



Številka: U-I-94/15-13

Datum: 31. 5. 2018

SKLEP

Ustavno sodišče je v postopku za preizkus pobude družbe Geoplin, d. o. o., Ljubljana, ki jo zastopa Barbara Pakiž, odvetnica v Ljubljani, na seji 31. maja 2018

sklenilo:

- 1. Pobuda za začetek postopka za oceno ustavnosti enajstega odstavka 10.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) se zavrže.**
- 2. Pobuda za začetek postopka za oceno ustavnosti četrtega in petega odstavka 3.b člena Zakona o dostopu do informacij javnega značaja se zavrže.**
- 3. Pobuda za začetek postopka za oceno ustavnosti prvega odstavka, prve alineje drugega odstavka, petega in šestega odstavka 1.a člena, prve alineje prvega odstavka 4.a člena ter prvega in tretjega odstavka 6.a člena Zakona o dostopu do informacij javnega značaja se zavrže.**
- 4. Pobuda za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti prvega odstavka 6. člena Pravilnika o vzpostavitvi in vodenju Registra zavezancev za informacije javnega značaja (Uradni list RS, št. 47/14) se zavrže.**

OBRAZLOŽITEV

A.

1. Pobudnica izpodbija v izreku navedene določbe Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (v nadaljevanju ZDIJZ) in Pravilnika o vzpostavitvi in vodenju Registra zavezancev za informacije javnega značaja (v nadaljevanju Pravilnik). Za izpodbijane določbe ZDIJZ zatrjuje neskladje z 2. in 14. členom, tretjim odstavkom

15. člena, 22., 23., 25., 33., 35. in 74. členom, prvim odstavkom 155. člena Ustave ter drugim odstavkom 153. člena v zvezi z 288. členom Pogodbe o delovanju Evropske unije (prečiščena različica, UL C 202, 7. 6. 2016 – PDEU), za izpodbijano določbo Pravilnika pa neskladje z 22., 23. in 25. členom Ustave ter z 28. členom v zvezi z drugim odstavkom 50. člena Zakona o javnih agencijah (Uradni list RS, št. 52/02 – ZJA).

2. Pobudnica svoj pravni interes utemeljuje z vpisom v Register zavezancev za informacije javnega značaja, zaradi česar naj bi bila zavezanka po ZDIJZ. Navaja, da mora zaradi tega opravljati številne aktivnosti v zvezi z dostopom do informacij javnega značaja, kar naj bi posegalo v njen delovni proces, in trpeti posege v svojo poslovno sfero, ki naj bi jo gospodarske družbe sicer zapirale pred javnostjo. Zaradi tega naj bi bila v slabšem položaju kot druge osebe zasebnega prava, za katere ZDIJZ ne velja. Četrty in peti odstavek 3.b člena ZDIJZ ter prvi odstavek 6. člena Pravilnika, ki podrobneje ureja vpis in izbris v register zavezancev na podlagi podatka o večinskem deležu oseb javnega prava v kapitalu poslovnega subjekta, naj bi bili v neskladju z Ustavo, ker zoper vpis v register zavezancev ne zagotavljajo pravnega sredstva oziroma sodnega varstva. Člen 1.a ZDIJZ naj bi bil v neskladju z 2., 14. in 33. členom Ustave, ker naj bi omogočal, da se v izračunu deleža vpisanega kapitala oseb javnega prava v zavezancu upoštevajo tudi neposredni in posredni manjšinski deleži oseb javnega prava v osebah zasebnega prava, ki so posredne ali neposredne (so)lastnice zavezanca. Ureditev ZDIJZ (prva alineja prvega odstavka 4.a člena, prvi in tretji odstavek 6.a člena ter enajsti odstavek 10.a člena), ki za določene podatke predvideva absolutno razkritje javnosti, naj bi v neskladju s tretjim odstavkom 15. člena, 33., 35. in 74. členom Ustave nesorazmerno posegala v pobudničino pravico do zasebnosti in pravico do varovanja poslovnih skrivnosti, ki imajo premoženjsko vrednost. ZDIJZ naj bi bil v neskladju z Ustavo tudi zato, ker novi "policijsko preiskovalni" cilji zakona očitno odstopajo od ciljev, ki so opredeljeni v upoštevni sekundarni zakonodaji Evropske unije.

B. – I.

3. Pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti lahko da, kdor izkaže svoj pravni interes (prvi odstavek 24. člena Zakona o Ustavnem sodišču, Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo in 109/12 – v nadaljevanju ZUstS). Po drugem odstavku navedenega člena je pravni interes podan, če predpis ali splošni akt, izdan za izvrševanje javnih pooblastil, katerega oceno pobudnik predlaga, neposredno posega v njegove pravice, pravne interese oziroma v njegov pravni položaj. Po ustaljeni ustavnosodni presoji mora biti pravni interes neposreden in konkreten, morebitna ugoditev pobudnikovemu predlogu pa mora privedi do izboljšanja njegovega pravnega položaja. V primerih, ko izpodbijani predpis ne učinkuje neposredno, se lahko pobuda vloži šele po izčrpanju pravnih sredstev zoper posamični akt, izdan na podlagi izpodbijanega predpisa, hkrati z ustavno pritožbo,

pod pogoji iz 50. do 60. člena ZUstS (glej sklep Ustavnega sodišča št. U-I-275/07 z dne 22. 11. 2007, Uradni list RS, št. 110/07, in OdlUS XVI, 82).

4. Pobudnica za izpodbijanje četrtega in petega odstavka 3.b člena ZDIJZ ter prvega odstavka 6. člena Pravilnika nima pravnega interesa, saj izpodbijane določbe ne posegajo v njene pravice, pravne koristi oziroma njen pravni položaj. ZDIJZ v prvem odstavku 3.b člena ureja vzpostavitev javnega registra zavezancev za informacije javnega značaja, ki ga vzpostavi in vodi pristojna organizacija za javnopravne evidence in storitve, ustanovljena v skladu z zakonom, ki ureja plačilni promet (v nadaljevanju AJPES). Zavezanci so v ta register vpisani in iz njega izbrisani neposredno na podlagi podatkov iz uradnih evidenc, navedenih v 3.c členu ZDIJZ, in podatkov, posredovanih v skladu s prvim in drugim odstavkom 3.č člena tega zakona (četrti odstavek 3.b člena ZDIJZ). Izpodbijani peti odstavek 3.b člena ZDIJZ sicer vzpostavlja domnevo, da je pravna oseba, ki je vpisana v register, zavezanka po ZDIJZ. Vendar pa se z vzpostavitvijo take domneve pravni položaj pobudnice v ničemer ne spremeni. Vpis v register zavezancev namreč sam po sebi poslovnemu subjektu, ki je vanj vpisan, ne nalaga nobenih novih obveznosti. Vpis nima konstitutivne narave, zato poslovni subjekt statusa zavezanca za dostop do informacij javnega značaja ne pridobi šele z vpisom v register, temveč že po samem zakonu, če je glede na kriterije, določene v 1.a členu ZDIJZ, pri njem zagotovljen prevladujoč vpliv oseb javnega prava. Vpis v register zavezancev torej ne pomeni, da so zavezanci samo tisti poslovni subjekti, ki so vanj vpisani. In obratno, ne obstaja domneva, da poslovni subjekt pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava, ki v register ni vpisan, ni zavezanec za dostop do informacij javnega značaja. Obstoj statusa zavezanca za dostop do informacij javnega značaja po ZDIJZ je neodvisno od vpisa v register zavezancev lahko predmet ugotavljanja v vsakem konkretnem postopku z zahtevo za dostop oziroma pred proaktivno objavo informacij v svetovnem spletu. Navedeno smiselno izhaja tudi iz zakonske opredelitve prekrška zaradi neupravičene zavrnitve dostopa do informacij javnega značaja oziroma zaradi opustitve objave javno dostopnih informacij iz sklenjene pogodbe v svetovnem spletu. ZDIJZ v drugem in četrtem odstavku 39. člena odgovornost za prekršek nalaga odgovornim osebam poslovnih subjektov pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava, kot jih opredeljujeta drugi oziroma tretji odstavek 1.a člena ZDIJZ, in to ne glede na to, ali so ti subjekti vpisani v register zavezancev ali ne.

5. Glede na navedeno je Ustavno sodišče pobudo v delu, ki se nanaša na četrti in peti odstavek 3.b člena ZDIJZ ter prvi odstavek 6. člena Pravilnika, zavrglo (2. in 4. točka izreka).

B. – II.

6. Ustavno sodišče je že sprejelo stališče, da prvi in drugi odstavek 1.a člena, 4.a člen ter prvi in tretji odstavek 6.a člena ZDIJZ ne učinkujejo neposredno, kolikor se

nanašajo na posredovanje informacij javnega značaja na podlagi vložene zahteve za dostop (tako že v sklepu Ustavnega sodišča št. U-I-167/14 z dne 20. 10. 2015). Iz razlogov, podrobneje pojasnenih v citiranem sklepu, neposredno ne učinkujeta niti izpodbijana peti in šesti odstavek 1.a člena ZDIJZ. Ne da bi pobudnica izčrpala v citiranem sklepu opisana pravna sredstva in v njih uveljavila domnevne protiuštavnosti, ji ni mogoče priznati pravnega interesa za presojo uštavnosti navedenih določb ZDIJZ. Zato je Ustavno sodišče njeno pobudo v tem delu zavrglo (3. točka izreka).

7. Neposredno pa učinkuje enajsti odstavek 10.a člena ZDIJZ. Ustavno sodišče je namreč že sprejelo stališče, da neposredno učinkujejo določbe ZDIJZ, ki določajo, da se neposredno na podlagi zakona (brez potrebe po izdaji posamičnega akta) na prosto dostopnih spletnih straneh banke, ki je bila deležna ukrepov po Zakonu o ukrepih Republike Slovenije za krepitev stabilnosti bank (Uradni list RS, št. 105/12 in nasl. – ZUKSB), objavijo določeni podatki o "slabih" kreditih, ki so ostali v imetništvu banke (prim. odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-201/14, U-I-202/14 z dne 19. 2. 2015, Uradni list RS, št. 19/15, 17. točka obrazložitve). Tudi v obravnavani zadevi izpodbijana določba določa, da mora poslovni subjekt pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava neposredno na podlagi zakona na svojih prosto dostopnih spletnih straneh objaviti informacije javnega značaja iz prvega odstavka 6.a člena ZDIJZ, ki se nanašajo na donatorske, sponzorske, svetovalne in druge avtorske ali druge intelektualne storitve, v roku petih dni od sklenitve posla.

8. Vendar pa je pobuda v tem delu očitno neutemeljena. Pobudnica se v zvezi z informacijami javnega značaja, za katere velja enajsti odstavek 10.a člena ZDIJZ, sklicuje na varovanje poslovne skrivnosti, ki naj bi bilo zaradi izpodbijane ureditve onemogočeno. Iz vsebine pobude je razvidno, da pobudnica ne meni, da je protiuštaven sam način posredovanja informacij javnega značaja iz prvega odstavka 6.a člena ZDIJZ, ki se nanašajo na donatorske, sponzorske, svetovalne in druge avtorske in druge intelektualne storitve, torej obvezna objava teh podatkov na spletu (proaktivna transparentnost), ki jo določa enajsti odstavek 10.a člena ZDIJZ. Tudi v zvezi z navedeno določbo pobudnica pravzaprav nasprotuje vsebini prvega in tretjega odstavka 6.a člena v zvezi s 1.a členom ZDIJZ, torej zahtevi, da morajo poslovni subjekti pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava razkriti osnovne podatke o pravnih poslih, ki so nastali kadarkoli v času, ko so bili pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava, in ki obsegajo donatorske, sponzorske, svetovalne in druge avtorske in druge intelektualne storitve, in to z absolutno izključitvijo možnosti tehtanja, ali je dostop javnosti do zadevnih podatkov v okoliščinah primera utemeljen, torej brez možnosti zavrnitve dostopa, če bi razkritje huje škodovalo njihovemu konkurenčnemu položaju na trgu. Ko je tako, pa se tudi v zvezi z izpodbijanjem enajstega odstavka 10.a člena ZDIJZ za presojo utemeljenosti pobude kot pravno upoštevna izkaže zgolj vsebina prvega in tretjega odstavka 6.a člena v zvezi s 1.a členom ZDIJZ, kolikor se ta nanaša na obveznosti subjektov pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava.

9. Ustavno sodišče je prvi in tretji odstavek 6.a člena ter peti odstavek 1.a člena ZDIJZ z vidika prvega odstavka 74. člena Ustave že presoјalo v odločbi št. U-I-52/16 z dne 12. 1. 2017 (Uradni list RS, št. 5/17) in po opravljenem tehtanju teže posledic tega posega z vrednostjo zasledovanega cilja – krepitev transparentnosti in odgovornosti pri ravnanju z javnimi sredstvi, zmanjšanja korupcijskih tveganj in ustvarjanja rasti naklonjenega poslovnega okolja – odločilo, da izpodbijane določbe ne posegajo nesorazmerno v svobodno gospodarsko pobudo.

10. V zvezi z enajstim odstavkom 10.a člena ZDIJZ je kot očitno neutemeljene treba zavrniti tudi očitke pobudnice, ki se smiselno nanašajo na vsebino prve alineje drugega odstavka 1.a člena ZDIJZ, ki določa, da je prevladujoč vpliv oseb javnega prava zagotovljen, kadar lahko Republika Slovenija, samoupravne lokalne skupnosti ali druge osebe javnega prava, 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 poslovnodnega ali nadzornega organa. Pobudnica zatrjuje, da je navedena določba v neskladju z Ustavo, ker naj bi omogočala ugotavljanje posrednega prevladujočega vpliva oseb javnega prava prek oseb zasebnega prava, in sicer s seštevanjem vseh (tudi manjšinskih) neposrednih in posrednih deležev oseb javnega prava v osebah zasebnega prava, ki so posredne ali neposredne (so)lastnice zavezanca. S temi navedbami pa pobudnica dejansko ne izpodbija prve alineje drugega odstavka 1.a člena ZDIJZ, temveč konkretni izračun večinskega deleža oseb javnega prava v osnovnem kapitalu pobudnice, na podlagi katerega je AJ PES ocenila, da je pobudnica poslovni subjekt pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava in jo vpisala v register zavezancev za informacije javnega značaja. Za izpodbijanje vpisa v navedeni register pa pobudnica, kot je bilo pojasnjeno, nima pravnega interesa.

11. Preostalih domnevnih neskladnosti enajstega odstavka 10.a člena ZDIJZ pobudnica ni konkretizirala, temveč je pri njih ostala le na ravni golih zatrjevanj, ki jih Ustavno sodišče ne more preizkusiti. Kolikor pa pobudnica na splošno zatrjuje protiuustavnost izpodbijane ureditve, ker naj od sprejetja Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (Uradni list RS, št. 23/14 – ZDIJZ-C) ne bi več zasledovala enakih ciljev, kot jih na tem področju zasleduje sekundarna zakonodaja prava Evropske unije, Ustavno sodišče zgolj pojasnjuje, da ni ovir, da zakon ne bi zasledoval tudi drugih ciljev poleg tistih, ki jih sicer zasleduje zaradi implementacije direktiv v pravni red Republike Slovenije, še zlasti pri avtonomnem urejanju področij, za katera Evropska unija nima izključnih pristojnosti.

12. Glede na navedeno je Ustavno sodišče pobudo v delu, ki se nanaša na enajsti odstavek 10.a člena ZDIJZ, zavrnilo (1. točka izreka).

C.

13. Ustavno sodišče je sprejelo ta sklep na podlagi drugega odstavka 26. člena in tretjega odstavka 25. člena ZUstS v sestavi: predsednica dr. Jadranka Sovdat ter sodnici in sodniki dr. Matej Accetto, DDr. Klemen Jaklič, dr. Etelka Korpič – Horvat, dr. Špelca Mežnar, dr. Marijan Pavčnik in Marko Šorli. Sodnica dr. Dunja Jadek Pensa in sodnik dr. Rajko Knez sta bila pri odločanju v tej zadevi izločena. Ustavno sodišče je sprejelo 1. točko izreka s šestimi glasovi proti enemu. Proti je glasovala sodnica Sovdat. Točki 2 in 4 izreka je sprejelo s petimi glasovi proti dvema. Proti sta glasovali sodnici Sovdat in Korpič – Horvat. Točko 3 izreka je sprejelo soglasno.

dr. Jadranka Sovdat
Predsednica