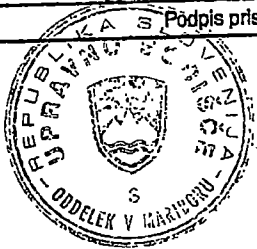


UPRAVNO SODIŠČE RS, ODDELEK V MARIBORU ODLOČBA JE PRAVNOMOČNA sodišče v _____ dne <u>23. 8. 2017</u> Podpis pristojne sodne osebe: _____
--



UPRAVNO SODIŠČE
REPUBLIKE SLOVENIJE

SODBA

V IMENU LJUDSTVA

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

ob sodelovanju višje pravosodne svetovalke mag. Zorice Brajović Mensah 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, 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 Informacijskega pooblaščenca št. 090-100/2015/9 z dne 4. 12. 2015,

na seji 23. avgusta 2017

RAZSODILO:

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

OBRAZLOŽITEV

1. Tožena stranka je z izpodbijano odločbo pritožbi Banke Slovenije (v tem upravnem sporu prizadete stranke) zoper odločbo Banke Slovenije št. 26/00-0083/15-MP z dne 27. 2. 2015 delno ugodila in 4. alinejo 1-točke izreka v delu, ki se nanaša na prikrite podatke o banki X in 5. alineji 1. točke izreka odpravila ter odločila: organ je dolžan prosilcu v roku enaintridesetih (31) dni od vročitve te odločbe posredovati fotokopiji:

- dokumenta št. 24.20-0442/08-BE z dne 23. 5. 2008 na način, da bo viden podatek o naslovníku ter navedba banke v drugi vrstici tretjega odstavka in dokumenta št. PBG-24.20.023/11-003 z dne 18. 10. 2011, na način, da bodo razvidni naslednji podatki: naslovnik, oznaka in datum, naslov, besedilo v četrtem odstavku na 1. strani, ki se začne z „Banka Slovenije ugotavlja, ...“ in konča z „... glede na CHF“, točka e) na 3. strani ter podpisnik (točka 1 izreka izpodbijane odločbe),

- v preostalem delu je bila pritožba tožeče stranke zavrnjena (točka 2 izreka izpodbijane odločbe).

2. V obrazložitvi izpodbijane odločbe tožena stranka navaja, da je prosilec – tožeča stranka dne 2. 2. 2015 na organ – Banko Slovenije, naslovil zahtevo za dostop do informacij javnega značaja in zahteval:

- celovito in konkretno poročilo o posojilih, ki so jih v Sloveniji registrirane banke najele v EUR (ali SIT) in CHF ter informacijo o kreditih, ki so jih v Sloveniji registrirane banke odobrile v EUR (ali SIT) in CHF od leta 2003 do 2. 2. 2015, pri čemer naj bo iz informacij razvidno obdobje kreditiranja, višina aktive in pasive v EUR (ali SIT) in CHF po posamezni banki;

- vsa sporočila, letake, okrožnice, navodila ali kakršnekoli druge dokumente ali pisne informacije, ki jih je Banka Slovenije od leta 2003 do 2. 2. 2015 poslala v Sloveniji registriranim bankam, objavila na svoji spletni strani ali kako drugače posredovala strokovni ali splošni javnosti v zvezi s krediti v CHF.

Zahtevane informacije želi prosilec prejeti v obliki fotokopij. Iz besedila zahteve jasno izhaja, da je prosilec z zahtevo želel izvedeti, kako in na kakšen način je organ obveščal banke o neustreznosti stanovanjskih kreditov v CHF in kako je izvajal nadzor nad njimi.

3. Po pregledu dokumentov prvostopenjske zadeve in pritožbe je tožena stranka ugotovila, da je predmet pritožbenega postopka presoja:

- 1.) ali organ razpolaga s celovitim in konkretnim poročilom o posojilih, ki so jih v Sloveniji registrirane banke najele v EUR (ali SIT) in CHF ter informacijo o kreditih, ki so jih v Sloveniji registrirane banke odobrile v EUR (ali SIT) in CHF od leta 2003 do 2. 2. 2015, pri čemer naj bo iz informacij razvidno obdobje kreditiranja, višina aktive in pasive v EUR (ali SIT) in CHF po posamezni banki ter ali v primeru obstoja informacij gre za prosto dostopne informacije javnega značaja;
- 2.) ali prekriti podatki o banki v dokumentih št. 24.20-0442/08-BE z dne 23. 5. 2008 in št. PBH-24.20.023/11-003 z dne 18. 10. 2011 predstavljajo prosto dostopno informacijo javnega značaja ter
- 3.) ali je celoten dokument št. PBH-24.20.023/11-003 z dne 18. 10. 2011, razen dela besedila in četrtega odstavka „Banka Slovenije ugotavlja, da se je tudi rast stanovanjskih kreditov po intenzivni rasti v letih 2009 in 2010 nekoliko umirila. Visoka rast je bila posledica širjenja poslovne mreže, nizkih obrestnih mer, ponudbe družinskih kreditov z nižjimi stroški odobritve, usmerjenosti banke na produkt stanovanjskih kreditov zaradi nižjega tveganja. Banka je fizičnim osebam v preteklosti stanovanjske kredite odobraval pretežno v valuti CHF, tako da je bilo mogoče velik del rasti pripisati deprecijaciji EUR glede na CHF,“ predmet zahteve prosilca in s tem prosto dostopna informacija javnega značaja.
4. Tožena stranka je na podlagi navedb organa v odstopu pritožbe in ugotovitev na ogledu *in camera* ugotovila, da organ s celovitim in konkretnim poročilom o posojilih, ki so jih v Sloveniji registrirane banke najele v EUR (ali SIT) in CHF (v nadaljevanju Poročilo), ne razpolaga. Banka Slovenije je na ogledu povedala, da razpolaga z določenimi podatki o posojilih, ki so jih v Sloveniji registrirane banke najele in da banke te podatke organu sporočajo mesečno. Organ, t.j. Banka Slovenije, te podatke uporablja za statistične namene in za druge namene iz pristojnosti organa (npr. za nadzor nad banko). Ni pa organ nikoli izdelal poročila na način, kot ga zahteva prosilec. Tožena stranka je v celoti sledila odločitvi organa, t.j. Banke Slovenije, da z zahtevanim poročilom ne razpolaga. Iz določb prvega odstavka 4. člena in prvega odstavka 1. člena Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (v nadaljevanju ZDIJZ) izhaja, da informacijo javnega značaja lahko predstavlja le dokument, ki ga je organ v okviru svojega delovnega področja že izdelal oziroma pridobil in ga še ni posredoval naprej oziroma uničil. Gre za pogoj, ki je v teoriji poznan kot „kriterij materializirane oblike“. Zavezanci po ZDIJZ so dolžni omogočiti dostop le do že obstoječih informacij in niso dolžni ustvariti novega dokumenta ali ga (ponovno) pridobiti, če z njim v času zahteve ne razpolagajo (več). Če dokumentov, iz katerih izhajajo informacije, ki jih je zahteval prosilec, organ nima, jih prosilcu ne more posredovati. Zato tožena stranka zaključuje, da je bil postopek pred odločbo glede dela zahteve, ki se nanaša na celovito in konkretno poročilo o posojilih, ki so jih v Sloveniji

registrirane banke najele v EUR (ali SIT) in CHF, pravilen, zato je pritožbo zavrnila. Prav tako je tožena stranka kot neutemeljeno zavrnila pritožbo glede zahtevanih informacij o odobrenih kreditih do novembra 2004, saj je ugotovila, da glede teh informacij ni izpolnjen kriterij materializirane oblike. Organ s podatki starejšimi od novembra 2004 namreč ne razpolaga, kar je bilo ugotovljeno na ogledu *in camera* dne 24. 11. 2015.

5. Nadalje je tožena stranka preučila, ali Banka Slovenije razpolaga z informacijami o kreditih, ki so jih v Sloveniji registrirane banke odobrile v EUR (ali SIT) in CHF od leta 2003 do 2. 2. 2015, pri čemer naj bo iz informacij razvidno obdobje kreditiranja, višina aktive in pasive v EUR (ali SIT) in CHF po posamezni banki (v nadaljevanju informacije o odobrenih kreditih). Po ogledu *in camera* je tožena stranka ugotovila, da Banka Slovenije razpolaga s podatki o odobrenih kreditih po bankah, a ne v takšni strukturirani obliki, kot jo zahteva prosilec. Tožena stranka je ugotovila, da v konkretnem primeru ni dvoma, da organ z informacijami, ki jih zahteva prosilec razpolaga v materializirani obliki v smislu prvega odstavka 4. člena ZDIJZ od novembra leta 2004, saj jih je, kot izhaja iz ugotovitev in zapisnika o ogledu *in camera* z dne 24. 11. 2015 zmožen priklicati iz svoje računalniške baze podatkov. Prav tako organ razpolaga z ustreznimi napravami ter strokovnim znanjem za priklic zahtevanih informacij. Tožena stranka je ocenila, da dodaten trud organa za priklic podatkov ostaja v razumnih mejah in gre za razumno količino administrativnega dela, kar pomeni, da ne gre za ustvarjanje novega dokumenta, temveč za že obstoječo informacijo javnega značaja. Ker je tožena stranka ugotovila, da organ razpolaga z zahtevanimi informacijami o odobrenih kreditih od novembra leta 2004, je v nadaljevanju presojala, ali gre za prosto dostopne informacije javnega značaja oziroma, ali je podana katera izmed izjem od prostega dostopa do informacij javnega značaja. Banka Slovenije se je sklicevala na izjeme iz 2., 4., 7. in 11. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ.
6. Tožena stranka tako obrazloženo pojasnjuje, zakaj obveznost varovati zaupne informacije po 228. členu Zakona o bančništvu (v nadaljevanju ZBan-1), ne obstaja. Tožena stranka je zaključila, da ZBan-1 v nobeni določbi (niti 228. in 231. člen ZBan-1) izrecno ne derogira določb ZDIJZ, zato ni mogoče šteti, da določba 228. člena ZBan-1 pomeni, da se podatke iz postopkov nadzora v smislu določb ZDIJZ ne sme uresničevati. Prav tako ni podana izjema iz 7. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, to je varstvo upravnega postopka, saj Banka Slovenije kljub večkratnim možnostim ni konkretno opredelila upravnega postopka v zvezi s katerim so bili pridobljeni zahtevani podatki. Ni podana tudi izjema iz 11. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, ki organu omogoča, da lahko prosilcu zavrne dostop do zahtevane informacije, če se ta nanaša na podatek iz dokumenta, ki je bil sestavljen v zvezi z notranjim delovanjem organa in bi njegovo razkritje povzročilo motnje pri delovanju oziroma dejavnosti organa. Po mnenju tožene stranke zahtevane informacije o odobrenih kreditih ne izpolnjujejo prvega kriterija

za obstoj izjeme varstva notranjega delovanja, saj ne vsebujejo podatkov oziroma informacij, iz katerih bi bilo razvidno, kako je organ oblikoval svojo politiko, oziroma kako je potekal postopek notranjega razmišljanja organa in o morebitnih nadzorih nad bankami v zvezi z odobritvami kreditov na podlagi valutnih tveganj. V obravnavanem primeru 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 oziroma dejavnosti organa, ki naj bi nastale zaradi posredovanja zahtevanih informacij prosilcu. V zvezi s tem informacijami torej nista kumulativno izpolnjena oba pogoja, ki jo za obstoj izjeme po 11. točki prvega odstavka 6. člena določa ZDIJZ, kar pomeni, da ta izjema ni podana.

7. Banka Slovenije se je podredno, čeprav je trdila, da z zahtevanimi informacijami o odobrenih kreditih ne razpolaga (gre za nastajanje novega dokumenta), sklicevala na izjemo, ki je določena v 4. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, ki pravi, da 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. Zakon o državni statistiki (v nadaljevanju ZDSta) v 2. členu kot eno izmed temeljnih načel delovanja navaja načelo statistične zaupnosti. Varovanje informacij v sistemu državne statistike je tudi eno izmed mednarodnih strokovnih priporočil za izvajanje državne statistike, in sicer je določeno kot 5. načelo Kodeksa ravnanja evropske statistike (Evropska komisija, 2005 in prenovljen 2011) in 6. načelo temeljnih načel za delovanje uradnih statističnih institucij (Združeni narodi 1992). Tudi točka (e) 2. člena Uredbe (ES) št. 223/2009 o evropski statistiki, opredeljuje statistično zaupnost kot „varstvo zaupnih podatkov o posameznih statističnih enotah, pridobljenih neposredno za statistične namene ali posredno iz administrativnih ali od drugih virov, in odraža prepoved uporabe pridobljenih podatkov za nestatistične namene in prepoved njihovega nezakonitega razkritja“. Varovanje informacij in podatkov je torej bistvenega pomena za zaupanje poročevalskih enot v državno statistiko, to zaupanje pa je ključnega pomena za doseganje primerne kakovosti statističnih podatkov. Bistvo izjeme iz 4. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ je torej zagotavljanje zaupnosti individualnih podatkov o poročevalskih enotah, kadar gre za opravljanje statističnega raziskovanja, skladno z določbami ZDSta. Organ podatke o poročevalskih enotah lahko uporablja izključno za statistični namen, ki je zakonsko določen, kot zagotavljanje in dokazovanje agregatnih podatkov o množičnih pojavih. Organ takšnih podatkov ne sme posredovati drugim uporabnikom (z izjemo pogojev iz 50. člena ZDSta) v obliki in na način, ki omogoča identifikacijo poročevalske enote, na katero se podatki nanašajo.

Statistična raziskovanja v okviru dejavnosti državne statistike izvajajo Statistični urad Republike Slovenije in pooblaščenji izvajalci. Organ je v skladu z vsakokratnim veljavnim letnim programom statističnih raziskovanj od leta 2003 do 2015 (kot je obdobje zahtevanih informacij) določen kot pooblaščenji izvajalec.

8. V obravnavanem primeru so poročevalske enote (4. člen ZDSt) v konkretnem primeru banke, ki organu sporočajo podatke o odobrenih kreditih na način, obliki in obsegu kot je že navedeno v točki 1.2 obrazložitve izpodbijane odločbe. Na ogledu *in camera* je namestnik direktorja finančne statistike posebej izpostavil, da vsi podatki, ki jih banke sporočajo organu, v skladu s sklepom in navodili, služijo za statistične namene. Zbrani podatki se pri organu zbirajo, obdelujejo in objavljajo v skladu z določbami ZDSt in letnim programom statističnih raziskovanj. Iz nadaljevanja obrazložitve izpodbijane odločbe so tudi konkretno navedena področja, poglavja, moduli po letnih programih statističnih raziskovanj od leta 2004 do 2015, v katera sodijo zahtevane podatki o odobrenih kreditih. Tožena stranka je na podlagi ugotovitev ogledov *in camera* ter navedb organa ugotovila, da zahtevane informacije o odobrenih kreditih predstavljajo podatke, ki jih zbira, obdeluje in z njimi razpolaga organ kot pooblaščenji izvajalec statističnih raziskovanj v okviru dejavnosti državne statistike. Za navedene podatke je že zakonodajalec določil, da ne gre za prosto dostopne informacije javnega značaja. To izhaja iz določb ZDSt, po katerih se državna statistika izvaja po načelu nevtralnosti, objektivnosti, strokovne neodvisnosti, racionalnosti, statistične zaupnosti in preglednosti. To načelo je konkretizirano z določbo 46. člena ZDSt, ki določa, da se smejo podatki, zbrani s programom statističnih raziskovanj, uporabljati izključno za statistične namene, če zakon ne določa drugače. ZDSt v 50. členu določa, da smejo biti statistični podatki objavljeni samo v agregatni obliki in na enak način, dostopen vsem uporabnikom iz drugega odstavka 1. člena zakona, to je organom in organizacijam javne uprave, gospodarstvu in javnosti. Izjemoma smejo biti podatki objavljeni tudi posamično, če poročevalska enota pisno privoli v takšen način objave podatkov, če so zbrani iz javnih (splošno dostopnih) zbirk podatkov (evidenc, registrov, baz podatkov ipd), če so podatki objavljeni v obliki na način, ki ne omogoča identifikacije poročevalske enote, na katero se podatki nanašajo. Iz zahteve prosilca izhaja, da zahteva informacije o odobrenih kreditih po posamezni banki z navedbo aktive in pasive banke, kar predstavlja podatke, na podlagi katerih je mogoče prepoznati poročevalske enote. Zato po mnenju tožene stranke ni sporno, da se zahteva in pritožba glede dostopa do informacij o odobrenih kreditih nanaša prav na podatke, ki so jih organi v skladu z določbami ZDSt in letnimi programi statističnih raziskovanj dostavile poročevalske enote (v Sloveniji registrirane banke) in za katere ZDIJZ v 4. točki prvega odstavka 6. člena izrecno določa, da niso prosto dostopni. Hkrati je tožena stranka ugotovila, da prosilcu zahtevanih informacij ni mogoče posredovati niti z uporabo tako imenovanega instituta delnega dostopa iz 7. člena ZDIJZ. Na podlagi

navedenega je tožena stranka pritožbo prosilca v delu, ki se nanaša na dostop do informacij o kreditih, ki so jih v Sloveniji registrirane banke odobrile v EUR (ali SIT) in CHF od leta 2003 do 2. 2. 2015, pri čemer naj bo iz informacij razvidno obdobje kreditiranja, višina aktive in pasive v EUR (ali SIT) in CHF po posamezni banki, zavrnila, kot izhaja iz druge točke izreka izpodbijane odločbe.

9. V nadaljevanju obrazložitve izpodbijane odločbe tožena stranka podaja svoje argumente glede ugodilnega dela izpodbijane odločbe iz točke 1. izreka, ki pa ni predmet tega upravnega spora.
10. Tožeča stranka vlaga tožbo zoper 2. točko izreka odločbe tožene stranke št. 090-100/2015/9 z dne 4. 12. 2015 in 2. točko izreka odločbe Banke Slovenije št. 26.00-0083/15-MP z dne 27. 2. 2015, zaradi nepravilne uporabe materialnega prava, bistvene kršitve pravil postopka in nepravilno ter nepopolno ugotovljenega dejanskega stanja. Tožnik je dne 2. 2. 2015 na Banko Slovenija naslovil zahtevo za dostop do informacij javnega značaja, s katero je zahteval, da mu organ posreduje informacije o kreditih, ki so jih v Sloveniji registrirane banke odobrile v EUR (ali tiskano SIT) in CHF od leta 2003 do 2. 2. 2015, pri čemer naj bo iz informacij razvidno obdobje kreditiranja, višina aktive in pasive v EUR (ali SIT) in CHF po posamezni banki (v nadaljevanju: zahtevane informacije). Dostop je zahteval v obliki fotokopije. Banka Slovenije je z izpodbijano odločbo (2. točka izreka) št. 26.00-0083/15-MP z dne 27. 2. 2015, njegovo zahtevo zavrnila z obrazložitvijo, da informacija ne obstaja. Tožnik je zoper zavrnilni del odločbe vložil pritožbo, o kateri je prvotožena stranka odločila z izpodbijano odločbo in pritožbo tožnika v 2. točki izreka, v delu, ki se nanaša na dostop do zahtevanih/ informacij zavrnila z obrazložitvijo, da sicer gre za informacijo javnega značaja (dokumenti obstajajo), vendar gre za izjemo od prostega dostopa do informacij javnega značaja po 4. točki prvega odstavka 6. člena Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ) in na tej podlagi napačno zavrnila dostop do zahtevanih informacij javnega značaja. Poleg tega je napačno ugotovila, da Banka Slovenije ne razpolaga z zahtevanimi informacijami za obdobje od januarja 2003 do vključno oktobra 2004 in da Banka Slovenije z zahtevanimi informacijami razpolaga kot pooblaščen izvajalec statističnih raziskovanj v okviru dejavnosti državne statistike.
11. Tožena stranka in Banka Slovenije v izpodbijanih odločbah ugotavljata, da zahtevane informacije Banki Slovenije posredujejo banke (kot monetarne finančne institucije), ki so poročevalci na podlagi Sklepa o poročanju monetarnih finančnih institucij (v nadaljevanju: Sklep) in vsakokrat veljavnega Navodila za izvajanje sklepa. Sklep določa obveznost poročanja podatkov monetarnih finančnih institucij Banki Slovenije, v skladu z zahtevami Evropskega sistema centralnih bank (ESCB) in drugimi potrebami Banke Slovenije, vključno s potrebami nadzora bančnega poslovanja in analize finančne stabilnosti (1. člen Sklepa).

12. Tožeča stranka poudarja, da Sklep ni predpis s področja državne statistike, ampak splošni akt, ki ga je na podlagi 4. točke prvega odstavka 93. člena ZBan-2 in 13. člena ter prvega odstavka 31. člena v povezavi s 55. členom ZBS-1, izdal Svet Banke Slovenije. Določba 4. točke prvega odstavka 93. člena ZBan-2 določa, da Banka Slovenije v zvezi s poslovnimi knjigami in letnimi poročili banke predpiše podrobnejšo vsebino, obliko, način, pogostost in roke za posredovanje finančnih informacij iz tretjega odstavka 87. člena tega zakona, ki določa, da morajo banke Banki Slovenije sporočati finančne informacije v zvezi z računovodskimi izkazi. Določbi sta uvrščeni v poglavje ZBan-2 „poslovne knjige, letno poročilo in dodatna razkritja“. Določba 13. člena ZBS-1 določa zbiranje in obdelavo podatkov informacij, vključno s statističnimi podatki in informacijami. Sklep se torej ne nanaša izključno na statistično poročanje, ampak tudi, ne pa primarno, na to obveznost bank v zvezi s pristojnostmi Banke Slovenije, kot pooblaščenega izvajalca statističnega raziskovanja v okviru državne statistike. Sklep je v pravno informacijskem sistemu RS klasificiran v kategorijo „gospodarska ureditev: bančni in monetarni sistem: Banka Slovenije“. Tudi s sistemsko razlago torej pridemo do ugotovitve, da gre za predpis s področja bančnega in monetarnega sistema in ne za predpis s področja državne statistike.
13. Tožena stranka je sicer v izpodbijani odločbi menila, da Banka Slovenije ni izkazala, da zahtevane informacije pridobiva zaradi konkretnega upravnega postopka in zato ugotovila, da pogoji za obstoj izjeme od prostega dostopa po 7. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ niso izpolnjeni. To pa ne pomeni, da je nadzor nad bankami oziroma nadzor nad stabilnostjo slovenskega bančnega in monetarnega sistema, ki sodijo med zakonite pristojnosti Banke Slovenije, identičen statističnemu raziskovanju. Banka Slovenije je v izpodbijani odločbi navedla, da zahtevane informacije zbira z namenom (načrtovanja) nadzora bank poročevalk, opravljanja makro bonitetnih analiz, napoved gospodarskih kazalnikov in izvajanje drugih ukrepov za ohranjanje stabilnosti finančnega sistema. Tožena stranka je v izpodbijani odločbi ugotovila, da Banka Slovenije zahtevane informacije uporabi za statistične namene ter morebiten nadzor nad posamezno banko. Nedvomno Banka Slovenije zahtevane informacije periodično in konstantno zbira od posameznih bank (poročevalk) in jih nedvomno analizira in drugače (tudi statistično) obdelava. Vsekakor pa je osnovni namen, za katerega Banka Slovenije zbira in analizira zahtevane informacije, interpretacija z analizo ugotovljenega stanja in sprejemanje ukrepov ob zaznanih tveganjih za finančni sistem v državi. Pojem „nadzor“ je torej tožena stranka interpretirala preozko, ker ga je razumela zgolj kot konkreten postopek (inšpekcijskega ali drugega upravnega) nadzora nad posamično in konkretno finančno institucijo. Vsekakor pri nadzoru, v okviru katerega Banka Slovenije zbira zahtevane informacije, ne gre za tovrsten nadzor, ki bi se ga izvajalo v upravnem postopku, niti za dejavnost statističnega raziskovanja.

14. Nadalje je tožena stranka v izpodbijani odločbi navedla zgolj, da Banka Slovenije z zahtevanimi informacijami za obdobje pred novembrom 2004 ne razpolaga, ni pa navedla zakaj tej navedbi Banke Slovenije verjame. V tem delu se odločbe niti ne da preizkusiti, ker iz izpodbijanih odločb ne izhaja utemeljitev te ugotovitve. Tožnik bi tako lahko zgolj predvideval, da je razlog, da Banka Slovenije z zahtevanimi informacijami za čas pred novembrom 2004 ne razpolaga v tem, da je bil Sklep sprejet šele takrat. Vendar to ne drži. Sklep je bil namreč sprejet šele leta 2009, pred tem pa je Banka Slovenije zahtevane informacije zbirala na podlagi Sklepa o pošiljanju določenih podatkov bank in hranilnic (Uradni list RS, št. 34/04 do 103/06), ki je začel veljati 1. 5. 2004, pred tem pa na podlagi Sklepa o pošiljanju določenih podatkov bank in hranilnic (Uradni list RS, št. 98/02 do 34/04), ki je začel veljati že 1. 12. 2002.
15. Tožnik je prepričan, da Banka Slovenije razpolaga tudi z zahtevanimi podatki za obdobje od januarja 2003 do vključno oktobra 2004 in sta obe toženki, v vsaki od izpodbijanih odločb napačno ugotovili dejansko stanje, vsekakor pa nista pojasnili, zakaj naj Banka Slovenije ne bi razpolagala s podatki pred novembrom 2004, zato se izpodbijanih odločb v tem delu tudi ne da preizkusiti.
16. Tožena stranka v izpodbijani odločbi ugotavlja tudi, da delni dostop do zahtevanih informacij ni mogoč, ker bi tudi s prekritjem podatkov o banki in podatkov o aktivih in pasivi bila mogoča posredna identifikacija poročevalskih enot, s čimer bi bilo kršeno načelo statistične zaupnosti. Pri tem pa ne navede na kakšen način bi bilo mogoče identificirati domnevne poročevalske enote, zato v tem delu odločbe tudi ni mogoče preizkusiti.
17. Tožeča stranka sodišču predlaga, da tožbi ugotovi, in 2. točko izreka odločbe tožene stranke št. 090-100/2015/9 z dne 4. 12. 2015 in 2. točko izreka odločbe Banke Slovenije št. 26.00-0083/15-MP z dne 27. 2. 2015 odpravi in Banki Slovenije naloži, da tožniku posreduje informacije o kreditih, ki so jih v Sloveniji registrirane banke odobrile v EUR (ali SIT) in CHF, od leta 2003 do 2. 2. 2015, pri čemer naj bo iz informacij razvidno obdobje kreditiranja, višina aktive in pasive v EUR (ali SIT) in CHF po posamezni banki, podredno pa predlaga, da 2. točko izreka odločbe tožene stranke št. 090-100/2015/9 z dne 4. 12. 2015 odpravi in zadevo vrne toženi stranki v ponovno odločanje, v obeh primerih pa toženi stranki naloži plačilo stroškov postopka.
18. Tožena stranka v odgovoru na tožbo v celoti vztraja pri navedbah v izpodbijani odločbi ter prereka vse navedbe tožeče stranke, kolikor se z njimi izrecno ne strinja. Ne drži tožbena navedba, da Banka Slovenije informacij, ki jih banke (poročevalske enote) mesečno sporočajo in med katere sodijo tudi zahtevane informacije, ni pridobila za namen statističnega raziskovanja, temveč za namene nadzora nad bankami in izvajanje ukrepov za ohranjanje stabilnosti finančnega

sistema. Tožena stranka je namreč ugotovila, da Banka Slovenije mesečno zbira podatke od bank tako za namen nadzora bančnega poslovanja, kot tudi za potrebe državne statistike. Nadalje je bilo ugotovljeno, da 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 potrebe Banke Slovenije), temveč enotno v skladu s Sklepom o poročanju monetarnih finančnih institucij (v nadaljevanju Sklep) in vsakokrat veljavnim Navodilom za izvajanje sklepa o poročanju monetarnih finančnih institucij (v nadaljevanju Navodilo). Dejavnost zbiranja in obdelave podatkov opravlja Banka Slovenije v oddelku „finančna statistika“, ki organizacijsko sodi pod sektor „analize“ in ne sektor „nadzor“, v katerega spada oddelk „nadzor bančnega poslovanja“. Dejstvo, da Banka Slovenije dejavnosti državne statistike ne izvaja ločeno še ne pomeni, da zahtevani podatki ne predstavljajo podatkov, katerih razkritje bi pomenilo kršitev zaupnosti individualnih podatkov o poročevalskih enotah skladno z določili ZDSt. Tudi iz srednjeročnega programa statističnih raziskovanj 2013 do 2017 (Uradni list RS, št. 79/12) izhaja, da podatki, ki jih banke mesečno posredujejo drugotoženi stranki služijo tudi za namen državne statistike. Banka Slovenije zaradi specifičnosti svojega delovanja – izvajanja državne statistike v skladu z določbami ZDSt, izvajanja svojih pristojnosti in nalog na podlagi ZBan-1 in Zakona o Banki Slovenije (npr. nadzora nad bankami), izvajanja obveznosti poročanja podatkov Evropski centralni banki (ECB), Evropskemu sistemu centralnih bank (ESCB) in drugim institucijam Evropske unije – mesečno prejema veliko količino podatkov od bank. Banke, ki so v skladu z določbo 4. člena ZDSt tudi poročevalske enote, Banki Slovenije podatke posredujejo enotno, ta pa jih nato uporabi za različne namene svojega delovanja, med katere nedvomno in nesporno sodi tudi izvajanje dejavnosti državne statistike. Takšen način poročanja podatkov z vidika izvajanja državne statistike ni sporen, saj se celo Vlada Republike Slovenije in SURS zavzemata za racionalno večnamensko poročanje finančnih posrednikov Banki Slovenije.

19. Tožena stranka opozarja, da navedena izjema z upoštevanjem načela statistične zaupnosti presega celo varstvo drugih izjem od prostega dostopa do informacij javnega značaja. Tako npr. presega varstvo poslovne skrivnosti ali varstvo osebnih podatkov. Prav tako zajema zaupnost individualnih podatkov o poročevalskih enotah, zato statistika ne more biti predmet presoje testa interesa javnosti v skladu z drugim odstavkom 6. člena ZDIJZ. Takšna pravna ureditev izjeme zaupnosti individualnih podatkov o poročevalskih enotah skladno z zakonom, ki ureja dejavnost državne statistike, kaže na pomembnost varovanja tovrstnih podatkov.
20. Iz obrazložitve izpodbijane odločbe jasno izhaja, da je na ogledu *in camera* v okviru katerega je tožena stranka preverjala in ugotavljala dejansko stanje, bilo ugotovljeno, da Banka Slovenije ne razpolaga z zahtevanimi informacijami za

obdobje od januarja 2003 do vključno oktobra 2004. Zgolj trditev tožnice, da bi informacije po njenem mnenju morale obstajati pa toženo stranko tudi ne more voditi do ugotovitve v postopku, da te informacije dejansko obstajajo. Tožena stranka še poudarja, da če zahtevane informacije pri organu ne obstajajo v materializirani obliki, jih ta za potrebe prosilca ni dolžan pridobiti, izdelati, ustvariti, kar jasno izhaja iz definicije informacije javnega značaja iz 4. člena ZDIJZ. Sklepno tožena stranka sodišču predlaga, da tožbo v celoti zavrne.

21. Banka Slovenije kot stranka z interesom v tem upravnem sporu, se v odgovoru na tožbo strinja z navedbami tožene stranke v njenem odgovoru na tožbo, razen če v odgovoru ali v ostalih vlogah izrecno nasprotuje njenim navedbam s pripombo, da so za Banko Slovenije relevantna predvsem statistična načela v javni zavezi ESCB o evropski statistiki. Banka Slovenije zbira podatke iz katerih bi bilo mogoče izračunati zahtevane podatke za več namenov hkrati, kot je razvidno iz Sklepa o poročanju monetarnih finančnih institucij (Uradni list RS, št. 21/16), to je za statistiko, nadzor bančnega poslovanja in analizo finančne stabilnosti. Ta statistična raziskava je tudi vnesena v vsakoletni program statističnih raziskovanj na podlagi zakona o državni statistiki, zato je navedeni sklep tudi predpis državne statistike. V osmem poglavju „ukrepi nadzora“ v Zakonu o bančništvu jasno piše, da stranka z interesom izvaja nadzor po tem zakonu tudi s spremljanjem, zbiranjem in preverjanjem informacij bank ter drugih oseb, ki so po določbah tega zakona oziroma drugih predpisov dolžne poročati Banki Slovenije, oziroma jo obveščati o posameznih dejstvih in okoliščinah. Zato morajo biti podatki pridobljeni v obliki poročanja varovani v prvi vrsti po ZDIJZ, kot podatki pridobljeni v postopku nadzora (zato predstavljajo zaupne informacije Banke Slovenije in zaupne podatke bank, ki jih je treba ločiti) ali pa vsaj kot poslovna skrivnost Banke Slovenije in bank ter v drugi vrsti kot statistični podatki na podlagi že navedenega.
22. Banka Slovenije se ne strinja s tožbenimi navedbami, da se izpodbijane odločbe ne da preizkusiti v delu, da Banka Slovenije z zahtevanimi podatki za obdobje od januarja 2003 pa do vključno oktobra 2004 ne razpolaga. Banka Slovenije poudarja, da je začela podatke, iz katerih je bilo mogoče izračunati zahtevane podatke, zbirati konec leta 2004 na podlagi Sklepa o poročanju monetarnih finančnih institucij (Uradni list RS, št. 77/04), ki je začel veljati julija 2004. Nadalje zavrača tudi tožbene navedbe, da bi lahko točeni stranki omogočili delni dostop do zahtevanih podatkov. Banka Slovenije je primerjala vzorec podatkov posameznih kreditnih institucij, izračunanih na podlagi predmetne zahteve za dostop do informacij javnega značaja z javno objavljenimi podatki teh institucij in pri tem ugotovila možnost njihove posredne identifikacije tudi brez uporabe podatkov o bilančnih vsotah (enako je ravnala tudi prvotožena stranka, kot izhaja iz obrazložitve izpodbijane odločbe). Sklepno sodišču predlaga, da zavrne primarni in podrejeni zahtevek tožeče stranke.

23. Vse vloge so bile med strankami izmenjane.
24. Tožba ni utemeljena.
25. 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).
26. V obravnavanem upravnem sporu, je zato sodišče preizkusilo zakonitost odločitve Informacijskega pooblaščenca, in sicer v izpodbijanem delu točke 2 izreka odločbe, v kateri pritožbi tožnika ni bilo ugodeno.
27. Po presoji sodišča je izpodbijani upravni akt pravilen in na zakonu utemeljen iz razlogov, ki so navedeni v izpodbijani odločbi in se sodišče nanje v tej sodbi sklicuje (2. odstavek 71. člena Zakona o upravnem sporu, v nadaljevanju ZUS-1).
28. ZDIJZ ureja postopek, ki vsakomur omogoča dostop do informacij javnega značaja, s katerimi razpolagajo državni organi, organi lokalnih skupnosti, javne agencije, javni skladi in druge osebe javnega prava, nosilci javnih pooblastil in izvajalci javnih služb (1. člen). Namen tega zakona je zagotoviti javnost in odprtost delovanja organov, ter omogočiti uresničevanje pravic fizičnih in pravnih oseb, da pridobijo informacije javnega značaja (2. člen). Kaj je informacija javnega značaja določa 4. člen zakona. To je 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 ga pridobil od drugih oseb. Informacije javnega značaja so prosto dostopne pravnim in fizičnim osebam. Za pridobitev informacije javnega značaja, torej prosilec ne rabi izkazovati pravnega interesa. V obravnavanem upravnem sporu pa je pravno relevantno vprašanje ali zahtevane informacije s katerimi organ, to je Banka Slovenije, razpolaga, predstavljajo izjemo od dostopa informacij javnega značaja in ali je bilo v postopku pravilno ugotovljeno, da Banka Slovenije z zahtevanimi informacijami do novembra 2004 ne razpolaga.
29. V skladu s 6. členom ZDIJZ organ prosilcu zavrne dostop do zahtevane informacije, če gre za podatke, ki so izrecno navedeni v tej določbi. Po določbi 4. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ organ prosilcu zavrne dostop do podatka katerega razkritje bi pomenilo kršitev zaupnosti individualnih podatkov o poročevalskih enotah skladno z zakonom, ki ureja dejavnost državne statistike.

Gre torej za podatke, ki jih zbira, obdeluje in z njimi razpolaga Statistični urad RS. Za navedene podatke je že zakonodajalec določil, da ne gre za informacijo javnega značaja. To izhaja že tudi iz ZDSt, ki ureja naloge Statističnega urada, ki je strokovna služba, katere namen je zbiranje, obdelava in shranjevanje podatkov za statistična raziskovanja. Državna statistika se izvaja po načelu nevtralnosti, objektivnosti, strokovne neodvisnosti, statistične zaupnosti in preglednosti. Zaradi navedenega je temeljno načelo delovanja uradnih statističnih institucij varovanje informacij iz zbranih podatkov poročevalskih enot. Zato že ZDSt (člen 46) določa, da se smejo podatki, zbrani iz programov statističnih raziskovanj, uporabljati izključno za statistične namene, če ta zakon ne določa drugače. Prav tako 50. člen tega zakona določa, da smejo biti statistični podatki objavljeni samo v agregatni obliki in na enak način dostopni vsem uporabnikom opredeljenim v tem zakonu.

30. V obravnavanem primeru se zahteva za dostop do informacij nanaša na podatke, ki so jih v skladu z določbami ZDSt dostavile poročevalske enote (banke), gre torej za podatke za katere ZDIJZ izrecno določa, da niso prosto dostopni.
31. Tožeča stranka v tožbi nasprotuje zaključku tožene stranke, da gre v obravnavanem primeru za izjemo po 4. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, saj naj bi bil po mnenju tožeče stranke Sklep o poročanju monetarnih finančnih institucij, akt Banke Slovenije in ne akt Državnega statističnega urada. Ta ugovor po presoji sodišča ni utemeljen. Ni sporno, da so banke poročevalske enote po 4. členu ZDSt, 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 ZDSt Letni program statističnih raziskovanj določi predstojnik urada, v soglasju s pooblaščenimi izvajalci in se objavi v Uradnem listu. Podatki zbrani s programov statističnih raziskovanj se smejo uporabljati izključno za statistične namene, če zakon ne določa drugače (46. člen ZDSt). Pravne podlage za zbiranje podatkov so v določbah ZDSt in letnem programu statističnih raziskovanj za posamezno leto. Povedano drugače, Banka Slovenija je pooblaščen izvajalec statističnih raziskovanj v okviru dejavnosti državne statistike po Letnem programu statističnih raziskovanj. Banke so poročevalske enote (4. člen ZDSt), 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 plačilnobilnačne 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 (v nadaljevanju 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 ogledu *in camera* dne 24. 11. 2015. Sistemsko gledano Sklep o poročanju monetarnih finančnih institucij sodi (tudi) na področje državne statistike.

32. ZDSt 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 ter informacijo o kreditih, ki so jih v Sloveniji registrirane banke odobrile v EUR (ali SIT) in CHF, obstaja izjema po 4. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ. V obravnavanem primeru tudi ni bilo treba uporabiti testa javnega interesa v smislu drugega odstavka 6. člena ZDIJZ. Navedena določba predstavlja izjemo, ter omogoča dostop do zahtevanih informacij, če je javni interes glede razkritja močnejši od javnega interesa ali interesa drugih oseb za omejitev dostopa do zahtevane informacije. Vendar pa navedena določba pozna izjeme od te možnosti, med katere sodijo prav podatki iz 4. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ (4. alineja drugega odstavka 6. člena). Tako je že zakonodajalec presodil, da javni interes glede razkritja ni močnejši od javnega interesa ali interesa drugih oseb za omejitev dostopa do zahtevane informacije.
33. Banka Slovenije nedvomno zbrane podatke uporablja tudi v okviru svojih nalog nadzora nad bankami, odločilno v tem upravnem sporu pa je, da zahtevani podatki sodijo na področje državne statistike in je zato za te podatke podana izjema po 4. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ.
34. Po presoji sodišča je tožena stranka, po tem ko je izpeljala ugotovitveni postopek tudi z ogledom *in camera*, pravilno zaključila, da Banka Slovenije z zahtevanimi podatki do novembra 2004 ni razpolagala, zato v tem delu ni mogoče govoriti o obstoju informacij javnega značaja (prvi odstavek 1. člena in prvi odstavek 4. člena ZDIJZ). Sklepa o pošiljanju določenih podatkov bank in hranilnic, na katere se sklicuje tožeča stranka v tožbi, namreč nista omogočila zbiranja podatkov, iz katerih bi bilo mogoče izračunati zahtevane podatke, kar je bilo ugotovljeno tudi v ogledu *in camera*. Zato so po presoji sodišča tudi tožbeni ugovori, ki se nanašajo na zaključek tožene stranke, da Banka Slovenije z zaprosenimi podatki do novembra 2004 ne razpolaga, neutemeljeni.
35. Nadalje so neutemeljeni tožbeni ugovori, da izpodbijane odločbe ni mogoče preizkusiti. Podrobna in obširna obrazložitev, po presoji sodišča, vsebuje vse elemente iz 214. člena Zakona o splošnem upravnem postopku. Iz obrazložitve izpodbijane odločbe, ki se glede ugotavljanja dejanskega v zvezi s podatki do leta 2004 in glede nemožnosti delnega dostopa do zahtevanih podatkov sklicuje na ogled *in camera*, je tudi po presoji sodišča v zadostni meri obrazloženo zakaj

Banka Slovenije s podatki do leta 2004 ne razpolaga in zakaj delni dostop ni možen. Pred letom 2004 se podatki niso zbirali na način, ki bi omogočili izračun zahtevanih podatkov. Glede delnega dostopa pa iz zapisnika o ogledu *in camera* z dne 24. 11. 2015 izhaja, da bi s primerjavo podatkov z javno objavljenimi letnimi poročili in drugimi dokumenti posameznih bank, mogoče sorazmerno enostavno, hitro in določno identificirati, kateri podatki pripadajo posamezni banki.

36. Po vsem navedenem je sodišče presodilo, da je izpodbijana odločba pravilna in zakonita, zato je tožbo zavrnilo na podlagi prvega odstavka 63. člena ZUS-1.
37. 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:

Vlasta Švagelj Gabrovec, l.r.



Ta prepis je soglasen z izvirnikom
Podpis pristojne sodne osebe: