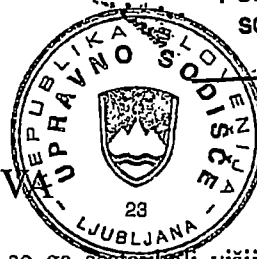

UPRavno sodišče REPUBLIKE SLOVENIJE
ODLOČBA JE PRAVNOMOČNA
UPRavno sodišče RS, LJUBLJANA
5.6. 2019

Podpis pristojne
sodne osebe:

SODBA

V IMENU LJUDSTVA



Upravno sodišče Republike Slovenije je v senatu, ki so ga sestavljali višji sodniki svétniki mag. Damjan Gantar kot predsednik ter mag. Darinka Dekleva Marguč in dr. Boštjan Zalar kot člana,

ob sodelovanju višje pravosodne svetovalke Klavdije Škrlec kot zapisnikarice in pravosodne svétnice Tine Tratnik, ki je v zadevi poročala,

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

zaradi dostopa do informacij javnega značaja,

o tožbi zoper odločbo Informacijskega pooblaščenca št. 090-32/2017/40 z dne 14. 4. 2017,

na seji dne 5. junija 2019

RAZSODILO:

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

OBRAZLOŽITEV

1. Prvostopenjski organ (Slovenski državni holding, d.d. - SDH d.d.) je z odločbo zavrnil zahtevo novinarka (prosilke) za vpogled v pogodbe o prodaji deležev v 9 različnih podjetjih iz razloga, ker se prosilčina zahteva nanaša na podatke, ki so opredeljeni kot poslovna skrivnost v skladu z zakonom, ki ureja gospodarske družbe in je zato podan razlog za zavrnitev dostopa do zahtevane informacije iz 2. točke prvega odstavka 6. člena Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ). V nadaljevanju obrazložitve prvostopenjski organ pojasnjuje, da zaproseni podatki predstavljajo tako subjektivno poslovno skrivnost kot tudi poslovno skrivnost po objektivnem kriteriju. Z razkritjem celotne vsebine pogodb se konkurentom SDH omogoča pridobitev, zbiranje in podrobna analiza zanje uporabnih poslovnih informacij, kar ni namen ZDIJZ. Meni tudi, da ZDIJZ ne omogoča razkrivanja celotne vsebine pogodbe. Vse naštetje okoliščine hkrati negirajo večjo moč javnega interesa glede razkritja zahtevanih pogodb v primerjavi z močjo javnega interesa SDH za omejitev dostopa do njih.
2. Prosilka se je zoper prvostopenjsko odločbo pritožila, tožena stranka pa je z izpodbijano odločbo delno ugodila pritožbi in prvostopenjsko odločbo delno odpravila ter odločila, da je SDH dolžan prosilki omogočiti vpogled v dokumente, ki jih opredeljuje pod 1. točko izreka izpodbijane odločbe. Pod 2., 3. in 4. točko izreka izpodbijane odločbe je tožena stranka odločila, da se v preostalem delu pritožba prosilke zavrne, da se zahteva stranskih udeležencev za povračilo stroškov postopka zavrne ter da v tem postopku posebni stroški niso nastali. V obrazložitvi izpodbijane odločbe tožena stranka povzema, katere dokumente je zahtevala prosilka in kakšne ugovore so v postopku uveljavljali stranski udeleženci. V nadaljevanju obsežno in podrobno pojasnjuje, da je bila SDH kot pravna oseba javnega prava zavezanica za posredovanje informacij javnega značaja že pred sprejemom ZDIJZ-C, z njegovim sprejemom pa se njena obveznost do posredovanja informacij javnega značaja ni v ničemer spremenila, zato se osmi odstavek 1. a člena ZDIJZ nanjo ne nanaša. O statusu predhodnika prvostopenjskega organa (SOD) je Vrhovno sodišče že v sodbi I Up 1126/2006-2 odločilo, da je po načinu ustanovitve, namenu delovanja in razmerju do ustanovitelja SOD nedvomno oseba javnega prava. Pravne osebe javnega prava pa so podvržene določbam ZDIJZ v celotnem svojem delovanju in ne le v določenem delu. Obseg informacij javnega značaja, do katerih je organ dolžan zagotavljati dostop, je opredeljen v 4. členu ZDIJZ. Izjeme od prostega dostopa, ki jih je v primeru informacij javnega značaja iz 4. člena mogoče uporabiti, pa so navedene v 5.a in prvem odstavku 6. člena ZDIJZ. Sklepanje tožeče stranke na uporabo prvega odstavka 6. a člena ZDIJZ je materialno pravno nepravilno, ker se ta člen nanaša na javnost osnovnih podatkov o sklenjenih pravnih poslih poslovnih subjektov pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava. Po ZDIJZ pa se

razkritje podatkov pri organih (zavezancih iz 1. člena ZDIJZ) presoja skozi drugi oziroma tretji odstavek 6. člena ZDIJZ. V nadaljevanju obrazložitve organ za vseh devet pogodb, ki jih zahteva prosilka, ugotavlja, da izpolnjujejo kriterij opredelitve subjektivne poslovne skrivnosti po prvem odstavku 39. člena Zakona o gospodarskih družbah (ZGD-1). Ker predstavljajo pogodbe poslovno skrivnost že po subjektivnem kriteriju, se tožena stranka ni podrobneje spuščala v ugotavljanje ali predstavljajo poslovno skrivnost tudi po objektivnem kriteriju.

3. V konkretnem primeru pride v poštev 1. alineja tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ, ki določa, da se ne glede na določbe prvega odstavka 6. člena ZDIJZ dostop do zahtevane informacije dovoli, če gre za podatke o porabi javnih sredstev, razen v primerih iz 1. in 5. do 8. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ ali v primerih, ko zakon, ki ureja javne finance, ali zakon, ki ureja javna naročila, določata drugače. V sodbi Upravnega sodišča RS opr. št. I U 764/2015-27 z dne 24. 8. 2016 je sodišče odločalo o istovrstnih pogodbah prodaje poslovnih deležev v družbah in odločilo, da pogodbi predstavljata podatke, ki se nanašajo na porabo javnih sredstev. Tožeča stranka ima namreč status javno pravnega subjekta, naloge in pristojnosti skupščine uresničuje Vlada, organ razpolaga z javnimi sredstvi. Gre za tako imenovan „*sui generis*“ subjekt, ki za izvajanje javnopravnih nalog upravlja z javnimi sredstvi, zaradi oblike državnega premoženja in čim lažjega ter učinkovitejšega upravljanja z njimi pa je organiziran kot delniška družba. Organ razpolaga z javnimi sredstvi oziroma upravlja s posebnim državnim premoženjem v obliki naložb, ki so v lasti države oziroma organa kot javno pravnega subjekta. Prodaja državnega premoženja predstavlja porabo javnih sredstev oziroma gre za spremembo iz ene v drugo obliko premoženja, ki mora biti iz enakih razlogov dostopna javnosti. Stranke presojanih pogodb so tako subjekti javno pravne narave kot zasebno pravne narave. Kupci zasebno pravne narave, ki so sklenili pravni posel z osebo javnega prava, se morajo pri tem zavedati, da sklepajo pravni posel z javnim sektorjem, za katerega veljajo posebna pravila o transparentnosti, javnosti in odgovornosti. Vsakdo ima namreč pravico vedeti, kako se razpolaga z javnimi sredstvi ne glede na to, ali je drug partner v nekem poslu oseba javnega prava ali zasebnopravni subjekt. Podatki o porabi javnih sredstev so vedno javni. Pogodba je zaokrožena celota in določbe v njej so vse povezane z istim pravnim poslom, to je s prodajo poslovnih deležev države v gospodarskih družbah. Tudi iz drugih delov pogodb je namreč mogoče ugotoviti, na kak način je država razpolagala in porabila javna sredstva ter na obveznosti strank v povezavi s porabo javnih sredstev. Vsa določila presojanih pogodb (zaveze, garancije in dolžnosti pogodbenih strank) so neposredno povezana z namenom same pogodbe. Ker je tožena stranka dovolila dostop do zahtevanih informacij že na podlagi 1. alineje tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ, se ni podrobneje opredeljevala do javnega interesa po drugem odstavku 6. člena ZDIJZ. Kljub temu navaja, da vse izražene okoliščine v konkretnem primeru kažejo, da je javni interes glede razkritja

močnejši od javnega interesa ali interesa drugih oseb za omejitev dostopa do zahtevne informacije, saj se s tem razkritjem zagotavlja večja kvaliteta obveščенosti (in nadzor) javnosti o poslovanju oziroma o konkretnih odločitvah organa pri upravljanju z javnimi sredstvi ter tako krepi transparentnost in povečuje odgovornost ter kvaliteta dela organa. Ker vsebujejo pogodbe določene osebne podatke fizičnih oseb, je organ presojal, ali obstaja zakonska podlaga, ki bi dovoljevala njihovo razkritje.

4. Tožeča stranka, ki se z naloženo obveznostjo in njeno utemeljitvijo ne strinja, s tožbo v upravnem sporu izpodbija 1. in 3. točko izreka odločbe zaradi napačne uporabe materialnega prava, nepravilno in nepopolno ugotovljenega dejanskega stanja ter napačnega sklepa o dejanskem stanju. Navaja, da ima SDH pravno formalno obliko pravne osebe zasebnega prava (delniška družba). Je v 100 % lasti Republike Slovenije in hkrati nosilec nekaterih javnih pooblastil, zato ustreza tako opredelitvi poslovnega subjekta pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava (1. a člen ZDIJZ) kot opredelitvi organ (1. člen ZDIJZ). Tožena stranka je spregledala, da tožeča stranka kljub svoji deloma javnopravni naravi deluje v izjemno agresivnem domačem in mednarodnem konkurenčnem okolju oseb zasebnega prava. Pri tem se sklicuje na argumente Ustavnega sodišča iz odločbe U-I-52/16, da je varstva iz prvega odstavka 74. člena Ustave v določeni meri deležno tudi podjetje v 100 % državni lasti. Ustavno sodišče je navedlo več razlogov, zakaj morajo tudi tovrstni subjekti uživati podjetniško svobodo, tožeča stranka pa izpostavlja tistega, ki je odločilen v konkretnem primeru: javno premoženje, investirano v tožečo stranko, lahko ostane in se plemeniti le ob poslovanju po podjetniških načelih. V tem obsegu mora tožeča stranka imeti pravico in možnost, da samostojno odloča vsaj o nujno potrebnem nerazkrivanju podatkov o svojem poslovanju oziroma gospodarskem udejstvovanju, vključno s konkurenčno zanimivimi podatki iz sklenjenih pravnih poslov. Tožeča stranka enako ravnanje pričakuje tudi od državnih organov, ki odločajo o dostopu do informacij javnega značaja; sicer razumljivo prizadevanje za transparentnost mora nujno upoštevati tisti minimalni obseg nerazkrivanja poslovnih skrivnosti (konkurenčno uporabnih informacij), ki subjektom s takšnim ali drugačnim javnimi elementom, zaradi katerega so podvrženi režimom transparentnosti, omogoča uspešno udeležbo na neusmiljenem konkurenčnem trgu. Izbira zakonodajalca, kateri podatki so absolutno javni v primeru posamezne vrste zavezancev, ne omogoča tako širokega dostopa kot ga daje izpodbijana odločba. Tudi stališče tožene stranke, da "prodaja teh sredstev predstavlja porabo javnih sredstev oziroma njihovo spremembo iz ene oblike premoženja v drugo", je neprepričljivo. Poraba in sprememba oblike nista sinonima. Poraba je povzročitev nerazpoložljivosti materialnih dobrin (definicija po SSKJ). S prodajo pa je družba pridobila denarna sredstva, ki jih ni porabila, temveč namenila za nadaljnje izvajanje javnopravnih nalog, ki so ji naložene z zakonom. Od subjektov

zasebnega prava ni mogoče zahtevati, da bodo zaradi sklenitve posla z javno pravnim subjektom pristali ali računali z razkritjem svojih poslovnih skrivnosti ali konkurenčno zanimivih podatkov, ki s transparentnostjo porabe javnih sredstev nimajo nobene zveze. Javnosti ni mogoče razkriti celotne vsebine pogodb samo zato, ker so nekateri od prodajalcev pravne osebe javnega prava ali pravni subjekti pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava. V konkretnem primeru se podatki o domnevni „porabi“ javnih sredstev ne raztezajo prek celotnega besedila posamezne zahtevane pogodbe, ampak so le v njenem manjšem delu (prodana količina in cena). Ostala določila pogodb o porabi javnih sredstev ne dajejo nobenega podatka, zato tudi ZDIJZ s svojo izjemo iz 1. alineje tretjega odstavka 6. člena ne more predstavljati pravne podlage za razkritje celotne vsebine vseh devetih pogodb. Niti z eno samo besedo ni pojasnjeno, zakaj javnemu interesu ne more zadostiti institut delnega dostopa (ki ga tožeča stranka že sama udejanja z javno objavo vseh tistih podatkov, ki ne ogrožajo siceršnje zaupnosti pogodb). Poudarja, da javnih sredstev ne porablja, ampak jih upravlja in z njimi razpolaga z namenom ustvarjanja čim višje donosnosti, zato da bo pridobila dovolj sredstev za izpolnjevanje javnopravnih nalog, ki so ji zaupane. Razkrivanje celotnih pogodb omogoča pridobitev podatkov, ki združeni in analizirani dajejo podroben vpogled v posle tožeče stranke, ki predstavljajo enega izmed bistvenih delov njene poslovne dejavnosti, kar škodi njenemu položaju na relevantnih trgih. Sodišču predlaga, da tožbi ugodí in 1. in 3. točko izreka odločbe Informacijske pooblaščenke št. 090-32/2017/40 z dne 14. 4. 2017 odpravi ter zadevo v tem obsegu vrne toženi stranki v ponoven postopek. Predlaga tudi, da sodišče toženi stranki naloži povrnitev stroškov postopka tožeče stranke v znesku plačanih sodnih taks in poštnine.

5. Tožena stranka v odgovoru na tožbo opozarja, da je bilo zoper isto odločbo tožene stranke vloženih več tožb. Predlaga, naj jih sodišče na podlagi prvega odstavka 42. člena Zakona o upravnem sporu (ZUS-1) združi. Meni, da je v odločbi natančno, obširno in podrobno pojasnila, kakšen je status tožeče stranke. Pri tem je odločila, da vse presoјane pogodbe izpolnjujejo kriterij poslovne skrivnosti. Vendar pa varstvo poslovne skrivnosti po ZDIJZ ni absolutno, saj 1. alineja tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ določa, da je dostop do dokumentov dovoljen tudi, kadar gre za podatke o porabi javnih sredstev. Tožena stranka ne sme izven določb zakona tožeče stranke obravnavati „mileje“ in jo v primerjavi z ostalimi zavezanci po ZDIJZ privilegirati, če za to ne obstaja ustrezna pravna podlaga. Obseg informacij javnega značaja, izjeme od prostega dostopa do informacij javnega značaja in izjemo porabe javnih sredstev je namreč določil že sam zakonodajalec; tožena stranka pa je, skladno z načelom zakonitosti, dolžna upoštevati veljavno materialno pravo in v primeru vseh zavezancev iz 1. člena ZDIJZ odločati enako. Sodišču predlaga, naj tožbo zavrne.
6. Tožeča stranka v pripravljalni vlogi dodaja, da je SDH kot eden od prodajalcev

kapitalske naložbe iz zahtevanih pogodb odtujil na podlagi sklepa Državnega zbora o soglasju k odtujitvi naložb Republike Slovenije z dne 21. 6. 2013. Vlada RS, ki je na 9. redni seji dne 16. 5. 2013 določila besedilo omenjenega sklepa, je v njegovi obrazložitvi med drugim navedla, da je s proračunskega vidika namen prodaje kapitalskih naložb zagotovitev likvidnih (denarnih) prejemkov proračuna RS. Cilj, ki se ga želi doseči s tem, je doseganje čim višje kupnine in s tem proračunskih prejemkov. Zakon o javnih financah v 74. členu opredeljuje in določa splošno pravilo o namenskosti uporabe kupnin, doseženih s prodajo kapitalskih naložb države kot vrste finančnega premoženja, po katerem se kupnina od prodaje kapitalskih naložb uporabi za odplačilo dolgov v računu financiranja. Pri tem pojem odplačilo dolgov v računu financiranja obsega tako izpolnjevanje tekočih dospelih obveznosti iz zadolževanja (izdanih državnih obveznic in drugih vrednostnih papirjev ter najetih posojil oziroma kreditov), kakor tudi predčasno odplačilo teh obveznosti (na primer z uresničitvijo odkupnega upravičenja, ki izhaja iz izdanih državnih vrednostnih papirjev oziroma z odkupom teh vrednostnih papirjev na sekundarnem trgu). SDH je na podlagi sklenjenih pogodb le pridobila likvidna denarna sredstva za izvajanje javnopravnih nalog, ki so ji naložene z zakonom. Porabo javnih sredstev je Upravno sodišče RS v zadevi opr. št. I U 1488/2011 interpretiralo povsem drugače kot v sodbi, na katero se je oprla tožena stranka in navedlo, da *“pojma porabe ni mogoče enačiti s pojmom razpolaganja. Poraba je le ena od oblik razpolaganja. Že sama jezikovna razlaga besede poraba pomeni, da se ta pojem nanaša na trošenje, za porabo gre po mnenju sodišča le takrat, ko gre za nek dohodek, ko se javna sredstva za nekaj porabijo, od koder jih država ne dobi več vrnjena.”*

7. Sodišče je v postopek kot stranko z interesom pritegnilo tudi prosilko. Ostalih gospodarskih družb, ki so bile udeležene v upravnem postopku, ni povabilo, saj ne izpolnjujejo pogojev po 19. členu ZUS-1 za priznanje statusa stranskega udeleženca.
8. Po določbi 42. člena ZUS-1 lahko sodišče s sklepom združi več pri oddelku sodišča odprtih postopkov o istem predmetu v skupno obravnavo in odločanje. V obravnavanem primeru za združitev, kot jo predlaga tožena stranka, ti zakonski pogoji niso izpolnjeni. Postopka, ki sta se vodila pod opr. št. I U 1126/2017 in I U 1125/2017 sta namreč po podatkih sodnega vpisnika že pravnomočno zaključena. Ker za združitev postopkov niso izpolnjeni pogoji iz 42. člena ZUS-1, sodišče predlogu tožene stranke za združitev navedenih postopkov ni sledilo.

K I. točki izreka:

9. Tožba ni utemeljena.
10. V konkretnem primeru je med strankama sporno vprašanje, ali je tožeča stranka

- zavezana posredovati informacije javnega značaja na podlagi 1. ali 1. a člena ZDIJZ in posledično, ali jo zavezujejo določbe ZDIJZ, ki se nanašajo na organe ali tiste, ki se nanašajo na poslovne subjekte pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava. In v primeru, da je zavezana na podlagi 1. člena ZDIJZ kot organ, ali je v konkretnem primeru podana izjema iz 1. alineje tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ, ki določa, da se dostop do zahtevane informacije dovoli tudi, če je podatek poslovna skrivnost, kadar gre za podatke o porabi javnih sredstev. Pri tem med strankama ni sporno, da je zahtevana dokumentacija poslovna skrivnost po subjektivnem kriteriju.
11. Zakon o slovenskem državnem holdingu (ZSDH-1 in prej ZSDH), s katerim je bila ustanovljena tožeča stranka, izrecno ne določa, da je SDH pravna oseba javnega prava. Ker tudi ZDIJZ ne določa kriterijev za opredelitev pojma osebe javnega prava, je sodišče najprej presojalo, ali je treba tožečo stranko šteti za pravno osebo javnega prava (v smislu določbe 1. člena ZDIJZ) v skladu s splošnimi pravili upravnega prava. Ker je tipologija pravnih oseb javnega prava odprta (ne velja načelo *numerus clausus*), so se v upravnosodni teoriji izoblikovali temeljni kriteriji za določitev pravne osebe javnega prava. Ti so npr.: način ustanovitve, narava funkcij oziroma delovanja, sredstva in financiranje ter uporaba javnega oziroma zasebnega prava pri notranjih in zunanjih razmerjih¹, oblika organiziranja, namen in javnost delovanja, morebitno izvajanje javnih pooblastil/nalog², odgovornost za obveznosti ter prevladujoča vloga države v organih upravljanja.³ Iz upravnosodne prakse izhaja, da ni nujno, da so elementi izpolnjeni kumulativno, ampak morajo biti izkazani v pretežnem delu in kazati na dovolj veliko koncentracijo javnopravnih značilnosti zavezanca, saj je odločilna celota značilnosti pravne osebe.
12. Eden najpomembnejših opredelilnih elementov oseb javnega prava je njihova ustanovitev z javnopravnim aktom. V obravnavani zadevi je to ZSDH-1, pri čemer je ustanoviteljica in edina delničarka SDH d.d. Republika Slovenija (prvi odstavek 33. člena ZSDH-1). Tožeča stranka torej ni bila ustanovljena s pogodbo, kot je to značilno za gospodarske družbe – zasebnopravne subjekte. SDH je nastal s prevzemom pristojnosti in obveznosti SDH s strani SOD (prvi odstavek 77. člena ZSDH-1, enako tudi prvi odstavek 31. člena prej veljavnega ZSDH).
13. Naslednji opredelilni element tožeče stranke kot osebe javnega prava so njene naloge, ki so določene z zakonom (ZSDH-1). Med nalogami ima tožeča stranka tudi nalogo upravljanja naložb, ki so v lasti SDH in Republike Slovenije. Pri tem upravljanje naložb že po sami zakonski definiciji obsega pridobivanje naložb⁴,

1 Sodba opr. št. X Ips 638/2008;

2 Sodba opr. št. X Ips 318/2010;

3 Sodba I U 1503/2015;

4 Pridobivanje naložb je odplačna ali neodplačna pridobitev naložb v last Republike Slovenije ali SDH (5. točka 2. člena ZSDH-1).

razpolaganje z naložbami⁵ in uresničevanje pravic delničarja ali družbenika⁶ (3. člen ZSDH-1). Že sam ZSDH-1 je razpolaganje z naložbami opredelil kot obremenitev, prodajo, zamenjavo ali vsak drug pravni posel, na podlagi katerega se naložba SDH ali Republike Slovenije po tem zakonu prenese na drugo pravno ali fizično osebo (6. točka 2. člena ZSDH-1). Kot je pravilno ugotovila tudi tožena stranka, tožeča stranka torej razpolaga z javnimi sredstvi oziroma upravlja z državnim premoženjem v obliki naložb, ki so v lasti države oziroma v lasti SDH kot javnopravnega subjekta. Upravljanje naložb pa obsega tudi prodajo naložb/premoženja – gre za porabo javnih sredstev oziroma gre za spremembo iz ene v drugo obliko premoženja, za kar je šlo pri dokumentaciji, katere posredovanje je zahtevala prosilka v tem postopku. Ker so navedene naloge SDH opredeljene z zakonom, to pomeni, da gre v teh primerih, torej tudi pri razpolaganju s premoženjem SDH, za zasledovanje javnih ciljev in izvrševanje javne funkcije, saj je SDH vezan na določbe ZSDH-1 o obveznem upoštevanju ciljev, določenih v strategiji in drugih aktih upravljanja (prvi odstavek 7. člena ZSDH-1). Kot eden izmed namenov zakona pa je navedeno tudi uresničevanje ciljev javnega interesa (2. alineja drugega odstavka 1. člena ZSDH-1). Glede razlage besede poraba se tožeča stranka sicer sklicuje na sodbo Upravnega sodišča RS opr. št. I U 1488/2011, za katero pa sodišče ugotavlja, da je starejšega datuma in da je v vmesnem času sodišče izdalo več sodb, v katerih je zavzelo drugačno stališče kot v omenjeni sodbi, in sicer, da je treba pojem „poraba javnih sredstev“ tolmačiti široko (npr. sodbe Upravnega sodišča RS opr. št. I U 599/2014, I U 865/2015, I U 764/2015, I U 1125/2017). Takemu stališču se pridružuje sodišče tudi v tej sodbi.

14. Iz ZSDH-1 nadalje izhaja, da si je država z določbami o organih družbe na določen način sistemsko zagotovila svoj vpliv kot ustanoviteljica. Iz določbe 38. člena tega zakona tako izhaja, da naloge in pristojnosti skupščine SDH uresničuje Vlada RS, iz prvega odstavka 40. člena pa, da vse člane nadzornega sveta SDH imenuje Državni zbor RS na predlog Vlade RS. Ta svoj vpliv si je torej država zagotovila na način, ki se ji je zdel ustrezen in primeren za namen zagotavljanja izvrševanja nalog in uresničevanja javnega interesa, za opravljanje katerih je bil SDH ustanovljen.
15. ZSDH-1 pa vsebuje še druge določbe, ki kažejo na posebno (javnopravno) naravo SDH. Tako SDH npr. ne sme sklepati nobenih sponzorskih ali donatorskih pogodb

⁵ 6. točka 2. člena ZSDH-1;

⁶ Uresničevanje pravic delničarja ali družbenika je uresničevanje glasovalnih pravic na skupščinah gospodarskih družb, spremljanje uspešnosti poslovanja na podlagi sprejetih letnih načrtov gospodarskih družb in doseganja pričakovane donosnosti kapitala, sodelovanje s člani organov gospodarskih družb, nastopanje v postopkih pred sodišči in drugimi organi, sklicevanje skupščin ter uresničevanje drugih pravic in obveznosti, ki jih ima SDH kot lastnik naložb ali kot upravljavec naložb Republike Slovenije po tem zakonu in zakonu, ki ureja gospodarske družbe (7. točka 2. člena ZSDH-1).

(36. člen), mora javno razkriti svoje delovanje na vsaki skupščini, pri čemer morajo biti jasno navedena vsa dejanja SDH na skupščini, vključno z vlaganjem nasprotnih predlogov ter glasovanjem SDH o predlaganih nasprotnih predlogih (drugi in tretji odstavek 66. člena). Revizijo pravilnosti in smotrnosti poslovanja SDH pa opravlja Računsko sodišče Slovenije (prvi odstavek 71. člena ZSDH-1), pri čemer je treba poudariti, da je Računsko sodišče Republike Slovenije najvišji revizijski organ za kontrolo državnih računov, državnega proračuna in celotne javne porabe v Republiki Sloveniji (prvi odstavek 1. člena Zakona o računskem sodišču), ki takšnih pristojnosti nima v primeru zasebnopravnih subjektov.

16. Po načinu ustanovitve, namenu delovanja in razmerju do ustanovitelja je torej SDH oseba javnega prava in zato tudi organ, ki je informacije javnega značaja zavezan posredovati po 1. členu ZDIJZ. Glede na določbe prvega odstavka 1. člena ZDIJZ je tožeča stranka kot pravna oseba javnega prava zavezana za posredovanje informacij javnega značaja, ki izvirajo iz njenega delovnega področja, se nahajajo v obliki dokumenta, zadeve, dosjeja, registra, evidence ali dokumentarnega gradiva, ki ga je organ izdal sam v sodelovanju z drugim organom, ali pridobil od drugih oseb (4. člen ZDIJZ). Po določbi 1. alineje tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ pa se dostop do zahtevane informacije, če gre za podatke o porabi javnih sredstev, dovoli tudi, če gre za podatek, ki je opredeljen kot poslovna skrivnost, za kar gre v konkretnem primeru. Navedeno pomeni, da so podatki o porabi javnih sredstev v primeru organov kot zavezancev po ZDIJZ vedno javni. Obenem sodišče pripominja, da se določba 6.a člena ZDIJZ, na katero se sklicuje tožeča stranka, nanaša na drugo vrsto zavezancev za dostop do informacij javnega značaja (na zavezance po 1.a členu ZDIJZ) in ne na organe, ki so zavezani po 1. členu ZDIJZ, kot je to SDH, zato za konkretni primer ni relevantna.
17. Sodišče v tem delu ugotavlja, da je odločitev tožene stranke, da mora tožeča stranka prosilki omogočiti vpogled v zahtevane dokumente, navedene v 1. točki izreka izpodbijane odločbe tožene stranke, pravilna in zakonita. In kot je zavzelo stališče že v sodbah opr. št. I U 1125/2017 z dne 3. 10. 2018 in I U 1126/2017 z dne 13. 2. 2019, kjer je bila izpodbijana ista odločba Informacijskega pooblaščenca kot v tem upravnem sporu, se tožena stranka v izpodbijani odločbi tudi upravičeno sklicuje na izjemo iz 1. alineje tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ. Sodišče se glede tega v celoti pridružuje razlogom izpodbijane odločbe (drugi odstavek 71. člena Zakona o upravnem sporu, ZUS-1). Kljub drugačnemu mnenju tožeče stranke je po ugotovitvi sodišča tožena stranka v izpodbijani odločbi določila delni dostop do dokumentov, kot ga določa 7. člen ZDIJZ, pri čemer je izrecno navedla, kateri deli posamezne pogodbe se morajo prikriti zaradi varovanja osebnih podatkov.
18. Glede skladnosti določbe tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ z Ustavo, se sodišče

pridružuje stališču, ki ga je podalo že v sodbi opr. št. I U 1126/2017, da ta določba „ni v nasprotju s pravico do svobodne gospodarske pobude iz 74. člena Ustave RS. Takšna zakonska ureditev je ustrezna, saj mora biti poraba javnih sredstev v celoti transparentna in podatki o njej dostopni vsakomur.“ Tudi iz sodbe opr. št. I U 1125/2017 izhaja enako stališče: „Po mnenju sodišča to določilo tudi ni v nasprotju s pravico do svobodne gospodarske pobude iz 74. člena Ustave Republike Slovenije, sicer bi sodišče, če bi menilo drugače, prekinilo postopek in moralo vložiti zahtevo za oceno ustavnosti tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ. Vendar pa je po mnenju sodišča taka zakonska ureditev ustrezna, saj mora biti poraba javnih sredstev v celoti transparentna in podatki o njej dostopni vsakomur. S tem v zvezi se sodišče strinja z obrazložitvijo izpodbijane odločbe na strani 15, kjer je navedeno, da je treba prodajo državnega premoženja javnosti predstaviti pregledno in odprto, saj je le na ta način mogoče doseči razumevanje tega področja in zaupanje v odločitve države na področju porabe javnih sredstev. Prav tako se sodišče s tem v zvezi strinja s stališči tožene stranke v odgovoru na tožbo, da je država sklenila privatizirati številne družbe zaradi gospodarske krize in je neutemeljeno trditi, da za razkritje zahtevanih informacij ne obstaja prevladujoči javni interes ob upoštevanju tega, da so posledice krize čutili in še vedno čutijo vsi državljani na vseh področjih. Zaradi navedenega določila tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ niti zavezanec niti drugostopenjski organ, ko odločata o tovrstnih zadevah, nimata možnosti tehtanja zasebnega interesa s javnim interesom, saj je podatke o porabi javnih sredstev, tudi če gre za poslovno skrivnost, potrebno razkriti.“ Tožeča stranka v tožbi ni navedla nobenih novih argumentov, ki bi potencialno lahko kazali na poseg v svobodno gospodarsko pobudo. Tako ni razlogov, ki bi narekovali spremembo stališča iz navedenih sodb.

19. ZDIJZ ne ločuje pravice dostopa do informacij javnega značaja glede na pravni status (druge) stranke pogodbe, temveč dostop do podatkov veže na vprašanje, ali gre za podatke o porabi javnih sredstev ali ne. Vsakdo (oseba javnega prava ali zasebno pravni subjekt), ki sklepa pravni posel z osebo javnega prava, se mora zavedati, da za pravne osebe javnega prava veljajo posebna pravila o transparentnosti, javnosti in odgovornosti. Po ZDIJZ ima namreč vsakdo pravico vedeti, kako pravne osebe javnega prava razpolagajo z javnimi sredstvi. Pri tem niti tožbene navedbe, da bi razkritje spornih pogodb bistveno vplivalo na položaj tožeče stranke na trgu, ne morejo vplivati na dolžnost organa (zavezanca) po tretjem odstavku 6. člena ZDIJZ.
20. Tožena stranka kot nosilni razlog za odločanje o zahtevi prosilke za dostop do informacij javnega značaja ni štela niti uporabila prevladujočega javnega interesa iz drugega odstavka 6. člena ZDIJZ, katerega ga je prosilka uveljavljala šele v ponovljenem postopku. Ker odločanje o obstoju ali neobstoju prevladujočega javnega interesa v konkretnem primeru ni vplivalo na samo odločitev, niso bili izpolnjeni pogoji za uporabo drugega odstavka 21. člena ZDIJZ.

21. Glede na navedeno sodišče zaključuje, da je odločitev tožene stranke pravilna zato je na podlagi prvega odstavka 63. člena ZUS-1 tožbo zavrnilo. Odločilo je na nejavni seji brez glavne obravnave, ker dejansko stanje, ki je relevantno za odločitev o zadevi, to je obstoj pogodb, med strankama ni sporno, pač pa je sporna le presoja pomena nedoločnega pravnega pojma „osebe javnega prava“ z vidika določb ZDIJZ, torej vprašanje uporabe prava. V takem primeru pa daje prvi odstavek 59. člena ZUS-1 sodišču izrecno pooblastilo, da lahko o zadevi odloči tudi brez glavne obravnave. Tožeča stranka v tem upravnem sporu niti ni predlagala izvedbe glavne obravnave.

K točki II izreka:

Sodišče ni ugodilo zahtevi tožeče stranke za povrnitev stroškov postopka, ker skladno s četrtrim odstavkom 25. člena ZUS-1 trpi vsaka stranka svoje stroške, če sodišče tožbo zavrne.

PRAVNI POUK:

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

Ljubljana, 5. junij 2019

Predsednik senata:

mag. Damjan Gantar, l.r.



Ta prepis je soglasen z izvirnikom
Podpis pristojne sodne osebe: