



REPUBLIKA  
SLOVENIJA  
UPRAVNO  
SODIŠČE

ODLOČBA JE PRAVNOMOČNA  
UPRAVNO SODIŠČE RS, LJUBLJANA

6.11. 2023

Podpis pristojne  
sodne osebe:

*[Signature]*



I U 842/2020-38

## SODBA

### V IMENU LJUDSTVA

Upravno sodišče Republike Slovenije je po višjem sodniku dr. Damjanu Gantarju kot sodniku posamezniku,

v upravnem sporu tožeče stranke: **BANKA SLOVENIJE**, Slovenska cesta 35, Ljubljana, ki jo po pooblastilu zastopa zoper toženo stranko: **REPUBLIKA SLOVENIJA**, ki jo zastopa Informacijski pooblaščenec, Dunajska cesta 22, Ljubljana,

zaradi **dostopa do informacij javnega značaja**,

o **tožbi** zoper odločbo Informacijskega pooblaščenca št. 090-45/2020/7 z dne 26. 5. 2020,

po dne **6. novembra 2023** opravljeni glavni obravnavi **istega dne**

## RAZSODILO:

- I. Tožbi se ugodi in se 1. točka izreka odločbe Informacijskega pooblaščenca št. 090-45/2020/7 z dne 26. 5. 2020 odpravi ter se zadeva v tem delu vrne toženi stranki v ponovni postopek.
- II. Tožena stranka je dolžna tožeči stranki povrniti stroške postopka v višini 25,00 EUR v roku 15 dni od vročitve te sodbe, po poteku tega roka pa z zakonskimi zamudnimi obrestmi.

## OBRAZLOŽITEV:

1. Tožena stranka je z izpodbijano odločbo delno ugodila pritožbi prosilca zoper odločbo tožeče stranke z dne 23. 12. 2019 in delno odpravila to odločbo ter odredila tožeči stranki, da mora prosilcu v roku 31 dni od vročitve odločbe posredovati fotokopiji dveh dokumentov, in sicer dokumenta št. 24.20-0042/08-BE z dne 23. 5. 2008 na način, da bodo vidni tudi podatki o naslovniku in nazivu banke v drugi vrstici tretjega odstavka, ter fotokopijo dokumenta št. PBH-24.20.023/11-003 z dne 18. 10. 2011 na način, da bodo vidni tudi podatki o naslovniku in nazivu banke v imenu dokumenta. V preostalem delu je pritožbo prosilca zavrnila in odločila, da v postopku reševanja pritožbe niso nastali posebni stroški.
2. V obrazložitvi odločbe tožena stranka podrobno in obsežno opisuje dotedanji potek postopka. Ugotavlja, da sta predmet postopka pri toženi stranki dve nadzorniški pismi tožeče stranke z dne 23. 5. 2008 in 18. 10. 2011. Pri svoji odločitvi je tožena stranka izhajala iz tega, da daje Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (v nadaljevanju ZDIJZ) pravico dostopa do informacij javnega značaja vsakomur ob upoštevanju izjem. Pri tem je glede na predhodno sodbo Upravnega sodišča RS I U 26/2016-38 ugotavljala, ali gre za izvajanje prava EU ali ne, ter ali uporabiti Zakona o bančništvu (v nadaljevanju ZBan-2) skupaj z ZDIJZ v odvisnosti od tega, ali gre za izvajanje prava EU, ali ne. Tožena stranka je ob vpogledu v sekundarne vire prava EU ugotovila, da ti ne urejajo instituta dostopa do informacij javnega značaja, kot ga ureja ZDIJZ, s katerim je bila implementirana tudi Direktiva št. 2003/98. Instituti razkritij, ki jih urejajo navedene pravne podlage, se razlikujejo od instituta dostopa po ZDIJZ v namenu in pravilih. Institut dostopa do informacij javnega značaja je namenjen nadzoru javnosti nad delovanjem javnega sektorja, nadzoru nad porabo javnih sredstev in ponovni uporabi teh informacij ter v času ni omejen, medtem ko so instituti razkritja po sekundarnem pravu EU namenjeni zagotavljanju informacij



potencialnim vlagateljem, da se seznanijo s finančnim položajem institucije, izmenjavo zaupnih informacij med določenimi subjekti, ureditvijo poklicne skrivnosti itd. Takšno naziranje izhaja tudi iz sodbe in sklepa Vrhovnega sodišča RS X Ips 312/2015-17 z dne 28. 11. 2018 ter sodbe Sodišča EU v zadevi C-215/17 z dne 14. 11. 2018. Sekundarni viri prava EU ne določajo in ne urejajo individualne pravice dostopa do informacij javnega značaja. Tožeča stranka je izpostavila tudi posamezna mnenja Evropske centralne banke, ki pa niso zavezujoča. Tožena stranka je ugotovila, da v obravnavanem primeru ne gre za izvajanje prava EU. Izpostavljeni viri prava EU se nanašajo na vprašanja finančnega sistema in ne posegajo na področja dostopa do informacij javnega značaja, kot je opredeljeno z nacionalnim predpisom.

3. Nadalje tožena stranka ugotavlja, da je v obravnavanem primeru nesporno, da je treba upoštevati določbe ZDIJZ in ZBan-2. ZBan-2 v nobeni določbi ne derogira določb ZDIJZ. Drugi odstavek 5.a člena ZDIJZ določa posebno varstvo nadzornega postopka, ki ga vodi tožeča stranka, drug organ, pristojen za nadzor vrednostnih papirjev in zavarovalniški nadzor, ali drug nadzorni organ, specializiran za finančni nadzor, če nadzorni postopek še poteka. ZBan-2 v četrtem odstavku 15. člena izrecno določa, da tožeča stranka za zahteve po ZDIJZ uporablja določbe ZDIJZ ne glede na prejšnje tri odstavke tega člena, s tem, da je bilo treba do uveljavitve nove izjeme v drugem odstavku 5.a člena ZDIJZ upoštevati prehodno določbo 404. člena ZBan-2. ZBan-2 torej napotuje na uporabo določb ZDIJZ, ki jih je dolžna upoštevati tudi tožeča stranka kot zavezanec po ZDIJZ. Po drugem odstavku 5.a člena ZDIJZ organ zavrne prošilcu dostop do zahtevane informacije, če se zahteva nanaša na podatek, ki je pridobljen ali sestavljen zaradi nadzornega postopka, ki ga vodi v skladu z zakonom, če je nadzorni postopek še v teku. Ko je postopek nadzora zaključen, lahko organ zavrne dostop tudi, če bi razkritje zahtevane informacije povzročilo škodo drugi osebi ali če bi to resno ogrozilo izvajanje drugih zakonskih nalog organa. V konkretnem primeru ni sporno, da se zahtevana dokumenta nanašata na postopek nadzora nad bankama v zvezi s kreditiranjem fizičnih oseb v švicarskih frankih, je pa sporno, ali je bil nadzorni postopek v času izpodbijanja odločbe še v teku, in če ni bil, ali bi razkritje zahtevane informacije povzročilo škodo drugi osebi ali resno ogrozilo izvajanje drugih zakonskih nalog tožeče stranke, ki je vodila postopek. Tožeča stranka in stranski udeleženci so mnenja, da nadzorni postopek teče ves čas od izdaje dovoljenja posamezni banki za izvajanje bančnih storitev do prenehanja veljavnosti tega dovoljenja. Takšni razlagi pa tožena stranka ne more slediti, ker je v nasprotju z obstoječo sodno prakso. Postopek nadzora tožeče stranke nad obema bankama v zvezi s kreditiranjem fizičnih oseb v švicarskih frankih je bil nedvomno zaključen. Nemogoče je, da bi nadzorni postopek glede kreditiranja v švicarskih frankih tekkel toliko let. Nadzor tožeče stranke nad bankama je bil zaključen s priporočili in glede na to, da gre za storitve ponujanja kreditov v švicarskih frankih, ki jih banke na trgu ne ponujajo več od leta 2009, nadaljnji nadzorni postopek na tem

področju niti ni več mogoč. Ni mogoče slediti tudi navedbam, da bi razkritje zahtevanih podatkov pomenilo resno oviro za nadaljnje delo tožeče stranke oziroma da bi razkritje zmanjšalo kvaliteto nadzora v bankah. Dejstvo je, da obstaja na trgu konkurenca med bankama, ampak odgovornosti za korektno poslovanje vsake od njih ne more prevzeti noben drug subjekt kot vsaka banka sama in tudi tožeča stranka ne. Izjema varstva nadzornega postopka v obravnavanem primeru torej ni podana.

4. Nadalje je tožena stranka presojala, ali je podana izjema iz 2. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, po kateri se zavrne dostop do zahtevanih informacij, če se zahteva nanaša na podatek, ki je opredeljen kot poslovna skrivnost v skladu z zakonom, ki ureja gospodarske družbe. Zakon o gospodarskih družbah (v nadaljevanju ZGD-1) v 39. členu določa, da se za poslovno skrivnost štejejo informacije, ki izpolnjujejo zahteve za poslovno skrivnost v skladu z zakonom, ki ureja poslovne skrivnosti. Ker se presoja tožene stranke nanaša na dokumenta, ki sta nastala pred uveljavitvijo Zakona o poslovni skrivnosti, je tožena stranka upoštevala določbe 39. in 40. člena ZGD-1. Tožena stranka je najprej presojala, ali zahtevani podatki o bankah, ki sta bili nadzorovani, izpolnjujejo subjektivni kriterij poslovne skrivnosti. Ta se odraža v tem, da upravičenec sam s svojim aktom in s svojo voljo označi podatek kot zaupen in prepove njegovo neupravičeno sporočanje. Ta kriterij zahteva izrecno odredbo o tem, kateri podatki se štejejo za poslovno skrivnost. Taka odredba je lahko dana v splošnem aktu, lahko pa tudi posamično. Tožena stranka ugotavlja, da tožeča stranka ni predložila ustreznega akta, ki bi določal, da podatki o nazivih bank predstavljajo poslovno skrivnost tožeče stranke. Pravilnik o varovanju poslovne skrivnosti je predložila banka X, pri čemer tožena stranka po tem pravilniku ni mogla zahtevanih podatkov opredeliti za poslovno skrivnost. Subjektivni kriterij poslovne skrivnosti tako ni izkazan. Tožena stranka je nadalje ugotavljala, ali sta dokumenta poslovna skrivnost po objektivnem kriteriju in ugotovila, da ju ni mogoče opredeliti za poslovno skrivnost po tem kriteriju, ker ne predstavljata podatkov, ki bi predstavljali konkurenčno prednost posamezne banke. Nadalje je tožena stranka ugotovila, da tudi ni podana izjema varstva notranjega delovanja organa iz 11. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ. Dokumenta obsegata tudi osebne podatke dveh fizičnih oseb, vendar ti osebni podatki niso varovani.
5. Tožena stranka je opravila tudi test interesa javnosti in ugotovila, da je javni interes za razkritje podatkov o nadzorovani banki glede nepravilnosti in pomanjkljivosti pri kreditiranju v švicarskih frankih močnejši od interesa organa in nadzorovanih bank, da se javnost ne seznanja z navedenimi podatki. Tožena stranka meni, da razkritje informacij zasleduje legitimen cilj v demokratični družbi in da bo razkritje pripomoglo k pravi vsebinski transparentnosti.
6. Tožeča stranka v tožbi obsežno pojasnjuje, zakaj se ne strinja z obrazložitvijo, da



v konkretnem dostopu do dokumentov ni treba upoštevati prava EU na področju bančništva.

7. Nadalje navaja, da je treba trajanje postopka nadzora razumeti na način, da ta poteka od izdaje dovoljenja za izvajanje bančnih storitev do prenehanja veljavnosti tega dovoljenja. Tožeča stranka ima v primeru bank vedno odprtih enega ali več ukrepov, pri katerih rok za odpravo kršitev še ni potekel. Pri definiranju postopka nadzora je treba upoštevati določbe o opredelitvi postopka nadzora po ZBan-2. Pri odločanju o zakonitosti prakse tožeče stranke pri izvajanju nadzora pa je treba upoštevati tudi prakse bančnih nadzornikov tujih držav članic oziroma pravo EU. Obema bankama je bilo izdano dovoljenje za izvajanje bančnih storitev in jima še ni prenehalo veljati. Banka je od izdaje dovoljenja za opravljanje bančnih storitev podvržena nadzornemu postopku regulatorja. Glede na navedeno nadzorni postopek še teče, v njegovem okviru se nadzorujejo različne vsebine. Če ukrepi v zadnjem času posamezni banki niso bili izrečeni, to ne pomeni, da nadzora v bankah v zvezi s krediti ni več. Z razkritjem konkretnih zaupnih podatkov, to je imen bank in naslovnikov iz nadzorniških pisem, pa bi bilo dolgoročno ogroženo izvajanje nalog nadzora tožeče stranke, saj so bili podatki pridobljeni na podlagi velikega zaupanja med nadzornikom in bankami. Konkretni podatki razkrivajo, kateri banki so bila predložena priporočila v obliki nadzorniškega pisma. Razmerje med bankami in tožečo stranko pri izvajanju nadzora je zaupne narave. Razkritje tovrstnih podatkov bi poslabšalo izvajanje nadzora.
8. Poleg tega sta obe banki jasno navedli, da štejeta zahtevana nadzorniška pisma kot poslovno skrivnost in to je ena od izjem od dostopa do informacij javnega značaja. Banka X je predložila pisni sklep, veljaven v času nastanka zahtevanega dokumenta. Banka Y pa prav tako navaja, da so izpolnjeni pogoji na podlagi ZGD-1 in Zakona o poslovni skrivnosti. Poleg tega gre tudi za poslovno skrivnost Banke Slovenije. V 1. členu Pravilnika o varovanju zaupnih podatkov v Banki Slovenije je določeno, da se zaupni podatki tožeče stranke obravnavajo kot poslovna skrivnost. Zahtevana dokumentacija pa tudi vsebuje ustrezno oznako poslovne skrivnosti. Zahtevani dokumenti vsebujejo zaupne podatke na podlagi 47. člena Zakona o Banki Slovenije. Stališče tožene stranke, da bi morala tožeča stranka izkazati, da ima v sklepu o poslovni skrivnosti označena kot zaupna imena bank, je zmotno. Ker mora tožena stranka razčistiti dejansko stanje, bi lahko podala tožeči stranki zahtevo za dopolnitev dokumentacije. Ker so pod naslovniki razkrita imena zastopnikov predmetnih bank, je potrebno zakriti tudi njih, saj bi prosilec lahko prepoznal banko, na katero se nadzorni pismi nanašata.
9. Tožeča stranka tudi obsežno pojasnjuje, zakaj pravica javnosti do informacij ne prevlada nad interesom do nerazkritja. Z zavrnitvijo zahteve niso ogrožene vrednote, kot so življenje, zdravje ali varnost ljudi. Tudi zakonodajalec nima volje razkrivati podatkov s področja nadzora vsesplošni javnosti, ampak zgolj za to

upravičenim osebam. Za dostop do informacij za namene sodnega spora pa imajo prosilci tudi druge alternativne pravne podlage. Z razkritjem zahtevane informacije v celoti bi bilo poseženo v pravice bank, njihovih strank in drugih oseb. Tudi iz sodb Sodišča EU izhaja, da ima lahko razkrivanje zaupnih informacij negativne posledice za bančni sistem na splošno. Banke lahko utemeljeno pričakujejo od tožeče stranke določeno stopnjo varovanja zaupnih podatkov. Interes za razkritje ni večji od javnega interesa ali interesa drugih oseb za omejitev dostopa do zahtevane informacije. Tožeča stranka je izročila prosilcu dokumente v obliki delnega dostopa. Skoraj celotna vsebina nadzorniških pisem je že razkrita. Tožeča stranka predlaga, naj sodišče izpodbijano odločbo v 1. točki izreka odpravi in naj samo odloči o stvari oziroma spremeni odločitev ter pritožbo prosilca zavrne. Podrejeno pa predlaga, naj izpodbijano odločbo v 1. točki izreka odpravi in vrne zadevo toženi stranki v ponoven postopek. Zahteva tudi povrnitev stroškov postopka, v primeru zamude z zakonskimi zamudnimi obrestmi.

10. Tožena stranka v odgovoru na tožbo vztraja, da v predmetni zadevi ni odločila izven veljavne zakonodaje in v nasprotju z namenom zakonodajalca, pač pa je tožeča stranka tista, ki vztraja pri tem. Postopki po določbi drugega odstavka 5.a člena ZDIJZ niso absolutno varovani. V izogib ponavljanju se sklicuje na navedbe v izpodbijani odločbi, pri čemer so navedbe o sodnih postopkih zoper banke irelevantne. Predlaga, naj sodišče tožbo zavrne.
11. Sodišče je v postopek kot stranko z interesom pritegnilo tudi prosilca, to je \_\_\_\_\_, ki pa na tožbo ni odgovorilo.
12. Tožeča stranka je v nadaljevanju upravnega spora vložila še dve pripravljalni vlogi, v katerih dodatno utemeljuje svoja stališča.
13. Sodišče je v navedeni zadevi dne 6. 11. 2023 opravilo glavno obravnavo, na kateri je vpregledalo v listine upravnega in sodnega spisa.

K točki I izreka:

14. Tožba je utemeljena.
15. Sodišče ugotavlja, da je v tem upravnem sporu med strankama med drugim sporno vprašanje, ali zahtevani podatki predstavljajo izjemo v zvezi s postopki in varovanja tajnosti vira iz 5.a člena ZDIJZ, kot tudi, ali zahtevani podatki predstavljajo izjemo poslovne skrivnosti iz 2. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ ter ali je javni interes glede razkritja močnejši od javnega interesa ali interesa drugih oseb za omejitev dostopa do zahtevane informacije po drugem odstavku 6. člena ZDIJZ. Po mnenju tožene stranke ni podana niti izjema iz 5.a člena ZDIJZ niti izjema iz 2. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ.

- —  
■
16. Glede izjeme poslovne skrivnosti ZDIJZ v 2. točki prvega odstavka 6. člena določa, da organ prosilcu zavrne dostop do zahtevane informacije, če se zahteva nanaša na podatek, ki je opredeljen kot poslovna skrivnost v skladu z zakonom, ki ureja gospodarske družbe. Ob nastanku obeh dokumentov je določal poslovno skrivnost ZGD-1. Prvi odstavek 39. člena ZGD-1 je določal, da se za poslovno skrivnost štejejo podatki, za katere tako določi družba s pisnim sklepom. S tem sklepom morajo biti seznanjeni družbeniki, delavci, člani organov družbe in druge osebe, ki morajo varovati poslovno skrivnost. Določilo 40. člena ZGD-1 pa v drugem odstavku določa, da morajo podatke, ki so poslovna skrivnost družbe, varovati tudi osebe zunaj družbe, če so vedele ali če bi glede na naravo podatka morale vedeti, da je podatek poslovna skrivnost.
17. Tožeča stranka se je že v svoji prvostopenjski odločbi sklicevala na to, da so zahtevane informacije poslovna skrivnost, saj je v 1. členu Pravilnika o varovanju zaupnih podatkov v Banki Slovenije določeno, da se zaupni podatki Banke Slovenije obravnavajo kot poslovna skrivnost, zahtevana dokumentacija pa tudi vsebuje ustrezno oznako poslovne skrivnosti. Torej iz tega pravilnika izhaja, da so poslovna skrivnost vsi tisti podatki, ki veljajo za zaupne po predpisih o bančništvu. Glede na navedeno se je tožeča stranka sklicevala na subjektivni kriterij, po katerem so zahtevani podatki poslovna skrivnost, česar pa tožena stranka v svoji odločbi ni upoštevala. Pri tem je v odločbi navedla, da tožeča stranka ni predložila ustreznega akta, ki bi določal, da podatki o nazivih bank predstavljajo poslovno skrivnost. Vendar pa tudi po ugotovitvah sodišča iz petega odstavka 1. člena Pravilnika o varovanju zaupnih podatkov v Banki Slovenije izhaja, da se v Banki Sloveniji zaupni podatki obravnavajo kot poslovna skrivnost, kar pomeni, da so vsi tisti podatki, ki so zaupni, po določilu pravilnika hkrati tudi poslovna skrivnost. Če tožeča stranka tega pravilnika v postopku na drugi stopnji ni predložila, to še ne pomeni, da taki podatki ne morejo biti poslovna skrivnost, saj je pravilnik tovrstne podatke določal kot poslovno skrivnost, del zahtevanih podatkov pa so tudi podatki o nazivih obeh bank, ki jih tožeča stranka ne želi razkriti. S tem v zvezi se sodišče pridružuje stališču tožeče stranke, da bi morala tožena stranka v postopku razčistiti dejansko stanje in bi lahko podala tožeči stranki tudi zahtevo za dopolnitev dokumentacije. Skladno s prvim odstavkom 8. člena Zakona o splošnem upravnem postopku (v nadaljevanju ZUP) je treba v postopku ugotoviti resnično dejansko stanje in v ta namen ugotoviti vsa dejstva, ki so pomembna za zakonito in pravilno odločbo, v skladu z prvim odstavkom 138. člena ZUP pa je treba pred izdajo odločbe ugotoviti vsa dejstva in okoliščine, ki so za odločitev pomembne, in strankam omogočiti, da uveljavijo in zavarujejo svoje pravice in pravne koristi. Posebnost postopkov v zvezi z dostopom do informacij javnega značaja je v tem, da imajo zavezanci poleg tega, da so prvostopenjski organi, hkrati tudi položaj stranke, saj jim daje Zakon o informacijskem pooblaščenca možnost, da lahko zoper odločitev Informacijskega pooblaščenca vložijo tožbo v upravnem sporu, kar sicer v ostalih upravnih sporih ni možno. Poleg tega se jim z odločbo



Informacijskega pooblaščenca tudi nalagajo določene obveznosti, v konkretnem primeru obveznost posredovati svojo dokumentacijo.

18. Iz navedenih razlogov je sodišče izpodbijano odločbo odpravilo na podlagi 3. in 4. točke prvega odstavka 64. člena Zakona o upravnem sporu (v nadaljevanju ZUS-1) in vrnilo zadevo toženi stranki v ponovno odločanje.
19. Ker je sodišče izpodbijani del odločbe odpravilo zaradi napačne uporabe materialnega prava in kršitev pravil postopka, se do preostalih navedb strank v postopku ni posebej opredeljevalo. Pri tem sodišče še pripominja, da se zahteva za dostop do informacij javnega značaja zavrne že, če je podana zgolj ena izmed izjem po ZDIJZ.
20. Sodišče ni sledilo primarnemu tožbenemu zahtevku ter samo odločilo o pritožbi, ker meni, da je potrebno meritorno odločitev prepustiti toženi stranki. Odločitev v sporu polne jurisdikcije se lahko po mnenju sodišča uporabi le v izjemnih primerih, ko na primer upravni organ ne ravna v skladu z navodili sodišča. V konkretnem primeru pa niso podani tako utemeljeni razlogi. Razen tega v tovrstnih postopkih ne gre zgolj za to, da se ugotovi, ali je podana katera od izjem, ampak je potrebna tudi presoja, ali je podana izjema od izjeme iz drugega in tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ. Tovrstno presojo pa je po presoji sodišča potrebno prepustiti pristojnemu organu, to je Informacijskemu pooblaščenca.

K točki II izreka:

21. Ker je sodišče tožbi ugodilo in upravni akt v izpodbijanem delu odpravilo, pripada tožeči stranki skladno s tretjim odstavkom 25. člena ZUS-1 pavšalni znesek povračila stroškov upravnega spora v skladu s tretjim odstavkom 3. člena Pravilnika o povrnitvi stroškov tožniku v upravnem sporu. Zadeva je bila namreč rešena na glavni obravnavi, tožeča stranka pa v postopku ni imela pooblaščenca, ki je odvetnik, zaradi česar se ji priznajo stroški v višini 25,00 EUR.

## PRAVNI POUK:

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

Ljubljana, 6. november 2023



Višji sodnik:

dr. Damjan Gantar, l.r.

ta prepis je soglasen z izvirnikom  
Podpis pristojnega sodnika