

ODLOČBA JE PRAVNOMOČNA

UPRavno sodišče RS, Ljubljana



17.5. 2024
Podpis pristojne
sodnice/sebe:

REPUBLIKA
SLOVENIJA
UPRavno
SODIŠČE

I U 1845/2019-19

SODBA

V IMENU LJUDSTVA

Upravno sodišče Republike Slovenije je po višjem sodniku dr. Boštjanu Zalarju, ob sodelovanju pravosodne svétnice Martine Greif,

v upravnem sporu tožeče stranke: T

., zoper toženo stranko: **REPUBLIKA SLOVENIJA**, ki jo zastopa
Informacijski pooblaščenec, Dunajska cesta 22, Ljubljana,

zaradi **dostopa do informacij javnega značaja**,

o **tožbi** zoper odločbo Informacijskega pooblaščenca št. 090-197/2019/4 z dne 21.
10. 2019 v zvezi z odločbo prvostopenjskega organa Družbe za upravljanje terjatev
bank, d.d. (zdaj Slovenski državni holding, d.d.) z dne 29. 7. 2019,

dne **17. maja 2024**

RAZSODILO:

- I. Tožbi se ugodi, odločba Informacijskega pooblaščenca št. 090-197/2019/4 z dne 21. 10. 2019 se odpravi in se zadeva vrne istemu organu v ponoven postopek.
- II. Tožena stranka je dolžna povrniti tožeči stranki stroške postopka v višini 382,47 EUR v 15 dneh od vročitve sodbe, od poteka tega roka dalje do plačila z zakonskimi zamudnimi obrestmi.

OBRAZLOŽITEV:

Prvostopenjska odločba:

1. Prvostopenjski organ – tedanja Družba za upravljanje terjatev bank, d.d. (v nadaljevanju DUTB) je zavrnila zahtevo tožeče stranke za dostop do (1) sklepa glede soglasja k prodajni pogodbi in dejansko podlago za njegov sprejem v zvezi s prodajo polovičnega poslovnega deleža družbe Adriaфин d.o.o., Vojkovo nabrežje 30, 6000 Koper, in (2) informacije o oceni vrednosti premoženja, ki je bila temelj za odločitev DUTB oz. cenitvenega poročila. Odločila je tudi, da posebni stroški niso nastali.
2. Iz obrazložitve odločbe je razvidno, da je tožeča stranka svojo zahtevo utemeljevala s tem, da je sklenila prodajno pogodbo za nakup deleža družbe Adriaфин d.o.o., ki je bila sklenjena pod pogojem, ki izhaja iz načrta preventivnega prestrukturiranja prodajalca, tj. soglasjem zastavne upnice DUTB. Dodatno je tožeča stranka pojasnila, da je prejela s strani prodajalca neformalno sporočilo, da DUTB s prodajo poslovnega deleža ne soglaša.
3. DUTB je dostop zavrnila, sklicujoč se na 2. alinejo prvega odstavka 6. člena Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (v nadaljevanju ZDIJZ), po kateri lahko organ 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. Skladno z 39. členom Zakona o gospodarskih družbah (v nadaljevanju ZGD-1) se za poslovno skrivnost štejejo informacije, ki izpolnjujejo zahteve za poslovno skrivnost v skladu z zakonom, ki ureja poslovne skrivnosti. Zakon o poslovni skrivnosti (v nadaljevanju ZPosS) v 2. členu določa, da se domneva, da gre za poslovno skrivnost, če je imetnik poslovne skrivnosti informacijo določil kot poslovno skrivnost v pisni obliki in o tem seznanil vse osebe, ki prihajajo v stik ali se seznanijo z informacijo.
4. DUTB je glede varovanja poslovne skrivnosti sprejela Pravilnik o varovanju

poslovne skrivnosti, ki določa, kaj predstavlja poslovno skrivnost DUTB, in sicer se skladno s 7. členom za poslovno skrivnost šteje vsak podatek, gradivo, ukrep in postopek, ki se med drugim nanaša na: plane, strategijo razvoja in poslovno politiko DUTB in terjatve v njenem upravljanju, analize o poslovanju DUTB, odločanje organov DUTB, nakupe in prodaje finančnih Instrumentov, investicije, investicijske elaborate, analize in cenitve družb ter projektne rešitve družbe, vse dane in prejete ponudbe, izjema so posamezni podatki ponudb, prejetih v postopkih oddaje javnih naročil, ki morajo biti javni v skladu z 22. členom Zakona o javnem naročanju (v nadaljevanju ZJN-2), vse pogodbe, izjema so le določeni podatki pogodb, ki so sklenjen na podlagi izvedenih postopkov oddaje javnih naročil, ki morajo biti javni v skladu z ZJN- 2, osebne podatke zaposlenih, ki kažejo na lastnosti, stanje ali razmerje zaposlenih, višino plač zaposlenih, zapisnike in gradiva upravnega odbora, itd., vsa gradiva, ki so podlaga za odločanje posameznih organov glede upravljanja terjatev (npr. 'action plan') in poslovna poročila (do objave).

5. Pravilnik o varovanju poslovne skrivnosti med drugim določa, da za poslovno skrivnost družbe štejejo vsi tisti podatki, ki predstavljajo podatke, gradivo, ukrepe in postopke v zvezi z odločanjem organov DUTB, investicijami, investicijskimi elaborati, analizami in cenitvami družb in tudi vsa gradiva, ki so podlaga za odločanje posameznih organov glede upravljanja terjatev.
6. DUTB v obrazložitvi navaja, da je tožeča stranka zahtevala dostop do sklepa, ki ga je sprejel pristojni kreditno naložbeni odbor v zvezi s podajo soglasja pri prodaji in cenitve vrednosti premoženja, ki je bila podlaga za odločanje. Sklep, ki ga je sprejel pristojni kreditno naložbeni odbor, pomeni odločitev organa DUTB, cenitev vrednosti premoženja pa je gradivo, ki je podlaga za odločanje posameznih organov glede upravljanja terjatev. Izpolnjen je torej pogoj iz 2. člena ZPosS, saj so informacije določene kot poslovna skrivnost v pisni obliki in so o tem seznanjene vse osebe, ki prihajajo v stik z informacijo.
7. DUTB je nadalje presojala, ali je dolžna zahtevane informacije oziroma osnovne podatke o sklenjenih poslih razkriti na podlagi prvega odstavka 6.a člena ZDIJZ v povezavi s 1. alinejo prvega odstavka 4.a člena ZDIJZ. Navedla je, da odločitve organov DUTB, cenitvena poročila in gradiva, ki so podlaga za odločanje, niso informacije, ki bi bile javne na podlagi 4.a člena ZDIJZ. Upravljanje in razpolaganje s terjatvami ne predstavlja porabe javnih sredstev v smislu tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ, kjer se ta pojem nanaša na trošenje, ko gre za nek odhodek, ko se javna sredstva za nekaj nepovratno porabijo. V obravnavanem primeru so predmet presoje podatki, ki so podlaga za odločitev DUTB o soglasju pri prodaji, v zvezi s terjatvami, ki morajo biti DUTB poplačane, torej s tem DUTB pridobiva, zato niso izpolnjeni pogoji za razkritje poslovne skrivnosti na podlagi tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ. Z razkritjem podatkov o cenitvi, bi nastala nepopravljiva škoda, saj bi bil DUTB odvzet manevrski prostor za

uspešna pogajanja pri prodaji premoženja, obenem pa tudi tvega, da bodo stranke, s katerimi so že sodelovali pri prodaji premoženja, zahtevale izboljšanje pogojev sodelovanja, prav zaradi razkritja teh podatkov.

Drugostopenjska odločba:

8. Drugostopenjski organ, tj. Informacijski pooblaščenec (v nadaljevanju tožena stranka), je z izpodbijano odločbo pritožbo tožeče stranke zavrnila. Zavrnila je tudi njeno zahtevo za povrnitev stroškov ter odločila, da v postopku reševanja pritožbe niso nastali posebni stroški.
9. Iz obrazložitve izpodbijane odločbe je razvidno, da je tožeča stranka dne 1. 7. 2019 na DUTB naslovila zahtevo za posredovanje informacij javnega značaja in v njej pojasnila okoliščine v zvezi z nakupom poslovnega deleža v družbi Adriaфин d.o.o., zaradi katerih zahteva dostop do informacij javnega značaja, nato pa navedla, da je DUTB, skladno z drugim odstavkom 3. člena Zakona o ukrepih RS za krepitev stabilnosti bank (v nadaljevanju ZUKSB), zavezana poslovati pregledno, gospodarno, učinkovito in uspešno in zagotavljati preglednost svojega poslovanja tako, da vse postopke odločanja o sklepanju pravnih poslov dokumentira tako, da je mogoča njihova rekonstrukcija. DUTB posluje gospodarno, če so bili viri, ki jih je uporabil za opravljanje svoje dejavnosti, pridobljeni v ustrezni količini, kakovosti, ob pravem času in po najboljši ceni. Po mnenju tožeče stranke ni nobenega dvoma, da je večmesečni postopek zbiranja ponudb in kasnejša javna dražba gospodaren in učinkovit način dosega najboljše cene, ki je kot povedano, višja od poznanih cenitev, zato je tožeča stranka prosila, da DUTB posreduje tudi oceno vrednosti premoženja, ki je bila temelj za odločitve. Navedeno sovпада tudi s poslanstvom in splošnimi cilji DUTB, sprejetimi v smernicah za delovanje, kjer je ta zavezan upravljati premoženje tako, da bo omogočena odprodaja po najboljši možni ceni. Prav tako ni nobenega dvoma, da je zbiranje ponudb z javno dražbo najboljši pokazatelj tržne vrednosti premoženja, kot ga je kateri od ponudnikov pripravljen plačati, ne glede na posamezno cenitev, in da je s takim postopkom prodaje gotovo dosežena najboljša možna cena. Ni nepomembno, da so bile najboljše ponudbe kupcev za navedeno premoženje v preteklosti tretjino in več nižje od ponudbe tožeče stranke. Dalje je treba upoštevati dejstvo, da je prodajalec zasebno podjetje in da namen DUTB ni poddržavljanje zasebnega premoženja, temveč njegovo unovčenje na način, da je s prodajo dosežena najoptimalnejša cena. Tožeča stranka meni, da je DUTB zavezana takšno informacijo zainteresirani osebi posredovati. Skladno s povedanim prosi, da ji DUTB posreduje sklep glede soglasja k zadevni prodajni pogodbi in dejansko podlago za njegov sprejem, predvsem pa cenitveno poročilo.
10. Nato je tožena stranka v izpodbijani odločbi povzela zavrnilno odločbo DUTB ter pritožbo tožeče stranke, v kateri je ta opozorila, da je ZPoS, ki je v veljavi od 20. 4. 2019, uvedel popolnoma nov pojem poslovne skrivnosti (2. člen ZPosS), po

kateri samo pisnost ne zadostuje več, ampak morajo takšni podatki poleg pisnosti izpolnjevati še dodatne pogoje, ki morajo biti izpolnjeni kumulativno. Navedla je, da se DUTB v izpodbijani odločbi ni opredelila do navedenih pogojev. V odločbo je zgolj prepisala določbo 7. člena Pravilnika, ki pa ne zadostuje zakonskim pogojem poslovne skrivnosti po ZPosS, in odločbe v tem delu ni mogoče preizkusiti. Tožeča stranka je še navedla, da DUTB ni izkazala izpolnjevanja subjektivnega in objektivnega kriterija, ki se lahko smiselno uporabljata tudi v zvezi z ZPosS, pri čemer ima nova določba še strožje zahteve. Kot je razbrati iz obrazložitve predlagatelja ZPosS je pisna opredelitev poslovne skrivnosti le eden od primerov razumnega ukrepanja imetnika poslovne skrivnosti, da se razblini vsakršen dvom, ali je določen dokument poslovna skrivnost ali ne. Dejansko pa razen golega sklicevanja na določbe pravilnika in zakonov, DUTB ne poda nobenega prepričljivega argumenta, zakaj bi šlo pri zahtevanih informacijah za poslovne skrivnosti. Tožeča stranka se je nadalje opredelila do navedb DUTB, da ne gre za porabo javnih sredstev. Meni, da je treba porabo, uporabo, upravljanje, razpolaganje in podobe izraze, zlasti glede javnega denarja, uporabljati čim bolj široko in to v luči možnega oškodovanja javnih sredstev, pa naj si oškodovanje izvira iz porabe, pridobivanja, upravljanja ali česarkoli podobnega. Obligacijski zakonik (v nadaljevanju OZ) na primer v svojem 132. členu opredeljuje škodo (in torej »oškodovanje«) kot zmanjšanje premoženja (navadna škoda) in preprečitev povečanja premoženja (izgubljeni dobiček), kar oboje po mnenju tožeče stranke zadostuje za opredelitev določene informacije kot javno dostopne. DUTB, kot zastavna upnica na poslovnem deležu predmeta prodajne pogodbe, 50% poslovnega deleža v družbi AdriaFin d.o.o., po sklenitvi prodajne pogodbe med prodajalcem Istrabenz d.d. in tožečo stranko ni dala soglasja k prodajni pogodbi in slednja zato ni obveljala. Zato je nedvomno treba uporabiti določbo 1. točke prvega odstavka 4.a člena ZDIJZ, saj zahtevane informacije izhajajo iz sklenjenega pravnega posla (prodajna pogodba), ta informacija pa se nanaša na pridobivanje oziroma upravljanje s stvarnim premoženjem subjekta - zavezanca (DUTB ni pridobila kupnine, ki bi pomenila povečanje njenega premoženja in bi jo bil skladno z zahtevami ZUKSB dolžna pridobiti in nikakor ne odlagati z njeno pridobitvijo). Ta zakonska določba jasno kaže na dejstvo, da je DUTB svojo zavrnitev sprejela na napačni materialno pravni podlagi, saj je zavrnila dostop do informacije, ki je nedvomno v neposredni povezavi s pridobivanjem oz. upravljanjem stvarnega premoženja organa. V primeru podaje soglasja, bi namreč DUTB prejel 4.150.000,00 EUR kupnine. Poleg tega je bila ponujena kupnina s strani prosilca približno 30% višja od druge najvišje ponudbe. DUTB je z neutemeljeno zavrnitvijo prodaje javnim sredstvom prizadejala najmanj 4.150.000,00 EUR škode v obliki izgubljenega dobička. Odločilni razlog za zavrnitev soglasja k sklenjeni prodajni pogodbi med tožečo stranko in Istrabenz d.d. naj bi bila prenizka dogovorjena kupnina. Pri tem se je DUTB odločilno naslonila na sklep pristojnega kreditno naložbenega odbora, pri čemer je bila podlaga za odločitev tega odbora cenitveno poročilo in s tem povezano gradivo. Tožeča stranka meni, da zahtevane informacije v

nobenem delu ne presegajo tistih informacij, ki jih kot javno dostopne opredeljujeta 4.a in 6.a člena ZDIJZ. Prepričana je, da so zahtevane informacije, zlasti pa cenitev vrednosti premoženja, ki je bila podlaga za zavrnitev izdaje soglasja, točno takšne narave kot jih določa navedena določba drugega odstavka 3. člena ZUKSB in Smernice za delovanje organa ter bi jih bila DUTB dolžna javno objavljati. Sama cenitev vrednosti predmeta prodaje že po sami logiki ne more biti poslovna skrivnost, predmet samega postopka prodaje je bil znan vsem zainteresiranim kupcem in ti so lahko izvedli skrbne preglede ter tudi sami dali izdelati cenitve. Tožeča stranka je seveda kot dober gospodar naročila cenitev predmeta prodaje pri ustrezno licencirani družbi. Po zavrnitvi prodaje je tožeča stranka naročila še kontrolno cenitev pri eni izmed vodilnih štirih družb na področju ocenjevanja vrednosti podjetij v Republiki Sloveniji, saj se je hotela ponovno prepričati o pravi vrednosti premoženja, ki je bilo predmet prodaje. Vse cenitve vključno s kontrolno, ob konzervativno pravilni uporabi diskontnih faktorjev, kažejo na to, da je tožeča stranka na koncu podala ponudbo, ki znatno presega vse do tedaj ocenjene vrednosti. Dejstvo, da je do vrednosti prodajanega predmeta lahko prišel vsak zainteresirani kupec, je tudi v nasprotju s pogoji iz 1. in 2. točke prvega odstavka 2. člena ZPosS, ki predpisujeta, da se mora poslovna skrivnost nanašati tudi na informacijo, ki je skrivnost in ni splošno znana ali lahko dosegljiva in pa ima tržno vrednost. Cenitev premoženja in sklep pristojnega odbora, ki je bil podlaga za zavrnitev soglasja, že na prvi pogled ne izpolnjujeta teh dveh kriterijev, ki morajo biti poleg ostalih kumulativno izpolnjeni, da se določena informacija lahko opredeli kot poslovna skrivnost. Edina neznanka v tej zadevi je dejstvo, na kakšen način in po kakšnih metodah je organ prišel do svoje cenitve, ki je očitno izražala višjo vrednost predmeta prodaje, kot pa je za nakup ponudila tožeča stranka, ki je bila tako po postopku zbiranja ponudb, kot po postopku javne dražbe najboljši ponudnik.

11. Da zahtevani dokumenti nimajo tržne vrednosti, je moč razbrati iz pojasnila predlagatelja ZPosS, ki pri pojasnilu člena pravi, da ima strokovno znanje, izkušnje ali informacije tržno vrednost takrat, kadar je verjetno, da bi njihova nedovoljena pridobitev, uporaba ali razkritje škodovali interesom osebe, ki ima nad njimi zakonit nadzor (škodovali znanstvenemu ali tehničnemu potencialu te osebe, njenim poslovnim ali finančnim interesom, strateškim pozicijam ali konkurenčni sposobnosti). V tem primeru pa je DUTB z zavrnitvijo soglasja na podlagi zahtevane cenitve (»poslovne skrivnosti«) storila ravno nasprotno in sebi ter posledično državnemu erarju storila škodo v obliki izgubljenega dobička. Če bi kot dober gospodarstvenik upoštevala prodajno ceno določeno v programu preventivnega prestrukturiranja družbe Istrabenz d.d. in to spoštovala ter morda celo sodelovala v postopku prodaje, bi kupci vedeli, pri kateri ceni naj začnejo podajati ponudbe. Pri tem DUTB na svojih straneh sama zagotavlja: » DUTB je pripravila jasne politike za zagotavljanje konkurenčnih, strokovnih in preglednih izhodnih postopkov, katerih namen je doseganje optimalne cene za DUTB. DUTB si bo prav tako prizadevala izboljšati položaj Slovenije kot okolja, prijaznega za

vlagatelje s strokovno upravljanimi izhodnimi procesi«. Če pri tem tožeča stranka pusti ob strani dejstvo, da DUTB pri samem poslu prodaje, kot de facto »vodilni« deležnik, z neutemeljeno in nerazkrito zavrnitvijo soglasja k prodajni pogodbi, ni ravnala vestno in pošteno, niti ni ravnala kot dober gospodarstvenik ipd., pa zagotovo je zavezana k predložitvi podatka, ki bi odgovoril na vprašanje, »kakšna prodajna cena je sprejemljiva za organ?«. To vprašanje zagotovo ne more biti poslovna skrivnost, zlasti če se hkrati upošteva pojasnilo s spletne strani organa, kjer so navedene vse informacije, ki so javnega značaja in javno objavljene. Glede tega je tožeča stranka prepričana, da DUTB s svojim ravnanjem ne zadostuje vsem zakonskim zahtevam po transparentnosti delovanja in s tem povezano javno objavo podatkov. To velja zlasti v zvezi s posli, pri katerih aktivno nastopa organ sam in ne samo banke, ki so deležne ukrepov po ZUKSB. Enaki standardi dostopnosti informacij kot za banke, ki so deležne ukrepov po ZUKSB, bi morali veljati tudi za DUTB. Posebno je tožeča stranka poudarila tretji odstavek 2. člena ZPosS, ki pravi, da se za poslovno skrivnost ne morejo določiti informacije, ki so po zakonu javne, ali informacije o kršitvi zakona ali dobrih poslovnih običajev. Nedvomno gre v konkretnem primeru, v povezavi z zgoraj opredeljeno prodajo, za dejansko stanje, v katerem je DUTB kršila dobre poslovne običaje. Kot že pojasnjeno, se je pri postopku prodaje poslovnega deleža družbe AdriaFin d.o.o. prodajalec Istrabenz d.d. odločil za izvedbo dveh korakov. Prvi korak je bilo zbiranje ponudb zainteresiranih kupcev, na tej podlagi pa še izvedba javne dražbe. V svetu dobrih poslovnih običajev je tekom celotnega postopka prisoten tudi glavni zastavni upnik, zlasti če mora aktivno podati soglasje k prodajni ceni (tako je bilo določeno tudi v programu preventivnega prestrukturiranja prodajalca Istrabenz d.d.). V takšnem svetu tudi ni vprašanja, če bo po tako izvedenem prodajnem postopku zastavni upnik dal soglasje, saj se podaja takšnega soglasja utemeljeno domneva, ker se v toliko korakih vsakršni dvomi v prodajo in dobljeno prodajno ceno že odpravljajo. Pri tem je tožeča stranka poudarila, da je skozi celoten postopek na upravo DUTB večkrat naslovila pisma in elektronske pošte po organizaciji sestanka, saj od DUTB kot glavne upnice ni bilo mogoče pridobiti nobenih podatkov ali mnenj glede predmetne prodaje. Takšne neodzivnosti in dejanskega skrivanja podatkov, se nikakor ne more šteti kot delovanja, ki bi bilo skladno z dobrimi poslovnimi običaji. Poleg tega je skladno z zavezami v zvezi s preventivnim prestrukturiranjem družbe Istrabenz d.d., slednja bila zavezana k prodaji svojega deleža v AdriaFin d.o.o. in je tako zvesto izpolnjevala svoje zaveze nasproti upnici DUTB, ki bi ga v nasprotnem primeru lahko spravila v stečaj. Dodatno je pri doseženi kupnini treba pojasniti, da je tožeča stranka s ponujeno kupnino 4.150.000,00 EUR celo preseгла kupnino, ki je bila določena s programom preventivnega prestrukturiranja družbe Istrabenz d.d.. Da je DUTB ves čas ravnal v nasprotju z dobrimi poslovnimi običaji, je moč razbrati tudi iz intervjuja s predsednikom upravnega odbora Tomažem Beskom z dne 20. 4. 2019, kjer je dejal, da: *»To nam bo omogočilo, da bomo tudi za AdriaFin poiskali dolgoročno rešitev, predvsem pa kar zadeva Vinakoper. Če bodo dobili napačnega lastnika,*

jim pa to lahko povzroči težave « Glede na izrečeno v tem intervjuju se je DUTB dobro zavedala, da takšne prodaje noče izpeljati, saj je jasno izrazil svoje pomisleke glede »napačnih lastnikov«. Pojma napačni lastnik tožeča stranka ne pozna, lahko pa zgolj *a contrario* domneva, da je pravilen lastnik tisti, ki je z organom v bolj »prijateljskih« odnosih. Pri tem so se dobro zavedali tudi svojih zavez iz postopkov preventivnega prestrukturiranja družbe Istrabenz d. d., ki so jih s svojimi opustitvami dolžnih dejanj, zlasti pa dolžnosti medsebojnega obveščanja strank (prim. 245. člen OZ), kršili. Prodajna pogodba za prodajo AdriaFin d.o.o. je bila tako sklenjena dne 11. 6. 2019, kar je skoraj dva meseca po objavljenem intervjuju, DUTB pa kljub večkratnem pozivanju tožeče stranke ni niti odgovorila. Slednje zagotovo predstavlja zadostno kršitev dobrih poslovnih običajev in se zahtevane informacije tako ne morejo kvalificirati kot poslovna skrivnost. V zadnjem odstavku izpodbijane odločbe je DUTB nespretno pojasnila, da ji je bil odvzet manevrski prostor za uspešna pogajanja pri predmetni prodaji in da obenem tvega, da bodo stranke, s katerimi so že sodelovali pri prodaji premoženja, zahtevale izboljšanje pogojev sodelovanja. To pojasnilo je milo rečeno zelo kontroveržno. Organ se v konkretnem postopku s kupci ni imel pravice pogajati, saj ni imetnik premoženja oz. prodajalec, ampak zgolj zastavni upnik dolžnika oz. prodajalca Istrabenz d.d.. Tako je popolnoma nerazumljiva izjava, da ji je bil odvzet manevrski prostor za uspešna pogajanja. O prodajni ceni se je tožeča stranka pogajala in uspešno prestala postopke, ki pa jih je vodil prodajalec Istrabenz d.d. in ne DUTB. Nenavadna je tudi navedba, da bodo stranke, s katerimi je DUTB že sodelovala pri prodaji premoženja, zahtevale izboljšanje pogojev sodelovanja. Na dlani je namreč vprašanje, katere pa te stranke so, ali so morda to tisti »pravilni« lastniki. Drugih strank v prodajnem postopku, razen tožeče stranke, na koncu ni bilo več. Na tej podlagi je tožeča stranka prepričana, da ima DUTB s predmetom prodaje svoje »pravilne« načrte in če bi resnično ugodneje obravnavala stranke, s katerimi je že sodelovala, bi pri tem kršil najmanj ZUKSB, če ne tudi kakšne izmed določb slovenske kazenske zakonodaje.

12. Tožeča stranka je nadalje mnenja, da tudi test javnega interesa kaže, da mora DUTB zahtevane informacije razkriti, saj je to nedvomno v interesu širše skupnosti (vseh davkoplačevalcev Republike Slovenije). Zagotovo je prišlo do oškodovanja javnih sredstev. Kot izhaja iz prakse izvajanja testa javnega interesa, na uporabo tega testa ne sme vplivati dejstvo, da bi razkritje določenih informacij obelodanilo nesposobnost ali korupcijo v organu zavezancu. Ker sta odgovornost in dobro upravljanje javnega sektorja nesporno v javnem interesu, je treba pri odločanju, ali tovrstne informacije razkriti ali ne, to nujno upoštevati. Javnost ima pravico določene informacije izvedeti, pa tudi, če se z odkritjem povzroči škoda. V konkretnem primeru gre nedvomno za takšen primer, ki je za javnost ne samo široko zanimiv, ampak je zlasti v njenem interesu, saj ima pravico biti informirana o načinu ravnanja z javnim premoženjem, ki je bil zaupan v upravljanje DUTB. Kot že pojasnjeno zgoraj, je postopek prodaje poslovnega

deleža Adriaфин d.o.o., ki ga je kot en izmed največji dolžnikov v državi prodajala družba Istrabenz d.d., v javnosti sprožil burno debato. Na to nakazuje priložen intervju s predsednikom upravnega odbora DUTB Tomažem Beskom in članki v medijih. Na tej podlagi je utemeljeno sklepati, da je v močnem interesu javnosti izvedeti, kaj se je dogajalo v zakulisju odločanja organa pri prodaji, saj je ravno to zakulisno dogajanje botrovalo oškodovanju javnih sredstev, najmanj v višini ponujene kupnine 4.150.000,00 EUR. Nedvomno bi tako razkritje zahtevanih informacij povečalo razumevanje aktualnih vsebin in udeležbo v javni razpravi. Po mnenju tožeče stranke je med pomembnejšimi razlogi za razkritje tudi razumevanje odločitve, na podlagi katere je DUTB zavrnila soglasje k prodaji, saj bi tako lahko javnost kot tudi tožeča stranka izrazila svoje pomisleke zoper takšne odločitve. Pri tem je na mestu tudi pomislek, da bi lahko celoten postopek prodaje tekkel v celoti transparentno, če bi DUTB predložila pred zainteresirane stranke vse svoje zahteve in pa zlasti prodajno ceno, ki je zanjo sprejemljiva. Na takšen način bi se verjetno še več interesentov podalo v nakup prodanega poslovnega deleža, saj ne bi bilo stalno prisotnega dvoma, ki ga je s svojo pasivnostjo in nesodelovanjem v postopku prodaje sejala DUTB že od samega začetka.

13. DUTB je pritožbo s prilogami odstopila v reševanje toženi stranki in ponovno navedla, da je tožeča stranka zahtevala dostop do sklepa, ki ga je sprejel pristojni kreditno naložbeni odbor, v zvezi s podajo soglasja pri prodaji in cenitve vrednosti premoženja, ki je bila podlaga za odločanje. DUTB je v svoji odločitvi obrazložila, da sklep, ki ga je sprejel pristojni kreditno naložbeni odbor, pomeni odločitev organa DUTB, cenitev vrednosti premoženja pa je gradivo, ki je podlaga za odločanje posameznih organov glede upravljanja terjatev. Obe zahtevani informaciji se nanašata na podatke, ki so v skladu z internim Pravilnikom o varovanju poslovne skrivnosti, določeni kot poslovna skrivnost. Navedbe, da zahtevani podatki ne predstavljajo poslovne skrivnosti, ker ne izpolnjujejo zakonsko določenih pogojev skladno z ZPosS, ne držijo. Odločitve organov DUTB in cenitve vrednosti premoženja, ki predstavljajo podlago za odločitve, nedvomno predstavljajo poslovne informacije, ki niso splošno znane ali lahko dosegljive osebam v krogih, ki se običajno ukvarjajo s to vrsto informacij. DUTB je v danih okoliščinah razumno ukrepala, da je ohranila poslovno skrivnost, s tem, da je Pravilnik o varovanju poslovne skrivnosti objavila v pisni obliki na intranetu, do katerega imajo dostop vsi zaposleni. DUTB je ponovno poudarila, da bi razkritje zahtevanih informacij pomenilo razkritje poslovnih skrivnosti, kar bi onemogočilo uspešnost upravljanja in razpolaganja s premoženjem. Zahtevane informacije ne predstavljajo porabe javnih sredstev v smislu tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ. DUTB želi preprečiti vsakršno možnost uhajanja strogo zaupnih informacij, ki bi lahko ogrozile postopke prodaje, kar bi lahko povzročilo nepopravljivo škodo in s tem posledično izgubo za davkoplačevalce.
14. Tožena stranka je DUTB pozvala, da posreduje dokumente, ki so predmet

zahteve oziroma pritožbe tožeče stranke, in pojasni, na kakšni podlagi so nastale in svojo vlogo v postopku prodaje, saj kot izhaja iz pritožbenih navedb, je bila v tem postopku vloga DUTB zgolj, da poda soglasje pri prodaji in torej DUTB ni bila v vlogi pogajalca. DUTB je podala pojasnilo in posredovala celotno dokumentacijo, ki je predmet presoje.

15. Tožena stranka je v izpodbijani odločbi opravila preizkus z vidika obstoja morebitnih izjem iz 5.a člena in prvega odstavka 6. člena ZDIJZ. Navedla je, da je ZPosS začel veljati 20. 4. 2019, kar pomeni, da se izjema poslovne skrivnosti presoja po določbah tega zakona, saj so predmet presoje dokumenti, ki so nastali po navedenem datumu. ZGD-1, na katerega se ZDIJZ sklicuje, je bil v 39. členu, ki je urejal poslovno skrivnost, spremenjen tako, da se za poslovno skrivnost štejejo informacije, ki izpolnjujejo zahteve za poslovno skrivnost v skladu z zakonom, ki ureja poslovne skrivnosti. Po 2. členu ZPosS zajema nerazkrito strokovno znanje, izkušnje in poslovne informacije, ki izpolnjuje naslednje zahteve: je skrivnost, ki ni splošno znana ali lahko dosegljiva osebam v krogih, ki se običajno ukvarjajo s to vrsto informacij; ima tržno vrednost; imetnik poslovne skrivnosti je v danih okoliščinah razumno ukrepal, da jo ohrani kot skrivnost. Domneva se, da je zahteva iz tretje alineje prejšnjega odstavka izpolnjena, če je imetnik poslovne skrivnosti informacijo določil kot poslovno skrivnost v pisni obliki in o tem seznanil vse osebe, ki prihajajo v stik ali se seznanijo s to informacijo, zlasti družbenike, delavce, člane organov družbe in druge osebe. Za poslovno skrivnost se ne morejo določiti informacije, ki so po zakonu javne, ali informacije o kršitvi zakona ali dobrih poslovnih običajev. Glede na navedeno so poslovna skrivnost le tisti podatki, pri katerih so vse tri zgoraj naštetе zahteve kumulativno izpolnjene. Kot izhaja iz komentarja k 2. členu predloga zakona, poslovna skrivnost pomeni strokovno znanje in izkušnje ter dragocene poslovne informacije, ki imetnikom omogočajo večjo konkurenčnost in uspešnost na trgu in s tem povečujejo donosnost, zaradi česar je v interesu imetnikov poslovnih skrivnosti, da te ostanejo nerazkrite oziroma zaupne.
16. Tožena stranka je vpogledala v dokumente, ki so predmet presoje, in sicer v: Akcijski načrt, oceno vrednosti premoženja oziroma v cenitveni poročilo ter v sklep, s katerim je DUTB odločila o podaji soglasja. Gre torej za informacije, ki po svoji vsebini nedvomno izkazujejo strokovno znanje, izkušnje ter poslovne informacije, saj je DUTB družba, ki s prodajo premoženja vrača proračunska sredstva državi, kar pomeni, da v tem kontekstu deluje na trgu. Dokumenti so označeni z oznako »strogo zaupno«. Iz Pravilnika o varovanju poslovne skrivnosti z dne 18. 9. 2018 izhaja, da so tovrstni dokumenti pisno opredeljeni kot poslovna skrivnost organa (7. člen: za poslovno skrivnost se štejejo podatki, gradiva in postopki, ki se nanašajo na: investicijske elaborate, analize in cenitve družb ter projektne rešitve, zapisnike in gradiva upravnega odbora in drugih komisij DUTB...). Pri tem tožena stranka ni videla razloga, da bi morala DUTB sprejeti nov pravilnik o poslovni skrivnosti.

17. Glede na navedeno in ob upoštevanju domneve iz drugega odstavka 2. člena ZPosS, je tožena stranka ugotovila, da sta izpolnjeni prva in tretja alineja prvega odstavka 2. člena ZPosS, torej, da gre za informacije, ki niso splošno znane in da so zagotovljeni ukrepi, da se zaupnost ohrani (pisni pravilnik o poslovni skrivnosti, ki je dostopen vsem zaposlenim). Informacije pa morajo poleg navedenega imeti še »tržno vrednost«, kot tretji pogoj za obstoj poslovne skrivnosti. Predlagatelj zakona je v predlogu zakona zapisal: *»Strokovno znanje, izkušnje ali informacije morajo imeti dejansko ali potencialno tržno vrednost. Šteje se, da imajo tako strokovno znanje in izkušnje ali informacije tržno vrednost takrat, kadar je verjetno, da bi njihova nedovoljena pridobitev, uporaba ali razkritje škodovalo interesom osebe, ki ima nad njimi zakoniti nadzor (škodovala znanstvenemu ali tehničnemu potencialu te osebe, njenim poslovnim ali finančnim interesom, strateškim pozicijam ali konkurenčni sposobnosti)«*. Enako je zapisano v Direktivi 2016/943. V zakonu torej pojem tržne vrednosti ni definiran, predlagatelj zakona pa je v komentarju k predlogu drugega člena dokazno oceno zahtevanega pogoja usmeril v izkazovanje »škode«, ki je logično na strani tistega, ki poslovno skrivnost zatrjuje. Povedano drugače, o »tržni vrednosti« informacij lahko govorimo takrat, kadar bi njihovo razkritje škodovalo konkurenčni sposobnosti poslovnega subjekta, finančnim in poslovnim interesom, ipd. »Tržna vrednost« torej ni mišljena zgolj kot nek »znesek«, ki bi ga poslovni subjekt na trgu dosegel s strokovnim znanjem, izkušnjo ali poslovno informacijo, temveč kot izkaz konkretne opredelitve do dejanske ali potencialne škode, ki bi poslovnemu subjektu nastala z razkritjem strokovnega znanja, izkušenj ali poslovne informacije.
18. DUTB je v tej zvezi pojasnila, da so zahtevane informacije nastale v postopku upravljanja terjatve družbe Istrabenz d.d. Kot izhaja iz priloženega Akcijskega načrta, je skladno z MRA dolжник, družba Istrabenz d.d., zavezan k dezinvesticijam preostalih sredstev. V ta namen je družba začela postopke prodaje premoženja, med drugim tudi deleža družbe Adriaфин d.o.o. DUTB je zastavna upnica družbe Istrabenz d.d., zato je bila zaprosena za podajo soglasja pri prodaji deleža družbe Adriaфин d.o.o. Dodatno je DUTB še navedla, da bi razkritje podatkov o ceni, ki jo opravi DUTB, za DUTB pomenilo odvzete manevrskega prostora pri pogajanjih pri bodočih procesih prodaje premoženja, s katerim DUTB razpolaga. Zato dejanske bodoče škode DUTB ne more konkretizirati. V postopkih prodaje premoženja bi to razkritje (torej razkritje ocene vrednosti premoženja, ki je temelj za odločitev DUTB oz. podatek o ceni) ne samo zmanjšalo konkurenčne prednosti pri potencialnih ponudnikih za nakup premoženja, katerega upravlja DUTB, temveč tudi onemogočilo nadaljnjo prodajo premoženja pod najboljšimi mogočimi pogoji. Razkritje tako občutljivih podatkov bi omogočilo ostalim potencialnim ponudnikom pridobitev nepoštene prednosti, saj bi se seznanili s podatki glede vrednosti, po katerih so pripravljene ostali ponudniki kupiti premoženje DUTB. Z razkritjem zgoraj opisanega, bi tako nastala nepopravljiva škoda DUTB, saj bi bil DUTB odvzet

manevrski prostor za uspešna pogajanja pri prodaji premoženja, obenem pa tudi tvega, da bodo stranke, s katerimi so že sodelovali pri prodaji premoženja, zahtevale izboljšanje pogojev sodelovanja, prav zaradi razkritja teh podatkov.

19. Tožena stranka je navedenemu pojasnilu sledila, saj dejansko do prodaje deleža družbe Adriaфин d.o.o. v tem postopku ni prišlo, zato bi razkritje informacij ocene vrednosti premoženja, ki je temelj za odločitev DUTB oz. podatek o cenitvi, pričakovano lahko zmanjšalo konkurenčno prednost organa pri potencialnih ponudnikih za nakup premoženja, s katerim upravlja organ, prav tako pa bi lahko tudi onemogočilo nadaljnjo prodajo premoženja pod najboljšimi mogočimi pogoji. Ker gre za posel, ki še ni zaključen, lahko razkritje podrobnih informacij iz akcijskega načrta, ocene vrednosti premoženja ter sklepa, s katerim je DUTB odločila o podaji soglasja, vpliva na samo prodajo in na manevrski prostor za uspešno pogajanje. Po oceni tožene stranke je DUTB izkazala, da je v konkretnem primeru izpolnjena tudi zahteva, da bi razkritje obravnavane dokumentacije škodovalo njegovim poslovnim in finančnim interesom ter konkurenčni sposobnosti, kar pomeni, da ima ta dokumentacija tržno vrednost.
20. Na podlagi vsega navedenega je tožena stranka ugotovila, da so v konkretnem primeru izpolnjene vse zahteve, ki za opredelitev poslovne skrivnosti izhajajo iz ZPosS, kar pomeni, da je podana izjema poslovne skrivnosti po drugi točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ.
21. Tožena stranka je v nadaljevanju preizkušala še, ali so podani razlogi po tretjem odstavku 2. člena ZPosS, na podlagi katerega se za poslovno skrivnost ne morejo določiti informacije, ki so po zakonu javne, in sicer tako z vidika porabe javnih sredstev po tretjem odstavku 6. člena ZDIJZ, kakor tudi interesa javnosti po drugem odstavku 6. člena ZDIJZ.
22. Tožeča stranka je v pritožbi zatrjevala, da gre za porabo javnih sredstev, ki jo je treba tolmačiti široko, in da je v konkretnem primeru podana, ker organ ni dal soglasja za prodajo, s čimer je oškodoval javna sredstva. Tožena stranka se je sicer strinjala s tožeco, da je treba porabo javnih sredstev razlagati široko, z namenom čim širše transparentnosti, ki se od DUTB nesporno pričakuje, vendar pa v tej fazi ne more sprejeti stališča, da ker se DUTB ni strinjal s prodajo, da je prišlo do porabe javnih sredstev. Tožena stranka nima pristojnosti presoјati, ali je bila ponudba tožeče stranke »visoka« ali »nizka« niti ni to predmet postopka po ZDIJZ. Dejstvo pa je, da delež družbe Adriaфин d.o.o., ki ga prodaja Istrabenz d.d., katerega zastavna upnica je DUTB, še vedno obstaja in bo potencialno predmet ponovne prodaje oz. razpolaganja, zato javna sredstva niso bila porabljena, kar pomeni, da izjema poslovne skrivnosti v tem smislu ni presežena. Ker v obravnavanem primeru posel ni bil sklenjen, tudi ne gre za absolutno javne informacije iz 6.a člena ZDIJZ.
23. Nadalje se tožena stranka ni strinjala, da je za razkritje zahtevanih informacij

podan javni interes po drugem odstavku 6. člena ZDIJZ. Tožeča stranka je v pritožbi navedla, da je v močnem interesu javnosti izvedeti, kaj se je dogajalo v zakulisju odločanja organa pri prodaji, saj je ravno to zakulisno dogajanje botrovalo oškodovanju javnih sredstev, najmanj v višini ponujene kupnine 4.150.000,00 EUR, zato bi razkritje zahtevanih informacij povečalo razumevanje aktualnih vsebin in udeležbo v javni razpravi. Tožena stranka je navedla, da je DUTB v 100% lasti Republike Slovenije, ustanovljena s ciljem izvajanja ukrepov po ZUKSB na način, da se zagotovi gospodarna uporaba javnih sredstev in povrnitev proračunskih sredstev, pospeševanje kreditiranja nefinančnega sektorja, zagotovitev pogojev za odprodajo kapitalskih naložb države v bankah in ugotavljanje odgovornosti za nastanek kreditov in naložb, ki se vodijo kot slabitve v bilancah bank, deležnih ukrepov po tem zakonu. V tej zvezi je seveda dolžna delovati transparentno, kar pripomore k večji odgovornosti države do državljanov Slovenije in do gospodarnega ravnanja z državnim premoženjem. Vendar pa je v obravnavanem primeru v fazi, ko do prodaje deleža še ni prišlo in je višina kupnine odvisna od povpraševanja in ponudbe na trgu, javni interes po zavrnitvi dostopa do zahtevanih informacij večji od javnega interesa po razkritju. Test interesa javnosti namreč ni namenjen temu, da se razkrije nekaj, kar je »interesantno za javnost«, temveč da se razkrije tisto, kar je »v interesu javnosti«. Zahtevani podatki so morda za javnost zanimivi, vsekakor pa razkritje zahtevanih informacij, v trenutni fazi postopka, ni v javnem interesu, temveč ravno obratno, v javnem interesu je, da organ čim bolj gospodarno upravlja premoženje države, kar lahko v obravnavanem primeru doseže le, če se dostop do zahtevanih informacij v trenutni fazi omeji. To seveda ne pomeni, da zahtevane informacije, ob drugačnem dejanskem stanju in drugem časovnem faktorju, ne bi mogle biti prosto dostopne na podlagi testa javnega interesa.

24. Tožena stranka je zaključila, da v konkretnem primeru interes javnosti po drugem odstavku 6. člena ZDIJZ, do razkritja zahtevanih informacij v tej fazi postopka ni podan v tolikšni meri, da bi prevladal nad interesi, ki terjajo omejitev dostopa iz razloga, da se podatki zavarujejo zaradi varstva poslovne skrivnosti, in pritožbo zavrnila.

Tožbene navedbe:

25. Tožeča stranka določbo izpodbija iz vseh razlogov po prvem odstavku 27. člena Zakona o upravnem sporu (v nadaljevanju ZUS-1). Tožeča stranka je prepričana, da bi ji morala tožena stranka vročiti tako svoj dopis z dne 18. 9. 2019 kot tudi dopis DUTB z dne 23. 9. 2019, na katerega se sklicuje v izpodbijani odločbi. Tožeči stranki ni bila dana možnost, da se s pojasnili DUTB seznani in o njih izjavi. Tožena stranka je svoje argumente oprla tudi na vsebino teh dopisov, kar pomeni, da sta dopisa vsebovala takšne informacije, ki so vplivale na odločitev. To dokazuje prvi stavek zadnjega odstavka na 7. strani odločbe, kjer tožena stranka v celoti sledi pojasnilom DUTB. Niti ZDIJZ, niti Zakon o splošnem

upravnem postopku (v nadaljevanju ZUP) ne predvidevata, da bi drugostopenjski organ, po prejemu pritožbe od prvostopenjskega organa, pridobival kakršnakoli dodatna pojasnila in obrazložitve (dokumente, ki so drugi od zahtevane dokumentacije), pri čemer ne bi pritožniku vročil v izjavo niti svoje zahteve za dodatna pojasnila niti odgovora organa. S tem je tožena stranka nedvomno podelila prednost DUTB in povzročila bistveno kršitev določb postopka po tretjem odstavku 27. člena ZUS-1 v zvezi s 3. točko drugega odstavka 237. člena ZUP.

26. Drži, da ZDIJZ glede opredelitve poslovne skrivnosti preko ZGD-1 napotuje na ZPosS in da se za poslovno skrivnost lahko štejejo tiste informacije, ki kumulativno izpolnjujejo vse tri kriterije iz tega člena. Vendar tožena stranka ni pravilno upoštevala dejstva, da se je DUTB sklicevala na Pravilnik o varovanju poslovne skrivnosti. Tožena stranka je zgolj pavšalno pojasnila, da je vpogledala v navedeni Pravilnik o varovanju poslovne skrivnosti z dne 28. 9. 2018 in da ne vidi razloga, da bi morala DUTB sprejeti nov pravilnik. Za obstoj takšnega pravilnika tožeča stranka sploh ni vedela. Definicija poslovne skrivnosti se s sprejemom ZPosS močno zaostila in bi moral biti takšen pravilnik ustrezno popravljen. Tudi če je bil Pravilnik sprejet dne 18. 9. 2018, je to še vedno pred začetkom veljavnosti ZPosS, ki je začel veljati dne 20. 4. 2019. Tožena stranka slepo pritruje pravilnosti opredelitev poslovne skrivnosti iz pravilnika, ko se sklicuje, da pravilnik v 7. členu določa, da se za poslovno skrivnost štejejo podatki, gradiva in postopki, ki se nanašajo na: investicijske elaborate, analize in cenitve družb ter projekte rešitve, zapisnike in gradiva upravnega odbora in drugih komisij. Tožeča stranka je že v pritožbi podrobno pojasnila, da zgolj navedbe vseh možnih dokumentov v Pravilniku o varovanju poslovne skrivnosti, ki se lahko pojavijo pri poslovanju organa, ne morejo utemeljeno predstavljati poslovne skrivnosti. Za pridobitev kvalitete poslovne skrivnosti morajo biti namreč vsebinsko izpolnjeni vsi kriteriji iz 2. člena ZPosS in ni dovolj zgolj navedba v internih predpisih, ki hkrati niso posodobljeni skladno z veljavnimi zakoni. V kolikor bi samo slepo sledili besedilu predmetnega pravilnika, bi prišli do zaključka, da praktično niti en dokument iz celotnega poslovanja DUTB ne more biti javno dostopen, saj bi se glede razkritja kateregakoli dokumenta, po argumentaciji tožene stranke, lahko vzpostavila izjema od dostopa zaradi poslovne skrivnosti. Iz prakse tožene stranke pa je jasno, da temu ni tako, nenazadnje je tudi Upravno sodišče v sodbi I U 1132/2015 in I U 398/2015 navedlo, da je treba izjeme od dostopnosti do informacij javnega značaja razlagati restriktivno. V tem primeru takšnemu kriteriju ni bilo zadoščeno in je bilo posledično nepravilno oz. napačno uporabljeno materialno pravo.
27. Glede pogoja »tržna vrednost« je izpodbijana odločba sama s seboj v nasprotju in se je ne da preizkusiti. Tožena stranka pojasnjuje, da je tržna vrednost, med drugim, tudi izkaz konkretne opredelitve do dejanske ali potencialne škode, ki bi naslovnemu subjektu nastala z razkritjem poslovnega znanja, izkušenj ali

poslovne informacije. Nato pa tožena stranka pojasnjuje, da glede na konkretne zahtevane dokumente dejanske škode DUTB ne more konkretizirati. S takšno razlago je tožena stranka prišla v protislovje in storila bistveno kršitev pravil upravnega postopka (7. točka drugega odstavka 237. člena ZUP).

28. Na drži sklicevanje tožene stranke, da bi »razkritje tako občutljivih podatkov omogočilo ostalim potencialnim ponudnikom pridobitev nepoštene prednosti, saj bi se seznanili s podatki glede vrednosti, po katerih so ostali ponudniki pripravljeni kupiti premoženje DUTB.« Gre za nepravilno povzemanje oz. upoštevanje dejanskega stanja. Tožeča stranka namreč ne zahteva razkritja podatkov o ponudbah drugih ponudnikov. Nepravilno je tožena stranka opredelila tudi dejansko stanje, ko pojasnjuje, da bi bil DUTB odvzet manevrski prostor pri pogajanjih pri bodočih procesih prodaje premoženja, s katerim le-ta razpolaga. Tožeča stranka je namreč v pritožbi natančno pojasnila, da prodajni postopek ni tekel zaradi premoženja v lasti DUTB, ampak zaradi premoženja, ki je v lasti družbe Istrabenz d.d.. DUTB tako nikakor ni razpolagala s svojim premoženjem, saj s premoženjem lahko načeloma razpolaga samo imetnik lastninske pravice, DUTB pa je bila zgolj v položaju zastavnega upnika.
29. Poleg tega podatek o ceni nikakor ne bi mogel zmanjšati konkurenčne prednosti DUTB pri potencialnih ponudnikih za nakup premoženja, s katerim upravlja. DUTB namreč ne upravlja s tem premoženjem. Tudi ni jasno, do kakšne škode oz. izgube konkurenčne prednosti bi v primeru razkritja prišlo. Vsi potencialni kupci bi namreč v naprej vedeli kakšen je minimalna cena po kateri bi zastavna upnica pristala na prodajo. V tem primeru bi zainteresirani kupci točno vedeli, da s strani zastavne upnice zahtevano ceno izpolnjujejo in bi tako s ponudbami tekmovali zgolj med seboj, ne pa da v bistvu vsi ponudniki tekmujejo z zastavno upnico, katere politika je vprašljiva. Pri tem DUTB zaradi odlaganja prodaje premoženja, na katerem ima zastavno pravico, ne bi trpela oportunitetnih stroškov odloga denarnih prilivov.
30. Ne drži navedba tožene stranke, da v obravnavanem primeru posel ni bil sklenjen in da zato ne gre za absolutno javne informacije iz 6.a člena ZDIJZ. Prodajna pogodba je bila sklenjena dne 11. 6. 2019 v notarskem zapisu. Pri tem je treba ločiti med sklenitvijo pravnega posla in veljavnostjo pravnega posla. Predmetna prodajna pogodba je bila sklenjena in tako predstavlja absolutno javno informacijo iz 6.a člena ZDIJZ. Po jezikovni razlagi ne more biti dvoma, da se ta člen nanaša na sklenjene pravne posle.
31. Tožena stranka se v izpodbijani odločbi tudi ni opredelila do očitka o kršitvi poslovnih običajev niti ni zadostno utemeljila svoje zavrnitve zahtevanih informacij na podlagi testa javnega interesa. V javnem interesu je, da javnost izve na kako skrivnosten, netransparenten in škodljiv način se ravna z javnimi sredstvi. Zaradi odklonitve soglasja k prodajni pogodbi s strani DUTB so bila slednja oškodovana najmanj za 4.150.000,00 EUR, kolikor je znašala

dogovorjena kupnina za polovico poslovnega deleža v Adriaфин d.o.o. Tudi tožena stranka priznava, da bi zahtevane informacije ob drugačnem dejanskem stanju in drugem časovnem faktorju morale biti prosto dostopne na podlagi javnega interesa. Ker ZDIJZ o časovni komponenti v zvezi s testom javnega interesa ničesar ne pravi in je tožeča stranka v tožbi predstavila več vidikov nepravilno ugotovljenega dejanskega stanja, bi ob pravilni ugotovitvi dejanskega stanja, testu javnega interesa tožena stranka pritožbi morala ugoditi.

32. Tožeča stranka predlaga, da sodišče njeni tožbi ugodi in drugostopenjsko odločbo odpravi ter toženi stranki naloži, da ji posreduje zahtevane informacije. Podredno predlaga, da odločbo tožene stranke odpravi in ji zadevo vrne v ponovno odločanje. V obeh primerih zahteva tudi stroške postopka.

Navedbe iz odgovora na tožbo:

33. Glede kršitve pravice do izjave tožena stranka pojasnjuje, da je kot organ druge stopnje v skladu z načelom materialne resnice dolžna v postopku vselej ugotavljati resnično dejansko stanje in v ta namen ugotoviti vsa dejstva, ki so pomembna za zakonito in pravilno odločitev. Opozarja na specialno ureditev postopka v 11. in 12. členu ZlnfP, ki omejuje kontradiktornost postopka v tistem delu dokumentov zadeve, iz katerih bi se dalo razbrati ali sklepati na vsebino zahtevanih informacij, saj do pravnomočnosti postopka tožeča stranka kot prosilec nima pravice dostopa do zahtevanih dokumentov. Zaradi navedenega tožena stranka tudi ni vročala tožeči stranki dopisa DUTB z dne 23. 9. 2019, saj bi se iz njega dalo razbrati oz. sklepati na vsebino zahtevanih dokumentov.
34. Tudi sicer tožena stranka ni kršila načela zaslišanja stranke, saj ni ugotovila nobenih novih dejstev, ki jih ni ugotovil že organ prve stopnje, in ni izvedla nobenih novih dokazov. Ne drži navedba tožeče stranke, da za obstoj pravilnika o varovanju poslovne skrivnosti ni vedela, saj ga je DUTB v svoji odločbi obširno povzela in se nanj tudi sklicevala. Prav tako je DUTB že v svoji odločbi zatrjevala obstoj drugih dveh kriterijev poslovne skrivnosti, ki jih določa 2. člen ZPosS, tožena stranka pa je z vpogledom v zahtevane dokumente in v pravilnik o poslovni skrivnosti ter zatrjevanje škode v smislu »tržne vrednosti« temu sledila. Glede na to, da so predmet presoje informacije o oceni vrednosti premoženja, ki je temelj za odločitev DUTB, oziroma podatek o cenitvi premoženja do prodaje katerega ni prišlo, ni mogoče oporekati trditvi DUTB, da razkritje teh informacij ne bi samo zmanjšalo konkurenčne prednosti pri potencialnih ponudnikih za nakup premoženja, ki ga upravlja DUTB, temveč tudi onemogočilo nadaljnjo prodajo premoženja pod najboljšimi mogočimi pogoji.
35. Glede navedbe tožeče stranke, da bi moral biti pravilnik o poslovni skrivnosti DUTB ustrezno korigiran zaradi sprejetja ZPosS, to nujno ne drži, saj tudi »nova« definicija poslovne skrivnosti vsebuje »subjektivni kriterij poslovne skrivnosti«, ki je izražen v drugem odstavku 2. člena tega zakona v povezavi s

■
—
■

tretjo alinejo prvega odstavka 2. člena (razumno ukrepanje) in predvideva določitev poslovne skrivnosti v pisni obliki ter seznanitev ustreznih oseb, čemur nedvomno ustreza pravilnik, na katerega se je sklicevala DUTB, ne glede na čas njegovega nastanka.

36. Vloga tožeče stranke in DUTB v zvezi s prodajo deleža družbe Adriaфин d.o.o. za postopek po ZDIJZ ni relevantna. Enako ne razlikovanje med »sklenjenostjo« pravnega posla in »veljavnostjo« pravnega posla. Zakonodajalec je med absolutno javne podatke v 6.a členu ZDIJZ uvrstil tiste »sklenjene« pravne posle, ki so bili dejansko realizirani, z namenom vzpostaviti sistem, ki bo zagotavljal transparentno, ekonomično in konkurenčno naravnano poslovanje zavezanih poslovnih subjektov na področju sklepanja poslov, ki zadevajo upravljanje s stvarnim premoženjem in izdatke poslovnega subjekta (npr. naročilo blaga in storitev, donatorstvo in sponzorstvo itd). V konkretnem primeru pravni posel ni dosegel »stopnje« »sklenjenosti po ZDIJZ«, saj do izvedbe posla v končni fazi ni prišlo, saj če gre za posel, ki se sklepa »pod pogojem« in pogoj ni izpolnjen, potem pravni posel seveda ni sklenjen, ne glede na voljo strank. Tožena stranka zato vztraja, da niso izpolnjeni pogoji glede absolutno javnih informacij po prvem odstavku 6.a člena ZDIJZ, pa tudi sicer zahtevane informacije (cenitveno poročilo) ne sodijo med »absolutno javne informacije« po tem členu.
37. V fazi, ko do prodaje deleža še ni prišlo in je višina kupnine odvisna od povpraševanja in ponudbe na trgu, tožena stranka vztraja, da je javni interes po zavrnitvi dostopa do zahtevanih informacij večji od javnega interesa po razkritju.
38. Test prevladujočega interesa javnosti iz drugega odstavka 6. člena ZDIJZ je izjema nad vsemi izjemami svobode informacij, zato ga je treba uporabljati s previdnostjo in skrbnostjo ter le, kadar njegova uporaba vodi k širši poglobljeni razpravi in razumevanju zadev, pomembnih za širšo javnost, pa hkrati nujna oziroma potrebna družbena razprava brez dostopa do določenih informacij sploh ne bi bila mogoča oziroma bi bila pomembno omejena. Tak interes je podan takrat, ko se informacija nanaša na širši krog ljudi, ko gre npr. za vprašanje javnega zdravja ali javne varnosti, za vprašanje, pomembno za širšo javno razpravo, za vprašanje, ki ima lahko neposredne finančne posledice za državo ali lokalno skupnost, ali kadar gre za oškodovanje državnih sredstev ali sredstev lokalnih skupnosti
39. Tožena stranka je ocenila, da tožeča stranka ni uspela konkretizirano utemeljiti, v čem je podan prevladujoči javni interes za razkritje ocene vrednosti premoženja, ki je temelj za odločitev DUTB oziroma podatek o cenitvi premoženja (do prodaje katerega ni prišlo), saj so ključni podatki o višini »ponujenega zneska«, na katerega DUTB ni dala soglasja, prosto dostopni in je v tem kontekstu mogoča javna razprava, ali to dejansko pomeni to, kar zatrjuje tožeča stranka, da je prišlo do oškodovanja javnih sredstev. Iz argumentov, ki jih navaja tožeča stranka, pa

ni mogoče ugotoviti, zakaj je za »javno razpravo« potreben tudi dostop do zahtevanih informacij.

Prva pripravljalna vloga tožeče stranke:

40. V prvi pripravljalni vlogi tožeča stranka prereka, da naj tožena stranka ne bi ugotovila nobenih novih dejstev in ne bi izvedla novih dokazov, saj je tožena stranka sama pojasnila, da je od DUTB prejela dopis z dne 23. 9. 2019, na katerega vsebino je potem močno oprla svojo odločitev. Tožeča stranka se glede določil 11. in 12. člena ZlnfP strinja o določenih »omejitvah« kontradiktornosti, vendar je mnenja, da bi bilo treba takšne omejitve pravic, ki nenazadnje izvirajo iz Ustave RS, obravnavati z najvišjo mero restriktivnosti. Tožeča stranka je namreč v postopku dostopa do informacij javnega značaja natančno opredelila za katere dokumente želi dostop. Dopis z dne 23. 9. 2019 pa se vsebinsko ni nanašal na zgolj zahtevane dokumente, pač pa je DUTB s tem dopisom očitno precej široko zastavila svoj odgovor in pojasnila. Nenazadnje se izpodbijana odločba sklicuje na »priloženi« Akcijski načrt in MRA ter pojasnila glede namenskosti začetka prodaje premoženja, med drugim tudi deleža družbe Adriaфин d.o.o. Ti dokumenti, na katere se tožena stranka sklicuje v odločbi, očitno niso v neposredni povezavi z zahtevanimi dokumenti, so pa zagotovo vplivali na odločitev tožene stranke in bi na tej podlagi torej morali biti vročeni tožeči stranki v izjavo. DUTB je tako z dopisom z dne 23. 9. 2019, kateremu je priložila veliko zadevne dokumentacije, želela vplivati na odločitev slednje, ravno skozi zlorabo določb 11. in 12. člena ZlnfP. Tožeča stranka tako na tem mestu opozarja, da bi morala tožena stranka takšno namero DUTB prepoznati in z njene strani predložene dokumente ustrezno »prefiltrirati« ter jih v primernem obsegu predložiti v izjavo tožeči stranki.
41. Tožeča stranka na tem mestu opozarja na nepravilno povzemanje dejanskega stanja tožene stranke, ko pravi, da ne drži, da tožeča stranka za obstoj pravilnika o varovanju poslovne skrivnosti ni vedela. Tožeča stranka je pojasnila, da ni bila nikoli seznanjena z besedilom tega pravilnika neposredno, pač pa samo skozi navajanja DUTB oz. tožene stranke. Na tej podlagi tudi ni mogla preveriti, kdaj je bil pravilnik, na podlagi katerega je bila opredeljena poslovna skrivnost, sprejet in katera verzija je veljala v relevantnem časovnem obdobju odločanja o dostopu do informacije javnega značaja. Tožeča stranka je tako zgolj na podlagi naključnega pregleda sodne prakse odkrila, da je DUTB uporabljala pravilnik o varovanju poslovne skrivnosti z dne 18. 3. 2014 in je na podlagi tega sklepala, da je bil v predmetni zadevi uporabljen prav ta. Tožeča stranka je tako šele iz izpodbijane odločbe razbrala, da je DUTB uporabila Pravilnik o varovanju poslovne skrivnosti z dne 18. 9. 2018. Ta pravilnik je bil tako še vedno sprejet pred začetkom veljavnosti ZPosS, ki je začel veljati 20. 4. 2019. Tožeči stranki bi moral biti na vpogled dan tudi ta Pravilnik o varovanju poslovne skrivnosti, saj očitno predstavlja temelj, na podlagi katerega sta tako DUTB, kot tožena stranka v

■

tem postopku sprejemali odločitve, tožeči stranki pa nikdar ni bil dan na vpogled in v izjavo. Tega ne omejujeta niti 11. in 12. člena ZlnfP.

42. Tožeča stranka se ne strinja z nerelevantnostjo razločevanja med »sklenitvijo« in »veljavnostjo« pravnega posla. Besedilo 6.a člena (v zvezi z 4.a členom) ZDIJZ je jasno. Nanaša se na sklenjene pravne posle in ne vsebuje nobenega drugega pogoja ali zahteve po določeni modaliteti oz. kvaliteti posla, zlasti če pri tem upoštevamo dejstvo, da je bila predmetna prodajna pogodba sklenjena v obliki notarskega zapisa. Pri tem je bil DUTB po 7.6 členu MRA v primeru prodaje poslovnega deleža družbe Adriaфин d.o.o. zavezan k izdaji izbrisne pobotnice in k opravi drugih dejanj, ki so bila potrebna za prenos bremen prostega deleža v last kupca. Glede na to določbo je bila izdaja izbrisnih pobotnic ter oprava drugih dejanj obveznost DUTB, ki pa jo je slednja naklepno kršila.
43. Tožeča stranka ponovno opozarja na določbo tretjega odstavka 2. člena ZPosS, ki določa, da se za poslovno skrivnost ne morejo določiti informacije o kršitvi zakona ali dobrih poslovnih običajev. DUTB je s svojim ravnanjem preprečila pridobitev kupnine družbi Istrabenz, d.d. Ker se prodaja ni zgodila, je DUTB odstopila od Dodatka 2 k MRA, celoten dolg DUTB do Istrabenz d.d. je zapadel in slednji je zaradi tega zapadel v insolventnost, kar je dne 17. 1. 2020 vodilo v začetek postopka prisilne poravnave, ki jo je ravno tako predlagala DUTB. Takšno izigravanje sopogodbениkov zagotovo predstavlja kršenje dobrih poslovnih običajev.
44. Tožeča stranka je prepričana, da je razkritje zahtevanih dokumentov v močnem javnem interesu. V novejši praksi razvitejših sistemov dostopanja do informacij javnega značaja se razvijajo novi testi, ki podajajo javni interes če: razkritje koristi razumevanju tematike, ki je trenutno v razpravi; je tema sprožila javno ali parlamentarno razpravo (op. v februarju 2019 je bila v Državnem zboru ustanovljena parlamentarna komisija o DUTB); razkritje informacije pripomore k odgovornosti in transparentnosti odločanja; tema se navezuje na pridobivanje ali porabo javnih sredstev.
45. Razkritje teh dokumentov bi nedvomno vplivalo na režim poslovanja DUTB in dvignilo transparentnost ter integriteto. Z nerazkritjem zahtevanih podatkov se bo še naprej podpiralo nezakonito, netransparentno in nesmotrno delovanje DUTB. Če pri tem upoštevamo še, da je Računsko sodišče Republike Slovenije že izdalo negativna mnenja glede poslovanja DUTB, potem je jasno, da močan interes javnosti po čim večjem dostopu do informacij glede poslovanja DUTB, obstaja.
46. Tožeča stranka se ne strinja z argumentacijo, da upravljanje in razpolaganje s terjatvami ne predstavlja porabe javnih sredstev v smislu prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, saj naj bi se ta nanašal zgolj na trošenje javnih sredstev in ne na pridobivanje. Izpostavlja določbo prvega odstavka 4a. člena ZDIJZ in toženi

stranki ter DUTB očita, da sta se osredotočali samo na zelo ozek pomen »porabe« javnih sredstev, pri čemer tožena stranka ni pojasnila, kje je dobila takšno definicijo besede »poraba«. Tožeča stranka mnenja, da je treba porabo, uporabo, upravljanje, razpolaganje in podobe izraze, zlasti ker se tiče javnega denarja, uporabljati čimbolj široko in to v luči možnega oškodovanja javnih sredstev, pa naj si oškodovanje izvira iz porabe, pridobivanja, upravljanja ali česarkoli podobnega. DUTB, kot zastavna upnica na poslovnem deležu predmeta prodajne pogodbe, 50% poslovnega deleža v družbi AdriaFin d.o.o., po sklenitvi prodajne pogodbe med prodajalcem Istrabenz d.d. in tožečo stranko ni izročila izbrisnih dovoljenj oz. »soglasja« k sklenjeni prodajni pogodbi in slednja zato ni obveljala. Tako je treba uporabiti določbo 1. točke prvega odstavka 4a. člena ZDIJZ, saj zahtevane informacije izhajajo iz sklenjenega pravnega posla (prodajna pogodba), ta informacija pa se nanaša na pridobivanje oziroma upravljanje s stvarnim premoženjem subjekta - zavezanca (DUTB ni pridobila kupnine, ki bi pomenila povečanje njenega premoženja in bi jo bila skladno z zahtevami ZUKSB dolžna pridobiti in nikakor ne odlagati z njeno pridobitvijo). Ta zakonska določba jasno kaže na dejstvo, da sta tako DUTB kot tožena stranka svojo zavrnitev sprejeli na napačni materialno pravni podlagi, saj sta zavrnila dostop do informacije, ki je nedvomno v neposredni povezavi s pridobivanjem oziroma upravljanjem stvarnega premoženja DUTB. V primeru podaje soglasja, bi namreč DUTB na račun prodaje predmetnega poslovnega deleža prejela 4.150.000,00 EUR, kot je bila pogodbeno dogovorjena kupnina. Poleg tega pa je bila ponujena kupnina s strani tožeče stranke približno 30% višja od druge najvišje ponudbe. DUTB ni imel podlage odreči soglasja zaradi višine dosežene kupnine. Pri tem se je DUTB odločilno naslonil na sklep pristojnega kreditno naložbenega odbora, pri čemer je bila podlaga za odločitev tega odbora cenitveno poročilo in s tem povezano gradivo.

47. Podatki, ki jih je zahtevala tožeča stranka, ne presegajo tistih informacij, ki jih kot javno dostopne opredelujeta 4a. in 6a. člena ZDIJZ. Tožeča stranka dejansko ne zahteva ničesar drugega, kot predložitev tistih dokumentov, ki bi potrjevali dejstvo, da je DUTB pri izdelavi zahtevanih Cenitev uporabila pravilne in predpisane standarde. Uporaba diskontnih faktorjev je strokovni standard, dostopen vsem ocenjevalcem vrednosti, in nikakor ne more predstavljati poslovne skrivnosti. Odstopanja v vrednotenju so možna samo v okviru dovoljenih razponov teh faktorjev, ki temeljijo na točno določenih formulah. Na podlagi pridobljene cenitve je podala svojo končno ponudbo, ki je bila po neformalnih informacijah za več kot 30% višja od druge najvišje ponudbe.

O sodni presoji:

Tožba je utemeljena

48. Tožbi je bilo potrebno ugoditi, ker izpodbijani akt nima zadostne obrazložitve, ki se nanaša na razmejitve med opredelitvijo informacije javnega značaja po 4.

členu ZDIJZ in po 4.a členu ZDIJZ, tako da bi lahko sodišče v celoti presodilo njegovo zakonitost po vsebini; poleg tega stališča tožene stranke vsebujejo elemente napačne uporabe materialnega prava, utemeljen pa je tudi tožbeni ugovor glede kršitve pravice do izjave tožeče stranke v upravnem postopku.

49. Zakonodajalec je pogoje za dostop do informacije javnega značaja drugače uredil, če gre za „*drugo osebo javnega prava*“ ali za „*nosilca javnih pooblastil*“ po prvem odstavku 1. člena ZDIJZ, kot če gre za „*poslovni subjekt pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava*“ iz prvega odstavka 1.a člena ZDIJZ. Zdi se, da je tožena stranka DUTB v konkretnem primeru štela za poslovni subjekt pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava, vendar za to ni podala nobene utemeljitve v smislu, da DUTB ne izpolnjuje kriterijev, ki opredeljujejo pravno osebo javnega prava,¹ ali da nima javnega pooblastila na podlagi zakona. Šele, ko Informacijski pooblaščenec, ki je specializiran in avtonomen organ za področje uresničevanja ustavne pravice do dostopa do informacije javnega značaja, ugotovi in utemelji, da ne gre za zavezanca po 1. členu ZDIJZ, pride v poštev, če so izpolnjeni zakonski pogoji, določilo 1.a člena ZDIJZ, ki kot zavezanca opredeljuje tudi določene poslovne subjekte pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava. Na tej podlagi lahko Upravno sodišče naredi v upravnem sporu presojo zakonitosti odločitve Informacijskega pooblaščenca kot specializiranega in avtonomnega organa na tem področju.
50. Izpodbijani akt nima obrazložitve o tem, da DUTB ni druga oseba javnega prava, ker ne bi izpolnjevala kriterijev, ki opredeljujejo pravno osebo javnega prava, in tudi nima obrazložitve o tem, da se zahtevani podatki od DUTB ne nanašajo na izvajanje javnega pooblastila DUTB na podlagi zakona. Zato je izpodbijani akt nezakonit z vidika določil 2. do 5. točke prvega odstavka 214. člena ZUP, po katerem mora obrazložitev upravne odločbe imeti ugotovljeno dejansko stanje in dokaze, na katere je le-to oprto; razloge, odločilne za presojo posameznih dokazov; navedbo določb predpisov, na katere se opira odločba; razloge, ki glede na ugotovljeno dejansko stanje narekujejo takšno odločbo in v tem smislu se odločbe ne da preizkusiti z vidika zakonitosti (7. točka drugega odstavka 237. člena ZUP).
51. Opredelitvi informacije javnega značaja, če gre za zavezanca po 1. členu ZDIJZ ali pa če gre za zavezanca po 1.a členu ZDIJZ se namreč razlikujeta, pomembno pa se razlikuje tudi ureditev izjem glede dostopa do informacije javnega značaja v odvisnosti od tega, za katero vrsto od omenjenih dveh vrst zavezanca gre.
52. V primeru zavezanca po 1. členu ZDIJZ je informacija javnega značaja „*informacija, ki izvira iz delovnega področja organa,*“ nahaja pa se v obliki dokumenta, zadeve, dosjeja, registra, evidence ali drugega dokumentarnega gradiva, ki ga je organ izdelal sam, v sodelovanju z drugim organom, ali pridobil

¹ Ti kriteriji izhajajo iz ustaljene sodne prakse, gl. npr. sodba Vrhovnega sodišča X Ips 318/2010 z dne 6. 7. 2011.

od drugih oseb. V primeru zavezanca iz člena 1.a. ZDIJZ pa je informacija javnega značaja med drugim informacija „iz sklenjenega pravnega posla, ki se nanaša na pridobivanje, razpolaganje ali upravljanje s stvarnim premoženjem poslovnega subjekta ali izdatke poslovnega subjekta za naročilo blaga, gradenj, agentskih, svetovalnih ali drugih storitev ter sponzorskih, donatorskih in avtorskih pogodb in drugih pravnih poslov, s katerimi se dosega enak učinek“ (prva alineja prvega odstavka 4.a. člena ZDIJZ), ali pa tudi informacija, ki je nastala „na podlagi pravnih poslov“ iz prve alineje prvega odstavka tega člena oziroma je z njimi neposredno povezana, če je, ne glede na določbe prvega odstavka 6. člena tega zakona, za njeno razkritje podan prevladujoči javni interes iz drugega odstavka 6. člena tega zakona (drugi odstavek 4.a. člena ZDIJZ).

53. Tudi izjeme oziroma pogoji za dostop do informacij se, kadar gre za porabo javnih sredstev, pomembno razlikujejo, če je zavezanec organ oziroma druga oseba javnega prava iz prvega odstavka 1. člena ZDIJZ, od situacije, ko gre za porabo sredstev poslovnih subjektov iz določila člena 1.a ZDIJZ. Za poslovne subjekte pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava ne velja določba prve alineje tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ v delu, ki se nanaša na pojem „porabe javnih sredstev“, ampak sta za te subjekte relevantni določbi 4.a. in 6.a člena ZDIJZ, ki pa drugače urejata transparentnost porabe sredstev poslovnih subjektov v zvezi s pravico do dostopa do informacije javnega značaja, kot to ureja določba prve alineje tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ. Tudi Ustavno sodišče je v odločbi U-I-52/16-17 z dne 12. 1. 2017 navedlo, da določbe glede poslovnih subjektov pod prevladujočim vplivom ščitijo njihova finančna sredstva „ki jih ZDIJZ v šestem odstavku 1.a člena razume kot pojem, ločen od "javnih sredstev.“
54. To pomeni, da so izjeme oziroma pogoji za dostop do informacije javnega značaja, ko gre za porabo javnih sredstev iz prve alineje tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ ugodnejši za prosilce za dostop do informacije javnega značaja v primerih, ko gre za zavezanca, ki so osebe javnega prava iz prvega odstavka 1. člena ZDIJZ, v primerjavi z dostopom do informacij javnega značaja, ko gre za porabo sredstev poslovnih subjektov pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava.
55. Zaradi učinkovitega vodenja nadaljnjega postopka sodišče pripominja, da pojma „porabe javnih sredstev“ ni mogoče razlagati ozko, in da je tudi glede poslovnih subjektov pod prevladujočim vplivom do določene mere mogoče govoriti o porabi javnih sredstev v širšem pomenu besede, ker iz sodne prakse Ustavnega sodišča izhaja, da so razlogi za njihovo varstvo tudi v javnem interesu. Ustavno sodišče je v odločbi U-I-52/16-17 z dne 12. 1. 2017 za obe kategoriji sredstev uporabljalo zbirni pojem "javna sredstva" (v širšem pomenu) in opozorilo, da „je teža javnega interesa za njihovo varstvo, oplemenitev in ohranitev v vsakem primeru znatna“, da je eden glavnih ciljev teh določb „zagotavljanje učinkovitega, poštenega in skrbnega upravljanja javnih sredstev“, da imajo

■ — ■

spremembe finančnega in premoženjskega položaja gospodarskih družb „v vsakem primeru posledice za državni proračun, pa tudi za proračune občin in za bilance drugih oseb javnega prava“, da ima slabo, malomarno ali s korupcijo in klientelizmom obremenjeno poslovanje zavezancev „merljiv neposreden ali posreden vpliv na javne blagajne na več načinov (manjši proračunski prejemki, večji proračunski izdatki, višje javno zadolževanje oziroma prevzem dodatnih poroštev, znižanje vrednosti ali odpisi državnih kapitalskih naložb ...)“, in da je finančno učinkovito in racionalno poslovanje zavezancev „posredno (a jasno) povezano tudi z načelom srednjeročne uravnoteženosti proračuna, ki je v Republiki Sloveniji povzdignjeno na ustavno raven (drugi odstavek 148. člena Ustave)“ (29. točka obrazložitve). Sodišče je še navedlo, da „javna dostopnost osnovnih podatkov o razkritih poslih pomembno pripomore k nadzoru javnosti nad tem, ali poslovodne osebe zavezanca te pravne posle izrabljajo za črpanje denarja v korist politično, prijateljsko ali sorodstveno povezanih subjektov zasebnega prava, torej za načrtno slabljenje premoženjske substance zavezanca iz političnih ali drugih (s strokovnim upravljanjem nepovezanih) namenov“ in da se pri pomožnih nematerialnih storitvah, ki so predmet razkritih poslov, pojavlja tudi „večje tveganje neracionalnega, malomarnega in površnega upravljanja javnih sredstev pri zavezancih“. Po mnenju Ustavnega sodišča je z izpodbijanim razkrivanjem javnosti osnovnih pogodbenih podatkov mogoče pomembno prispevati k preprečevanju oziroma manjšanju pogostosti koruptivnih in malomarnih praks, ki vodijo v nenamensko in nesmotrno trošenje javnih sredstev pri zavezancih zaradi sklepanja in izvrševanja razkritih poslov (30. točka obrazložitve).

56. Navedena široka razlaga pojma „porabe javnih sredstev“ in pojma „porabe sredstev“ poslovnih subjektov pod prevladujočim vplivom v povezavi s „sklepanjem poslov“ izhaja sicer iz načela, da je treba izjeme od dostopa do informacije javnega značaja razlagati ozko. Tudi po določbi drugega odstavka 2. člena ZDIJZ si morajo zavezanci za uresničitev namena tega zakona prizadevati, da dosežejo čim večjo obveščenost javnosti o svojem delovanju. Tožena stranka bo morala pri tem upoštevati tudi določbo drugega odstavka 3. člena ZUKSB, po kateri DUTB posluje „pregledno“, gospodarno, učinkovito in uspešno, in „zagotavlja preglednost svojega poslovanja tako, da vse postopke odločanja o sklepanju pravnih poslov dokumentira tako, da je mogoča njihova rekonstrukcija,“ kar govori v prid čim večji transparentnosti odločitev DUTB, če gre za zavezanca po 1. členu ZDIJZ ali za zavezanca po 1.a členu ZDIJZ.
57. Če bo tožena stranka v ponovnem postopku prišla do zaključka, da je DUTB zavezanec po 1. členu ZDIJZ, bo morala torej pred presojo, ali gre za poslovno skrivnost, upoštevati absolutno javnost podatkov, če gre za porabo javnih sredstev (prva alineja tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ) in torej pojem porabe javnih sredstev razlagati široko. V izpodbijani odločbi je tožena stranka glede porabe javnih sredstev navedla le to, da „v tej fazi ne more sprejeti stališča, da

ker se organ ni strinjal s prodajo, da je prišlo do porabe javnih sredstev“ in da ker delež družbe Adriaфин d.o.o. še ni bil prodan in bo potencialno predmet ponovne prodaje oziroma razpolaganja „javna sredstva niso bila porabljena, kar pomeni, da izjema poslovne skrivnosti v tem smislu ni presežena“. To je, predvsem glede na obširne pritožbene ugovore glede tega, zakaj naj bi bila porabljena oziroma oškodovana sredstva DUTB in posledično javna sredstva, prepavšalna utemeljitev.

58. Sodišče dodaja, da je nepravilno tudi materialnopravno stališče tožene stranke iz odgovora na tožbo, ko test javnega interesa razlaga na način, da postavlja kakovostne kriterije o vplivu razkritja podatkov za javno razpravo in pravi, da je treba test javnega interesa uporabiti šele, ko njegova uporaba vodi k širši poglobljeni razpravi in razumevanju zadeve, ki je pomembna za širšo javnost, ko je ta razprava nujna oziroma potrebna in brez dostopa do določenih informacij sploh ne bi bila mogoča oziroma bi bila pomembno omejena in gre za zadeve, kot so javno zdravje, javna varnost, ko gre za neposredne finančne posledice za državo ali za oškodovanje državnih sredstev ali sredstev lokalnih skupnosti. To je napačna razlaga testa javnega interesa, kajti test javnega interesa pride v poštev, če seveda ne gre za porabo javnih sredstev zavezanca po 1. členu ZDIJZ, brez omenjenih kvalitativnih pogojev javne razprave, ki jih našteva tožena stranka v odgovoru na tožbo. Podlage v ZDIJZ za takšno razlago, kot jo zagovarja tožena stranka, ni. Pridejo pa te in ostale okoliščine v poštev pri sami uporabi testa javnega interesa zaradi potrebnega tehtanja pravic v koliziji, vendar pa te okoliščine niso pogoj za uporabo testa javnega interesa. To je bistvena razlika in tožena stranka očitno test javnega interesa razume in uporablja na nezakonit način. *Mutatis mutandis* to isto glede uporabe testa javnega interesa, če podatek ni absolutno javen, v primeru zavezanca po 1.a členu ZDIJZ.
59. Če pa bo tožena stranka v ponovnem postopku prišla do zaključka, da DUTB ni „druga oseba javnega prava“ oziroma da DUTB nima na podlagi zakona določenih javnih pooblastil v zvezi s podatki, ki jih zahteva tožeča stranka, ampak da gre za zavezanca po 1.a členu ZDIJZ, potem bo morala upoštevati čas, ko je tožeča stranka zahtevala vpogled v zahtevane informacije oziroma ko je o pritožbi zoper prvostopenjski akt odločala tožena stranka glede na celoten potek pogajanj v zvezi s konkretnim poslovnim razmerjem in kdaj se je ta proces končal s „sklenitvijo posla“ v smislu prvega odstavka 4.a člena ZDIJZ oziroma bo morala utemeljiti, zakaj se zavrnitev soglasja k prodajni pogodbi med tožečo stranko in prodajalcem Istrabenzom d.d. ne more šteti za pravni posel v smislu prvega odstavka 4.a člena ali drugega odstavka 4.a člena ZDIJZ. Preveč pavšalna je obrazložitev tožene stranke, da v obravnavanem primeru posel ni bil sklenjen, in da zato ne gre za informacijo v smislu 4.a člena ZDIJZ oziroma absolutno javno informacijo v smislu 6.a člena ZDIJZ. Brez dvoma namreč zavrnitev soglasja za sklenitev pravnega posla lahko pomeni odločitev o pravnem poslu, ki je lahko tudi izrazito sporna z vidika gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti

upravljanja s sredstvi subjekta pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava. Zato je preglednost takšne odločitve pravno relevantna v smislu ZDIJZ.

60. Poleg vsega navedenega je tožena stranka kršila tudi procesno določbo o pravici do izjave stranke v upravnem postopku. Tožena stranka se brani, da v upravnem postopku ni bila dolžna seznaniti tožeče stranke s svojim pozivom DUTB in z odgovorom DUTB z dne 23. 9. 2019, sklicujoč se na določbi 11. člen ZInfP² in 12. člena³ ZInfP. Sodišče pojasnjuje, da je ti dve določbi zaradi pravice do izjave oziroma obrambe v upravnem postopku mogoče uporabiti le v obsegu, ki je potreben, da se prosilec ne seznani z zahtevanimi informacijami pred dokončnostjo oziroma pravomočnostjo odločitve Informacijskega pooblaščenca. To jasno izhaja iz obeh določb, ki govorita o preprečitvi dostopa do zahtevane informacije. V nasprotnem primeru gre za kršitev 9. člena ZUP⁴ in 22. člena Ustave.⁵ Tožeča stranka utemeljeno ugovarja, da se je tožena stranka na pojasnila DUTB iz dopisa z dne 23. 9. 2019 oprla v izpodbijani odločbi, to pa ob dejstvu, da dopis tožeči stranki nesporno ni bil vročen, predstavlja kršitev 9. člena ZUP in 22. člena Ustave, kakor tudi 11. in 12. člena ZInfP, saj je tožena stranka odgovor DUTB z dne 23. 9. 2019 skoraj v celoti povzela v izpodbijani odločbi in torej nevarnost, da bi se tožeča stranka lahko preko te vsebine lahko seznanila z zahtevanimi podatki očitno ni obstajala.⁶ To pa seveda ne velja za priloge dopisu z dne 23. 9. 2019, ki so vsebovale zahtevane informacije.
61. Na podlagi vsega navedenega je sodišče tožbi ugodilo, izpodbijani akt odpravilo in zadevo vrnilo toženi stranki v ponoven postopek (3. točka v povezavi s 4. točko prvega odstavka 64. člena ZUS-1). Tožena stranka mora izdati nov upravni akt, pri tem pa je vezana na pravna stališča sodišča glede vodenja postopka in glede uporabe materialnega prava. Sodišče ni odločilo v sporu polne jurisdikcije, kot je primarno zahtevala tožeča stranka, saj podatki postopka za to še ne dajejo zanesljive podlage, tožeča stranka pa tudi ni zatrjevala, da bi ji odprava

2 Ta je naslovljen z „procesno dejanje v zadevah dostopa do informacij javnega značaja“ in se glasi: Informacijski pooblaščenec lahko opravi procesno dejanje v zahtevi za dostop do informacije javnega značaja brez prisotnosti stranke, ki zahteva dostop do informacije javnega značaja, ali osebe, ki ima v postopku enake pravice in dolžnosti kot stranka, če je to potrebno, da se pred dokončno odločitvijo Informacijskega pooblaščenca tej stranki prepreči dostop do zahtevane informacije.

3 Ta je naslovljen z „pregled spisa v zadevah dostopa do informacij javnega značaja in njihove ponovne uporabe“ in se glasi: (1) Pravica strank do pregleda dokumentov v zadevah dostopa do informacij javnega značaja po določbah zakona, ki ureja splošni upravni postopek, do pravomočnosti odločbe Informacijskega pooblaščenca ne vključuje pregleda zahtevanega dokumenta in drugih dokumentov zadeve, iz katerih bi se dalo razbrati ali sklepati na vsebino zahtevane informacije. (2) Po pravomočnosti odločbe Informacijskega pooblaščenca pravica stranke iz prvega odstavka tega člena vključuje pregled zahtevanega dokumenta zadeve v obsegu, dovoljenem s pravomočno odločbo Informacijskega pooblaščenca.

4 Ta določa: Preden se izda odločba, je treba dati stranki možnost, da se izjavi o vseh dejstvih in okoliščinah, ki so pomembne za odločbo (zaslišanje stranke) (prvi odstavek). Organ svoje odločbe ne sme opreti na dejstva, glede katerih vsem strankam ni bila dana možnost, da se o njih izjavijo, razen v primerih, določenih z zakonom (tretji odstavek).

5 Ta je naslovljen z „enako varstvo pravic“ in določa: Vsakomur je zagotovljeno enako varstvo njegovih pravic v postopku pred sodiščem in pred drugimi državnimi organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil, ki odločajo o njegovih pravicah, dolžnostih ali pravnih interesih.

6 Enako tudi Upravno sodišče v sodbah I U 1634/2018 z dne 18. 4. 2023, II U 312/2021 z dne 26. 10. 2022 in I U 1335/2010 z dne 23. 11. 2011.

izpodbijanega upravnega akta in novi postopek pri pristojnem organu prizadela težko popravljivo škodo niti ne gre za to, da bi pristojni organ po tem, ko je bil upravni akt že odpravljen, izdal nov upravni akt, ki bi bil v nasprotju s pravnim mnenjem sodišča ali z njegovimi stališči, ki se nanašajo na postopek (prvi odstavek 65. člena ZUS-1).

62. Sodišče je odločilo na seji in ne na podlagi glavne obravnave, ker je bilo že na podlagi tožbe, izpodbijanega akta ter upravnih spisov očitno, da je treba tožbi ugoditi in upravni akt odpraviti na podlagi prvega odstavka 64. člena tega zakona, pa v upravnem sporu ni sodeloval tudi stranski udeleženec z nasprotnim interesom (prva alineja drugega odstavka 59. člena ZUS-1). Poleg tega tožeča stranka zaslišanja kakor tudi odločanja na podlagi glavne obravnave ni zahtevala. V predmetni zadevi tudi niso izkazani kriteriji za potrebo oziroma za uresničevanje pravice tožeče stranke za ustno zaslišanje v sodnem postopku po praksi Evropskega sodišča za človekove pravice.⁷

K II. točki izreka:

63. Če sodišče tožbi ugodi in izpodbijani upravni akt odpravi, se tožniku v skladu s tretjim odstavkom 25. člena ZUS-1 glede na opravljena procesna dejanja in način obravnavanja zadeve v upravnem sporu prisodi pavšalni znesek povračila stroškov skladno s Pravilnikom o povrnitvi stroškov tožniku v upravnem sporu (v nadaljevanju Pravilnik). Prisojeni znesek plača tožena stranka.
64. Ker je bila zadeva rešena brez glavne obravnave, tožečo stranko pa je v upravnem sporu zastopal odvetnik, se ji priznajo stroški v višini 285,00 EUR (drugi odstavek 3. člena Pravilnika) in ker je morala po presoji sodišča tožeča stranka v postopku stvar dodatno pojasnjevati z obrazloženimi vlogami, se ji prizna še 10% od zneska 285,00 EUR, skupaj torej 313,50 EUR. To vključuje tudi administrativne stroške. Povečano za davek na dodano vrednost je skupni znesek 382,47 EUR.
65. Obresti od zneska stroškov tega upravnega spora je sodišče tožnici prisodilo od dneva zamude, tožena stranka pa bo prišla v zamudo, če stroškov ne bo poravnala v sodno določenem roku za njihovo prostovoljno plačilo (prvi odstavek 299. člena OZ v zvezi z 378. členom OZ⁸). Plačana sodna taksa za postopek pa bo vrnjena po uradni dolžnosti (opomba 6.1. c Taksne tarife Zakona o sodnih taksah; ZST-1).

⁷ Ramos Nunes de Carvalho E Sá v. Portugal, App. no. 55391/13, 55728/13 in 74041/13, 6. 11. 2018, odst. 190-191.

⁸ Enako tudi načelno pravno mnenje sprejeto na občni seji Vrhovnega sodišča z dne 13. 12. 2006 (Pravna mnenja 1/2006, str.7).



PRAVNI POUK:

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

Ljubljana, 17. maj 2024



Višji sodnik:
dr. Boštjan Zalar, l.r.

Ta pisni spis je soglasen z revizijskim
Podpis pritožnika / pritožnice