 in Računskega sodišča v revizijskem poročilu z naslovom »Obvladovanje denarnih tokov skupine HSE zaradi investicije v blok 6«, ki ga je objavilo 19. 8. 2015.

16. Odločba zavezanke za posredovanje informacij je torej napačna, ker temelji na pravnem naziranju, da se presoja opravi za vse zahtevane dokumente kot enovito celoto. Test prevlade javnega interesa namreč predstavlja poseg v ustavno zagotovljeno pravico do svobodne gospodarske pobude, zaradi česar mora biti njegova uporaba podvržena strogemu testu sorazmernosti (ki vključuje tri vidike posega: i. ali je ta poseg sploh nujen oziroma potreben in hkrati predstavlja najblažji poseg za uresničitev cilja, ii. ali je ta poseg za uresničitev cilja sploh primeren, in iii. ali je teža posledic tega posega sorazmerna s koristmi iz uresnitve cilja). Če pride do presoje, ali prevlada javni interes za razkritje nad ustavno pravico zavezanca do zaščite svojih poslovnih skrivnosti, je to presojo nujno potrebno izvesti za vsak konkretni dokument oziroma podatek posebej. Povedano z drugimi besedami, če bi bila uporaba testa javnega interesa upravičena, kar glede na zgoraj obrazloženo ni bila, bi torej organ za vsak dokument iz nabora zahtevanih dokumentov posebej moral presojati in utemeljiti, da prevlada test javnega interesa za njegovo razkritje (npr. zaradi razlogov zaščite življenja, zdravja ali varnosti ljudi) nad zaščito poslovnih skrivnosti, ki jih ta konkretni dokument predstavlja.
17. Tako ne bi moglo priti do očitnega primera neustreznega rezultata tehtanja v okviru presoje javnega interesa, ki je posledica tega pavšalnega pristopa k razkritju vseh zahtevanih dokumentov skupno, in sicer razkritja vsebine dokumenta »Poslovni načrt družbe TEŠ za leto 2020 z dodatnim planom za leti 2021 in 2022«. Slednji namreč zajema vizijo, poslanstvo in cilje poslovanja družbe v letih med 2020 in 2022 ter strategijo za njihovo uresničevanje, ter najboljčutljivejše poslovne podatke družbe, vsled česar ne more biti sporno, da interes javnosti po njihovem razkritju na podlagi splošne, nekonkretizirane presoje ne more prevladati (nasprotna razlaga bi prav tako predstavljala nevzdržno situacijo, da bi bili vsi poslovni načrti vseh subjektov pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava a priori podvrženi razkritju iz razloga javnega interesa). Obrazložitve, kako razkritje celotnega predmetnega

poslovnega načrta predstavlja potreben, najblažji možen, po vsebini primeren in glede na posledice proporcionalen ukrep v javnem interesu, odločba ne vsebuje, organ pa tovrstnega tehtanja, čeprav ga nalaga izvedba strogega testa sorazmernosti, ni izvedel (niti ne za razkritje vseh zahtevanih dokumentov kot celote, niti za predmetni poslovni načrt ali katerikoli drug konkretiziran dokument ne). Gre za očitno neskladje med stališčem, ki ga je glede razkritja Poslovnega načrta TEŠ zavzela Agencija dne 5. 6. 2017 ter Informacijski pooblaščenec v odločbi z dne 14. 7. 2023, zaradi česar ta predstavlja odstop od prakse in je tako povsem napačna ter pomeni zmotno uporabo materialnega prava.

18. Tožena stranka je v odgovoru na tožbo predlagala zavrnitev tožbe. Vztrajala je pri svojih navedbah iz izpodbijane odločbe, dodatno pa navedla, da se ne strinja z očitkov o nepopolno ugotovljenem dejanskem stanju, ker organ ni presojal vsakega dokumenta posebej, temveč kot celoto. Predmet presoje so informacije, s katerimi razpolaga organ, ki je zavezan k preglednosti v svojem celotnem delovanju in gre za podatke, ki jih mora tožeča stranka predložiti organu za pridobitev soglasja k izhodiščni ceni. Tožeča stranka ni niti zatrjevala ne izkazala, da katerega od predloženih dokumentov ni bila dolžna posredovati organu ali da določen dokument nima vpliva na določitev regulirane cene toplote oz. da ga je predložila izven obveznosti, ki so določene v Aktu o metodologiji za oblikovanje cene toplote za daljinsko ogrevanje. Organ vodi postopek za izdajo soglasja, zato je tožena stranka utemeljeno sledila njegovi ugotovitvi, da so vsi „vhodni podatki“ vplivali na določitev izhodiščne cene. Tožeča stranka pa temu niti ni oporekala v pritožbi. Logična je tudi posledica, da se z vidika „testa interesa javnosti“ obravnavajo vsi podatki „kot celota“, tudi v izogib nepotrebnega ponavljanja razlogov za obstoj interesa javnosti za vsak posamezen dokument. Pri tem se sklicuje na obrazložitev sodbe IV U 202/2014-19 z dne 6. 2. 2019, ki je odločalo o istovrstnih dokumentih, le v različnem časovnem zajetju podatkov. Tako ni utemeljenega razloga, da bi bila v obravnavani zadevi odločitev drugačna, saj je pristojen organ kot nesporno navedel, da so vsi vhodni podatki vplivali na določitev izhodiščne cene, zato je javni interes za prost dostop izkazan za vse zahtevane informacije. Obravnavanje zahtevanih informacij kot celote z vidika testa interesa javnosti ne pomeni pomanjkljivosti obrazložitve, saj je organ dokumente določno opredelil in ni dvoma, o katerih dokumentih je bilo odločeno.
19. Nasprotuje tudi toženim očitkom, da organ in tožena stranka nista ugotavljala, da so bile predmet presoje tudi pogodbe njenih poslovnih partnerjev, ki predstavljajo njihovo poslovno skrivnosti. Organ se je v svoji odločbi določno opredelil do teh pogodb in ugotovil, da se nanašajo na naročilo oz. nakup blaga, ki v skladu s 4.a členom ZDIJZ sodijo med informacije javnega značaja, saj je za njihovo razkritje podan javni interes. Gre za podatke, s katerimi je tožeča stranka utemeljevala cene vhodnih energentov, ki so bile uporabljene v izračunu

izhodiščne cene in so bile sestavni del „vhodnih dokumentov“, o katerih je organ odločil. Ni bilo torej sporno, ali gre za poslovno skrivnost, temveč, ali je za razkritje podan javni interes, kar je stvar presoje organa in ne poslovnih partnerjev tožeče stranke.

20. Prizadeta stranka je v odgovoru na tožbo navedla, da je nesporno, da je celotna vloga tožeče stranke z vsemi prilogami, kot mora biti skladno z Aktom o metodologiji za oblikovanje cene toplote za daljinsko ogrevanje in da je tožeča stranka svoji vlogi priložila vse dokumente, ki jih tako Akt kot organ zahtevata za odločitev o izdaji soglasja k izhodiščni ceni. Nesporno je tudi, da so vse priloge in dokumenti, naslovljeni na organ, celota in kot taka predstavljajo skupek dokumentov, pomembnih za odločitev organa. Tožeča stranka ni ne v tem ne v pritožbenem postopku zatrjevala ali izkazovala, da katerega od dokumentov ni bil dolžan posredovati ali da kateri od dokumentov nima vpliva na določitev regulirane cene toplote. Skupek vseh dokumentov pač predstavljajo celoto in samo kot celota vplivajo na odločitev agencije. Tudi glede tožbenega očitka zmotne uporabe materialnega prava, ki se nanaša na napačno uporabo testa prevladujočega interesa javnosti, se sklicuje na sodbo IV U 202/2017-19 z dne 6. 2. 2019. Prizadeta stranka je predlagala zavrnitev tožbe in zahtevala povrnitev stroškov.
21. Sodišče je v predmetni zadevi 22. 9. 2023 izdalo sklep o začasni odredbi IV U 103/2023-10, s katero je ugodilo zahtevi tožeče stranke za izdajo začasne odredbe in odložilo izvršitev odločbe Agencije za energijo št. 972-3/2023/33 z dne 15. 5. 2023 v zvezi z odločbo Informacijskega pooblaščenca št. 090-196/2023/2 z dne 14. 7. 2023 do pravnomočne odločitve v tem upravnem sporu. Sklep o začasni odredbi je postal pravnomočen 29. 9. 2023.

Odločanje sodišča

K I. točki izreka:

22. Tožba ni utemeljena.
23. V tej zadevi sodišče presoja odločitev tožene stranke o zavrnitvi pritožbe zoper odločbo, s katero je organ, ki je zavezanec za posredovanje informacij, delno ugodil zahtevi prosilca (prizadete stranke) za posredovanje dokumentov (tj. 1. točka odločbe organa). Pri tem za stranke ni sporen del odločitve, da se v dokumentih, za katere je presodila, da se posredujejo, prekrije del teh dokumentov, ki predstavljajo izjemo po 3. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, to so osebni podatki. Poleg tega sodišče ugotavlja, da s pritožbo nista bila izpodbijana zavrnilni del - torej 2. točka izreka odločbe zavezanca za posredovanje informacij, in njegov sklep o delnem zavrnjenju zahteve in o stroških, zato sodišče glede na vsebino tožbe šteje, da to tudi ni predmet tega upravnega spora.

24. Sodišče ugotavlja, da tožeča stranka ne nasprotuje ugotovitvam iz izpodbijane odločbe, da zahtevane informacije, ki jih je prizadeta stranka zahtevala od organa, sodijo v delovno področje tega organa, saj jih je ta prejel v postopku izdaje soglasja k izhodiščni ceni toplote za daljinsko ogrevanje in da je pravna podlaga za odločitev vezana na dostop do informacij javnega značaja, s katerimi razpolaga organ. Tako ni sporno, da gre za informacije javnega značaja po prvem odstavku 4. člena ZDIJZ.
25. Nadalje med strankami ni sporno, da se odločitev nanaša na zahtevo prosilke za razkritje dokumentov, ki predstavljajo poslovno skrivnost tožeče stranke¹. To pomeni izjemo iz 2. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, zaradi česar se dostop do zahtevane informacije zavrne. Vendar poslovna skrivnost po ZDIJZ ni varovana absolutno, temveč se dostop do zahtevane informacije dovoli, če je javni interes glede razkritja močnejši od javnega interesa ali interesa drugih oseb za omejitev dostopa do zahtevane informacije (drugi odstavek 6. člena ZDIJZ). To ne velja le v petih taksativno naštetih primerih, ko se testa interesa javnosti ne uporabi, med katere pa izjema poslovne skrivnosti ne spada.
26. Sporno v tem upravnem sporu je, ali je tožena stranka pravilno uporabila metodo testa javnega interesa iz drugega odstavka 6. člena ZDIJZ, po kateri se tehta en interes nasproti drugemu – na eni strani pravica dostopa do informacij in v širšem kontekstu pravica do svobode izražanja ter na drugi strani interesi, ki jih ščiti navedena izjema poslovne skrivnosti. V tem okviru je torej treba pretehtati na eni strani poseben interes, ki ga je treba varovati z nerazkritjem dokumenta, in na drugi strani splošni interes, da se omogoči dostop do dokumenta, ob upoštevanju prednosti oz. domneve javnega in transparentnega delovanja javnih organov.
27. Tožeča stranka v tožbi uveljavlja, da na podlagi ugotovljenih okoliščin test ni bil pravilno uporabljen, torej zmotno uporabo materialnega prava, posledično pa tudi nepopolno ugotovljeno dejansko stanje in zaradi pavšalne obrazložitve tudi kršitev pravil postopka.
28. Pravni pojem javnega interesa (kot je to sodišče poudarilo že v več zadevah²) je nedoločen pravni pojem, ki ga je treba vsebinsko napolniti v vsakem konkretnem primeru. Javni interes je abstrakten in splošen, kaže pa se kot zahteva po preglednosti, odprtosti delovanja in zavezi organov javnega sektorja, da deluje odgovorno in skrbno pri odločanju o pomembni zadevah in pri porabi javnih sredstev. Javni interes se kaže tudi v odprti razpravi o pomembnih družbenih temah. Podan je v vseh vrstah situacij, v katerih je izražena potreba po odgovornosti in transparentnosti odločanja, in ki sprožajo javno razpravo. Javni

1 Razen štirih uvodoma (v 5. točki obrazložitve te sodbe) navedenih dokumentov, ki so javno dostopni v poslovnem registru na portalu AJPES.

2 Npr. sodbe Upravnega sodišča RS I U 74/2021 z dne 7. 6. 2024, I U 1828/2019 z dne 9. 5. 2022, I U 1520/2016 z dne 3. 7. 2019, I U 1951/2017-21 z dne 9. 10. 2019 in druge.

interes je močan na primer v situacijah, ki se navezujejo na pridobivanje ali porabo javnih sredstev, javno varnost, javno zdravje, odgovornost in transparentnost odločanja, ki sprožajo javno ali parlamentarno razpravo in podobno. Test interesa javnosti se uporabi tudi v primerih, ko bi z njegovo pomočjo odkrili nekaj, kar bi pripomoglo k širši razpravi in razumevanju nečesa pomembnega za javnost. Neustrezna je s tem v zvezi razlaga tožeče stranke, da bi prevladujoč javni interes za razkritje lahko utemeljevali le ogroženost vrednot, kot so življenje, zdravje, varnost ljudi ali grozeča neposredna škoda za premoženje večje vrednosti, saj so argumenti lahko tudi drugi³.

29. Po mnenju sodišča je v obravnavani zadevi tožena stranka ustrezno konkretno opredelila javni interes, tudi s potrditvijo ugotovitev organa, ki je zavezanec za posredovanje informacij v njegovi odločbi. Tožeča stranka v tožbi ugotovitvam, v čem se kaže javni interes v konkretni zadevi, pravzaprav ne nasprotuje. Zato sodišče v tem delu ni imelo podlage za nadaljnje preverjanje dejanskega stanja, pomembnega za odločitev v zadevi, saj ga v skladu s prvim odstavkom 20. člena ZUS-1 preizkusi le v okviru tožbenih navedb.
30. Glede tožbenih očitkov o nepravilno izvedenem testu prevlade javnega interesa, ker naj bi tožena stranka test izvedla za vse zahtevane dokumente skupaj, ne pa za vsak dokument posebej, sodišče odgovarja, da to samo po sebi ni nepravilno, saj bi lahko bili dokumenti istovrstni in bi lahko bili v tem primeru razlogi za prevlado njihovega zakritja enaki za vse. Pomembno pri tem pa je, ali je v konkretni zadevi bila presoja opravljena glede na predstavljene razloge omejitev, torej v okviru trditvev, ki jih uveljavlja tista stranka, ki se zavzema za omejitev prostega dostopa in ki torej uveljavlja konkretno izjemo. Trditveno in dokazno breme je po ustavljeni sodni praksi na subjektu, katerega poslovna skrivnost naj se varuje.⁴ Presojo je treba izvesti za vsak konkretni dokument, kolikor so bili razlogi za nerazkritje oz. prevlado interesa za zakritje zatrjevani za vsak dokument, torej kolikor je bilo to zatrjevano in v okviru navedb tistega, ki te svoje poslovne skrivnosti varuje.
31. Kot je pojasnjeno v obrazložitvi izpodbijane odločbe, je organ vse dokumente, ki jih je prosilec (prizadeta stranka) zahtevala, identificiral in navedel v izreku odločbe in ni sporno, o katerih dokumentih je bilo odločeno. Ker so celotni dokumenti t.i. „vhodni podatki“ skupek informacij in sestavni del vloge za izdajo soglasja in z njimi organ mora razpolagati v upravnem postopku presoje regulacije cene toplote za daljinsko ogrevanje skladno z Aktom o metodologiji za oblikovanje cene toplote za daljinsko ogrevanje in so torej vsi ti podatki vplivali na določitev izhodiščne cene, ter so bili vsi opredeljeni kot informacije javnega značaja, poleg tega pa vsi tudi poslovna skrivnost tožeče stranke, so bili vsi

3 Tako tudi Zakon o dostopu do informacij javnega značaja s komentarjem, Uradni list, Ljubljana 2017, k 6. členu, str. 198.

4 Zakon o dostopu do informacij javnega značaja s komentarjem, Uradni list, Ljubljana 2017, k 6. členu, str. 136.

podvrženi testu interesa javnosti. Tehtanje je torej bilo izvedeno glede vseh. Vendar tožena stranka neutemeljeno v tožbi očita, da odločba organa v zvezi z odločbo tožene stranke ne vsebuje konkretne utemeljitve, zakaj pri posameznih zahtevanih dokumentih prevlada javni interes nad varstvom poslovne skrivnosti. Tehtanje javnega interesa za razkritje na eni strani se izvede s primerjavo interesa drugih oseb za omejitve dostopa, to pa na podlagi dejanskih ugotovitev, za katere more biti predhodno navedena trditvena podlaga. Zato se od primera do primera tehta, ali je treba dati prednost javnemu razkritju podatkov ali poslovni skrivnosti glede na „občutno škodo“, ki bi z njenim razkritjem lahko nastala. Opravljeno tehtanje torej lahko obvaruje poslovno skrivnost, koliko bi njen pomen zaradi možnosti nastanka občutne škode pretehtal. Vendar pomena podatkov za subjekt, organ ne more ugotoviti drugače, kot da mu jih ta subjekt predstavi – in to je okvir, ki ga ima organ za ugotavljanje dejstev s tem v zvezi, pri tem pa mora tudi upoštevati, da se izjeme od dostopa do informacije javnega značaja razlagajo ozko, ne pavšalno oziroma široko.

32. Tožbeni očitek o bistveni kršitvi pravil postopka zaradi očitane neobrazloženosti tako ni podan, saj so v zvezi z izvedenim testom prevlade javnega interesa po presoji sodišča navedeni razlogi, ki omogočajo preizkus izpodbijane odločitve.
33. Prav tako pa ni nepopolno ugotovljeno dejansko stanje, pri čemer tožeča stranka v tožbi konkretno izpostavlja okoliščine glede dokumenta Poslovni načrt družbe TEŠ, d.o.o. za leto 2020 z dodatnim načrtom za leti 2021 in 2022 in glede treh pogodb s poslovnimi partnerji (pogodba št.: 40 01-568/2019-28 z dne 24. 10. 2019, pogodba št.: 40 01-568/2019-27 z dne 24. 10. 2019, pogodba št.: 40 01-1016/2019-1 z dne 23. 10. 2019). Kot že navedeno je sodišče v upravnem sporu pri presoji nezakonnosti upravnega akta omejeno na navedbe v tožbi, pri tem pa je preizkus dejanskih vprašanj omejen v smislu določb tretjega odstavka 20. člena in prvega odstavka 52. člena ZUS-1.
34. V zvezi s tem sodišče ugotavlja, da je tožeča stranka v postopku pred organom, ki je zavezanec za dostop, na podlagi dodatnega poziva⁵ organa za opredelitev, ali predstavljajo zahtevani dokumenti poslovno skrivnost ter za konkretno obrazložitev škodljivih posledic, podala odgovor z dne 18. 4. 2023, iz katerega je razbrati navedbe v zvezi s konkretno obrazložitvijo škodljivih posledic (utemeljitve glede obstoja poslovne skrivnosti namreč za to sodno presajo niso ključne, saj je organ sledil tožeči stranki in za vse dokumente upošteval, da gre za poslovno skrivnost, kar v tem upravnem sporu ni sporno) le glede razkrivanja vsebine vlog in pogodb (da bi se z razkrivanjem vsebine vlog in pogodb omogočal izračun kalkulacije cene toplote, posredno pa tudi kalkulacije lastne cene električne energije, proizvedene v bloku 6 TEŠ, ter da bi razkritje pomenilo oslabitev pogajalske pozicije družb, otežitev pogajanj za boljše cene; svoje

5 V prvem odgovoru tožeče stranke z dne 30. 3. 2023 so bile navedbe tožeče stranke usmerjene zgolj v razloge, da zahtevane informacije sploh niso informacije javnega značaja subjekta pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava po 4.a v zvezi 6.a členu ZDIJZ.

mnenje, da bi razkritje podatkov, ki morajo biti zaupni že po svoji vsebini, nepooblaščenim osebam očitno pomenilo, da bi nastala občutna gospodarska škoda; da bi razkritje lastne cene huje škodovalo konkurenčnemu položaju).

35. Vendar je nadalje v pritožbi, o kateri je odločeno z izpodbijano odločbo, tožeča stranka nasprotovala opravljenemu testu prevlade javnega interesa s konkretnimi razlogi (le) glede dokumenta Poslovni načrt družbe za leto 2020 z dodatnim načrtom za leti 2021 in 2022, glede drugih dokumentov pa v pritožbi konkretnih razlogov za utemeljitev omejitve do dostopa – razen splošno, da gre za poslovno skrivnost, ni navajala niti nasprotovala morebitnim nepopolnim ugotovitvam organa v zvezi s tem.
36. Sodišče zato ugotavlja, da so v tožbi izpostavljene okoliščine glede Poslovnega načrta⁶ in treh pogodb s poslovnimi partnerji⁷ nedopustne tožbene novote in je tožeča stranka z njimi prekludirana. Navedenih dejstev namreč tožeča stranka ni zatrjevala v postopku pred organom, ki je zavezanec za dostop, in v pritožbi, ki jo je vložila zoper izpodbijano odločbo tudi ni pojasnila razlogov, zakaj tega ni storila prej (skladno s tretjim odstavkom 238. člena ZUP). Po tretjem odstavku 20. člena ZUS-1 stranke v upravnem sporu namreč ne smejo navajati dejstev in predlagati dokazov, če so imele možnost navajati ta dejstva in predlagati dokaze v postopku pred izdajo akta. Ker tožeča stranka ne pojasni, da bi obstajali upravičeni razlogi, zaradi katerih teh dejstev ni mogla navesti v postopku pred izdajo izpodbijane odločbe (52. člen ZUS-1), to pomeni, da navedena dejstva predstavljajo nedopustno tožbeno novoto. Zato jih sodišče pri odločanju v tem upravnem sporu v skladu s tretjim odstavkom 20. člena ZUS-1 v zvezi z 52. členom ZUS-1 ne sme upoštevati.
37. Tako sodišče zaključuje, da tudi ni podana očitana kršitev materialnega prava zaradi napačno izvedenega testa prevlade javnega interesa. Čeprav so razlogi, ki navedeni enotno za vse presoјane dokumente, (tudi) iz razloga preprečitve nepotrebne ponavljanja, so ti razlogi v izpodbijani odločbi (in s potrditvijo ugotovitev organa tudi v njegovi odločbi) ustrezno podani v ugotovitvah o vlogi in namenu prosilca ter v ugotovitvah o obstoju javnega interesa za razkritje. Glede nasprotnega interesa tožeče stranke zaradi varovanja poslovne skrivnosti pa je ugotovljeno, da zahtevane informacije izpolnjujejo pogoje za obstoj poslovne skrivnosti po 39. členu ZGD-1 oziroma po 2. členu ZPosS ter ob tem pomen dejstva, da je tožeča stranka poslovni subjekt pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava (njen lastnik je preko družbe HSE d.o.o. Republika Slovenija), kar v temelju slabi učinke posega v njegovo svobodno gospodarsko pobudo in varovanje poslovne skrivnosti. Tehtanje javnega interesa za razkritje

6 Tožbeno nasprotovanje glede poslovnega načrta je omejeno na trditve, da poslovni načrt vsebuje interne projekcije in vizije tožnika ter da ni jasno, kako poslovni načrt vpliva na določitev izhodiščne cene oz. ne vpliva na njeno določitev.

7 Tožbeno nasprotovanje glede teh pogodb je omejeno na okoliščino, da gre tudi za poslovno skrivnost tretjih, torej tudi družb IAK d.o.o., IGM Apnenec d.o.o. in HSE d.o.o.

na eni strani, ki se izvede s primerjavo interesa drugih oseb za omejitve dostopa, pa je v konkretni zadevi bilo ustrezno glede na upoštevno trditveno podlago.

38. Sodišče ugotavlja, da tožeča stranka ni uspela izkazati nepravilnosti ali nezakonnosti izpodbijanega akta, ta pa tudi ni ničen, zato je tožbo na podlagi prvega odstavka 63. člena ZUS-1 kot neutemeljeno zavrnilo.
39. Sodišče je v tem upravnem sporu odločilo brez glavne obravnave in na podlagi listin strank, saj so vse stranke v upravnem sporu izrecno podale pisno soglasje, da se glavni obravnavi odpovedujejo skladno s 5. alinejo drugega odstavka 59. člena ZUS-1.

K II. točki izreka:

40. Odločitev o stroških postopka, ki jih je priglasila tožeča stranka, temelji na četrtem odstavku 25. člena ZUS-1, po katerem trpi vsaka stranka svoje stroške postopka, če sodišče tožbo zavrne.

K III. točki izreka:

41. Povrnitev stroškov je v odgovoru na tožbo zahtevala tudi prizadeta stranka. Odločitev o stroških prizadete stranke je sodišče sprejelo na podlagi določb Zakona o pravdnem postopku (v nadaljevanju ZPP), ki urejajo povrnitev stroškov stranskemu intervenientu⁸ in se v upravnem sporu na podlagi prvega odstavka 22. člena ZUS-1 uporabljajo za vprašanja postopka, ki niso urejena v ZUS-1. ZPP določa, da mora stranka, ki v pravdi ne uspe (načelo uspeha), povrniti nasprotni stranki in njenemu intervenientu stroške postopka (prvi odstavek 154. člena ZPP). Povrnejo se samo potrebni stroški, o čemer odloči sodišče po presoji vseh okoliščin (prvi odstavek 155. člena ZPP).
42. Ker tožeča stranka v upravnem sporu ni uspela in se je prizadeta stranka zavzemala za zavrnitev tožbe, je upravičena do povračila stroškov. Prizadeta stranka je občina, ki jo je v tem upravnem sporu zastopalo občinsko odvetništvo. Skladno z drugim odstavkom 50.c člena Zakona o lokalni samoupravi (v nadaljevanju ZLS) občinsko pravobranilstvo zastopa občino pred sodišči in drugimi državnimi organi. Glede položaja in statusa občinskega pravobranilstva v sodnih, upravnih in drugih postopkih se skladno s petim odstavkom 50.c člena ZLS smiselno uporabljajo določbe zakona, ki ureja državno pravobranilstvo. Zakon o državnem odvetništvu (v nadaljevanju ZDOdv) pa v 8. členu določa, da se stroški zastopanja obračunavajo po tarifi, ki ureja odvetniške storitve.
43. Tako je sodišče prizadeti stranki priznalo stroške za nagrado za odgovor na tožbo po 2. alineji 1. točke tar. št. 34 v zahtevani višini 500 točk ter materialne stroške v višini 2 % od skupne vrednosti storitve tj. 10 točk (tretji odstavek 11. člena

⁸ Primerjaj VSRS sklep I Up 276/2013 z dne 21. 11. 2013.

Odvetniške tarife), kar ob vrednosti točke 0,60 EUR skupaj znaša 306,00 EUR. Prisojeni znesek stroškov ji mora povrniti tožeča stranka v roku 15 dni, šteto od dne, ko ji je vročena ta sodba (313. člen ZPP v zvezi s prvim odstavkom 22. člena ZUS-1).

PRAVNI POUK:

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

Celje, 15. november 2024

Višja sodnica:
Melita Ambrož, l.r.



Ta prepis je soglasen z izvornikom
Podpis pristojne sodne osebe:

