

UPRavno sodišče
REPUBLIKE SLOVENIJE

REPUBLIKA SLOVENIJA INFORMACIJSKI POBLAŠČENEC		
Prejeto:	12-09-2012	Sig. znak: USM
V vrednost:	Vredn.:	Priloge:
Šifra zadeve: USO-97/2011/15		

Opr. št.: I U 1333/2011-23
Datum: 11. 9. 2012

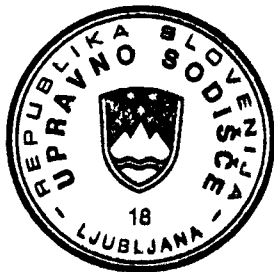
REPUBLIKA SLOVENIJA
INFORMACIJSKI POBLAŠČENEC
Vošnjakova 1

1000 LJUBLJANA

ZADEVA: Vročitev pravnomočne sodne odločbe in vrnitev upravnih spisov

V upravnem sporu, ki ga je sprožila tožeča stranka MENSEL SISTEMI IN AVTOMATIZACIJA d.o.o., C. Dolomitskega odreda 10, Ljubljana, ki jo zastopa direktorica Alojzija Grum, zoper toženo stranko RS, ki jo zastopate, zaradi dostopa do informacij javnega značaja, vam v prilogi vračamo upravne spise, ki se nanašajo na to zadevo, ter pošiljamo drugopis pravnomočne sodne odločbe opr. št. I U 1333/2011-22 z dne 29. 8. 2012.

Višja sodnica - svetnica:
mag. Darinka Dekleva Marguč, l.r.



Po odredbi sodnika
Podpis pristojne sodne osebe:

Priloge:

- drg. pravn./sodne odločbe
- upravni spisi

UPRavno sodišče
REPUBLIKE SLOVENIJE

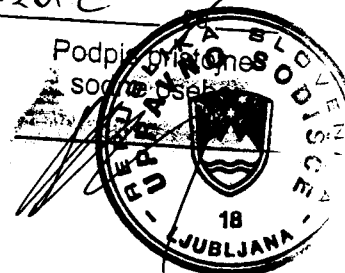
ODLOČBA JE PRAVNOMOČNA

UPRavno sodišče RS, LJUBLJANA

dne 29.8.2012

SODBA

V IMENU LJUDSTVA



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

ob sodelovanju pravosodne svetnice Tine Tratnik kot zapisnikarice,

v upravnem sporu tožeče stranke: MENSEL SISTEMI IN AVTOMATIZACIJA d.o.o., Cesta Dolomitskega odreda 10, Ljubljana, ki ga zastopa direktorica Alojzija Grum, 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. 090-97/2011/7 z dne 16. 6. 2011

na seji 29. avgusta 2012

RAZSODILO:

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

OBRAZLOŽITEV

1. Z izpodbijano odločbo je tožena stranka zavrnila pritožbo prosilca, sedaj tožnik, zaradi molka organa, kot neutemeljeno. V obrazložitvi navaja, da je tožnik 22. 3. 2010 podal zahtevo za posredovanje informacij javnega značaja na družbo Aerodrom Ljubljana v zvezi z izvedbo javnega naročila Obnova vzletne pristajalne steze na Letališču Jožeta Pučnika, št. javnega naročila JN-2009-G1-A/1/DC, s pozivom k predložitvi razpisne dokumentacije, fotokopije pogodbe o izvedbi predmetnega javnega naročila med Aerodromom Ljubljana d.d. kot naročnikom in SCT Ljubljana kot izvajalcem, seznama normiranih podizvajalcev, kopije bančne garancije za dobro in pravočasno izvedbo pogodbenih obveznosti ter datume plačil morebitnih posameznih obrokov pogodbenih obveznosti iz listin posameznih poplačil oziroma morebitnih avanskih plačil skupaj z obrazložitvijo, koliko je bila v takem primeru diskontirana vrednost plačane terjatve. Dne 5. 4. 2011 je družba Aerodrom Ljubljana d.d. prosilcu z dopisom odgovorila, da ni zavezanec po ZDIJZ, navedla pa je še, da je razpisna dokumentacija javno objavljena in še vedno dostopna. V pritožbi z dne 14. 4. 2011 zoper navedeni dopis je prosilec navedel, da se ne strinja s stališčem omenjene gospodarske družbe, da le-ta ni zavezanec v smislu 1. člena ZDIJZ, saj je zavezana k spoštovanju določb Zakona o javnem naročanju na vodnem, energetske, transportnem področju in področju poštnih storitev (ZJNVETPS, Uradni list RS, št. 128/06 in nadaljnji) in na njegovi podlagi sprejete Uredbe o seznamih naročnikov, področni zakonodaji skupnosti, seznamih gradenj in storitev, obveznih informacij v objavah, opisih tehničnih specifikacij in zahtevah, ki jih mora izpolnjevati oprema za elektronsko naročanje (Uradni list RS, št. 8/07, v nadaljevanju Uredba), ki v prilogi št. 10 družbo Aerodrom Ljubljana d.d. uvršča med tiste pravne osebe, za katere je uporaba določba ZJNVETPS obvezna. Navedeni zakon ne daje odgovora, zakaj se je Aerodrom Ljubljana d.d. znašel na seznamu, ki določa krog zavezancev za ZJN in EPTS, po mnenju prosilca pa ta odgovor ponuja Direktiva Sveta in Evropskega parlamenta št. 2004/17/ES z dne 31. 3. 2004 o usklajevanju postopkov za oddajo naročil v vodnem, energetske in transportnem sektorju ter sektorju poštnih storitev (v nadaljevanju Direktiva), ki v krog zavezancev uvršča tudi takoimenovana „javna podjetja“ glede na določilo (2). (b) člena. Po mnenju tožnika je ob upoštevanju lastniške strukture podjetja Aerodrom Ljubljana d.d., v kateri je samo Republika Slovenija (brez javnih skladov SOD in KAD) lastnica več kot 50% deleža v podjetju, kar pomeni, da je podjetje Aerodrom Ljubljana d.d. potrebno šteti kot „javno podjetje“ v smislu Direktive v tistem delu njegovega poslovanja, za katerega je dolžan spoštovati določbe Direktive. Ta pa po mnenju tožnika ni popolnoma prenesena v slovenski notranji pravni red, kljub temu pa je v skladu z doktrino Sodišča Evropske unije, zlasti iz judikata št. C-188/89 A. Foster e.a. v. British Gas, ki je po mnenju tožnika direktno uporabljiva glede definicije in namena „javnega podjetja“ za dostop do informacije javnega značaja. Navedeni

primer je postal precedenčni primer za takoimenovani razširjeni koncept države in s tem povezanim direktnim učinkom direktiv, kar po mnenju tožnika pomeni, da je Aerodrom Ljubljana d.d., ko je izvajal investicije v letališko infrastrukturo, potrebno šteti kot „javno podjetje“ oziroma celo za „državno“. Glede na navedeno tožnik meni, da je potrebno Aerodrom Ljubljana d.d., pri katerem ne gre za navaden gospodarski subjekt zasebnega prava, kadar le-ta posluje na področju investiranja v letališko infrastrukturo, šteti za pravno osebo javnega prava, ki je zavezana za razkritje informacij javnega značaja v smislu 1. člena ZIJZ, glede informacij, ki zadevajo predmetna javna naročila, vključno z vprašanjem poplačila glavnega izvajalca in podizvajalcev, kot informacije javnega značaja. Tožena stranka pritožbo tožnika zavrača kot neutemeljeno, ker po njenem mnenju navedena gospodarska družba ni zavezanec oziroma ni organ po prvem odstavku 1. člena ZDIJZ in zato ni pasivno legitimirana za posredovanje informacij javnega značaja po ZDIJZ in je zato neutemeljena prošnja prosilca oziroma pritožba zaradi molka organa oziroma navedene družbe. To vprašanje je v obravnavanem primeru temeljnega pomena, poleg same definicije in informacije javnega značaja glede na namen zakonodajalca, kot izhaja iz 2. člena ZDIJZ in s katerim se zagotavlja javnost in odprtost delovanja organov ter omogočanja uresničevanja pravic posamezniku in pravnih oseb, da pridobijo informacije 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, ki si morajo prizadevati, da dosežejo čim večjo obveščenost javnosti o svojem delu. V nadaljevanju obrazložitve tožena stranka analizira na podlagi določil ZDIJZ in ZJNVETPS bistvene elemente za opredelitev zavezancev za posredovanje informacij javnega značaja in naročnikov po ZJNVETPS, saj gre za dva različna kroga, ki se med seboj le deloma prekrivata. Na podlagi analize določil ZJN-2 pa ugotavlja, da slednji določa deloma od prvih dveh različnih krogov naročnikov, pri čemer za različno urejanje med tako imenovanim klasičnim (pravila ZJN-2) in infrastrukturnim sektorjem (pravila ZJNVETPS) navaja dva temeljna razloga: po eni strani subjekti, ki opravljajo dejavnost na tem sektorju, so ponekod osebe zasebnega prava, drugod osebe javnega prava, pogosto pa znotraj iste države opravljajo iste dejavnosti, tako eni kot drugi; tako bi lahko zaveza osebam zasebnega prava po spoštovanju klasičnih pravil javnega naročanja (pravila ZJN-2) in s tem izenačitev njihovega statusa z osebami javnega prava, pomenila nesorazmeren poseg v njihovo poslovanje, po drugi strani pa osebe, ki izvajajo dejavnost na infrastrukturnem sektorju, to dejavnost izvajajo v pogojih pravnega ali naravnega monopola (posebnih ali izključnih pravic); obvezni postopki izbire so v tem primeru določeni z namenom, da ne bi prišlo na škodo uporabnikov do zlorab monopola. Zato se tudi obvezna pravila, po katerih morajo ravnati izvajalci infrastrukturnih dejavnosti, ne uporabljajo za vsa pravna razmerja, temveč le za tista, ki so povezana z infrastrukturno dejavnostjo, medtem ko so subjekti po prvem odstavku 1. člena ZDIJZ zavezani za posredovanje informacij javnega

značaja, kot so državni organi, organi lokalnih skupnosti, javne agencije, javni skladi in druge osebe javnega sektorja, nosilci javnih pooblastil in izvajalci javnih služb in torej zajema vse subjekte, ki kakorkoli izvršujejo javnopravne naloge, bodisi da gre za javni sektor v ožjem pomenu ali pa gre za nosilce javnih pooblastil, izvajalce javnih služb in druge osebe javnega prava, za katere vse ZDIJZ uporablja generičen pojem „organ“. Glede na pritožbeno navedbo, da 3. člen ZJNVETPS ne daje odgovora, zakaj se je omenjena gospodarska družba znašla na seznamu, ki določa krog zavezancev po ZJNVETPS, tožena stranka navaja, da je v tej zvezi pridobila odločbo Ministrstva za finance, št. 4305-48/2008/7 z dne 17. 9. 2008, s katero je bilo ugotovljeno, da je navedena gospodarska družba naročnik po ZJNVETPS (ni pa naročnik po ZJV-2), iz obrazložitve katere izhajajo ključna dejstva, ki jih povzema tožena stranka v svoji obrazložitvi: da gre za gospodarsko družbo, organizirano v obliki delniške družbe, zato je nesporno, da je ni mogoče uvrstiti v nobeno izmed prvih treh alinej 1. točke prvega odstavka 3. člena ZJNVETPS; da družba ni nobena druga oseba javnega prava (ker ni izpolnjen kriterij, da je ustanovljena za opravljanje dejavnosti, ki so v splošnem interesu in ki nimajo industrijskega ali poslovnega značaja); da družba opravlja dejavnosti, opredeljene v 9. členu ZJNVETPS (zagotavljanje letališke infrastrukture), da je družba nosilka posebnih ali izključnih pravic, ki jim jih je podelil pristojni organ Republike Slovenije, v konkretnem primeru je *ex lege* na podlagi 219. člena Zakona o letalstvu pridobila status obratovalca letališča, saj je na dan uveljavitve navedenega zakona opravljala dejavnost obratovalca letališča oziroma dejavnosti v zvezi z izkoriščanjem geografskega prostora za namen zagotavljanja letališke infrastrukture ali infrastrukture na drugih terminalih za prevoznike po zraku. Na podlagi citiranih ključnih ugotovitev Ministrstva za finance v odločbi št. 4305-48/2008/17 z dne 17. 9. 2008 tožena stranka zaključuje, da ne drži stališče tožnika, da 3. člen ZJNVETPS ne daje odgovora, zakaj se je navedena gospodarska družba sploh znašla na seznamu zavezancev po ZJNVETPS, saj je iz citirane odločbe jasno razvidno, da navedena družba ni javni naročnik, niti javno podjetje, opravlja pa dejavnosti iz 9. člena ZJNVETPS in je hkrati nosilec posebnih ali izključnih pravic, ki jih je z zakonom (o letalstvu) podelil Državni zbor RS in je zato zavezana k uporabi ZJNVETPS. Vendar pa tako navedeni zakon, kot tudi Direktiva, ne predstavljata relevantne pravne podlage za postopke v zvezi s posredovanjem informacij javnega značaja. Tudi če bi navedeno gospodarsko družbo lahko na podlagi določb Direktive oziroma sodne prakse zaradi njene lastniške strukture bilo mogoče uvrstiti med tako imenovana „javna podjetja“, še ni nujno, da bi kot taka bila uvrščena tudi v krog zavezancev, kot ga v 1. členu opredeljuje ZDIJZ. Po mnenju tožene stranke ni povsem na mestu sklicevanje tožnika na sodbo št. C-188/89, saj se je Sodišče Evropske Unije v citiranem primeru ukvarjalo z vprašanjem neposrednega učinka Direktiv v zvezi z možnostjo neposrednega sklicevanja na določbe prava Skupnosti v postopkih pred domačimi sodišči, za kar pa ne gre v obravnavanem primeru, v katerem niti

ne gre za vprašanje, ali je navedeno gospodarsko družbo potrebno šteti za „javno podjetje“ v smislu ZJNVETPS oziroma Direktive, pač pa za vprašanje, ali je navedena gospodarska družba zavezanec po določenih ZDIJZ glede na definicijo organa, kot izhaja iz 1. člena ZDIJZ. Tožena stranka ugotavlja, da navedena gospodarska družba ni izvajalec gospodarske javne službe, niti nima podeljenega javnega pooblastila in tudi ne koncesije za izvajanje gospodarske javne službe. Da navedena gospodarska družba ne izvaja (gospodarske) javne službe izhaja tudi iz Revizijskega poročila o pravilnosti obračunavanja plač članov uprave Aerodroma Ljubljana d.d. za leto 2005, ki ga je v letu 2006 izdalo Računsko sodišče RS. Nadalje na podlagi citirane odločbe Ministrstva za finance tožena stranka ugotavlja, da navedena gospodarska družba ni „druga oseba javnega prava“ po kriterijih, ki jih določa ZJNVETPS, ker ni ustanovljena za opravljanje dejavnosti, ki so v splošnem interesu in ki nimajo industrijskega ali poslovnega značaja. Ker pa splošne definicije pravne osebe javnega prava zakonodaja ne vsebuje, niti ZDIJZ ne določa, katere osebe šteje za pravne osebe javnega prava in kot take za zavezanca za posredovanje informacij javnega značaja, je tožena stranka status navedene gospodarske družbe presojala tudi na podlagi kriterijev, ki jih je pravna teorija razvila za posamezno vrsto pravne osebe v zvezi s presojo, ali gre za pravno osebo javnega ali zasebnega prava, kadar tega ne opredeli sam zakon: kot temeljni opredelilni element navaja ustanovitveni akt, ki je pri pravni osebi javnega prava zakon ali drug oblastni akt, poleg tega pa so opredelilni kriteriji še izvajanje javnih pooblastil, izvajanje javnih nalog, uporaba prisilnih sredstev, obvezno članstvo, obvezni obstoj, vpliv države na upravljanje in podobno, vse te kriterije pa je potrebno obravnavati kot celoto, saj samo en kriterij ne daje popolnega odgovora. Na podlagi ugotovitev, da je navedena pravna oseba pravni naslednik Aerodroma Ljubljana p.o., ki je bila ustanovljena leta 1977 in vpisana v sodni register pri Okrožnem sodišču v Kranju ter da je navedena družba zaključila postopek lastninskega preoblikovanja v letu 1996 ter bila s sklepom SRG 96/01184 z dne 28. 1. 1997 vpisana v sodni register kot delniška družba, ki je nadaljevala delo kot gospodarska družba po Zakonu o gospodarskih družbah (ZGD) brez statusa javnega podjetja, na prvi skupščini delničarjev 3. 7. 1997 pa so bili imenovani člani nadzornega sveta in sprejeti akti za delovanje družbe, nadzorni svet pa je kasneje imenoval upravo družbe (vir: www.ajpes.si), čeprav je, po doslej večkrat ponovljenem stališču tožene stranke, pravno organizacijska oblika posameznega subjekta irelevantna, če so podani drugi kriteriji, ki takšen subjekt uvrstijo med osebe javnega prava, pa je dejstvo, da je dejavnost, ki jo navedena gospodarska družba opravlja v določeni meri, specifična in ima značilnosti, ki jih druge gospodarske dejavnosti nimajo. Zato je takšna dejavnost nujno povezana z določeno dodatno regulacijo, ki je ni najti v drugih gospodarskih panogah, kar nakazuje na element javno-pravnosti. Vendar drugi kriteriji, na podlagi katerih bi se navedena gospodarska družba uvrščala med pravne osebe javnega prava, niso v zadostni meri izkazani, saj navedena gospodarska družba v

ničemer ne izvaja oblastne funkcije, javne službe ali javnega pooblastila, zgolj lastniška struktura, iz katere izhaja, da je Republika Slovenija sicer večinski lastnik navedene družbe in dejstvo, da je njena dejavnost ena tistih, ki je v večji meri podvržena regulaciji države, kot sicer velja za druge gospodarske panoge, pa po presoji tožene stranke nista zadostna pogoja, da bi se uvrščala med pravne osebe javnega prava.

2. V tožbi tožnik uveljavlja tožbene ugovore nepravilne uporabe materialnega prava in nepravilnega in nepopolno ugotovljenega dejanskega stanja ter sodišču predlaga, da izpodbijano odločbo odpravi in zadevo vrne toženi stranki v ponoven postopek. Hkrati zahteva povrnitev stroškov tega upravnega spora, v primeru zamude skupaj z zakonskimi zamudnimi obrestmi. Uvodoma med drugim izpostavlja, da je predmet njegove zahteve za dostop do informacij javnega značaja kompleten posel, ki je po mnenju tožnika pomenil upravljanje v širšem smislu z javnimi/državnimi sredstvi, saj je predmetna investicija izvedena preko javnega naročila št. JN-2009-G1-A/1/DČ, ki je povečala ali vsaj ohranila vrednost premoženja Republike Slovenije. Navedeno podjetje pa je obratovalec in kot tak nosilec posebnih oziroma izključnih pravic ter v konkretnem primeru pooblaščenec za izvajanje izboljšav in investicij v letališko infrastrukturo - vzletno pristajalno stezo, ki je v lasti Republike Slovenije. Po mnenju tožnika se tožena stranka ni opredelila glede vprašanja, ali so sicer zasebni (osebe zasebnega prava) uporabniki, upravljavci ali pooblaščenec kot „druge osebe javnega prava“ v smislu prvega odstavka 1. člena ZDIJZ zavezani za posredovanje informacij, ki se tičejo izvajanja njihovih upravičenj iz upravljanja z javnim (državnim) premoženjem. Tožnik meni, da je javnost upravičena tudi do informacij, ki se tičejo (gospodarnosti in zakonitosti) upravljanja z javnim (davkoplačevskim) premoženjem, četudi je upravljavec oseba zasebnega prava, saj bi v tovrstnih primerih po mnenju tožnika morala tožena stranka šteti, da gre bodisi za „drugo osebo javnega prava“ bodisi za izvrševanje „javnega pooblastila“. Tožnik nadalje očita, da se tožena stranka ni izjasnila, zakaj kot „druge osebe javnega prava“ v smislu prvega odstavka 1. člena ZDIJZ ni možno šteti javnih podjetij v smislu 3. točke 3. člena v povezavi z alinejo a prvega odstavka in alinejo 1 drugega odstavka ter tretjega odstavka 4. člena ZPFOLERD, ki kot javna podjetja šteje podjetja, kjer organi oblasti izvajajo prevladujoč vpliv zaradi svojega lastništva, pri čemer se šteje, da gre za prevladujoč vpliv, kadar ima Republika Slovenijo neposredno ali posredno večinski delež vpisanega kapitala oziroma vloženih sredstev ustanovitelja. V zadevnem primeru je Republika Slovenija (brez skladno SOD in KAD) lastnica več kot 50% v navedeni gospodarski družbi, katere revidirano letno poročilo za leto 2010 izkazuje podatek, da je lastnica 50,67% navedenega podjetja. Po mnenju tožnika je pri navedenem javnem naročilu očitno šlo za finančno transakcijo med javnim podjetjem in Republiko Slovenijo kot organom oblasti. Po mnenju tožnika zadeva vprašanje (ne)dostopnosti zahtevanih

informacij v zvezi z javnim naročilom v letališko infrastrukturo, ki je v lasti Republike Slovenije, tudi vprašanje tako imenovanega doseganja učinka in namena Direktive. Brez možnosti vpogleda v dogajanje po zaključeni fazi postopka izbire najugodnejšega ponudnika naj ne bi bilo ni možno nad naročnikom izvajati učinkovite kontrole, da se je v zadevnem postopku doseženih najugodnejših pogojev izvedbe javnega naročila, naročnik dejansko držal pri sklepanju in nato še izvrševanju pogodbe o izvedbi javnega naročila. Tožnik meni, da načelo transparentnosti postopkov javnega naročanja ne obsega le stipulacijske, ampak tudi izpolnitveno-pogodbene faze. Ponudnike je mogoče privilegirati tudi tako, da se jim *de facto* omogoči krajše plačilne roke ali možnost avansnih plačil, kot so jih določali pogoji iz razpisne dokumentacije predmetnega javnega naročila, kot tudi sklepanje pogodb pod pogoji, ki so za zmagovitega ponudnika javnega naročila dejansko ugodnejši, kot pa tisti, s katerimi je tekmoval in konkurenta premagal. Brez dopuščanja javnega nadzora nad kasnejšimi fazami izvajanja javnega naročila s strani naročnika, bi po mnenju tožnika lahko resno ogrozila namen in s tem učinek same Direktive, kar je v vpeljavi večje konkurence v zadevnih sektorjih. Po mnenju tožnika je Informacijski pooblaščenec kot državni organ zavezan k poznavanju in izvrševanju celotnega *acquis communautaire*, ter je kot varuh dostopa javnosti do podatkov zavezan uporabljati tudi Direktivo v skladu z njenim namenom in zahtevanim učinkom.

3. Tožena stranka v odgovoru na tožbo v celoti vztraja pri navedbah v izpodbijani odločbi ter prereka vse tožbene navedbe. Dodatno še navaja, da tožena stranka subjektu, ki ni organ zavezanec, ne more naložiti, naj prosilcu posreduje določen dokument, četudi bi bila vsebina samega dokumenta v celoti povezana z gospodarnostjo razpolaganja z javnimi sredstvi. V zvezi s tožbeno navedbo, da bi morala tožena stranka pri svoji odločitvi šteti, da gre v tem primeru bodisi za drugo osebo javnega prava bodisi za izvajanje javnega pooblastila, izpostavlja, da morajo imeti njene odločitve podlago v veljavni zakonodaji. Zato brez ustrezne pravne podlage tožena stranka ne more šteti, da gre za izvajanje javnega pooblastila, ki se podeljuje le z zakonom, v skladu z drugim odstavkom 121. člena Ustave RS, medtem ko v konkretnem primeru družbi Aerodrom Ljubljana d.d. javno pooblastilo na tak način ni bilo podeljeno. Zgolj zato, ker navedena gospodarska družba izvaja dejavnost, ki je zaradi svojih posebnosti v večji meri pravno regulirana, pa še ni oseba javnega prava in s tem zavezanec po ZDIJZ. Pripominja še, da ne Direktiva ne ZJNVETPS nista relevantna pravna podlaga za odločanje o pravici do dostopa do informacij javnega značaja po ZDIJZ, četudi v postopke javnega naročanja vključujeta načelo transparentnosti postopkov javnega naročanja. Tožena stranka pa, četudi si sicer aktivno prizadeva za čim večjo

transparentnost v Republiki Sloveniji, ne sme v okviru svoje pristojnosti posegati na področje postopkov javnega naročanja. Sodišču predlaga, da glede na vse navedeno tožbo zavrne v celoti, ker meni, da so tožbene navedbe tožeče stranke v celoti neutemeljene.

4. Stranka z interesom na podlagi prvega odstavka 19. člena Zakona o upravnem sporu (ZUS-1), Aerodrom Ljubljana d.d., v odgovoru na tožbo izpostavlja, da je po svojem pravnem statusu delniška družba in subjekt zasebnega prava, katerega poslovanje je urejeno z ZGD ter preostalo gospodarsko-pravno zakonodajo. Poleg tega kotira na Ljubljanski borzi in je javna delniška družba, ki je glede posredovanja informacij o poslovanju zavezana z navedenim zakonskim aktom ter kodeksom upravljanja javnih delniških družb. Dalje navaja, da se strinja s podrobno obrazložitvijo tožene stranke glede na ugotovljeno dejansko stanje, ki je navedeno v obrazložitvi izpodbijane odločbe, v nadaljevanju pa ga dopolnjuje z obrazložitvijo in dokazi, ki izpodbijajo tožbene uvodne ugotovitve in navedbe tožnika glede dejanskega stanja ter pravnih virov. Kot napačno označuje tožnikovo sklicevanje na načelo *superficies solo cedit* glede na sicer točno ugotovitev, da je Republika Slovenija lastnica zemljišča na območju letališča, saj Stvarno-pravni zakonik (SPZ) jasno določa izjemo od navedenega načela, in sicer v institutu stavbne pravice v 265. členu SPZ. Stranka z interesom še navaja, da je na podlagi sklenjenih pogodbenih razmerij z Republiko Slovenijo nosilec stavbnih pravic za velik del letališke infrastrukture, katere lastnik je stranka z interesom. Del le-te je v njeno lastništvo prenesen kot stvarni delež Republike Slovenije, del je v njeni lasti na podlagi sklenjenih stavbnih pravic, preostali del pa je v lasti na podlagi sklenjenih zakupnih pogodb z državo, ki so stranki z interesom dovoljevale, da na zemljiščih, ki so sicer v lasti države, zgradi objekte, katerih lastnica je stranka z interesom, saj se je v skladu z drugim odstavkom 271. člena SPZ na navedenih objektih *ex lege* vzpostavila stavbna pravica. Navedeno dokazuje, da je stranka z interesom lastnik infrastrukture na Letališču Jožeta Pučnika Ljubljana. Na navedenem letališču pa so tudi druge pravne osebe lastniki določene infrastrukture, saj jim je v skladu s 103. členu Zakona o letalstvu podeljen status obratovalca drugih infrastruktur na letališču. Pri tem izpostavlja, da je status obratovalca letališča oziroma obratovalca letališke infrastrukture podeljen z odločbo pristojnega državnega organa in ne predstavlja drugega kot dovoljenje za opravljanje dejavnosti v skladu z določbami letalskih predpisov, katerih temeljni namen je zagotavljanje varnosti javnega zračnega prometa in ne podeljevanje izključnih pravic. Kot napačen označuje tožnikov argument, da je objekt vzletno-pristajalne steze v lasti Republike Slovenije. Poudarja, da je navedeni objekt vzletno-pristajalne steze v lasti družbe Aerodrom Ljubljana d.d., kar dokazuje sklep Vlade RS z dne 15. 12. 1994, ki ga prilaga svojemu odgovoru. V skladu z načeli gospodarskega prava je ustanovitveni kapital *conditio sine qua non* za ustanovitev in delovanje vsake delniške družbe in je kot tak v lasti delniške

družbe, ne pa delničarjev. Kot napačno označuje tudi tožnikovo interpretacijo 219. člena Zakona o letalstvu. V tej zvezi je že tožena stranka v izpodbijani odločbi na več mestih, zlasti v točki št. 3.1. pravilno navedla, da je narava javnega pooblastila v tem, da se nekemu subjektu zasebnega ali javnega prava dodelijo pravice opravljanja dejavnosti, ki sicer spada v originarno dejavnost države. V isti točki pa je še navedeno, kaj predstavlja javno službo, iz česar tožena stranka pravilno izpeljuje, da Aerodrom Ljubljana d.d. ni ne nosilec javnega pooblastila, niti mu ni bila podeljena izključna pravica opravljanja javne službe. Sklicevanje na podelitev izključne pravice v smislu 19. člena Zakona o letalstvu pa je napačna, ker ne upošteva celotnega korpusa določb citiranega zakona, obratovalno dovoljenje pa ne predstavlja prenosa ali podelitve izključne pravice, pač pa le dovoljenje ali potrdilo države, da je neka pravna oseba sposobna opravljati (obratovati) letališko dejavnost z vidika letalske varnosti. Nadalje kot napačno označuje uvodno ugotovitev tožnika, da je Aerodrom Ljubljana izvedel investicijo v svojem imenu in na račun Republike Slovenije. Poudarja, da so manevrske površine v lasti družbe Aerodrom Ljubljana, investicije v te površine pa so izvedene v imenu in na račun družbe Aerodrom Ljubljana. Z navedeno investicijo se je povečal njen skupni kapital, vendar povečanje kapitala družbe v skladu z ZGD-1 ne pomeni povečanja premoženja delničarjev, saj delničarji niso lastniki kapitala družbe, ampak je lastnik kapitala družbe družba sama, povečanje premoženja delničarjev pa je v javnih delniških knjigah družb odvisna izključno od tržne vrednosti delnice. V zvezi s tožbeno navedbo, da je javnost upravičena do informacij, ki se tičejo gospodarnosti in zakonitosti upravljanja z javnim, davkoplačevalskim premoženjem, četudi je upravljavec oseba zasebnega prava, stranka z interesom navaja, da bi bilo, v kolikor bi navedena premisa tožnika obveljala, nevarno poseženo v sistem gospodarskega prava in ustavno določeno načelo svobodne gospodarske pobude, kršila pa bi se tudi enakost delničarjev v konkretni gospodarski družbi. Priviligiranje samo enega izmed lastnikov gospodarske družbe le na podlagi dejstva, da je ta lastnik država, je v nasprotju z zakonskim načelom enakosti delničarjev. Nedvomno dejstvo, ki ga ugotavlja tudi tožnik, pa je, da je Aerodrom Ljubljana subjekt zasebnega prava. Je tudi lastnik navedene letališke infrastrukture na Letališču Jožeta Pučnika Ljubljana, ki prav tako ni v lasti davkoplačevalcev, kot zmotno navaja tožnik, ampak je država le delničar v navedeni družbi ter ima kot delničar enaka upravljavska upravičenja kot preostalih 8.143 delničarjev (po podatkih za presečni datum 31. 8. 2011). Aerodrom Ljubljana je torej subjekt zasebnega prava in v skladu z navedenim se za poslovanje take družbe uporablja zasebno pravo. Državljeni pa imajo kot davkoplačevalci pravico do informacije, kaj se dogaja z davkoplačevalskim denarjem, vendar se za to uporabljajo zakonsko predvidene poti, ki so v primeru delniških družb določene z gospodarsko pravno zakonodajo, saj v skladu z ZGD veljajo jasno določena pravila poslovanja delniških družb. Še posebna pravila pa veljajo za družbe, ki kotirajo na borzi, predvsem na področju javnosti poslovanja

in obveščanja delničarjev ter splošne javnosti, ki jih morajo spoštovati. S tem, ko država postane lastnik delnic neke delniške družbe, je ta družba še vedno izpostavljena zakonskim pravilom gospodarskega prava, ki ureja poslovanje zasebnih subjektov. Aerodrom Ljubljana d.d. izpostavlja, da nima statusa javnega podjetja niti nima zakonskega ali drugega pooblastila države za izvajanje neke naloge iz temeljne pristojnosti in dolžnosti države. Že iz dejstva, da Aerodrom Ljubljana ni zavezanec po ZJN-2, izhaja, da je potrebno pojme drugih oseb javnega prava obravnavati glede na vsak posamični zakon. Iz določb ZJNVETPS pa izhaja, da so k upoštevanju določb tega zakona vezane nekatere družbe zato, ker izvajajo dejavnost, vezano na letališko infrastrukturo in ne zato, ker so v državni lasti. Ni pa zavezanec po ZDIJZ, ker Aerodrom Ljubljana ne izpolnjuje pogojev po definiciji druge osebe javnega prava, kot to za potrebe dostopa do informacij javnega značaja določa ZDIJZ. To je jasno ugotovila tožena stranka, enako pa tudi Ministrstvo za finance v citirani odločbi, v kateri je med drugim zapisalo, da Aerodrom Ljubljana ni druga oseba javnega prava. Odločitev, da lahko vsak državljan zahteva in pridobi podatke o vsakem delu poslovanja gospodarskega subjekta zasebnega prava samo zato, ker ima država v tem subjektu delna lastniška upravičenja, bi temeljno posegla in dejansko onemogočila poslovanje take družbe. Zato stranka z interesom sodišču predlaga, da tožbo zavrne kot neutemeljeno.

5. V pripravljalni vlogi z dne 11. 10. 2011 tožnik izpostavlja, da sama tožena stranka priznava, da je vpliv države na upravljanje lahko kvalifikatoren element osebe javnega prava in meni, da tožena stranka v svoji odločbi ne podaja nikakršnih argumentov, zakaj se za potrebe definiranja „drugih oseb javnega prava“ ni mogoče sklicevati na citirano Direktivo in ZPFOLERD niti ZJNVETPS. Četudi zasebno-pravni subjekt ni neposredni zavezanec po ZDIJZ, to po mnenju tožnika še ne pomeni, da ga ni mogoče dejansko nadzirati po določilih ZDIJZ glede namenskosti uporabe javnih sredstev, prejetih za zasebno dejavnost. Nadalje se tožnik izrecno ne strinja z navedbo tožene stranke, da je javno pooblastilo le nekaj, kar se opredeljuje z zakonom. Izpostavlja tudi, da dejstvo, da Aerodrom Ljubljana zagotavlja svoje storitve v tržnih pogojih, še ne pomeni, da ne izvaja hkrati tudi javne službe. Tožnik vztraja, da je Aerodrom Ljubljana poleg tega, da je javno podjetje, očitno tudi nosilec javnega pooblastila, podeljenega z zakonom. Sodišču predlaga, da Sodišču Evropskih Skupnosti posreduje sprejem predhodne odločbe po 267. členu Pogodbe o delovanju EU (PDEU), v katerem naj bi Sodišče EU povprašalo, ali: a) so države članice v okviru prenosa zadevne Direktive v nacionalni pravni red in v skladu z njenima temeljnima načeloma o sorazmernosti in preglednosti ter splošnim načelom EU o učinkovitosti prava EU, dolžne vzpostaviti mehanizem, v okviru katerega bi lahko tretji oziroma osebe z izkazanim pravnim interesom zahtevali razkritje informacij o izvajanju javnega naročila tudi v izpolnitveni fazi (torej ne le v stipulacijski fazi); b) so naročniki,

kot jih identificira Direktiva, glede na načeli sorazmernosti in preglednosti zavezani tretjim osebam oziroma osebam, ki so izkazale pravni interes, dolžni razkriti informacijo o izvajanju javnega naročila, ki se tičejo spoštovanja pogojev iz javnega razpisa in/ali pogojev, doseženih v konkurenčnem boju ponudnikov v stipulacijski fazi, od česar naj bi bila po mnenju tožnika odvisna odločitev o glavni stvari v konkretnem primeru.

6. Tožnik v pripravljalni vlogi z dne 2. 3. 2012 meni, da ob pravilni uporabi prava EU postavitev predhodnega vprašanja sodišču EU sploh ni potrebna. Neupoštevanje načel prava EU pri varovanju pravic sodelujočih pri javnem naročanju pa pomeni hkrati tudi kršitev prava EU. Tožnik poudarja, da je od naročnika - Aerodroma Ljubljana d.d. zahteval razkritje podatkov, ki se tičejo primarnih pogojev javnega naročila in spoštovanja pogodbenih in razpisnih določil, ki lahko potencialno razkrijejo, da so se prvotni pogoji javnega razpisa, na podlagi katerih je uspešen ponudnik zmagal v postopku, med fazo izvajanja po volji naročnika spremenili, tako da tožnik zahteva razkritje podatkov, za katere velja načelo transparentnosti poslovanja naročnika in tudi načelo enake obravnave v smislu „equal opportunities“. Pri tem izrecno opozarja, da je Sodišče EU že odločilo, da so nacionalna sodišča dolžna tudi določbe nacionalne zakonodaje razlagati v skladu in z namenom direktiv ter načelom učinkovitosti prava EU, posledično pa to velja tudi za razlago 1. člena ZDIJZ.
7. Tožba ni utemeljena.
8. Po presoji sodišča je bil v obravnavani zadevi materialni zakon pravilno uporabljen, dejansko stanje pa je glede na predmet spora v obravnavani zadevi v zadostni meri ugotovljeno glede na vsa pravno-relevantna dejstva, ki med strankami niti niso sporna. V zadevi je namreč sporno, ali je stranka z interesom - Aerodrom Ljubljana d.d., zavezanka oziroma organ v smislu prvega odstavka 1. člena ZDIJZ, ki je dolžan posredovati informacije javnega značaja, upoštevajoč kriterije iz 1. člena ZDIJZ. Iz te zakonske določbe izhaja, da zakon ureja postopek, ki vsakomur omogoča prost dostop in ponovno uporabo informacij javnega značaja, s katerimi razpolagajo državni organi, organi lokalne skupnosti, javne agencije, javni skladi in druge osebe javnega prava, nosilci javnih pooblastil in izvajalci javnih služb. Kriteriji, ki so pomembni za opredelitev javno-pravnega oziroma zasebno-pravnega statusa pravne osebe, so zlasti: način ustanovitve, oblika organiziranja, namen in javnost delovanja, način financiranja, izvrševanje javnih pooblastil, cilji delovanja, odgovornost za obveznosti, obvezno članstvo (če gre za člansko obliko). Tožena stranka se je po presoji sodišča do vseh kriterijev, pomembnih za odločitev, pravilno opredelila, zato sodišče pritrjuje odločitvi tožene stranke in njenim razlogom v izpodbijani odločbi, na katere se v izogib ponavljanju v celoti sklicuje (drugi odstavek 71. člena ZUS-1).

9. Tožena stranka je svojo odločitev pravilno oprla na ugotovitev, da je stranka z interesom - Letališče Ljubljana d.d. organizirano kot gospodarska družba po določbah ZGD-1 in ustanovljeno kot pravna oseba zasebnega prava, javna delniška družba, saj njene delnice, kotirajo na Ljubljanski borzi, kar med strankama v konkretnem primeru niti ni sporno. Pravilno je tudi ugotovila, da je dejavnost, ki jo opravlja navedena gospodarska družba, v določeni meri specifična in ima značilnosti, ki jih druge gospodarske dejavnosti nimajo, prav zato pa je nujno povezana z določeno dodatno regulacijo, kar pomeni, glede na določbe Zakona o letalstvu, da je v večji meri podvržena regulaciji države, kot to velja za druge gospodarske panoge. Vendar pa sama navedena gospodarska družba v ničemer ne izvaja oblastne funkcije niti javne službe in tudi ne javnega pooblastila. Tožena stranka je svojo odločitev pravilno oprla na ugotovitev, da je družba Letališče Ljubljana d.d. organizirana kot gospodarska družba po določbah ZGD-1 in je ustanovljena kot pravna oseba zasebnega prava. Zgolj lastniška struktura, iz katere izhaja, da je Republika Slovenija sicer večinski lastnik navedene družbe in dejstvo, da je njena dejavnost v večji meri podvržena pravni regulaciji države kot druge gospodarske panoge, pa še nista zadostna pogoja, da bi se uvrščala med pravne osebe javnega prava, tožnik pa v tožbi ne izpodbija ugotovitve tožene stranke, da je stranka z interesom pravni naslednik Aerodroma Ljubljana p.o., ki je bila ustanovljena leta 1977 in vpisana v sodni register pri Okrožnem sodišču v Kranju ter je bila v letu 1996 s sklepom SRG 96/01184 z dne 28. 1. 1997 po zaključku postopka lastninjenja vpisana v sodni register kot delniška družba brez statusa javnega podjetja.
10. Pravilno je tožena stranka tudi presodila, da Aerodrom Ljubljana d.d. ne izvaja oblastvene funkcije ali javnega pooblastila, niti ni bila za javno Letališče Jožeta Pučnika Ljubljana podeljena koncesija za izvajanje gospodarske javne službe. Pravilno pa je tudi presodila, da navedeno pomeni, da omenjena gospodarska družba obratovanja javnega letališča ne izvaja v okviru gospodarske javne službe, temveč v tržnih pogojih v smislu prvega odstavka 158. člena in 88. člena Zakona o letalstvu. Glede na citirana določila Zakona o letalstvu je tudi pravilno presodila, da obratovanje javnega letališča zajema opravljanje in vodenje, vzdrževanje, razvoj, posodabljanje in graditev letališča infrastrukture v smislu 88. člena Zakona o letalstvu, ki je primarno namenjeno javnemu prevozu v zračnem prometu ter zagotavljanje oziroma izvajanje drugih letaliških služb v smislu drugega odstavka 89. člena Zakona o letalstvu, ter da se obratovanje javnega letališča praviloma zagotavlja v tržnih pogojih. Država pa mora sprejeti odločitev o tem, ali se določena dejavnost opravlja v pravnem režimu javne službe, in sicer s pravnim predpisom, ki je v slovenskem pravnem redu zakon oziroma odlok lokalne skupnosti, kolikor se nanaša na gospodarsko javno službo lokalnega značaja.
11. Glede na navedeno je po presoji sodišča pravilna odločitev tožene stranke, ko je pritožbo tožnika kot prosilca za dostop do informacij javnega značaja na podlagi

določil ZDIJZ zavrnila, ker družba Letališče Ljubljana d.d. glede na navedeno ni pasivno legitimirana za posredovanje informacij javnega značaja po ZDIJZ. V tej zvezi sodišče opozarja na stališče Vrhovnega sodišča RS v sodbi opr. št. I Up 122/2006, ki je ponovljeno med drugim tudi v sodbi X Ips 96/2011 z dne 4. 7. 2012 (točka 12.), kjer je sodišče zavzelo stališče, da je mogoče govoriti o določenem področju organov v smislu ZDIJZ le tedaj, ko je izvajanje določenih nalog ali dejavnosti urejeno s predpisi javnega prava, ki določajo obveznosti organov glede izvajanj teh nalog v okviru upravne ali druge javno-pravne funkcije ter morebitne pravice, obveznosti ali pravne koristi posameznikov, ki iz tega posebnega javno-pravnega režima izhajajo. Tako je pri opredelitvi določene informacije za informacijo javnega značaja odločilno to, ali informacija kaže na dejstvo oziroma okoliščino, ki vpliva ali bi lahko vplivala na izvrševanje javnih nalog. V nasprotnem primeru, tako kot v obravnavni zadevi, ko je šlo za tržno dejavnost, ne gre za informacijo javnega značaja v smislu 4. člena ZDIJZ. Zato je organ, ki z njo razpolaga, ni dolžan posredovati osebi, ki tako informacijo zahteva. Ta interpretacija ZDIJZ je tudi skladna z namenom omogočanja dostopa do informacij javnega značaja, ki je v nadzoru javnosti nad organi oblasti, nosilci javnih pooblastil in drugimi nosilci javnih funkcij glede njihovega izvrševanja javnih funkcij glede njihovega izvrševanja javnih nalog, za izvajanje tega nadzora pa javnost ne potrebuje in tudi ni upravičena do informacij, ki s tem niso povezane. Gre torej za vprašanje, ki je v sodni praksi že rešeno.

12. Tožbeni ugovori glede na navedeno niso utemeljeni. Za odločanje v zadevi ni pomemben status (večinskega) delničarja gospodarske družbe Letališče Ljubljana d.d., temveč njen status. Ustanovljena je kot gospodarska družba zasebnega prava, to pa je tudi eden od najpomembnejših opredelilnih elementov oseb zasebnega prava. Opravlja tržno dejavnost, ki je, na kar opozarja v svojem odgovoru na tožbo, dodatno regulirana z določili Zakona o letalstvu zaradi zagotavljanja letalske varnosti pri izvajanju letališke dejavnosti oziroma svojem obratovanju. Pri tem pa gre za tržno dejavnost. Zato za odločitev ni pomembna okoliščina, da se zahtevane informacije nanašajo na gospodarnost in zakonitost upravljanja s premoženjem Republike Slovenije. To dejstvo pa samo po sebi še ne pomeni, da opravlja dejavnost javnega pomena v statusu javnega podjetja niti nima zakonskega ali drugega pooblastila države za izvajanje neke naloge iz temeljne pristojnosti in dolžnosti države. V določbah ZDIJZ tudi ni podlage, da bi določena stopnja javnosti morala veljati tudi za gospodarske družbe in druge subjekte, ki so v večinski ali vsaj pretežni lasti države (ali samoupravnih lokalnih skupnosti).
13. Ker je odločitev tožene stranke po navedenem pravilna in zakonita, je sodišče tožbo na podlagi prvega odstavka 63. člena ZUS-1 zavrnilo.

14. Izrek o stroških postopka temelji na določbi četrtega odstavka 25. člena ZUS-1, po katerem vsaka stranka trpi svoje stroške postopka, če sodišče tožbo, kot v konkretnem primeru, zavrne ali zavrže ali postopek ustavi.

PRAVNI POUK:

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

Ljubljana, 29. avgust 2012



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