

I U 1126/2017-68

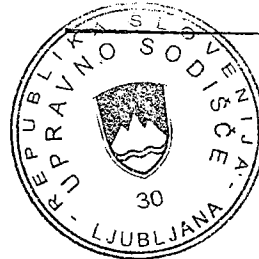
  
UPRavno sodišče  
REPUBLIKE SLOVENIJE

ODLOČBA JE PRAVNOMOČNA

UPRavno sodišče RS, LJUBLJANA

13.2.2019

Podpis pristojne  
sodne osebe:



SODBA

### V IMENU LJUDSTVA

Upravno sodišče Republike Slovenije je v senatu, ki so ga sestavljali višja sodnica in sodnika mag. Damjan Gantar kot predsednik ter mag. Jonika Marflak Trontelj in dr. Boštjan Zalar kot člana,

ob sodelovanju višje pravosodne svetovalke Klavdije Škrlec kot zapisnikarice,

v upravnem sporu tožeče stranke: AVIA PRIME (prej Linetech Holding S.A.), Zlota 59, 00-120 Varšava, Poljska, ki jo zastopa Odvetniška družba Ilić & partnerji o.p., d.o.o., Davčna ulica 1, Ljubljana, zoper toženo stranko: REPUBLIKA SLOVENIJA, ki jo zastopa Informacijski pooblaščenec, Ljubljana,

zaradi dostopa do informacij javnega značaja,

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

na seji 13. februarja 2019

### RAZSODILO:

- I. Tožba se zavrne.
- II. Vsaka stranka trpi svoje stroške postopka.
- III. Zahteva stranke z interesom Slovenski državni holding d.d. za povrnitev stroškov postopka se zavrne.

## OBRAZLOŽITEV

1. Prvostopenjski organ (Slovenski državni holding - SDH) je s svojo odločbo zavrnil zahtevo prosilke, novinarko, za vpogled v več pogodb o prodaji deležev v različnih podjetjih.
2. Prosilka se je zoper prvostopenjsko odločbo pritožila, drugostopenjski organ (toženka) pa je z izpodbijano odločbo pritožbi delno ugodil in prvostopenjsko odločbo delno odpravil ter odločil, da je SDH dolžan prosilki omogočiti vpogled v dokumente, ki jih v nadaljevanju izreka odločbe podrobno opredeljuje, med temi dokumenti je v točki 1.2. izreka „*Agreement for sale and purchase of shares in Adria Airways Tehnika d.d.*“, pri katerem je bila udeležena tudi tožeča stranka oziroma družba Linetech Holding S.A.; s 3. točko izreka pa je zavrnil zahteve stranskih udeležencev, med drugimi tožeče stranke, za povračilo stroškov postopka. V obrazložitvi obsežno in podrobno pojasnjuje, da je bil SDH zavezanec za posredovanje informacij javnega značaja že pred sprejemom ZDIJZ-C, z njenim sprejemom pa se njegova obveznost do posredovanja informacij javnega značaja ni v ničemer spremenila, zato se osmi odstavek 1.a člena Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ) nanj ne nanaša. Nadalje ugotavlja, da je v vseh devetih pogodbah, ki jih zahteva prosilka, izpolnjen kriterij opredelitve subjektivne poslovne skrivnosti po prvem odstavku 39. člena Zakona o gospodarskih družbah (ZGD-1). Vendar pa pride v konkretnem primeru v poštev 1. alineja tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ. Pri tem se sklicuje na stališča iz sodbe tega sodišča I U 764/2015. Poudarja, da SDH 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 dostopna javnosti.
3. Tožeča stranka tožbo vlaga v delu, ki se nanaša nanjo oziroma na „*Agreement for sale and purchase of shares in Adria Airways Tehnika d.d.*“ v 1. in 3. točki izreka izpodbijane odločbe. V tožbi navaja, da je odločitev toženke posledica napačne uporabe materialnega prava. Meni namreč, da SDH opravlja dejavnost upravljanja premoženja, vključno z razpolaganjem z le-tem, na trgu kot poslovni subjekt. Glavna značilnost poslovnega subjekta je, da opravlja pridobitno dejavnost z namenom ustvarjanja dobička (3. člen ZGD-1). K navedenemu zavezujejo SDH tako 5. člen Statuta družbe SDH, kot tudi Zakon o Slovenskem državnem holdingu (ZSDH-1). Posledično torej SDH pri upravljanju s premoženjem ne zasleduje nobenih javnih ciljev. S strani prosilke zahtevana informacija se torej nanaša na razpolaganje poslovnega subjekta pod prevladujočim vplivom osebe javnega prava s svojim stvarnim premoženjem. Posledično je skladno z osmim odstavkom 1.a člena ZDIJZ v tej zadevi potrebno uporabiti določbe tega zakona, ki urejajo dostop

do informacij za takšne subjekte. Sicer pa izpostavlja tudi, da je glede na to, da se sporna pogodba šteje za poslovno skrivnost, podana izjema od dostopa do informacij po ZDIJZ iz 2. točke prvega odstavka 6. člena tega zakona. Izjemo glede porabe javnih sredstev po tretjem odstavku 6. člena ZDIJZ pa je treba razlagati ozko, pri čemer toženka ta pojem neutemeljeno širi. Razkritje podatkov iz sporne pogodbe pa bi tudi bistveno vplivalo na položaj tožeče stranke na trgu, saj njena vsebina predstavlja poslovno komercialno informacijo, katere razkritje tretjim nepooblaščenim osebam bi ji povzročilo nepopravljivo škodo. Ne verjame, da bi razkritje vseh pogodb o prodaji deležev ali delnic v družbah, ki jih je SDH sklenil v zadnjih dveh oziroma treh letih, lahko pripomoglo k večji učinkovitosti in bolj odgovornemu delovanju SDH, temveč bi odgnalo potencialne kupce, s čimer bi se proces privatizacije upočasnil. Tako interes javnosti, ki ga navaja v izpodbijani odločbi toženka, ne more šteti za prevladujočega nad interesom tožeče stranke do varovanja poslovne skrivnosti, ki je tudi ustavnopravno varovan, saj predstavlja poseg v pravico do svobodne gospodarske pobude. Sodišču predlaga, da tožbi ugodi, odločbo v izpodbijanem delu 1. in 3. točke izreka odpravi in s sodbo odloči, da se pritožba prosilke z dne 24. 1. 2017 v celoti zavrne ter prosilki naloži, da tožeči stranki povrne stroške stranske udeležbe v postopku pred informacijskim pooblaščenecem z zakonskimi zamudnimi obrestmi. Podrejeno predlaga, da sodišče tožbi ugodi, odločbo v izpodbijanem delu odpravi in zadevo vrne toženki v ponovno odločanje. Hkrati zahteva povrnitev svojih stroškov upravnega spora z zakonskimi zamudnimi obrestmi.

4. Tožeča stranka je zahtevala tudi izdajo začasne odredbe, ki ji je sodišče ugodilo in s sklepom I U 1126/2017-29 z dne 26. 5. 2017 izvršitev izpodbijane odločbe odložilo do izdaje pravno močne odločitve v tem upravnem sporu.
5. Tožena stranka v odgovoru na tožbo opozarja, da je bilo zoper isto odločbo vloženi več tožb in predlaga, naj sodišče postopke združi, po vsebini odgovarja na tožbene navedbe in sodišču predlaga, da tožbo zavrne.
6. Sodišče je v postopek kot stranke z interesom pritegnilo tudi prosilko, SDH (prvostopenjski organ) ter ostale gospodarske družbe, ki so bile udeležene v upravnem postopku. Prosilka in navedene gospodarske družbe odgovora na tožbo niso podale. SDH pa v odgovoru na tožbo navaja, da je zoper odločbo vložil tožbo tudi sam. Pritrjuje vsem argumentom tožeče stranke, s katerimi ta utemeljuje svoj primarni oziroma podrejeni tožbeni zahtevek in zahteva povrnitev stroškov poštnine.
7. Tožeča stranka v pripravljalni vlogi z dne 6. 7. 2017 in SDH v pripravljalni vlogi z dne 5. 7. 2017 odgovarjata na navedbe toženke v odgovoru na tožbo.

8. Glede predloga toženke, naj sodišče več odprtih upravnih sporov zoper isto odločbo združi v en postopek, sodišče uvodoma pojasnjuje, da tega ni storilo, saj je zaradi preglednosti, ker so tožeče stranke različne, primerneje, da se zadeve obravnavajo v ločenih postopkih.

K točki I izreka

9. Tožba ni utemeljena.
10. Sodišče ugotavlja, da med strankama ni sporno, da je v tem postopku zahtevana dokumentacija („*Agreement for sale and purchase of shares in Adria Airways Tehnika d.d.*“) poslovna skrivnost, pač pa je spor o tem, ali je SDH (prvostopenjski organ) v obravnavani zadevi šteti kot osebo javnega prava v smislu 1. člena ZDIJZ ter ali je podana izjema za dostop do zahtevane informacije po 1. alineji tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ.
11. Najprej je torej treba presoditi, ali je SDH v tej zadevi šteti kot osebo javnega prava v smislu določbe 1. člena ZDIJZ.
12. Skladno s prvim odstavkom 1. člena ZDIJZ ta zakon ureja postopek, ki vsakomur omogoča prost dostop in ponovno uporabo informacij javnega značaja, s katerimi razpolagajo med ostalimi tudi druge osebe javnega prava.
13. Sodišče pritruje stališču toženke v izpodbijani odločbi, da je SDH oseba javnega prava, ki je zato tudi zavezanec za posredovanje informacij javnega značaja v smislu določbe prvega odstavka 1. člena ZDIJZ. Pravnoorganizacijska oblika (delniška družba) namreč ni edini element za presojo, ali je neka pravna oseba javnega ali zasebnega prava. ZDIJZ ne določa kriterijev, na podlagi katerih bi bilo mogoče opredeliti SDH kot osebo javnega prava. Zato je treba uporabiti pravno teorijo, po kateri so temeljni elementi pravnega režima, pomembni za identifikacijo oseb javnega prava: akt ustanovitve, narava funkcij oziroma delovanja, sredstva in financiranje ter uporaba javnega oziroma zasebnega prava pri notranjih in zunanjih razmerjih<sup>1</sup>.
14. 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 Republika Slovenija (prvi odstavek 33. člena ZSDH-1). Na podlagi prvega odstavka 77. člena ZSDH-1 je SDH nastal s prevzemom pristojnosti in obveznosti SDH s strani SOD z dnem uveljavitve ZSDH-1. SDH tako ni bil ustanovljen s pogodbo, kot je to značilno za gospodarske družbe, ki so sicer osebe zasebnega prava. Tako je treba zavrniti tožbeni ugovor, da je v primeru SDH akt o ustanovitvi Statut delniške družbe.

<sup>1</sup> Glej sodbo Vrhovnega sodišča RS X Ips 638/2008 z dne 20. 5. 2009.

15. Naslednji opredelilni element SDH kot osebe javnega prava so njegove naloge, ki so prav tako določene z zakonom (ZSDH-1), in sicer med drugimi tudi upravljanje naložb oziroma premoženja, ki je v lasti SDH in Republike Slovenije, torej tudi prodaja naložb oziroma premoženja SDH, za kar je šlo pri v tem postopku zahtevani dokumentaciji. Glede na to, da 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.
16. Iz ZSDH-1 izhaja tudi, da je država z določbami o organih sistemsko, na določen način zagotovila svoj vpliv kot ustanovitelj. 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 je država zagotovila ustrezno javnim nalogam, za katerih opravljanje je bil SDH ustanovljen.
17. Glede na podano obrazložitev so tožbeni ugovori tožeče stranke, da SDH v predmetnem postopku ni oseba javnega prava v smislu ZDIJZ in da je treba v primeru SDH le-tega podvreči različnim režimom po ZDIJZ, odvisno od tega, v kateri del njegovega delovanja spadajo podatki oziroma dokumenti, ki so predmet zahteve po ZDIJZ, neutemeljeni.
18. V nadaljevanju je tako sodišče presojalo, ali je podana izjema za dostop po 1. alineji tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ.
19. Skladno s 1. alinejo tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ se ne glede na določbe prvega odstavka tega člena (torej tudi če zahtevana informacija predstavlja poslovno skrivnost, kot je to nesporno v tem primeru) dostop do zahtevane informacije dovoli, če gre za podatke o porabi javnih sredstev.
20. Kot je sodišče zavzelo stališče že v sodbi I U 1125/2017 z dne 3. 10. 2018, v kateri je bila izpodbijana ista odločba Informacijskega pooblaščenca (glede odločitve toženke o dolžnosti SDH, da prosilki omogoči vpogled v eno od preostalih pogodb, ki so predmet izpodbijane odločbe), se toženka 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).
21. Toženka je pravilno ugotovila, da SDH razpolaga z javnimi sredstvi oziroma upravlja z državnim premoženjem v obliki naložb, ki so v lasti države oziroma v obravnavanem primeru v lasti SDH kot javno pravnega subjekta ter da prodaja takšnega premoženja predstavlja porabo javnih sredstev oziroma gre za spremembo iz ene v drugo obliko premoženja, pri čemer gre pri kupcih za take subjekte, ki so sklenili pravni posel z osebo javnega prava in se pri tem morajo

zavedati, da sklepajo pravni posel z javnim sektorjem, za katerega veljajo posebna pravila o transparentnosti, javnosti in odgovornosti<sup>2</sup>. Toženka je pravilno ugotovila, da so podatki o porabi javnih sredstev vedno javni. Prav tako je tudi pravilno ugotovila, da 6.a člen ZDIJZ ni ustrezna materialnopravno podlaga, saj se nanaša na drugo vrsto zavezancev za dostop do informacij javnega značaja po 1.a členu ZDIJZ in ne na organe, ki so zavezani po 1. členu ZDIJZ, kot je to SDH. Tako je po presoji sodišča neutemeljen tudi tožbeni ugovor, da je toženka pojem porabe javnih sredstev tolmačila preširoko.

22. Čim pa gre za podatke o porabi javnih sredstev, je potrebno dostop do zahtevane informacije obvezno dovoliti in v tem primeru ni možnosti drugačne odločitve. Po mnenju sodišča določba tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ tudi 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. 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. Le na tak način je namreč 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 toženke 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 navedene določbe tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ niti zavezanec niti drugostopenjski organ, ko odločata o tovrstnih zadevah, nimata možnosti tehtanja zasebnega interesa z javnim interesom, saj je podatke o porabi javnih sredstev, tudi če gre za poslovno skrivnost, potrebno razkriti<sup>3</sup>.

23. V zvezi s tožbenimi navedbami, da bi razkritje spornih informacij bistveno vplivalo na položaj tožeče stranke na trgu oziroma bi ji povzročilo nepopravljivo škodo, pa sodišče pojasnjuje, da se mora vsakdo, ki sklene pravni posel z osebo javnega prava, zavedati, da sklepa pravni posel z javnim sektorjem, v katerem 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, kjer javnopravni subjekt razpolaga z javnimi sredstvi, oseba javnega prava ali pa zasebno pravni subjekt. Identično stališče je to sodišče zavzelo že v sodbi I U 764/2015 (točka 15 obrazložitve). Iz navedenih razlogov tudi ni možno upoštevati tožbenih navedb o tem, da bi nastala nevarnost oziroma škoda za interese tožeče stranke ter da bi zaradi tega kdo drug lahko bil odvrnjen od investiranja v podobnih primerih.

<sup>2</sup> Tako tudi to sodišče v sodbi I U 1125/2017 z dne 3. 10. 2018.

<sup>3</sup> Tako tudi to sodišče v sodbi I U 1125/2017 z dne 3. 10. 2018.

24. Ker je po vsem povedanem odločitev toženke pravilna, je sodišče 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 pogodbe, med tožečo stranko in tožencem ni sporno, pač pa je sporna le pravna presoja te pogodbe z vidika določil ZDIJZ. V takem primeru pa prvi odstavek 59. člena ZUS-1 daje sodišču izrecno pooblastilo, da lahko v zadevi odloči tudi brez glavne obravnave.

K točki II izreka

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

K točki III izreka

26. Stranka z interesom SDH je zahtevala povrnitev stroškov postopka. Skladno s stališčem Vrhovnega sodišča RS v sklepu I Up 191/2015 z dne 1. 10. 2015 ZUS-1 ni uredil vprašanja povrnitve stroškov, ki jih imajo osebe, ki niso glavne stranke v postopku, zaradi pravice sodelovanja v postopku. Iz navedenega razloga je treba glede na stališče Vrhovnega sodišča RS glede tega vprašanja uporabiti določbe ZPP v skladu s prvim odstavkom 22. člena ZUS-1. Po prvem odstavku 154. člena ZPP mora stranka, ki v pravdi ne uspe, nasprotni stranki in njenemu intervenientu povrniti stroške. SDH se je pridružil argumentom tožeče stranke, da je treba razkritje zahtevanih podatkov preprečiti, torej glede na to, da je bila tožba zavrnjena, v postopku ni uspel. Zato ob upoštevanju določbe 154. člena ZPP v povezavi z 22. členom ZUS-1 tudi ni upravičen do povračila stroškov postopka.

### PRAVNI POUK:

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

Ljubljana, 13. februar 2019



Predsednik senata:  
mag. Damjan Gantar, l.r.

Ta prepis je soglasen z izvirnikom  
Podpis pristojne sodne osebe