

II U 205/2014-28

UPRavno sodišče
REPUBLIKE SLOVENIJE

ODLOČBA JE PRAVNOMOCNA
UPRavno sodišče RS, LJUBLJANA

19.8. 2015

Podpis pristojne
sodne osebe

SODBA

V IMENU LJUDSTVA

Upravno sodišče Republike Slovenije v Ljubljani je v senatu, ki so ga sestavljali višji sodniki dr. Boštjan Zalar kot predsednik ter Liljana Polanec in Adriana Hribar Milič kot članici,

ob sodelovanju pravosodne svétnice Tine Tratnik kot zapisnikarice,

v upravnem sporu tožeče stranke: NOVA KREDITNA BANKA MARIBOR d.d., Ulica Vita Kraigherja 4, Maribor, ki jo zastopa Odvetniška družba Kavčič, Rogelj in Bračun o.p. d.o.o. iz Ljubljane, zoper toženo stranko: REPUBLIKA SLOVENIJA, ki jo zastopa Informacijski pooblaščenec, Zaloška c. 59, Ljubljana,

zaradi **dostopa do informacij javnega značaja**,

o **tožbi** zoper odločbo Informacijskega pooblaščenca št. 090-50/2014/5 z dne 20. 5. 2014,

na seji **19. avgusta 2015**

RAZSODILO:

- I. Tožba se zavrne.
- II. Vsaka stranka trpi svoje stroške postopka.

OBRAZLOŽITEV

1. Ministrstvo za finance je z odločbo št. 090-4/2014/7 z dne 11. 2. 2014 zavrnilo zahtevo prosilca, za posredovanje informacij javnega značaja in sicer za posredovanje bilanc NKBM-sedaj tožnice in Abanke na dan 17. 12. 2013 in 18. 12. 2013 ter za posredovanje podatka, koliko sredstev je imela Republika Slovenija (RS) v NKBM oziroma Abanki za vsak dan posebej v letu 2013. Svojo odločitev je utemeljilo z določbami Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ) o izjemah glede dostopa do informacij javnega značaja iz 2. in 11. točke 1. odstavka 6. člena ZDIJZ.
2. Z izpodbijano odločbo je nato Informacijski pooblaščenec pod 1. točko izreka odločil, da se pritožbi prosilca delno ugotovi tako, da se odločba Ministrstva za finance z dne 11. 2. 2014 delno odpravi in se odloči, da je organ dolžan prosilcu v roku 31 dni od vročitve te odločbe posredovati fotokopije dokumenta z naslovom: „Stanje depozitov pri banki od 1. 1. 2013 do 31. 12. 2013 v evrih za Abanko in NKBM; pod 2. točko izreka je odločil, da se pritožba zavrne v delu, v katerem je prosilec zahteval bilanci na dan 17. 12. 2013 in 18. 12. 2013 za NKBM in Abanko in pod 3. točko je odločil, da v postopku reševanja pritožbe niso nastali posebni stroški. V obrazložitvi odločbe najprej ugotavlja, da tožnica ne razpolaga z dokumentom o bilanci na dan 17. 12. 2013 in 18. 12. 2013 in da zato v tem delu v zvezi z zahtevo prosilca ni izpolnjen prvi pogoj iz 1. odstavka 4. člena ZDIJZ. Ker pa je prosilec zahteval tudi dokument o tem, koliko sredstev je RS imela pri tožnici na vsak dan posebej v letu 2013, je tožena stranka v nadaljevanju preverjala, ali zahtevane informacije predstavljajo zatrjevani izjemi iz 2. in 11. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ. Ugotavlja, da izjema iz 2. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ v konkretnem primeru ni podana, kar tudi utemeljuje. Organ, ki bi prosilcu moral posredovati zahtevani dokument (ki ne nosi oznake poslovna skrivnost), sodi v izvršilno vejo oblasti in kot organ državne uprave zagotovo ne sodi med gospodarske subjekte-gospodarske družbe, zato po mnenju tožene stranke tudi ne more uporabljati inštituta poslovne skrivnosti za dokument, ki je izdelan v okviru opravljanja njegovih javnopravnih nalog. Zahtevani dokument se nanaša zgolj na informacije, kje oziroma v kateri banki in v kakšni višini se nahaja državni denar na določen datum, ne nanaša pa se na kakšne druge informacije, ki bi izkazovale bančne posle z vidika ročnosti, višine obrestne mere itd. Zato z zahtevano informacijo ni mogoče ugotoviti, s kakšno količino denarja banki razpolagata. Zato se tudi ne moreta sklicevati na to, da bi jima razkritje zahtevanih podatkov povzročilo škodo pri sklepanju poslov oziroma zmanjšalo njun konkurenčni položaj. Razen tega je v skladu z 2. odstavkom 39. člena ZGD-1 dokazno breme na stranskih udeleženkah, ki sta zavezani izkazati občutno škodo konkretno in ne samo abstraktno, čemur pa stranski udeleženki, ki sta bili pritegnjeni v postopek, nista zadostili. Tožnica se tudi ne more sklicevati na 214. člen Zakona o bančništvu (ZBan-I), saj ne more pričakovati, da bi država oziroma

organ skrival podatek o razpolaganju z javnimi sredstvi, ki je denar vseh davkoplačevalcev in se prosilec tudi ni obrnil direktno na banko. Varovanje zaupnih podatkov ni mogoče enačiti s poslovno skrivnostjo, zato podatka o tem, koliko denarja, ki je v lasti vseh davkoplačevalcev, je država deponirala, ni mogoče šteti za poslovno skrivnost. Tožena stranka tudi ugotavlja, da v konkretnem primeru tudi ne gre za izjemo po 11. točki iz prvega odstavka 6. člena ZDIJZ. Država je namreč v okviru enotnega zakladniškega računa (EZRD) dolžna ravnati kot dober gospodar in upoštevati načela likvidnosti, varnosti in donosnosti (68. člen Zakona o financah, v nad. ZJF). V tej zvezi z denarjem vseh davkoplačevalcev sklepa bančne posle. Informacije, ki jih je prosilec zahteval, ne razkrivajo poteka avkcije, višine obresti, niti ročnosti depozitov, kar je regulirano v ZJF, temveč izključno podatek, koliko državnih sredstev je bilo v obliki depozitov naloženih v NKBM in Abanko v letu 2013 po posameznih dnevih. Dokument, ki ga prosilec zahteva, je izkaz delovanja organa za nazaj, za leto 2013. Ne glede na to, da citirani izjemi iz 6. člena ZDIJZ v konkretnem primeru nista podani, je tožena stranka opravila tudi test javnosti in tako v konkretnem primeru ugotavlja, da obstajajo okoliščine, ki so v prid interesu javnosti, kar tudi opredeljuje. Splošno znano je, da je država med drugim vlagala depozite tudi pri tožnici zaradi njenega finančnega stanja in zato je javnost upravičeno zainteresirana za podatek o tem, kako država razpolaga z denarjem davkoplačevalcev, tudi glede vprašanj kot so depoziti, razpolaganje države z javnimi sredstvi pa je zagotovo v javnem interesu, še posebej v času, ko se je država obsežno zadolžila. Glede na opravljen test javnosti tožena stranka zaključuje, da so v konkretnem primeru podane okoliščine, ki izražajo močan javni interes, da se zahtevane informacije razkrijejo, saj lahko pripomorejo k ugotovitvi, ali je delovanje organa gospodarno oziroma v skladu z zakonom.

3. Tožnica odločbo tožene stranke izpodbija s tožbo v upravnem sporu zaradi kršitev materialnega prava, kršitev določb postopka in nepopolne ugotovitve dejanskega stanja. Sodišču predlaga, da 1. točko izreka izpodbijane odločbe odpravi in zadevo vrne toženi stranki v ponoven postopek. Zahteva tudi povrnitev stroškov postopka. Navaja, da je prizadeta v svojih pravicah in pravnih koristih, saj bi ji z nezakonitim razkritjem zaupnih podatkov o tem, koliko sredstev je imela Republika Slovenija pri njej, nastala nepopravljiva škoda. Ti podatki namreč predstavljajo bistvene podatke za njeno poslovanje, saj neposredno in posredno razkrivajo tržne pogoje sodelovanja med RS in tožnico. Pri zahtevanih informacijah gre namreč za podatke, ki se izvajajo v nekem daljšem časovnem obdobju in sicer v odvisnosti od višine presežkov sredstev enotnega zakladniškega računa. Na podlagi zahtevanih podatkov je na podlagi ustreznih programskih orodij mogoče izvesti poljubne analize o naložbeni politiki, ne le upravljavca enotnega zakladniškega računa, temveč tudi tožnice. Sklicuje se na določbe 39. člena ZGD-1 in meni, da gre v konkretnem primeru prav za podatke po

navedenem členu, ker depoziti in podatki o njih predstavljajo poslovno skrivnost banke. To je razvidno tudi iz 2. in 4. Pravilnika o poslovni skrivnosti in zaščiti Nove KBM (Pravilnik), saj se Pravilnik nanaša tudi na področje likvidnostne in naložbene politike, kamor sodijo tudi informacije o stanju depozitov. Sklicuje se tudi na stališče Banke Slovenije, kot ga je le ta zavzela v odločbi št. 2600-0188/14 z dne 6. 3. 2014, da v kolikor bi bili podatki o gibanju depozitov javno objavljeni, bi ti lahko vplivali na odločitve komitentov in konkurentov banke. Depoziti namreč predstavljajo enega od glavnih virov sredstev za nadaljnje posojanje banke in konkurenti bi iz javno objavljenih podatkov o tako pomembnem deponentu, kot je država, ugotavljali kakšen posojilni potencial ima banka iz tega vira in kje so njene omejitve glede obsega ter cene njenega posojanja. Podatki o deponiranih sredstvih pod tržnimi pogoji z Republiko Slovenijo kot navadnim subjektom na trgu pa so varovani kot poslovna skrivnost tudi na podlagi pogodb o poslovnem sodelovanju. Poleg tega je po mnenju tožeče stranke podana tudi izjema po 11. točki 1. odstavka 6. člena ZDIJZ, saj bi z razkritjem dnevnega stanja depozitov enega zakladniškega računa države po posameznih poslovnih bankah lahko vsaka poslovna banka okvirno in brez pretiranih težav izračunala oziroma ugotovila informacijo o trenutni izkoriščenosti oziroma neizkoriščenosti limita ostalih bank, ki lahko sodelujejo na avkcijah depozitov enotnega zakladniškega računa države. Zato bi ostale banke na avkcijah za depozite lahko ponujale nižjo ceno in bi upravljalec na avkcijah za depozite dosegal nižje donose ter ne bi mogel zadostiti načelu donosnosti v skladu s 1. odstavkom 68. člena ZJF. Gre namreč za podatke o avkcijah upravljavca enotnega zakladniškega računa, ki se izvajajo ves čas, v odvisnosti od višine presežkov sredstev enotnega zakladniškega računa. Ker upravljanje s sredstvi enotnega zakladniškega računa sodi med dejavnosti Ministrstva za finance, gre za dokument, ki je nastal v zvezi z notranjim delovanjem organa in bi v primeru razkritja zahtevanih podatkov lahko prišlo do bistvenega znižanja donosov naložb države iz tega naslova. Razen tega pa tehtanja storjene škode tudi ni mogoče izvesti s pavšalnimi navedbami, da naj bi bilo splošno znano, da je država reševala finančno stanje bank na račun socialnih in drugih pravic. Zgolj zaradi ekonomske in gospodarske krize ter trenutnih težav v bančnem sistemu ni mogoče pavšalno zaključiti, da je razkrivanje informacij o stanju državnih depozitov pri tožeči stranki v interesu javnosti.

4. Tožena stranka v odgovoru na tožbo vztraja pri navedbah v izpodbijani odločbi in prereka vse navedbe tožnice, v kolikor se z njimi izrecno ne strinja. Poudarja, da pri zahtevanem dokumentu ne gre za dokument, ki bi ga tožnica lahko štela za svojo poslovno skrivnost, niti ne za dokument, ki bi bil varovan po 214. členu Zakona o bančništvu. Gre za dokument, ki ga je ministrstvo pridobilo iz svoje lastne interne evidence. Ministrstvo za finance kot državni organ ne opravlja nobene pridobitne dejavnosti v konkurenčnih razmerah na trgu in tudi nima zakonske podlage, da bi jo opravljalo. Zato zahtevani dokument ne more

predstavljati poslovne skrivnosti ministrstva. Tožnica se v postopku izdaje izpodbijane odločbe tudi ni sklicevala na dejstvo, da naj bi bil zahtevani dokument označen kot poslovna skrivnost. Pravilnika o poslovni skrivnosti v postopku ni predložila, niti se ni nanj sklicevala, zato se tudi v tem postopku nanj ne more sklicevati. Predložila tudi ni nobenega dokaza in ni navedla nobene okoliščine, da gre za podatke, ki so poslovna skrivnost po subjektivnem ali objektivnem kriteriju. Prav tako ne gre za podatke, ki bi bili varovani v skladu z 214. členom ZBan-1. Zahtevani dokument namreč v ničemer ne izkazuje bančnih poslov z vidika ročnosti, višine obrestne mere ipd. v smislu, da bi izkazoval obligacijsko pravno razmerje med ministrstvom in banko, temveč gre zgolj za informacije, kje in v kolikšni višini se nahaja državni denar na določen datum. Poleg tega je prosilec zahteval podatke za nazaj za leto 2013 in tako ti podatki tudi ne morejo vplivati na sklepanje morebitnih zainteresiranih subjektov „o trenutni izkoriščenosti oziroma neizkoriščenosti limitov ostalih poslovnih bank, ki lahko sodelujejo na avkcijah depozitov enotnega zakladniškega računa“. Zato razkritje starih podatkov tožnici ne more povzročiti zatrjevane škode. Glede izjeme po 11. točki 1. odstavka 6. člena ZDIJZ tožena stranka poudarja, da se tožnica na to izjemo ne more sklicevati, ker predmetna izjema varuje notranje delovanje organa, v konkretnem primeru ministrstva za finance in zato tožnica kot gospodarski subjekt niti nima pravo-varstvenega interesa. Glede tožbenih navedb v zvezi z javnim interesom pa izpostavlja, da bi javnost zahtevanih podatkov pokazala na to, kako in kam država nalaga davkoplačevalska sredstva, poleg tega pa tudi na to, kakšne kapitalske rezerve je država v letu 2013 nalagala v banko, v kateri ima prevladujoč vpliv, ker je v njeni 100 % lasti. Javni interes se tako kaže v pravici javnosti, da pridobi informacijo o tem, kako država razpolaga z denarjem davkoplačevalcev, tudi glede vprašanja depozitov. Državljeni imajo pravico izvedeti, kako z javnimi sredstvi država razpolaga in kakšna je njena vloga pri dokapitalizaciji. Sodišču predlaga, da tožbo zavrne.

5. Tožnica v pripravljalni vlogi vztraja pri svojih stališčih in poudarja, da je bil prvostopenjski organ že pred izdajo odločbe seznanjen o tem, da gre za poslovno skrivnost, kar tudi utemeljuje.
6. Prosilec kot stranka z interesom v odgovoru na tožbo navaja, da morajo biti zahtevane informacije prosto dostopne, saj imajo davkoplačevalci pravico vedeti, kaj se dogaja z njihovim denarjem in zaradi tega nihče ne bo oškodovan.
7. Abanka kot stranka z interesom na tožbo ni odgovorila.
8. Tožba ni utemeljena.
9. V obravnavani zadevi gre za dostop do informacij javnega značaja in sicer do

bilanc na dan 17. 12. 2013 in 18. 12. 2013 za tožnico in Abanko in za dokument z naslovom: „Stanje depozitov pri banki od 1. 1. 2013 do 31. 12. 2013 v evrih za NKBM-tožnico in Abanko“. Tožena stranka je po pritožbi prosilca pritožbi delno ugodila in glede dokumenta o stanju depozitov pri tožnici in Abanki od 1. 1. 2013 do 31. 12. 2013 odločila, da mu mora organ predložiti kopijo zahtevanega dokumenta v roku 31 dni; glede dokumenta o stanju bilanc na dan 17. 12. 2013 in 18. 12. 2013 za tožnico in Abanko pa je pritožbo zavrnila. Tožnica vlaga tožbo zoper 1. točko izreka odločbe tožene stranke, s katero je torej bilo odločeno, da mora organ prosilcu vročiti kopijo dokumenta, s katerim dejansko razpolaga.

10. Dostop do informacij javnega značaja ureja Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ). Po določbi 1. odstavka 1. člena tega zakona, ta zakon ureja postopek, ki vsakomur omogoča prost dostop in ponovno uporabo informacij javnega značaja, s katero razpolagajo državni organi, organi lokalnih skupnosti, javne agencije, javni skladi in druge osebe javnega prava in nosilci javnih pooblastil in izvajalci javnih služb. Po 1. odstavku 4. člena ZDIJZ je informacija javnega značaja informacija, ki izvira iz delovnega področja organa, ki se nahaja v obliki dokumenta zadeve, dosjeca, registra, evidence ali drugega dokumentarnega gradiva, ki ga je organ izdelal sam, v sodelovanju z drugim organom ali pridobil od drugih oseb. Določba 5. člena ZDIJZ uveljavlja načelo prostega dostopa do informacij javnega značaja, po katerem so te informacije prosto dostopne vsem pravnim ali fizičnim osebam. V 1. odstavku 6. člena pa so določene izjeme, ko organi navedeni v 1. odstavku 1. člena ZDIJZ, lahko zavrnejo prosilcu dostop do zahtevane informacije.
11. Iz spisovnih podatkov je razvidno, da je prosilec naslovil na organ zahtevo tudi za posredovanje podatka, koliko sredstev je imela RS, ki je lastnica NKBM in Abanke, pri tožnici oziroma Abanki vsak dan posebej v letu 2013. Ob upoštevanju zgoraj navedenih zakonskih določb in podatkov v spisu, je odločitev tožene stranke po presoji sodišča pravilna. Tožena stranka je pravilno ugotovila, da je zahtevani dokument in sicer Stanje depozitov od 1. 1. 2013 do 31. 12. 2013 v evrih za tožnico in Abanko treba šteti kot informacijo javnega značaja v smislu prvega odstavka 4. člena ZDIJZ. Pravilno je štela tudi, da v postopku, ki se vodi na podlagi ZDIJZ, prosilec lahko dostopa do vseh tistih informacij javnega značaja, ki ne vsebujejo izjem iz prvega odstavka 6. člena ZDIJZ. S tem v zvezi je pravilno odločila, da v obravnavani zadevi ne gre za zatrjevano izjemo iz 11. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ. Poleg tega je tožena stranka pravilno ocenila, da tudi ni podana izjema iz 2. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, saj je v konkretnem primeru, glede na dokazno aktivnost tožeče stranke v upravnem postopku dovolj izkazano, da je javni interes za razkritje močnejši od zasebnega interesa tožeče stranke za omejitev dostopa do zahtevane informacije.
12. Tožena stranka je, glede na aktivnost prizadete stranke v upravnem postopku,

svojo odločitev dovolj podrobno in razumno obrazložila z razlogi, s katerimi se sodišče strinja, zato sodišču ni treba ponovno navajati razlogov za odločitev, ampak lahko v bistvenem delu sledi obrazložitvi tožene stranke, na katero se zato sklicuje (2. odstavek 71. člena Zakona o upravnem sporu, v nad. ZUS-1). Po presoji sodišča je tožena stranka pravilno odločila, da mora organ prosilcu posredovati fotokopijo zahtevanega dokumenta, navedenega v 1. točki izreka izpodbijane odločbe, saj gre za zahtevane informacije, do katerih je dostop po drugem odstavku 6. člena ZDIJZ dovoljen in z zahtevanim dokumentom organ tudi dejansko razpolaga.


13. Res je sicer obrazložitev tožene stranke v določenem smislu nekonsistentna, kajti zahtevani podatki se lahko štejejo za poslovno skrivnost in tožeča stranka lahko v upravnem postopku kot prizadeta stranka oziroma v upravnem sporu kot tožeča stranka varuje svojo poslovno skrivnost. Tožena stranka ji je to tudi priznala v zadnjem odstavku na str. 4 odločbe, ko navaja, da se je tožeča stranka sklicevala na poslovno skrivnost, a da je dokazno breme za izkazovanje škode in potrebo po sorazmernem varstvu glede na zaščito javnega interesa v tem smislu na tožeči stranki. Zato je bistveni in pravilni del obrazložitve tožene stranke z vidika izjeme iz 2. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ v prvih dveh odstavkih na strani 5 odločbe in v nadaljevanju, kjer tožena stranka izvaja test javnega interesa. Tožena stranka je v dokazno oceno, ki je relevantna tudi z vidika testa javnega interesa, vključila argumente tožeče stranke v upravnem postopku, in jih je dovolj prepričljivo zavrnila tudi s sklicevanjem na dokazno breme za utemeljitev konkretne, ne pa hipotetične škode.
14. Sodišče ugotavlja, da je odločitev pravilna tudi z vidika zatrjevane izjeme iz 11. točke 2. odstavka 6. člena ZDIJZ. Kajti tožeča stranka, ki ni organ v smislu 1. odstavka 1. člena ZDIJZ, se tudi ne more sklicevati na omenjeno izjemo, ki štiti zgolj organe (zavezance), ne pa tudi prizadete stranke, ki niso zavezanke po ZDIJZ.
15. Ker je odločitev tožene stranke po presoji sodišča pravilna in zakonita, deloma na podlagi drugačne utemeljitve, kot jo je zavzela tožena stranka, je sodišče tožbo tožnice na podlagi 3. alineje 2. odstavka 63. člena Zakona o upravnem sporu (ZUS-1) zavrnilo kot neutemeljeno.
16. Ker je sodišče tožbo zavrnilo, v skladu s 4. odstavkom 25. člena ZUS-1, vsaka stranka trpi svoje stroške postopka.

PRAVNI POUK:

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

Ljubljana, 19. avgust 2015

Predsednik senata:
dr. Boštjan Zalar, l.r.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'dr. Boštjan Zalar', written over a horizontal line.