

UPRavno sodišče
REPUBLIKE SLOVENIJE

SODBA

V IMENU LJUDSTVA

Upravno sodišče Republike Slovenije je v senatu, ki so ga sestavljali višji sodnik in višji sodnici mag. Darinka Dekleva Marguč kot predsednica ter dr. Boštjan Zalar in Liljana Polanec kot člana,

ob sodelovanju višje pravosodne svetovalke Klavdije Škrlec kot zapisnikarice,

v upravnem sporu tožeče stranke: AUTOMATIC SERVIS d.o.o., Verovškova ulica 60e, Ljubljana, ki jo zastopa Odvetniška družba Pirc Musar & partnerji o.p., d.o.o., Likožarjeva 14, Ljubljana, zoper toženo stranko: REPUBLIKA SLOVENIJA, ki jo zastopa Informacijska pooblaščenka,

zaradi dostopa do informacij javnega značaja,

o tožbi zoper odločbo Informacijske pooblaščenke št. 090-274/2015/4 z dne 6. 4. 2016,

na seji 7. novembra 2018

RAZSODILO:

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

I U 677/2016-21

ODLOČBA JE PRAVNOMOČNA

UPRavno sodišče RS, LJUBLJANA

7.11. 2018



Podpis pristojne
sodne osebe:

Poch

OBRAZLOŽITEV

1. Z izpodbijano odločbo je Informacijska pooblaščenka ugodila pritožbi prosilca zoper odločbo z dne 16. 10. 2015, št. 01-317/8-15, Univerzitetnega kliničnega centra in je odločbo Univerzitetnega kliničnega centra Ljubljana z dne 16. 10. 2015, št. 01-317/8-15, v prvem odstavku delno odpravila ter odločila, da mora organ v določenem roku prosilcu posredovati v izreku odločbe navedene informacije, ki so deli pogodb ali aneksov k pogodbam o postavitvi avtomatov ter o dovoljeni uporabi prostora za postavitve avtomatov, pri čemer gre za dokumente, ki datirajo od leta 2002 do 2014.
2. V obrazložitvi izpodbijanega akta je navedeno, da je prosilec dne 19. 9. 2015 po elektronski pošti na organ naslovil naslednja vprašanja: Ali imate v arhivu pogodbe med UKCLJ in Automatic servis d.o.o.? Ali imate v arhivu pogodbe med UKCLJ in Delikommat d.o.o.? V primeru, da imate te pogodbe, me zanima, v kakšni obliki so shranjene? V primeru, da teh pogodb nimate, ali ste že podali kazensko ovadbo zoper odgovorno osebo? Če ste podali kazensko ovadbo, prosim, da mi jo posredujete v pisni obliki? V primeru, da kazenske ovadbe niste podali, me zanima, zakaj kazenska ovadba zoper odgovorno osebo ni podana? Dne 29. 9. 2015 pa je prosilec po elektronski pošti zahteval, da mu organ posreduje pogodbe med Automatic servisom d.o.o. in UKCLJ, pogodb med Delikomatom d.o.o. in UKCLJ pa ne potrebuje.
3. O zahtevi prosilca je UKC odločil z odločbo z dne 16. 10. 2015, št. 01-317/8-15, s katero je prosilcu posredoval informacije, ki so navedene v dvanajstih alinejah na strani 2 prvostopenjske odločbe. UKC je v postopek pozval Automatic Servis d.o.o. kot stranskega udeleženca, ki je menil, da zahtevana pogodba številka 01-1302/10 oziroma številka 164/10 s pripadajočimi petimi aneksi ne predstavlja informacije javnega značaja, ker ne gre za izvajanje javne službe zdravstvene, izobraževalne ter raziskovalne dejavnosti in zahtevani dokumenti posledično ne sodijo v delovno področje organa v smislu ZDIJZ. Stranski udeleženec je ocenil, da sodijo zahtevani dokumenti v okvir tržne dejavnosti organa izven obsega javne službe, in sicer naj bi šlo za dejavnost zagotavljanja dostopa pacientom in zaposlenim do napitkov in prigrizkov, ki je po oceni stranskega udeleženca izvzeta iz kroga dejavnosti, ki sodijo v delovno področje organa v smislu prvega odstavka 4. člena ZDIJZ, kakor tudi iz namena ZDIJZ, da zagotavlja nadzor nad javnopravnim delovanjem. Nadalje je stranski udeleženec navedel, da zahtevane pogodbe predstavljajo njegovo poslovno skrivnost po drugem odstavku 39. člena ZGD-1.

4. Kot poslovno skrivnost po objektivnem kriteriju ZGD-1 je stranski udeleženec uveljavljal: podatke o njegovih zavezah, podatke o drugih pogojih njunega poslovnega razmerja, podatke o kompenzacijskem planu in drugih pogojih poslovnega partnerstva.
5. Tožena stranka nadalje v izpodbijanem aktu povzema, da bi z razkritjem teh podatkov po oceni stranskega udeleženca prišlo do razkritja poslovnega modela stranskega udeleženca, ki predstavlja njegovo glavno konkurenčno prednost na trgu storitev oskrbe s prodajnimi avtomati. Z razkritjem poslovnega modela stranskega udeleženca (to je pogojev uporabe, porazdelitve odgovornosti, kompenzacijskega plana, posebnih ugodnosti in storitev, ki jih zagotavlja) javnosti in s tem vsej konkurenci, bi stranskemu udeležencu, po njegovi oceni, nastala velika gospodarska škoda. Konkurenti bi se seznanili z njegovimi idejami, kako učinkovito in pogodbenim partnerjem prijazno in rentabilno zagotavljati storitve prodajnih avtomatov. Z dumpinškimi pogoji bi konkurenti lahko stranskemu udeležencu prevzeli vse pogodbene partnerje ali pa bi bil stranski udeleženec prisiljen dosedanje pogoje prilagoditi. Stranski udeleženec je nadalje ocenil, da bi mu posledično z razkritjem podatkov, ki jih uveljavlja kot poslovno skrivnost, nastala neposredna škoda, minimalno enaka višini 50% vrednosti pogodbe, sklenjene z organom, maksimalno pa v višini vrednosti vseh pogodb, ki jih ima sklenjene z vsemi poslovnimi partnerji. Realno ocenjuje, da bi mu nastala poslovna škoda v višini 25% vrednosti lanskoletnih čistih prihodkov od prodaje v višini 7.237.526,00 evrov. Dodatno je stranski udeleženec navedel, da podatki, ki jih uveljavlja kot poslovno skrivnost, ne predstavljajo podatkov o porabi javnih sredstev, saj organ za izpolnjevanje svojih obveznosti po pogodbi ne porablja nobenih finančnih ali drugih sredstev niti kapacitet delovne sile brez nadomestila s strani stranskega udeleženca, zaradi česar ocenjuje, da pogoji za uporabo 1. alineje tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ niso izpolnjeni.
6. Dne 13. 10. 2015 je tožena stranka s strani stranskega udeleženca prejela še dopolnitve dopisa, v katerih je navedbe razširil še na druge pogodbe in sicer, da tudi ti drugi dokumenti vsebujejo njegove poslovne skrivnosti po drugem odstavku 39. člena ZGD-1.
7. V nadaljevanju izpodbijane odločbe je prvostopenjski organ navedel, da zahtevane pogodbe med organom in stranskim udeležencem izpolnjujejo prvi kriterij za obstoj informacije javnega značaja, in sicer informacije izvirajo iz delovnega področja organa, saj upravljanje z nepremičninami v lasti Republike Slovenije, ki jih ima organ v uporabi, predstavlja delovno področje organa, ki ga izvaja v skladu s prvim odstavkom 9. člena Zakona o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti (v nadaljevanju: ZSPDSL), na podlagi Zakona o zavodih (ZZ) in Zakona o zdravstveni dejavnosti (ZZDej) ter na podlagi sklepov Vlade Republike Slovenije. Zakon o zavodih namreč v tretjem odstavku 65. člena

(smiselno) določa, da s premoženjem, ki je v lasti ustanovitelja javnega zavoda, upravlja zavod in ga uporablja za opravljanje dejavnosti, za katero je zavod ustanovljen. Glede na navedeno organ zaključuje, da ni mogoče slediti navedbam stranskega udeleženca glede tega, da zahtevane pogodbe z aneksi ne izvirajo iz delovnega področja organa, ker gre izključno za izvajanje tržne dejavnosti, ki ne sodi med javne naloge organa. Predmet obeh pogodb, torej tako pogodbe 01-1302/10 kot pogodbe 01-636/1-02, je namreč dovoljenje organa, da stranski udeleženec v prostorih, ki jih ima organ v upravljanju, postavi svoje avtomate, ter kje natančno jih lahko postavi, kar je razvidno tudi iz imen pogodb, in sicer »Pogodba o dovoljeni uporabi prostora za postavitve avtomatov« ter »Pogodba o postavitvi avtomatov«. Organ pogodbe o oddaji nepremičnin v uporabo sklepa na podlagi prvega odstavka 14. člena ZSPDSLS, ki določa, da o drugih pravnih poslih ravnanja s stvarnim premoženjem države (ki niso neodplačni prenosi lastninske pravice na nepremičninah) odloči in sklene pravni posej predstojnik upravljavca, kar pomeni, da sklepanje pogodb o oddaji nepremičnega premoženja v uporabo, nedvomno sodi v delovno področje organa. Pri tem je treba upoštevati, da v skladu s 1. členom ZDIJZ, zavezanca za posredovanje informacij javnega značaja niso le izvajalec javnih služb, temveč tudi druge osebe javnega prava (torej javni zavodi) in nosilci javnih pooblastil.

8. Nadalje je iz obrazložitve izpodbijanega akta razvidno, da je prvostopenjski organ navedel, da je v določenem delu zahtevanih informacij podana izjema varstva poslovne skrivnosti, kot je zatrjeval stranski udeleženec, zato je odločil, kot izhaja iz izreka izpodbijane odločbe. Organ je sledil navedbam stranskega udeleženca, da bi mu z razkritjem teh podatkov nastala občutna škoda v višini 25% vrednosti lanskoletnih čistih prihodkov od prodaje, to je v višini 7.237.526,00 EUR. Do navedene škode bi prišlo z razkritjem poslovnega modela javnosti in s tem konkurenci stranskega udeleženca, ki bi se z razkritjem podatkov seznanila z njegovimi idejami, kar bi lahko povzročilo prevzem pogodbenih partnerjev stranskemu udeležencu z dumpinškimi pogoji, ali bi stranskega udeleženca prisililo v spremembo pogojev. Prosilec je zahteval posredovanje vseh pogodb, ki sta jih sklenila organ in stranski udeleženec in jih ima organ v arhivu in ne zgolj trenutno veljavnih pogodb.
9. Zoper odločbo prvostopenjskega organa je prosilec dne 27. 10. 2015 pri organu vložil pritožbo, v kateri je navedel, da se pritožuje na nerazkritje mesečne najemnine za postavljene avtomate in na nerazkritje časa veljavnosti pogodbe in načina podaljševanja te pogodbe. Cena najema (ki jo plačuje Automatic servis d.o.o.) ne more biti poslovna skrivnost, saj je pogodba že sklenjena in s tem ni ogrožena konkurenčnost in poslovni model Automatic servisa d.p.o. Cena najema je lahko poslovna skrivnost samo v fazi izbire ponudnika. Hkrati iz poslanih pogodb in aneksov ni razvidno, na podlagi česa oz. katerega javnega naročila je bila pogodba podpisana. Prosilec je zahteval, da mu organ posreduje podatke o

javnem razpisu, na podlagi katerega je sklenjena pogodba med UKCLJ in Automatic servis d.o.o. Ocenjuje, ker gre za tržno dejavnost UKCLJ, kot to navaja stranski udeleženec, da bi sklenitev pogodbe morala biti posledica izvedenega javnega naročila.

10. IP pojasnjuje, da je kot organ druge stopnje v skladu z 247. členom ZUP dolžan preizkusiti izpodbijano odločbo v delu, v katerem jo pritožnik oziroma prosilec izpodbija. IP prvostopenjsko odločbo preizkusi v mejah pritožbenih navedb, po uradni dolžnosti pa preizkusi, ali ni prišlo v postopku na prvi stopnji do bistvenih kršitev postopka in ali ni prekršen materialni zakon.
11. Prosilec se je pritožil, ker mu je organ v predloženih pogodbah in aneksih zavrnil dostop do mesečne najemnine za postavljene avtomate in časa veljavnosti pogodbe ter načina podaljševanja te pogodbe. Glede na navedeno IP ugotavlja, da so predmet presoje navedene informacije, v preostalem delu pa je odločitev organa postala dokončna in pravnomočna.
12. Tožena stranka ugotavlja, da se je organ v izpodbijani odločbi oprl na izjemo iz 2. točke 1. odstavka 6. člena ZDIJZ.
13. IP je posredoval stranskemu udeležencu pritožbo prosilca z dne 27. 10. 2015 v morebitni odgovor. Stranski udeleženec je v dopisu z dne 8. 12. 2015 pojasnil, da pritožba prosilca ni obrazložena in je povsem neutemeljena. Pavšalno je navedel, da sklenjena pogodba ne more biti poslovna skrivnost (navaja, da je cena lahko poslovna skrivnost le v fazi izbire ponudnika, kar nikakor ne drži), in da »gre za sum kaznivega dejanja«, kar je povsem neutemeljeno in žaljivo. Ker stranski udeleženec sprejema stališče organa, sam zoper izpodbijano odločbo ni vložil pritožbe, saj je organ z delno zavrnitvijo in izvedbo delnega dostopa ustrezno zavaroval njegove poslovne skrivnosti. Stranski udeleženec je obstoj poslovne skrivnosti izkazal že v postopku na prvi stopnji in pri svojih navedbah vztraja tudi v pritožbenem postopku pred naslovnim organom.
14. Kot je v obrazložitvi izpodbijane odločbe navedel že organ, je nepremičnina oziroma premoženje, v katerem organ izvaja javno službo, v lasti ustanovitelja. Organ v skladu s 65. členom ZZ s premoženjem upravlja in ga uporablja za opravljanje dejavnosti, za katero je zavod ustanovljen. V skladu z drugim odstavkom 2. člena ZSPDSLS ta zakon velja za vse upravljavce in uporabnike stvarnega premoženja države in samoupravnih lokalnih skupnosti, če ni z zakonom urejeno drugače, to pomeni, da velja tudi za organ. »Upravljanje premoženja«, v skladu s peto točko 3. člena ZSPDSLS, pomeni zlasti skrb za pravno in dejansko urejenost; investicijsko vzdrževanje; pripravo, organiziranje in vodenje investicij v vseh fazah investicijskega procesa; oddajanje v najem; obremenjevanje s stvarnimi pravicami; dajanje stvarnega premoženja v uporabo in

podobno. Organ je pri upravljanju z nepremičnino zavezan spoštovati temeljna načela ZSPDSLS (2. poglavje), kar pomeni, da mora delovati gospodarno, s čim manjšimi stroški in na podlagi metod, ki omogočajo najugodnejše rezultate za državo in samoupravne lokalne skupnosti. Zagotoviti mora enakopravno obravnavanje vseh udeležencev v postopku ter zagotoviti preglednost vodenja postopkov in sprejemanja odločitev. Ravnanje s stvarnim premoženjem države in samoupravnih lokalnih skupnosti je javno, razen kadar poseben zakon določa drugače (načelo javnosti).

15. Glede na zgoraj navedeno zakonsko opredelitev »upravljanje premoženja« IP ugotavlja, da so v obravnavanem primeru predmet presoje informacije, ki nedvomno pomenijo upravljanje s stvarnim premoženjem, saj je organ, z zgoraj navedenimi pogodbami, dovolil uporabo prostorov in postavitve avtomatov v prostorih organa, zahtevane informacije pa izkazujejo mesečne najemnine za postavljene avtomate in čas veljavnosti pogodbe ter način podaljševanja teh pogodb. Dejstvo je, da je načeloma vsako »upravljanje premoženja« povezano z denarnimi sredstvi (razen v primerih izjeme od »načela odplačnosti«), ki zlasti v primerih: oddajanja v najem; obremenjevanje s stvarnimi pravicami; dajanje stvarnega premoženja v uporabo in podobno, kar je predmet presoje tudi v konkretnem primeru, že po naravi stvari pomenijo prihodek, za katerega je zakonodajalec z načelom javnosti določil, da mora biti javen. Enako velja za ostale elemente pogodbe (čas veljavnosti pogodbe ter način podaljševanja te pogodbe). Šele s prosto dostopnostjo do navedenih informacij se lahko preverja, ali so spoštovana tudi druga temeljna načela ZSPDSLS, h katerim je organ zavezan, in sicer načelo gospodarnosti, preglednosti, itd. V obravnavanem primeru je organ sledil navedbi stranskega udeleženca, da informacije, do katerih je prosilcu omejil dostop, predstavljajo njegovo poslovno skrivnost po objektivnem kriteriju, saj bi mu z razkritjem informacij nastala občutna škoda. Vendar pa je v danem primeru treba informacije preizkusiti tudi z vidika tretjega odstavka 39. člena ZGD-1, na podlagi katerega se kot poslovno skrivnost ne morejo določiti podatki, ki so po zakonu javni ali podatki o kršitvah zakona ali dobrih poslovnih običajev. IP ugotavlja, da je organ sicer omenjeni preizkus izvedel, vendar ga je napačno vezal zgolj na tretji odstavek 6. člena ZDIJZ. Zakon, ki lahko določa javnost podatkov v smislu tretjega odstavka 39. člena ZGD-1, pa zagotovo ni le ZDIJZ, kar pravno zmotno zaključuje organ. Nobenega dvoma ni, da ZSPDSLS, kot specialni predpis, ki ureja ravnanje s stvarnim premoženjem države in stvarnim premoženjem samoupravnih lokalnih skupnosti, izrecno določa, da so tovrstne informacije javne. Organ pa ni izkazal, da obstaja posebna zakonska podlaga, ki bi dovoljevala omejitev javnosti pri upravljanju s stvarnim premoženjem v smislu

izpodbijane odločbe. Glede na navedeno zahtevane informacije iz pogodb in aneksov k pogodbam, ki izkazujejo upravljanje s premoženjem, torej že po vsebini ni mogoče določiti za poslovno skrivnost stranskega udeleženca, ker gre za podatke, ki so javni že na podlagi ZSPDSLS.

16. Na podlagi zgornjih argumentov je IP ugotovil, da zahtevani dokumenti v zavrnilnem delu ne predstavljajo poslovne skrivnosti, niti nobene druge izjeme od prostega dostopa do informacij javnega značaja, zato je organ prosilcu neupravičeno delno zavrnil dostop do zahtevanih informacij iz zgoraj navedenih pogodb in aneksov k pogodbama, pritožba prosilca pa je utemeljena.
17. Zato je na podlagi prvega odstavka 252. člena ZUP delno odpravil prvi odstavek izpodbijane odločbe in sam rešil zadevo, kot to izhaja iz 1. točke izreka te odločbe. Posebni stroški v tem postopku niso nastali.
18. V tožbi tožeča stranka pravi, da je toženka napačno uporabila določbe ZSPDSLS v povezavi s tretjim odstavkom 39. člena ZGD-1, na katero je oprla svojo odločitev. Res je, da zakon, ki lahko določa javnost podatkov v smislu 3. odst. 39. člena ZGD-1, ni zgolj ZDIJZ, vendar pa ni res, da splošno načelo javnosti razpolaganja s stvarnim premoženjem iz 8. člena ZSPDSLS pomeni, da so vsi podatki iz konkretnih pogodb »podatki, ki so po zakonu javni« v smislu tretjega odstavka 39. člena ZGD-1. Določba 8. člena ZSPDSLS namreč določa, da je ravnanje s stvarnim premoženjem javno, razen kadar poseben zakon določa drugače.
19. Če bi obveljalo takšno naziranje tožene stranke, bi to v primeru posameznika, ki bi sklenil pogodbo o najemu nepremičnine v lasti občine, pomenilo, da bi se na podlagi zahteve po ZDIJZ razkrila tudi npr. njegov EMŠO in TRR, ker upošteva določbo 1. odst. 9. člena ZVOP-1 v povezavi z 8. členom ZSPDSLS ne bi prišla v poštev izjema od prostega dostopa po 3. tč. prvega odstavka 6. člena ZDIJZ.
20. Tako kot ta splošna določba 8. člena ZSPDSLS ne more pomeniti pravne podlage za javno objavo EMŠO ali TRR posameznika, tudi ni nobene ovire, da nekateri podatki iz pogodbe o uporabi prostora za postavitve prodajnih avtomatov predstavljajo poslovno skrivnost uporabnika. Toženka je v izpodbijani odločbi napačno uporabila materialno pravo, na katerega je oprla svojo odločitev.
21. Pod točko III. tožbe pa tožnica pravi, da so bile njene navedbe, ki se nanašajo na očitno zlorabo pravice do dostopa do informacij javnega značaja in šikanozen značaj prosilčeve zahteve, povsem spregledane in jih tožena stranka ni niti povzela, kaj šele da bi se do njih opredelila in konkretno presojala predložena dokazila. V zvezi s tem tudi ni popolno ugotovila dejanskega stanja, odločbe pa se ne da preizkusiti (bistvena kršitev pravil postopka po 7. tč. drugega odstavka 237. člena ZUP).

22. Tožeča stranka je že v dopisu z dne 8. 12.2015 obširno pojasnila, da prosilec družbo in oba družbenika že od leta 2014 izsiljuje za plačilo 60.000 evrov in jih, ker zavračajo plačilo izsiljevane vsote, zalezuje preko elektronske pošte, tako, da jim grozi, jih žali in blati pred zaposlenimi in poslovnimi partnerji. Povzela je nekatere dele sporočil in jih posredovala toženki, ki v odločbi teh navedb in sporočil niti ne omenja.
23. Povzema nekatere dele e-sporočil, ki svojo žaljivost in grožnje stopnjujejo, iz njih pa jasno izhaja, da prosilec želi pridobiti zahtevane dokumente iz izključnega razloga, da bi tožnici povzročil poslovno škodo večje vrednosti ter da bi zastraševal njenega zakonitega zastopnika in družbenike.
24. Le dan po izdaji izpodbijane odločbe je tožnica prejela varnostno poročilo zasebnega izvajalca, v katerem le-ta ugotavlja, da je avtor pisanj prav prosilec, Družbenika tožnice sta že takoj po obisku prosilca v prostorih tožnice podala kazensko ovadbo zoper prosilca zaradi kaznivega dejanja izsiljevanja, januarja 2016 pa sta podala še predlog za pregon prosilca zaradi kaznivega dejanja zalezovanja.
25. Po oceni Upravnega sodišča RS zloraba pravice nastopi takrat, ko subjekt prestopi meje pravno zavarovanega upravičenja tako, da s tem ogroža oziroma posega v pravico drugega. Pravice namreč ni dopustno izvrševati v nasprotju z njenim ciljem oziroma namenom (sodba Upravnega sodišča RS, št. III U 240/2012 z dne 7. 11. 2013).
26. O tem, kaj vsebinsko pomeni zahteva »šikanoznega značaja«, Upravno sodišče RS še ni odločalo, ker gre namreč za izjemo od prostega dostopa do informacij javnega značaja, glede na subjektivne okoliščine prosilca, ki se je uveljavila šele z novelo ZDIJZ-C z dne 17. 4. 2014. Iz predloga ZDIJZ-C izhaja, da je bil namen vključitve te določbe prav omejitev tistih izjemnih primerov iz prakse, ko prosilec prekorači namene pravice dostopa do informacij javnega značaja, z izvršitvijo ravnanja, ki predstavlja zlorabo pravice. Nekateri elementi, ki lahko (skupaj) kažejo na zlorabo pravice so na primer pogostost vlaganja zahtev, obsežnost zahtev, nesorazmerna obremenitev organa, prosilec ne sledi lastnim upravičenim interesom, nagajivost, šikaniranje ipd. Določbo v zvezi s šikanoznim značajem je predlagatelj smiselno prevzel iz takrat obstoječe določbe prvega odstavka 18. člena Uredbe o upravnem poslovanju.
27. Če hočemo določiti meje pravice tistemu, ki jo je prekoračil, moramo izhajati iz pojma pravice in njene vsebinske opredelitve. Pravna norma pogosto ne more dati določnega in jasnega odgovora na vprašanje, kakšen naj bo obseg pravice v konkretnem primeru. Odgovor nam da šele ustvarjalna interpretacija prava. Upravno sodišče RS pri presoji, ali gre za zlorabo pravic po ZDIJZ upošteva

predvsem dve funkciji pravice do informacije javnega značaja, to sta demokratična in nadzorna funkcija. Demokratična funkcija služi večji udeležbi državljanov v politiki, saj odprtost delovanja javne oblasti ne more biti omejena le na različne oblike parlamentarnega odločanja temveč mora vključevati tudi različne oblike neposrednega sodelovanja državljanov pri sprejemanju predpisov in političnih odločitev. Funkcija nadzora pa omogoča državljanom nadzor nad delom javne uprave, nadzor nad pravilnostjo dela javnih oblasti ter nadzor nad porabo proračunskega denarja, kar preprečuje slabo upravljanje, zlorabo oblasti in korupcijo. Zato je delo oblastnih organov oziroma državne uprave ali uprave lokalne skupnosti bolj učinkovito, obenem pa se zaradi komunikacije in tesnejšega razmerja med javnim sektorjem in posameznikom krepi zaupanje vanje (sodba Upravnega sodišča RS, št. III U 240/2012 z dne 7. 11. 2013).

28. Okoliščine konkretnega primera pa nedvomno dokazujejo, da je prosilčev dejanski cilj oziroma namen drugačen, ker je usmerjen izključno v škodovanje tožnici, njenemu zakonitemu zastopniku in družbenikom.
29. V nadaljevanju se tožeča stranka sklicuje na članek „Zloraba“ pravice dr. Andreja Berdena. Pod tem pojmom ni mogoče razumeti samo zavestne, namerne zlorabe, ampak ga moramo jemati objektivno. Zlorabo pravice je treba označiti kot nedopustno ravnanje, ki nima značaja klasičnega deliktnega dejanskega stanu. Ker pa je treba na pravo gledati kot na celoto, pravice ni dopustno izvrševati v nasprotju z njenim ciljem oziroma namenom. Vsebino slednjega je treba ugotavljati upoštevaje socialno funkcijo pravice, ki združuje demokratično funkcijo in funkcijo nadzora ter meje, ki jih naslovniku pravice postavljata morala in javni interes.
30. Zloraba pravice je torej prekoračitev pravne meje, zaradi česar pride do kolizije dveh pravic, ki se med seboj ne izključujeta. Takšno stališče izhaja tudi iz članka „Zloraba pravice,“ v katerem avtor ugotavlja, da je konflikt pravic treba razlagati široko, ni pa vsak poseg v pravico drugega tudi zloraba pravice. Kot navaja avtor navedenega članka, je zloraba izvrševanje pravice v nasprotju z njenim ekonomskim in socialnim namenom. Vsaka pravica je z njenega socialnega vidika relativna. Prizna se torej spremenljivost vsebine in s tem relativnost pravic. Sodnik določi konkretno vsebino, upoštevajoč generalna načela pravnega reda in zakonsko vsebino pravice v enem od pravnih postopkov. Glede na konkretne okoliščine določi meje in obseg njihovega izvrševanja. Avtor navedenega članka nadaljuje, da ni nujno, da predstavlja zlorabo pravice vedno le posamezno upravičenje, ki iz nje izvira in ki je v nasprotju s kakšnimi »močnejšimi« interesi, temveč lahko predstavlja zlorabo tudi način njenega izvrševanja. Ni dovolj, da je izvrševalec pravice (njen upravičenec) sposoben in da ima pravica pravno veljaven temelj, temveč mora biti njeno izvrševanje v skladu s temeljnimi pravili pravnega reda in pravne politike, ki izhajajo večinoma iz same narave stvari in interesne

pogojenosti prava. Način izvrševanja pomeni zlorabo pravice takrat, ko za izvrševanje obstaja več možnosti, upravičenec pa pravico izvršuje na način, ki škoduje drugemu ali pa mu »otežuje njegov položaje« (sodba višjega sodišča št. Cp 459/99, z dne 10. 4. 2001). Ustavno sodišče RS pa se je postavilo na stališče, da pravni red tudi sicer ne dopušča uveljavljanja ali izvrševanja neke pravice v nasprotju z namenom, zaradi katerega jo postavlja pravni red, in da gre v takih primerih za zlorabo pravice, ki ne more uživati pravnega varstva. Pri presoji, ali gre za zlorabo pravice oziroma očitno šikanozen značaj zahteve, je treba upoštevati vse okoliščine konkretnega primera.

31. Tega tožena stranka v konkretnem primeru ni storila. V pritožbenem postopku ni presojala zlonamernosti prosilčeve zahteve in ni ugotovila (niti ni ugotavljala), da je prosilec zahteve za dostop do pogodb, ki jih je sklenila tožnica, vložil iz izključnega razloga, da bi škodoval tožnici in njenim družbenikom. Pravico do dostopa do informacij javnega značaja je tako uresničeval v očitnem nasprotju z njenim pravi namenom.
32. V tožbenem zahtevku tožeča stranka predlaga, da sodišče tožbi ugodi, da sodišče odločbo odpravi in odloči, da se pritožba prosilca v celoti zavrne ter da naj prosilec tožnici povrne stroške pritožbenega postopka v višini 111,996 EUR. Podredno predlaga, da sodišče odločbo tožene stranke odpravi in zadevo vrne toženi stranki v ponovno odločanje.
33. V odgovoru na tožbo se tožena stranka z navedbami tožeče stranke ne strinja. Zakonska določba ZSPDSLS, ki govori o načelu javnosti, je povsem jasna, saj izrecno določa, da je ravnanje s stvarnim premoženjem države in samoupravnih lokalnih skupnosti javno, razen kadar poseben zakon določa drugače. Samo z zakonom se torej lahko omeji dostop. Zato ni nobene logične razlage niti pravne podlage, ki bi dopuščala razlago oziroma zaključek, kot ga navaja tožeča stranka, da »z načelom javnosti niso javni vsi podatki«. Tožeča stranka ni utemeljila, zakaj bi bili ravno podatki o mesečni najemnini za postavljene avtomate, čas veljavnosti pogodbe ter način podaljševanja teh pogodb, ki so predmet presoje v konkretnem primeru (ostali podatki iz pogodb so že pravnomočno informacije javnega značaja, op. IP), izvzeti iz načela javnosti, saj kot je mogoče razumeti tožbene navedbe, se tudi tožeča stranka zaveda, da so podatki o razpolaganju s stvarnim premoženjem države in samoupravnih lokalnih skupnosti javni. Gre namreč za osnovne podatke iz pogodbe, ki sploh omogočajo, da govorimo, da je razpolaganje s stvarnim premoženjem javno. Če bi sledili tožeči stranki, bi to pomenilo, da razpolaganje s stvarnim premoženjem ni javno, za kar pa ni podlage v zakonu. Tožena stranka je v svoji praksi že večkrat poudarila, da se mora vsak, ki vstopa v pogodbeno razmerje z organi javnega sektorja zavedati, da bo ravno zaradi načela transparentnosti podvržen večji preglednosti. Vendar je v obravnavanem primeru

test tehtanja med obema pravicama izvedel že zakonodajalec, primarno s tretjim odstavkom 39. člena ZGD-1 (s tem, ko je določil, da se za poslovno skrivnost ne morejo določiti podatki, ki so po zakonu javni), v povezavi ZSPDSLS, v katerem je jasno zapisal načelo javnosti, ki se lahko omeji zgolj z zakonom.

34. Ni nobenega dvoma, da ZSPDSLS izrecno določa, da so zahtevane informacije javne. Tožeča stranka pa ni izkazala, da obstaja posebna zakonska podlaga, ki bi dovoljevala omejitev javnosti pri upravljanju s stvarnim premoženjem v smislu tožbenih navedb. Iz hipotetične najemne pogodbe, s katero bi konkretni posameznik najel nepremičnino občine, bi bila prav tako prosto dostopna informacija o ceni najema in čas veljavnosti pogodbe (kot v obravnavanem primeru), torej le tiste informacije, ki izkazujejo razpolaganje s stvarnim premoženjem občine, za kar predstavlja ZSPDSLS pravno podlago, ne pa npr. EMŠO ali TRR posameznika, kar zavajajoče navaja tožeča stranka. Tožena stranka je tako odločila tudi v svojih pravnomočnih odločbah: št. 090-89/2014 z dne 27.06.2014 in št. 090-111/2014 z dne 30. 9.2014.
35. Ob tem tožena stranka opozarja tudi na določbo 6.a člena ZDIJZ v povezavi s 4.a člena ZDIJZ, na podlagi katere so za subjekte pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava absolutno javne informacije osnovni podatki o sklenjenih pravnih poslih, med katere sodijo tudi pogodbe o upravljanju s stvarnim premoženjem, kot so predmet presoje v konkretnem primeru. Drugačno razmišljanje, po katerem bi se od javnih zavodov, zahtevala manjša mera transparentnosti (kar v tožbi zasleduje tožeča stranka), kot se zahteva od gospodarskih družb pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava, bi bilo po mnenju tožene stranke nedopustno, nesistemsko in povsem v nasprotju s temeljnimi nameni in cilji ZDIJZ.
36. Tožena stranka poudarja, da se tožeča stranka kot stranska udeleženka v svojem odgovoru z dne 12. 10. 2016 na poziv organa prve stopnje ni sklicevala na zlorabo pravice, temveč je šele po pozivu IP v odgovoru na pritožbo navajala, da prosilec informacij ne zahteva v javnem interesu, temveč z namenom »uničiti ugled in poslovanje« tožeče stranke.
37. Tožena stranka ugotavlja, da tožeča stranka izjemo iz petega odstavka 5. člena ZDIJZ (zloraba pravice) razume napačno. V konkretnem postopku ta izjema ni bila obravnavana, saj zato niso bili podani razlogi. Institut zlorabe pravice namreč ureja razmerje med prosilcem in organom, ne pa razmerja med prosilcem in morebitnim stranskim udeležencem, kar si pravno zmotno razlaga tožeča stranka. V obravnavanem primeru zahteva prosilca nedvomno ne vsebuje elementov oziroma kriterijev zlorabe pravice, kot jih je opredelila pravna teorija in praksa, zato ni bilo nobenega razloga, da bi lahko organ ali tožena stranka na drugi stopnji zavrnila dostop na podlagi petega odstavka 5. člena ZDIJZ. Obširni razlogi, ki jih

navaja tožeča stranka in izkazujejo odnos med njo in prosilcem, so morebiti lahko predmet presoje v drugih postopkih (kazenski, civilni), nikakor pa ne morejo in ne smejo vplivati na vprašanje, ali zahtevane informacije predstavljajo prosto dostopne informacije javnega značaja, ki so predmet presoje v postopku po ZDIJZ. Sodna praksa in praksa tožene stranke je glede tega povsem jasna. Interes, ki ga z zahtevo zasleduje prosilec, je v postopku po ZDIJZ irelevanten. Organ prve stopnje niti tožeča stranka, nimata pravice omejevati dostopa do informacij javnega značaja zaradi interesa, ki ga morebiti ima prosilec. V konkretnem primeru je tožena stranka ugotovila, da zahtevane informacije predstavljajo prosto dostopne informacije javnega značaja, ne glede na to, kdo je prosilec in zakaj zahtevano informacijo potrebuje. To je bistvo obravnavane temeljne človekove pravice, da ne dela razlik med prosilci, saj sicer ne bi mogli več govoriti o informacijah javnega značaja. Če bi namreč institut zlorabe pravice razlagali tako široko, kot navaja tožeča stranka, bi bilo to v direktnem nasprotju z načelom odprtosti, kar je temeljni namen ZDIJZ. Ko neka informacija postane prosto dostopna informacija javnega značaja, je prosto dostopna za vsakogar (*erga omnes*). Tožeča stranka je v tožbi v določenem delu pravilno navedla, kdaj govorimo o zlorabi pravice: pogostost vlaganja zahtev, obsežnost zahteve, šikaniranje, ipd., pri čemer pa naštetih elementov ni konkretizirala na zahtevo prosilca, temveč jih je zmotno vezala na ravnanja prosilca izven postopka po ZDIJZ. Prav tako je tožeča stranka v tožbi pravilno navedla, da se v postopku po ZDIJZ odloča z učinkom »*erga omnes*«, pri tem pa je z zmotno razlago določbe petega odstavka 5. člena ZDIJZ naredila napačen zaključek, da bi zaradi ravnanj prosilca v razmerju do tožeče stranke, ki s samim postopkom po ZDIJZ in organom, nimajo nobene zveze, morali samo njemu (ne pa morebiti drugim prosilcem, ki bi zahtevali isto informacijo) dostop zavrniti. Takšna razlaga po oceni tožene stranke ne vzdrži resne pravne presoje. Z institutom zlorabe pravice je zakonodajalec omogočil organom, da lahko prosilcu izjemoma zavrnejo dostop, če bi prosilec s svojo zahtevo prekoračil pravne meje pravice dostopa do informacij javnega značaja in bi ravnal v nasprotju s socialno funkcijo pravice dostopa do informacij javnega značaja ter s tem vplival na izvrševanje javnopravnih nalog organa v škodo javnemu interesu, kar pa v konkretnem primeru ni podano. V obravnavanem primeru prosilec s svojo zahtevo v razmerju do organa oziroma tožene stranke nedvomno ni zlorabil pravice, kar potrjuje tudi odločitev tožene stranke, da zahtevane informacije predstavljajo prosto dostopne informacije javnega značaja.

38. V pripravljalni vlogi tožeča stranka pravi, da je stališče tožene stranke glede zlorabe pravice je pravno zmotno, sodne prakse v neposredni zvezi z določbo 5. odst. 5. člena ZDIJZ pa še niti ni, ker je ta določba v veljavi šele od 17. 4. 2014. Vsa sicer ne preveč obsežna sodna praksa, ki se nanaša na zlorabo pravice po 5. odst. 5. člena ZDIJZ je namreč nastala pred uveljavitvijo ZDIJZ-C, vsa sodna

praksa v zvezi z institutom zlorabe pravice na splošno pa dokazuje ravno nasprotno kot trdi toženka, torej da lahko ugovor zlorabe pravice uveljavlja kdorkoli, na čigar pravne interese takšno ravnanje vpliva. Omejitve, ki bi vsaj nakazovala na to, da zloraba pravice dostopa do informacija javnega značaja ne more biti upoštevana z vidika tretjih oseb, besedilo nikakor ne vsebuje, takšne omejitve pa ni mogoče ustvariti tudi z uporabo drugih pravnih razlag.

39. Zloraba pravice na splošno opredeljuje vsako ravnanje, ko se pravni subjekt sicer giblje v pravno priznanih mejah, vendar pravico uresničuje: 1) z namenom nekomu škodovati; 2) na način, ki je za drugega manj ugoden od kakšnega drugega; 3) v pomanjkanju zakonitega interesa, ali 4) v nasprotju s socialno funkcijo pravice.
40. Da pri institutu zlorabe pravice iz 5. odst. 5. člena ZDIJZ ne gre le za ravnanje prosilca usmerjeno proti organom, ampak tudi proti tretjim, očitno izhaja tudi iz namena predlagatelja ZDIJZ-C, ki se v obrazložitve k tej določbi sklicuje na sodbo Vrhovnega sodišča RS št. II Ips 247/94. V citirani sodbi je sodišče ugotovilo zlorabo pravice zaradi dejanj usmerjenih proti stranki postopka in ne sodišču.
41. V nasprotju z namenom ZDIJZ bi bilo dopustiti obračunavanje prosilca s stranskim udeležencem, profiliranje stranskih udeležencev s strani prosilca in nadlegovanje in zalezovanje stranskega udeleženca s strani prosilca preko izvrševanja pravice do dostopa do informacij javnega značaja. Prav temu je tudi namenjena izjema od prostega dostopa po 5. odst. 5. člena ZDIJZ.
42. Vsekakor je ravnanje prosilca tudi predmet kazenskega postopka in bo morda postalo tudi predmet civilnega postopka, kar pa nikakor ne pomeni, da prosilec svojih pravic ne more ščititi tudi v upravnem postopku dostopa do informacij javnega značaja. Prav temu je namenjen institut stranske udeležbe.

Obrazložitev k prvi točki izreka:

43. Tožba ni utemeljena.
44. Tožeča stranka ima sicer prav, da določilo 8. člena Zakona o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti (ZSPDSLS, Uradni list RS, št. 86/2010 z nadaljnjimi spremembami in dopolnitvami) ne pomeni, da kateri koli deli pogodb in aneksov, za katere je zaprosil prosilec v konkretnem primeru, nujno pomenijo ravnanje s stvarnim premoženjem, ki mora biti javno.¹ Določeni

¹ Po določilu 8. člena ZSPDSLS pravi, da ravnanje s stvarnim premoženjem države in samoupravnih skupnosti je javno, razen kadar poseben zakon določa drugače.

elementi v ravnanju s stvarnim premoženjem niso nujno javni, saj lahko zakon določa tudi drugače oziroma ima tožeča stranka prav, da na primer določeni osebni podatki tretje osebe v povezavi z ravnanjem s stvarnim premoženjem države niso nujno javni.

45. Vendar tožeča stranka v tožbi ne uveljavlja, da je tožena stranka z izpodbijanem aktom napačno interpretirala in uporabila določilo 8. člena ZSPDSLS z vidika varstva osebnih podatkov (3. točka prvega odstavka 6. člena ZDUJZ), ampak uveljavlja, da je tožena stranka omenjeno določilo napačno interpretirala in uporabila z vidika varstva poslovnih skrivnosti (2. točka prvega odstavka 6. člena ZDIJZ). Glede varstva poslovnih skrivnosti pa ima tožena stranka prav, da se po ZGD-1 za poslovno skrivnost ne morejo določiti podatki, ki so po zakonu javni, in je v zvezi s tem prepričljivo utemeljila, da informacije o mesečnih najemninah, času veljavnosti pogodbe in načinu podaljševanja teh pogodb za uporabo prostorov in postavitve avtomatov v prostorih UKC predstavljajo pomembne elemente v ravnanju s stvarnim premoženjem države, ki mora biti javno; pri čemer je treba javnost iz 8. člena ZSPDSLS razlagati tudi v povezavi z načelom preglednosti iz 7. člena ZSPDSLS, ki načelo javnosti konkretizira tudi tako, da mora biti preglednost zagotovljena pri sprejemanju odločitev in pri vodenju postopkov. Tožena stranka se v zvezi s tem pravilno sklicuje tudi na 3. točko 3. člena ZSPDSLS, ki v okviru upravljanja s stvarnim premoženjem uvršča tudi oddajo v najem ter dajanje stvarnega premoženja v uporabo.
46. Tožena stranka omenjene prepričljivosti v utemeljitvi tožene stranke ne zmanjšuje s konkretnimi argumenti, razen z načelno razlago, da je obveznost javnosti ravnanja s stvarnim premoženjem podana le, če zakon ne določa drugače, zakon, ki naj bi po mnenju tožeče stranke določal drugače, pa naj bi bila določba 2. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ.
47. Sodišče ugotavlja, da v primeru mesečnih najemnin, časa veljavnosti pogodb in načina podaljševanja pogodb za uporabo prostorov in postavitve avtomatov v prostorih UKC takšna razlaga, kot jo zagovarja tožeča stranka, ne more vzdržati, kajti varstvo poslovne skrivnosti bi v konkretnem primeru prišlo v nasprotje z določbo tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ, po katerem test javnega interesa ne pride v poštev in morajo biti podatki javni, če gre za podatke o porabi javnih sredstev, razen če ne bi zakon o javnih naročilih določal drugače. Da bi bile takšne okoliščine iz zakona o javnih naročilih v konkretnem primeru podane, pa tožeča stranka tudi ne uveljavlja. Tožena stranka v odgovoru na tožbo tudi pravilno utemeljuje, da bi bila takšna razlaga, kot jo zagovarja tožeča stranka, sistemsko nesprejemljiva, saj bi se od javnih zavodov zaradi določil 6.a in 4.a člena ZDIJZ

zahtevala manjša transparentnost kot od gospodarskih družb pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava. Z vidika uporabe 9. člena ZSPDSL, tretjega odstavka 39. člena ZGD-1 in druge točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ izpodbijani akt torej ni nezakonit.

48. Kar pa zadeva drugi tožbeni ugovor, ima tožeča stranka prav v tem smislu, da bi se tožena stranka morala že v izpodbijani odločbi opredeliti do ugovora prizadete stranke v upravnem postopku o zlorabi pravice in ne šele v odgovoru na tožbo. Tožeča stranka je kot prizadeta stranka v upravnem postopku z vlogo z dne 8. 12. 2015 (v III. točki), torej približno 4 mesece pred izdajo izpodbijanega akta, uveljavljala ugovor zlorabe pravice, ki ga je prepričljivo podkrepila z elektronskimi sporočili oziroma listinskimi dokazi. Vendar pa ta napaka v vodenju postopka oziroma pomanjkljivost v obrazložitvi ni mogla vplivati na zakonitost in pravilnost postopka v tem konkretnem primeru, kajti zakonodajalec je zlorabo pravice uveljavljati dostop do informacije javnega značaja opredelil tako, da je zlorabo vezal na akt „zahteve“ za dostop. To določilo namreč pravi, da organ lahko prosilcu izjemoma zavrne dostop do zahtevane informacije, če prosilec z eno ali več funkcionalno povezanimi zahtevami očitno zlorabi pravico dostopa do informacije javnega značaja po tem zakonu oziroma je očitno, da so zahteva ali zahteve šikanoznega značaja. Tožnikova zahteva, podana po elektronski pošti dne 19. 9. 2015 in spremenjena dne 29. 9. 2015 ter tudi njegova pritožba z dne 27. 10. 2015 nima nobenih znakov šikanoznosti ali zlorabe pravice po ZDIJZ, moralo pa bi iti za očitno šikanoznost, da bi organ lahko prošnjo zavrnil. Dejstvo, ki ga tožeča stranka izkazuje z drugimi dokazi, ki so v spisu, in se nanašajo na druga ravnanja tožnika, mimo omenjenih vlog po ZDIJZ, je lahko stvar drugih sodnih postopkov izven okvira ZDIJZ, kajti vloge prosilca teh znakov zlorabe pravice nimajo.
49. Ker v predmetni zadevi test javnega interesa ne pride v poštev, teh okoliščin, ki bi sicer pri uporabi testa sorazmernosti lahko prišle v poštev, sodišče ne more upoštevati v tem postopku. Zato omenjena napaka v obrazložitvi tožene stranke ni mogla vplivati na zakonitost in pravilnost odločitve, četudi je tožena stranka zmotno razlagala določbo petega odstavka 5. člena ZDIJZ, da je zloraba pravice možna samo v razmerju med prosilcem in zavezancem. Za takšno omejitev uporabe prepovedi zlorabe pravice ni nobene podlage v določbi petega odstavka 5. člena ZDIJZ.
50. Upoštevajoč navedeno je sodišče tožbo zavrnilo kot neutemeljeno (prvi odstavek 63. člena ZUS-1).

Obrazložitev k drugi točki izreka:

51. Kadar sodišče tožbo zavrne, vsaka stranka trpi svoje stroške postopka (četrty odstavek 25. člena ZUS-1).

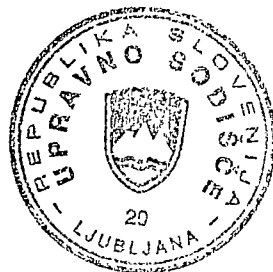
PRAVNI POUK:

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

Ljubljana, 7. november 2018

Predsednica senata:

mag. Darinka Dekleva Marguč, l.r.



Ta prepis je soglasen z izvornikom
Podpis pristojne sodne osebe:

Dekli