



**Številka:** U-I-52/16-17

**Datum:** 12. 1. 2017

## ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem z zahtevo Vrhovnega sodišča, na seji 12. januarja 2017

odločilo:

**Peti odstavek 1.a člena in prvi odstavek v zvezi s tretjim in četrtem odstavkom 6.a člena Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (Uradni list RS, št. 51/06 – uradno prečiščeno besedilo, 23/14, 50/14 in 102/15) nista v neskladju z Ustavo.**

## OBRAZLOŽITEV

### A.

1. Vrhovno sodišče (v nadaljevanju predlagatelj) vlaga zahtevo za oceno ustavnosti petega odstavka 1.a člena, prve alineje prvega odstavka 4.a člena in prvega odstavka 6.a člena Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (v nadaljevanju ZDIJZ). Predlagatelj meni, da so izpodbijane določbe v neskladju z 2. členom, prvim odstavkom 74. člena in drugim odstavkom 14. člena Ustave. Navaja, da izpodbijana ureditev posega v pogodbeno razmerja, sklenjena pred uveljavitvijo Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (Uradni list RS, št. 23/14 – v nadaljevanju ZDIJZ-C), pri čemer javna korist za razkritje podatkov ne odtehta teže spremembe pravnega položaja zavezancev za dostop do informacij javnega značaja iz prvega odstavka 1.a člena ZDIJZ, torej poslovnih subjektov pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava. V tem delu naj bi se pravni položaj teh zavezancev spreminjal za naprej s posegom v že oblikovana pravna

razmerja med pogodbenimi strankami. Predlagatelj niti v zakonu niti v zakonodajnem gradivu ne zmore razbrati javne koristi za razkrivanje poslovnih skrivnosti iz pogodb, ki so bile sklenjene pred uveljavitvijo ZDIJZ-C. To naj samo po sebi ne bi zagotavljalo učinkovitega upravljanja premoženja in finančnih sredstev ali zmanjšanja korupcijskih tveganj v bodoče. Izpodbijane določbe ZDIJZ naj bi bile zato v neskladju z načelom pravne varnosti, ki je eno izmed načel pravne države iz 2. člena Ustave.

2. Izpodbijana ureditev po mnenju predlagatelja intenzivno oži polje podjetniške svobode in s tem omejuje človekovo pravico do svobodne gospodarske pobude iz prvega odstavka 74. člena Ustave. Predlagatelj se sklicuje na odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-201/14, U-I-202/14 z dne 19. 2. 2015 (Uradni list RS, št. 19/15) in njeno opredelitev ustavno varovanega obsega poslovne skrivnosti. Varstva iz 74. člena Ustave naj bi bile deležne tudi poslovne skrivnosti iz pogodb o svetovalnih in drugih storitvah, ki se nanašajo na poslovanje poslovnega subjekta. S tem v zvezi predlagatelj citira navedbe revidentke iz konkretnega postopka, ki je z več primeri ilustrirala, kakšna škoda ji utegne nastati z razkritjem podatkov iz pogodb (vpogled konkurentov v pogoje poslovanja, tehnološko opremljenost ter v tekoče potrebe po storitvah, možnost zlorab zaradi razkritja občutljivih varnostnih tehnologij, okrnitev zaupanja sopogodbениkov, škodljiva transparentnost podatkov o plačilih za storitve, vpliv na bonitetno oceno itd.). Predlagatelj meni, da javna korist od razkritja teh podatkov ne odtehta posledic obravnavanega posega. Načelo transparentnosti naj ne bi moglo upravičiti absolutnega razkrivanja podatkov o poslovanju. Po oceni predlagatelja gre za razkrivanje poslovnih skrivnosti, ki nima prave vsebinske vrednosti in teže, in zato pomeni prekomeren poseg. Javno korist na področju zatiranja korupcije in kvalitetnega upravljanja državnih bank naj bi bilo mogoče doseči tudi drugače.

3. Predlagatelj dodaja, da ni jasen razlog za razlikovanje med zavezanci iz prvega odstavka 1. člena ZDIJZ (v nadaljevanju organi) in poslovnimi subjekti pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava. Organov naj ne bi vezalo načelo absolutne javnosti osnovnih podatkov o izdatkih za svetovalne in druge storitve, pač pa naj bi bila mogoča zavrnitev dostopa do zahtevane informacije na podlagi 6. člena ZDIJZ. Predlagatelj šteje, da gre tu za različno obravnavo enakih položajev brez razumnega razloga, ki je v neskladju z drugim odstavkom 14. člena Ustave.

4. Na zahtevo je odgovoril Državni zbor (v nadaljevanju nasprotni udeleženec). Meni, da je bistveno vprašanje, ali so informacije, ki so po izpodbijanih določbah javne oziroma prosto dostopne, take narave, da bi lahko pomenile poslovno skrivnost. Opozarja, da sporna ureditev zagotavlja javnost nekaterih osnovnih podatkov o poslu, ne pa podatkov, ki bi bili lahko ključni za konkurenčni položaj ene od pogodbenih strank. Po mnenju nasprotnega udeleženca polje podjetniške svobode ni posebej intenzivno zoženo, hkrati naj bi šlo za pogoje v vsebinski zvezi z regulirano dejavnostjo. Poleg tega naj zadevni podatki po t. i. objektivnem kriteriju sploh ne bi

spadali v sfero poslovne skrivnosti, ker ni verjetno, da bo njihova prosta dostopnost poslovnemu subjektu povzročila občutno škodo. V tej zvezi je za nasprotnega udeleženca odločilno, da ZDIJZ razkriva le informacije o t. i. spremljajočih pravnih poslih, ki ne ogrožajo izvajanja temeljne dejavnosti poslovnega subjekta pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava. Nasprotni udeleženec dvomi, da razkritje podatkov o pogodbeni stranki in predmetu pogodbe pomeni že razkritje tehnologije. Prepričan je, da imajo sporni podatki že sami po sebi informacijsko vrednost. Tudi nasprotni udeleženec se sklicuje na odločbo št. U-I-201/14, U-I-202/14, ker naj bi iz nje sledilo, da poslovni subjekti ne morejo pričakovati, da država ne bo nadzirala njihovega poslovanja. Meni, da za razliko od ureditve, presojane v odločbi št. U-I-201/14, U-I-202/14, izpodbijani ureditvi ni mogoče očitati namena stigmatizacije, pač pa je njen namen preventivno preprečevanje korupcije, nedopustnih vplivov in malomarnega upravljanja.

5. Javno korist za specifično ureditev problematike poslovne skrivnosti poslovnih subjektov pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava oziroma za "širši nadzor javnosti" nasprotni udeleženec torej vidi v ciljih učinkovitega upravljanja premoženja in finančnih sredstev, zmanjšanja korupcijskih tveganj in vzpostavitve konkurenčnih pogojev za te subjekte, pa tudi za zasebne male in srednje velike gospodarske družbe. Izpostavlja tudi povezavo izpodbijane ureditve z Zakonom o Slovenskem državnem holdingu (Uradni list RS, št. 25/14 – v nadaljevanju ZSDH-1). Nasprotni udeleženec Ustavnemu sodišču predlaga zadržano presojo tudi v primeru, če bo ugotovilo, da gre za poseg v pravico do svobodne gospodarske pobude. Sorazmernost posega naj bi izhajala predvsem iz omejenega obsega proste dostopnosti poslovnih podatkov (glede vrst pravnih poslov in vrst podatkov).

6. Vlada je o zahtevi podala mnenje. Meni, da izpodbijane zakonske določbe niso protiustavne. Poslovni subjekti pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava naj bi tvorili posebno kategorijo poslovnih subjektov, ki dejansko sodijo v širši javni sektor in glede katerih je primerna drugačna obravnava z vidika obveznosti odprtega in transparentnega delovanja. Razlikovanje med njimi in poslovnimi subjekti, ki niso pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava, naj bi bilo stvarno utemeljeno na dejanskih in pomembnih razlikah med tema dvema vrstama poslovnih subjektov. Za Vlado je bistven razlikovalni element, ki utemeljuje različno obravnavo poslovnih subjektov pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava, to, da lahko javnopravni subjekti vplivajo na njihovo poslovanje. Sicer pa Vlada opozarja, da so za organe podatki o poslu, pogodbeni vrednosti, pogodbenem partnerju (in podobno) javni že na podlagi prve alineje tretjega odstavka 6. člena ter četrtega in petega odstavka 10.a člena ZDIJZ, pa tudi na podlagi nekaterih drugih predpisov. Vlada meni, da izpodbijane določbe ZDIJZ-C ne posegajo nesorazmerno v človekovo pravico do svobodne gospodarske pobude. Z njimi naj bi se zagotavljal posreden javni nadzor nad porabo javnih sredstev ter delno omogočala pravica do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev iz 44. člena Ustave. Po mnenju Vlade je namen ZDIJZ-C, da se javnosti omogoči določena stopnja nadzora nad poslovanjem poslovnih subjektov

pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava, saj so finančni viri teh subjektov v pretežnem delu vložki javnopравnih subjektov. S tem naj bi se višala stopnja zavedanja odgovornosti "države" (v najširšem smislu) pri upravljanju kapitalskih vložkov ter na drugi strani zaupanje javnosti. Taka proaktivna transparentnost naj bi bila bistvena za omejevanje korupcijskih tveganj in krepitev integritete širšega javnega sektorja. Šlo naj bi za mehanizem nadzora, ki je komplementaren formalnim mehanizmom nadzora, ki jih izvršujejo različni državni organi. Vlada zatrjuje, da je sorazmernost ukrepa zagotovljena že z dokaj ozko opredelitvijo "informacij javnega značaja", na katere se nanaša izpodbijana ureditev. Ne bi naj šlo za podatke z glavnega področja poslovanja javno obvladovanih bank in zavarovalnic, pač pa za (še to zgolj osnovne) podatke o izdatkih zavezancev v tistih pravnih razmerjih, v katerih sami nastopajo kot odjemalec blaga ali storitve. Vlada opozarja, da Evropska komisija ugotavlja, da Republiko Slovenijo bremenijo pomanjkanje integritete in uveljavljanja odgovornosti, nizka politična in pravna kultura nosilcev javnih funkcij, nesorazmerno močni politični vplivi, pomanjkanje transparentnosti in nadzora delovanja podjetij v državni lasti ter pomanjkljiv pravni okvir nadzora nad premoženjskim stanjem funkcionarjev, poslovodij in nadzornikov v državnih podjetjih.

7. Vlada zavrača očitke predlagatelja o neskladju izpodbijane ureditve z 2. členom Ustave. Meni, da je cilj transparentnega delovanja poslovnih subjektov pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava mogoče doseči le tako, da se informacije javnega značaja opredelijo kot tiste, ki so nastale v času, ko je tak vpliv obstajal. Poseg v vsebino pogodbenih razmerij, sklenjenih pred uveljavitvijo ZDIJZ-C, naj bi bil omiljen z ureditvijo, da so javno dostopni le nekateri osnovni podatki iz sklenjenih pogodb. Ti podatki naj ne bi mogli biti varovani kot poslovna skrivnost ne glede na morebitno škodo. Cilj sporne ureditve naj bi presegal zgolj težnji po večji stopnji transparentnosti in zmanjšanju korupcijskih tveganj ter naj bi se kazal tudi v preprečevanju tako nedopustnega kot neprimernega upravljanja javnih sredstev ali finančnih sredstev v lasti oseb javnega prava. Vlada vztraja pri tem, da je vsebinska vrednost javne dostopnosti v tem, da je javno znano in transparentno, kdo, v kolikšni meri in za kaj porablja javna finančna sredstva.

8. V zaključnem delu svojega mnenja Vlada izpostavlja ogromne finančne izdatke za sanacijo revidentke iz zadeve, v zvezi s katero Vrhovno sodišče vlaga zahtevo za oceno ustavnosti. Tudi širše gledano naj bi imelo lahko slabo poslovanje poslovnih subjektov pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava posledice za finančno stanje države. Vlada navaja, da je povečana poslovna transparentnost pomembno varovalo pred mogočimi zlorabami, korupcijo, klientelizmom ter neracionalnim in razsipnim trošenjem finančnih sredstev. Svetovna banka naj bi zagovarjala stališče, da je prihodnost razvoja pravice dostopa do informacij v proaktivni transparentnosti.

9. Vlada se v mnenju na več mestih sklicuje na nekatere dele svojega mnenja iz zadeve št. U-I-167/14 (pobuda za začetek postopka za oceno ustavnosti nekaterih določb ZDIJZ, tudi 4.a člena in prvega odstavka 6.a člena, o kateri je Ustavno sodišče

odločilo s sklepom z dne 20. 10. 2015). Zato Ustavno sodišče v nadaljevanju te točke povzema ključno vsebino delov tega predhodnega mnenja Vlade (št. 05001-9/2015/19 z dne 4. 6. 2015), na katere se Vlada sklicuje v mnenju v tej zadevi. Različno obravnavanje poslovnih subjektov pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava (drugi odstavek 14. člena Ustave) naj bi bilo ustavnopravno upravičeno, ker ti poslovni subjekti dejansko sodijo v širši javni sektor in je zato zanje primerna višja stopnja odprtosti in transparentnosti delovanja v primerjavi s poslovnimi subjekti, ki niso pod takim prevladujočim vplivom. Vlada se pri utemeljevanju te teze obširno sklicuje na naslednje spoznavne vire: (a) ugotovitve Evropske komisije, ki se nanašajo na Republiko Slovenijo; (b) študije in analize akademske stroke, državnih organov, domače in tuje civilne družbe; (c) že ustaljeno posebno obravnavo poslovnih subjektov pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava v drugih predpisih; (č) ureditve tujih držav. Vlada zagovarja tudi stališče o dopustnosti posega v pravico do svobodne gospodarske pobude iz prvega odstavka 74. člena Ustave. Javni interes zanj naj bi bil utemeljen v "pravici vedeti" kot refleksu socialne funkcije lastninske pravice na korporacijskih deležih, financiranih iz javnih sredstev, v učinku človekove pravice dostopa do informacije javnega značaja iz drugega odstavka 39. člena Ustave, posredno pa tudi v pravici do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev iz 44. člena Ustave. Vlada zanika, da bi bilo učinek, ki ga dosega ZDIJZ-C, mogoče doseči tudi z boljšim sistemom vodenja in upravljanja družb v večinski lasti države. Transparentnost naj bi zagotavljala najučinkovitejši način za omejevanje korupcijskih tveganj in za krepitev integritete širšega javnega sektorja. Namen izpodbijane ureditve je, da javnost pridobi mehanizem za nadzor nad državo v najširšem smislu in jo nadzoruje glede upravljanja vložkov v podjetja in glede izvrševanja poslovnega vpliva.

10. Ustavno sodišče je odgovor Državnega zbora, mnenje Vlade v tej zadevi in mnenje Vlade iz zadeve št. U-I-167/14 vročilo predlagatelju, ki nanje ni odgovoril.

## B. – I.

### **Opredelitev obsega presoje**

11. Predlagatelj navaja, da izpodbija peti odstavek 1.a člena, prvo alinejo prvega odstavka 4.a člena in prvi odstavek 6.a člena ZDIJZ. Prva alineja prvega odstavka 4.a člena ZDIJZ določa (poleg druge alineje prvega odstavka in drugega odstavka tega člena ZDIJZ) opredelitev informacije javnega značaja pri poslovnem subjektu pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava.<sup>1</sup> Iz vsebine zahteve predlagatelja je razvidno, da predlagatelj ne meni, da je protiustavna opredelitev (obseg) informacij javnega značaja v prvi alineji prvega odstavka 4.a člena ZDIJZ sama po sebi (tako da

---

<sup>1</sup> Ta opredelitev je drugačna – znatno ožja – od opredelitve informacije javnega značaja pri organu (glej prvi odstavek 4. člena ZDIJZ).

ti podatki sploh pod nobenimi pogoji ne bi smeli biti informacija javnega značaja), pač pa ocenjuje, da sta protiustavna: (a) "absolutnost" dostopa prosilcev do podatkov iz navedene določbe, torej absolutna izključitev možnosti tehtanja, ali je dostop javnosti do zadevnih podatkov v okoliščinah primera utemeljen ali ne, s tem pa tudi možnosti zavrnitve dostopa, in (b) razširitev dostopa prosilcev tudi na informacije javnega značaja, ki so nastale pred uveljavitvijo izpodbijane ureditve. To pa določata peti odstavek 1.a člena in prvi odstavek v zvezi s tretjim in četrtem odstavkom 6.a člena ZDIJZ,<sup>2</sup> zato je Ustavno sodišče štelo, da predlagatelj izpodbija le ti določbi.

12. V skladu s 156. členom Ustave mora sodišče prekiniti postopek in začeti postopek pred Ustavnim sodiščem, če pri odločanju meni, da je zakon, ki bi ga moralo uporabiti, protiustaven. Prekinitev postopka in uporaba določenega zakona ali dela zakona v sodnem postopku sta kot pogoja za začetek postopka za oceno ustavnosti določena tudi v prvem in drugem odstavku 23. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo in 109/12 – v nadaljevanju ZUstS). Predlagatelj je zahtevi priložil pravnomočen sklep št. X Ips 312/2015 z dne 9. 3. 2016 o prekinitvi postopka odločanja o reviziji Nove Kreditne Banke Maribor, d. d., Maribor (v nadaljevanju NKBM),<sup>3</sup> zoper sodbo Upravnega sodišča, ki je zavrnilo njeno tožbo zoper odločbo Informacijskega pooblaščenca št. 0902-9/2014/9 z dne 5. 8. 2014, s katero je Informacijski pooblaščenec NKBM naložil, da mora prosilki (novinarki dnevnega časopisa) posredovati seznam družb, ki opravljajo svetovalne, avtorske in intelektualne storitve, s katerimi je NKBM med 1. 10. 2012 in 17. 4. 2014 sklenila ustrezne pogodbe, skupaj s podatki iz prvega odstavka 6.a člena ZDIJZ. Iz navedenega (in še enega dodatno posredovanega) sklepa<sup>4</sup> in iz same zahteve za oceno ustavnosti<sup>5</sup> izhaja, da bi moral predlagatelj pri odločanju v upravnih sporih, v zvezi s katerima vlaga zahtevo, uporabiti peti odstavek 1.a člena in prvi odstavek v zvezi s tretjim in četrtem odstavkom 6.a člena ZDIJZ, ki sta po njegovem mnenju protiustavna. Ustavno sodišče je štelo, da so izpolnjene procesne predpostavke za vsebinsko odločanje o zahtevi za oceno ustavnosti izpodbijanih zakonskih določb v obsegu, v katerem se nanašata na konkretna sodna postopka (ju je v njiju treba uporabiti), v katerih sta revizijo vložili delniški družbi, ki nimata statusa javnega podjetja po Zakonu o gospodarskih javnih službah (Uradni list RS, št. 32/93 in 57/11 – ZGJS). To pomeni, da je Ustavno sodišče peti odstavek 1.a člena in prvi odstavek v zvezi s tretjim in četrtem odstavkom 6.a člena ZDIJZ presojalo, kolikor veljata za tiste

---

<sup>2</sup> Prvi odstavek 6.a člena ZDIJZ se obenem nanaša le na del podatkov iz prve alineje prvega odstavka 4.a člena ZDIJZ.

<sup>3</sup> Do odločitve Upravnega sodišča o tej zahtevi za oceno ustavnosti.

<sup>4</sup> Po vložitvi zahteve je predlagatelj Ustavnemu sodišču posredoval še en pravnomočen sklep o prekinitvi postopka odločanja o reviziji zoper sodbo Upravnega sodišča, ki je v pretežnem delu zavrnilo tožbo družbe Telekom, d. d., Ljubljana (v nadaljevanju Telekom), zoper odločbo Informacijskega pooblaščenca, do odločitve Upravnega sodišča o tej zahtevi za oceno ustavnosti (št. X Ips 49/2016 z dne 30. 3. 2016). Iz tega sklepa izhaja, da je Informacijski pooblaščenec Telekomu naložil posredovanje podatkov o "sklenjenih pogodbah za svetovalne, odvetniške in avtorske storitve ter podjemne pogodbe".

<sup>5</sup> Glej zlasti 1.–6. točko zahteve.

poslovne subjekte pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava, ki so gospodarske družbe, vendar niso javna podjetja (v nadaljevanju zavezanci),<sup>6</sup> in kolikor se nanašata na tiste informacije javnega značaja iz prvega odstavka v zvezi s tretjim in četrtem odstavkom 6.a člena ZDIJZ, glede katerih ni možnosti zavrnitve dostopa in ki so v vsebinski zvezi s sodnima postopkoma, iz katerih izvira ta zahteva (torej na osnovne podatke o pravnih poslih, ki obsegajo svetovalne, avtorske ali druge intelektualne<sup>7</sup> storitve).<sup>8</sup>

13. Kljub kompleksni zakonski dikciji in različnemu krogu subjektov, ki jih v svojem polnem obsegu naslavljata tretji in četrti odstavek 6.a člena ZDIJZ, je za namene te odločbe odločilno le, da morajo zavezanci po obeh odstavkih (na zahtevo prosilca) brezpogojno razkrivati vse osnovne podatke o svetovalnih, avtorskih in drugih intelektualnih pravnih poslih. Tretji odstavek 6.a člena ZDIJZ izrecno velja za "zavezance, katerih informacije javnega značaja se ne posredujejo v svetovni splet v skladu s četrtem odstavkom 10.a člena tega zakona", to pa so<sup>9</sup> lahko le subjekti, ki *niso*: (a) posredni ali neposredni proračunski uporabniki; (b) javni gospodarski zavodi; (c) javna podjetja in (č) gospodarske družbe, v katerih je delež oseb javnega prava v osnovnem kapitalu ali upravljavskih pravicah posamično ali skupaj 100 %. Upošteva je opredelitev zavezancev po tej odločbi, v katero spadajo le gospodarske družbe, in ker po 5. in 6. točki prvega odstavka 3. člena Zakona o javnih financah (Uradni list RS, št. 11/11 – uradno prečiščeno besedilo, 14/13 – popr. in 101/13 – v nadaljevanju ZJF) gospodarske družbe ne morejo biti posredni ali neposredni proračunski uporabniki, tretji odstavek 6.a člena ZDIJZ velja za vse zavezance, v katerih imajo osebe javnega prava prevladujoč vpliv s kapitalskim ali upravljavskim deležem manj kot 100 %. Pri tem je ravno tretji odstavek 6.a člena ZDIJZ tista določba, ki nomotehnično vsebuje absoluten dostop do osnovnih podatkov o (med drugim) svetovalnih, avtorskih in intelektualnih pravnih poslih. Četrti odstavek 6.a člena ZDIJZ je za to odločbo upošteven, kolikor z besedno zvezo "pod pogoji iz prejšnjega odstavka" v krog, ki mora omogočiti zadevni absolutni dostop do teh osnovnih podatkov (torej tudi

---

<sup>6</sup> Čeprav je opredelitev poslovnih subjektov pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava iz prvega odstavka 1.a člena ZDIJZ širša ("gospodarske družbe in druge pravne osebe zasebnega prava pod neposrednim ali posrednim prevladujočim vplivom, posamično ali skupaj, Republike Slovenije, samoupravnih lokalnih skupnosti in drugih oseb javnega prava"). Banke, ki so deležne ukrepov po zakonu, ki ureja ukrepe Republike Slovenije za krepitev stabilnosti bank, iz tretjega odstavka 1.a člena ZDIJZ, so vedno gospodarske družbe (in sicer delniške družbe ali evropske delniške družbe; glej 25. člen Zakona o bančništvu, Uradni list RS, št. 25/15 – v nadaljevanju ZBan-2).

<sup>7</sup> Pri "odvetniških storitvah" in "podjemnih pogodbah" v Telekomovem primeru gre očitno za intelektualne storitve v smislu tretjega odstavka 6.a člena ZDIJZ.

<sup>8</sup> Da gre v konkretnem upravnem sporu za dostop do informacij javnega značaja, za katere tretji odstavek 6.a člena ZDIJZ določa absolutnost dostopa, je v 26. točki obrazložitve sodbe št. II U 317/2014 z dne 19. 8. 2015 pojasnilo že Upravno sodišče, iz zahteve za oceno ustavnosti pa izhaja, da se Vrhovno sodišče s tem strinja. Za enega od zavezancev iz "sprožilnih primerov" (NKBM) je v trenutku vložitve zahteve za oceno ustavnosti veljal četrti odstavek 6.a člena ZDIJZ (osebe javnega prava so bile v kapitalu NKBM udeležene 100-odstotno), za drugega zavezanca (Telekom) pa tretji odstavek 6.a člena ZDIJZ.

<sup>9</sup> Kot izhaja iz četrtega odstavka v zvezi s prvim odstavkom 10.a člena ZDIJZ.

svetoválnih, avtorskih, intelektualnih), priteguje še zavezanca, ki jih osebe javnega prava 100-odstotno kapitalsko obvladujejo (preostanek četrtega odstavka 6.a člena ZDIJZ ni pomemben za to odločbo, v osnovi pa določa: (a) da 100-odstotno javno obvladovana javna podjetja ne morejo prosilcem zavrniti dostopa do osnovnih podatkov iz *nobene* vrste poslov in (b) da 100-odstotno javno obvladovane gospodarske družbe ne morejo prosilcem zavrniti niti dostopa do tistih osnovnih podatkov, ki se po četrtem odstavku 10.a člena ZDIJZ tako ali tako objavljajo na spletu).

14. Ustavno sodišče je torej presojalo zakonsko ureditev, ki določa, da se prosilcu za pridobitev informacije javnega značaja vedno (brez izjeme in brez tehtanja nasprotujočih si interesov) dovoli dostop<sup>10</sup> do zahtevane informacije javnega značaja zavezanca, če: (a) gre za "osnovne podatke" o sklenjenih pravnih poslih zavezanca, ki obsegajo svetovalne, avtorske ali druge intelektualne storitve,<sup>11</sup> pri čemer (b) so "osnovni podatki": podatek o vrsti posla; o pogodbenem partnerju, in sicer za pravno osebo – naziv ali firma, sedež, poslovni naslov in račun pravne osebe ter za fizično osebo – osebno ime in kraj bivanja; pogodbeni vrednost in višina posameznih izplačil; datum in trajanje posla; enaki podatki iz morebitnega aneksa k pogodbi. Zavezanec je dolžan javnosti omogočiti dostop do navedenih podatkov, ki so nastali kadarkoli v času, ko je bil (po sedaj veljavni zakonski opredelitvi) pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava, kar lahko v konkretnih primerih pomeni, da je dolžan javnosti omogočiti dostop tudi do podatkov, ki so nastali še pred uveljavitvijo ZDIJZ-C (17. 4. 2014), čeprav v času nastanka zadevnih podatkov izpodbijana ureditev še ni veljala in posledično zavezanec še ni imel (ni mogel imeti) pravnega statusa poslovnega subjekta pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava za namen dostopa do informacij javnega značaja.<sup>12</sup> Ta pravni status imajo sicer od uveljavitve ZDIJZ-C, na podlagi prve alineje drugega odstavka in tretjega odstavka 1.a člena ZDIJZ, vse gospodarske družbe, ki so pod neposrednim ali posrednim prevladujočim vplivom,<sup>13</sup> posamično ali skupaj, Republike Slovenije, samoupravnih lokalnih

---

<sup>10</sup> Ustavno sodišče ni presojalo ZDIJZ z vidika pravice do ponovne uporabe informacij javnega značaja, ki ni predmet zahteve predlagatelja in konkretnih upravnih postopkov, iz katerih zahteva izvira.

<sup>11</sup> V nadaljevanju te odločbe Ustavno sodišče vse navedene pravne posle, glede katerih (njihovih osnovnih podatkov) je dostop prosilcev absoluten in brezpogojen, imenuje "razkriti posli". Praviloma bo šlo za pogodbe kot dvostranske pravne posle (za nastanek pogodbe je potrebno soglasje volje obeh strank).

<sup>12</sup> Po razlagi Vrhovnega sodišča in Vlade, ki ju Ustavno sodišče za namen odločanja o tej zahtevi za oceno ustavnosti sprejema. Sicer pa je ta razlaga v sodni praksi že uveljavljena (glej npr. sodbo Upravnega sodišča št. I U 932/2015 z dne 10. 12. 2015), po oceni Ustavnega sodišča pa je že iz dikcije oziroma celo samega obstoja petega odstavka 1.a člena ZDIJZ razviden namen zakonodajalca, da zahtevano transparentnost "raztegne" tudi na obdobje pred ZDIJZ-C (če ne bi bilo tega namena, bi bil peti odstavek 1. člena ZDIJZ nepotreben).

<sup>13</sup> Navedene osebe javnega prava imajo prevladujoč vpliv: (i) ko lahko posamično ali skupaj v gospodarski družbi, neposredno ali posredno prek druge gospodarske družbe ali druge pravne osebe zasebnega prava izvajajo prevladujoč vpliv na podlagi večinskega deleža vpisanega kapitala ali imajo pravico nadzora večine ali lahko imenujejo več kot polovico članov poslovodnega ali nadzornega organa in (ii) vedno tudi v banki, ki je bila deležna ukrepov po



skupnosti in drugih oseb javnega prava. Poleg tega so zavezanci po četrtem odstavku 1.a člena ZDIJZ dolžni zagotavljati dostop še pet let po prenehanju prevladujočega vpliva oseb javnega prava za informacije javnega značaja, ki so nastale v času, ko so bili pod prevladujočim vplivom.

15. Sedmi odstavek 1.a člena ZDIJZ določa, da se vse določbe ZDIJZ, ki se nanašajo na organe, uporabljajo tudi za poslovne subjekte pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava (med njimi torej tudi za zavezance, na katere se nanaša ta odločba), če ni z ZDIJZ drugače določeno. Informacije javnega značaja so prosto dostopne prosilcem, ki so lahko pravne ali fizične osebe, pri čemer ima vsak prosilec na svojo zahtevo pravico pridobiti od zavezanca informacijo javnega značaja tako, da jo pridobi na vpogled ali da pridobi njen prepis, fotokopijo ali njen elektronski zapis (prvi in drugi odstavek 5. člena ZDIJZ). Zakonska zasnova prostega dostopa do informacij javnega značaja sloni na izhodišču, da prosilcu ni treba izkazati posebnega (iz drugih pravnih pravil izhajajočega) pravnega interesa.

## B. – II.

### Razkriti pravni posli in zavezanci

16. Razkriti posli so pravni posli, s katerimi se zavezanec obveže nekemu plačati določen denarni znesek v zameno za (praviloma) opravo določene storitve (svetovalne, avtorske, intelektualne).<sup>14</sup> Razkriti posli iz ZDIJZ so, odvisno od konkretne oblike, v kateri se manifestirajo, lahko *sui generis* pravni posli, lahko so primeri zakonsko neurejenih, vendar v poslovni praksi že izoblikovanih inominatnih pravnih poslov, lahko pa so tudi pojavne oblike v zakonodaji že urejenih pogodbenih tipov (v praksi so to lahko pogodbe o svetovanju, avtorske pogodbe itd.).<sup>15</sup> Razlaga

---

Zakonu o ukrepih Republike Slovenije za krepitev stabilnosti bank (Uradni list RS, št. 105/12, 104/15 – v nadaljevanju ZUKSB).

<sup>14</sup> Ker katalog osnovnih podatkov o razkritih poslih posebej obsega tudi "višino posameznih izplačil", je očitno, da se razkrivajo le pravni posli, pri katerih je zavezanec dolžan denarno (proti)dajatev, pri katerih je torej naročnik neke nematerialne storitve. Edino razumna je namreč glede na namen izpodbijane ureditve iz šestega odstavka 1.a člena ZDIJZ ("krepitev transparentnosti in odgovornega ravnanja pri upravljanju z javnimi sredstvi in s finančnimi sredstvi poslovnih subjektov pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava") razlaga, da je informacija javnega značaja denarno izplačilo, ki ga opravi zavezanec, ne pa denarno izplačilo, ki ga opravi poljubni subjekt (v zameno za neko storitev zavezanca). Poleg tega prva alineja prvega odstavka 4.a člena ZDIJZ, ki je ključna za opredelitev informacije javnega značaja pri poslovnih subjektih pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava, v zvezi z razkritimi posli izrecno govori o "izdatkih poslovnega subjekta" (pod prevladujočim vplivom).

<sup>15</sup> Če je neka pogodba označena kot nominatna (imenska), to pomeni, da je v ustrezni kodifikaciji obligacijskega prava (v Republiki Sloveniji je to Obligacijski zakonik, Uradni list RS, št. 97/07 – uradno prečiščeno besedilo – v nadaljevanju OZ) ali v drugem predpisu že urejena kot poseben pogodbeni tip. Inominatne (brezimenske) pogodbe so tiste vrste pogodb, ki so se že razvile v poslovni praksi in katerih posebna vsebina še ni urejena v pozitivnem obligacijskem pravu; so zlasti značilnost gospodarskega pogodbenega prava (glej pri N. Plavšak v: N. Plavšak (red.), Obligacijsko pravo, splošni del, GV Založba, Ljubljana 2009, str.

natančnega obsega in narave pravnih poslov, ki spadajo med razkrite pravne posle, je sicer v prvi vrsti naloga upravne in sodne prakse. V vsakem primeru je za namene ZDIJZ odločilna analiza vsebine vsakega posamičnega pravnega posla, ne glede na poimenovanje posla ali njegove morebitne uvrstitve v neki splošni obligacijski pogodbeni tip. Za namene te odločbe zadošča ugotovitev, da je zakonodajalec med razkrite posle nesporno uvrstil: (a) svetovalne storitve, za katere zavezanec sklene odplačno pogodbo s strokovno osebo, ki mu na določenem strokovnem oziroma znanstvenem področju svetuje,<sup>16</sup> torej posreduje določene vednosti, znanja in metode dela, ki jih zavezanec sam nima oziroma ne pozna in ki zavezancu pomagajo doseči njegov poslovni cilj; (b) avtorske storitve, pri katerih gre lahko za različne tipe pogodb, katerih predmet so neko avtorsko delo oziroma avtorske pravice, ki jih v določenem obsegu pridobi zavezanec oziroma mu je omogočeno njihovo izkoriščanje;<sup>17</sup> (c) druge intelektualne storitve, s katerimi zavezanec s pogodbo naroči opravo neke intelektualne<sup>18</sup> storitve, ki ni niti "svetovalna" niti "avtorska" oziroma katere vsebina ni izčrpana z uporabo zgolj teh dveh pojmov.<sup>19</sup> Številni v praksi sklenjeni pravni posli zavezancev lahko izkazujejo značilnosti več posameznih kategorij iz tretjega odstavka 6.a člena ZDIJZ in gre dejansko za kompleksne pravne posle (svetovalne in avtorske storitve, intelektualne in svetovalne storitve itd.).

17. Drug (manj določen) pravni pojem, ki pred neposredno opredelitvijo do očitkov predlagatelja zahteva določeno razjasnitev, je pojem zavezanec, kot ga v tej odločbi uporablja Ustavno sodišče in ki ga izvaja iz zakonskih opredelitev iz prvega do tretjega odstavka 1.a člena ZDIJZ (glej 12. točko obrazložitve te odločbe – poslovni

---

167 in 168). Brez dvoma bodo nekatere praktične pojavnosti razkritih poslov take, da jih bo mogoče uvrstiti med nominatne pogodbe iz OZ, ker bodo ti konkretni posli odražali tipične interese, tipično podlago in tipično izpolnitveno ravnanje zakonsko urejenega tipa pogodbe (mandatna pogodba je lahko tudi pogodba, s katero se mandatar zaveže po svojih najboljših močeh poslovno ali pravno svetovati itd.). Pri nekaterih pravnih poslih, ki jih zadeva ureditev po ZDIJZ, utegne iti za t. i. kompleksne tipe pogodb, kot so zložene in mešane pogodbe (glej pri N. Plavšak, nav. delo, str. 168).

<sup>16</sup> Glagol svetovati je v Slovarju slovenskega knjižnega jezika (SSKJ) opredeljen kot "dajati (na)svete, strokovna mnenja" (dosegljivo na <[www.fran.si/130/sskj-slovar-slovenskega-knjiznega-jezika](http://www.fran.si/130/sskj-slovar-slovenskega-knjiznega-jezika)>). Svetovanje je lahko poslovno, pravno, finančno, tehnično, znanstveno itd.

<sup>17</sup> Najpogosteje bo verjetno šlo za pogodbo o naročilu avtorskega dela po 99. členu Zakona o avtorski in sorodnih pravicah (Uradni list RS, št. 16/07 – uradno prečiščeno besedilo, 68/08, 110/13 in 56/15 – ZASP), s katero se avtor zaveže ustvariti določeno delo in ga izročiti naročniku, naročnik pa se zaveže, da mu bo za to plačal honorar. Predmet take pogodbe je lahko denimo izdelava računalniškega programa, analize trga in konkurence, poslovnega načrta, plana širitve dejavnosti, prevzemnih aktivnosti itd.

<sup>18</sup> Ne pa opredmetene storitve (v smislu, da je bistvo obveznosti v izdelavi nekega telesnega predmeta ali v delu na njem). Gre potencialno za široko paleto poslovnih dogovorov, katerih skupna točka je to, da mora pogodbeni partner v zavezančevo korist opraviti nekatere intelektualne (umske) operacije, analize, mnenja, izračune ali opravila.

<sup>19</sup> Mandatna pogodba, sklenjena z odvetnikom, je lahko kompleksen intelektualni pravni posel, ki tvori okvir, v katerem nastajajo avtorska dela (vloge v različnih postopkih), opravlja se svetovanje klientu (glede najbolj ustreznega načina ravnanja, da bi se zaprl določen spor), odvetnik pa lahko opravlja še druga intelektualna opravila (z nasprotno stranko se pogaja za sklenitev izvensodne poravnave).

subjekti pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava, ki so gospodarske družbe in ki niso javna podjetja). Upošteva se ZDIJZ so zavezanci, na katere se nanaša ta odločba: (a) gospodarske družbe pod neposrednim ali posrednim prevladujočim vplivom, posamično ali skupaj, Republike Slovenije, samoupravnih lokalnih skupnosti in drugih oseb javnega prava, pri čemer je prevladujoč vpliv zagotovljen, kadar lahko navedene osebe javnega prava, posamično ali skupaj, neposredno ali posredno prek druge gospodarske družbe ali druge pravne osebe zasebnega prava izvajajo prevladujoč vpliv na podlagi večinskega deleža vpisanega kapitala ali imajo pravico nadzora večine ali lahko imenujejo več kot polovico članov poslovnega ali nadzornega organa; (b) gospodarske družbe – banke, ki so bile deležne ukrepov po ZUKSB, ne glede na to, ali jih obvladujejo osebe javnega ali zasebnega prava. Temelja za podvrženost gospodarske družbe (ki ni javno podjetje) izpodbijanim določbam ZDIJZ sta torej v osnovi dva: prevladujoč vpliv oseb javnega prava v tej družbi in dejstvo, da so bili v banki izvedeni posebni ukrepi za krepitev finančne stabilnosti bank po ZUKSB.

18. Izvorni predpis korporacijskega prava je Zakon o gospodarskih družbah (Uradni list RS, št. 65/09 – uradno prečiščeno besedilo, 33/11, 91/11, 32/12, 57/12, 82/13 in 55/15 – v nadaljevanju ZGD-1). Ker primarno problematiko povezanih družb ureja ZGD-1 (med te spadajo tudi družbe, ki so medsebojno v razmerju obvladovanja), obvladovanje ("prevladujoč vpliv") oseb javnega prava v družbi pa je odločilno za pridobitev statusa zavezanca za dostop do informacij javnega značaja, je treba ZDIJZ razlagati s pomočjo ZGD-1. Ker se je zakonodajalec pri opredelitvi načinov izvajanja prevladujočega vpliva oseb javnega prava močno zgledoval<sup>20</sup> po Zakonu o preglednosti finančnih odnosov in ločenem evidentiranju različnih dejavnosti (Uradni list RS, št. 33/11 – v nadaljevanju ZPFOLERD-1), je treba upoštevati tudi ta predpis (ki ga je obenem treba razlagati skladno z direktivo Evropske unije, ki jo prenaša v slovenski pravni red, torej z Direktivo Komisije 2006/111/ES z dne 16. novembra 2006 o preglednosti finančnih odnosov med državami članicami in javnimi podjetji ter o finančni preglednosti znotraj določenih podjetij, UL L 318, 17. 11. 2006 – v nadaljevanju Direktiva o preglednosti finančnih odnosov).

19. Po prvi alineji drugega odstavka 1.a člena ZDIJZ je pravno razmerje, s katerim osebe javnega prava v zavezancu izvajajo prevladujoč vpliv, lahko "večinski delež vpisanega kapitala",<sup>21</sup> "pravica nadzora večine"<sup>22</sup> ali "pravica imenovanja več kot

---

<sup>20</sup> Glej Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ-C) – prva obravnava, Poročevalec DZ z dne 8. 10. 2013, str. 5 in 44.

<sup>21</sup> Kar ustreza položaju družbe v večinski lasti iz prvega odstavka 528. člena ZGD-1. Gospodarska družba je v večinski lasti, če večina deležev pravno samostojne družbe ali večina glasovalnih pravic pripada drugi družbi (ali drugi pravni osebi, tudi osebi javnega prava). Četrty odstavek 528. člena ZGD-1 posebej omenja posredno večino preko drugih odvisnih družb ali subjektov, ki izvršujejo imetništvo poslovnih deležev za račun družbe z večinskim deležem. Drugi odstavek 529. člena ZGD-1 vzpostavlja (sicer izpodbojno) domnevo, da je družba v večinski lasti odvisna od družbe, ki ima v njej večinski delež.

polovice članov poslovnega ali nadzornega organa".<sup>23</sup> Poleg zavezancev na podlagi prevladujočega vpliva so zavezanci po izpodbijani ureditvi tudi banke, ki so bile deležne ukrepov po ZUKSB. Pri teh subjektih sicer lahko obstajajo tudi zgoraj opisana orodja javnopravnega korporacijskega obvladovanja; vendar tudi, če ne obstajajo, imajo te banke status zavezanca že samo zato, ker je bil pri njih izveden eden izmed ukrepov iz drugega odstavka 2. člena ZUKSB, namenjenih krepitvi finančne stabilnosti bank: (a) odkup oziroma odplačni prevzem premoženja banke; (b) poroštvo države za krepitev stabilnosti banke; (c) povečanje osnovnega kapitala banke ter vplačilo drugih kapitalskih instrumentov, ki jih izda banka in se v skladu z zakonom, ki ureja bančništvo, upoštevajo pri izračunu temeljnega kapitala banke.

### B. – III.

#### **Presoja z vidika svobodne gospodarske pobude**

20. Ustavno sodišče mora najprej ovrednotiti očitke predlagatelja, da sta prvi odstavek v zvezi s tretjim in četrtem odstavkom 6.a člena in peti odstavek 1.a člena ZDIJZ v izpodbijanem delu v neskladju s človekovo pravico do svobodne gospodarske pobude iz prvega odstavka 74. člena Ustave. V okviru ocene skladnosti navedenih določb ZDIJZ s prvim odstavkom 74. člena Ustave se Ustavnemu sodišču ni treba opredeljevati do očitkov, ki jih predlagatelj posebej namenja pravilu, da morajo zavezanci prosilcem posredovati tudi informacije javnega značaja, ki so nastale pred uveljavitvijo ZDIJZ-C (to bo predmet presoje domnevnega neskladja z 2. členom Ustave).

21. Ustava zagotavlja svobodno gospodarsko pobudo (prvi odstavek 74. člena). Ta človekova pravica zagotavlja predvsem svobodno ustanovitev gospodarskega subjekta (pod zakonskimi pogoji), njegovo vodenje v skladu z ekonomskimi načeli (upoštevaje prisilne predpise), svobodno izbiro dejavnosti, s katero gospodarski subjekti uresničujejo svoje pridobitne interese v konkurenci na tržišču, izbiro poslovnih partnerjev in podobno, ne glede na velikost, statusno obliko ali druge

---

<sup>22</sup> S pravico nadzora večine je mišljen položaj, ko lahko osebe javnega prava nadzorujejo večino glasovalnih pravic v gospodarski družbi (glej 3. točko 3. člena ZPFOLERD-1 in ii. alinejo b. točke 2. člena Direktive o preglednosti finančnih odnosov). V slovenskem pravu lahko taki položaji deloma ustrezajo nekaterim položajem družbe v večinski lasti iz prvega odstavka 528. člena ZGD-1 (ko družba z večinskim deležem sicer nima večinske kapitalske udeležbe, vendar ji vseeno pripada večina tistih glasovalnih pravic, ki jih je mogoče uveljaviti, ker se pri tem izračunu ne upoštevajo glasovalne pravice iz lastnih deležev družbe v večinski lasti), deloma pa ZGD-1 določa ali dopušča alokacijo glasovalnih pravic, ki se razlikuje od alokacije kapitalskih deležev (glej npr. prva odstavka 138. in 308. člena ZGD-1 itd.).

<sup>23</sup> Medtem ko ZGD-1 pri delniški družbi ne dopušča tovrstnega "delegatskega" sistema, po katerem bi eden od delničarjev lahko imenoval v nadzorni svet ali upravo "večino svojih članov", je način upravljanja družbe z omejeno odgovornostjo mnogo bolj prepuščen svobodni odločitvi družbenikov (prvi odstavek 504. člena ZGD-1).

značilnosti.<sup>24</sup> Podjetniška svoboda (torej vsebina, ki jo ščiti človekova pravica do svobodne gospodarske pobude) se ne nanaša le na načine ravnanja in poslovanja za doseganje gospodarskih ciljev, ki jih svobodno izbira podjetje. Iz narave stvari izhaja, da prvi odstavek 74. člena Ustave varuje tudi sfero poslovne tajnosti oziroma poslovne skrivnosti.<sup>25</sup> Zaupnost gospodarskega poslovanja je v temelju zagotovljena s to ustavno določbo. Pravica do svobodne gospodarske pobude poslovnim subjektom zagotavlja, da svobodno odločajo o tem, kdo in v kakšni obliki bo imel dostop do podatkov o njihovem poslovanju oziroma gospodarskem udejstvovanju, vključno s podatki o vrstah in vrednostih sklenjenih pravnih poslov, o osebah, ki so sodelovale pri sklenitvi posla, o nasprotnih pogodbenih strankah, o podizvajalcih, o razvoju in izvrševanju neke transakcije, o sklenjenih aneksih in podobno. Bistvo svobodne gospodarske pobude je v svobodnem poslovanju na trgu kot svobodi izbire gospodarske dejavnosti, izbire načina osvajanja trga in izbire poslovnih partnerjev. Opisano svobodno poslovanje na trgu ni mogoče oziroma bi bilo znatno oteženo brez možnosti poslovnih subjektov, da v razmerju do zunanjega sveta po svoji izbiri prikrivajo informacije iz svoje notranje poslovne sfere. Te informacije imajo namreč za podjetje premoženjsko vrednost in mu pomagajo pri potegovanju za konkurenčno prednost na trgu.<sup>26</sup> Svobodna gospodarska pobuda se glede na navedeno v ustavnem redu kaže tudi kot pravica pri poslovanju prikriti, zakriti, omejeno deliti, izključno izkoriščati in zadržati zase. Člen 74 Ustave varuje poslovno skrivnost, ki se nanaša na informacije oziroma podatke poslovne narave, ki: (a) se nanašajo na poslovanje oziroma dejavnost poslovnega subjekta, (b) niso že javno znani, (c) so po vsebini taki, da obstaja verjetnost, da bi njihova prosta dostopnost ali dostopnost poslovnemu konkurentu poslovnemu subjektu povzročila občutno škodo.<sup>27</sup>

22. Upravičenje do varovanja poslovne skrivnosti, ki je varovano v okviru prvega odstavka 74. člena Ustave, je v javnem interesu lahko predmet pravnega reguliranja, ki lahko sega na raven načina izvrševanja ali na raven omejevanja svobodne gospodarske pobude. Prvi odstavek v zvezi s tretjim in četrtem odstavkom 6.a člena in peti odstavek 1.a člena ZDIJZ (v izpodbijanem delu) po mnenju Ustavnega sodišča posegata v pravico do svobodne gospodarske pobude zavezancev, ker razmeroma intenzivno ožita polje njihove podjetniške svobode s tem, da zavezancem nalagata, da vsakemu prosilcu brezpogojno izročijo t. i. osnovne podatke iz določenih pravnih poslov in njihovih aneksov, kolikor so ti podatki nastali, ko je bil zavezanec pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava. Osnovni podatki (o vrsti posla, o pogodbenem partnerju, o pogodbeni vrednosti in višini posameznih izplačil, o datumu in trajanju posla) so bistveni poslovni podatki o konkretnih poslovnih razmerjih. Iz navedenih podatkov je mogoče hitro sestaviti pregledno in celovito sliko o osnovnih značilnostih pogodbenega razmerja zavezanca. Dostop javnosti do osnovnih

---

<sup>24</sup> Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-59/03 z dne 13. 5. 2004 (Uradni list RS, št. 61/04, in OdlUS XIII, 33), 7. točka obrazložitve.

<sup>25</sup> Tako Ustavno sodišče v odločbi št. U-I-201/14, U-I-202/14, 22. točka obrazložitve.

<sup>26</sup> Prav tam.

<sup>27</sup> Prav tam, 23. točka obrazložitve.

podatkov iz razkritih poslov je absoluten in se nanaša na sorazmerno široko opredeljene kategorije pravnih poslov (praktično v celoti na področje "nematerialnih", intelektualnih storitev). Že zato pri prvem odstavku v zvezi s tretjim in četrtem odstavkom 6.a člena in petem odstavku 1.a člena ZDIJZ ne more iti le za način izvrševanja človekove pravice. Ker izpodbijani določbi posegata v pravico do svobodne gospodarske pobude zavezancev iz prvega odstavka 74. člena Ustave, mora Ustavno sodišče presoditi, ali za poseg obstaja javna korist in ali je poseg v skladu s splošnim načelom sorazmernosti (2. člen Ustave). Pri presoji dopustnosti posega v 74. člen Ustave Ustavno sodišče uporablja prilagojen test sorazmernosti, v okviru katerega se presoja le, ali je teža posledic omejitve pravice do svobodne gospodarske pobude sorazmerna vrednosti zasledovanega cilja oziroma koristim, ki bodo zaradi te omejitve nastale.<sup>28</sup>

23. Iz zakonodajnega gradiva v zvezi z ZDIJZ-C (s katerim sta bila uveljavljena izpodbijani prvi odstavek v zvezi s tretjim in četrtem odstavkom 6.a člena in peti odstavek 1.a člena ZDIJZ)<sup>29</sup> izhaja, da je namen ZDIJZ-C (z izpodbijano ureditvijo in nasploh z novim režimom transparentnosti, ki velja za poslovne subjekte pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava): (1) omogočanje nadzora javnosti nad delovanjem te kategorije zavezancev, kar lahko pomembno pripomore k njihovemu učinkovitejšemu delovanju, k zaupanju javnosti in k boljšemu sprejemanju odločitev zavezancev; (2) javnost informacij, ki omogoča finančni nadzor ter pospešuje bolj učinkovito delovanje države; (3) razkrivanje informacij o poslovanju zavezancev, s čimer se razkrivata tudi morebitna korupcija in neracionalna poraba oziroma slabo gospodarjenje s finančnimi sredstvi; (4) omogočanje davkoplačevalcem, ki financirajo javne blagajne, da nadzorujejo, kako se finančna sredstva poslovnih subjektov v lasti oseb javnega prava porabljajo ali celo zlorabljajo; (5) dvig transparentnosti poslovanja javnih podjetij in gospodarskih družb, ki so tesno povezane z javnim sektorjem, ter dvig njihove odgovornosti nasproti državljanom in prebivalcem Republike Slovenije; (6) boj proti korupciji kot realnemu in resnemu problemu v Republiki Sloveniji; (7) uveljavitev upravičenih pričakovanj, da bodo gospodarske družbe pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava vestno in skrbno upravljale državno premoženje ter premišljeno sprejemale odločitve o izdatkih; (8) zmanjšanje tveganj za zlorabe, korupcijo in klientelizem; (9) vzpostavitev bolj zdravega poslovnega okolja s prosto konkurenco in enakimi tržnimi pogoji za vse, tudi male in srednje gospodarske družbe. Vrednote, ki jih kot cilj izpodbijane ureditve v svojem mnenju navaja (zlasti) Vlada, so enake tu opisanim ciljem iz zakonodajnega gradiva.

24. Zmanjšanje korupcijskih tveganj; večanje vestnosti, poštenosti, skrbnosti in finančne učinkovitosti upravljanja ter poslovanja zavezancev; dvig transparentnosti

---

<sup>28</sup> Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-66/08 z dne 11. 12. 2008 (Uradni list RS, št. 121/08, in OdlUS XVII, 73), 86. točka obrazložitve.

<sup>29</sup> Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ-C) – prva obravnava, Poročevalec DZ z dne 8. 10. 2013, str. 1–4.

poslovanja z javnim sektorjem povezanih družb; ter ostali v prejšnji točki obrazložitve naštetih cilji pomenijo javno korist, ki v temelju lahko upraviči poseg v človekovo pravico do svobodne gospodarske pobude. Vse navedeno velja tudi glede bank iz tretjega odstavka 1.a člena ZDIJZ, ki so bile deležne ukrepov po ZUKSB, in sicer celo, če so v prevladujoči ali popolni zasebni lasti. Samo dejstvo, da sta se njihovi likvidnost in solventnost že izkazali za odločilni z vidika stabilnega poslovanja slovenskega finančnega sistema, pomeni, da obstaja javni interes za njihovo solidno poslovanje v prihodnosti, saj sicer grozi nastanek novih javnofinančnih obremenitev v primeru novih nacionalnih, regionalnih ali globalnih finančnih kriz.

25. Javne koristi, ki jih zasleduje izpodbijana ureditev, pomenijo javni interes, ki je po ustaljeni razlagi tretjega odstavka 15. člena Ustave<sup>30</sup> lahko – poleg zaščite človekovih pravic drugih oseb – ločen, samostojen ustavno dopusten cilj omejitve človekovih pravic. Javni interes je, če se primerja s človekovo pravico z jasno individualiziranim nosilcem in pravno pripadnostjo, mnogo bolj (na večje število članov družbene skupnosti) razpršen in njegovi učinki so širši, težje neposredno posamično pripisljivi in "kolektivizirani". V končni izpeljavi je javni interes oziroma javna korist, ki jo z javno dostopnostjo osnovnih podatkov o svetovalnih, avtorskih in drugih intelektualnih poslih zavezancev zasleduje zakonodajalec, v okrepitvi upravičenega nadzora članov državne *societas* nad tistim, kar je – v ekonomskem pomenu, ne v pomenu pravice iz 33. člena Ustave – njihova lastnina. Zakonodajalec obravnavanega posega ne utemeljuje s potrebo po varovanju neke posamične človekove pravice, torej tudi ne pravice do pridobitve informacije javnega značaja iz drugega odstavka 39. člena Ustave. Zato se Ustavnemu sodišču v tej odločbi ni treba opredeliti do natančnega dosega te ustavne določbe, ki bi po eni od mogočih razlag jamčila dostop do informacije le tistemu, ki bi zanjo imel neki iz potrebe po varovanju svojih konkretnih pravic in pravnih interesov izvirajoč interes,<sup>31</sup> po drugi razlagi pa bi za pridobitev informacije že na podlagi Ustave zadoščal "splošen in politični interes posameznikov, da se v demokratični državi seznanijo z delom javnopravnih organov in ga nadzirajo",<sup>32</sup> seveda ob obstoju zakona, ki mora biti na podlagi drugega odstavka 39. člena Ustave sprejet, da bi ta ustavno varovani splošni interes zavaroval tudi na zakonski ravni.<sup>33</sup>

26. Glede na to, da je za poseg podana javna korist, mora Ustavno sodišče ugotoviti, ali je teža tega posega sorazmerna vrednosti javne koristi, ki zaradi posega nastaja. Pri tem mora pri tehtanju posega Ustavno sodišče imeti pred očmi, da v tej odločbi obravnava dopustnost omejitve podjetniške svobode gospodarskih družb, ki jih

---

<sup>30</sup> Določba se sicer glasi: "Človekove pravice in temeljne svoboščine so omejene samo s pravicami drugih in v primerih, ki jih določa ta ustava."

<sup>31</sup> Npr. v zvezi s svojo lastnino, odprtim pravnim postopkom ali svojim lastnim zdravjem in zasebnostjo itd.

<sup>32</sup> U. Prepeluh Magajne v: L. Šturm (ur.), Komentar Ustave Republike Slovenije dopolnitev – A, Fakulteta za državne in evropske študije, Ljubljana 2011, str. 590.

<sup>33</sup> ZDIJZ dejansko v tretjem odstavku 17. člena izrecno določa, da prosilcu ni treba pravno utemeljiti zahteve za dostop do informacije javnega značaja.

obvladujejo osebe javnega prava (v nekaterih primerih tudi s 100-odstotno kapitalsko udeležbo), in bank, ki na trgu obstanejo predvsem zaradi državne pomoči. Svobodna gospodarska pobuda navedenih subjektov že v temelju (abstraktno) ne more imeti enake teže in pomena, kot ga ima svobodna gospodarska pobuda subjektov, ki jih obvladujejo zasebniki. Namen priznavanja človekove pravice iz prvega odstavka 74. člena Ustave je namreč varovanje in širjenje polja svobode ravnanja posameznika (zasebnika), kar mu omogoči, da si z lastnim delom, podjetniško spretnostjo in kapitalskim vložkom zagotavlja varnost in svobodo. Bolj kot je v sami kapitalski strukturi, organizaciji, kadrovski podstati in delovanju gospodarske družbe na trgu prisoten javnopravni element, šibkejši je *ratio* varstva gospodarske pobude za tako družbo. Varstva prvega odstavka 74. člena Ustave je sicer – v določeni meri – deležno tudi podjetje v 100-odstotni državni lasti. Vendar je stopnja tega varstva relativno šibkejša v primerjavi s podjetji, v katerih je relativno bolj dominanten zasebni element. Zavezanci po tej odločbi uživajo podjetniško svobodo predvsem zaradi varovanja integritete trga (na katerem konkurenčno nastopajo proti drugim subjektom) kot celote, enakopravnosti udeležencev na trgu, varovanja potrošnikov, ohranitve samostojnosti v razmerju do politične sfere in, navsezadnje, zaradi varovanja javnega premoženja, investiranega v zavezance, ki lahko obstane in se plemeniti le ob poslovanju po podjetniških načelih. Pri tem velja temeljno izhodišče: več ko je v zavezancu javnega, manj je človekove pravice iz prvega odstavka 74. člena Ustave. Že samo to dejstvo v temelju slabi učinke obravnavanega posega v svobodno gospodarsko pobudo.

27. Ustavno sodišče poleg tega poudarja, da se v tej odločbi obravnavani poseg od posega v isto človekovo pravico, ki je bil predmet ustavnosodne presoje v odločbi št. U-I-201/14, U-I-202/14, razlikuje po več pomembnih značilnostih, zaradi katerih je tu obravnavani poseg blažji (milejši). Prvi odstavek v zvezi s tretjim in četrtem odstavkom 6.a člena in peti odstavek 1.a člena ZDIJZ ne zapovedujeta najširše dostopne oblike javne objave poslovnih podatkov (na svetovnem spletu), pač pa mora zainteresirani prosilec podati zahtevo, kar v praksi oži krog tistih, ki so seznanjeni z osnovnimi podatki o razkritih poslih. Izpodbijana ureditev prav tako ne razkriva le tistih podatkov, ki po naravi stvari slabšajo poslovni ugled subjekta (kot je veljalo za banke in razkritja njihovih "slabih" kreditov). Zato pri dostopu javnosti na podlagi izpodbijane ureditve ni mogoče govoriti o pavšalnem "pribijanju na sramotilni steber", kot je Ustavno sodišče v odločbi št. U-I-201/14, U-I-202/14 zapisalo za javno objavo podatkov o fizičnih osebah, ki so v času odobritve posameznega kredita neplačnikov zasedale funkcije članov uprave in nadzornega sveta banke oziroma delovna mesta v organu banke, pristojnem za odobritev posla. Drugače povedano, v tu presojanih določbah ZDIJZ ni mogoče zaznati retributivne, "kvazikaznovalne" tendence, ki je bila jasno prisotna v pravilih o razkritju podrobnosti o slabih bančnih terjativah, ki jih je Ustavno sodišče razveljavilo z odločbo št. U-I-201/14, U-I-202/14. Poleg tega je v navedeni odločbi Ustavno sodišče ugotovilo, da ima poslovna skrivnost še posebno veliko ustavnopravno težo na področju bančne dejavnosti, z zahtevo predlagatelja pa izpodbijane določbe ne veljajo le za banke, predvsem pa – kot pravilno ugotavlja



Vlada – ne omogočajo prostega dostopa do podatkov o kreditih in depozitih, torej do podatkov o bančnih storitvah kot ključnem delu poslovne dejavnosti bank.<sup>34</sup>

28. V zvezi s težo posledic omejitve pravice iz prvega odstavka 74. člena Ustave je izrazito pomembno, da prvi odstavek v zvezi s tretjim in četrtem odstavkom 6.a člena in peti odstavek 1.a člena ZDIJZ zavezancem nalagata razkrivanje poslov, ki za zavezanca pomenijo opravljanje pomožnih oziroma podpornih funkcij, ne pa tistih pogodb, ki so jedro njegove dejavnosti.<sup>35</sup> Razkriti posli so informacije javnega značaja, ki vendarle ne spadajo v samo bistvo zavezančevih konkurenčnih prednosti in poslovnih dejavnosti. Razkrivanje teh pogodb prav zaradi pomožnega in podpornega značaja praviloma ne bo imelo težkih posledic na zavezančevo konkurenčnost in njegov nastop na trgu. Poleg tega samo podatek o denarni vrednosti pogodbe brez korelativnega natančnega in podrobnega opisa količine in kvalitete obljubljenih protistoritve dejansko ne da vseh potrebnih podatkov za celovito ekonomsko-poslovno oceno neke pogodbe, ki bi lahko koristila konkurenci zavezanca in njegovih poslovnih partnerjev.

29. Negativni učinki izpodbijane ureditve so torej omejeni. Razumno pričakovane koristi od nje pa so visoke – še toliko bolj, ker je Republika Slovenija država z visoko stopnjo državnega lastništva v gospodarstvu.<sup>36</sup> Sporni določbi varujeta (predvsem) "finančna sredstva poslovnih subjektov pod prevladujočim vplivom javnega prava", ki jih ZDIJZ v šestem odstavku 1.a člena razume kot pojem, ločen od "javnih sredstev". Ustavno sodišče v nadaljevanju za obe kategoriji sredstev uporablja zbirni pojem "javna sredstva" (v širšem pomenu) in opozarja, da je teža javnega interesa za njihovo varstvo, oplemenitev in ohranitev v vsakem primeru znatna, ne da bi se bilo Ustavnemu sodišču treba natančno opredeliti do razmejitve med tema finančnima kategorijama.<sup>37</sup> Eden glavnih ciljev izpodbijanih določb je zagotavljanje učinkovitega, poštenega in skrbnega upravljanja javnih sredstev. Ukrepi za krepitev finančne stabilnosti bank iz ZUKSB (torej zavezancev), kakor tudi spremembe finančnega in premoženjskega položaja drugih zavezancev – gospodarskih družb (vključno z

---

<sup>34</sup> Prvi odstavek 5. člena ZBan-2 določa, da so to storitve sprejemanja depozitov in drugih vračljivih sredstev od javnosti ter dajanje kreditov za svoj račun.

<sup>35</sup> Gre za posle, pri katerih vedno zavezanca bremeni neki denarni izdatek, ne za tiste, pri katerih on trži neko svojo storitev.

<sup>36</sup> Glej poročilo Organizacije za ekonomsko sodelovanje in razvoj (v nadaljevanju OECD), Slovenia Policy Brief, maj 2015, str. 1, dosegljivo na <[www.oecd.org/policy-briefs/slovenia-ensuring-effective-management-and-privatization-of-state-owned-enterprises-SI.pdf](http://www.oecd.org/policy-briefs/slovenia-ensuring-effective-management-and-privatization-of-state-owned-enterprises-SI.pdf)>. OECD ugotavlja, da podjetja v večinski ali delni državni lasti zagotavljajo 11 % delovnih mest, kar je več kot trikratnik povprečja OECD.

<sup>37</sup> ZJF ne definira pojma javna sredstva. Po ožjem pojmovanju bi jih bilo mogoče razumeti zgolj kot "proračunska sredstva", vendar se v upravni in sodni praksi pojavljajo tudi širša pojmovanja javnih sredstev. Tako npr. Informacijski pooblaščenec (glej odločbe št. 090-66/2012/9 z dne 17. 5. 2012, št. 090-266/2014 z dne 16. 1. 2015 in št. 090-26/2015 z dne 20. 4. 2015) meni, da so javna sredstva npr. tudi sredstva, ki jih izvajalec javne službe za izvajanje javne službe pridobi od končnih uporabnikov. Vrhovno sodišče v sodbi št. X Ips 318/2010 z dne 6. 7. 2011 med "javna sredstva, ki se lahko porabijo samo za vnaprej določen namen, ki ga zasleduje država", uvršča tudi "sredstva iz koncesijskih dejavnosti, ki jih je podelila država".

morebitno finančno podporo javnopravnega lastnika v obliki dokapitalizacij, likvidnostnih posojil, itd.), imajo namreč v vsakem primeru posledice za državni proračun, pa tudi za proračune občin in za bilance drugih oseb javnega prava. Slabo, malomarno ali s korupcijo in klientelizmom obremenjeno poslovanje zavezancev ima lahko merljiv neposreden ali posreden vpliv na javne blagajne na več načinov (manjši proračunski prejemki, večji proračunski izdatki, višje javno zadolževanje oziroma prevzem dodatnih poroštev, znižanje vrednosti ali odpisi državnih kapitalskih naložb ...), kar je logična posledica tega, da zavezanec posluje z izgubo ali se je nad njim celo začel stečajni postopek, da je bilo kapitalsko udeležbo v zavezancu moč prodati le po nizki ceni, da je postala nujna zavezančeva dokapitalizacija, da zavezanec v proračun ne more prispevati dividend, da zavezanec z nemoralnimi poslovnimi praksami negativno vpliva na širše poslovno okolje itd. Finančno učinkovito in racionalno poslovanje zavezancev je poleg navedenega posredno (a jasno) povezano tudi z načelom srednjeročne uravnoteženosti proračuna, ki je v Republiki Sloveniji povzdignjeno na ustavno raven (drugi odstavek 148. člena Ustave).

30. Javna dostopnost osnovnih podatkov o razkritih poslih pomembno pripomore k nadzoru javnosti nad tem, ali poslovodne osebe zavezanca te pravne posle izrabljajo za črpanje denarja v korist politično, prijateljsko ali sorodstveno povezanih subjektov zasebnega prava, torej za načrtno slabljenje premoženjske substance zavezanca iz političnih ali drugih (s strokovnim upravljanjem nepovezanih) namenov. Poleg tveganj naklepnih zlorab se pri pomožnih nematerialnih storitvah, ki so predmet razkritih poslov, pojavlja tudi večje tveganje neracionalnega, malomarnega in površnega upravljanja javnih sredstev pri zavezancih (naročanja storitev po previsokih cenah – med drugim tudi zato, ker je bolj verjetno, da imajo poslovodstvo in strokovne službe zavezanca pri naročanju nekaterih redkejših storitev izven področja temeljnih kompetenc zavezanca manj znanja in izkušenj kot pri opravljanju jedrnega dela svoje dejavnosti). Po mnenju Ustavnega sodišča je z izpodbijanim razkrivanjem javnosti osnovnih pogodbenih podatkov mogoče pomembno prispevati k preprečevanju oziroma manjšanju pogostosti koruptivnih in malomarnih praks, ki vodijo v nenamensko in nesmotrno trošenje javnih sredstev pri zavezancih zaradi sklepanja in izvrševanja razkritih poslov. Torej imata lahko prvi odstavek v zvezi s tretjim in četrtem odstavkom 6.a člena in peti odstavek 1.a člena ZDIJZ velik dejanski vpliv na povečanje odgovornosti pri upravljanju javnih sredstev zavezancev. Nadzor javnosti in medijev, h kateremu pripomoreta z zahtevo napadeni določbi ZDIJZ, lahko – poleg elementov formalnega družbenega nadzorstva – pomembno pomaga pri odkrivanju in preprečevanju nepravilnosti in nesmotrnosti pri porabi javnih sredstev pri zavezancih. Možnost, da bodo podatki iz razkritega pravnega posla postali javni in da se bo o njih (morebiti tudi v medijih z velikim dosegom) široko javno razpravljalo, ima očitno realno učinkovito preventivno funkcijo v smislu preprečevanja izrabljanja razkritih poslov za storitev kaznivih dejanj in tudi v smislu preprečevanja njihovega neučinkovitega, nepremišljenega in malomarnega sklepanja ter izvajanja.

31. Na podlagi navedenega Ustavno sodišče ugotavlja, da prvi odstavek v zvezi s tretjim in četrtem odstavkom 6.a člena in peti odstavek 1.a člena ZDIJZ nista v neskladju s prvim odstavkom 74. člena Ustave, saj njune koristi presegajo težo njunega posega v človekovo pravico do svobodne gospodarske pobude. Izid tehtanja nasprotujočih si ustavnih vrednot sledi dosedanjemu pristopu Ustavnega sodišča,<sup>38</sup> ki je pred kratkim potrdilo ustavnopravno sprejemljivost predpisa, ki določa javno objavo po splošnih predpisih sicer varovanih podatkov z namenom izboljšanja pobiranja davkov, torej doseganja pomembnega družbenega cilja z ustavno podlago.<sup>39</sup>

## B. – IV.

### Presoja z vidika zaupanja v pravo

32. Predlagatelj prvi odstavek v zvezi s tretjim in četrtem odstavkom 6.a člena in peti odstavek 1.a člena ZDIJZ izpodbija tudi z vidika načela pravne varnosti oziroma načela zaupanja v pravo (2. člen Ustave). Pravilo, da je poslovni subjekt pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava zavezanec za dostop do informacij javnega značaja, ki so nastale kadarkoli v času, ko je bil pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava, naj bi glede tistih informacij javnega značaja, ki so nastale pred uveljavitvijo izpodbijane ureditve z ZDIJZ-C, v neskladju z 2. členom Ustave za naprej spreminjalo pravni položaj zavezancev oziroma posegalo v pogodbeno razmerja, sklenjena pred uveljavitvijo ZDIJZ-C. Predlagatelj ne vidi javne koristi za razkrivanje poslovnih skrivnosti iz pogodb, ki so bile sklenjene pred uveljavitvijo sporne ureditve.

33. Varstvo pridobljenih zakonskih pravic zoper zakonske posege za naprej je v ustavnem sistemu zagotovljeno v okviru načel pravne države (2. člen Ustave), in sicer zlasti v okviru načela pravne varnosti oziroma načela zaupanja v pravo. To načelo posamezniku zagotavlja, da država njegovega pravnega položaja ne bo poslabšala arbitrarno, to je brez razloga, utemeljenega v prevladujočem in legitimnem javnem interesu. Ker gre za splošno pravno načelo in ne neposredno za eno od človekovih pravic, katerim po 15. členu Ustave pripada strožje varstvo zoper morebitne omejitve in posege, to načelo nima absolutne veljave. V večji meri kot posamezne človekove pravice je dostopno omejitvam, torej temu, da je v primeru konflikta oziroma kolizije med to in drugimi ustavnimi dobrinami treba presoditi, kateri izmed ustavno zavarovanih dobrin (ali načelu varstva zaupanja v pravo ali načelu prilagajanja prava družbenim razmeram) je v posameznem primeru treba dati prednost. Pri tem je treba upoštevati, ali so bile sporne spremembe relativno predvidljive, ali so prizadeti s spremembo lahko vnaprej računali ter kakšna sta teža spremembe in pomen

---

<sup>38</sup> V 27. točki obrazložitve te odločbe je Ustavno sodišče pojasnilo, v čem se obravnavani primer razlikuje od zadeve, o kateri je odločilo z odločbo št. U-I-201/14, U-I-202/14.

<sup>39</sup> Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-122/13 z dne 10. 3. 2016 (Uradni list RS, št. 25/16).

obstoječega pravnega položaja za upravičence na eni strani in javni interes, ki utemeljuje drugačno ureditev od obstoječe, na drugi strani.<sup>40</sup>

34. Ustavno sodišče je moralo najprej ugotoviti, ali je za sporni poseg obstajal legitimen razlog. Legitimen razlog za poseg v načelo zaupanja v pravo je v tem primeru enak javni koristi, podani za poseg v svobodno gospodarsko pobudo (24. točka obrazložitve te odločbe). Tudi Vlada v svojem mnenju navaja, da je to javno korist (torej predvsem transparentno in korektno poslovanje zavezancev) mogoče doseči le tako, da se informacije javnega značaja opredelijo kot tiste, ki so nastale v času, ko je tak vpliv obstajal. Zakonodajalec v gradivu k ZDIJZ-C ne navaja drugih, posebnih razlogov za nepravo retroaktivnost, kateri predlagatelj nasprotuje.

35. ZDIJZ-C je začel veljati 17. 4. 2014 in je zavezance obvezal k posredovanju (tudi) informacij javnega značaja, ki so nastale pred 17. 4. 2014, brez posebnega prehodnega obdobja oziroma ustreznega časa za prilagoditev novi ureditvi.<sup>41</sup> Za razliko od položajev, ko nov predpis (denimo) na novo uvede posebne izobrazbene ali drugačne pogoje za opravljanje neke dejavnosti ali poklica (in se subjektom, ki trenutno ta poklic ali dejavnost opravljajo, lahko da določen čas za pridobitev kvalifikacij), pri izpodbijani ureditvi – kakor si jo je zamislil zakonodajalec – posebno prehodno obdobje glede na namen zakonodajalca niti ne bi bilo smiselno. Prehodno obdobje bi namreč pomenilo, da dokumenti o razkritih poslih iz tega prehodnega obdobja (ki je logično lahko le "obdobje za naprej", torej po uveljavitvi ZDIJZ-C), še toliko bolj pa še starejši dokumenti, niso informacija javnega značaja – to pa bi lahko bistveno otežilo doseganje zakonodajalčevih ciljev. V resnici bi prehodno obdobje, oblikovano kot kratko obdobje po uveljavitvi ZDIJZ-C, v katerem se še lahko sklepajo svetovalne, avtorske in ostale pogodbe z "imuniteto" oziroma "ščitom" pred javnim razkritjem, delovalo izrazito škodljivo, skoraj kot vabilo k hitri finalizaciji najbolj spornih transakcij, "dokler je za to še čas". Neobstoja formalnega prehodnega obdobja zakonodajalcu torej v tem primeru ni moč šteti v škodo. Poleg tega, kot navedeno v opombi št. 41, so se zavezanci in njihovi pogodbeni partnerji dejansko lahko pripravljali na novo ureditev vsaj že od 8. 10. 2013, to je več kot pol leta pred njeno uveljavitvijo.

36. Res je, da zavezanci in njihovi pogodbeni partnerji, ki so sklepali razkrite posle v obdobju pred tem, ko se je začel predlog ZDIJZ-C javno obravnavati, niso mogli pričakovati, da bodo osnovni podatki iz razkritih poslov v prihodnosti postali javnosti prosto dostopna informacija javnega značaja. Vendar je treba upoštevati, da so koristi te javne dostopnosti številne in pomembne (glej del B. – III. obrazložitve te odločbe). Ustavno sodišče meni, da so očitne in prevladujoče tudi posebne koristi za

---

<sup>40</sup> Primerjaj z 9. točko obrazložitve odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-13/13 z dne 14. 11. 2013 (Uradni list RS, št. 98/13).

<sup>41</sup> Razen kolikor so *de facto* lahko zavezanci in njihovi pogodbeni partnerji najmanj od 8. 10. 2013 (ko je bil v Poročevalcu DZ objavljen osnutek ZDIJZ-C) že prilagajali svoje ravnanje pri sklepanju razkritih poslov pričakovani spremembi.

razkrivanje pogodb, sklenjenih pred uveljavitvijo ZDIJZ-C. Ne gre za pretekla dejstva, za katera bi se javnost in mediji utegnili zanimati le iz frivolne radovednosti. Javnost lahko pomen določenih dolgotrajnih poslovnih povezav in trajajočih poslovnih razmerij (oziroma nenadnih prekinitev obojega) iz razkritih poslov vsebinsko dojame in vse elemente logično poveže le, če so javno dostopne tako "nove" pogodbe (sklenjene po uveljavitvi ZDIJZ-C) kot tudi "stare pogodbe" (sklenjene pred uveljavitvijo ZDIJZ-C).<sup>42</sup> Celovito sliko na področju, ki ga je ZDIJZ-C ponudil na ogled javnosti, je, drugače povedano, mogoče jasno videti – z vsemi pozitivnimi vplivi na kvalitetno javno razpravo in njene generalno preventivne učinke na upravljanje javnih sredstev – le, če pogled javnosti ni omejen na izsek te slike, nastal po uveljavitvi ZDIJZ-C. V tem kontekstu je treba upoštevati, da za dejanski pomen neke informacije kot informacije javnega značaja ni pomembno, kdaj je nastala. Javna korist, ki jo zakonodajalec ustavno upravičeno zasleduje, je v zagotovitvi odprtosti in transparentnosti poslovanja zavezancev, kar pa je po naravi stvari mogoče doseči le z možnostjo pridobivanja vseh podatkov, ki so (vsaj potencialno) vsebinsko aktualni, uporabni in pomembni za nadzor poslovanja zavezancev v sedanosti. Doseganje tega namena bi bilo resno ogroženo, če bi izpodbijana ureditev izključevala dostop do določenih osnovnih podatkov iz razkritih poslov glede na datum njihovega nastanka. Zato Ustavno sodišče meni, da prvi odstavek v zvezi s tretjim in četrtem odstavkom 6.a člena in peti odstavek 1.a člena ZDIJZ nista v neskladju z načelom zaupanja v pravo.

## B. – V.

### **Presoja z vidika načela enakosti pred zakonom**

37. Predlagatelj izpodbijani ureditvi očita tudi ustavno nedopustno razlikovanje med organi<sup>43</sup> in zavezanci.<sup>44</sup> Ugotavlja, da za osebe javnega prava (organe) določbe o "absolutni javnosti osnovnih podatkov o izdatkih za svetovalne in druge storitve ne veljajo". To naj bi pomenilo, da se organi lahko sklicujejo na 2. točko prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, ki omogoča zavrnitev dostopa do zahtevane informacije, ker gre za poslovno skrivnost.<sup>45</sup>

---

<sup>42</sup> Namene večje transparentnosti razkritih poslov bo npr. mogoče v celoti doseči le, če bo razvidna hitra sprememba politike oddajanja intelektualnih storitev zunanjim izvajalcem za obdobje pred uveljavitvijo spremembe zakonodaje in po njej, če bo razvidno, kako so se s prihodom nove uprave množično zamenjali ponudniki svetovalnih storitev, in podobno.

<sup>43</sup> Državni organi, organi lokalnih skupnosti, javne agencije, javni skladi in druge osebe javnega prava, nosilci javnih pooblastil in izvajalci javnih služb.

<sup>44</sup> Gospodarske družbe, ki so poslovni subjekti pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava.

<sup>45</sup> Če ni dostop v konkretnem primeru vendarle dovoljen na podlagi prve alineje tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ.

38. Po ustaljeni ustavnosodni presoji ustavno načelo enakosti pred zakonom iz drugega odstavka 14. člena Ustave zakonodajalca obvezuje, da bistveno enake položaje obravnava enako. Če zakonodajalec takšne položaje ureja različno, pa mora za razlikovanje obstajati razumen razlog, ki izhaja iz narave stvari. Načelo enakosti pred zakonom torej ne pomeni, da predpisi nikoli ne bi smeli različno urejati enakih položajev pravnih subjektov, ampak da tega ne smejo početi samovoljno, brez razumnega in stvarnega razloga, ki izhaja iz narave stvari.

39. Predlagatelj sicer trdi, da so organi in zavezanci "glede podatkov o pravnih poslih v enakem položaju" (s tem verjetno želi povedati, da so enaki, ker in kolikor oboji sklepajo razkrite posle). Vendar to ni pravo merilo za ugotavljanje enakosti ali različnosti položajev teh dveh skupin pravnih subjektov. Organi so pretežno osebe javnega prava (večinoma gre za državne in občinske organe, tudi organe državne in lokalne uprave, sodišča in podobno), v vsakem primeru pa opravljajo določene javnopravne funkcije (izvajajo javno službo, imajo javno pooblastilo), zavezanci pa so osebe zasebnega prava, ki poslujejo na trgu – zgolj lastniško jih obvladujejo osebe javnega prava, ali pa gre za banke, ki so bile deležne koristi od posebnih ukrepov finančne stabilizacije. Po umestitvi v pravni sistem, po notranji ureditvi in členitvi, strukturi odločanja, namenu, stopnji vezanosti na javni interes, svobodi poslovnega odločanja in poslovođenja, financiranju, zakonski regulativi delovanja in poslovanja, vključno z izpostavljenostjo režimu transparentnosti po ZDIJZ,<sup>46</sup> sta si skupini organov in zavezancev tako različni, da ni mogoče zastopati stališča, da gre za subjekte v enakem položaju, pa čeprav bi se Ustavno sodišče omejilo na področje sklepanja razkritih poslov. Izpodbijani ureditvi zato ni mogoče očitati neskladja z drugim odstavkom 14. člena Ustave. Do tega sklepa je mogoče priti, ne da bi se bilo Ustavnemu sodišču sploh treba opredeliti do argumentov Vlade, ki zatrjuje, da večja oziroma vsaj enaka stopnja javnosti podatkov o poslovanju (tudi glede osnovnih podatkov iz razkritih poslov) za organe v primerjavi z zavezanci izhaja iz nekaterih neizpodbijanih določb ZDIJZ in drugih predpisov.

40. Glede na navedeno Ustavno sodišče ugotavlja, da prvi odstavek v zvezi s tretjim in četrtem odstavkom 6.a člena in peti odstavek 1.a člena ZDIJZ nista v neskladju z Ustavo.

### C.

41. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 21. člena ZUstS v sestavi: predsednica dr. Jadranka Sovdat ter sodnice in sodniki dr. Mitja Deisinger, dr. Etelka

---

<sup>46</sup> Transparentnost je v splošnem za organe mnogo širša kot za zavezance (po prvem odstavku 4. člena ZDIJZ je – za organe – informacija javnega značaja informacija, ki izvira iz delovnega področja organa, nahaja pa se v obliki dokumenta, zadeve, dosjeja, registra, evidence ali drugega dokumentarnega gradiva, ki ga je organ izdelal sam, v sodelovanju z drugim organom ali pridobil od drugih oseb).



Korpič – Horvat, dr. Špelca Mežnar, dr. Ernest Petrič, Jasna Pogačar, Marko Šorli in Jan Zobec. Sodnica dr. Dunja Jadek Pensa je bila pri odločanju v zadevi izločena. Ustavno sodišče je odločbo sprejelo s sedmimi glasovi proti enemu. Proti je glasovala sodnica Sovdat, ki je dala odklonilno ločeno mnenje.

dr. Jadranka Sovdat  
Predsednica