

UPRavno sodišče  
REPUBLIKE SLOVENIJE

ODLOČBA JE PRAVNOMOČNA  
UPRavno sodišče RS, LJUBLJANA

6. 11.

20 19

Podpis pristojne  
sodne osebe:

SODBA

V IMENU LJUDSTVA



Upravno sodišče Republike Slovenije je v senatu, ki so ga sestavljali višji sodniki Liljana Polanec kot predsednica ter dr. Boštjan Zalar in dr. Damjan Gantar kot člana,

ob sodelovanju dodeljene Okrajne sodnice Mojce Lo Duca, ki je v zadevi tudi poročala in višje pravosodne svetnice Klavdije Šrklec kot zapisnikarice,

v upravnem sporu tožeče stranke: **ODVETNIŠKA DRUŽBA TRATNIK, SOČAN IN BOGATAJ**, o.p., d.o.o., Ajdovščina 4, Ljubljana, zoper toženo stranko: **REPUBLIKA SLOVENIJA**, ki jo zastopa Informacijska pooblaščenka, Dunajska cesta 22, Ljubljana,

zaradi dostopa do informacij javnega značaja,

o tožbi zoper odločbo odločbo Informacijske pooblaščenke št. 090-213/2014/15 z dne 17. 10. 2016 v zvezi z odločbo Banke Slovenije št. 26.00-0374/14-MP z dne 30. 6. 2014,

na seji 6. novembra 2019

### RAZSODILO:

Tožbi se ugotovi tako, da se odločba Informacijske pooblaščenke št. 090-213/2014/15 z dne 17. 10. 2016 odpravi in se zadeva vrne toženi stranki v ponovni postopek.

## OBRAZLOŽITEV

1. Banka Slovenije je s prvostopenjsko odločbo delno ugodila zahtevi tožnice z dne 2. 6. 2014, s katero je zahtevala dostop do celotnega „Poročila *Deloitte: Hypothetical Liquidation Valuation of NLB d.d. as of 30 September 2013*“ z dne 10. 12. 2013 in „Poročila o kvaliteti kreditnega portfelja“ z vsemi sestavnimi deli in morebitnimi prilogami, tako da ji je omogočila dostop do: - naslovne strani cenitve „*Hypothetical Liquidation Valuation of NLB d.d. as of 30 September 2013*“ z razkritjem imen obeh strank, naslova cenitve ter datuma in oznake zaupnosti ter, da se v tabeli na 12. strani cenitve razkrijeta naslova 6. in 8. stolpca ter zneska v zadnji vrstici teh dveh stolpcev ter - naslovna stran cenitve „*Asset Quality Review Report Quantitative Portfolio Analysis Results NLB Group*“ ter skupen znesek oslabitev in rezervacij in prvi stavek drugega odstavka v tabeli 2.7. na 12. strani. V preostalem je zahtevo tožnice zavrnila.
2. Tožena stranka je v predmetni zadevi odločala dvakrat. Po prvotni odločitvi z dne 4. 2. 2015, s katero je pritožbi tožnice delno ugodila in 2. alinejo odločbe Banke Slovenije odpravila ter odločila, da je Banka Slovenije dolžna v roku 31 dni od prejema odločbe posredovati cenitev *Asset Quality Review Report Quantitative Portfolio Analysis Results NLB Group* na način, da je razvidna naslovna stran, skupni znesek oslabitve in rezervacij v tabeli 2.7 *AQR Assessment* na strani 9 ter prvi stavek drugega odstavka na strani 9. V ostalem pa je pritožbo zavrnila po 228. členu Zakona o Bančništvu (v nadaljevanju ZBan-1) v povezavi z izjemami iz 1., 2., 7. in 11. točke prvega odstavka 6. člena Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (v nadaljevanju, ZDIJZ) ter 5. a člena istega zakona. Tožnica je sprožila upravni spor. Upravno sodišče je s sodbo I U 419/2015 z dne 14. 5. 2015 tožbo tožnice zoper Banko Slovenije zavrglo, zavrglo je tudi tožbo zoper 1. točko izreka tožene stranke, v preostalem pa tožbi ugodilo, odločbo tožene stranke odpravilo v 2. in 3. točki ter zadevo vrnilo v ponovno odločanje. Tožena stranka je v izpodbijani odločbi namreč navedla, da predmetni cenitvi vsebujeta podatke, ki so pomembni še za nadaljnje ukrepe Banke Slovenije, ter da se poseben upravni postopek po ZBan-1 še ni zaključil. Ob tem pa ni navedla zadostnih razlogov, kar je onemogočilo učinkovito sodno presojo. Prav tako tožena stranka ni pojasnila, v kakšnem smislu naj bi bili podatki o preteklem stanju banke in po že izvedenih izrednih ukrepih še pomembni za nadaljnje izrekanje ukrepov tej banki. Upravno sodišče je toženi stranki zato naložilo, da v ponovljenem postopku pojasni, za kateri konkretni upravni postopek po ZBan-1 gre, saj iz izpodbijane odločbe ni razvidno, kje v ZBan-1 je podlaga za enačenje postopkov banke s postopki, v katerih oblastveni organ v skladu z zakonskimi pooblastili odloča o pravicah,

obveznostih ali pravnih koristih strank v postopkih s področja upravnega prava. Opredeli naj se tudi do trditve Banke Slovenije, da sta predmetni cenitvi zaupni informaciji v smislu 228. člena ZBan-1, in torej ne 214. člena ZBan-1, na katerega se je v svoji obrazložitvi sklicevala tožena stranka.

3. V ponovljenem postopku je tožena stranka 17. 10. 2016 ponovno zavrnila tožnično pritožbo zoper navedeno odločbo Banke Slovenije, vendar na drugi pravni podlagi. Iz obrazložitve je razvidno, da je ugotovila, da so v tej zadevi sporni dokumenti del predkazenskega postopka, ki ga Nacionalni preiskovalni urad (v nadaljevanju, NPU) vodi zaradi razlogov za sum, da je bilo storjeno kaznivo dejanje, za katero se storilec preganja po uradni dolžnosti. Pri tem se sklicuje na določbo 6. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ ter na 13. člen Uredbe o posredovanju in ponovni uporabi informacij javnega značaja (v nadaljevanju, Uredba). Ker je ugotovila, da so bile v tem postopku presojeane informacije že predmet presoje v drugih pritožbenih postopkih po ZDIJZ, je kot dokaz uporabila dokumente iz zadev, ki so se pri toženi stranki vodile pod opr. št. 090-172/2015 in 090-230/2015. Gre za zaprosilo NPU za posredovanje dokumentacije št. 2311-957/2014/31 (227/71) z dne 16. 9. 2015, uradni zaznamek tožene stranke v zadevi 090-230/2015/6 z dne 17. 9. 2015, dopis tožene stranke v zadevi 090-230/2015/3 z dne 22. 9. 2015 in v zadevi 090-230/2015/4 ter 090-172/2015/2 z dne 14. 12. 2015 in odgovor NPU v zadevi 090-230/2015 z dne 18. 12. 2015.
4. Tožena stranka je ob dejstvu, da NPU vodi predkazenski postopek, presojala in ugotovila, da je podana izjema po 6. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, katere namen je zagotoviti nemoteno izvedbo postopka kazenskega pregona. Pri tem je tožena stranka v skladu s 13. členom Uredbe odločila na podlagi obrazloženega mnenja NPU, iz katerega izhaja, da zaradi interesov preiskave v tej fazi podatkov o osumljenih osebah ne more razkriti ter da bi z razkritjem zahtevanih dokumentov v tej fazi predkazenskega postopka zelo verjetno lahko nastale škodne posledice za izvedbo postopka v obliki otežitve ali celo onemogočanja dokazovanja kazenske odgovornosti posameznemu osumljencu. Hkrati je NPU navedel, da kazenske ovadbe pristojnemu državnemu tožilstvu še ni podal (dopis z dne 18. 12. 2015). Tako je tožena stranka zaključila, da je postopek, na katerega se zahtevana dokumentacija nanaša, še v teku ter da bi z razkritjem zahtevanih informacij za izvedbo konkretnega predkazenskega postopka nastala škoda, ki je večja od pravice javnosti, da se seznanijo z zahtevano informacijo, oziroma bi bilo razkritje zahtevanih informacij celo v nasprotju z interesom javnosti. Ker sta kumulativno izpolnjena oba pogoja, ki ju za obstoj izjeme določa 6. točka prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, je tožena stranka z izpodbijanima aktom odločila, da je pritožba neutemeljena.
5. Tožnica se z navedeno odločitvijo ne strinja in v tožbi, ki jo vlaga zaradi odprave

prvostopenjske odločbe Banke Slovenije v zvezi z odločbo Informacijske pooblaščenke sodišču predlaga, da tožbi ugodi, odpravi odločbi prvostopenjskega in drugostopenjskega organa ter tožnici dovoli dostop do informacij javnega značaja; podredno pa, da se odločbi odpravita in zadeva vrne prvostopenjskemu organu v ponovni postopek. Navaja, da je v ponovljenem postopku tožena stranka sicer odločila na drugačni pravni podlagi, vendar pa sama nima podatkov o teku morebitnega predkazenskega postopka. Meni, da zgolj načelna in pavšalna ugotovitev tožene stranke, da ima razkritje listin, ki bi lahko predstavljale dokaz v (pred)kazenskem postopku, lahko škodne posledice za sam (pred)kazenski postopek, ne zadošča. V tem primeru bi morala konkretno ugotoviti, kako in zakaj bi razkritje prav konkretnih listin negativno vplivalo na potek (pred)kazenskega postopka. Opozarja na kršitev 9. člena ZUP, saj je ni seznanila z dokaznimi listinami, na katere se v svoji odločbi sklicuje, in ji ni omogočila, da se o njih izjavi ter te listine v tožbi tudi našteje. Očita ji napačno uporabo materialnega prava. ZDIJZ v 6. oziroma 8. točki prvega odstavka 6. člena namreč govori o podatku, ki je bil pridobljen ali sestavljen zaradi kazenskega pregona ali postopka ali v zvezi z njim, zahtevana dokumentacija pa je bila pripravljena po naročilu organa prve stopnje za njene namene in v času zahteve tožnice po dostopu do teh podatkov, dokumenti še niso bili del predkazenskega postopka, saj se ta takrat še ni pričel. Izjemi, na kateri se sklicuje tožena stranka, bi lahko prišli v poštev le, če bi tožnica svojo zahtevo naslovila na sodišče, tožilstvo ali policijo. Prav tako je zgrešeno njeno sklicevanje na 13. člen Uredbe, iz katerega prav tako izhaja, da mora biti zahtevan dokument že v času vložitve zahteve del dokumentacije (pred)kazenskega postopka, do česar pa v času odločanja organa prve stopnje še ni prišlo. Meni, da je organ druge stopnje v času odločanja vezan na dejansko stanje, ki je obstajalo v času odločanja organa prve stopnje v skladu z 247. členom ZUP. Nadalje ji očita, da kljub temu, da je v ponovljenem postopku odločila na drugi materialnopravni podlagi, ni upoštevala napotkov naslovnega sodišča, in je odločba že iz tega razloga nezakonita ter jo je potrebno odpraviti. Poudarja še, da pojem »javni interes« ne gre enačiti s pojmom »v interesu javnosti«. Čeprav je pregon storilcev kaznivih dejanj v javnem interesu, pa slednje ne more biti odgovor glede utemeljitve zavrnitve dostopa do informacij. Meni, da je izvajanje testa interesa javnosti napačno že zato, ker ga tožena stranka opira na dejstva, ki v času odločanja organa prve stopnje še niso obstajala. Tudi zato je izpodbijana odločba nezakonita. Sodišču predlaga, da izpodbijano odločbo spremeni tako, da v celoti ugodi njenemu zahtevku oziroma podrejeno, da izpodbijano odločbo odpravi in zadevo vrne prvostopenjskemu organu v ponovni postopek.

6. Tožena stranka v odgovoru na tožbo zavrača tožbene očitke, pri čemer se v bistvenem sklicuje na razloge drugostopenjske odločbe. V zvezi z očitkom, da ni sledila napotkom Upravnega sodišča, se sklicuje na sklep Vrhovnega sodišča X Ips 760/2007 z dne 22. 11. 2007, po katerem lahko upravni organ odloči v nasprotju s

pravnim mnenjem in stališči prvostopenjskega sodišča, če ima za to utemeljene razloge. V skladu z načelom zakonitosti je v ponovljenem postopku odločila na drugi pravni podlagi. Navaja, da v postopku ni kršila načela zaslišanja stranke, saj je dokaz, na katerega je izpodbijano odločno oprla, povzela, pri tem pa upoštevajoč načeli ekonomičnosti in proste dokazne presoje ocenila, da izjava tožnice na odločitev ne bi imela vpliva. Poudarja, da se usoda posameznega dokumenta s časom lahko spreminja, kot v konkretnem primeru, dolžnost tožene stranke pa je, da slednje ustrezno upošteva. In čeprav ta informacija ni nastala v postopku kazenskega pregona, je bila naknadno pridobljena v zvezi s tem postopkom. Meni, da ima sama le malo maneverskega prostora v primeru, ko v skladu s 13. členom Uredbe organ oceni, da bi razkritje zahtevanih informacij škodovalo izvedbi postopka, kar je bil slučaj tudi v obravnavani zadevi. Pri tem se sklicuje na sodbo naslovnega sodišča I U 1324/2009 z dne 25. 11. 2009 v delu, da za zadostno izkazanost nastanka škode, ki bi nastala izvedbi (pred)kazenskega postopka z morebitnim razkritjem zahtevanih informacij, zadošča možnost, da zaradi razkritja dokumentov rezultati posameznih preiskovalnih dejanj ne bi odražali resničnega dejanskega stanja in zaradi tega ne bi bilo mogoče pravilno, popolno, objektivno in nepristransko opraviti in zaključiti (pred)kazenskega postopka, s čimer bi izvedbi tega postopka nastala škoda. Navaja še, da sama ni seznanjena s podrobnostmi (pred)kazenskega postopka, saj NPU podrobnosti ne razkriva, prav gotovo pa gre za obsežno in strokovno zahtevno problematiko preiskovanja gospodarske kriminalitete v bančnem sektorju. Prav razkritje podrobnejših informacij o tem, kako in zakaj bi ravno razkritje konkretnih informacij negativno vplivalo na potek (pred)kazenskega postopka, bi že lahko ogrožalo izvedbo samega preiskovalnega postopka. Predlaga, naj sodišče tožbo zavrne.

7. Banka Slovenije (v nadaljevanju, stranka z interesom) v odgovoru na tožbo in v nadaljnjih pripravljalnih vlogah odgovarja na tožbene navedbe in na navedbe tožnice v pripravljalnih vlogah ter sodišču predlaga, da tožbo v delu, v katerem tožnica predlaga odpravo njene odločbe, zavrže. Sklicuje se na navedbe tožene stranke, da v upravnem postopku ni podana kršitev 9. člena ZUP. Meni, da je stališče tožnice, da lahko izjemo iz 6. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ uporabijo samo sodišča, tožilstvo ali policija, napačno, saj kaj takega iz zakona ni razbrati. Izjemo lahko uporabijo tudi drugi organi, kadar razpolagajo z dokumentom, ki je v zvezi s kazenskim pregonom. Prepričana je, da bi bilo varovanje kazenskega postopka popolnoma neučinkovito, če bi držala tožbena navedba, da mora biti zahtevan dokument že v času vložitve zahteve del kazenskega oz. predkazenskega postopka. V zvezi s sodbo naslovnega sodišča I U 1324/2009 z dne 25. 11. 2009 pa dodaja, da je v njej jasno navedeno, da v tistem trenutku, ko je zahtevana informacija predana organom pregona, postane izjema. Zahtevani dokument ima lahko na začetku status informacije javnega značaja,

kasneje pa ne več. Prav tako je podan javni interes za omejitev dostopa do zahtevane informacije močnejši od javnega interesa glede razkritja spornih podatkov. Opozarja še na odločbo Ustavnega sodišča U-I-295/13-260, s katero je sodišče odločilo, da se odškodninski postopki po 350. členu ZBan-1 prekinejo do odprave neustavnosti 265. člena Zakona o reševanju in prisilnem prenehanju bank, kar bo zagotovilo imetnikom izbrisanih in konvertiranih upravičenj v bankah učinkovito sodno varstvo tudi z dostopom do dokumentacije v zvezi z izvedenimi izrednimi ukrepi v bankah.

8. V prvi in nadaljnjih pripravljalnih vlogah tožnica še navaja, da je napačno sklicevanje tožene stranke na sodbo naslovnega sodišča I U 1324/2009 z dne 25. 11. 2009, saj gre med zadevama za bistveno razliko. V zadevi, na katero se tožena stranka sklicuje, je namreč prvostopenjski organ predal zahtevani dokument organom pregona še preden je bila vložena zahteva za dostop do informacije javnega značaja. V predmetni zadevi pa se v času vložitve zahteve predkazenski postopek najverjetneje sploh še ni začel. Ponovno poudarja, da izjema, na katero se tožena stranka sklicuje v izpodbijani zadevi, lahko pride v poštev le, v kolikor je zahteva naslovljena na sodišče, tožilstvo ali policijo. Tožena stranka, ki odloča v pritožbenem postopku, je vezana na dejansko stanje, ki je obstajalo v času izdaje prvostopne odločbe. Nasprotuje tudi udeležbi Banke Slovenije, kot stranke z interesom, z navedbo, da ta ni izkazala neposredne škode, ki bi ji nastala z odpravo oziroma spremembo izpodbijanega upravnega akta. V zvezi z navedbo stranke z interesom, da predmet izpodbijanja s tožbo ne more biti odločba prvostopnega organa pa se sklicuje na določbo 2. člena ZUS-1 ter sklep Vrhovnega sodišča RS I Up 457/2010 z dne 7. 7. 2010. Navaja, da je z izpodbijano odločbo tožena stranka odločila zgolj o neutemeljenosti pravnega sredstva in ni odločala o materialnopravni pravici, obveznosti ali pravni koristi, takšna odločba pa ne more biti predmet izpodbijanja v upravnem sporu. Akt, ki se v takšnem primeru lahko izpodbija, je prvostopenjski upravni akt (enako tudi sklep naslovnega sodišča I U 185/2013 z dne 6. 6. 2013). Sklicevanje stranke z interesom na odločbo Ustavnega sodišča pa je povsem nerelevantno. ZDIJZ in ZBan-2 ne urejata istih pravic in nista v razmerju splošnega in specialnega predpisa.
9. V zvezi s priglašeno udeležbo pa stranka z interesom še pojasnjuje, da bi ji razkritje zahtevanih dokumentov lahko bilo v neposredno škodo, te pa ne bi bilo moč sanirati. Poleg tega pa je težko razumljivo, da sama v postopku ne bi mogla nastopati že iz razloga, ker tožnica izpodbija tudi odločbo, ki jo je sama izdala na prvi stopnji. Meni, da njene navedbe v zvezi s sklicevanjem na odločbo Ustavnega sodišča I-U-295/16-260 niso irelevantne in navaja, da so zaupne informacije po prvem odstavku 14. člena ZBan-2 in 47. členu ZBS-1 vse informacije o posamezni banki, ki jih Banka Slovenije pridobi pri opravljanju nadzora oziroma jih izdela za namen izvajanja nadzora, po enem izmed načinov iz tretjega odstavka 234. člena

ZBan-2. Glede na navedeno z zaupnimi podatki ne more prosto razpolagati, razen če zakon določa drugače. Določbe ZBan-2 so v tem delu skladne z Direktivo 2013/36/EU. Navaja še sodbo Sodišča EÜ v zadevi C-140/13, v kateri je presoja razmerje med nacionalno zakonodajo, ki ureja dostop do informacij javnega značaja in ureditvijo varovanja zaupnosti podatkov, kot jo ureja Direktiva 2004/39/ES in iz katere izhaja, da je za učinkovito delovanje nadzora potrebno, da se nadzorovanim subjektom in pristojnim organom zagotovi, da zaupne informacije ostanejo zaupne, saj bi sicer bilo ogroženo nemoteno posredovanje zaupnih informacij, ki so potrebne za izvajanje nadzora. Ponovno poudarja ob sklicevanju na že navedeno ustavno odločbo, da ZDIJZ ni ustrezen rešitev za razkrivanje zaupnih informacij Banke Slovenije za namene sodnih postopkov, kar naj bi uredila sprememba bančnega zakona.

10. V zvezi s sklicevanjem stranke z interesom na direktive, ki so implementirane v ZBan-2, tožnica ponovno poudarja, da ZDIJZ in ZBan-2 nista v razmerju splošnega in specialnega predpisa, saj ne urejata istih pravic in obveznosti. ZDIJZ v 1. členu našteva pravne akte EU, ki so s tem zakonom preneseni v pravni red Slovenije. Prav tako izpostavlja, da nasprotno od tega, kar trdi stranka z interesom, sama v nobeni vlogi ni navedla, da želi dostop do celotne vsebine cenitve zaradi vložitve odškodninskega zahtevka. Navedla je le, da zastopa interese javnosti tako tistih, ki so zaradi ravnanj stranke z interesom ostali brez pravic iz naslova delnic in obveznic, kot preostalega dela javnosti zaradi transparentnosti, zakonitosti in ustavnosti delovanja državnih organov. V zadnji pripravljalni vlogi tožnica še navaja članek v časopisu Finance z dne 24. 3. 2017, v katerem je bila objavljena odredba Okrožnega sodišča v Ljubljani, opr. št. III Kpd 29285/2016 z dne 22. 7. 2016, za katero meni, da je bila izdana prav v zvezi z zadevnim predkazenskim postopkom. Glede na to je prepričana, da razkritje zahtevanih listin, ne more več negativno vplivati na potek (pred)kazenskega postopka.
11. Stranka z interesom v zvezi z objavljeno odredbo v časniku Finance sodišču predlaga, da ta dokaz zavrne, saj je potrebno upoštevati dejansko stanje v času izdaje izpodbijanega upravnega akta. Prav tako pa vsebino objavljene odredbe ni dovoljeno enačiti s cenitvami, ki so predmet zahteve.
12. Tožba je utemeljena.
13. Tožena stranka je v izpodbijani odločbi odločila, da je v obravnavnem primeru podana izjema za dostop do informacije javnega značaja iz 6. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ. V skladu z ZDIJZ so informacije javnega značaja prosilcem prosto dostopne, vendar pa organ lahko po prvem odstavku 6. člena prosilcu zavrne dostop do zahtevane informacije, če se zahteva nanaša na v tem

členu taksativno določene izjeme. Med drugim, če gre za podatek, ki je bil pridobljen ali sestavljen zaradi kazenskega pregona ali v zvezi z njim, in bi njegovo razkritje škodovalo izvedbi tega postopka (6. točka prvega odstavka 6. člena ZDIJZ).

14. Tožnica sicer ne nasprotuje, da so dokumenti, ki so predmet njene zahteve, del predkazenskega postopka, ki ga NPU vodi zaradi razlogov za sum, da je bilo storjeno kaznivo dejanje, ki se preganja po uradni dolžnosti, podatki pa bodo uporabljeni kot morebiten dokaz v kazenskem postopku, vendar pa ugovarja pravilnosti uporabe določbe 6. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ tako glede vprašanja, razlage pojma dokument, ki je „pridobljen ali sestavljen zaradi kazenskega postopka“, kot tudi glede vprašanja zadostne utemeljitve škode v primeru razkritja dokumentov za izvedbo kazenskega postopka v povezavi z zatrjevano kršitvijo pravice do izjave tožeče stranke v upravnem postopku.
15. Tožbeni ugovor glede razlage pojma dokument, ki je „pridobljen ali sestavljen zaradi kazenskega postopka“, ni utemeljen. Tožnica nima prav, ko meni, da bi, za uporabo izjeme po 6. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, dokument moral biti sestavljen ali pridobljen zaradi kazenskega pregona ali postopka, medtem ko je bil zahtevani dokument pripravljen še pred pričetkom pred-kazenskega postopka. ZDIJZ v 6. točki prvega odstavka 6. člena določa, da organ prosilcu zavrne dostop do zahtevane informacije, če se zahteva nanaša na podatek, ki je bil pridobljen ali sestavljen zaradi kazenskega pregona ali v zvezi z njim, ali postopka s prekrški in bi njegovo razkritje škodovalo njegovi izvedbi.
16. Iz navedenega besedila, v povezavi z logično in teleološko metodo razlage, izhaja, da je eden od pogojev za obstoj te izjeme, da je podatek bodisi sestavljen zaradi kazenskega pregona ali pridobljen zaradi kazenskega pregona. Sestavo dokumenta in pridobitev dokumenta lahko opredeljujejo povsem različne pravno-relevantne okoliščine. Tudi če je bil dokument najprej sestavljen, pozneje - po njegovi sestavi pa s strani NPU pridobljen zaradi potreb (pred)kazenskega postopka, je torej od pridobitve dalje bila izpolnjena ena od možnih alternativno določenih okoliščin za obstoj te izjeme. Enako stališče je sodišče izrazilo tudi v že citirani sodbi I U 1324/2009 z dne 25. 11. 2009, iz katere izhaja, da dokument, ki je bil sicer sestavljen zaradi drugega namena in ne zaradi namena kazenskega pregona, a je bil kasneje, torej po njegovi sestavi, pridobljen zaradi kazenskega pregona s strani organov odkrivanja kaznivih dejanj, postane z navedeno novo okoliščino pridobitve dokumenta zaradi namena kazenskega postopka (lahko) izjema po 6. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ. S tega vidika uporabe materialnega prava izpodbijani akt torej ni nezakonit.
17. Drugi pogoj za izjemo po določbi 6. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ pa je, da bi razkritje dokumenta škodovalo izvedbi postopka. S tega vidika pa sodišče



ugotavlja, da ni odločilen tožbeni očitok, da je tožena stranka zgolj načelno in pavšalno ugotovila, da bi razkritje listin lahko škodovalo samemu (pred)kazenskemu postopku. Primarno dokazno breme za uporabo te zakonske izjeme za dostop do informacije javnega značaja je sicer najprej na zavezancu in za njim na toženi stranki. Glede na naravo predmetne stvari, ko gre za dokumente Banke Slovenije, ki jih je pridobil NPU za potrebe (pred)kazenskega postopka, ne bi bila potrebna obsežna, celovita natančna in empirično podprta analiza omenjenega vpliva, da bi tožena stranka zadostila dokaznemu bremenu. Upravno sodišče se je na primer za zadostno izkazanost škode v zvezi z obravnavano izjemo že zadovoljilo z ugotovitvijo, da zaradi razkritja dokumentov rezultati posameznih preiskovalnih dejanj ne bi odražali resničnega dejanskega stanja in zaradi tega ne bi bilo mogoče pravilno, popolno, objektivno in nepristransko opraviti in zaključiti (pred)kazenskega postopka, s čimer bi izvedbi tega postopka nastala škoda, pri čemer je ob tej opredelitvi šlo za oceno o tem vplivu oziroma škodi, ki jo je naredilo Vrhovno državno tožilstvo.<sup>1</sup> Organom, ki sodelujejo v (pred)kazenskem pregonu gre torej velika stopnja zaupanja v tehtnost in prepričljivost takšne ocene, in enako velja tudi za argumentacijo NPU v konkretnem primeru. Velika stopnja zaupanja v tehtnost takšne ocene pa še ni zadosti za ugotovitev zakonitosti v uporabi obravnavane izjeme po ZDIJZ.

18. V izvedbi postopka pred toženo stranko je namreč ključen problem z vidika zakonitosti ta, da tožena stranka tekom ugotovitvenega postopka tožnici ni zagotovila temeljne procesne garancije, katere opustitev v konkretnem primeru pomeni bistveno kršitev postopka in posledično lahko tudi nepopolno ugotovljeno dejansko stanje oziroma neustrezno dokazno oceno glede škodnega vpliva na potek (pred)kazenskega postopka. Takšna temeljna procesna garancija je načelo zaslišanja stranke iz 9. člena ZUP, ki organu nalaga, da pred odločitvijo o upravni stvari da stranki možnost, da se izjavi o vseh dejstvih in okoliščinah, pomembnih za odločbo. Gre za procesno pravico stranke, ki je lahko omejena samo z zakonom, pa še to le, če ni v nasprotju z 22. členom Ustave RS v zvezi z tretjim odstavkom 15. člena Ustave.
19. Tožnica toženi stranki očita, da je svojo odločbo oprla na dokazne listine – dokumente in sicer zaprosilo NPU za posredovanje dokumentacije št. 2311-957/2014/31 (227/71) z dne 16. 9. 2015, uradni zaznamek tožene stranke v zadevi 090-230/2015/6 z dne 17. 9. 2015, dopis tožene stranke v zadevi 090-230/2015/3 z dne 22. 9. 2015 in v zadevi 090-230/2015/4 ter 090-172/2015/2 z dne 14. 12. 2015 in odgovor NPU v zadevi 090-230/2015 z dne 18. 12. 2015, s katerimi tožnice pred izdajo izpodbijane odločbe ni seznanila in v zvezi s katerimi ji ni omogočila, da sodeluje pri njihovi obravnavi, da bi lahko učinkovito zavarovala svoje pravice oziroma pravne interese. Tožena stranka v odločbi in odgovoru na tožbo

---

<sup>1</sup> Sodba Upravnega sodišča RS, I U 1324/2009 z dne 25. 11. 2009.

pojasnjuje, da je v skladu z drugim odstavkom 164. člena ZUP v upravnem postopku mogoče uporabiti katerokoli dokazno sredstvo. Zgoraj navedene listine pa so že bile predmet presoje v drugih pritožbenih postopkih po ZDIJZ. Navaja, da je odgovor NPU povzela v izpodbijani odločbi ter obrazložila, v katerem delu je svojo odločitev nanj oprla. Dokazno listino ni pošljala tožnici v izjasnitev, saj je v skladu z načelom ekonomičnosti in proste presoje dokazov ocenila, da izjava tožnice na njeno odločitev ne bi vplivala.

20. Takšno stališče tožene stranke ni pravilno. Sodišče se sicer strinja, da lahko upravni organ v skladu z drugim odstavkom 164. člena ZUP kot dokaz uporabi vse, kar je primerno za ugotovitev dejanskega stanja, zakon pa ob tem le primeroma našteva vrsto dokaznih sredstev. Pri presoji dokazov upravni organ ni vezan na formalna dokazna pravila, pač pa po svojem prepričanju na podlagi vestne in skrbne presoje vsakega dokaza posebej in vseh dokazov skupaj ter na podlagi uspeha celotnega postopka odloči, katera dejstva je šteti za dokazana (načelo proste presoje dokazov, ki je uzakonjeno z 10. členom ZUP). Zakon upravnemu organu nadalje nalaga v 14. členu, da mora postopek voditi hitro, s čim manjšimi stroški in čim manjšo zamudo za stranke in druge udeležence v postopku, vendar tako, da se preskrbi vse, kar je potrebno, da se lahko pravilno ugotovi dejansko stanje, zavarujejo pravice in pravne koristi stranke ter izda zakonita in pravilna odločba (načelo ekonomičnosti postopa). Vendar pa je pri tem potrebno spoštovati temeljne procesne garancije, med katerimi je tudi pravica stranke, da se izjavi o vseh dejstvih in okoliščinah, ki so pomembne za odločitev (9. člen ZUP), ki je tožena stranka pri odločanju ni ustrezno upoštevala. To pravico je namreč treba konkretnije obravnavati skupaj z določbami 2., 3. in 5. točke tretjega odstavka 146. člena ZUP, po katerih pravica do izjave zajema možnost, da se stranka izreče o ponujenih dokazih, da sodeluje pri izvedbi dokazov in da se seznanj z uspehom dokazovanja ter se o tem izreče. V konkretnem primeru bi uresničitev te procesne pravice lahko vplivala na subsumpcijo dejstev na zakonski dejanski stan iz določbe 6. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ glede vprašanja škodnega vpliva razkritja dokumentov na (pred)kazenski postopek.
21. Tožena stranka sicer navaja, da so bile te listine že predmet presoje v drugih pritožbenih postopkih, vendar pa sodišče poudarja, da mora biti stranki zaradi temeljne narave pravice do izjave zagotovljeno njeno uresničevanje v vsakem upravnem postopku posebej, čeprav so si morebiti postopki podobni in čeprav so morebiti za odločitev v njih pravno pomembna ista dejstva in okoliščine, saj mora organ ob udeležbi stranke izvajati relevantne dokaze v konkretnem (posamičnem) postopku. Ker je tožena stranka odločitev oprla na dokazne listine navedene v 18. točki obrazložitve, v zvezi s katerimi tožnici ni bila dana možnost, da se do njih opredeli, je kršila pravila postopka in je posledično (lahko) tudi nepopolno ugotovila dejansko stanje.

22. Sodišče je na tej podlagi tožbi ugodilo tako, da je zaradi kršitve 3. točke drugega odstavka 237. člena ZUP (v zvezi z določbo 3. odstavka 27. člena ZUS-1) izpodbijani akt Informacijske pooblaščenke odpravilo in zadevo vrnilo toženi stranki v ponoven postopek (3. točka prvega odstavka 64. člena ZUS-1). Tožena stranka je namreč v tem sporu lahko le Informacijska pooblaščenka, ki je samostojen in neodvisen organ, pristojen za odločanje o pritožbah zoper zavrnitev zahteve za dostop do informacije javnega značaja (prva alineja prvega odstavka 2. člena Zakona o informacijskem pooblaščenku). Samo zoper njene odločitve je mogoče začeti upravni spor (31. člena ZDIJZ). Zato je sodišče smiselno štelo, da tožeča stranka izpodbija odločbo Informacijske pooblaščenke v zvezi s prvostopenjskim aktom Banke Slovenije in ne obratno, upoštevajoč pri tem tudi, da je tožeča stranka v tožbi po vsebini ugovarjala argumentom tožene stranke in ne argumentom Banke Slovenije, ki je izjemo do dostopa do informacije javnega značaja oprla na drugo pravno podlago kot tožena stranka.
23. Sodišče je v predmetni zadevi odločilo na seji oziroma brez glavne obravnave, kajti tožena stranka je kršila načelo kontradiktornega postopka oziroma pravico do izjave v povezavi z razčiščevanjem dejstev o morebitnem škodnem vplivu razkritja dokumentov na (pred)kazenski postopek, ki se je začel že pred 4 leti. Glede na to časovno komponento sodišče teh kršitev ni odpravilo samo (2. alineja tretjega odstavka 59. člena ZUS-1), kajti narava stvari glede na delitev pristojnosti med Informacijsko pooblaščenko in sodiščem tega ne zahteva v konkretnem primeru. V ponovnem postopku je tožena stranka vezana na pravno mnenje sodišča glede vodenja postopka in razlage materialnega prava (četrti odstavek 64. člena ZUS-1). Ob tem sodišče pripominja, da tožena stranka nima prav, ko se v odgovoru na tožbo sklicuje na sklep Vrhovnega sodišča X Ips 760/2007 z dne 22. 11. 2007 z interpretacijo te sodne odločbe, da naj bi ta sklep pomenil, da upravni organ lahko odloči v ponovnem postopku v nasprotju s pravnim mnenjem in stališči prvostopenjskega sodišča, če ima za to utemeljene razloge. Navedeni sklep Vrhovnega sodišča s potekom časa v sodni praksi ni dobil vsebine v tem smislu, da bi to ogrožalo temeljna ustavna načela pravne države, delitve oblasti (2. člen Ustave), neodvisnosti sodstva (125. člen Ustave) ter pravice do učinkovitega sodnega varstva (23. člen Ustave). Zato je navedeno stališče mogoče razumeti in uporabiti samo v primeru, da v času odločanja organa v ponovnem postopku pride do spremenjenih okoliščin z vidika relevantnega dejanskega stanja, relevantne zakonodaje, ali z vidika sodne prakse Ustavnega sodišča RS, Vrhovnega sodišča ali mednarodnih sodišč za predmetni spor, nikakor pa ne v primeru, če se organu zdi interpretacija sodišča prve stopnje, brez obstoja zgoraj omenjenih spremenjenih okoliščin, z vidika materialnega ali procesnega prava problematična, neustrezna ali napačna.

## PRAVNI POUK:

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

Ljubljana, 6. november 2019

Predsednica senata:

Liljana Polanec, l.r.



Ta prepis je soglasen z izvirikom  
Podpis pristojne sodne osebe: