

UPRAVNO SODIŠČE
REPUBLIKE SLOVENIJE

SODBA

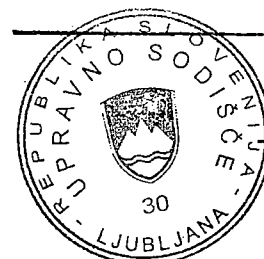
V IMENU LJUDSTVA

ODLOČBA JE PRAVNOMOČNA

UPRAVNO SODIŠČE RS, LJUBLJANA

20. 11. 2019

Podpis pristojne
sodne osebe:



Upravno sodišče Republike Slovenije je v senatu, ki so ga sestavljali višji sodniki mag. Darinka Dekleva Marguč kot predsednica ter Jure Likar in Liljana Polanec kot člana,

ob sodelovanju pravosodne svetnice Tine Tratnik kot zapisnikarice,

v upravnem sporu tožeče stranke: **ENERGETIKA LJUBLJANA d. o. o.**, Verovškova 62, Ljubljana, zoper toženo stranko: **REPUBLIKA SLOVENIJA**, ki jo zastopa Informacijski pooblaščenec, Ljubljana,

zaradi **dostopa do informacij javnega značaja**,

o **tožbi** zoper 1. točko izreka odločbe Informacijskega pooblaščenca št. 090-145/2017/9 z dne 7. 9. 2017,

na seji **20. novembra 2019**

RAZSODILO:

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

OBRAZLOŽITEV

1. Organ prve stopnje, Energetika Ljubljana d.o.o. (v nadaljevanju tožnica), je z odločbo z dne 23. 6. 2017 zavrnil zahtevo z dne 1. 6. 2017, ki jo je zaradi dostopa do informacije javnega značaja vložil prosilec _____, tedaj novinar RTV Slovenija.
2. Tožena stranka je z izpodbijano odločbo prosilčevi pritožbi delno ugodila, prvostopenjsko odločbo delno odpravila in odločila, da mora tožnica prosilcu v 31 dneh od prejema odločbe omogočiti vpogled v dele Pogodbe o poslovnem sodelovanju št. 1/836397/1999 z dne 17. 6. 1999, sklenjeno z družbo SPL Ljubljana d. d. (točka 1. 1. izreka), v dele aneksov k pogodbi o poslovnem sodelovanju št. 9 z dne 22. 5. 2000, št. 24/1 z dne 23. 4. 2004, št. 40 z dne 11. 9. 2006, št. 88 z dne 1. 10. 2013 in št. 99 z dne 29. 6. 2016 (točka 1. 2. izreka), v dele Pogodbe o poslovnem sodelovanju št. 1/816418/1999 z dne 14. 5. 1999, sklenjeno z družbo Metalka stanovanjske storitve d. o. o. (točka 1. 3. izreka), v dele aneksa št. 1 k navedeni pogodbi (točka 1. 4. izreka) in v dele aneksov št. 7 z dne 4. 9. 2001 ter št. 54 z dne 1. 2. 2013 k navedeni pogodbi (točka 1.5. izreka). Prosilčevo pritožbo je zavrnila glede delov pogodb z družbo Standom d. o. o., ki so poslovna skrivnost, in glede določenih aneksov k Pogodbama o poslovnem sodelovanju, sklenjenima z družbama SPL Ljubljana d. d. in Metalka stanovanjske storitve d. o. o. (2. točka izreka). Zavrnila je tudi zahtevo družbe SPL Ljubljana d. d. za povrnitev stroškov postopka (3. točka izreka) in ugotovila, da v pritožbenem postopku niso nastali posebni stroški (4. točka izreka).
3. Iz obrazložitve izpodbijane odločbe je razvidno, da se zahtevana dokumentacija nanaša na izvajanje obvezne gospodarske javne službe v zvezi z dobavo toplote in zemeljskega plina tarifnim odjemalcem na območju Mestne občine Ljubljana (v nadaljevanju MOL). Ob upoštevanju pogodbeno dogovorjenega načina plačila je tožena stranka presodila, da so končnim uporabnikom zaračunana finančna sredstva razporejena drugače, kot bi bila, če navedene pogodbe ne bi bile sklenjene. Del sredstev namreč namesto na tožnico odpade na omenjene gospodarske družbe v zameno za prevzem pogodbeno dogovorjenih obveznosti, zaradi česar ima zahtevana dokumentacija finančne posledice tudi na področju tožničinega izvajanja javnih služb. Tožena stranka je presodila, da se navedene listine navezujejo na tožničine javnopravne naloge in pojasnila, da predmet presoje v zadevi IP št. 021-13/2007/4 z dne 14. 2. 2007 niso bile pogodbe o poslovnem sodelovanju, ampak numerični podatki v zvezi s tožničnim poslovanjem z upravniki, prosilčeva zahteva pa je bila zavrjnena, ker zahtevana informacija javnega značaja ni bila v materializirani obliki. Pojasnila je še, da je v obravnavani zadevi odločila enako kot

v zadevi 090-66/2012/9 z dne 18. 5. 2012.

4. Iz nadaljnjih razlogov izpodbijane odločbe je razvidno, da je tožnica v zvezi z izvajanjem obravnavane javne službe porabnica javnih sredstev, zaradi česar so s tem povezane informacije (plačilo stranskim udeležencem) podatki o porabi javnih sredstev. Zato je zavrnila ugovore tožnice in stranskih udeležencev, da so navedeni podatki lahko opredeljeni kot poslovna skrivnost.
5. Tožnica je zoper 1. točko navedene odločbe vložila tožbo zaradi napačne uporabe materialnega prava. Pojasnjuje, da je tožena stranka v obravnavani zadevi odločila drugače kot v zgoraj navedeni podobni zadevi, ko je prosilec med drugim prav tako zahteval vpogled v enake pogodbe o poslovnem sodelovanju. Sicer meni, da pogodba o poslovnem sodelovanju ni dokument, ki bi bil informacija javnega značaja, in trdi, da je treba ločiti med dejanji, ki pomenijo tožnično izvajanje gospodarske javne službe, in ravnanji, ki to niso. V nadaljevanju navaja pravno podlago svojega delovanja v zvezi z izvajanjem gospodarskih javnih služb, in sicer Odlok o dejavnosti Sistemskega operaterja distribucijskega omrežja zemeljskega plina in o dobavi zemeljskega plina tarifnim odjemalcem ter o distribuciji toplote (Uradni list RS št. 14/2006, v nadaljevanju Odlok), Sistemska obratovalna navodila za distribucijski sistem toplote za geografsko območje MOL (Uradni list RS št. 85/2016) in Splošne pogoje za dobavo in odjem zemeljskega plina iz distribucijskega omrežja za geografska območja MOL. Ob sklicevanju na 71. člen Stanovanjskega zakona pojasnjuje, da skupen račun za opravljene storitve na posameznem (skupnem) odjemnem mestu pošlje upravniku, ki poskrbi za ustrezno razdelitev stroškov, in v primeru neplačila sporoči s predpisi določene podatke. Meni, da so le s tem povezani podatki informacija javnega značaja. Dogovor z upravnikom o prevzemu tožničnih terjatev, ki jih ima do etažnih lastnikov, pa naj se ne bi nanašal na opravljanje gospodarske javne službe, zaradi česar s tem povezane informacije naj ne bi bile informacije javnega značaja.
6. V nadaljevanju navaja, da je dejavnost dobave zemeljskega plina tarifnim odjemalcem skladno z Energetskim zakonom (v nadaljevanju EZ-1) od 1. 7. 2007 dalje tržna dejavnost in ne gospodarska javna služba. Poudarja, da zahtevane pogodbe v celoti urejajo njeno razmerje z upravniki glede obveznosti v zvezi z dobavo toplote in zemeljskega plina. Zato naj ne bi razpolagala z dokumentom, ki bi se nanašal le na dobavo zemeljskega plina. Pojasnjuje, da bi škodljivo vplivalo na njeno poslovanje z upravniki, če bi bila z zahtevanimi podatki seznanjena nepooblaščen oseba; v zvezi z razlogi za njihovo varovanje predlaga zaslišanje priče. Zato meni, da plačilo (višina odstotka od posameznemu etažnemu lastniku zaračunanega zneska), do katerega je na podlagi sklenjenih pogodb o poslovnem sodelovanju upravičen upravnik, ni informacija javnega značaja, saj ne izvira iz delovnega področja organa in v izpodbijani odločbi navedenega dokumenta. Opozarja še, da so podatki o zneskih nakazil posameznim upravnikom že objavljeni

na svetovnem spletu. Predlaga, da sodišče v izpodbijanem delu odpravi odločbo tožene stranke in ji vrne zadevo v ponoven postopek ali odloči, da se zavrne pritožba prosilca zoper odločbo tožeče stranke z dne 23. 6. 2017.

7. Tožnica v pripravljalni vlogi v bistvenem ponavlja svoja stališča.
8. Tožena stranka je v odgovoru na tožbo navedla, da dejansko stanje v obravnavani zadevi, ko je prosilec zahteval vpogled v pogodbe o poslovnem sodelovanju glede nadomestil oziroma provizij upravnikom, ni enako dejanskemu stanju v zadevi št. 021-13/2007/4, v kateri je šlo za numerične podatke o skupnem obsegu plačil upravnikom, povprečni višini terjatev do končnih uporabnikov in skupni višini terjatev, ki se nanašajo na opravljanje javne dejavnosti dobave toplote za končne uporabnike; predmet takratne presoje torej niso bili podatki iz pogodb o poslovnem sodelovanju. Tožena stranka je v navedeni odločbi le splošno ugotovila, da so lahko zahtevani podatki poslovna skrivnost, vendar ni presojala obsega javne službe in svoje odločitve na te okoliščine, v nasprotju z odločbo z dne 7. 9. 2017, ni oprla.
9. V nadaljevanju pojasnjuje, da je treba pri opredelitvi informacij javnega značaja upoštevati, da je tožnica ustanovljena kot javno podjetje, za katerega veljata javnopravni režim in načelo transparentnega delovanja, določene informacije pa je iz tega režima mogoče izvzeti le, če so izključno zasebnopravne narave. Zato po mnenju tožene stranke ni treba tehtati interesov, nujna pa je določitev meje med tožničnimi dejanji, ki pomenijo njeno javnopravno delovanje, in tistimi, ki to niso. Navaja, da sta bili obravnavani pogodbi sklenjeni leta 1999, ko je EZ-1 dobavo zemeljskega plina določal kot gospodarsko javno službo, zaradi česar so s tem povezani podatki informacija javnega značaja. Enako po mnenju tožene stranke velja za pred 1. 7. 2007 sklenjene pogodbene anekse. V zvezi z ostalimi pogodbenimi aneksi pa je treba upoštevati Odlok, saj ureja dejavnost dobave zemeljskega plina tarifnim odjemalcem. Sicer pa so podatki v navedenih aneksih neločljivo povezani s podatki o izvajanju dejavnosti distribucije toplote, ki jo tožnica še vedno izvaja kot gospodarsko javno službo. Tožena stranka pojasnjuje, da tožnica, kot je razvidno tudi iz tožbenih navedb, po 1. 7. 2007 ni spreminjala vsebine obravnavanih pogodb tako, da bi bile dejavnosti, ki jih izvaja kot javno službo, ločene od tržnih dejavnosti. Neločljiva povezanost podatkov v zvezi z izvajanjem javne službe in podatkov v zvezi z izvajanjem tržne dejavnosti pa po stališču tožene stranke ne pomeni, da ne gre za informacijo javnega značaja, saj bi bil v nasprotnem primeru onemogočen prost dostop tudi do podatkov, ki so že po zakonu javni. Zato meni, da v obravnavani zadevi ni treba tehtati interesov; zakonodajalec je namreč tak test že opravil in dal prednost transparentnosti, kadar gre za izvajanje javne funkcije ali porabo javnega denarja.
10. V obravnavani zadevi je po mnenju tožene stranke ključno, da so bila glede na pogodbeno dogovorjeni načina plačila finančna sredstva, zaračunana končnim

uporabnikom iz naslova izvajanja javne službe, razporejena drugače, kot bi bila, če obravnavani pogodbi (in pripadajoči aneksi) ne bi bili sklenjeni. Podatkov o porabi javnih sredstev pa po naravi stvari ni mogoče določiti za poslovno skrivnost. Navaja, da je bil prosilcu odobren dostop le do tistih podatkov, ki so v zvezi s porabo javnih sredstev (podatki o pogodbenih strankah in predmetu pogodbe ter obračun in plačilo storitev iz pogodbe). Meni, da v postopku po Zakonu o dostopu do informacij javnega značaja (v nadaljevanju ZDIJZ) ni treba presojeti, ali je imela določena pogodba pozitiven ali negativen učinek za katerokoli stranko. Zato trdi, da na odločitve ne morejo vplivati tožbeni ugovori glede načina izterjave skupnih obveznosti na skupnih odjemnih mestih, splošnih značilnosti sklepanja pogodbe o solidarnem poroštvu, deležu, ki ga izvajanje javne službe predstavlja v celotni tožničini dejavnosti in ugotovitve Ustavnega sodišča v odločbi št. U-I-201/14-13 in U-I-202/14-13 z dne 19. 2. 2015, ki se ne nanašajo javno službo, ki jo izvaja javno podjetje.

11. Prizadeta stranka (gospodarska družba SPL Ljubljana d. d.) se je v odgovoru na tožbo strinjala s tožbenimi navedbami. Meni, da med dejavnosti, ki jih tožnica izvaja kot javno službo, ne sodi dobava toplote odjemalcem v MOL, na kar se nanaša zahtevana pogodba o poslovnem sodelovanju med tožnico in prizadeto stranko; zato ne predstavlja informacije javnega značaja. Pojasnjuje, da se zahtevana pogodba nanaša na prevzem solidarnega poroštva, kar pomeni, da ne gre za nobenega izmed pravnih poslov iz prve alineje prvega odstavka 4.a člena ZDIJZ. Meni še, da je zahtevana pogodba njena poslovna skrivnost, zaradi česar je podana izjema po 2. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ.

K I. točki izreka:

12. Tožba ni utemeljena.
13. Po presoji sodišča je izpodbijana odločba pravilna in zakonita. Zato se sklicuje na njene razloge (drugi odstavek 71. člena Zakona o upravnem sporu – v nadaljevanju ZUS-1), v zvezi s tožbenimi navedbami, na katere je vezano glede preizkusa dejanskega stanja (prvi odstavek 20. člena ZUS-1), pa dodaja:
14. V obravnavani zadevi je sporno, ali gre v zvezi z zahtevano informacijo za podatke o porabi javnih sredstev, ki so povezani z izvajanjem tožničine javne službe.
15. Skladno s 4. členom ZDIJZ je informacija javnega značaja informacija, ki izvira iz delovnega področja organa in je v obliki dokumenta, zadeve, dosjeja, registra, evidence ali dokumentarnega gradiva, ki ga je organ izdelal sam, v sodelovanju z drugim organom, ali pridobil od drugih oseb. Iz navedene določbe je povsem jasno razvidno, da informacija javnega značaja izvira iz delovnega področja organa, kar pomeni, da je nastala v zvezi z izvajanjem javnopravnih nalog oziroma dejavnosti

organa. Ko gre za izvajalce javnih služb, je njihovo delovno področje opredeljeno z javno službo, ki jo opravljajo, informacije javnega značaja pa so vse tiste informacije, ki se na to nanašajo. Zato ima po presoji sodišča lastnost informacije javnega značaja le tista informacija, ki je povezana z izvajanjem javnopravnih nalog.

16. Vrhovno sodišče je v zadevi I Up 122/2006 sprejelo stališče, da je mogoče govoriti o delovnem področju organov v smislu ZDIJZ le takrat, ko je izvajanje določenih nalog ali dejavnosti urejeno s predpisi javnega prava, ki določajo obveznosti organov glede izvajanja teh nalog v okviru upravne ali druge javnopravne funkcije ter morebitne pravice, obveznosti ali pravne koristi posameznikov, ki iz tega posebnega javnopravnega režima izhajajo. Pri opredelitvi določene informacije za informacijo javnega značaja je odločilno, ali informacija kaže na dejstvo oziroma okoliščino, ki vpliva ali bi lahko vplivala na izvrševanje javnih nalog. V nasprotnem primeru, če gre 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 po presoji Vrhovnega sodišča 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 nalog, za izvajanje tega nadzora pa javnost ne potrebuje in tudi ni upravičena do informacij, ki s tem niso povezane.
17. Ob upoštevanju zgornjih izhodišč je po presoji sodišča pravilna ugotovitev tožene stranke, da je bila tožeča stranka ustanovljena na podlagi Zakona o gospodarskih javnih službah (v nadaljevanju ZGJS). V skladu s 1. členom ZGJS pa se z gospodarskimi javnimi službami zagotavljajo materialne javne dobrine kot proizvodi in storitve, katerih trajno in nemoteno proizvajanje v javnem interesu zagotavlja država oziroma občina zaradi zadovoljevanja javnih potreb, kadar in kolikor jih ni mogoče zagotavljati na trgu. Pravilno je bilo tudi ugotovljeno, da iz zahtevanih pogodb izhaja, da tožeča stranka opravlja dejavnost distribucije toplote in dobave zemeljskega plina tarifnim odjemalcem na območju MOL in da je kot izvajalka javne službe zavezanica po 1. členu ZDIJZ.¹ Sodišče se prav tako strinja s stališčem tožene stranke, da sta bili obravnavani pogodbi sklenjeni leta 1999, ko je EZ-1 to dejavnost določal kot gospodarsko javno službo (prvi odstavek 30. člena EZ-1), kar pomeni, da gre za pogodbi, ki sta povezani z izvajanjem javne službe in posledično sodita v delovno področje organa v smislu ZDIJZ. Informacije javnega značaja so namreč vse informacije, ki so kakorkoli povezane z izvajanjem dejavnosti javne službe oziroma kažejo na dejstvo oziroma okoliščino, ki vpliva ali bi lahko vplivala na izvrševanje javnih nalog, po presoji sodišča logično torej tudi

¹ Iz prvega odstavka 1. člena ZDIJZ je razvidno, da ureja postopek, ki vsakomur omogoča prost dostop in ponovno uporabo informacij 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.

tiste, ki se hkrati nanašajo na dejavnost javne službe in na tržno dejavnost. Prav tako je bilo pravilno ugotovljeno, da se zahtevana dokumentacija nanaša na izvajanje obvezne gospodarske javne službe dobave toplote in zemeljskega plina tarifnim odjemalcem na območju MOL in da je na podlagi dogovorjenega načina plačila mogoče presoditi, da so finančna sredstva, zaračunana končnim uporabnikom, razporejena drugače, kot če zahtevani pogodbi (in pogodbeni aneksi) ne bi bili sklenjeni; del sredstev namesto na tožnico namreč odpade na stranska udeleženca (upravnika) v zameno za prevzem pogodbeno dogovorjenih obveznosti.² Povedano drugače, tožnica bi v celoti prejela sredstva v zvezi z izvajanjem javne službe, če zahtevanih pogodb ne bi bilo.

18. V tej zadevi ni sporno, da vsebina obravnavanih pogodb po 1. 7. 2007, ko je skladno z EZ-1 dejavnost dobave zemeljskega plina tarifnim odjemalcem postala tržna, ni bila spremenjena tako, da bi bile dejavnosti, ki jih tožnica izvaja kot javno službo, ločene od njenih tržnih dejavnosti. Neločljiva medsebojna povezanost na to nanašajočih se zahtevanih podatkov pa kot rečeno po naravi stvari ne more onemogočiti prostega dostopa do informacij javnega značaja, s katerimi razpolaga tožnica kot izvajalka javne službe (distribucija toplote); v nasprotnem primeru bi bil namreč onemogočen prost dostop tudi do podatkov (v zvezi z izvajanjem javne službe), ki so že po zakonu javni.
19. Tožena stranka je torej pravilno presodila, da ima zahtevana dokumentacija, ki izvira iz tožničinega delovnega področja (in posledično predstavlja informacije javnega značaja po prvem odstavku 4. člena ZDIJZ³) finančne posledice tudi na področju njenega izvajanja javnih služb in da zato gre za podatke o porabi javnih sredstev, do katerih je treba dostop dovoliti že na podlagi zakona.⁴ Na to presojo ne more vplivati tožbeni ugovor, da je tožena stranka v obravnavani zadevi (samovoljno) odstopila od stališča v podobni zadevi (tožnica se sklicuje na zadevo IP št. 021-13/2007/4 z dne 14. 2. 2007). Upravni spor je namreč primarno spor o zakonitosti upravnega akta, ki je predmet upravnega spora. Zato predmet sodne presoje že po naravi stvari ne more biti ugotavljanje skladnosti izpodbijane odločbe z morebitno drugo pravnomočno odločbo, s katero je tožena stranka odločala, ali je tožnica dolžna dopustiti dostop do zahtevane informacije.

2 V obravnavani zadevi sta stranska udeleženca (upravnika) s tožnico sklenila pogodbi, iz katerih je razvidno, da bosta v celoti poravnala račune za izvajanje storitev javne službe izvajalcu (tožnica), in da to obveznost prevzemata kot poroka in plačnika (solidarno poroštvo); z obravnavanima pogodbama je bilo dogovorjeno tudi plačilo, ki pripada upravnikoma za prevzem obveznosti.

3 Tožena stranka je sprejela stališče, da zahtevana dokumentacija ne predstavlja informacije javnega značaja po 4a. členu ZDIJZ. Zato ni razumljiv ugovor prizadete stranke, "da se zahtevana pogodba očitno ne nanaša na nobenega od pravnih poslov iz prve alineje prvega odstavka navedenega člena."

4 Ne glede na določbe prvega odstavka 6. člena ZDIJZ se dostop do zahtevane informacije dovoli, če gre za podatke o porabi javnih sredstev ali podatke, povezane z opravljanjem javne funkcije ali delovnega razmerja javnega uslužbenca, razen v primerih iz 1. in 5. do 8. točke prvega odstavka ter v primerih, ko zakon, ki ureja javne finance ali zakon, ki ureja javna naročila, določata drugače (prva alineja tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ).

20. Glede na navedena stališča tožba po presoji sodišča ni utemeljena, zaradi česar jo je na podlagi prvega odstavka 63. člena ZUS-1 zavrnilo. Sodišče je odločilo brez glavne obravnave, saj je med tožnico in toženo stranko sporna le pravilna uporaba materialnega prava in ne relevantno dejansko stanje, ki je bilo podlaga za izdajo upravnega akta (prvi odstavek 59. člena ZUS-1). Ob upoštevanju zgornjih izhodišč v obravnavani zadevi namreč niso pomembne tožbene navedbe glede načina izterjave skupnih obveznosti na skupnih odjemnih mestih; splošnih značilnosti sklepanja pogodbe o solidarnem poroštvu; deleža, ki ga izvajanje javne službe predstavlja v celotni tožnični dejavnosti in morebitnem škodljivem vplivu razkritja zahtevanih informacij na poslovanje z ostalimi upravniki. Zato tudi ni bilo treba izvesti dokaza z zaslišanjem s tem v zvezi predlagane priče (druga alineja drugega odstavka 59. člena ZUS-1).

K II. točki izreka:

21. Odločitev o stroških postopka temelji na določbi četrtega odstavka 25. člena ZUS-1, skladno s katero vsaka stranka krije svoje stroške postopka, če sodišče tožbo zavrne.

PRAVNI POUK:

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

Ljubljana, 20. november 2019

Predsednica senata:
mag. Darinka Dekleva Marguč, l.r.



Ta prepis je soglasen z izvirnikom
Podpis pristojne sodne osebe