



REPUBLIKA
SLOVENIJA
UPRAVNO
SODIŠČE

ODLOČBA JE PRAVNOMOČNA

UPRAVNO SODIŠČE RS, LJUBLJANA

10. 10.

20 25

I U 1061/2021-38

Podpis pristojne
sodne osebe:



SODBA

V IMENU LJUDSTVA

Upravno sodišče Republike Slovenije je po višji sodnici mag. Mirjani Reberc

v upravnem sporu tožeče stranke: **ELES, d. o. o., sistemski operater prenosnega elektroenergetskega omrežja**, Hajdrihova 2, Ljubljana, ki ga po pooblastilu direktorja mag. Aleksandra Mervarja zastopa mag. Darko Krašovec, Ljubljana, zoper toženo stranko: **REPUBLIKA SLOVENIJA**, ki jo zastopa Informacijski pooblaščenec,

ob udeležbi stranke z interesom:

zaradi **dostopa do informacij javnega značaja**,

o **tožbi** zoper odločbo Informacijskega pooblaščenca št. 090-172/2021/2 z dne 7. 6. 2021

po 10. oktobra 2025 opravljeni javni glavni obravnavi

RAZSODILO:

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

OBRAZLOŽITEV:

Oris postopka in izpodbijana odločba

1. (v nadaljevanju prosilka) je 12. 1. 2021 na tožnico naslovila zahtevo za posredovanje Študije št. 1954, Oblikovanje predloga pokritja stroškov neurejenih služnosti in odškodnin systemskega operaterja prenosnega omrežja ELES iz (et al.), Ljubljana, januar 2009 (v nadaljevanju Študija).
2. Tožnica je z odločbo št. 1009/žm z dne 23. 2. 2021 zahtevo zavrnila s sklicevanjem na 2. in 11. točko prvega odstavka 6. člena Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (v nadaljevanju ZDIJZ). Ugotovila je, da se zahtevana informacija nanaša na njeno delovno področje, da z njo razpolaga in da obstaja v materializirani obliki, vendar je označena kot poslovna skrivnost in je bila sestavljena v zvezi z notranjim delovanjem oz. dejavnostjo organa. Njeno razkritje bi povzročilo motnje pri delovanju oz. dejavnosti organa. Na podlagi 43. in 44. člena Zakona o splošnem upravnem postopku (v nadaljevanju ZUP) je v postopek pozvala avtorja zahtevane študije, tj. (v nadaljevanju stranski udeleženec). Ta je odgovoril, da zahtevana študija zanj predstavlja poslovno skrivnost po 39. členu Zakona o gospodarskih družbah (v nadaljevanju ZGD-1). Študijo je v okviru svoje tržne dejavnosti izdelal leta 2009 v sodelovanju s partnerjem. Ne glede na odgovor avtorja Študije je tudi tožnica ugotovila, da je zahtevana informacija poslovna skrivnost. S študijo je namreč želela pridobiti podatke, ki se nanašajo na neurejene služnosti za daljnovode, ki so v njenem upravljanju, v smislu, da v preteklosti niso bile vpisane v zemljiško knjigo. Zahtevki za izplačilo teh odškodnin so sicer že zdavnaj zastarali, vendar študija vsebuje oceno oz. podatke o tem, kolikšen del služnosti ni bil urejen ter kakšne so potencialne posledice za zavezanko, obenem z možnimi strategijami za reševanje tega stanja v bodoče. Študija je bila narejena zgolj za strokovne službe in vodstvo tožnice, ki se s to tematiko ukvarjajo z namenom, da bo tožnica v bodoče lahko čim bolj zavarovala svoje poslovne interese. Sestavljena je bila torej v zvezi z notranjim delovanjem oz. dejavnostjo organa. Z razkritjem študije bi tožnici zagotovo nastala nepopravljiva škoda, ki bi poslabšala njen položaj v družbi. Povzročila bi tudi motnje pri delovanju ter nastanek škode pri opravljanju njene dejavnosti. Svoja finančna sredstva bi morala nameniti za druge namene, kot za vlaganje v



svojo dejavnost in naloge systemskega operaterja prenosnega omrežja na območju Republike Slovenije. Glede poslovne skrivnosti je tožnica zatrjevala tako obstoj subjektivnega kot tudi objektivnega kriterija po 39. členu ZGD-1. Hkrati se je sklicevala še na 2. člen Zakona o poslovni skrivnosti (v nadaljevanju ZPosS). Zahtevana informacija je tudi označena za poslovno skrivnost s Sklepom o določitvi poslovne skrivnosti.

3. Prosilka se je zoper navedeno odločbo pritožila, toženka pa je z izpodbijano odločbo njeni pritožbi delno ugodila in jo delno odpravila. Tožnici je naložila, da mora prosilki v roku 31 dni od prejema te odločbe v elektronski obliki posredovati Študijo, pri čemer je na strani iv dolžna prekriti osebna imena predstavnika izvajalcev, nosilca pogodbe izvajalca, predstavnika naročnika in spremljevalcev (1. točka izreka). V delu, ki se nanaša na osebne podatke, ki jih je treba prekriti skladno s prejšnjo točko izreka, je pritožbo zavrnila (2. točka izreka). Ugotovila je še, da v pritožbenem postopku niso nastali posebni stroški (3. točka izreka).
4. Toženka je v izpodbijani odločbi navedla, da je zahtevani dokument nastal leta 2009. Zato se v tem postopku za potrebe definicije poslovne skrivnosti po ZDIJZ uporabljajo določbe ZGD-1, ki so bile v veljavi v času nastanka zahtevanega dokumenta in ne le določbe ZPosS, ki je bil uveljavljen v času vodenja postopka. Toženka citira 39. člen ZGD-1 in ugotavlja, da se je stranski udeleženec skliceval na določbo o varovanju poslovne skrivnosti v skladu z drugim odstavkom 39. člena ZGD-1. Od organa (tožnice) je izrecno zahteval, da zahtevano Študijo obravnava kot poslovno skrivnost.
5. Toženka meni, da so predmet poslovne skrivnosti lahko le podatki, ki za podjetje pomenijo konkurenčno prednost v kakršnemkoli pogledu, ne pa podatki, ki na tržni konkurenčni položaj ne vplivajo.¹ Glede na to, da pri vhodnih podatkih, ki so podlaga za izvedbo Študije, ne gre za podatke izvajalca te študije, ampak jih je zbrala in pripravila tožnica, sploh ni jasno, v kakšnem kontekstu naj bi ti podatki vplivali na tržni konkurenčni položaj stranskega udeleženca, niti kako bi mu z razkritjem teh podatkov nastala občutna škoda. Stranski udeleženec se je po oceni toženke tako neutemeljeno skliceval na izjemo iz 2. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ.
6. Enako po oceni toženke velja za tožnico po sedaj veljavnem ZPosS. Po prvem odstavku 2. člena ZPosS pojem poslovne skrivnosti zajema nerazkrita strokovno znanje, izkušnje in poslovne informacije, ki a) je skrivnost, ki ni splošno znana ali lahko dosegljiva osebam v krogih, ki se običajno ukvarjajo s to vrsto informacij; b) ima tržno vrednost in c) imetnik poslovne skrivnosti je v danih okoliščinah razumno ukrepal, da jo ohrani kot skrivnost. Razumno ukrepanje se domneva, če

¹ Sklicuje se na sodbo Vrhovnega sodišča, št. VII Ips 211/2012 z dne 2. 9. 2013.

je imetnik poslovne skrivnosti informacijo določil kot poslovno skrivnost v pisni obliki in s tem seznanil vse osebe, ki prihajajo v stik ali se seznani s to informacijo, zlasti družbenike, delavce, člane organov družbe in druge osebe (odstavek 2. člena ZPosS).

7. Tožnica se je v zvezi s tem sklicevala na Sklep o poslovni skrivnosti z dne 5. 2. 2021, kar pa je prepozno. Sklep je bil namreč sprejet po vložitvi zahteve prosilke (12. 1. 2021). V navedeni situaciji tako glede na dikcijo 2. člena ZPosS niso izpolnjeni pogoji za poslovno skrivnost. Iz prakse Upravnega sodišča² izhaja, da se lahko z aktom označi informacije za poslovno skrivnost tudi za nazaj, vendar se takšen akt šteje za pravočasnega le, če je izdan pred prejemom zahteve za dostop do informacij javnega značaja.
8. Toženka je poleg tega ocenila, da so zahtevane informacije podatki v zvezi z javnopravnim delovanjem organa, ki jih niti stranski udeleženec niti tožnica ne moreta uspešno določiti za svojo poslovno skrivnost. Skladno s svojo prakso toženka ne priznava obstoja poslovne skrivnosti glede tistih informacij, ki so povezane z izvajanjem javnopravnih nalog organa. Tako stališče je zavzelo tudi Upravno sodišče v sodbi I U 1029/2012-16 z dne 9. 10. 2013. Pojem poslovne skrivnosti vsebuje namreč jasen koncept podatkov z določeno gospodarsko vrednostjo oziroma podatkov, ki predstavljajo določeno konkurenčno prednost podjetja na trgu. Institut poslovne skrivnosti prvenstveno ščiti interese poslovnih subjektov, ki delujejo na trgu in ki stremijo zlasti k maksimizaciji dobička. Tožnica se nanj zato ne more uspešno sklicevati, saj pri izvajanju javnopravnih nalog ne sledi takšnemu poslovnemu interesu.
9. Z vpogledom v zahtevano Študijo se je toženka prepričala, da ta vsebuje informacije, ki so bile pridobljene pri izvajanju funkcij organa, ki jih kot izvajalec javne službe tudi opravlja. Toženka nato citira posamezna določila Energetskega zakona (v nadaljevanju EZ-1) iz katerih izhaja, da je dejavnost systemskega operaterja obvezna državna gospodarska javna služba, ki mora med drugim opredeliti tudi glavno infrastrukturo za prenos elektrike in zemeljskega plina in za distribucijo elektrike, ki jo je treba v naslednjih desetih letih zgraditi ali posodobiti za zanesljivo oskrbo z elektriko. Po 472. členu EZ-1 sta gradnja in prevzem objektov in zemljišč, ki so potrebni za prenos in distribucijo elektrike, zemeljskega plina, ..., v javno korist in se zanje nepremičnine lahko razlastijo, omejijo s pravico uporabe za določen čas ali obremenijo z začasno ali trajno služnostjo. Za vprašanja glede razlastitve in omejitve lastninske pravice, ki niso posebej urejena s tem zakonom, se uporabljajo določbe zakona, ki ureja razlastitev in omejitev lastninske pravice - Zakon o urejanju prostora (v nadaljevanju ZUreP-2). Posebne določbe o razlastitvi in ustanovitvi služnosti v

² Npr. sodbe Upravnega sodišča RS, št. I U 1062/2017-33 z dne 22. 8. 2018, št. I U 1573/2014-23 z dne 18. 11. 2015, št. I U 599/2014 z dne 3. 11. 2015, št. U 1976/2008-26 z dne 26. 5. 2010.



javno korist (473. člen EZ-1) določajo, da so razlastitveni upravičenci država oziroma lokalna skupnost oziroma operater, ki je izvajalec obvezne gospodarske javne službe. Toženka se podrobneje sklicuje še na določbi 192. člena ZUreP-2 in 211. člena ZUreP-1, ki urejata služnost v javno korist.

10. Tožnica je bila s sklepom Vlade RS (Uradni list RS, št. 46/15) imenovana za systemskega operaterja prenosnega sistema z električno energijo. Glede na določbe EZ-1³ odločitve, ki jih sprejme organ v zvezi z izvajanjem javne službe in izvirajo iz delovnega področja organa kot nosilca javnega pooblastila, ne morejo biti označene kot poslovna skrivnost. Gre za naloge, ki se izvajajo v javnem interesu in imajo tudi javnopravne posledice za fizične (ali pravne) osebe. Toženka v zvezi s tem opozori na sodbo Vrhovnega sodišča I Up 122/2006 z dne 25. 4. 2007 in sklep X Ips 96/2011 z dne 4. 7. 2012 ter sodbo tega sodišča U 309/2006-27 z dne 17. 10. 2008. Opozori, da urejanje služnosti izhaja iz pooblastil tožnice, ki jih ima po samem zakonu kot izvajalka obvezne državne gospodarske javne službe s področja elektroenergetske dejavnosti. Ker Študija tudi ne predstavlja tržne dejavnosti tožnice, niti iz tega razloga ne more biti označena kot poslovna skrivnost. Sklicevanje na poslovno skrivnost po 2. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ ne pomeni izjeme od splošne pravice do dostopa podatkov javnega značaja, na katero bi se lahko sklicevali izvajalci javne službe, kar tožnica brez dvoma je v tistem delu svoje dejavnosti, ki se nanaša na izvajanje javne službe.
11. Glede zatrjevanje izjeme po 11. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ (notranje delovanje organa) toženka ugotavlja, da tudi ta ni podana. S to izjemo so varovani dokumenti, ki so namenjeni interni komunikaciji znotraj organa (npr. korespondenca med uslužbenci in vodstvom organa, ki je namenjena pripravi odločitev organa). Študija, ki jo je pripravil zunanji izvajalec, pa že pojmovno ne pomeni dokumenta, sestavljenega v zvezi z notranjim delovanjem oz. dejavnostjo organa. Razlogi, da Študija ne izpolnjuje že prvega pogoja navedene izjeme so:
 - Študijo je izvedel zunanji izvajalec, neodvisno od mnenja tožnice;
 - Študija je le izhodišče, na podlagi katerega lahko tožnica samostojno izoblikuje svoje mnenje oz. odločitev v zvezi z ureditvijo neurejenih služnosti;
 - če temu ni tako, bi morala tožnica drugačno stališče podpreti z jasnimi in konkretnimi navedbami, v čem, kako in zakaj pomeni Študija njeno lastno razmišljanje - tega ni storila, ampak se je povsem pavšalno osredotočila le na škodo, ki bi ji nastala, ker bi morala svoja finančna sredstva nameniti za druge namene, kot za vlaganje v svojo dejavnost in naloge systemskega operaterja prenosnega omrežja na območju Republike Slovenije;
 - zbrani vhodni podatki, ki so bili podlaga za izdelavo zahtevane študije so objektivna dejstva, namen varstva notranjega delovanja organov pa ni v tem, da bi javnosti preprečevali dostop do golih dejstev;

³ Toženka izhaja iz definicije systemskega operaterja v 33. točki 4. člena EZ-1 in iz zakona navaja člene, ki urejajo dejavnost systemskega operaterja.



- če zahtevana študija v kateremkoli delu odraža tudi mnenje in stališče tožnice, bi morala tožnica to izrecno izpostaviti in obrazložiti, saj je dokazno breme na njej;
- urejanje služnosti z lastniki nepremičnin ne more biti notranja dejavnost tožnice, njeno delovanje na tem področju mora biti pregledno, saj ne glede na končni dogovor (odplačna služnost ali odškodnina) to počne v okviru izvajanja javne službe;
- urejanje služnosti je predmet zakonske regulacije in ni prepuščeno popolni svobodi volje sodelujočih, kar velja tako za upravičenca služnosti v javno korist, ki je po pozitivni zakonodaji dolžan ponuditi lastniku sklenitev pogodbe o ustanovitvi služnosti⁴, kot za lastnika zemljišča, ki ga lahko ob nasprotovanju doleti tudi razlastitev v javno korist⁵. Tudi če bi zahtevana študija (morebiti) predstavljala dokument, ki je bil sestavljen v zvezi z notranjim delovanjem oz. dejavnostjo organa, bi tožnica za obstoj izjeme morala opraviti še t.i. škodni test in podati odgovor na vprašanje, ali bi razkritje povzročilo motnje pri delovanju oz. dejavnosti organa. Tega trditvenega bremena ni zmogla, njene navedbe o nastanku škode so popolnoma ne konkretizirane.

Tožba in predlog za izdajo začasne odredbe

12. Tožnica je zoper izpodbijano odločbo vložila tožbo in na podlagi 32. člena Zakona o upravnem sporu (v nadaljevanju ZUS-1) predlog za izdajo začasne odredbe. S tožbo je sodišču predlagala, da naj izpodbijano odločbo odpravi in toženki naloži, da naj ji povrne stroške postopka. S predlogom za izdajo začasne odredbe je predlagala, da naj se izvršitev izpodbijane odločbe odloži do pravnomočne odločitve o tožbi.
13. Sodišče je s sklepom z dne 14. 7. 2021 predlog za izdajo začasne odredbe zavrnilo. Sklep je postal pravnomočen 23. 7. 2021.
14. Tožnica v tožbi uvodoma opozori, da je šele z veljavnostjo ZDIJZ-C (16. 4. 2014) postala zavezanica za posredovanje informacij javnega značaja. Toženka je zato v izpodbijani odločbi napačno uporabila materialno pravo s tem, ko je štela, da študije, ki je nastala pet let pred tem, ni pravilno ter pravočasno označila kot poslovno skrivnost. Skladno s 155. členom Ustave zakoni ne morejo imeti učinka za nazaj, lahko pa zakon določi, da imajo njegove posamezne določbe učinek za nazaj pod določenimi pogoji. ZDIJZ-C nima določb, ki bi omogočale njegovo retroaktivno veljavnost. Določbo Ustave o prepovedi retroaktivnosti je možno razlagati le tako, da abstraktne pravne norme, ki jih vsebuje ZDIJZ-C, lahko veljajo le za naprej (od veljavnosti zakona) in obsegajo le tista pravna razmerja,

⁴ Npr. četrti odstavek 211. člena ZUreP-1 določa: „Pred vložitvijo zahteve za ustanovitev služnosti mora upravičenec ponuditi lastniku sklenitev pogodbe o ustanovitvi služnosti.“

⁵ Npr. tretji odstavek 473. člena EZ-1 določa: „Če investitor v 30 dneh po vročitvi ponudbe za sklenitev pogodbe o ustanovitvi služnosti v javno korist na nepremičninah iz tega člena te pogodbe ne uspe skleniti, lahko nemudoma vloži predlog za omejitev lastninske pravice.“



ki nastanejo potem, ko je norma začela veljati, pogojno pa na tista pravna razmerja, ki ob sprejemu pravne norme še niso bila zaključena. Na zaključena pravna razmerja sprememba oziroma sprejem pravne norme ne more vplivati. V konkretnem primeru gre za situacijo oziroma za dejansko stanje, ki se je v preteklosti ne samo začelo, temveč se je že v celoti razvilo in zaključilo.

15. Odločitev toženke o tem, da mora prosilki posredovati Študijo iz leta 2009, je v nasprotju z ustavno omejitvijo prepovedi retroaktivne veljavnosti zakonov. Če bi namreč prosilka vložila identično zahtevo pred aprilom 2014, do nje ne bi bila upravičena, saj tožnica ni bila zavezanka po ZDIJZ, dokument pa tudi ni predstavljal informacije javnega značaja. Razlaga, da je do zahtevane informacije upravičena, ker je zanjo zaprosila po tem datumu, je v nasprotju z ustavnim načelom pravne varnosti. V konkretnem primeru ne gre za nobeno od izjem, ki jih je Ustavno sodišče v svojih odločitvah štelo kot dopustno odstopanje od navedene prepovedi retroaktivne veljave oziroma učinkovanja predpisa, saj je bilo pravno razmerje že v celoti zaključeno. Tožnica v tistem času ni mogla pričakovati, da bo zakonodajalec čez pet let spremenil predpis in jo določil za zavezanko za posredovanje informacij javnega značaja, njene dokumente, listine... pa določil kot javne in s tem prosto dostopne vsakomur.
16. V zvezi z vprašanjem, ali je Študijo iz leta 2009 v letu 2021 pravilno označila kot poslovno skrivnost, tožnica navaja, da jo je ves čas, tudi ob dejstvu, da v tistem času zanjo niso veljala pravila informacij javnega značaja, v skladu z 39. členom ZGD-1 štela kot poslovno skrivnost na podlagi tveganja za nastanek škode. Do Študije je imel in še vedno ima dostop le omejen krog zaposlenih, le tistih, ki so jo potrebovali pri svojem delu zaradi izvajanja del in nalog delovnega mesta, na katerega so razporejeni. Razlogi za nastanek škode, ki bi nastala z razkritjem Študije, so pogojeni s pravnim, družbenim in političnim obravnavanjem lastnine v obdobju po drugi svetovni vojni in današnjim obravnavanjem lastninske pravice. Tožnica slednje podrobno obrazloži. Med drugim pojasni, da ker so predpisi prejšnjega družbenega sistema (med drugo svetovno vojno in osamosvojitvijo) poznali prisilni odvzem oziroma omejitev lastninske pravice proti odškodnini, zaradi časovne odmaknjenosti in pravne ureditve hrambe dokumentacije, pa tudi zaradi različnih dogodkov, ki so uničili arhive, nikakor ni mogla ugotoviti komu, in v kakšnem znesku so bile v preteklosti izplačane odškodnine ob izgradnji daljnovodov. V novem pravnem in družbenem redu, ki priznava lastninsko pravico kot temeljno človekovo pravico, je iskala možnosti, kako bi uredila služnostne pravice na podlagi zatečenega stanja. Glede na sistem financiranja prenosa in distribucije električne energije kot ga ureja EZ-1, se je treba zavedati, da je od regulatorja trga (Agencija za energijo) odvisna razpoložljivost finančnih sredstev za zagotavljanje varnega in zanesljivega delovanja elektroenergetskega sistema Republike Slovenije. Ta omejena finančna sredstva so med drugim namenjena tudi za odškodnine sedanjim lastnikom nepremičnin preko katerih potekajo daljnovodi, in ob izgradnji katerih

služnostna pravica ni bila vpisana v zemljiško knjigo. Ocena je, da bi bili lastniki nepremičnin za vpis vseh služnosti za prenosno in distribucijsko elektro omrežje, upravičeni do cca 1,4 mrd EUR odškodnin. Ta denar bi morali zagotoviti vsi odjemalci električne energije, ki so priklopljeni na električno omrežje.

17. V zvezi z označitvijo Študije kot poslovne skrivnosti v letu 2021, tožnica še izpostavlja, da ima kot imetnik informacije pravico, da podatke, ki jih šteje za (neoznačeno) poslovno skrivnost, naknadno označi kot take. ZGD-1 obravnava tako „označeno“ kot tudi „neoznačeno“ poslovno skrivnost. Ob tem pa ne prepoveduje, da „neoznačena“ poslovna skrivnost v določenem trenutku postane „označena“.
18. Tožnica tudi vztraja, da Študija predstavlja notranje razmišljanje delovanja organa. Četudi jo je pripravil zunanji izvajalec oziroma strokovnjak z določenega področja, to ni argument, da ne bi mogla predstavljati notranjega razmišljanja organa. Situacija je popolnoma podobna v primeru, ko sodišče zaradi pomakanja lastnega znanja naroči izvedensko mnenje, ki ga nato uporabi pri svojem razmišljanju. Toženka dopušča možnost, da bi v konkretnem primeru šlo za notranje delovanje organa, vendar bi tožnica morala izvesti t.i. škodni test. Iz obrazložitve izpodbijane odločbe ni povsem razvidno, ali ga je izvedla toženka. Če ga je, ga je izvedla, ne da bi poznala problematiko konkretnega področja in ne da bi bila zmožna ugotoviti razsežnosti „problema“ na katerega tožnica opozarja. Toženka je v zvezi s tem vprašanjem nepopolno ugotovila dejansko stanje, sprejeta odločitev pa je preuranjena. Izpodbijana odločba je glede tega vprašanja popolnoma ne obrazložena in je ni mogoče preizkusiti.
19. V zaključku tožbe tožnica še navede, da ne more preveriti, ali je postopek vodila oseba, ki ima v skladu z določbami ZUP pravico do vodenja upravnega postopka. Kot izhaja iz 9. člena Uredbe o upravnem poslovanju mora organ na svoji spletni strani objaviti seznam uradnih oseb, ki so v skladu z zakonom pooblaščen za vodenje upravnega postopka. Na spletni strani toženke je iskala seznam, vendar ga ni našla. Zato obstaja dvom o tem, ali je postopek vodila oseba, ki ima ustrezno pooblastilo.

Odgovor na tožbo in pripravljala vloga tožnice

20. Na tožbo je odgovorila toženka, ne pa tudi stranka z interesom.
21. Toženka v celoti vztraja pri argumentaciji izpodbijane odločbe. Na vprašanje razširitve dostopa prosilcev tudi na informacije javnega značaja, ki so nastale pred uveljavitvijo novele ZDIJZ-C, je odgovor že podala sodna praksa.
22. Tožnica je vložila pripravljala vlogo, v kateri je v bistvenem ponovila tožbene navedbe in se podrobneje opredeljevala do poslovne skrivnosti.

Dokazni postopek

23. Sodišče je v dokaznem postopku prebralo upravni spis IP št. 090-172/2021, ki se nanaša na zadevo, v sodnem spisu pa pogledalo in prebralo priloge tožnice A 1 do A 5 in toženke B 1 do B 6. Ni zaslišalo direktorja tožnice. Tožnica je ta dokaz na glavni obravnavi umaknila.

Presoja sodišča

24. Tožba ni utemeljena.
25. Uvodoma sodišče ugotavlja, da je glede na predložena dokazila o izpolnjevanju pogojev svetovalke, ki je vodila postopek pred toženko (potrdilo o opravljenem strokovnem izpitu z dne 22. 2. 2016 in pooblastilo informacijske pooblaščenke strokovni sodelavki za vodenje pritožbenih postopkov pred izdajo odločbe na področju dostopa do informacij javnega značaja z dne 1. 3. 2016) postopek vodila oseba, ki ima v skladu z določbami ZUP pravico do vodenja upravnega postopka. Tožbeni dvom glede pristojnosti osebe, ki je vodila upravni postopek, tako ni utemeljen.
26. Sodišče sledi pravilni utemeljitvi izpodbijanega upravnega akta. Zato se na podlagi drugega odstavka 71. člena ZUS-1 sklicuje na razloge, ki jih je toženska podala v izpodbijani določbi. V zvezi s tožbenimi navedbami, na katere je vezano glede preizkusa dejanskega stanja (prvi odstavek 20. člena ZUS-1) pa dodaja, kot sledi v nadaljevanju.
27. Po določbi prvega odstavka 4. člena ZDIJZ je informacija javnega značaja informacija, ki izvira iz delovnega področja organa in je v obliki dokumenta, zadeve, dosjeja, registra, evidence ali drugega dokumentarnega gradiva, ki ga je organ izdelal sam, v sodelovanju z drugim organom, ali pridobil od drugih oseb. Informacije javnega značaja so prosto dostopne pravnim ali fizičnim osebam (prvi odstavek 5. člena ZDIJZ).
28. Vendar pravica do dostopa do informacij javnega značaja ni absolutna. ZDIJZ v 5.a členu in v 6. členu določa restriktivne izjeme od prostega dostopa do posamezne informacije. V prvem odstavku 6. člena ZDIJZ je taksativno po točkah naštetih enajst izjem, zaradi katerih lahko organ v celoti ali delno zavrne zahtevo prosilca za dostop do zahtevanih informacij. Tako lahko organ med drugim prosilcu zavrne dostop do zahtevane informacije, če se zahteva nanaša na podatek, ki je opredeljen kot poslovna skrivnost v skladu z zakonom, ki ureja gospodarske družbe (2. točka prvega odstavka 6. člena ZDIJZ), pa tudi če gre za podatek iz dokumenta, ki je bil sestavljen v zvezi z notranjim delovanjem oziroma dejavnostjo organov, in bi njegovo razkritje povzročilo motnje pri

delovanju oziroma dejavnosti organa (11. točka prvega odstavka 6. člena ZDIJZ).

29. ZDIJZ v 7. členu ureja tudi možnost delnega dostopa: Če dokument ali njegov del le delno vsebuje informacije, ki so izjema, in jih je mogoče izločiti iz dokumenta, ne da bi to ogrozilo njihovo zaupnost, pooblaščenca oseba organa izloči te informacije iz dokumenta ter seznaniti prosilca z vsebino oziroma mu omogoči ponovno uporabo preostalega dela dokumenta.
30. V zadevi ni sporno, da je tožnica poslovni subjekt pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava in da je kot taka bila v času vložitve zahteve prosilke, skladno s prvim, v povezavi z drugim odstavkom 1.a člena ZDIJZ, zavezanica za posredovanje informacij javnega značaja. Prav tako ni sporno, da je bila v času vložitve zahteve prosilke, zavezanica za posredovanje informacij javnega značaja tudi na podlagi 1. člena ZDIJZ.⁶ Kot izhaja iz upravnega spisa, je prosilki Odločbo št. 1009/žm z dne 23. 2. 2021 izdala na podlagi 1. člena ZDIJZ.
31. Sporno je, ali je tožnica, ki je zavezanica za posredovanje informacij po ZDIJZ postala šele aprila 2014, dolžna posredovati tudi podatke, ki izvirajo iz časa, ko to še ni bila. Če je odgovor na to vprašanje pritrdilen, je nadalje sporno, ali Študija predstavlja poslovno skrivnost tožnice ali/in podatek, ki je bil sestavljen v zvezi z notranjim delovanjem organa in bi njegovo razkritje povzročilo motnje v delovanju organa in Študije zato ni dolžna razkriti.
32. Sodišče najprej ugotavlja, da tožnica z navedbami, da pred aprilom 2014 ni bila zavezanica za posredovanje informacij javnega značaja (trdi, da če bi jo prosilka pred tem obdobjem zaprosila za zahtevano Študijo, ji te že v osnovi ne bi bila dolžna posredovati, ker sploh ni bila zavezanica), dejansko uveljavlja razlog, ki naj bi jo opravičeval, da ne posreduje informacije (Študije), ki je nastala pred aprilom 2014. Meni sicer, da gre za retroaktivni učinek zakona (ZDIJZ-C) glede njenega statusa zavezanke. A to ne drži. Zakonodajalec je tožnico kot zavezanko za posredovanje informacij javnega značaja določil z ZDIJZ-C le za naprej (ni ji določil statusa zavezanke za nazaj). Položaj statusa zavezanke pa je treba ločiti od dejanske okoliščine (ne gre za pravno razmerje), to je obdobja, iz katerega izvirajo informacije, ki jih je kot zavezanica dolžna posredovati od veljavnosti ZDIJZ-C dalje.
33. Glede posredovanja informacij javnega značaja, ki so nastale pred aprilom 2014, ZDIJZ v petem odstavku 1.a člena določa, da je poslovni subjekt pod

6 Tožnica je v prilogi A 3 tudi sama priložila izpis iz AJPES, iz katerega izhaja, da je bila ob vložitvi tožbe v register zavezancev za informacije javnega značaja vpisana kot a) javno podjetje kot nosilec javnega pooblastila na podlagi EZ-1) in Akta o ustanovitvi družbe ELES; b) nosilec javnega pooblastila, ki ni javno podjetje ali oseba javnega prava, na podlagi odločbe št. 6416-25/2014/5 z dne 16. 1. 2015, ki je bila izdana na podlagi 10. in 14. člena Zakona o meroslovju ter prvega odstavka 6. člena Pravilnika o zahtevah, postopku imenovanja, nalogah in nadzoru imenovanih oseb na področju meroslovja; c) gospodarska družba v neposredni ali posredni večinski lasti oseb javnega prava (100 % v lasti države).

prevladujočim vplivom oseb javnega prava zavezanec za dostop do informacij javnega značaja iz 4.a člena tega zakona, ki so nastale kadarkoli v času, ko je bil pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava. Tožnica ne trdi, da v času nastanka sporne študije (2009) ne bi bila pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava. Uveljavlja le domnevno prepovedano retroaktivno veljavo te določbe zakona (ZDIJZ-C).

34. A na ta ugovor je že odgovorilo Ustavno sodišče v odločbi U-I-52/16 z dne 12. 1. 2017. V tamkajšnji zadevi je namreč presoјalo prav vprašanje ustavnosti določb ZDIJZ-C, ki se nanašajo med drugim tudi na razširitev dostopa prosilcev na informacije javnega značaja, ki so nastale pred uveljavitvijo izpodbijane ureditve. Konkretno je Ustavno sodišče presoјalo peti odstavek 1.a člena in prvi odstavek v zvezi s tretjim in četrnim odstavkom 6.a člena. Tako je v 33. točki obrazložitve citirane odločbe zapisalo: „Varstvo pridobljenih zakonskih pravic zoper zakonske posege za naprej je v ustavnem sistemu zagotovljeno v okviru načel pravne države (2. člen Ustave), in sicer zlasti v okviru načela pravne varnosti oziroma načela zaupanja v pravo. To načelo posamezniku zagotavlja, da država njegovega pravnega položaja ne bo poslabšala arbitrarno, to je brez razloga, utemeljenega v prevladujočem in legitimnem javnem interesu. Ker gre za splošno pravno načelo in ne neposredno za eno od človekovih pravic, katerim po 15. členu Ustave pripada strožje varstvo zoper morebitne omejitve in posege, to načelo nima absolutne veljave. V večji meri kot posamezne človekove pravice je dostopno omejitvam, torej temu, da je v primeru konflikta oziroma kolizije med to in drugimi ustavnimi dobrinami treba presoditi, kateri izmed ustavno zavarovanih dobrin (ali načelu varstva zaupanja v pravo ali načelu prilagajanja prava družbenim razmeram) je v posameznem primeru treba dati prednost. Pri tem je treba upoštevati, ali so bile sporne spremembe relativno predvidljive, ali so prizadeti s spremembo lahko vnaprej računali ter kakšna sta teža spremembe in pomen obstoječega pravnega položaja za upravičence na eni strani in javni interes, ki utemeljuje drugačno ureditev od obstoječe, na drugi strani.“ Ustavno sodišče je preverilo obstoj legitimnega javnega interesa za sporni poseg in ugotovilo, da prvi odstavek v zvezi s tretjim in četrnim odstavkom 6.a člena in peti odstavek 1.a člena ZDIJZ nista v neskladju z načelom zaupanja v pravo (točke 34. - 36. obrazložitve), to pa pomeni, da ne gre za nedovoljeno retroaktivnost zakona.⁷ Kot je še obrazložilo Ustavno sodišče, je namreč celovito sliko na področju, ki ga je ZDIJZ-C ponudil na ogled javnosti, mogoče jasno videti – z vsemi pozitivnimi vplivi na kvalitetno javno razpravo in njene generalno preventivne učinke na upravljanje javnih sredstev – le, če pogled javnosti ni omejen na izsek te slike, nastal po uveljavitvi ZDIJZ-C. V tem kontekstu je treba upoštevati, da za dejanski pomen neke informacije kot informacije javnega značaja ni pomembno, kdaj je nastala. Javna korist, ki jo zakonodajalec ustavno upravičeno zasleduje, je v zagotovitvi odprtosti in transparentnosti poslovanja zavezancev, kar pa je po naravi stvari mogoče doseči

⁷ Kar je to sodišče že pojasnilo v Sodbi in sklepu I U 1149/2015-16 z dne 7. 12. 2018.

le z možnostjo pridobivanja vseh podatkov, ki so (vsaj potencialno) vsebinsko aktualni, uporabni in pomembni za nadzor poslovanja zavezancev v sedanjosti.

35. Odgovor na prvo vprašanje je tako pritrdilen – tožnica je glede na določbo petega odstavka 1.a člena ZDIJZ zavezanka za posredovanje informacij javnega značaja, tudi če so te nastale pred aprilom 2014.
36. Osmi odstavek 1.a člena ZDIJZ dalje določa, da če je nosilec javnega pooblastila ali izvajalec javne službe zavezan tako po 1. členu tega zakona kot tudi po drugem odstavku 1.a člena, se v delu, ki se nanaša na izvajanje javnih pooblastil ali javne službe, uporabljajo določbe tega zakona, ki urejajo dostop do informacij za organe, sicer pa določbe, ki urejajo dostop do informacij za poslovne subjekte pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava. Ker med strankama ni sporno, da se zahtevana Študija nanaša na delovno področje tožnice, da z njo razpolaga in da obstaja v materializirani obliki, je sodišče v nadaljevanju presojalo utemeljenost ugovora tožnice, da gre pri Študiji za poslovno skrivnost in dokument, ki je bil sestavljen v zvezi z notranjim delovanjem oz. dejavnostjo organa.
37. Izjema poslovne skrivnosti je urejena v 2. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, ki določa, da organ prosilki zavrne dostop do zahtevane informacije, če se zahteva nanaša na podatek, ki je opredeljen kot poslovna skrivnost v skladu z zakonom, ki ureja gospodarske družbe. V času izdelave Študije veljavni ZGD-1 je v prvem odstavku 39. člena določal, da se za poslovno skrivnost štejejo podatki, za katere tako določi družba s pisnim sklepom. S tem sklepom morajo biti seznanjeni družbeniki, delavci, člani organov družbe in druge osebe, ki morajo varovati poslovno skrivnost. V drugem odstavku istega člena je zakon urejal poslovno skrivnost tudi za neformalno označene podatke, in sicer glede na njihovo vsebino. Tako so se, ne glede na to, ali so določeni s sklepi iz prejšnjega odstavka, za poslovno skrivnost šteli tudi podatki, za katere je očitno, da bi nastala občutna škoda, če bi zanje izvedela nepooblaščenca oseba. Družbeniki, delavci, člani organov družbe in druge osebe so bili po tej določbi odgovorni za izdajo poslovne skrivnosti, če so vedeli ali bi morali vedeti za tako naravo podatkov. Hkrati pa je zakon v tretjem odstavku 39. člena ZGD-1 tudi določal, da se za poslovno skrivnost ne morejo določiti podatki, ki so po zakonu javni ali podatki o kršitvi zakona ali dobrih poslovnih običajev.
38. Glede na čas nastanka Študije, je treba po oceni sodišča uporabiti pravna pravila oz. zakon, ki je takrat urejal poslovno skrivnost (zgoraj citirani 39. člen ZGD-1). Ker se tožnica sklicuje tudi na Zakon o poslovni skrivnosti (v nadaljevanju ZPosS), sodišče pojasnjuje, da je v razmerju do prosilke pravilno stališče toženke o neučinkovitosti Sklepa o poslovni skrivnosti iz leta 2021 (izdan je bil šele po vložitvi zahteve). Pravilno je tudi stališče, da morajo biti pogoji iz prvega odstavka 2. člena ZPosS izpolnjeni kumulativno in da jih tožnica ni izkazala. Sodišče teh

razlogov zato ne bo ponavljalo.

39. Tožnica v ničemer ne prereka argumentov toženke, da se glede poslovne skrivnosti neutemeljeno sklicuje na avtorja Študije (stranskega udeleženca v upravnem postopku⁸). Toženka je pravilno obrazložila, da so predmet poslovne skrivnosti lahko le podatki, ki za podjetje pomenijo konkurenčno prednost v kakršnemkoli pogledu.⁹
40. Kot izhaja iz odločbe št. 1009/žm z dne 23. 2. 2021, je tožnica glede poslovne skrivnosti poleg sklicevanja na izjavo stranskega udeleženca, pojasnjevala, da je želela pridobiti podatke, ki se nanašajo na neurejene služnosti za daljnovode, ki so v njenem upravljanju in v preteklosti niso bile vpisane v zemljiško knjigo. V navedeni odločbi je zapisala, da „Študija vsebuje oceno oz. podatke o tem, kolikšen del služnosti ni bil urejen ter kakšne so potencialne posledice za zavezanca, obenem z možnimi strategijami za reševanje tega stanja v bodoče.“ V tožbi ponovi, da je Študija predstavljala poslovno skrivnost glede na drugi odstavek 39. člena ZGD-1, veljaven v času nastanka Študije in da je poslovno skrivnost štela na podlagi tveganja za nastanek škode. Vendar nato te škode ne opredeli v smislu konkurenčnosti njenega položaja na trgu, pač pa se posplošeno sklicuje na regulatorja trga (Agencijo za energijo). Kot navaja, je od tega odvisna razpoložljivost njenih finančnih sredstev za zagotavljanje varnega in zanesljivega delovanja elektroenergetskega sistema Republike Slovenije. Nato zapiše, da so ta omejena finančna sredstva namenjena tudi za odškodnine sedanjim lastnikom obremenjenih nepremičnin (ocena je, da bi bili ti upravičeni do 1.4 mrd EUR odškodnin), ki pa bi jih morali zagotoviti vsi odjemalci električne energije, ki so priključeni na električno omrežje. Pri tem ne pove, s kakšnim okvirom finančnih sredstev sicer razpolaga in kaj znesek 1.4 mrd EUR zanjo pomeni.¹⁰
41. Iz navedene vsebine ni mogoče razbrati, kako bi razkritje (v letu 2021 dvanajst let stare) Študije lahko vplivalo na konkurenčni položaj tožnice na trgu oz. kako bi vplivalo na njene možne strategije za reševanje tega stanja v bodoče, kot pravi. Tudi ni mogoče razbrati, kakšno siceršnjo občutno škodo (v poslovnem smislu¹¹) bi ji razkritje vsebine Študije povzročilo. Zlasti ob zapisu, da bi odškodnine morali kriti vsi odjemalci električne energije in brez navedbe razlogov, kako ta okoliščina vzpostavlja povezavo z odvisnostjo financiranja tožnice s strani regulatorja trga. Tožnica ne trdi, da ji v primeru ne razkritja vsebine Študije vpisov služnosti v zemljiško knjigo ne bo treba izvesti in odškodnine lastnikom obremenjenih zemljišč ne bo treba izplačati (da ji torej finančno breme oz. finančna „škoda“ ob ne razkritju Študije ne bi nastala). Kot rečeno, ne pojasni

⁸ Sodišče tega ni pritegnilo v postopek, saj mu odprava oziroma sprememba izpodbijanega upravnega akta ne bi bila v neposredno škodo (prvi odstavek 19. člena ZUS-1).

⁹ Pri tem se je po oceni sodišča pravilno sklicevala na sodbo Vrhovnega sodišča VIII Ips 211/2012 z dne 2. 9. 2013.

¹⁰ Gre pa za družbo v 100 % lasti države.

¹¹ To je v smislu, kot ga je določal drugi odstavek ZGD-1, ki je veljal v času nastanka Študije.

■
—
■

nit, kako bi bila okrnjena njena poslovna strategija (v smislu konkurenčnosti na trgu) za reševanje tega problema, če se Študija razkrije. Tako tudi po oceni sodišča ni zmogla dokaznega bremena, da bi pri Študiji šlo za poslovno skrivnost.

42. Nasprotno, sodišče pritrjuje toženki, da gre za podatke, ki se nanašajo na javnopravno delovanje organa, ki jih tožnica niti ne more uspešno določiti za svojo poslovno skrivnost. Razlogi toženke o tem so izčrpni in pravilni in se sodišče v izgov ponavljanju nanje v celoti sklicuje.
43. Neutemeljene so tudi tožbene trditve glede tega, da Študija predstavlja podatek, ki je opredeljen kot podatek iz dokumenta, ki je bil sestavljen v zvezi z notranjim delovanjem oziroma dejavnostjo organov, in bi njegovo razkritje povzročilo motnje pri delovanju oziroma dejavnosti organa (11. točka prvega odstavka 6. člena ZDIJZ).
44. Sodišče ugotavlja, da je toženka tudi glede slednje izjeme podala pravilne razloge in se nanje v celoti sklicuje. Dodaja, da vzporednica, ki jo tožnica skuša potegniti s položajem izvedenca na sodišču, v konkretnem primeri ni uporabna. Gre za dva različna položaja.
45. Drži, da sodišče v primeru angažiranja izvedenca, na njegovo mnenje lahko opre svojo odločitev. Toda tožnica spregleda, da sodišče izvedenca – strokovnjaka vključi v postopek na način, da po pridobitvi mnenja z njim seznanijo stranke. Šele, ko omogoči strankam pravico do izjave, izda odločitev. Stranke so torej transparentno seznanjene z mnenjem izvedenca. Za notranje razmišljanje oz. delovanje sodišča bi šlo, ko bi si npr. sodniki, ki sodijo v senatu, pred končno odločitvijo, na podlagi celotnega spisovnega gradiva, ki vključuje tudi mnenje izvedenca, izmenjali pravna mnenja, kako v zadevi odločiti. Ta del strankam ni dosegljiv, medtem ko jim mnenje izvedenca mora biti. Zato pri izvedenskem mnenju ni moč govoriti o notranjem razmišljanju organa. Smiselno velja tudi za Študijo. Izdelal jo je zunanji strokovnjak, torej ni šlo za notranje razmišljanje tožnice.
46. Tožnica se tudi neutemeljeno zavzema, da bi toženka glede notranjega delovanja organa morala izvesti t.i. škodni test. Sodišče pojasnjuje, da je trditveno in dokazno breme glede tega na tožnici. Zato očitek toženki, da ni bila zmožna ugotoviti razsežnosti „problema“ na katerega tožnica opozarja, da je toženka v zvezi s tem vprašanjem nepopolno ugotovila dejansko stanje in je sprejeta odločitev v tem delu ne obrazložena in preuranjena, ne more držati. Toženka je odločila na podlagi dejstev, ki jih je navedla tožnica, tožnica pa niti v tožbi obsega „problema“ ne konkretizira. Sodišče slednjih navedb zato ne more niti preizkusiti.
47. Ob povedanem se tožba izkaže za neutemeljeno, zato jo je sodišče zavrnilo (1.

odstavek 63. člena ZUS-1).

Stroški

48. Odločitev o stroških temelji na četrtem odstavku 25. člena ZUS-1, po katerem vsaka stranka trpi svoje stroške postopka, če sodišče tožbo zavrne.

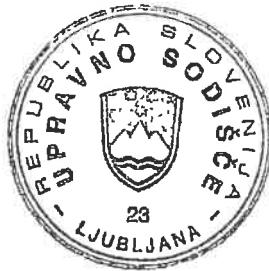
PRAVNI POUK:

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

Ljubljana, 10. oktober 2025

Sodnica:

mag. Mirjana Reberc, l.r.



Ta prepis je soglasen z izvirnikom
Podpis pristojne sodne osebe

