



UPRAVNO SODIŠČE  
REPUBLIKE SLOVENIJE

## SODBA

### V IMENU LJUDSTVA

Upravno sodišče Republike Slovenije, oddelek v Mariboru, je v senatu, ki so ga sestavljale višje sodnice Jasna Šegan kot predsednica ter Vlasta Švagelj Gabrovec in Sonja Kočevar kot članici

ob sodelovanju pravosodne svetnice Mirijam Križevnik kot zapisnikarice,

v upravnem sporu tožeče stranke: ZDRUŽENJE FRANK, Pernica 43, Pernica, ki jo po pooblastilu zakonitega zastopnika Aleša Majcenoviča zastopa odvetniška družba Pirc Musar & partnerji o.p. d.o.o., odvetnica Nataša Pirc Musar iz Ljubljane, zoper toženo stranko: REPUBLIKA SLOVENIJA, ki jo zastopa Informacijski pooblaščenec, Zaloška 59, Ljubljana,

zaradi **dostopa do informacij javnega značaja**,

o **tožbi** zoper odločbo odločbo Informacijskega pooblaščenca št. 090-63/2016/7 z dne 30. 6. 2016,

na seji 23. avgusta 2017

### RAZSODILO:

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

## OBRAZLOŽITEV

1. Banka Slovenije (v nadaljevanju organ) je s svojo odločbo št. 26.00-0012/15-16-MP z dne 13. 1. 2016 delno ugodila zahtevku tožeče stranke in ji posredovala podatke o stanju bilančnih vsot vseh v Sloveniji registriranih bank v domači valuti (SIT ali EUR) ter podatke o stanju najetih in odobrenih posojil vseh v Sloveniji registriranih bank v domači valuti (SIT ali EUR) in v CHF, vse po mesecih od 30. 11. 2004 do dne 30. 11. 2015 (1.točka izreka). Zavrnjena pa je bila zahteva za dostop do podatkov o posojilih, ki so jih od leta 2004 do dneva vložitve vloge dne 11. 12. 2015 v Sloveniji registrirane banke najele v domači valuti (SIT ali EUR) in v CHF po mesecih in po banki (2. točka izreka). Kot zavrnilne razloge je organ navedel določbo 404. člena Zakona o bančništvu (ZBan-2), saj bi razkritje vseh zahtevanih podatkov ogrozilo izvajanje nalog in nadzora Banke Slovenije v bankah, samim bankam bi nastala škoda in tudi nadzorni postopki še niso končani. Nadalje je kot razlog za delno zavrnitev navedel, da gre za podatke, ki so opredeljeni kot poslovna skrivnost ter da gre za podatke, katerih razkritje bi pomenilo kršitev zaupnosti individualnih podatkov o poročevalskih enotah skladno z zakonom, ki ureja dejavnost državne statistike.
2. Tožena stranka je z izpodbijano odločbo zavrnila pritožbo tožeče stranke zoper zavrnilni del (2. točko izreka) omenjene odločbe. Iz obrazložitve izhaja, da zahtevani podatki izpolnjujejo vse pogoje za informacijo javnega značaja po prvem odstavku 4. člena Zakona o dostopu informacij javnega značaja (v nadaljevanju ZDIJZ), organ s podatki dejansko razpolaga, podatki se nahajajo v materializirani obliki in so iz delovnega področja organa. Pri tem se organ neutemeljeno sklicuje na obstoj izjeme od prostega dostopa do informacij javnega značaja iz 5. člena ZDIJZ, ki naj bi izhajala iz 404. člena ZBan-2. Navaja, da organ ni uspel dokazati, katere konkretne nadzorne postopke je v zvezi z zahtevanimi podatki vodil zoper posamezno banko registrirano v Sloveniji in zaključuje, da v konkretnem primeru tudi ne gre za podatek iz dokumenta, ki je bil sestavljen v zvezi z notranjim delovanjem organa, hkrati pa ne obstaja resna in konkretna nevarnost povzročitve motenj v delovanju organa, ki naj bi nastale zaradi posredovanja zahtevanih informacij, in torej nista kumulativno izpolnjena niti oba pogoja za uporabo izjeme po 11. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ.
3. V zvezi z izjemo po 2. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ ugotavlja, da zahtevane informacije predstavljajo poslovno skrivnost samih bank, ki jo oziroma jih mora varovati Banka Slovenije. Banke, ki so zatrjevale in izkazale, da gre za njihovo poslovno skrivnost, so s tem izpolnile subjektivni kriterij varovanja poslovne skrivnosti, ostalim bankam pa je organ priznal izpolnitev objektivnega kriterija za varovanja poslovne skrivnosti po 2. odstavku 39. člena Zakona o gospodarskih družbah (ZGD-1).

Tožena stranka je pritrdila tudi navedbam organa, da se podatki, ki jih zahteva prosilec nanašajo na podatke, ki jih organ zbira tudi za namen državne statistike, posredujejo pa jih banke kot poročevalske enote. ZDIJZ pa za takšne podatke izrecno določa, da niso prosto dostopni (4. točka prvega odstavka 6. člena ZDIJZ). Zahtevanih informacij ni mogoče posredovati niti z uporabo instituta delnega dostopa iz 7. člena ZDIJZ, saj je iz njih sorazmerno enostavno, hitro in določno mogoče identificirati posamezno poročevalsko enoto, te pa morajo, po drugem odstavku 33. člena Zakona o državni statistiki (ZDSt), ostati anonimne.

4. Tožeča stranka se z odločitvijo ne strinja in v tožbi navaja, da je organ v postopek pritegnil 16 bank in jim samoiniciativno podelil varstvo poslovne skrivnosti za zahtevane podatke, čeprav se 5 bank ni odzvalo na vabilo k stranski udeležbi (Deželna banka Slovenije d.d., Raiffeisen banka d.d., NKBM, SKB d.d. in Poštna banka Slovenije d.d., medtem ko Probanka d.d. in Factor banka d.d. sploh ne obstajata več). Subjektivni kriterij za varovanje poslovne skrivnosti je izkazalo le 6 bank: Gorenjska banka d.d., Unicredit d.d., Abanka d.d., NLB d.d., SID banka d.d. in Hypo Alpe-Adria Bank d.d., objektivni kriterij pa so izkazale zgolj 3 banke: Sberbank d.d., Sparkasse d.d. in Banka Koper d.d.. Tožeči stranki ni bila dana možnost, da se seznanijo z navedbami in predloženimi gradivi (internimi akti in sklepi) bank, ki so v postopku stranski udeleženci, čeprav je na njihove trditve organ oprl svojo odločitev, s čimer je prišlo do bistvene kršitve pravil postopka. Poudarja, da je treba pri opredelitvi objektivnega kriterija upoštevati spremenljivost poslovnih skrivnosti v času, saj določene informacije s potekom časa postanejo neuporabne in ne predstavljajo več konkurenčne prednosti. Razkritje zahtevanih podatkov za posamezne banke iz leta 2004-2015 danes bankam ne povzroča več občutne škode pri poslovanju - navedeno velja še posebej za podatke starejše od treh let.
5. Zatrjuje tudi, da sta oba organa napačno uporabila določbe ZDSt, saj se ta zakon za zadevne podatke ne uporablja, ker podatkov Banka Slovenije ne zbira ločeno od svojih drugih dejavnosti. Banke posredujejo informacije, med katerimi se nahajajo tudi zahtevani podatki, na podlagi Sklepa o poročanju monetarnih finančnih institucij. Predpis ni s področja državne statistike, ampak je notranji akt Sveta Banke Slovenije s področja bančnega in monetarnega sistema. Tako ni mogoče trditi, da gre za podatke statističnega raziskovanja in da so banke poročevalske enote po ZDSt.
6. Tožeča stranka tudi ugovarja, da je bil neutemeljeno in ne da bi se popolno ugotovilo dejansko stanje, zavrnjen delni dostop do informacij s prekritjem imen bank in podatkov o aktivih in pasivih banke s sklicevanjem na možno posredno identifikacijo poročevalskih enot.

7. Zaradi uporabe določbe 4. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ tožena stranka tudi ni presojala zatrjevanega testa javnega interesa ob uporabi določb drugega odstavka 6. člena citiranega zakona.
8. Ker je tožena stranka napačno uporabila materialno pravo in je v postopku izdaje izpodbijane odločbe napačno ugotovila dejansko stanje ter zagrešila več bistvenih kršitev postopka predlaga, da sodišče tožbi ugodi in odločbo tožene stranke in 2. točko izreka odločbe Banke Slovenije odpravi in Banki Slovenije naloži, da tožeči stranki posreduje informacije o kreditih, ki so jih v Sloveniji registrirane banke najele v EUR (ali SIT) in CHF od leta 2004 do 11.12.2015 po mesecih in po banki, podredno pa predlaga, da izpodbijano odločbo odpravi in zadevo vrne toženi stranki v ponovno odločanje. V obeh primerih pa toženi stranki naloži plačilo stroškov postopka.
9. Tožena stranka v odgovoru na tožbo vztraja pri navedbah v izpodbijani odločbi in predlaga, da sodišče tožbo zavrne. Navaja, da v postopku ni prišlo do bistvene kršitve določb postopka, saj je odgovore bank povzela v izpodbijani odločbi na dveh straneh, prav tako je po načelu ekonomičnosti postopka in načelu proste presoje dokazov ocenila, da odgovori tožeče stranke ne bi vplivali na njeno odločitev. Prav tako kot neutemeljene zavrača tožbene navedbe glede utemeljitve, da zahtevane informacije predstavljajo izjemo po 2. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ. Tožena stranka je dejansko stanje v zvezi s citirano izjemo (izjema poslovne skrivnosti) ugotovila popolno in znotraj okvirjev, ki jih določa ZGD-1.
10. Nasprotuje tudi tožbenim navedbam, da je napačno uporabila določbo 4. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ in zaključuje, da zahtevane informacije predstavljajo podatke, katerih razkritje bi pomenilo kršitev zaupnosti individualnih podatkov o poročevalskih enotah skladno z določili ZDStA. Ugotovila je, da Banka Slovenije mesečno zbira podatke od bank tako za namen nadzora bančnega poslovanja, kot tudi za potrebe državne statistike. Prav tako Banka Slovenije podatkov od bank ne zbira ločeno, glede na namene, za katere jih kasneje uporabi (npr. državna statistika, nadzor bančnega poslovanja in analize finančne stabilnosti, za zahteve Evropskega sistema centralnih bank in druge), temveč enotno v skladu s Sklepom o poročanju monetarnih finančnih institucij (Sklep) in vsakokrat veljavnim Navodilom za izvajanje Sklepa (Navodilo). Samo dejavnost zbiranja teh podatkov opravlja Banka Slovenije na oddelku „Finančna statistika“, ki organizacijsko sodi pod sektor "Analize“, in ne sektor "Nadzor". Dejstvo, da Banka Slovenije dejavnost državne statistike ne izvaja ločeno, pa še ne pomeni, da zahtevane informacije ne predstavljajo podatkov poročevalskih enot, ki so v skladu z določili državne statistike vključeni v dejavnost izvajanja državne statistike. Glede na navedeno v obravnavanem primeru zato tudi uporaba instituta delnega dostopa po 7. členu ZDIJZ ni mogoča.

11. Stranke z interesom Gorenjska banka d.d., Kranj, Addiko bank d.d. (prej Hypo Alpe Adrija bank), in Nova Ljubljanska banka d.d., so v odgovorih na tožbo navedle, da gre pri zahtevanih podatkih za njihovo poslovno skrivnost in predlagale, da sodišče tožbo kot neutemeljeno zavrne.
12. Tožba ni utemeljena.
13. V postopkih odločanja o dostopu do informacij javnega značaja, se sodno varstvo v upravnem sporu zagotavlja s tožbo zoper odločbo Informacijskega pooblaščenca (31. člen ZDIJZ). Navedeno pomeni, da je predmet preizkusa zakonitosti v upravnem sporu odločba, s katero je informacijski pooblaščenec kot pritožbeni organ odločil o pritožbi prosilca zoper odločbo organa, s katero je ta njegovo zahtevo za dostop do informacij javnega značaja zavrnil ali zavrgel (27. člen ZDIJZ).
14. V obravnavanem upravnem sporu je zato sodišče preizkusilo zakonitost odločitve informacijskega pooblaščenca, s katero je bila pritožba tožeče stranke (prosilca) zoper 2. točko izreka odločbe Banke Slovenije št. 26.00-0012/15-16-MP z dne 13. 1. 2016 zavrnjena.
15. Tožena stranka je v izpodbijani odločbi pravilnost odločitve organa, da zavrne dostop do podatkov o posojilih, ki so jih od leta 2004 do dneva vložitve vloge dne 11. 12. 2015 v Sloveniji registrirane banke najele v domači valuti (SIT ali EUR) in v CHF po mesecih in po banki, potrdila s stališčem, da je v obravnavanem primeru podana izjema po 2. in 4. točki 6. člena ZDIJZ.
16. V skladu s 6. členim ZDIJZ organ prosilcu zavrne dostop do zahtevane informacije, če gre za podatke, ki so izrecno navedeni v tej določbi. Po določbi 2. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ organ prosilcu zavrne dostop do podatka, ki je opredeljen kot poslovna skrivnost v skladu z zakonom, ki ureja gospodarske družbe. To je ZGD-1, ki v prvem odstavku 39. člena določa, da se za poslovno skrivnost štejejo podatki, za katere tako določi družba s pisnim sklepom. Poleg teh se za poslovno skrivnost štejejo tudi podatki, za katere je očitno, da bi nastala občutna škoda, če bi zanje izvedela nepooblaščenca oseba (drugi odstavek 39. člena ZGD-1). V skladu s 4. točko prvega odstavka 6. člena ZDIJZ organ prosilcu zavrne dostop do zahtevane informacije, če se zahteva nanaša na podatek, katerega razkritje bi pomenilo kršitev zaupnosti individualnih podatkov o poročevalskih enotah skladno z zakonom, ki ureja dejavnost državne statistike.
17. Po presoji sodišča je tožena stranka utemeljeno zavrnila dostop do zahtevanih informacij na podlagi citiranih izjem določenih v 2. in 4. točki prvega odstavka 6.

člena ZDIJZ in svojo odločitev tudi ustrezno utemeljila z razlogi, ki so navedeni v izpodbijani odločbi in s katerimi sodišče soglaša in se nanje izrecno sklicuje v skladu z pooblastilom iz drugega odstavka 71. člena Zakona o upravnem sporu (ZUS-1).

18. Kot je bilo navedeno, za poslovno skrivnosti v skladu s prvim odstavkom 39. člena ZGD-1 štejejo podatki, za katere tako določi družba s pisnim sklepom, pri čemer morajo biti s tem sklepom seznanjeni družbeniki, delavci, člani organov družbe in druge osebe, ki morajo varovati poslovno skrivnost. S takšnim pisnim aktom družba v skladu s prvim odstavkom 40. člena ZGD-1 določi način varovanja poslovne skrivnosti in odgovornost oseb, ki morajo varovati poslovno skrivnost. Po ustaljeni sodni praksi je trditveno in dokazno breme na subjektu, katerega poslovna skrivnost naj se varuje. Kot izhaja iz izpodbijane odločbe je organ po ugotovitvi, da se zahtevane informacije javnega značaja utegnejo nanašati na poslovne skrivnosti bank, le te pritegnil v postopek. In banke, ki so se odzvale pozivu (prizadete stranke v tem upravnem sporu) so navedle, da zahtevani podatki predstavljajo njihovo poslovno skrivnost, pri čemer so Unicredit banka Slovenija d.d., Abanka d.d., Nova ljubljanska banka d.d., SID banka d.d., Gorenjska banka d.d. Kranj in Hypo Alpe - Adria - Bank d.d. poslovno skrivnost izkazovale z internimi akti. Navedeno tako tudi po presoji sodišča utemeljuje pravilnost zaključka tožene stranke, da obstoji potreba po varovanju zahtevanih podatkov na temelju subjektivnega kriterija poslovne skrivnosti (prvi odstavek 39. člena ZGD-1). Da je treba zahtevane podatke varovati tudi kot poslovno skrivnost na podlagi drugega odstavka 39. člena ZGD-1 (to velja za banke, ki se na poziv organa niso odzvale), torej po objektivnem kriteriju pa je po presoji sodišča tožena stranka pravilno utemeljila z ugotovitvijo, da podatki o najetih kreditih razkrivajo financiranje banke, stanje banke, njene dolgove ter obdobja najemanja večjih kreditov in da so po vsebini taki, da obstaja verjetnost, da bi njihova prosta dostopnost ali dostopnost poslovnim konkurentom bankam povzročila občutno škodo. Razen tega zahtevani podatki izvirajo iz pogodbenega razmerja, kjer banke nastopajo kot kreditojemalec, v kreditnih pogodbah pa je vselej določba o določitvi in varovanju podatkov iz pogodbe kot poslovno skrivnost. Po presoji sodišča so bile tako izjeme glede poslovne skrivnosti določene znotraj okvirjev, ki jih določa ZGD-1.
19. Neutemeljeno se zato tožeča stranka sklicuje na dejstvo, da zaradi časovne oddaljenosti podatki starejši od treh let ne morejo predstavljati poslovne skrivnosti. Navedeno ne izhaja iz določbe 39. člena ZGD (enako tudi sodba Upravnega sodišča RS, št. I U 764/2015 z dne 24. 8. 2016).
20. Utemeljena po presoji sodišča je tudi izjema od prostega dostopa po 4. točki

prvega odstavka 6. člena ZDIJZ. Za uporabo te izjeme morata biti izpolnjeni dve osnovni predpostavki: da je zavezanec v zvezi z zahtevanimi podatki pooblaščen za izvajanje dejavnosti državne statistike in da bi razkritje pomenilo kršitev zaupnosti individualnih podatkov o poročevalskih enotah po ZDStu.

21. Ni sporno, da so banke poročevalske enote po 4. členu ZDStu, torej nosilci uradnih in drugih zbirk podatkov (evidence, registri, baze podatkov itd.), Banka Slovenije pa je pooblaščen izvajalec statističnih raziskovanj v okviru državne statistike, kar izhaja iz vsakokratnega Letnega programa statističnih raziskovanj. Po določbi 23.c člena ZDStu Letni program statističnih raziskovanj določi predstojnik urada, v soglasju s pooblaščenimi izvajalci in se objavi v Uradnem listu. Podatki zbrani s programi statističnih raziskovanj se smejo uporabljati izključno za statistične namene, če zakon ne določa drugače (46. člen ZDStu). Pravne podlage za zbiranje podatkov so v določbah ZDStu in Letnem programu statističnih raziskovanj za posamezno leto. Povedano drugače, Banka Slovenije je pooblaščen izvajalec statističnih raziskovanj v okviru dejavnosti državne statistike po Letnem programu statističnih raziskovanj. Banke so poročevalske enote (4. člen ZDStu), ki so na podlagi veljavnega Sklepa o poročanju monetarnih finančnih institucij, ki ga izda Svet Banke Slovenije in sodijo v naloge Banke Slovenije na podlagi 11. točke (opravlja naloge finančne, denarne, bančne in plačilno bilančne statistike najmanj v mejah, potrebnih za delovanje evropskega sistema centralnih bank, lahko pa opravlja tudi druge naloge finančne statistike) prvega odstavka 12. člena Zakona o Banki Slovenije (ZBS-1), dolžne Banki Slovenije skladno z Navodilom posredovati podatke. Kako in na kakšen način se ti podatki zbirajo in obdelujejo, pa je bilo ugotovljeno na ugledu in camera dne 24. 11. 2015. Sistemsko gledano, Sklep o poročanju monetarnih finančnih institucij sodi (tudi) na področje državne statistike, zato je ugovor tožeče stranke, da gre za akt Banke Slovenije in ne akt Državnega statističnega urada iz navedenih razlogov sodišče zavrnilo kot neutemeljen..
22. ŽDStu v skladu z že navedenimi načeli, te podatke posebej varuje, zato je tudi po presoji sodišča tožena stranka pravilno ugotovila, da v zvezi z dostopom do informacij javnega značaja, glede poročila o posojilih, ki so jih v Sloveniji registrirane banke najele v EUR (ali SIT) in CHF obstaja izjema po 4. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ. V zvezi s to izjemo zato ni mogoče uporabiti testa interesa javnosti iz drugega odstavka 6. člena ZDIJZ, saj je že zakonodajalec presodil, da je javni interes glede razkritja ni močnejši od javnega interesa ali interesa drugih oseb za omejitev dostopa do zahtevane informacije (4. alineja drugega odstavka 6. člena).

23. Banka Slovenije nedvomno zbrane podatke uporablja tudi v okviru svojih nalog nadzora nad bankami, zato dejstvo, da dejavnost državne statistike ne izvaja ločeno, še ne pomeni, da zahtevani podatki ne predstavljajo izjeme po 4. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ.
24. Neutemeljen je tudi tožbeni ugovor glede porabe instituta delnega dostopa po 7. členu ZDIJZ. Kot je bilo že navedeno, gre za obstoj izjeme zaupnosti individualnih podatkov poročevalskih enot, zato tako izvedba testa interesa javnosti, kakor tudi poraba instituta delnega dostopa ni mogoča. Sodišče soglaša s stališčem tožene stranke, da bi s takšnim posredovanjem (zaključek tožene stranke temelji na obravnavi vseh možnih načinov posredovanja zahtevanih podatkov tožeči stranki, tudi primer načina, ki ga je navajala tožeča stranka, torej brez navedbe o aktivni in pasivi) ugotovila, da bi s takšnim posredovanjem zahtevanih podatkov ne bilo mogoče preprečiti identifikacije posamezne poročevalske enote - banke. Po določbah ZDSt je za dopustnost razkritja zahtevanih podatkov pomembno, da je omogočena anonimizacija vseh poročevalskih enot. V primeru drugačne odločitve bi torej tožena stranka kršila načelo državne statistike - načelo statistične zaupnosti.
25. Glede na to, da za zavrnitev dostopa do zahtevanih podatkov zadostuje že obstoj izjeme določene v 4. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, sodišče kot neutemeljen zavrača tudi tožbeni ugovor, da je zaradi nemožnosti, da se izjavi do navedb stranskih udeležencev, prišlo do bistvene kršitve določb postopka. Glede na določbo druge točke prvega odstavka 27. člena ZUS-1 namreč izjava tožeče stranke na odgovore bank in nemožnost seznanitve z določenimi podatki, na pravilnost odločitve, sprejete v izpodbijanem aktu, ne bi imela vpliva.
26. Po vsem navedenem je sodišče presodilo, da je izpodbijana odločitev pravilna in zakonita in zato je tožbo na podlagi prvega odstavka 63. člena ZUS-1 kot neutemeljeno zavrnilo.
27. Odločitev o stroških temelji na določbi četrtega odstavka 25. člena ZUS-1, ki določa, da če sodišče tožbo zavrne, vsaka stranka sama trpi stroške postopka.

## PRAVNI POUK

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

Maribor, 23. avgust 2017



Predsednica senata:

Jasna Šegan, l.r.

\_\_\_\_\_ je soglasen z izvornikom  
pis pristojne sodne osebe: