



REPUBLIKA SLOVENIJA INFORMACIJSKI POOBlašČENEC		
Prejeto:	23-07-2025	Sig. znak:
Vredn.: Vredn.:		Priloge:
Številka zadeve: 090-134/2020/25		

I U 295/2021-82

SODBA V IMENU LJUDSTVA

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

v upravnem sporu tožeče stranke: **REPUBLIKA SLOVENIJA**, ki jo zastopa Ministrstvo za infrastrukturo, Langusova 4, Ljubljana, zoper toženo stranko: **REPUBLIKA SLOVENIJA**, ki jo zastopa Informacijski pooblaščenec, Dunajska cesta 22, Ljubljana,

ob sodelovanju prizadete osebe s položajem stranke: **1.**

, in **2. SLOVENSKI DRŽAVNI HOLDING, d. d.**,
Mala ulica 5, Ljubljana,

zaradi **dostopa do informacij javnega značaja**,

o **tožbi** zoper odločbo Informacijskega pooblaščenca številka 090-134/2020/4 z dne 16. 11. 2020,

21. julija 2025

RAZSODILO:

- I. Tožbi se delno ugodi tako, da se izpodbijana odločba odpravi:
- v točki 1. d) izreka glede dokumentov s št. 3731-7/2019/37 in 3731-7/2019/38;
 - v točki 1. e) izreka glede obveznosti organa prosilcu posredovati dokumente s št. 373-5/2019-3, 373-5/2019-13, 373-5/2019-14, 373-5/2019-16, 373-5/2019-17, 373-5/2019-18, 373-5/2019-19, 373-5/2019-20, 373-5/2019-21, 373-5/2019-22 in 373-5/2019-24;
 - v točki 1. f) izreka glede dokumentov s št. 373-5/2019-6 in 373-5/2019-8 in se v tem delu vrne toženi stranki v ponoven postopek.
- II. V preostalem delu se tožba zoper točko 1. izreka izpodbijane odločbe zavrne.
- III. Tožeča stranka je dolžna prizadeti osebi s položajem stranke
- povrniti stroške postopka v višini 746,64 EUR v roku
15 dni od prejema te sodbe, po preteku tega roka pa z zakonskimi zamudnimi
obrestmi od zapadlosti do plačila.

OBRAZLOŽITEV:

Potek upravnega postopka

1. (v nadaljevanju prosilka) je z zahtevo z dne 9. 10. 2019 pri tožnici zahtevala informacije glede obstoja, vsebine in časovnice nameravanih sprememb ureditve izvajanja pomorske pilotaže. Tožnica je njeno zahtevo zavrnila.
2. Informacijski pooblaščenec (v nadaljevanju toženka) je po pritožbi prosilke, z odločbo št. 090-275/2019/5 z dne 18. 2. 2019, zadevo vrnil tožnici v ponovno odločanje. Podal je napotek, da je tožnica dolžna jasno opredeliti, kateri dokumenti, ki jih prosilka zahteva, so predmet presoje in jih določno navesti (vsaj s številko in datumom dokumenta). Konkretno se mora opredeliti do vsakega posameznega dokumenta ter ugotoviti, ali je glede vsakega posameznega dokumenta podana kakšna od izjem od prosto dostopnih informacij, in če je, katera.
3. Tožnica je v ponovljenem postopku prosilki dostop do dokumentov delno



zavrnila z odločbo št. 090-12/2019/14 z dne 28. 5. 2020. Za določene dokumente je ugotovila, da so podane izjeme iz 1., 2., 3. in 11. točke prvega odstavka 6. člena Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (v nadaljevanju ZDIJZ).

4. Prosilka je zoper navedeno odločitev ponovno vložila pritožbo. Toženska ji je delno ugodila z odločbo št. 090-134/2020/4 z dne 16. 11. 2020 (v nadaljevanju izpodbijana odločba). Tožnica zoper to odločbo vloga tožbo.

Izpodbijana odločba

5. Z izpodbijano odločbo je toženska odločila, da je tožnica dolžna v upravnem spisu 3731-7/2019 na dokumentih pod št. 11, 22 in 29 umakniti stopnjo tajnosti interno in jih v elektronski obliki posredovati prosilki brez elektronskih naslovov, ki vključujejo imena in priimke ter brez telefonskih števil (1. a) točka izreka); da je Ministrstvo za javno upravo (v nadaljevanju MJU) dolžno umakniti stopnjo tajnosti interno na dokumentu 1007-187/2019/3 z dne 29. 3. 2019, ki ga tožnica vodi pod št. 21 navedenega spisa, pri čemer mora ta dokument v celoti posredovati prosilki (1. b) točka izreka); da mora Vlada Republike Slovenije (v nadaljevanju Vlada) iz svojega sklepa številka 37300-2/2018/4 z dne 2. 4. 2019 umakniti stopnjo tajnosti interno, pri čemer mora tožnica ta dokumenti, ki ga vodi pod št. 36 upravnega spisa 3731-7/2019, posredovati prosilki brez elektronskih naslovov na prvi strani dokumenta (1. c) točka izreka) in da mora tožnica posredovati dokumente, ki so v navedenem upravnem spisu pod št. 9, 13, 16, 20, 23, 24, 26, 27, 35, 37, 38 in 40, brez priloge z naslovom „status letališča“, pri čemer mora na vseh dokumentih prekriti vse elektronske naslove, ki vključujejo ime in priimek, na dokumentu s št. 13 pa telefonsko številko in tretji oziroma zadnji odstavek elektronskega sporočila z dne 29. 3. 2019 (1. d) točka izreka). Odločila je še, da mora tožnica umakniti stopnjo tajnosti interno iz dokumentov, ki so v upravnem spisu 373-5/2019, s št. 1, 3, 5, 13, 14, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 24, iz priponke dokumenta s št. 8 z oznako 19pilotaza2304 in iz priponke dokumenta s št. 9 z oznako uredba210419, ter jih posredovati prosilki delno ali v celoti¹ (1. e) točka izreka). V tem upravnem spisu mora tožnica prosilki posredovati tudi dokumente s št. 2, 4, 6, 8 s priponko 19pilotaza2304, 11, 25, 26 delno ali v celoti (1. f) točka izreka). V preostalem, to je glede dostopa do dokumentov iz upravnega spisa tožnice 373-5/2019 s št. 7, 9, 10, 12, 15, 23 in glede informacij, ki jih mora tožnica prekriti iz obeh njenih upravnih spisov, je toženska pritožbo zavrnila (2. točka izreka). Ugotovila je še, da ob reševanju pritožbe posebni stroški niso nastali (3. točka izreka).
6. Toženska je v obrazložitvi svoje odločbe pojasnila, da je predmet presoje zavrnitev dostopa do dokumentov iz upravnih spisov tožnice št. 3731-7/2019 in 373-

¹ Dokument a s št. 9 toženska ni dolžna razkriti v skladu z drugo točko izreka izpodbijane odločbe.



5/2019. Posebej je opozorila, da je treba v zvezi z izjemo tajnih podatkov iz 1. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, ki se lahko sčasoma spreminja, ugotoviti dejansko stanje dokumentov v času izdaje odločbe v ponovljenem postopku.

O dokumentih v zadevi 3731-7/2019

7. Toženka se je najprej opredelila do zadeve 3731-7/2019. Ugotovila je, da se je tožnica pri dokumentih s št. 11, 26, 35 in 36 sklicevala na izjemo tajnih podatkov. V luči navedene izjeme je obravnavala le dokumenta s št. 11 in 36, ki izpolnjujeta formalne kriterije za to izjemo. Ugotovila je namreč, da je tožnica 11. 5. 2020 z dokumentov s št. 26 in 35 že umaknila stopnjo tajnosti interno. Zato za ta dva dokumenta ni podana zatrjevana izjema tajnih podatkov, kljub temu, da umik na njima še ni zaveden.
8. Iz ocene škodljivih posledic v zvezi z dokumentoma s št. 11 in 36 izhaja, da se vsebina nanaša na ureditev izvajanja pomorske pilotaže na območju koprskega tovrnega pristanišča. Po presoji toženke ne gre tista interesna področja države, ki jih je Zakon o tajnih podatkih (v nadaljevanju ZTP) opredelil kot posebej občutljiva oziroma takega pomena, da jih je ob izpolnjevanju nadaljnjih pogojev mogoče varovati s stopnjo tajnosti. Tožnica v oceni škodljivih posledic ni jasno navedla, katerim konkretnim interesom države bi škodovalo razkritje informacij glede pomorske pilotaže. Škodo z razkritjem informacij je vezala na gospodarsko škodo, ki bi nastala pristanišču in na napačno razumevanje vsebine dokumentov, brez konkretnih argumentov, kako bi omenjena škoda povzročila škodljive posledice za varnost države ali za njene politične in gospodarske koristi. Za določitev stopnje tajnosti ne zadošča le verjetnost obstoja splošne gospodarske škode, temveč morajo biti ti podatki pomembni za javno varnost, obrambo, zunanje zadeve ali obveščevalno varnostno dejavnost. Tožnica ni specificirala področja, na katerega bi lahko segale škodljive posledice, in ni predvidela posledic na navedenih področjih. Tega po oceni toženke ne more „dopolniti“ v obrazložitvi odločbe (če tega opisa v presojanem dokumentu ni) tudi sicer pa se obravnavane informacije nanašajo na institucionalne ureditve izvajanja pomorske pilotaže, ki nima zveze z javno varnostjo po ZTP. Ob sklicevanju na 44. in 47. člen Pomorskega zakonika (v nadaljevanju PZ) in 1. člen Zakona o gospodarskih javnih službah (v nadaljevanju ZGJS) je toženka ugotovila, da se pomorska pilotaža, ki jo zakon uvršča med izbirne gospodarske javne službe, po svoji vsebini ne nanaša na javno varnost, obrambo, zunanje zadeve, obveščevalno in varnostno dejavnost državnih organov RS oziroma na sisteme, naprave, projekte in načrte ali znanstvene, raziskovalne, tehnološke, gospodarske in finančne zadeve, ki so pomembni za omenjene cilje. Področje izvajanja gospodarske javne službe oziroma njena ureditev ne more nositi oznake tajnosti, temveč mora biti zaradi izkazanega javnega interesa še bolj podvržena



transparentnosti. Gre za zagotavljanje javnih dobrin, ki morajo biti pod enakimi, z zakonom ali odlokom lokalne skupnosti določenimi pogoji, dostopne vsakomur. Zato način opravljanja republiške gospodarske javne službe predpiše Vlada z uredbo, ki se mora v demokratični družbi sprejemati na pregleden način. To je temelj pravne varnosti, kar je zaznala tudi tožnica. Na vsebinsko povezanih dokumentih s št. 26 in 35 je umaknila stopnjo tajnosti. V zvezi z dokumenti s št. 11, 26, 35 in 36 toženka ni zaznala drugih izjem, pri čemer jih tudi tožnica ni zatrjevala.

9. V nadaljevanju je toženka ugotovila, da je tožnica dokumente s številkami 9, 13, 16, 20, 21, 22, 23, 24 in 27 štela za izjemo tajnih podatkov in jih prosilki ni posredovala zato, ker so realizacija dokumentov z oznako stopnje tajnosti interno. V tem okviru je toženka obravnavala še dokument pod št. 39, saj ima oznako stopnje tajnosti interno, brez priložene ocene možnih škodljivih posledic. Toženka pojasni, da imajo dokumenti s št. 11, 26, 25 in 36 oznako stopnje tajnosti interno, vendar ne izpolnjujejo pogojev za to oznako po ZTP, pri čemer je tožnica dvema istovrstnima dokumentoma že umaknila stopnjo tajnosti. Že zato dokumenti, ki naj bi predstavljali njihovo realizacijo, ne morejo biti tajni podatki. Prav tako pa posplošen zaključek tožnice o realizaciji dokumentov s stopnjo tajnosti, ne more biti pravna podlaga za obravnavanje dokumentov kot tajnih. To je v nasprotju z ZTP. V zvezi s tajnimi podatki se toženka sklicuje na predhodno obrazložitev o tem, zakaj ti dokumenti niso tajni podatki in dodaja, da ocena škodljivih posledic v dokumentu pod št. 16 ni tajna. S takšno oznako je tožnica onemogočila naknadno preverjanje oziroma ugotavljanje razlogov in okoliščin, na podlagi katerih so bili dokumenti označeni kot tajni.
10. Tožnica tudi nima zakonske podlage, da kot tajne obravnava dokumente s št. 9, 20, 23, 24 in 27, ki so jih pripravili drugi organi in ji jih posredovali brez oznake stopnje tajnosti, saj se stopnjo tajnosti dokumenta lahko določi le ob njegovem nastanku, na podlagi ocene možnih škodljivih posledic in ne naknadno, kot je to zmotno naredila tožnica. Ker se mora dokument obravnavati kot tajen, tudi če je označen le s stopnjo tajnosti (le formalni pogoj), je toženka odločila, da mora tožnica umakniti stopnjo tajnosti interno z dokumentov s št. 11, 22 in 39. Tožnica je že umaknila stopnjo tajnosti z dokumentov s št. 26 in 35, vendar mora to izvesti še formalno. V dokumentu s št. 21 je dokument MJU s št. 1007-187/2019/3 z dne 29. 3. 2019, ki je označen s stopnjo tajnosti interno. To oznako mora odstraniti originator (MJU). V dokumentu s št. 36 je med drugim tudi Sklep Vlade s št. 37300-2/2018/4 z dne 2. 4. 2019 s priložo: „Stališče tožnice o izvajanju pomorske pilotaže na območju koprskega tovrnega pristanišča“, ki je prav tako označen s stopnjo tajnosti interno, pri čemer mora ta umik stopnje tajnosti izvesti Vlada kot originator dokumenta.



11. Po ugotovitvah toženke se je tožnica pri dokumentih s št. 9, 13, 16, 20, 21, 22, 23, 24, 27, 39 in 40 posplošeno sklicevala na izjemo notranjega delovanja organa po 11. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ. Te izjeme namreč ni aplicirala na konkretne dokumente in je obrazložitev le na deklaratorni ravni, ki ne omogoča preizkusa. Z vpogledom v dokumente s št. 13, 22 in 39 je toženka ugotovila, da ti izkazujejo tožnično mnenje oziroma stališče v zvezi z ureditvijo izvajanja pomorske pilotaže. Ta stališča niso nastala znotraj organa in ne gre za dokumente, iz katerih bi se razbralo razmišljanje posameznih javnih uslužbencev in funkcionarjev, sestavljeni niso bili v zvezi z notranjim delovanjem organa. Gre za zaključene dokumente, ki izražajo stališče, predloge, mnenje ipd. organa, zato ni podana izjema notranjega delovanja organa.
12. Za dokumente s št. 9, 20, 21, 23, 24, 27, 37 in 38 je toženka ugotovila, da jih je tožnica pridobila od drugih organov, zato ti že po naravi stvari ne morejo ustrezati zatrjevani izjemi notranjega delovanja. Izkazujejo komunikacijo med različnimi organi, ter tako že po jezikovni razlagi niso „notranji“. Posredovani so bili zunaj organa, s čimer je to delovanje izgubilo naravo internosti. Tožnica prav tako s posplošenimi oziroma abstraktnimi navedbami ni izpolnila dokaznega bremena o škodi, saj je le ugotovila, da bi dostop do informacij lahko povzročil napačno razumevanje, zaradi česar bi ji nastala škoda. Takšna utemeljitev ni prepričljiva. V zvezi z razkritjem informacij niso razvidne konkretne posledice pri delovanju organa. Zato izjema ni podana.
13. Dokument s št. 40 je tožnica pridobila od drugih organov, zato niti ta po naravi stvari ne more ustrezati izjemi iz 11. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ. Iz priloge k temu dokumentu z naslovom „status ležišča“ ni razvidno, kdo jo je ustvaril, ni podpisana, in je delovno gradivo s komentarji, ki jih je zapisala oseba imenovana z imenom. To pomeni, da je priloga neformalen zapis in ne uradno stališče, zato je podana izjema varstva osebnih podatkov iz 3. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ. Za dokument s št. 16 je toženka ugotovila, da predstavlja oceno možnih škodljivih posledic, ki po namenu nastanka ni dokument, ki bi bil sestavljen v zvezi z notranjim delovanjem organa, saj ni namenjen uslužbencem organa, temveč zunanjemu krogu oseb za izvajanje nadzora. Zato niti za ta dokument zatrjevana izjema po 11. točki ni podana.
14. Dokumenti navedeni v 11., 12. in 13. točki obrazložitve te sodbe, vsebujejo imena in priimke javnih uslužbencev in funkcionarjev, ki so na dokumentih navedeni v okviru opravljanja svoje funkcije in niso varovani osebni podatki. Varovani osebni podatki so elektronski naslovi in telefonske številke javnih uslužbencev in funkcionarjev. V zvezi z dokumentom s št. 23 je toženka ugotovila, da je elektronsko sporočilo poslovna komunikacija, povezana z delovnim razmerjem javnega uslužbenca oziroma v zvezi z opravljanjem javne funkcije. Iz vsebine



sporočila izhaja, da se nanaša na zadevo pomorske pilotaže, zato ne gre za varovan osebni podatek. Izjema je celotni tretji oziroma zadnji odstavek na drugi strani tega sporočila, kjer je zasebna vsebina, in za katero je podana iz 3. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ.

O dokumentih v zadevi 373-5/2019

15. V nadaljevanju se je toženka opredelila še do dokumentov, ki so v zadevi 373-5/2019. Za dokumente s št. 1, 3, 5, 13, 14, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 24, prilogo k dokumentu s št. 8 in prilogo k dokumentu s št. 9 je ugotovila, da so tajni podatki z vidika izpolnjevanja formalnih kriterijev. Vidno so označeni s stopnjo tajnosti interno, za njih so izdelane ocene možnih škodljivih posledic, razen za navedeni prilogi, in jim je tajnost določila pooblaščen osebja. Toženka ugotavlja, da je tožnica zmotno menila, da sta dokumenta s št. 15 in 23 tajna podatka, saj nimata oznake in ocene možnih škodljivih posledic. Iz ocen možnih škodljivih posledic, razen pri dokumentih št. 1 in 5, je razvidno, da se sklicujejo na sklep Vlade RS s št. 37300-2/2019/4 z dne 2. 4. 2019, iz katerega je stopnjo tajnosti umaknila tožnica, ki za tak umik ni pristojen organ. Zato nedvomno niso izpolnjeni pogoji za označitev s stopnjo tajnosti. Vsebina navedenih dokumentov se nanaša na ureditev izvajanja pomorske pilotaže na območju koprskega tovrnega pristanišča in ne na tista interesna področja države, ki so v 5. členu ZTP opredeljena kot posebej občutljiva. Tožnica je v ocenah škodljivih posledic izpostavila le pomembnost pomorske pilotaže za zagotavljanje varnosti v okviru pristaniške dejavnosti, vendar ni pojasnila, katerim zakonsko določenim interesom države bi škodovalo razkritje informacij. Tudi ni ocenila škode, ki bi z razkritjem nastala delovanju ali izvajanju nalog organa. Materialni kriterij za obstoj tajnega podatka tako pri vseh naštetih dokumentih ni izpolnjen in ni podana izjema iz 1. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ. Tožnica mora zato iz dokumentov s št. 1, 3, 5, 9, 13, 14, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 24 in prilog k dokumentoma s št. 8 in 9 umakniti stopnjo tajnosti interno.
16. Toženka dalje ugotavlja, da naj bi po mnenju tožnice dokumenti s št. 1, 2, 4, 5, 8, 9, 10, 11 in 12 predstavljali realizacijo dokumentov, ki so označeni s stopnjo tajnosti interno, pri čemer ti dokumenti ne izpolnjujejo pogojev tajnih podatkov po ZTP. Zato tudi dokumenti, ki naj bi predstavljali realizacijo teh dokumentov ne morejo biti tajni. Taka podlaga za obravnavanje dokumentov kot tajnih je v nasprotju z ZTP. Ocena možnih škodljivih posledic, ki je v dokumentu s št. 4, se ne more obravnavati kot tajna, kot je to nepravilno storila tožnica (dokument sicer pravilno ni označen s stopnjo tajnosti). Z dostopom do ocene možnih škodljivih posledic je omogočen nadzor nad delom javne uprave in se preprečuje zloraba instituta tajnosti podatkov. Za dokumente s št. 2, 10, 11 in 12 tožnica nima zakonske podlage, da jih samoiniciativno obravnava kot tajne. Niso namreč



označeni kot tajni in zanje ni izdelane ocene možnih škodljivih posledic. Zato izjema tajnih podatkov ni podana.

17. Toženka je še ugotovila, da sta dokumenta s št. 1² in 5³ odločitvi tožnice, ki učinkujeta širše, zunaj samega organa in vplivata na delovanje drugih organov, zato ni podana izjema iz 11. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ. Prav tako podatki o članih delovne skupine niso varovani osebni podatki. Ocena možnih škodljivih posledic, ki je v dokumentu s št. 4, ni namenjena uslužbencem organa, temveč izvajanju nadzora, da se lahko preveri pravilnost odločitev in spoštovanja pravnih in drugih pravil in tako ni dokument, sestavljen v zvezi z notranjim delovanjem organa. Elektronsko sporočilo z dne 11. 4. 2019, ki je v dokumentu s št. 2, nima vsebine v opisu, ampak le v zadevi, in ne vsebuje informacij, ki bi razkrivale notranjo politiko in proces notranjega razmišljanja. Zato razkritje informacij ne bi oviralo nadaljnjega dela organa oziroma povzročilo motnje pri delovanju organa. Zaradi varovanih osebnih podatkov pa je treba prekriti elektronske naslove. Za elektronska sporočila, ki so vodena s št. 6, 8, 9, 10 in 11 je toženka ugotovila, da gre za dokumente, ki so namenjeni izmenjavi stališč, mnenj, predlogov s prilogami, ki niso uradna stališča. Gre torej za delovno gradivo in dokumente, ki so nastali v zvezi z notranjim delovanjem organa. Delni dostop je mogoč do elektronskih sporočil, ki so pod št. 6, 8 in 11, brez varovanih osebnih podatkov (elektronskih naslovov). Pri dokumentih s št. 9 in 10 se izjemi notranjega delovanja in varstva osebnih podatkov prepletata do te mere, da delni dostop ni smiseln. Izjema iz 11. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ je podana za dokumenta s št. 12 in 20, izjema varovanih osebnih podatkov pa za dokumenta s št. 7 in 23.
18. Toženka je za dokumente s št. 3, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 in 24 po uradni dolžnosti preverjala še obstoj izjem varstva osebnih podatkov in notranjega delovanja. Gre za zapisnike oziroma zabeležke v zvezi z ureditvijo izvajanja pomorske pilotaže na območju koprskega pristanišča, ki vsebujejo osebne podatke o prisotnih, ki niso javni uslužbenci ali funkcionarji in za katere ni podlage za njihovo razkritje in njihove izjave. Ti dokumenti pa so bili sestavljeni v zvezi z notranjim delovanjem organa v okviru notranjega delovanja delovne skupine, ki je bila s strani organa ustanovljena za ureditev izvajanja pomorske pilotaže. Zato gre za dokumente povezane z notranjim (internim) delovanjem organa, izpolnjen pa je tudi drugi pogoj za obstoj izjeme notranjega delovanja, to je, da bi z razkritjem nastale motnje v delovanju organa. Vendar toženka izpostavi, da je bila obravnavana delovna skupina ustanovljena za

2 Dokument s št. 1 je sklep tožnice številka 024-1/2019/38 z dne 3. 4. 2019, s katerim je bila ustanovljena delovna skupina za realizacijo sklepa Vlade v zadevi izvajanja pilotaže na območju koprskega tovornega pristanišča in ocena škodljivih posledic z dne 3. 4. 2019.

3 Dokument s št. 5 je dopolnitev navedenega sklepa tožnice številka 024-1/2019/38 z dne 3. 4. 2019 in ocena škodljivih posledic z dne 9. 4. 2019.



ureditev pomorske pilotaže, ki je izbirna gospodarska javna služba. Z njo se zagotavlja javne dobrine, kar je v javnem interesu. Ob sklicevanju na Resolucijo o normativni dejavnosti (v nadaljevanju ReNDej) pojasni, da zapisniki in zabeležke ne vsebujejo zgolj notranjega razmišljanje, ampak tudi dejstva („facts“), kar pomeni, da delovanje delovne skupine učinkuje navzven, s čimer mora biti javnost seznanjena. Javnost ima namreč pravico, da ni seznanjena le z odločitvijo, pač pa tudi z razlogi, ki so do take odločitve pripeljali. Na podlagi obstoja izjem varovanih osebnih podatkov in notranjega delovanja organa je tožnica dolžna prosilki omogočiti delni dostop do dokumentov s št. 3, 13, 14, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 in 24. Za dokument s št. 15 je ugotovila, da se ti izjemi prepletata do te mere, da delni dostop ni mogoč.

19. V zaključnem delu je toženka ugotovila, da za dokument s št. 25, v katerem je elektronsko sporočilo z dne 14. 11. 2019, ni podan obstoj izjeme poslovne skrivnosti po Zakonu o poslovni skrivnosti (v nadaljevanju ZPosS). Dokument ne vsebuje poslovnih informacij, strokovnega znanja in izkušenj ter ni označen kot poslovna skrivnost, temveč je le komunikacija delovne skupine za izvedbo nalog, ki so v njeni pristojnosti. Ker ta dokument vsebuje elektronske naslove in telefonske številke, obstoji izjema varovanih osebnih podatkov in jih je treba prekriti.
20. Obstoj izjeme poslovne skrivnosti je tožnica zatrjevala tudi za dokument s št. 26, ki vsebuje elektronsko sporočilo z dne 14. 11. 2019 s priložo „osnutek LNU - Pomorska pilotaža“. To priložo je izdelal SDH, d. d. Glede obstoja poslovnih informacij, ki niso splošno znane, je citiral le zakonsko določbo, ki je po oceni toženke splošna trditev. SDH, d. d., je bil zadolžen za projekcijo možnih rešitev ureditve izvajanja pomorske pilotaže kot izbirne gospodarske javne službe po PZ, zato ne gre za poslovne informacije, ki niso splošno znane. Osnutek priloge je bil izdelan v interesu Republike Slovenije, ki se ne more sklicevati na poslovno skrivnost pri urejanju gospodarske javne službe. Osnutek priponke tudi nima visoke tržne vrednosti in oznaka poslovna skrivnost na dokumentu tako ni dovolj za utemeljitev razumnega ukrepanja ohranitve skrivnosti. Ta informacija ne izpolnjuje zahtev za opredelitev poslovne skrivnosti po ZPosS. Elektronsko sporočilo, h kateremu je bil pripet obravnavani osnutek, vsebuje elektronske naslove, telefonske številke, ime in priimek podpisnika, sporočila s podatki o funkcijah in telefonskimi številkami, kar so vse varovani osebni podatki, zato jih je treba prekriti.

Povzetek tožbenih navedb

21. Tožnica je vložila tožbo zoper 1. točko izreka izpodbijane odločbe. Uveljavlja zmotno uporabo materialnega prava, bistvene kršitve določb postopka in zmotno



ugotovitev dejanskega stanja. Predlaga, da sodišče izpodbijano odločbo v napadeni točki odpravi in zadevo v tem delu vrne toženki v ponoven postopek.

22. V zvezi z upravnim spisom 3731-7/2019 navaja, da za dokumente s št. 9, 11, 13, 16, 20, 21, 22, 23, 24, 26, 27, 35, 37, 38, 39 in 40 obstajata izjemi po 9. in 11. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ. Vsi navedeni dokumenti z izjemo dokumenta s št. 21 so bili v postopku izdelave in so bili predmet posvetovanja, njihovo razkritje pa bi povzročilo napačno razumevanje. Sestavljeni so bili v zvezi z notranjim delovanjem Vlade kot osnutki gradiv, ki so nastali v interni komunikaciji med deležniki, ki so gradiva pripravljali. Dokument s št. 21 je odziv MJU na osnutek dokumenta, ki ga je tožnica pridobila v okviru usklajevanja in je sestavljen v zvezi z notranjim delovanjem, njegovo razkritje pa bi povzročilo motnje pri delovanju organa.
23. Toženka ugotavlja, da navedeni dokumenti niso dokončni, saj je dokončen tisti dokument, ki ga sprejme organ, ki je pristojen za sprejem dokumenta. To je Vlada. Teh dokumentov Vlada ni nikoli obravnavala niti potrdila ali sprejela njihove vsebine. Vsebina je bila v nastajanju, dokumenti so bili predmet posvetovanja in niso bili posredovani v usklajevanje po ustaljenih poteh poslovanja organov znotraj državne uprave. Dokumenti so interna komunikacija med pripravljavci gradiv znotraj Vlade, ki so sicer zaposleni pri različnih organih. Iz teh dokumentov je razvidno notranje razmišljanje organa in njihova notranja politika, dokumenti ne vključujejo korespondence zunanjih deležnikov, temveč le med pripravljavci gradiv. Namen teh dokumentov je priprava odločitve, pri čemer se vsebina komunikacije javnih uslužbencev, ki so sodelovali, ni realizirala v dejanjih organa nasproti tretjim osebam, zato imajo naravo internosti. Z navedeno izjemo se varuje notranji proces razmišljanja, zato ni pravilno stališče toženke, da gre za delovanje organa navzven in da so predmet presoje zaključeni dokumenti.
24. Iz nadaljnjih trditev v zvezi z navedenimi dokumenti izhaja, da bi razkritje teh dokumentov lahko povzročilo napačno razumevanje vsebine in bi s tem organu nastala škoda, ki je večja od pravice javnosti, da se seznani z informacijo. Pomorska pilotaža se je izvajala kot monopolna dejavnost na trgu, kar bi predstavljalo veliko tveganje za zlorabo monopolnega položaja in s tem ogrožanje varnosti plovbe ter povzročitev gospodarske škode. Izvajanje pomorske pilotaže je ključnega pomena za delovanje kritične infrastrukture iz pristaniške dejavnosti. Kritična infrastruktura državnega pomena v Republiki Sloveniji obsega zmogljivosti, ki so ključnega pomena za državo in bi prekinitev njihovega delovanja pomembno vplivala in imela resne posledice za nacionalno varnost, gospodarstvo in druge ključne družbene funkcije ter zdravje, varnost, zaščito in blaginjo ljudi. Odločitev toženke v zvezi z dokumentom s št. 39 je neizvršljiva, saj



ne vsebuje tretjega in četrtega lista. Prav tako ni izvršljiva odločitev toženke v zvezi z dokumentom s št. 40, ki ne vsebuje priloge „status ležišča“.

25. Tožnica tudi trdi, da je Vlada že umaknila stopnjo tajnosti na dokumentu s št. 37300-2/2019/4 z dne 2. 4. 2019, ki ga tožnica vodi pod št. 36. Odločitev toženke v zvezi s tem dokumentom je že realizirana, saj ga je prosilka že dobila kot vlagatelj pobude za oceno ustavnosti in zakonitosti Uredbe o obliki in načinu izvajanja javne službe pomorske pilotaže, objavljene v Uradnem listu številka 11/20 (v nadaljevanju Uredba). Prosilka s tem dokumentom tako po oceni tožnice že razpolaga. Glede tega opozarja še na 17. člen Uredbe o upravnem poslovanju, ki ga citira.
26. V zvezi z upravnim spisom s št. 373-5/2019 tožnica trdi, da so dokumenti s št. 1, 3, 5, 13, 14, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 24, priloga k dokumentu s št. 8 in priloga k dokumentu s št. 9 pravilno označeni s stopnjo tajnosti interno. Glede tega se sklicuje na obrazložitev v svoji odločbi. Trdi še, da sta pri naštetih dokumentih podani izjemi po 9. in 11. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ in se glede teh sklicuje na trditve, ki jih je dala v zvezi s spisom s št. 3731-7/2019. Dodaja, da zapisniki s stališči ali mnenji pripravljavcev gradiva ne morejo biti namenjeni širši javnosti, saj se z ZDIJZ zasleduje nemotenost dela državnih organov. Pripravljavci gradiv bi v primeru proste dostopnosti javnosti omejevali tok misli ali se vzdržali kritičnih misli, zato njihovo delo ne bi bilo učinkovito. Sklicuje se na odločitev Upravnega sodišča v zadevi I U 896/2015 in stališče Vrhovnega sodišča iz zadeve X Ips 320/2010. Ob razkritju dokumentov s takšno vsebino bi se lahko ogrozila varnost plovbe v koprskem tovrnem pristanišču in v drugih delih teritorialnega morja in notranjih morskih vodah.
27. Dalje vztraja, da dokumenti s št. 2, 4, 6, 11, 25, 26 ter 8 s pripunko 19pilotaža2304, ki so v upravnem spisu št. 373-5/2019, predstavljajo izjemo od prosto dostopnih podatkov v skladu ZDIJZ in se s tem v zvezi sklicuje na obrazložitev v svoji odločbi.
28. Glede dokumenta s št. 26, ki ga je opredelila tudi kot poslovno skrivnost, se prav tako sklicuje na navedbe v svoji odločbi. Dodaja, da sta Osnutek Letnega načrta upravljanja in Letni načrt upravljanja dokumenta SDH, d. d. Ta ju je označila kot poslovno skrivnost ter je v upravnem postopku nasprotovala razkritju Letnega načrta upravljanja za pomorsko pilotažo. To odločitev je treba spoštovati. Zavrnitev zahteve je treba presoati tudi po 56. členu Zakona o Slovenskem državnem holdingu (v nadaljevanju ZSDH-1). Zahtevani del Letnega načrta upravljanja pomorske pilotaže vsebuje na različne načine pridobljene in združene podatke, dejstva in okoliščine o večjem številu pravnih subjektov, zato jih SDH, d. d., ne sme razkriti. V luči navedenega člena je javni interes za omejitev dostopa do



zahtevane informacije močnejši od javnega interesa glede razkritja, saj je že zakonodajalec presodil, da morajo ostati tovrstne informacije zaupne. Toženska se ni opredelila do tega argumenta, ki je bil uveljavljen že v upravnem postopku.

29. V nadaljevanju trdi, da je pri poslovni skrivnosti Letnega načrta upravljanja treba presojati kriterije po ZPosS. Gre za informacije, ki po svoji vsebini nedvomno izkazujejo strokovno znanje, izkušnje ter poslovne informacije, saj gre za analize, projekcije in ocene. Dokument pa ima tudi oznako poslovna skrivnost in tržno vrednost kot izkaz konkretne opredelitve do dejanske ali potencialne škode, ki bi poslovnemu subjektu nastala z razkritjem strokovnega znanja, izkušenj ali poslovne informacije. Iz dokumenta izhajajo kazalniki poslovanja, katerih razkritje bi lahko vplivalo na konkurenčni položaj družbe. Razkritje bi po oceni tožnice škodovalo tudi poslovnim in finančnim interesom organa, zato ta dokument ima tržno vrednost. Letni načrt upravljanja nima podatkov o porabi javnih sredstev in ne podatkov, ki bi izkazovali neposredno porabo javnih sredstev, saj gre za analitičen dokument s področja izvajanja pomorske pilotaže, kar ne predstavlja prenosa kakršnegakoli državnega premoženja ali javnih sredstev. Trdi še, da javni interes glede razkritja ni močnejši od javnega interesa za omejitev dostopa, saj v obravnavani zadevi ne gre za javni interes razkritja, temveč ekonomski interes prosilke, ki je dejavnost izvajanja pomorske pilotaže izvajala kot monopolno dejavnost pred ustanovitvijo javnega podjetja. Tožnica se sklicuje na sodbo tega sodišča v zadevi I U 1688/2016 in trdi, da prosilke ne vodi skrb za seznanitev javnosti s točnimi podatki oziroma nadzor nad porabo javnih sredstev, pač pa lasten ekonomski interes. Vsi obravnavani dokumenti so že tudi del konkretnih postopkov pred različnimi organi, kar nakazuje na zasebni interes prosilke. Zato morajo biti dokumenti varovani tudi iz vidika 8. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ.

Povzetek odgovora toženke na tožbo

30. Toženska v odgovoru na tožbo ugovarja, da je sklicevanje tožnice na 9. točko prvega odstavka 6. člena ZDIJZ tožbena novota. Tožnica je v svoji odločbi ni omenjala in se nanjo ni sklicevala. V zvezi s tem opozori na sodbo tega sodišča U 2111/2008 z dne 2. 6. 2010. Ponovi, da dokumenti s št. 11, 22 in 39 upravnega spisa s št. 3731-7/2019 niso notranje razmišljanje organa, temveč gre za formalno zaključene dokumente, ki izražajo stališča, predloge, mnenja organa in imajo vse sestavine iz 63. člena Uredbe o upravnem poslovanju. Zato ne gre za interne dokumente. Tožnica izjeme po 11. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ za dokument s št. 3731-7/2019/11 ni zatrjevala, temveč le izjemo tajnih podatkov. Toženska je ugotovila, da izjema tajnih podatkov ni podana in tožnica tem ugotovitvam v tožbi niti ne oporeka. Zato je prekludirana z zatrjevanjem nove izjeme. Toženska prereka še tožbene navedbe glede neizvršljivosti dokumenta s št.



39, saj ima ta dokument skupaj spete štiri liste.

31. V zvezi z dokumentom s št. 21 trdi, da dokumenta MJU, ki ga je podpisal minister in izraža stališče MJU, ni mogoče obravnavati kot notranji dokument tožnice. Z izjemo notranjega delovanja organa se varujejo razmišljanja, stališča, podatki, ki nastajajo ob oblikovanju politike tega organa.
32. Dalje navaja, da prosilka dokumenta s št. 36 ni dobila v postopku dostopa do informacij javnega značaja, zato niso utemeljene s tem povezane tožbene navedbe. Sklicuje se na 13. točko obrazložitve sodbe Upravnega sodišča iz zadeve I U 1647/2017.
33. Glede dokumentov s št. 1, 3, 5, 13, 14, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 24, priloga k dokumentu s št. 8 in priloga k dokumentu s št. 9 iz upravnega spisa s št. 373-5/2019 toženka vztraja, da ne gre za izjemi tajnih podatkov in notranjega delovanja organa. Izjema iz 9. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ je tudi nedopustna tožbena novota. Dodaja, da tožnica ni pojasnila, na kakšni pravni podlagi vztraja pri tajnih podatkih, če se glede ocene možnih škodljivih posledic za zgoraj navedene dokumente sklicuje na sklep Vlade s št. 37300-2/2019/4 z dne 2. 4. 2019, za katerega razpolaga z umikom stopnje tajnosti. To pomeni, da tudi zgoraj navedeni dokumenti ne izpolnjujejo več pogojev tajnih podatkov po ZTP. Tožnica na splošno zatrjuje izjemo notranjega delovanja, brez upoštevanja raznovrstnosti dokumentov. Zavajajoča je tožbena trditev, da bi prost dostop do dokumentov ogrozil delo državnega organa pri izvajanju pomorske pilotaže, ob dejstvu, da so zahtevani dokumenti vezani na delo delovne skupine, ki je bila ustanovljena za sprejem Uredbe. Niso izkazane trditve, kako bi dostop do zahtevanih dokumentov ogrozil varnost plovbe v koprskem pristanišču.
34. V nadaljevanju toženka nasprotuje tožbenim navedbam glede poslovne skrivnosti dokumenta s št. 373-5/2019-26. Ni treba brezpogojno in nekritično slediti zatrjevanju poslovni skrivnosti SDH, d. d. Dolžnost tožnice in toženke je, da sami ocenita, ali zahtevani podatki izpolnjujejo zakonske pogoje poslovne skrivnosti. V zvezi z opredelitvijo toženke do 56. člena ZSDH-1 trdi, da tožnica in SDH, d. d., tega argumenta nista zatrjevala, zato se toženka do njega ni mogla opredeliti. Ta določba tudi ni upoštevana.
35. Toženka še navaja, da tožnica nima podlage, da se spušča v vprašanje, kakšen interes zasleduje prosilka. Sklicevanje na izjemo iz 8. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ je tožbena novota.
36. Predlaga zavrnitev tožbe.

Bistvene navedbe prizadetih oseb s položajem stranke⁴

37. Prosilka v odgovoru na tožbo trdi, da tožnica ni aktivno legitimirana za tožbo zoper točki 1. b) in 1. c) izreka izpodbijane odločbe. Meni, da naknadno sklicevanje na 9. točko prvega odstavka 6. člena ZDIJZ ni dopustno. Tudi sicer po mnenju prosilke za dokumente iz točk 1. a) in 1. d) izreka izpodbijane odločbe nista podani izjemi iz 9. in 11. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ. Ti dokumenti niso več v postopku izdelave, niso predmet posvetovanja pri organu in njihovo razkritje ne bi moglo povzročiti napačnega razumevanja njihove vsebine. Podatki namreč ne izhajajo iz dokumenta v zvezi z notranjim delovanjem organa in razkritje podatkov ne more predstavljati motenj pri delovanju organa po tem, ko je Uredba že sprejeta. Tožnici očita, da se ni opredelila in izkazala verjetnosti motenj pri delovanju organa. V zvezi s tajnimi podatki trdi, da tožnica ne opredeli, kakšne škodljive posledice bi lahko nastale, čeprav bi to morala storiti. Za dostop do zahtevanih dokumentov so zaprosili tudi mediji.
38. V zvezi z 1. f) točko izreka izpodbijane odločbe trdi, da je tožnica stopnjo tajnosti določila v nasprotju z ZTP. Ni je določila v povezavi s škodo taksativno naštetih interesnih področij države. Pomorska pilotaža mednje ne spada. Tožnica se v svoji odločbi ni opredelila do prosilquine zahteve za umik tajnosti. Meni, da sklicevanje tožnice na izjemo iz 8. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ ni utemeljeno. V zvezi z izjemo poslovne skrivnosti se pridružuje ugotovitvam toženke in navaja, da je Letni načrt upravljanja za pomorsko pilotažo načrt upravljanja oziroma delovanja državnega monopolnega podjetja. Sklicuje se na navedbe iz pritožbe. Sodišču predlaga, da tožbo zavrne. Priglaša stroške postopka.
39. V prvi pripravljalni vlogi je v bistvenem ponovila navedbe iz odgovora na tožbo. Menila je, da je izpodbijana odločba že pravnomočna najmanj v točkah 1. b) in 1. c) ter glede Letnega načrta upravljanja za pomorsko pilotažo. Odločba je bila vročena Vladi, MJU in SDH, d. d., ki pa zoper njo niso sprožili upravnega spora. Navedena organa sta torej dolžna umakniti stopnjo tajnosti Interno in Letni načrt upravljanja za pomorsko pilotažo nima več narave poslovne skrivnosti.
40. SDH, d. d., trdi, da vsebina Letnega načrta upravljanja za pomorsko pilotažo izpolnjuje vse pogoje, ki jih za poslovno skrivnost določa ZPosS. Vsebuje

⁴ Sodišče je do prvega naroka v postopku vodilo kot prizadeti stranki z interesom tudi MJU in Vlado. Glede na to, da jima odprava oziroma sprememba izpodbijanega upravnega akta ne bi bila v neposredno škodo (19. člen Zakona o upravnem sporu), je po prvem naroku stranke obvestilo, da slednji ne izpolnjujeta pogojev za udeležbo v postopku kot prizadeti stranki z interesom. Zato tudi ni upoštevalo njunih vlog, o čemer je prav tako obvestilo slednji in ostale stranke.

podatke, ki se nanašajo tudi na druge pravne subjekte, zato je dolžna upoštevati tudi njihove interese ter preprečiti njihovo razkritje, ki tem pravnim subjektom lahko povzroči škodo. V tem kontekstu so navedeni podatki zaupni in zanje velja 56. člen ZSDH-1. Trdi še, da javni interes glede razkritja ni močnejši od javnega interesa ali interesa drugih oseb za omejitev dostopa do zahtevane informacije in da v tem letnem načrtu ne gre za podatke o porabi javnih sredstev. Predlaga, da sodišče 1. točko izreka izpodbijane odločbe odpravi in vrne zadevo toženki v ponoven postopek.

41. Tožnica v nadaljnji pripravljalni vlogi⁵ prereka ugovor toženke o tožbenih novotah glede izjeme iz 8. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ. Sodni postopki s strani prosilke so bili sproženi po izdaji njene odločbe z dne 28. 5. 2020. Vlada je bila o vloženi tožbi v zadevi III U 111/2020 obveščena šele 10. 7. 2020, Državno odvetništvo pa je predlog za začetek predhodnega postopka poskusa mirne rešitve spora prejelo šele 10. 12. 2020. To po njenem mnenju pomeni, da ni imela možnosti navajati teh dejstev in predlagati dokazov pred izdajo svoje odločbe.

Presoja tožbe

42. Sodišče je v zadevi razpisalo glavno obravnavo za 1. 7. 2025. Tožnica pravilno vabljen na sodišče ni pristopila, zato sodišče glavne obravnave na podlagi tretjega odstavka 58. člena Zakona o upravnem sporu (v nadaljevanju ZUS-1) ni opravilo.
43. Tožba je delno utemeljena.

O procesnih vprašanjih

44. Prosilka ugovarja aktivni legitimaciji tožnice v zvezi z dokumentoma 3731-7/2019/21 in 3731-7/2019/36 v delu, kjer je toženka MJU in Vladi naložila umik stopnje tajnosti. Pri tem prezre, da je posledično tudi tožnici naložila, da te dokumente posreduje prosilki. Tožnica trdi, da je toženka pri dokumentu s št. 21 zmotno presodila izjemo motnje delovanja po 11. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, pri dokumentu s št. 36 pa v bistvenem trdi, da ji toženka ne bi smela naložiti dolžnosti razkritja tega dokument, saj prosilka z njim že razpolaga. Te tožbene navedbe so torej jasno povezane s tistim delom odločitve toženke, kjer tožnici nalaga razkritje teh dveh dokumentov in zato vpliva tudi na njen položaj. Ugovor aktivne legitimacije prosilke tako ne more biti utemeljen.

45. Sodišče po pregledu upravnega spisa s št. 3731-7/2019 ugotavlja, da ima

⁵ Vložila jo je kot skupno vlogo z Vlado, po obvestilu sodišča, da Vlada nima položaja prizadete stranke z interesom pa je vlogo izrecno odobrila.



dokument s št. 39 skupaj spete štiri listine. To okoliščino je toženka torej pravilno ugotovila in navedbe o neizvršljivosti niso utemeljene.

46. Enako velja glede priloge dokumenta s št. 3731-7/2019/40. Iz upravnega spisa je razvidno, da dokument ima prilogo z oznako „status ležišča“. Ne glede na ugotovljeno, tožnica ne more imeti pravnega interesa za obravnavani ugovor. Toženka je namreč v 1.d) točki izreka odločila, da tožnica te priloge prosilki ni dolžna posredovati. Tožnica si tako svojega pravnega položaja ne more izboljšati z odločitvijo sodišča, da je izpodbijana odločba v tem delu neizvršljiva (kar kot pojasnjeno, niti ne drži).
47. Tožnica je z odločbo, s katero je kot zavezanka odločila o prosilkini zahtevi za dostop do informacij javnega značaja, zavrnila dostop do informacij javnega značaja na podlagi izjem iz 1., 2., 3. in 11. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ. V tožbi zoper izpodbijano odločbo trdi, da sta podani tudi izjemi iz 8. in 9. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ ter v zvezi z njima navaja dodatna dejstva. Toženka se sklicuje na prepoved tožbenih novot iz 52. člena ZUS-1. V skladu s tem členom lahko tožnik navaja nova dejstva in nove dokaze, a jih je mogoče dopustiti samo, če tožnik obrazloži, čemu jih ni navedel že v postopku izdaje upravnega akta in če te opustitve ni mogoče pripisati njegovi krivdi. Sodišče s tem v povezavi opozarja, da iz 31. člena ZDIJZ izhaja, da se upravni spor sproži zoper odločbo Informacijskega pooblaščenca. Zato so pomembna tista dejstva in dokazi v zvezi z obravnavanim materialnopravnim vprašanjem, ki bi jih bilo mogoče navesti v postopku do izdaje odločbe Informacijskega pooblaščenca in ne že v odločbi organa, ki je zavezanec za posredovanje zahtevane informacije.⁶
48. Iz tožbenih navedb, ki se nanašajo na izjemi iz 8. in 9. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ ne izhaja, da bi se tožnica v upravnem postopku, ki je tekel pred toženko, sklicevala na navedeni zakonski izjemi za razkritje informacij, in če bi se, da je v ta namen podala dejanske navedbe, s katerimi je utemeljevala njihov obstoj. Navedeno ne izhaja niti iz podatkov upravnega spisa, ki se nanaša na zadevo. Tožnica pa niti v tožbi niti v nadaljnjih pripravljalnih vlogah, ko je na to opozorila toženka, v zvezi z dejstvi, ki se nanašajo na izjemo iz 9. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ⁷, ni podala sploh nobenih (torej niti opravičljivih) razlogov, ki jih za navajanje novih dejstev terja 52. člen ZUS-1. Pri tem ne gre za vprašanje uporabe materialnega prava, pač pa je treba zatrjevati dejstva, pod katera je nato moč subsumirati določeno pravno normo glede posamezne zakonske izjeme po ZDIJZ.

6 Enako stališče je sprejelo Vrhovno sodišče v 12. točki obrazložitve sklepa v zadevi X Ips 336/2016 z dne 5. 4. 2017.

7 V 9. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ je določeno, da organ prosilki zavrne dostop do zahtevane informacije, če se zahteva nanaša na podatek iz dokumenta, ki je v postopku izdelave, in je še predmet posvetovanja v organu, njegovo razkritje pa bi povzročilo napačno razumevanje njegove vsebine.



49. Glede okoliščin, s katerimi utemeljuje izjemo po 8. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, je tožnica v pripravljalni vlogi z dne 23. 4. 2021 navedla, da dejstev v zvezi z vloženimi postopki pred Ustavnim sodiščem, Upravnim sodiščem in Državnim odvetništvom ni imela možnosti uveljavljati, saj je prosilka te postopke sprožila po izdaji njene odločbe. Vendar ta razlog, glede na zgoraj pojasnjeno stališče Vrhovnega sodišča, ne more biti opravičljiv. Iz navedb tožnice je razvidno, da se je s tožbo pred Upravnim sodiščem v zadevi III U 111/2020 seznanila 10. 7. 2020 in da je Ustavno sodišče zavrnilo predlog prosilke za zadržanje izvrševanja izpodbijane Uredbe dne 7. 5. 2020. To pomeni, da se je z dejstvi iz citiranih odločitev seznanila več mesecev pred izdajo izpodbijane odločbe toženke (16. 11. 2020). Vendar pa jih ni uveljavljala v pritožbenem postopku, to je v upravnem postopku pred toženko (kot izhaja iz upravnega spisa je prosilka pritožbo vložila 29. 6. 2020), čeprav bi jih lahko. Glede postopka predhodnega poskusa mirne rešitve spora na podlagi 27. člena Zakona o državnem odvetništvu, pa sodišče pojasnjuje, da ne gre za sodni postopek, zato ta okoliščina ni pravno pomembna za presojo izjeme po 8. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ⁸. Obravnavani razlogi torej niso opravičljivi. Ker je tako glede zatrjevanih izjem iz 8. in 9. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ podana prekluzija, sodišče teh navedb tožnice ni presojalo.
50. Utemeljen je tudi ugovor toženke, da je podana prekluzija tožničnih navedb v zvezi z uveljavljanjem izjeme po 9. in 11. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ za dokument v upravnem spisu 3731-7/2019/11. Sodišče pa dodatno ugotavlja, da je tožnica prekludirana z zatrjevanjem navedenih izjem še za dokumenta s št. 3731-7/2019/26 in 3731-7/2019/35. Tožnica se glede teh v tožbi in pripravljalnih vlogah ni v ničemer sklicevala na opravičljive razloge iz 52. člena ZUS-1. Zato gre prav tako za nedovoljene tožbene novote, ki jih sodišče ne sme upoštevati pri svoji presoji. Tožnica se pravilno vabljenosti tudi ni odzvala vabilu sodišča na glavno obravnavo. Na njej bi imela dodatno možnost pojasniti, čemu za navedena dokumenta izjem po 9. in 11. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ ni uveljavljala že v postopku pred toženko.
51. Sodišče še ugotavlja, da tožnica v tožbi tudi ne prereka ugotovitev toženke, da ti dokumenti (s št. 3731-7/2019/11, 3731-7/2019/26 in 3731-7/2019/35) niso tajen podatek po ZTP in da je zato treba odstraniti stopnjo tajnosti interno in jih razkriti. Prav tako se glede teh ne sklicuje na ugotovitve v svoji odločbi kot del svoje trditvene podlage. Zato sodišče niti tega dela odločitve ni presojalo. Za kaj takega nima pravne podlage (prvi odstavek 40. člena ZUS-1, v povezavi s prvim odstavkom 20. člena ZUS-1⁹).

⁸ V 8. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ je določeno, da organ prosilki zavrne dostop do zahtevane informacije, če se zahteva nanaša na podatek, ki je bil pridobljen ali sestavljen zaradi pravnega, nepravdnega ali drugega sodnega postopka, in bi njegovo razkritje škodovalo njegovi izvedbi.

⁹ ZUS-1 v prvem odstavku 40. člena določa, da sodišče presoja upravni akt v mejah tožbenega



52. Med tožnico in toženko je sporno, ali je prosilka prejela dokument s št. 3731-7/2019/36 v postopku pred Ustavnim sodiščem, ki je tekel pod opr. št. U-I-66/20¹⁰ in ali je Vlada RS umaknila stopnjo tajnosti z obravnavanega dokumenta. Sodišče v zvezi tem ugotavlja, da iz izpodbijane odločbe in podatkov upravnega spisa toženke ni razvidno, da bi tožnica toženki v upravnem postopku trdila, da prosilka že razpolaga z navedenim spornim dokumentom, niti, da je Vlada umaknila stopnjo tajnosti iz tega dokumenta. Tožnica tudi v tožbi ne trdi, da bi ta dejstva uveljavljala v upravnem postopku, ki je tekel pred toženko, prav tako ne, da tega dejstva ni bilo mogoče navesti v postopku izdaje odločbe toženke oziroma, da ga takrat ne bi mogla navesti brez svoje krivde. Gre torej tožbeno novoto iz 52. člena ZUS-1, ki je sodišče pri presoji ne sme upoštevati, zato se do teh tožbenih navedb ni opredeljevalo. Kot povedano, je bila tožnici z vabilom na glavno obravnavo dana možnost, da tudi slednjo novoto pojasni, vendar se vabilu ni odzvala.

O izjemah pri dostopu do informacij javnega značaja

53. Toženka pravilno citira določbo prvega odstavka 4. člena ZDIJZ, po kateri je informacija javnega značaja opredeljena kot 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).
54. Ustavno sodišče je v odločbi št. U-I-45/16-50, Up-321/18-48, Up-1140/18-38 in Up-1244/18-38 z dne 16. 9. 2019 pojasnilo, da pravica dostopa do informacij javnega značaja ni absolutna in da so omejitve dostopa do informacij javnega značaja dopustne le izjemoma, pri čemer morajo biti določene z zakonom. ZDIJZ je splošni zakon, ki ureja dostop do informacij javnega značaja. Ta v 6. členu določa izjeme od osnovnega načela prostega dostopa iz 5. člena, test interesa javnosti in izjeme od izjem od prostega dostopa do informacij javnega značaja.
55. V prvem odstavku 6. člena ZDIJZ je taksativno naštetih enajst izjem, zaradi katerih lahko organ v celoti ali delno zavrne zahtevo prosilca za dostop do

predloga, ni pa vezano na tožbene razloge. Vrhovno sodišče je v 6. toči obrazložitve zadeve I Up 295/2016 z dne 7. 12. 2016 že sprejelo stališče, da tožbenega predloga ne opredeljuje le formalni predlog, kateri upravni akt oziroma njegov del naj se odpravi, temveč ga opredeljujejo tudi tožbene navedbe o tem, kateri vsebinski del izpodbijanega akta je sporen, torej o čem naj sodišče presoja. V nadaljnji 7. točki obrazložitve pa je pojasnilo, da je tožbeni predlog torej predlog, s katerim tožnik določi ne le kateri akt izpodbija in v katerem delu ga izpodbija, temveč tudi obseg sodne presoje upravnega akta, saj sodišče odloča o tistem, kar je sporno. Na meje tožbenega predloga pa je sodišče vezano. To pomeni, da sodišče, če presoja nesporne ugotovitve (po izrecni določbi prvega odstavka 20. člena ZUS-1 sodišče dejansko stanje preizkusi le v okviru tožbenih navedb) ali nesporni del izpodbijanega upravnega akta, prekorači zahtevani obseg sodne presoje oz. meje tožbenega predloga.

- 10 V katerem je vložila pobudo za oceno ustavnosti in zakonitosti Uredbe o obliki in načinu izvajanja gospodarske javne službe pomorske pilotaže (Uradni list RS š. 11/20).



zahtevanih informacij. Tako med drugim ravna tudi v primeru iz 1. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, ko se zahteva nanaša na podatek, ki je na podlagi zakona, ki ureja tajne podatke, tajen podatek; 2. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, ko se zahteva nanaša na podatek, ki je opredeljen kot poslovna skrivnost v skladu z Zakonom o gospodarskih družbah (v nadaljevanju ZGD-1), 3. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, ko se zahteva nanaša na podatek, ki je osebni podatek, katerega razkritje bi pomenilo kršitev varstva osebnih podatkov v skladu z zakonom, ki ureja varstvo osebnih podatkov; in v primeru iz 11. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, ko se zahteva nanaša na podatek iz dokumenta, ki je bil sestavljen v zvezi z notranjim delovanjem oziroma dejavnostjo organov, in bi njihovo razkritje povzročilo motnje pri delovanju oziroma dejavnosti organa. V nadaljevanju se sodišče opredeljuje do izjem po 1., 2. in 11. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, ki so med strankami sporne.

O izjemi tajnih podatkov

56. V obravnavani zadevi ni sporna odločitev toženke o izjemi tajnih podatkov po 1. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ glede dokumentov, ki so v upravnem spisu 3731-7/2019. Tako je presoja v tem upravnem sporu glede izjeme tajnih podatkov omejena le na dokumente iz upravnega spisa 373-5/2019. Toženka je v 1.e) točki izreka izpodbijane odločbe odločila, da je treba zaradi neizpolnjevanja materialnih pogojev za določitev podatkov kot tajnih, odstraniti stopnjo tajnosti iz dokumentov s št. 1, 3, 5, 13, 14, 16 do 22, 24, iz priponke „19pilotaza2304“ k dokumentu s št. 8 in iz priponke z oznako uredba210419 k dokumentu s št. 9; v 1.f) točki izreka izpodbijane odločbe pa, da dokumenti s št. 2, 4, 8 (brez priponke) in 11 niso tajni podatki zaradi realizacije dokumentov z oznako stopnje tajnosti interno.
57. Iz 1. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ izhaja, da se v izjemo tajnih podatkov štejejo le tisti podatki, ki so na podlagi ZTP opredeljeni kot tajni. Glede definicije tajnih podatkov se ZDIJZ sklicuje na ZTP, ki v 1. točki 2. člena določa, da je tajni podatek dejstvo ali sredstvo z delovnega področja organa, ki se nanaša na javno varnost, obrambo, zunanje zadeve ali obveščevalno in varnostno dejavnost države, ki ga je treba zaradi razlogov, določenih v ZTP, varovati pred nepoklicanimi osebami, in ki je v skladu z ZTP določeno in označeno za tajno. V tej določbi sta določena dva kriterija, in sicer 1) formalni kriterij, v skladu s katerim mora biti podatek označen kot tajen podatek v skladu z ZTP, in 2) materialni kriterij za določitev podatka kot tajnega, v skladu s katerim je treba zavarovati podatek iz razlogov, določenih v ZTP, pred nepoklicanimi osebami, hkrati pa se nanaša na javno varnost, obrambo, zunanje zadeve ali obveščevalno in varnostno dejavnost države. Kot pravilno navaja toženka, morata biti, da lahko štejemo določen podatek za tajni podatek, oba pogoja izpolnjena kumulativno.



58. Med tožnico in toženko ni sporno, da dokumenti s št. 3, 13, 14, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 in 24 izpolnjujejo formalni kriterij, saj so vidno označeni s stopnjo tajnosti interno, je za njih izdelana ocena možnih škodljivih posledic, tajnost jim je določila pooblaščenca oseba. Po vpogledu v upravni spis s št. 373-5/2019 pa je sodišče ugotovilo, da tožnica zmotno trdi, da je formalni kriterij izpolnjen tudi za dokumenta s št. 15 in 23, saj navedena dokumenta nimata oznake s stopnjo tajnosti interno, prav tako zanju ni ocene možnih škodljivih posledic, kot je to pravilno ugotovila toženka. Ne gre torej za dokumenta s tajnimi podatki, zato tudi ne za izjemo iz tega naslova.
59. Pravilna je tudi ugotovitev toženke, da sta dokumenta s št. 1 in 5 označena s stopnjo tajnosti interno in da imata oceno možnih škodljivih posledic. Prav tako, da sta priloga 19pilotaza2104 k dokumentu s št. 8 in priloga uredba240419 k dokumentu s št. 9 označeni s stopnjo tajnosti interno, vendar nimata ocene možnih škodljivih posledic. To pomeni, da tudi navedeni dokumenti izpolnjujejo formalni kriterij za določitev podatka kot tajnega. V zvezi z vsemi navedenimi dokumenti pa je sporno, ali izpolnjujejo materialni kriterij.
60. Materialni kriterij je natančneje opredeljen v 5. členu ZTP. Ta pravi, da se lahko za tajnega določi podatek, ki je tako pomemben, da bi z njegovim razkritjem nepoklicani osebi nastale ali bi očitno lahko nastale škodljive posledice za varnost države ali za njene politične ali gospodarske koristi in se nanaša na 1) javno varnost; 2) obrambo; 3) zunanje zadeve; 4) obveščevalno in varnostno dejavnost državnih organov Republike Slovenije; 5) sisteme, naprave, projekte in načrte, pomembne za javno varnost, obrambo, zunanje zadeve ter obveščevalno in varnostno dejavnost državnih organov Republike Slovenije; 6) znanstvene, raziskovalne, tehnološke, gospodarske in finančne zadeve, pomembne za javno varnost, obrambo, zunanje zadeve ter obveščevalno in varnostno dejavnost državnih organov Republike Slovenije. Pri ugotavljanju materialnega kriterija je treba v zvezi z zahtevanim podatkom torej preveriti, 1) ali bi z razkritjem podatka lahko nastala škoda za varnost države, njene politične ali gospodarske koristi; in 2) ali se zahtevani podatek nanaša na katerega od naštetih področij.
61. Po presoji sodišča je toženka natančno in razumno obrazložila, zakaj ni izpolnjen materialni kriterij, s čimer se sodišče strinja in toženkinih razlogov v izogib ponavljanju ne bo posebej navajalo. Nanje se sklicuje v skladu z drugim odstavkom 71. člena ZUS-1. Glede tožbenih navedb, v katerih se tožnica sklicuje na navedbe v svoji odločbi in glede katerih je sodišče vezano glede preizkusa dejanskega stanja (prvi odstavek 20. člena ZUS-1), pa dodaja naslednje:
62. Toženka je pravilno povzela vsebino tožničinih ocen možnih škodljivih posledic¹¹.

¹¹ Sodišče je ugotovilo, da se vsebina ocene možnih škodljivih posledic razlikuje le za dokument s št. 1,

Prav tako je pravilno ugotovila, da se vsebina obravnavanih dokumentov nanaša na ureditev izvajanja pomorske pilotaže na območju koprskega tovrnega pristanišča. Tudi po presoji sodišča se navedena vsebina ne nanaša na interesna področja države iz 5. člena ZTP (javno varnost, obrambo, zunanje zadeve, obveščevalno in varnostno dejavnost državnih organov), zato je ni mogoče varovati s stopnjo tajnosti. Tožnica je v oceni možnih škodljivih posledic izpostavila le pomembnost pomorske pilotaže za zagotavljanje varnosti plovbe v okviru pristaniške dejavnosti, ni pa pojasnila, katerim zakonsko določenim interesom države bi škodovalo razkritje informacij in ni ocenila, kakšna škoda bi z razkritjem nastala delovanju in izvajanju nalog organa, kot prav tako pravilno ugotavlja toženska. Tožnica bi namreč v oceni škodljivih posledic morala jasno navesti, katerim posamičnim interesom države Republike Slovenije bi škodovalo razkritje informacij glede pomorske pilotaže. Škodo z razkritjem informacij je vezala le na gospodarsko škodo, ki bi nastala pristanišču in na napačno razumevanje vsebine dokumentov, brez konkretnih argumentov, kako bi omenjena škoda povzročila škodljive posledice za varnost države ali za njene politične in gospodarske koristi. Zgolj verjetnost obstoja gospodarske škode brez specifikacije področja, kamor naj bi škodljive posledice lahko segale in brez predvidenih posledic na v 5. členu ZTP določenih področjih, ne zadošča za določitev stopnje tajnosti na navedeni pravni podlagi. Kot povedano, podatki v zvezi z gospodarskimi in finančnimi zadevami države so tajni po ZTP le, če so pomembni za v ZTP naštetih področja.

63. Iz odločbe tožnice, ki je del njene trditvene podlage v tožbi, izhaja, da gre pri izvajanju pomorske pilotaže za izvajanje varnosti plovbe, ki predstavlja javno varnost. A po presoji sodišča v tem primeru ni izkazano, da bi šlo za javno varnost po 20. točki 2. člena ZTP, v skladu s katero javna varnost zajema varnost nacionalnega ozemlja, zaščito življenja ljudi in njihove lastnine ter uresničevanje temeljnih funkcij družbe. Tožnica namreč le posplošeno navaja, da je izvajanje pomorske pilotaže ključnega pomena za delovanje kritične infrastrukture iz podsektorja pristaniške dejavnosti, da se podatki nanašajo na gospodarske in finančne zadeve, pomembne za javno varnost, in da gre za zagotavljanje varnosti plovbe, ki predstavlja javno varnost. Pri tem ne pojasni, na kakšen način oziroma zakaj naj bi te gospodarske in finančne zadeve ogrožale javno varnost v smislu 20. točke 2. člena ZTP. Prav tako ne pojasni vzročne zveze varne plovbe z javno varnostjo po ZTP. Zato je po oceni sodišča pravilno stališče toženke, da javna varnost po ZTP stremi k varstvu v 20. točki 2. člena ZTP navedenih pravnih dobrin, medtem ko gre v obravnavani zadevi za informacije glede institucionalne ureditve izvajanja pomorske pilotaže. Tožnica pa ni prerekala toženkine ugotovitve, da se pomorska pilotaža uvršča med izbirne gospodarske javne službe

vendar tega pri presoji ni upoštevalo, saj je presoja zakonitosti vezana na meje tožbenega predloga v skladu s prvim odstavkom 40. člena ZUS-1, tožnica pa na to ni opozorila v tožbi.



in se po vsebini očitno ne nanaša na področja iz 5. člena ZTP. Sodišče se zato do teh stališč toženke ni opredelilo, saj za to nima pravne podlage v prvem odstavku 40. člena ZUS-1. Pri tem poudarja, da tožnica ne more uspeti zgolj s posplošenim sklicevanjem na svoje navedbe v odločbi, ki so bile že predmet presoje pri toženki. Na ta način namreč z ničemer izrecno ne izpodbija toženkinih ugotovitev.

64. Med tožnico in toženko je tudi sporno, ali se lahko kot tajni podatki obravnavajo še dokumenti v spisu 373-5/2019 s št. 1, 2, 4, 5, 8, 9 in 11. Tožnica le posplošeno trdi, da so ti dokumenti realizacija dokumentov, označenih s stopnjo tajnosti interno in kot taki prosilci ne morejo biti posredovani. Sodišče najprej pojasnjuje, da se v tem okviru ni opredelilo do dokumentov s št. 1 in 5 ter prilog k dokumentoma 8 in 9, saj je zgoraj že pojasnilo, da so ti vidno označeni s stopnjo tajnosti interno.
65. Glede naštetih dokumentov je toženka zavzela stališče, da ti ne morejo biti tajni, ker dokumenti, na katere se sklicujejo in naj bi bili njihova realizacija, niso tajni podatki. Ne glede na to, da toženka prezre, da tožnica ni zatrjevala, da bi tudi pri slednjih dokumentih šlo za tajne podatke, pač pa le za take, „ki prosilcu ne morejo biti posredovani“, je pravilna njena nadaljnja razlaga, da je slednje v nasprotju z ZTP. Sodišče opozarja, da navedeni razlog tožnice predstavlja nedopustno širjenje restriktivno omejenih izjem mimo zakonske podlage. Ne ZTP ne ZDIJZ ne dopuščata oz. ne urejata podatkov, ki naj bi bili realizacija tajnih, kot izjemi za dostop do informacij javnega značaja. Nasprotno, tudi če bi šlo za „realizacijo“ tajnih podatkov, ZTP v prvem odstavku 12. člena določa, da pooblaščen oseba določi za tajen podatek, ki je nastal z združevanjem ali povezovanjem podatkov, ki sami po sebi sicer niso tajni, če tako združeni ali povezani pomenijo podatek oziroma dokument, ki ga je treba zavarovati iz razlogov, določenih z ZTP. Iz navedene določbe je torej jasno razvidno, da je tudi take podatke treba določiti kot tajne po postopku kot ga določa ZTP. Odločitev toženke, da slednje ne more biti razlog za izjemo od dolžnosti posredovanje podatkov, je tako pravilna.
66. Sodišče še pojasnjuje, da mora biti v skladu s 17. členom ZTP vsak tajni podatek oziroma vsak dokument, ki vsebuje tajne podatke, označen s stopnjo tajnosti in s podatki o organu, če to že sicer ni razvidno, pri čemer se mora vsak podatek ali dokument obravnavati kot tajen, tudi če je označen le s stopnjo tajnosti. To pomeni, da se kot tajen podatek lahko obravnava le tisti, ki je kot tak označen in je stopnja tajnosti določena po postopku, ki ga določa ZTP.
67. Sodišče se strinja tudi z ugotovitvijo toženke, da ocena možnih škodljivih posledic, ki je v dokumentu s št. 4, ni tajen podatek. Pravilno je pojasnila, da prav ta ocena omogoča nadzor nad delom javne uprave in preprečuje zlorabo instituta tajnosti podatkov za prikrivanje različnih nepravilnosti in nezakonitosti pri organih.



O izjemi motnje delovanja organa

68. V zvezi z izjemo motnje delovanja sodišče ugotavlja, da je sporna za dokumente, ki so v obeh upravnih spisih. Ob tem se ni opredelilo do dokumenta s št. 373-5/2019/9. Že iz izreka izpodbijane odločbe je razvidno, da tožnici tega dokumenta ni treba razkriti (tč. 1. e) izreka) in tako za tožbo v tem delu ne more imeti pravnega interesa.
69. Za obstoj izjeme motnje delovanja iz 11. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ morata biti kumulativno izpolnjena dva pogoja: - podatek mora izhajati iz dokumenta, ki je bil sestavljen v zvezi z notranjim delovanjem oz. dejavnostjo organa, - razkritje takšnega podatka bi povzročilo motnje pri delovanju oz. dejavnosti organa (specifični škodni test). Gre za dokumente za notranjo rabo organa, iz katerih izhaja postopek oziroma način dela organa, kot tudi njegova notranja politika, s čimer naj bi se omogočilo odkrito in odprto razmišljanje organa, ki pa bi bilo ovirano, če bi bilo povsem odprto za javnost. Navedena izjema je torej namenjena varovanju tako imenovanega „notranjega razmišljanja organa“, kot so na primer interna usmeritvena navodila, smernice, stališča, vprašanja, predlogi ipd., ki so bila sestavljena z namenom, da lahko organ čim bolje zavaruje svoje interese. Nikakor pa ni mogoče govoriti o navedeni izjemi takrat, ko gre za delovanje organa navzven in je predmet presoje zaključen dokument, ki izraža bodisi stališče organa samega ali drugega organa nasproti tretjemu. Dokumenti pa morajo prestati še tako imenovani škodni test. Po določbi drugega odstavka 6. člena ZDIJZ se dostop do zahtevane informacije dovoli ne glede na to izjemo, če je javni interes glede razkritja močnejši od javnega interesa ali interesa drugih oseb za omejitev dostopa do zahtevane informacije, razen v določenih primerih (ti so prav tako taksativno naštet v drugem odstavku tega člena).
70. 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, pooblaščen osebja organa izloči te informacije iz dokumenta ter seznaniti prosilca z vsebino oziroma mu omogoči ponovno uporabo preostalega dela dokumenta.
71. Tožnica v bistvenem trdi, da so dokumenti Vlade vsi dokumenti, v zvezi s katerimi se je opredelila do izjeme motnje delovanja, da gre za komunikacijo med pripravljavci gradiv, ki se ni realizirala v dejanjih organa nasproti tretjim osebam, in da bi razkritje dokumentov lahko povzročilo napačno razumevanje vsebine. Sodišče je zato najprej odgovarjalo na vprašanje, ali gre za dokumente, ki so nastali v okviru Vlade kot njene delovne skupine ali v okviru posameznih državnih organov (ministrstev ali Službe Vlade za zakonodajo ali kakšnega drugega



organa). Odgovor na to vprašanje je izhodišče za presojo, ali gre za dokumente, sestavljene v zvezi z notranjim delovanjem organa.

72. Dokument 3731-7/2019/36 je sestavljen iz sklepa Vlade številka 37300-2/2019/4 z dne 2. 4. 2019 in priloge k temu sklepu, ki je stališče tožnice o izvajanju pomorske pilotaže na območju koprskega tovrnega pristanišča številka 3731-7/2019 z dne 1. 4. 2019. To pomeni, da vladno gradivo Vladi ni bilo predano v obravnavo pred 1. 4. 2019.
73. V skladu s prvim odstavkom 10. člena Poslovnika Vlade Republike Slovenije (v nadaljevanju Poslovnik Vlade) morajo namreč biti gradiva vlade¹² pred predložitvijo vladi v obravnavo medresorsko usklajevana z ministrstvi in vladnimi službami, ki jih zadevajo. Posamezna ministrstva in vladne službe morajo v vseh fazah priprave in obravnave gradiva vlade spremljati ustreznost tistega dela zagotovil in rešitev iz predloga gradiva, ki sodi v njihovo pristojnost (drugi odstavek 10. člena Poslovnika Vlade). Predlogi splošnih aktov in aktov poslovanja vlade morajo biti vedno predhodno usklajeni z ministrstvom, pristojnim za finance, in vladno službo, pristojno za zakonodajo, ki o usklajenosti podata pisno mnenje (tretji odstavek 10. člena Poslovnika Vlade). V predhodnem medresorskem usklajevanju morajo vsako zaproseno ministrstvo in vladna služba dati svoje mnenje k pripravljenemu gradivu najpozneje v 14 dneh po njegovem prejemu oziroma predlagatelju in generalnemu sekretarju sporočiti, da zaradi obsega ali ravni pripravljenosti gradiva potrebuje daljši rok za pripravo mnenja (šesti odstavek 10. člena Poslovnika Vlade).
74. Iz navedene pravne podlage je razvidno, da ko posamezen državni organ (določeno ministrstvo) pripravlja gradivo za vlado, tega ne pošlje neposredno Vladi v obravnavo, temveč se gradivo najprej usklajuje med posameznimi državnimi organi (ministrstvi in Službo Vlade za zakonodajo). Šele tako usklajeno gradivo v postopku predhodnega medresorskega usklajevanja nato obravnava Vlada.
75. Iz dokumentov v spisu 3731-7/2019 s št. 9, 13, 20, 21, 22, 23, 24 in 27 izhaja, da so vsi datirani pred 1. 4. 2019, torej preden je bilo vladno gradivo poslano v obravnavo Vladi. Ob upoštevanju navedene pravne podlage iz Poslovnika Vlade, so torej ti nastali v fazi predhodnega medresorskega usklajevanja, ko Vlada še ni bila seznanjena z gradivom. To logično vodi do sklepa, da navedeni dokumenti ne

¹² Po določi prvega odstavka 8. člena Poslovnika Vlade je gradivo vlade skupek dokumentov s *predlogi* vladnih odločitev, ki jih predlagatelj predloži vladi v obravnavo. Gradivo vlade sestavljata spremni dopis in jedro gradiva (tretji odstavek 8. člena), jedro gradiva vsebuje predlog zakona, podzakonskega predpisa ali akta in drugih odločitev vlade (peti odstavek 8. člena). Posamezna ministrstva in vladne službe spremljajo ustreznost tistega dela gradiva, ki spada v njihovo pristojnost oziroma se dotika njihovega delovnega področja (deveti odstavek 8. člena).



morejo biti dokumenti Vlade in da niso nastali v okviru delovne skupine Vlade, kot to zmotno trdi tožnica.

76. Zato je pravilna ugotovitev toženke, da ti dokumenti izkazujejo komunikacijo med različnimi organi, to je med različnimi ministrstvi in Službo Vlade za zakonodajo, ki so samostojni državni organi, zato jih že po jezikovni razlagi ni mogoče obravnavati kot „notranje“ in ni izpolnjen prvi pogoj obravnavane izjeme. Že ta ugotovitev zadošča za odločitev, da ne obstoji obravnavana izjema za navedene dokumente. Sodišče meni, da notranja korespondenca med različnimi ministrstvi ne ustvarja „organa“ v smislu 11. točke 6. člena ZDIJZ, kot bi šlo smiselno razbrati iz tožbenih navedb. Glede na zgoraj citirani Poslovnik Vlade tožnica tudi ne obrazloži trditve, da dokumenti niso bili posredovani v usklajevanje po „ustaljenih poteh poslovanja“ organov znotraj državne uprave, še manj, da so dokumenti interna komunikacija med pripravljavci gradiv znotraj Vlade, ki so sicer zaposleni pri različnih organih.
77. Sodišče se strinja tudi z ugotovitvijo toženke, da ni pravno pomembna realizacija stališča, mnenja ali predloga v zvezi z ureditvijo izvajanja pomorske pilotáže. Prav tako lahko pritrdi toženki, da tožnica z zgolj posplošenim sklicevanjem, da bi dostop do informacij lahko povzročil napačno razumevanje, zaradi česar bi organu lahko nastala škoda, ni izpolnila svojega dokaznega bremena. Tožnica ni trdila in ni izkazala konkretnih posledic pri delovanju organa v zvezi z razkritjem konkretnih dokumentov. Slednje vodi do zaključka, da za navedene dokumente ni podana izjema v zvezi z notranjim delovanjem oz. dejavnostjo organa.
78. Dokument s št. 3731-7/2019/16 je po podatkih spisa nastal pred posredovanjem vladnega gradiva Vladi v obravnavo, medtem ko je dokument 373-5/2019/4 nastal po tem. Oba sta po vsebini oceni možnih škodljivih posledic, zato že po samem namenu nastanka praviloma nista dokumenta, ki bi bila sestavljena v zvezi z notranjim delovanjem oziroma dejavnostjo organa. Namenjena sta zunanjemu krogu oseb za izvajanje nadzora nad delom javne uprave v zvezi s pravilnostjo določitve stopnje tajnosti po ZTP in tako za preprečitev zlorabe instituta tajnosti podatkov. Ocena možnih škodljivih posledic je torej dokument, na podlagi katerega se preveri pravilnost določitve stopnje tajnosti ter spoštovanje pravnih in drugih pravil. Taka ocena ne vsebuje notranje politike ali procesa notranjega razmišljanja posameznega organa, česar tudi sodišče iz slednjih dokumentov ne more razbrati. Zato ni izpolnjen že prvi pogoj, da bi lahko dokumenta obravnavali v smislu sestave v zvezi z notranjem delovanjem organa in zatrjevana izjema zanju ni podana. Enako stališče bi sodišče sprejelo ne glede na to, ali sta dokumenta nastala v okviru delovne skupine Vlade ali v okviru posameznega ministrstva. Ključna je vsebina, ki je torej povsem zunaj sfere notranje politike ali procesa notranjega razmišljanja posameznega organa.



79. Sodišče dalje po pregledu obravnavanih upravnih spisov ugotavlja, da so dokumenti v spisu 3731-7/2019 s št. 37, 38, 39 in 40 ter v upravnem spisu 373-5/2019 s št. 1, 2, 3, 4, 5, 8, 11, 13, 14, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 in 24 nastali po sprejemu sklepa Vlade s št. 3730-2/2019/4 z dne 2. 4. 2019. To pomeni, da je za presojo teh dokumentov lahko pomembno vprašanje, ali so nastali v okviru delovne skupine Vlade, kot to trdi tožnica, ali v okviru posameznih ministrstev, ali Službe Vlade za zakonodajo, kot to trdi toženka.
80. Sodišče ugotavlja, da je dokument s št. 3731-7/2019/39 po vsebini prošnja za vsebinsko razlago¹³ 19. člena ZSDH-1 zaradi realizacije sklepa Vlade št. 37300-2/2019/4 z dne 2. 4. 2019, da dokument s št. 3731-7/2019/40 vsebuje razlago navedene zakonske podlage (19. člena ZSDH-1), da je dokument s št. 373-5/2019/2 elektronsko sporočilo z dne 11. 4. 2019 brez vsebine, ki ima v zadevi elektronskega sporočila navedeno, kdaj je sestanek na temo pomorske pilotaže, ter da je dokument s št. 373-5/2019/11 elektronsko sporočilo z dne 28. 5. 2019 brez vsebine, ki v zadevi napoveduje sestanek, z odgovorom na obvestilo o sestanku z dne 27. 5. 2019. Ne glede na to, ali so ti dokumenti nastali kot dokumenti delovne skupine Vlade, kot dokumenti Vlade ali kot dokumenti posameznega ministrstva, se nedvomno že po vsebini ne nanašajo na notranjo politiko organa ali na notranje razmišljanje. Tako ni izpolnjen eden izmed pogojev za obstoj izjeme motnje delovanja. Zato niso utemeljene posplošene trditve tožnice, da gre za dokumente Vlade.
81. Po presoji sodišča tožnica prav tako zmotno trdi, da sta dokumenta 373-5/2019/1 in 373-5/2019/5 dokumenta delovne skupine Vlade. Že iz vsebine sklepa tožnice s št. 024-1/2019/38 z dne 3. 4. 2019 o ustanovitvi delovne skupine za realizacijo sklepa Vlade št. 37300-2/2019/4 z dne 2. 4. 2019 v zadevi izvajanja pomorske pilotaže na območju koprskega tovrnega pristanišča (dokument s št. 1) in tožničinega sklepa s št. 024-1/2019/41 z dne 9. 4. 2019, ki je po vsebini dopolnitev II. točke tega sklepa (dokument s št. 5), je jasno razvidno, da sta dokumenta (še) podlaga za začetek delovanja delovne skupine Vlade. Nista torej povezana z delovanjem delovne skupine Vlade in ne moreta predstavljati njenega notranjega delovanja. Izjema iz 11. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ za navedena dokumenta zato ni podana.
82. Ob upoštevanju tožbenih navedb, ki se nanašajo na nastanek dokumentov v okviru notranjega delovanja delovne skupine Vlade in z razkritjem katerih bi organu nastala škoda, sodišče ugotavlja, da med strankami ni sporno, da so dokumenti v upravnem spisu 373-5/2019 s št. 3, 13, 14, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 in 24 nastali v okviru notranjega delovanja delovne skupine Vlade in vsebujejo informacije o razmišljanjih delovne skupine. Prav tako ni sporno, da bi z

¹³ Naslovljen kot „Prošnja za formalizacijo ...“



razkritjem teh dokumentov nastale motnje pri delovanju organa (kar toženka izrecno zapiše v tretjem odstavku obrazložitve na str. 20 izpodbijane odločbe)¹⁴. Torej je zanje podana izjema iz 11. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ.

83. Kljub temu pa je toženka nato odločila, da je treba slednje dokumente (delno) razkriti, čemur tožnica izrecno nasprotuje. Sodišče meni, da utemeljeno. Ni namreč jasno, na kakšni podlagi je toženka ob zaključku, da je podana izjema iz 11. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ (da torej gre za dokumente, nastale v okviru *notranjega* delovanja delovne skupine Vlade in da bi z razkritjem teh nastale motnje pri delovanju organa), za iste dokumente ugotovila, da zahtevani zapisniki in zabeležke ne vsebujejo zgolj notranjega razmišljanja, ampak tudi dejstva, kar pomeni, da delovanje skupine nedvomno učinkuje tudi navzven in s čimer ima javnost pravico biti seznanjena, kot zapiše v nadaljevanju odločbe (zadnji odstavek na str. 20 izpodbijane odločbe). Tak zaključek je kontradiktoren in ga sodišče ne more preizkusiti. S tem je podana bistvena kršitev pravil upravnega postopka po 7. točki drugega odstavka 237. člena Zakona o splošnem upravnem postopku (v nadaljevanju ZUP), ki je v tem delu narekovala odpravo izpodbijane odločbe.
84. Iz dokumentov s št. 3731-7/2019/37 in 3731-7/2019/38 je dalje razvidno, da sta nastala po tem, ko je bila delovna skupina Vlade oblikovana. Razvidno je, da ju je pripravila članica delovne skupine in da sta po vsebini stališče oziroma mnenje do določenega predloga, ki je bil predmet obravnave. Ta dva dokumenta bi lahko predstavljala proces notranjega razmišljanja in notranjo politiko organa ob predpostavki, da gre za dokument delovne skupine Vlade, kot to zatrjuje tožnica. Vendar se toženka v obrazložitvi izpodbijane odločbe ni opredelila do tega, ali sta nastala znotraj posameznega organa ali znotraj delovne skupine Vlade oziroma kot del Vlade. Le posplošeno je navedla, da izkazujeta komunikacijo med različnimi organi, zato ju ni mogoče obravnavati kot notranja, pri tej presoji pa ni upoštevala tega, kdaj sta nastala, kdo ju je pripravil in kakšna je njuna vsebina. Ker teh dejstev ni ugotavljala, je pomanjkljivo ugotovila dejansko stanje. Posledično je v tem delu obrazložitev pomanjkljiva in se je ne da preizkusiti, s čimer je prav tako podana bistvena kršitev pravil upravnega postopka po 7. točki drugega odstavka 237. člena ZUP. Odločbo je bilo zato treba tudi v tem delu odpraviti.
85. V nadaljevanju sodišče še ugotavlja, da med strankama ni sporno, da gre pri dokumentih s številko 373-5/2019/6 in 373-5/2019/8 za delovna gradiva povezana z notranjim delovanjem, da ne gre za uradna zaključena stališča in bi nastale motnje pri delovanju organa, saj bi bili sodelujoči zadržani pri predlogih,

¹⁴ Ker ni sporno, da bi motnje v delovanju organa lahko nastale, je tudi odveč sklicevanje tožnice na odločitvi Upravnega sodišča v zadevi I U 896/2015 in stališče Vrhovnega sodišča v zadevi X Ips 320/2010, ki sta v navedenih zadevah odgovarjali na vprašanje motenj delovanja.



kar bi vplivalo na učinkovito delo organa. Ta dejstva nakazujejo na to, da so izpolnjeni pogoji izjeme motnje delovanja. Iz odločbe tožnice, ki je del njene trditvene podlage, izhaja, da tožnica v zvezi z navedenimi dokumenti trdi, da gre za notranje razmišljanje, iz katerih izhaja interna politika organa. Kljub zgoraj navedenim nespornim dejstvom, je toženka v izpodbijani odločbi posplošeno zaključila, da okoliščina glede nastanka motnje pri delovanju organa ne sme oziroma ne more biti razlog, da bi se zavrnil dostop do celotnega gradiva, saj vsebina „razmišljanja“, iz katerega izhajajo vsebinski razlogi za sprejete odločitve, predloge, stališča, ni varovana in je javnost do nje upravičena. Iz tako posplošenega zaključka toženke po presoji sodišča ni razvidno, zakaj vsebina razmišljanja organa ni varovana z obravnavano izjemo. Obrazložitev je zato v tem delu pomanjkljiva in je ni mogoče preizkusiti. Tudi slednje je narekovalo delno odpravo izpodbijane odločbe iz razloga absolutno bistvene kršitve pravil upravnega postopka iz 7. točke drugega odstavka 237. člena ZUP.

O izjemi poslovne skrivnosti

86. 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. Pojem poslovne skrivnosti ureja 39. člen ZGD-1, v skladu s katerim se za poslovno skrivnost štejejo informacije, ki izpolnjujejo zahtevo za poslovno skrivnost v skladu z zakonom, ki ureja poslovne skrivnosti. Zakon o poslovni skrivnosti (v nadaljevanju ZPosS) v prvem odstavku 2. člena določa, da poslovna skrivnost 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 ohranitve skrivnosti 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 (drugi odstavek 2. člena ZPosS). Da bi se nek podatek lahko štel za poslovno skrivnost, morajo biti kumulativno izpolnjeni vsi trije pogoji, določeni v citirani določbi.
87. Sodišče ugotavlja, da je tožnica v tožbi in v svoji odločbi, na katero se sklicuje kot del trditvene tožbene podlage, pri dokumentu s št. 373-5/2019/25 zgolj posplošeno zatrjevala izjemo poslovne skrivnosti. Izpolnjevanje pogojev poslovne skrivnosti je ugotavljala le za Letni načrt upravljanja za pomorsko pilotažo, pri čemer iz njenih navedb ni razvidno, kaj je vsebina dokumenta s št. 25. Toženka je ugotovila, da je ta dokument elektronsko sporočilo z dne 14. 11. 2019, ki je komunikacija znotraj delovne skupine za izvedbo nalog, ki so v njeni pristojnosti,



in ne vsebuje poslovnih informacij, strokovnega znanja in izkušenj ter ni označeno kot poslovna skrivnost. Vsebina se nanaša na zadevo pomorske pilotaže. Teh ugotovitev tožnica ni prerekala, zato se v skladu z drugim odstavkom 214. člena ZPP v zvezi s prvim odstavkom 22. člena ZUS-1 štejejo za priznane. Tako je pravilna ugotovitev toženke, da za slednji dokument obravnavana izjema ni podana.

88. Med tožnico, toženko, prosilko in SDH, d. d., pa je sporno, ali dokument s št. 373-5/2019/26 vsebuje podatke, ki so poslovna skrivnost. Med navedenimi strankami ni sporno, da gre za elektronsko sporočilo z dne 14. 11. 2019, ki ima prilogo z oznako „osnutek LNU Pomorska pilotaža“. Tudi ni sporno, da je prilogo izdelala SDH, d. d., in da je (zgolj ta) označena kot poslovna skrivnost. Iz tožbenih navedb je jasno razvidno, da se izjema poslovne skrivnosti nanaša le na prilogo, ne pa na samo elektronsko sporočilo z dne 14. 11. 2019.
89. V skladu s prvim odstavkom 56. člena ZSDH-1 mora SDH, d. d., kot zaupne varovati vse podatke, dejstva in okoliščine o posamezni družbi s kapitalsko naložbo države, ne glede na to, kako jih je pridobila. Za zaupne podatke se vedno štejejo načrti in namere o razpolaganju s posamezno kapitalsko naložbo države. SDH tako zakon zavezuje, katere podatke mora vsebinsko vedno varovati kot zaupne, za razliko od običajne gospodarske (delniške) družbe, kjer zaupnost podatkov oz. poslovno skrivnost določi družba sama. Isti zakon v 63. členu določa še, da je SDH, d. d., zavezanec za posredovanje informacij javnega značaja. Glede postopka tega posredovanja in dolžnosti zavezanca se uporabljajo določbe zakona, ki ureja dostop do informacij javnega značaja.
90. SDH, d. d., je torej na podlagi 63. člena ZSDH-1 (ta določba je umeščena v oddelek zakona z naslovom Krepitev preglednosti poslovanja) zavezana omogočati javnosti prost dostop do informacij javnega značaja, hkrati pa je v skladu s 56. členom istega zakona dolžna varovati zaupnost podatkov o družbah s kapitalsko naložbo države. Naslovno sodišče je že v zadevi I U 1598/2021 pojasnilo, da soobstoja teh dveh določb ni mogoče razlagati drugače, kot da lahko SDH, d. d., javnosti (pod pogoji ZDIJZ) omogoča dostop zgolj do tistih informacij, ki se nanašajo na njene dejavnosti in njeno delovanje, ne pa tudi na podatke o družbah z naložbo države, ki jih na kakršenkoli način pridobi v sklopu tega delovanja. Vendar se ti dve kategoriji podatkov v pomembnem delu prekrivata. SDH, d. d., je namreč holding – njena dejavnost je upravljanje naložb, to pa v skladu s 3. členom ZSDH-1 obsega pridobivanje naložb, razpolaganje z naložbami in uresničevanje pravic delničarja ali družbenika ali vsa druga pravna dejanja v skladu z zakonom, ki ureja gospodarske družbe, in drugimi predpisi. Izvajanje teh dejavnosti je neločljivo povezano z razpolaganjem s podatki o družbah, v katerih ima tožnica naložbe. Preširoka uporaba 56. člena ZSDH-1 bi tako pomenila, da bi bil dostop do informacij javnega značaja v zvezi z

delovanjem SDH, d. d., praktično nemogoč. Zato je po presoji sodišča treba v vsakem konkretnem primeru presoditi, ali se nek podatek o družbi s kapitalsko naložbo države nanaša na izvajanje z zakonom določenih dejavnosti SDH, d. d., ali pa gre za podatke o družbah s kapitalsko naložbo države, ki s temi dejavnostmi niso neposredno povezani in so kot taki na podlagi 56. člena ZSDH-1 izvzeti iz dostopa do informacij javnega značaja. Tudi za informacije, ki jih je SDH, d. d., zavezana posredovati prosilcem v skladu z ZDIJZ, veljajo izjeme iz tega zakona, vključno z izjemo iz 2. točke prvega odstavka 6. člena. Poslovne skrivnosti družb s kapitalsko naložbo države so tako varovane tudi onkraj 56. člena ZSDH-1.

91. V konkretni zadevi je zavezanka za dostop do informacij javnega značaja tožnica in ne SDH, d. d. To pomeni, da mora dokument SDH, d. d., označen kot poslovno skrivnost, presojati v zgoraj obrazloženem kontekstu.
92. Toženska je ocenila, da pri vsebini obravnavane priloge dokumenta št. 373-5/2019/26 ne gre za poslovno skrivnost. Čeprav se tožnica v izpodbijani odločbi ni sklicevala na določbo 56. člena ZSDH-1 (kot nasprotno trdi v tožbi), sodišče ugotavlja, da je toženska pravilno ugotavljala, da je SDH, d. d., pristojna za upravljanje kapitalskih naložb in se do poslovne skrivnosti opredelila tudi v tej luči.
93. Navedla je, da se je pomorska pilotaža do nedavna res izvajala s strani zasebnega podjetja, torej na trgu, vendar je bila delovna skupina ustanovljena prav z namenom, da se preko sklepa Vlade realizira določba PZ, ki jo opredeljuje kot izbirno gospodarsko javno službo. To pomeni, da gre za ureditev, ki je zakonsko regulirana in ni več stvar svobodne gospodarske pobude. SDH, d. d., je bila zadolžena za projekcijo možnih rešitev ureditve izvajanja pomorske pilotaže kot izbirne gospodarske javne službe, zato ne gre za poslovne informacije, ki niso splošno znane. Osnutek priloge je bil izdelan v interesu Republike Slovenije, ki se ne more sklicevati na poslovno skrivnost pri urejanju gospodarske javne službe.
94. Tako tožnica kot SDH, d. d., v tožbi oz. odgovoru nanjo trdita, da obravnavani osnutek vsebuje podatke, ki se nanašajo tudi na druge pravne subjekte (Luko Koper, d. d., Slovenske železnice, d. o. o., Javno podjetje koprsko pristaniško pilotaža, d. o. o.), pri čemer SDH, d. d., pojasnjuje, da so ti podatki zaupni z vidika varovanja interesov navedenih pravnih subjektov, ki bi jim z njihovim razkritjem lahko nastala škoda. Osnutek je bil namreč pripravljen na podlagi 30. člena ZSDH-1, zato bi bilo treba podatke izvzeti iz dostopa do informacij javnega značaja. Trdita tudi, da so izpolnjeni pogoji poslovne skrivnosti po ZPosS.
95. Sodišče najprej ugotavlja, da gre pri gornjem sklicevanju na 30. člen ZSDH-1 in podatke drugih družb za nedovoljeno novoto. Po določbi tretjega odstavka 20. člena ZUS-1 namreč v upravnem sporu stranke ne smejo navajati dejstev in

■ ■

predlagati dokazov, če so imele možnost navajati ta dejstva in predlagati te dokaze v postopku pred izdajo akta. Poleg tega gre za tako posplošene trditve, da jih ni moč niti preizkusiti. Dokazno breme glede tega je na tožnici oz. SDH, d. d.

96. Toženka torej ugotavlja, da obravnavani dokument predstavlja projekcijo možnih rešitev ureditve izvajanja pomorske pilotaže kot gospodarske javne službe. Po branju dokumenta sodišče temu lahko le pritrdi. V tem kontekstu je tudi pomembno, da tako tožnica kot SDH, d. d., priznavata, da je obravnavani osnutek Letnega načrta upravljanja Pomorske pilotaže analitičen dokument s področja izvajanja pomorske pilotaže in ne predstavlja prenosa državnega premoženja oziroma javnih sredstev. Sodišče tako lahko sprejme sklep, da pri obravnavani projekciji možnih načinov ureditve pomorske pilotaže ne gre za upravljanje s kapitalskimi naložbami v smislu 3. člena ZSDH-1. Zato tudi ni upoštevno sklicevanje na 56. člen ZSDH-1. Posledično že iz tega razloga niso utemeljene navedbe SDH, d. d., da ni podana pristojnost toženke za nadzor nad izvajanjem določb 56. člena ZSDH-1 oz. da po določi osmega odstavka 56. člena ZSDH-1 ta pristojnost pripada agenciji, ustanovljeni na podlagi zakona, ki ureja trg finančnih instrumentov. Sodišče le še pojasnjuje, da toženka v izpodbijani odločbi tudi ni izvrševala nadzora nad 56. členom ZSDH-1, pač pa v skladu s svojimi pristojnostmi iz 2. člena Zakona o informacijskem pooblaščenca odločala o pritožbi zoper odločbo, s katero je organ zavrnil zahtevo do dostopa informacije javnega značaja ter izvajala nadzor nad izvajanjem zakona, ki ureja dostop do informacij javnega značaja.
97. V nadaljevanju se sodišče opredeljuje še do ostalih spornih vprašanj v zvezi z izpolnjevanjem pogojev poslovne skrivnosti po ZPosS za obravnavani dokument. Po ZPosS se poslovna skrivnost določa po objektivnem merilu. To pomeni, da se zanjo lahko štejejo le tiste informacije, ki kumulativno izpolnjujejo vse tri v zakonu navedene pogoje. Z določitvijo poslovne skrivnosti na dokumentu s pisnim sklepom je izpolnjen le eden od pogojev. Tako so zmotne tožbene trditve, da je treba absolutno spoštovati oznako poslovne skrivnosti na dokumentu.
98. Med strankami je sporno, ali gre za poslovno informacijo, ki ni splošno znana. Tožnica v tožbi le posplošeno trdi, da gre pri obravnavanem osnutku Letnega načrta upravljanja Pomorske pilotaže za informacije, ki po svoji vsebini nedvomno izkazujejo strokovno znanje, izkušnje ter poslovne informacije, saj gre za analize, projekcije in ocene. Pri tem ne pojasni, za kakšne vrste analiz, projekcij in ocen gre. Sodišče zato slednjih trditev ne more preizkusiti in so že zato neutemeljene.
99. V zvezi s pogojem splošne tržne vrednosti sodišče pojasnjuje, da je bila z ZPosS v slovenski pravni red prenešena Direktiva (EU) 2016/943 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 8. junija 2016 o varstvu nerazkritega strokovnega znanja in



izkušenj ter poslovnih informacij (poslovnih skrivnosti) pred njihovo protipravno pridobitvijo, uporabo in razkritjem (drugi odstavek 1. člena ZPosS). V štirinajsti točki preambule navedene direktive je glede pojma tržne vrednosti navedeno: *"Treba bi bilo šteti, da imajo takšno strokovno znanje in izkušnje ali informacije tržno vrednost na primer takrat, kadar je verjetno, da njihova nedovoljena pridobitev, uporaba ali razkritje škoduje interesom osebe, ki ima nad njimi zakonit nadzor, s tem da škoduje znanstvenemu ali tehničnemu potencialu te osebe, njenim poslovnim ali finančnim interesom, strateškim pozicijam ali konkurenčni sposobnosti. Opredelitev poslovne skrivnosti izključuje nepomembne informacije ter izkušnje, znanja in spretnosti, ki jih zaposleni pridobijo v okviru običajnih službenih nalog, prav tako pa tudi izključuje informacije, ki so splošno znane ali lahko dostopne osebam v krogih, ki se običajno ukvarjajo s to vrsto informacij."*

100. Tržna vrednost neke informacije je tako opredeljena s posledicami, ki bi jih nedovoljeno razkritje te informacije imelo za imetnika poslovne skrivnosti. Dejansko ali potencialno tržno vrednost imajo strokovno znanje in izkušnje ali informacije takrat, ko je verjetno, da njihova nedovoljena pridobitev, uporaba ali razkritje škoduje interesom osebe, ki ima nad njim zakoniti nadzor, s tem da škoduje znanstvenemu ali tehničnemu potencialu te osebe, njenim poslovnim ali finančnim interesom, strateškim pozicijam ali konkurenčni sposobnosti. Takšna interpretacija je skladna tudi z osnovnim namenom instituta varstva poslovne skrivnosti, ki je varstvo konkurenčnih prednosti podjetja¹⁵, kar je prav tako glavni cilj Direktive (EU) 2016/943. Informacija torej ima tržno vrednost, če njeno razkritje vpliva ali bi lahko vplivalo na položaj družbe na trgu¹⁶.

101. Sodišče ne more pritrditi tožnici, da gre pri pomorski pilotaži za tržno dejavnost zato, ker se ta po 44. členu PZ izvaja kot gospodarska javna služba, pri čemer drugi izvajalci ne smejo opravljati teh storitev na območju izvajanja gospodarske javne službe. Splošno znano dejstvo je, da se dejavnost pomorske pilotaže v Republiki Sloveniji izvaja le na območju koprskega pomorskega pristanišča. To dejansko pomeni monopolni položaj izvajalca te dejavnosti. Zato kazalniki poslovanja, ki naj bi po mnenju tožnice izhajali iz dokumenta, ne morejo vplivati na konkurenčni položaj izvajalca. Konkurence za izvajanje dejavnosti pomorske pilotaže ni. Poslovni in finančni interesi organa (tj. tožnice) pa niso pravno pomembni za presojo tržne vrednosti izvajanja dejavnosti pomorske pilotaže. Treba je presojati položaj družbe na trgu, ki to dejavnost opravlja. Tožnica in SDH, d. d., tudi nista prerekala ugotovitve toženke, da SDH, d. d., ni izkazala, da bi razkritje informacij škodovalo konkurenčni sposobnosti poslovnega subjekta, njegovim finančnim in poslovnim interesom, zato se ta dejstva štejejo za

¹⁵ Tako B. Zabel v: Veliki komentar Zakona o gospodarskih družbah, 1. knjiga, M. Kocbek in sod., GV Založba, Ljubljana 2006, str. 211.

¹⁶ Podobno Višje sodišče v Ljubljani je v 9. točki obrazložitve sklepa I Cpg 342/2023.

priznana. Razkritje tovrstnih informacij tako ne more imeti vpliva na položaj (z vidika zahtevanega dokumenta še ne obstoječe) družbe na trgu. O tem, da imajo obravnavane informacije tržno vrednost, tako ne moremo govoriti.

102. Glede na povedano je toženka pravilno odločila, da se tožnica ne more sklicevati na izjemo iz 2. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ.

103. Sodišče ni obravnavalo tožbenih navedb glede tega, ali se zahtevana informacija nanaša na porabo javnih sredstev in ali je javni interes glede razkritja močnejši od javnega interesa za omejitev dostopa. Ti vprašanji bi bili relevantni le v primeru, če bi zahtevana informacija predstavljala poslovno skrivnost in bi sodišče moralo preizkusiti, ali je toženka pravilno izvedla test interesa javnosti iz drugega odstavka 6. člena ZDIJZ.

Sklepno

104. Tožba zoper izpodbijano odločbo je torej delno utemeljena glede dokumentov iz zadeve 373-5/2019 s št. 3, 6, 8, 13, 14, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 in 24 ter s št. 3731-7/2019/37 in 3731-7/2019/38, pri katerih je toženka podala obrazložitev izjeme motnje delovanja na način, da je ni mogoče preizkusiti. V tem delu je sodišče tožbi ugodilo v obsegu naložene obveznosti tožnici, da dokumente posreduje prosilki¹⁷ in izpodbijano odločbo na podlagi 2. in 3. točke prvega odstavka 64. člena ZUS-1 odpravilo ter vrnilo toženki v ponoven postopek. V ponovnem postopku je toženka v skladu s petim odstavkom 64. člena ZUS-1 vezana na pravno mnenje sodišča glede uporabe materialnega prava in na njegova stališča, ki se tičejo postopka.

105. V zvezi z izjemo motnje delovanja je sodišče pri dokumentu s št. 373-5/2019/11 ugotovilo, da je izpodbijana odločba po zakonu utemeljena, vendar iz drugih razlogov, kot so navedeni v izpodbijani odločbi. Zato je v tem delu tožbo zavrnilo na podlagi tretje alineje drugega odstavka 63. člena ZUS-1.

106. V preostalem je ugotovilo, da je izpodbijana odločba pravilna in zakonita, zato je tožbo na podlagi prvega odstavka 63. člena ZUS-1 zavrnilo.

Stroški prosilke

107. Zakonodajalec v 25. členu ZUS-1 in niti s kakšno drugo določbo ni izrecno uredil povračila stroškov prizadeti osebi s položajem stranke v primeru njenega uspeha v upravnem sporu. Zato je za povračilo stroškov stranke z interesom treba na podlagi prvega odstavka 22. člena ZUS-1 uporabiti določbe ZPP, ki urejajo povračilo stroškov stranskemu intervenientu.¹⁸

¹⁷ Kar implicitno vsebuje tudi odpravo odločbe v delu glede prekritja osebnih podatkov v naštetih dokumentih ob posredovanju.

¹⁸ Prim. sklep Vrhovnega sodišča RS I Up 276/2013 z dne 21. 11. 2013.



108. Tožnica je dolžna prosilki, ki je v obravnavani zadevi nastopala na strani toženke, na podlagi pravila o uspehu (154. člen ZPP v zvezi s prvim odstavkom 22. člena ZUS-1) povrniti stroške postopka, priglašene v posameznih vlogah, saj s tožbo v večinskem delu ni uspela.
109. Sodišče je stroške prosilki odmerilo ob upoštevanju Odvetniške tarife (v nadaljevanju OT), ki je veljala v času, ko je bilo delo opravljeno, in vrednosti točke odvetniške storitve 0,60 EUR, ki velja v času odločanja sodišča (prvi odstavek 13. člena OT v zvezi z drugim odstavkom 12. člena OT). Za odgovor na tožbo ji gre priglašenih 500 točk (2. alineja 1. točke tar. št. 30 OT) in za prvo pripravljeno vlogo 500 točk (1. alineja 2. točke tar. št. 30 OT v zvezi z 2. alinejo 1. točke tar. št. 30 OT). Pri tem je sodišče upoštevalo, da se je prosilka v vseh navedenih vlogah vsebinsko opredelila do tožničinih navedb, te navedbe pa so bile potrebne za obravnavani upravni spor. Od skupno 1000 točk oziroma 600,00 EUR je obračunalo materialne stroške po tretjem odstavku 11. člena OT v višini 2 % od skupne vrednosti storitve do 1.000 točk, kar znaša 20 točk oziroma 12,00 EUR. K znesku 612,00 EUR je bilo treba prišteti še 22 % DDV, saj je prosilčina pooblaščenka zavezanica za plačilo DDV. Skupni odmerjeni znesek tako znaša 746,64 EUR, kar je tožnica dolžna povrniti prosilki v roku 15 dni od prejema sodbe.
110. Sodišče prosilki ni priznalo pregleda zadeve in posveta s stranko v višini 100 točk po tar. št. 43 OT in priglašenih stroškov 50 točk za poročilo stranki po 2. točki tar. št. 39 OT. Po presoji sodišča sta navedeni postavki že zajeti v postavki priznane nagrade za postopek oziroma za posamezne vloge (sodišče v skladu s 155. členom ZPP prizna samo tiste stroške, ki so bili potrebni za postopek).
111. Obresti od zneska priznanih stroškov je prosilki prisodilo od dneva zamude, tožnica pa bo prišla v zamudo, če stroškov ne bo poravnala v roku za plačilo (prvi odstavek 299. člena Obligacijskega zakonika v zvezi s 378. členom istega zakona – enako tudi načelno pravno mnenje Vrhovnega sodišča Republike Slovenije z dne 13. 12. 2006).

PRAVNI POUK:

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

Ljubljana, 21. julij 2025



34/34

Višja sodnica:
mag. Mirjana Reberc, l.r.

Ta prepis je soglasen z izvirnikom
Podpis pristojne sodne osebe: