


UPRavno sodišče
REPUBLIKE SLOVENIJE

ODLOČBA JE PRAVNOMOČNA

UPRavno sodišče RS, LJUBLJANA

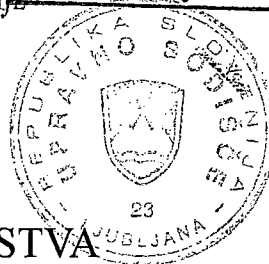
20. 12.

20 19

Podpis pristojne
sodne osebe:

SODBA

V IMENU LJUDSTVA



Upravno sodišče Republike Slovenije je v senatu, ki so ga sestavljali višji sodniki dr. Damjan Gantar kot predsednik ter mag. Darinka Dekleva Marguč in Jure Likar kot člana,

ob sodelovanju višje pravosodne svetovalke Klavdije Škrlec kot zapisnikarice ter pravosodne svétnice Tine Tratnik, ki je v zadevi poročala,

v upravnem sporu tožeče stranke: **AGENCIJA ZA TRG VREDNOSTNIH PAPIRJEV**, Poljanski nasip 6, Ljubljana, zoper toženo stranko: **REPUBLIKA SLOVENIJA**, ki jo zastopa Informacijski pooblaščenec, Ljubljana,

zaradi **dostopa do informacij javnega značaja**,

o **tožbi** tožeče stranke zoper odločbo Informacijskega pooblaščenca št. 090-122/2017/3 z dne 13. 7. 2017,

na seji 20. decembra 2019

RAZSODILO:

- I. Tožbi se ugodi, izpodbijana odločba Informacijskega pooblaščenca št. 090-122/2017/3 z dne 13. 7. 2017 se odpravi in se zadeva vrne toženi stranki v ponoven postopek.
- II. Tožena stranka je dolžna tožeči stranki povrniti stroške postopka v višini 15,00 EUR v roku 15 dni od vročitve te sodbe, v primeru zamude z zakonskimi zamudnimi obrestmi.

OBRAZLOŽITEV

1. Tožeča stranka je z odločbo zavrnila zahtevo prosilca (stranke z interesom) z dne 5. 5. 2017, dopolnjeno z dne 11. 5. 2017, za dostop do vseh odredb, odločb in ostalih dokumentov agencije, za katere je Informacijski pooblaščenec v svoji odločbi 090-44/2017/6 odločil, da so informacije javnega značaja. Zahtevo je zavrnila iz razloga, ker je zoper odločbo št. 090-44/2017/6 z dne 14. 4. 2017 sprožen upravni spor, zato na podlagi določbe tretjega odstavka 10. člena Zakona o informacijskem pooblaščenca (ZInfP) do pravnomočne odločitve v upravnem sporu ne bo omogočila vpogleda in prepisa odredb, odločb in ostalih dokumentov, ki so navedeni v točkah od 1.1. do 1.14. prve toče izreka odločbe Informacijskega pooblaščenca št. 090-44/2017/6. Do pravnomočne odločitve v upravnem sporu to niso informacije javnega značaja, zato niso prosto dostopne pravnim ali fizičnim osebam (prvi odstavek 5. člena Zakona o dostopu do informacij javnega značaja, ZDIJZ). Vse informacije, ki so predmet zahteve, se nanašajo na podatke iz zaključenih nadzornih postopkov in so zaupne informacije na podlagi prvega odstavka 488. člena Zakona o trgu finančnih instrumentov (ZTFI). V predmetnem postopku je podan tudi razlog za zavrnitev zahteve za dostop iz prvega odstavka 5.a člena ZDIJZ v povezavi s položajem prosilca v teh zaključenih postopkih, kjer je na podlagi določbe 521. člena ZTFI stranka postopka le oseba, nad katero tožeča stranka opravlja nadzor, z izjemo borzno posredniških družb, kjer so stranke postopka poleg družbe tudi člani te družbe. Edina stranka v vseh zaključenih postopkih je bila družba Moja delnica. V postopkih nadzora, ki jih vodi agencija, ni dopustna stranska udeležba. V nadzornih postopkih se obravnava številne informacije, ki so po svoji vsebini zaupne informacije, zaradi česar jih ni dopustno razkrivati katerikoli osebi zunaj tega postopka in ki jih varujejo določbe 488. in 488.a člena ZTFI, ki so specialne v razmerju do ZDIJZ. Svoje stališče utemeljuje s sodno prakso Upravnega sodišča RS (npr. sodbi opr. št. I U 1809/2014 in I U 1107/2016) in sodbo Sodišča EU v zadevi C-140/13, Altmann e.a. z dne 12. 11. 2014. Prosilec v zaključenih postopkih položaja udeleženca ni mogel imeti niti v smislu določb ZUP. Če pa prosilcu po določbah ZTFI ni pripadal niti položaj stranskega udeleženca, takšna ureditev v ZTFI prosilcu prepoveduje dostop do podatkov, ki so bili zbrani v postopkih nadzora nad družbo Moja delnica in na katere se nanaša zahteva prosilca za dostop do informacij. S tem pa je podan razlog iz prvega odstavka 5.a člena ZDIJZ za zavrnitev zahteve.
2. Prosilec se je zoper prvostopenjsko odločbo pritožil, tožena stranka pa je pritožbi ugodila in odpravila prvostopenjsko odločbo ter odločila, da je tožeča stranka dolžna prosilcu v roku 31 dni od vročitve odločite, v elektronski obliki, na njegov elektronski naslov, posredovati kopijo tam naštetih dokumentov (od 1.1. do 1.14.). V obrazložitvi odločbe navaja, da je zahtevana informacija informacija javnega

značaja, saj izvira iz delovnega področja organa, organ z njo razpolaga in informacija se nahaja v materializirani obliki. Glede zahtevanih dokumentov meni, da ni izpolnjena izjema iz prvega odstavka 5.a člena ZDIJZ, ki določa, da se prosilcu zavrne dostop do zahtevane informacije, če se zahteva nanaša na podatek, glede katerega je dostop v skladu z zakonom prepovedan ali omejen tudi strankam, udeležencem ali oškodovancem v sodnem, upravnem ali z zakonom določenem nadzornem postopku. Določilo prvega odstavka 5.a člena ZDIJZ je namreč treba razlagati, da če področni postopkovni zakon določa, da stranka postopka začasno nima dostopa do svojih podatkov, potem ne more imeti dostopa do njih tudi nihče zunanji. Navedeni člen ne določa, da lahko informacije na podlagi ZDIJZ zahtevajo samo stranke postopka ali tisti, ki jim v takem postopku lahko priznamo status stranskega udeleženca. ZTFI ne določa, da je dostop do podatkov, ki jih zahteva prosilec, prepovedan ali omejen strankam postopka, zaradi česar je sklicevanje na navedeno izjemo v konkretnem primeru neutemeljeno in napačno. V ZDIJZ je določeno, da so informacije javnega značaja tudi informacije, ki so bile pridobljene ali sestavljene zaradi nadzornega postopka, ki ga v skladu z zakonom vodi organ, pristojen za nadzor trga vrednostnih papirjev, ter da se prosilcu dostop do teh informacij zavrne le, če je postopek nadzora še v teku. Zakon je v drugem odstavku 5. člena predvidel primer, da bi bilo treba zaupnost informacij ščititi tudi po zaključenem postopku, vendar je to možnost določil le za primere, če bi razkritje informacije povzročilo škodo drugi osebi ali če bi to resno ogrozilo izvajanje drugih zakonskih nalog nadzorne institucije, ki je vodila postopek. Brez izpolnjenega kriterija nastanka škode te izjeme ni mogoče uporabiti. Konkretni nadzorni postopki pa niso več v teku. Zahtevani dokumenti ne vsebujejo izjeme iz 5.a ali prvega odstavka 6. člena ZDIJZ.

3. Tožeča stranka vlaga tožbo iz razloga po 1. točki in 3. točki prvega odstavka 27. člena ZUS-1. Navaja, da vseskozi opozarja na to, da je pri svojem delu kot regulator trga finančnih instrumentov v prvi vrsti dolžna upoštevati določbo 488. člena ZTFI, ki ji nalaga obveznost varovanja zaupnih podatkov in določbo 488.a člena ZTFI, ki navaja osebe, ki jim je zaradi narave njihove funkcije in dela potrebno razkriti zaupne informacije. Obe navedeni določbi pomenita prenos prava EU glede obveznosti varovanja zaupnih podatkov v nacionalno zakonodajo. Nadalje se tožeča stranka sklicuje na sodbo Sodišča EU v zadevi C-140/13, Altmann e.a. z dne 12. 11. 2014, ki jo je upoštevalo tudi Upravno sodišče RS v sodbi opr. št. I U 1809/2014-8 z dne 3. 2. 2015, kjer je navedlo, da ZTFI omejuje posredovanje podatkov iz nadzornih postopkov tretjim osebam. Prav tako se sklicuje na sodbo Upravnega sodišča RS opr. št. I U 1107/2016-18. Če je pravo EU in nacionalno pravo z ZTFI kot specialnim predpisom na področju trga finančnih instrumentov določilo pristojnosti ter postopek odločanja tožeče stranke, njeno dolžnost varovanja zaupnih informacij in sporočanje zaupnih informacij

tretjim osebam, potem razlaga določb ZDIJZ kot splošnega zakona ni pravno pravilna. Smisel in namen posameznih določb ZDIJZ je potrebno razlagati v kontekstu tega zakona in pravnega sistema kot celote (sistemska razlaga). Določbe ZTFI v postopkih nadzora določajo prepovedi oziroma omejitve glede dostopa do podatkov v teh postopkih s tem, ko položaja udeleženca v smislu določb ZUP v postopkih nadzora ne omogočajo. Tožeča stranka poudarja, da se v nadzornih postopkih obravnava številne informacije, ki so po svoji vsebini zaupne, zaradi česar jih ni dopustno razkrivati katerikoli osebi zunaj tega postopka in jih varujejo že omenjene specialne določbe 488. člena in 488.a člena ZTFI. Meni, da gre za poskus uporabe določb ZDIJZ kot obvoda kogentnih določb ZTFI. Tožeča stranka predlaga, naj sodišče izpodbijano odločbo odpravi oziroma podrejeno, naj jo odpravi in vrne zadevo v nov postopek, zahteva pa tudi povrnitev stroškov postopka, v primeru zamude z zakonskimi zamudnimi obrestmi.

4. Tožena stranka v odgovoru na tožbo navaja, da če stranka nadzora nima pravice do seznanitve z določenimi podatki, potem bi tožeča stranka lahko zavrnila zahtevo na podlagi prvega odstavka 5.a člena ZDIJZ. Ta izjema pride v poštev, kadar želi stranka postopka ali tretje osebe priti do podatkov iz spisa o npr. preiskovalnih ukrepih, do katerih nima dostopa niti osumljenec. Konkretni postopek pa ni postopek, ki bi dostop do podatkov omejeval tudi strankam postopka, zato ni mogoče na tej podlagi uporabiti izjeme. Družba Moja delnica d.d. stranske udeležbe ni priglasila, družba BDO revizija d.o.o. pa v postopku ni zatrijevala, da bi ji s posredovanjem revizijskih poročil lahko nastala škoda. Ko je postopek nadzora končan, lahko organ zavrne dostop do informacije, če izkaže, da bi razkritje informacije povzročilo škodo drugi osebi ali če bi to resno ogrozilo izvajanje drugih zakonskih nalog nadzorne institucije. Nadzorni postopki pa so bili že zaključeni. Tožeča stranka je izrecno navedla, da razkritje zahtevanih informacij ne bi povzročilo škode drugi osebi in ne bi resno ogrozilo izvajanje drugih zakonskih nalog tožeče stranke. Ob upoštevanju, da 5.a člen ZDIJZ specialno ureja dostop do dokumentov iz nadzornih postopkov tožeče stranke, ni mogoče govoriti o tem, da ZDIJZ omogoča strankam obvod kogentnih določb ZTFI, temveč je treba ZDIJZ v tem delu upoštevati enakovredno določbam ZTFI. ZTFI določa pravila za vstop v konkretni postopek, ki ga vodi tožeča stranka, in sicer za osebe, ki so legitimirane za vstop v ta postopek kot stranke postopka. Za ostale osebe pa je na voljo ZDIJZ z vsemi svojimi omejitvami. Prosilec niti ni zahteval nesorazmerno število dokumentov (14), vsak dokument pa ni presegal več kot le nekaj strani. Njegova vloga tudi ni bila žaljiva ali šikanozna. Dokumentacija, ki je predmet presoje, se nahaja v sodnem spisu opr. št. I U 1112/2017. Tožena stranka predlaga, naj sodišče tožbo zavrne.

K točki I izreka:

5. Tožba je utemeljena.

6. Sodišče uvodoma pojasnjuje, da v postopek kot stranke z interesom ni pritegnilo družb Moja delnica d.d. in BDO d.o.o. iz razloga, ker jima odprava izpodbijane odločbe po presoji sodišča ne more biti v škodo in tako niso izpolnjeni pogoji za njuno pritegnitev v postopek v smislu prvega odstavka 19. člena Zakona o upravnem sporu (ZUS-1), tožeča stranka pa pri tem s tožbo ni zahtevala odločanja v sporu polne jurisdikcije.¹
7. Sodišče je vpogledalo v sodni spis opr. št. I U 1112/2017, ki se je vodil med istima strankama in v katerem je izpodbijana odločba Informacijskega pooblaščenca št. 090-44/2017/6 z dne 14. 4. 2017, na katero se nanaša tudi zahteva za posredovanje informacij javnega značaja v predmetni zadevi. Ugotovilo je, da je sodišče že izdalo sodbo opr. št. I U 1112/2017, s katero je ugodilo tožbi tožeče stranke in odpravilo odločbo IP. Sodišče ugotavlja, da tudi v konkretni zadevi obstajajo enaki razlogi, ki narekujejo odpravo izpodbijane odločbe kot v navedenem upravnem sporu.
8. Tožeča stranka se je v prvostopenjski odločbi sklicevala na izjemo, ki jo določa področni zakon, to je ZTFI v 488. in 488.a členu. Po prvem odstavku 488. člena ZTFI morajo namreč člani sveta agencije, direktor agencije, zaposleni pri agenciji, revizorji in drugi strokovnjaki kot zaupne varovati vse informacije, ki so jih pridobili pri opravljanju svoje funkcije, nalog nadzora ali drugih poslov ali nalog za agencijo, razen informacij, ki so po tem ali drugem zakonu javno dostopne. S prenehanjem funkcije, zaposlitve ali pogodbenega razmerja dolžnost varovanja informacij iz prejšnjega stavka ne preneha. Drugi odstavek 488. člena ZTFI določa, da zaupnih informacij iz prvega odstavka ne smejo razkriti nobeni drugi osebi ali državnemu organu, razen v primerih, določenih z zakonom. Ne glede na navedeno pa lahko agencija javno objavi podatke o izdanih dovoljenjih in soglasjih, ki jih je pristojna zbirati in obdelovati po tem ali drugem zakonu, ali javno objavi odločbe oziroma povzetke odločb o izrečenih ukrepih nadzora, če presodi, da je to potrebno zaradi varstva vlagateljev na trgu finančnih instrumentov. 488.a člen ZTFI pa določa, komu sme agencija posredovati zaupne informacije. Kot je sodišče pojasnilo že v sodbi opr. št. I U 1112/2017, je v postopkih po ZDIJZ potrebno upoštevati ne le tiste izjeme, ki so določene v ZDIJZ, ampak tudi izjeme, ki so določene v področnih zakonih. Sodišče je tako zapisalo: „ *Iz jezikovne razlage drugega odstavka 5.a člena ZDIJZ izhaja, da zakon pri zaključenih postopkih nadzora dopušča tudi izjeme, ki v tem določilu niso izrecno navedene. Besedilo zakona se namreč glasi: „Ko je postopek nadzora zaključen, organ lahko zavrne dostop ali njeno ponovno uporabo tudi, če bi razkritje zahtevane informacije povzročilo škodo drugi osebi...“*, kar pomeni, da lahko zavrne ne le v primeru, „če bi razkritje zahtevane informacije povzročilo škodo drugi osebi...“, ampak (med ostalim) tudi v tem primeru (del 13. točke

¹ Zakon o upravnem sporu s komentarjem, Lexpera, GV založba, 2019, str. 107-108;

obrazložitve).Po mnenju sodišča predstavlja določilo 488. člena ZTFI izjemo od dostopa do informacij javnega značaja, ki jo določa specialni področni zakon glede na splošna določila ZDIJZ. Iz tega določila izhaja, da so zaupne prav vse informacije, razen tistih, ki so izrecno dostopne po tem zakonu ali kakšnem drugem zakonu. ZTFI pa določa v različnih določilih, kaj je javno dostopno. Tožeča stranka se sicer v svoji odločbi zgolj na splošno sklicuje na 488. člen ZTFI. Pri tem ni konkretno navedla, zakaj bi bila prav zahtevana poročila in odločbe informacije tako zaupne narave, da bi bilo zaradi njih potrebno uporabiti določbo 488. člena, ki na splošno določa, da so vse informacije zaupne, razen tistih, ki so z drugimi določili v tem in drugih zakonih določene kot javno dostopne. Vendar pa, čeprav tožeča stranka tega ni konkretizirala, bi se moral drugostopenjski organ do zatrjevanja izjeme iz 488. člena ZTFI, torej do sklicevanja na področni zakon, v odločbi vseeno opredeliti. Iz navedenega razloga je izpodbijana odločba v tem delu tako pomanjkljivo obrazložena, da se je ne da preizkusiti, saj se drugostopenjski organ ni opredelil do zatrjevanja izjeme, ki jo določa področni zakon (14. točka obrazložitve).Glede na to, da se je tožeča stranka sklicevala na obveznost varovanja zaupnih informacij iz 488. člena ZTFI že v prvostopenjski odločbi, bo morala tožena stranka, če se bo izkazalo, da je to potrebno, od prvostopenjskega organa pridobiti dodatna pojasnila, zakaj so zahtevane odločbe in poročila zaupne narave (15. točka obrazložitve).“

9. Iz zgoraj navedenih razlogov je sodišče tožbi ugodilo ter izpodbijano odločbo na podlagi 3. točke prvega odstavka 64. člena ZUS-1 odpravilo in zadevo vrnilo toženi stranki v ponovni postopek. Tožena stranka bo morala v ponovljenem postopku slediti pravnemu mnenju sodišča glede uporabe materialnega prava in stališčem sodišča, ki se tičejo postopka (četrti odstavek 64. člena ZUS-1). Ker je sodišče odločbo odpravilo zaradi kršitev pravil postopka, se do vseh ostalih navedb strank v postopku ni opredeljevalo.
10. Sodišče je v zadevi odločilo brez glavne obravnave, na nejavni seji, saj je ocenilo, da dejansko stanje ni sporno glede tega, katere informacije so bile zahtevane in dejstva, da tožeča stranka z zaprosenimi informacijami razpolaga. Kadar dejansko stanje, ki je bilo podlaga za izdajo upravnega akta, med tožnikom in tožencem ni sporno, daje prvi odstavek 59. člena ZUS-1 sodišču izrecno pooblastilo, da lahko odloči tudi brez glavne obravnave. V obravnavanem primeru je namreč sporna le pravna opredelitev tega, ali zahtevana dokumentacija predstavlja izjemo iz 488. člena ZTFI. Tožeča stranka v tožbi tudi ne predlaga izvedbe glavne obravnave.

K točki II izreka:

11. Po določbi tretjega odstavka 25. člena ZUS-1 se, če je sodišče ugodilo tožbi in v upravnem sporu izpodbijani upravni akt odpravilo, tožeči stranki glede na opravljena procesna dejanja in način obravnavanja zadeve v upravnem sporu

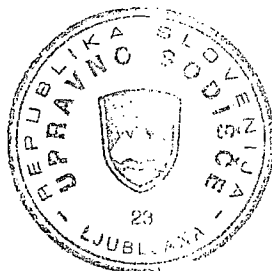
prisodi pavšalni znesek povračila stroškov skladno s pravilnikom, ki ga izda minister, pristojen za pravosodje. Na podlagi te določbe je bil sprejet Pravilnik o povrnitvi stroškov tožniku v upravnem sporu (Pravilnik), ki višino povrnitve stroškov določa glede na posamezna opravljena procesna dejanja tožeče stranke. Določilo prvega odstavka 3. člena tega pravilnika določa, da če je bila zadeva rešena na seji in tožnik v postopku ni imel pooblaščenca, ki je odvetnik, se mu priznajo stroški v višini 15,00 EUR. Plačano sodno takso bo tožeča stranka dobila vrnjeno po uradni dolžnosti.

PRAVNI POUK:

Zoper to sodbo pritožba ni dovoljena (prvi odstavek 73. člena ZUS-1).

Ljubljana, 20. december 2019

Predsednik senata:
dr. Damjan Gantar, l.r.



Ta prepis je soglasen z izvirkom
Podpis pristojne sodne osebe: