

I U 1915/2011-14

ODLOČBA JE PRAVNOMOČNA

UPRavno sodišče RS, LJUBLJANA

13.3. 2013

UPRavno sodišče
Republike Slovenije



Podpis pristojne
sodne osebe:

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 in dr. Boštjan Zalar kot člana,

ob sodelovanju Adise Orešek kot zapisnikarice,

v upravnem sporu tožeče stranke:

zoper

toženo stranko: REPUBLIKA SLOVENIJA, ki jo zastopa Informacijski pooblaščenec, Ljubljana,

zaradi dostopa do informacij javnega značaja,

o tožbi zoper odločbo Informacijskega pooblaščenca št. 090-132/2011/12 z dne 5. 10. 2011,

na seji 13. marca 2013

RAZSODILO:

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

OBRAZLOŽITEV

1. Z izpodbijano odločbo je tožena stranka ugodila pritožbi tožnika in odpravila odločbo Ministrstva za gospodarstvo št. 090-28/2011-6 z dne 7. 6. 2011, s katero je bila zavrnjena zahteva tožnika za dostop do Študije o revitalizaciji in izvedljivosti podaljšanja življenjske dobe za bloka 4 in 5 v TEŠ (v nadaljevanju: Študija). Hkrati je bil določen rok 31 dni od vročitve drugostopne odločbe, da prvostopni organ tožniku omogoči vpogled v Študijo. V obrazložitvi tožena stranka uvodoma ugotavlja, da je tožnik 18. 3. 2011 na Ministrstvo za gospodarstvo oziroma prvostopni organ naslovil zahtevo za posredovanje informacij javnega značaja, in sicer je zahteval vpogled v zadnje aktualne študije, ki jih je naročil HSE glede kvalitete in količine premoga in posodobitve blokov 4 in 5 v TEŠ, ki jo je prvostopni organ zavrnil na podlagi ugotovitve, da gre pri Študiji za poslovno skrivnost v skladu z 39. členom Zakona o gospodarskih družbah (ZGD-1, Uradni list RS, št. 42/06 in nadaljnji), saj so v skladu z 2. odstavkom 40. člena ZGD-1 dolžne varovati poslovno skrivnost družbe tudi osebe zunaj družbe, če so vedele ali če bi glede na naravo podatka morale vedeti, da je podatek poslovna skrivnost. Prvostopni organ, Ministrstvo za gospodarstvo, je sicer naročniku študije HSE d.o.o. sicer predlagal, da z omenjenega gradiva umakne stopnjo označene zaupnosti, vendar je v odgovoru z dne 3. 5. 2011 HSE sporočil, da umika oznako zaupnosti zgolj z gradiva: „IMC Final report: Reserve evaluation of the Velenje mine, Slovenija“, v delu pa, ki se nanaša na zahtevo po dostopu do informacij o posodobitvi blokov 4 in 5 v TEŠ pa HSE ni umaknil stopnje zaupnosti – poslovna skrivnost ob sklicevanju na Pravilnik o varovanju poslovne skrivnosti in osebnih podatkov delavcev v družbi Holding Slovenske elektrarne d.o.o., kot tudi sama pogodba z izvajalcem omenjene Študije, zato je Ministrstvo za gospodarstvo oziroma organ v smislu 1. člena ZDIJZ tožniku posredoval 20. 5. 2011 le fotokopijo študije „IMC Final report: Reserve evaluation of the Velenje mine, Slovenija“, iz katere je HSE umaknil stopnjo poslovne skrivnosti.
2. V nadaljevanju obrazložitve tožena stranka povzema navedbe tožnika v pritožbi zoper navedeno prvostopno odločbo, v kateri uveljavlja, da ima javnost, posamezniki ali skupine posameznikov – v danem primeru Civilna iniciativa Davkoplačevalci se ne damo, pravico do dostopa do avtentičnih dokumentov v zvezi s projektom TEŠ 6, ki se financira iz javnih sredstev, to je iz sredstev firme HSE in TEŠ ter posojili s poroštvu države; ker je HSE v 100 % lasti države, TEŠ pa v 100 % lasti HSE, je po prepričanju (pri)tožnika interes javnosti za njuno poslovanje in aktivnosti izreden, kar dokazujejo že odprte javne polemike na to temo in podpora javnosti Civilni iniciativi Davkoplačevalci se ne damo, zato se ni mogoče zadovoljiti s povzetki, ki jih ponuja HSE, kajti vsak povzetek je selekcija in interpretacija. Interes javnosti je bistveno nad interesom upravljavcev državnega

premoženja, ki se postavlja nad lastnike – državo in na ta način neupravičeno preprečujejo vpogled javnosti v smotrnost in upravičenost njihovih odločitev. Tožena stranka dodaja, da je pritožbo v skladu s 4. odstavkom 246. člena v povezavi s 1. odstavkom 241. člena Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP, Uradni list RS, št. 80/99 in nadaljnji) in 2. odstavkom 15. člena ZDIJZ posredovala v odgovor stranki z interesom, gospodarski družbi HSE, ki je odgovorila z dopisom z dne 29. 7. 2011, v katerem izpostavlja, da ni ustanovljena kot pravna oseba javnega prava, ampak pravna oseba zasebnega prava po 473. in 523. členu ZGD-1 ter v ničemer ne izvaja oblastne funkcije, niti ni nosilec javnih pooblastil niti izvajalec javne službe, niti ni neposredni ali posreden uporabnik proračunskih sredstev, zato tudi ni zavezanec po določilih ZDIJZ ter s tem, ko je navedeno Študijo, ki nosi oznako poslovne skrivnosti, posredovala Ministrstvu za gospodarstvo oziroma organu v smislu 1. člena ZDIJZ, navedeni podatki in informacije, ki so poslovna skrivnost gospodarske družbe zasebnega prava, še niso postale informacije javnega značaja, saj HSE ni nikoli soglašala in ne soglaša z razpolaganjem podatkov in informacij v Študiji, ne glede na to, da jih Ministrstvo za gospodarstvo poseduje v materializirani obliki, saj noben organ po 1. členu ZDIJZ ni upravičen brez izrecnega soglasja razpolagati s podatki in informacijami, ki so poslovna skrivnost gospodarske družbe, ker gre za izjemo po 2. točki 1. odstavka 6. člena ZDIJZ. Podatke, ki so poslovna skrivnost družbe, pa morajo varovati tudi osebe zunaj družbe, če so vedele ali bi glede na naravo podatka morale vedeti, da so podatki poslovna skrivnost in s takimi podatki niso upravičene razpolagati brez soglasja družbe. Navedena študija ima naravo poslovne skrivnosti po ZGD-1 in HSE prosilcu vanjo ne dovoli vpogleda, navedeni dokument pa je last HSE in poslovna skrivnost, varovana tudi z avtorsko pravico, medtem ko so vsi podatki in informacije, ki jih prosilec v konkretnem primeru zahteva in ki niso poslovna skrivnost, na voljo vsem uporabnikom svetovnega spleta na spletni strani Termoelektrarne Šoštanj.

3. Nadalje v obrazložitvi izpodbijane odločbe tožena stranka povzema določila 1. odstavka 6. člena ZDIJZ v povezavi z 39. in 40. členom ZGD-1 ter ugotavlja, da je v konkretnem primeru podana izjema iz 2. točke 1. odstavka 6. člena ZDIJZ, kar je sicer pravilno ugotovil že prvostopni organ, Ministrstvo za gospodarstvo. Vendar dejstvo, da gre v obravnavanem primeru za investicijo, ki je tako z vidika višine same investicije, kakor tudi z vidika okoljskih in klimatskih pomislekov deležna široke razprave strokovne in nestrokovne javnosti, ki je preko medijev in drugače aktivno vključena v postopke ravnanja države, ki kljub določenim legitimnim omejitvam, med katere nedvomno sodi varovanje poslovne skrivnosti, kljub temu terja, da je postopek obremenitve premoženja države transparenten in pregleden. Šele slednje pripelje do zaupanja v gospodarno ravnanje države z državnim premoženjem, saj preglednost informacij povečuje razumevanje aktualnih vsebin v javni razpravi ter prispeva k verodostojni in odgovorni razpravi ter prispeva k bolj

premišljenim odločitvam in s tem k dvigu kakovosti dela organov in njihove odgovornosti. Odprtost informacij javnega značaja je pomembna tudi z vidika razumevanja posledic odločitev javnega sektorja. V konkretnem primeru pa tožena stranka ne more prezreti dejstva, da je država kot lastnik navedene gospodarske družbe v obravnavani zadevi povezana z zadevno investicijo, s katero je neposredno povezan tudi zahtevani dokument, pri čemer ni zanemarljivo, da je zahtevana informacija povezana z vplivi na okolje in zdravje ljudi, sama investicija pa glede na finančno konstrukcijo z izvedbo projekta potrebuje poroštvo države. Zato zahtevana informacija ni povezana izključno z družbo HSE in njenimi projekti, ampak je vloga države bistveno bolj poudarjena in tudi vključena, kot to sicer velja za klasični gospodarski zasebno-pravni subjekt. Iz navedenih razlogov je po oceni tožene stranke interes za razkritje zahtevane informacije močnejši od interesa družbe HSE za varovanje poslovne skrivnosti in nikakor ne pomeni preobsežnega in nesorazmernega posega v poslovno skrivnost družbe HSE.

4. V nadaljevanju je tožena stranka presojala vprašanje, ali Študija predstavlja avtorsko delo, kar je zatrjeval stranski udeleženec HSE in po podrobni preučitvi vsebine Študije ugotovila, da le-ta nedvomno izpolnjuje predpostavke za avtorsko delo po določenih Zakona o avtorskih in sorodnih pravicah (ZASP). K temu je tožena stranka sicer zavezana tudi po uradni dolžnosti. Pri tej presoji je ugotovila, da gre za izvirno stvaritev, ki se odraža v navedeni Študiji, torej gre za avtorsko delo, zaradi česar se prosilcu omogoči seznanitev z informacijami izključno tako, da mu organ omogoči njen vpogled. Ob sklicevanju na 1. odstavek 252. člena ZUP je tožena stranka na podlagi navedenega odločbo organa, Ministrstva za gospodarstvo, odpravila in sama rešila zadevo tako, da je organu odredila, da je dolžan prosilcu v roku 31 dni od vročitve njene odločbe omogočiti vpogled v Študijo.
5. Tožnik v tožbi uveljavlja tožbena ugovora nepravilne in zmotne ugotovitve dejanskega stanja oziroma nepravilnega sklepa o dejanskem stanju ter zmotne uporabe materialnega prava, saj se ne strinja z odločitvijo tožene stranke, da je tožniku omogočen zgolj vpogled v Študijo, ne pa tudi njeno fotokopiranje, skeniranje, fotografiranje in podobno. Tožnik označuje odločitev tožene stranke za nepravilno, ker meni, da bi mu moralo biti omogočeno tudi fotokopiranje Študije. To pa meni zaradi interesa javnosti, češ da ima javnost pravico dostopa do avtentičnih dokumentov v zvezi s projektom TEŠ 6, ki se financira iz javnih sredstev, saj tožnik meni, da se davkoplačevalci ne morejo zadovoljiti zgolj z vpogledom v študijo. Tožnik poudarja, da se projekt TEŠ 6 financira iz javnih sredstev, to je iz sredstev družb HSE in TEŠ ter s posojili, za katera so dana poroštva države. Ker je HSE v 100 % lasti države, TEŠ pa v 100 % lasti HSE, je po mnenju tožnika interes javnosti za njuno poslovanje in aktivnosti izreden in je bistveno močnejši od avtorske pravice avtorjev Študije. Tožnik meni, da je bilo s

tem, ko je bil tožniku omogočen zgolj vpogled v Študijo, nepravilčno preprečen vpogled javnosti v smotnost in upravičenost odločitev HSE in TEŠ ter nenazadnje tudi države. Tožnik izpostavlja, da 82 strani dolge Študije, ki mu je predočena zgolj na vpogled, ni mogoče prepisati na roko, temveč je tožnik lahko delal zgolj povzetke, brez možnosti pridobitve avtentične vsebine za kasnejše analiziranje rezultatov Študije. Z omejevanjem možnosti reproduciranja dokumenta, ki vsebuje skice, fotografije zgolj s prepisovanjem ali s povzetki, pa je okrnjena možnost verodostojnega strokovnega in analitičnega obravnavanja te teme. Z načinom dostopa, kakršnega je z izpodbijano odločbo dopustila tožena stranka po oceni tožnika ne more biti zadoščeno interesu javnosti. Sodišču zato predlaga, da izpodbijano odločbo spremeni tako, da se tožniku dodatno dovoli poleg vpogleda tudi fotokopiranje Študije o revitalizaciji in izvedljivosti podaljšanja življenjske dobe za bloka 4 in 5 v TEŠ. Hkrati zahteva tudi povrnitev stroškov postopka.

6. Tožena stranka v odgovoru na tožbo v celoti vztraja pri navedbah v izpodbijani odločbi, ter izrecno zavrača očitke tožnika, češ da mu je z izpodbijano odločbo omogočen zgolj vpogled v Študijo, ne pa tudi kopiranje, skeniranje, fotografiranje in podobno ob dejstvu, da je bila tožnikova zahteva z dne 18. 3. 2011 glede oblike oziroma načina seznanitve nedvoumna, saj je tožnik izrecno navedel, da bi „potreboval vpogled v zadnje aktualne študije“. Izpostavlja, da je tudi v sami tožbi tožnik v 1. odstavku 1. točke napisal, da je želel „vpogled“. Glede na citirana določila 17. člena ZDIJZ in 16. ter 17. člena Uredbe o posredovanju in ponovni uporabi informacij javnega značaja (v nadaljevanju: Uredba) pa niti organ niti tožena stranka kot drugostopenjski organ nimata možnosti spremeniti obliko, v kateri bo prosilcu omogočen dostop do zahtevane informacije. Glede na navedeno je tožena stranka v obravnavani zadevi odločala izključno v okviru zahteve tožnika, na katero je v pritožbenem postopku v celoti vezana. V konkretnem primeru si je tožnik izbral vpogled in tako tožena stranka ni imela nobene zakonske podlage, da bi o njegovi zahtevi glede načina seznanitve odločila drugače, zato meni, da je tožba povsem neutemeljena. Dodatno še navaja, da je tožena stranka s testom interesa javnosti odločila, da zahtevana informacija predstavlja informacijo javnega značaja, četudi je bila podana izjema iz 2. točke 1. odstavka 6. člena ZDIJZ (poslovna skrivnost), ni pa mogoče izvajati testa interesa javnosti nad določbo 2. odstavka 25. člena ZDIJZ, saj zakon tega ne predvideva, pač pa prav nasprotno izrecno omejuje način dostopa do informacije javnega značaja samo na vpogled, če so podani pogoji glede varovanja avtorskega dela. Na to je v svojem odgovoru opozoril tudi stranski udeleženec, namreč da zahtevana Študija predstavlja avtorsko delo. Tožnik v tožbi ne oporeka ugotovitvi tožene stranke, da zahtevana informacija predstavlja avtorsko delo, kot je v izpodbijani odločbi obširno obrazložila tožena stranka. Ob tem le še poudarja, da tudi v primeru, če zahtevana informacija ne bi izpolnjevala predpostavk za avtorsko delo, odločitev tožene stranke glede načina seznanitve z zahtevano informacijo v

konkretnem primeru niti ne bi mogla biti drugačna ob dejstvu, da je tožnik v svoji zahtevi kot način seznanitve zahteval vpogled, ne pa kakšno drugo obliko seznanitve. Ker meni, da so tožbene navedbe v celoti neutemeljene, sodišču tožena stranka predlaga, da tožbo v celoti zavrne.

K točki 1:

7. Tožba ni utemeljena.
8. V obravnavanem primeru je predmet spora uvodoma navedena odločba tožene stranke, ki je ob sklicevanju na določila 1. odstavka 252. člena ZUP v povezavi z 2. členom ZInfP in 3. ter 4. odstavkom 27. člena ZDIJZ ugodila pritožbi tožnika zoper odločbo Ministrstva za gospodarstvo št. 090-28/2011-6 z dne 7. 6. 2011 o zavrnitvi tožnikove zahteve za dostop do informacij javnega značaja, in sicer zahtevanega vpogleda v zadnje aktualne študije, ki jih je naročil HSE glede kvalitete in količine premoga in posodobitve blokov 4 in 5 TEŠ, hkrati pa je bilo odločeno, da se tožniku omogoči vpogled v Študijo o revitalizaciji in izvedljivosti podaljšanja življenjske dobe za bloka 4 in 5 v TEŠ (v nadaljevanju: Študija) v roku 31 dni od vročitve odločbe tožene stranke. Sodišče po vpogledu izpodbijane odločbe in podatkov v listinah predloženega upravnega spisa meni, da je izpodbijana odločba pravilna in zakonita iz razlogov, ki jih je v svoji obrazložitvi podrobno obrazloženo in skladno s podatki v listinah predloženega upravnega spisa navedla že tožena stranka. Zato sodišču ni treba ponovno navajati razlogov za odločitev, ki jih je pravilno navedla že tožena stranka in lahko le sledi njeni utemeljitvi, na katero se v celoti sklicuje (2. odstavek 71. člena Zakona o upravnem sporu, Uradni list RS, št. 105/06 in nadaljnji, v nadaljevanju ZUS-1). Sodišče zgolj poudarja, da med strankama ni spora za to sporno zadevo odločilnem dejstvu, da je tožnik svoj prvotni zahtevek za dostop do informacij javnega značaja opredelil kot zahtevo za „vpogled v zadnje aktualne študije“, na kar pravilno opozarja tožena stranka, ki je kot drugostopni organ na tak zahtevek stranke vezana pri odločanju o pritožbi v skladu z določilom 1. odstavka 133. člena ZUP v povezavi z 2. točko 2. odstavka 17. člena ZDIJZ in 4. odstavkom 27. člena ZDIJZ, po katerem se postopek s pritožbo izvaja po določbah zakona, ki ureja splošni upravni postopek (ZUP). Po izrecni določbi 1. odstavka 130. člena ZUP namreč stranka lahko razširi ali spremeni postavljeni zahtevek le do izdaje odločbe na prvi stopnji. Zato je pravilno stališče tožene stranke, da sta tako prvostopni organ kot tudi tožena stranka kot drugostopenjski organ pri odločanju vezana na zahtevek stranke, o katerem sta dolžna odločiti. Morebitno drugačno ravnanje pa bi bilo v nasprotju s 213. členom ZUP, ki določa predmet in meje odločanja upravnega organa. Da je upravni organ vezan na zahtevek stranke, med drugim izhaja tudi iz 1. točke 1. odstavka 214. člena ZUP, po kateri med drugim obrazložitev upravne odločbe obsega razložitev zahtevkov strank in njihove navedbe o dejstvih. Ob upoštevanju 1. odstavka 2. člena ZUS-1, po katerem v

upravnem sporu sodišče odloča o zakonitosti dokončnih upravnih aktov, je pravilno tudi stališče tožene stranke, da (še) v tožbi razširjenega zahtevka stranke (sedaj tožnika) pri presoji zakonitosti izpodbijane odločbe (tožene stranke kot drugostopnega organa v zvezi z odločitvijo o pritožbi zoper prvostopni akt) ni mogoče upoštevati, ker je postavljen šele v postopku upravnega spora. Po presoji sodišča sta namreč v skladu z določili 2. točke 2. odstavka 17. člena ZDIJZ v povezavi s 1. odstavkom 133. člena ZUP tako upravni organ prve stopnje kot drugostopni organ v pritožbenem postopku v celoti vezana na zahtevek stranke in sta zgolj v tem okviru tudi dolžna odločiti. Nasprotno pa pomeni odločanje organa brez zahtevka stranke ničnostni razlog po 4. točki 1. odstavka 279. člena ZUP, pri katerem gre za eno izmed najtežjih nezakonitosti, saj je institut ničnosti odločbe zakonodajalec opredelil kot časovno neomejeno izredno pravno sredstvo, katerega namen je odstraniti obstoječe odločbe in sklepe, če je bilo z njimi odločeno o vsebinskih vprašanjih, ki vsebujejo najtežje nezakonitosti.

9. Tožbeni ugovor nepravilne uporabe materialnega prava je po navedenem neutemeljen. Sodišče se namreč ne strinja niti s tožbeno navedbo, češ da naj bi tožena stranka v konkretnem primeru nepravilno uporabila določbo 2. odstavka 25. člena ZDIJZ, po katerem se prosilcu omogoči seznanitev, če je zahtevana informacija zavarovana skladno z zakonom, ki ureja avtorsko pravico, samo tako, da mu jo da na vpogled, saj je že zgolj z uporabo besedne oziroma gramatikalne metode razlage citirane zakonske določbe njen namen popolnoma jasen in nedvoumen.
10. Sodišče je odločilo na podlagi 1. odstavka 63. člena ZUS-1.

K točki 2:

11. Sodišče prav tako ni ugodilo tožbi v delu, ki se nanaša na povrnitev stroškov postopka, ker v skladu z določilom 4. odstavka 25. člena ZUS-1 trpi vsaka stranka svoje stroške postopka, če sodišče, kot v obravnavanem primeru, tožbo zavrne.

PRAVNI POUK:

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

Ljubljana, 13. marec 2013



Predsednik senata:

mag. Damjan Gantar, l.r.

Ta prepis je soglasen z izvirnikom
Podpis pristojne sodne osebe:

