

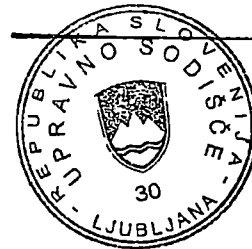
I U 1876/2017-18

UPRavno sodišče
REPUBLIKE SLOVENIJE

SODBA

ODLOČBA JE PRAVNOMOČNA

UPRavno sodišče RS, LJUBLJANA



3.4. 2019

Podpis pristojne
sodne osebe:

V IMENU LJUDSTVA

Upravno sodišče Republike Slovenije je v senatu, ki so ga sestavljali višji sodnik in sodnici mag. Darinka Dekleva Marguč kot predsednica ter mag. Jonika Marflak Trontelj in mag. Damjan Gantar kot člana,

ob sodelovanju pravosodne svétnice Martina Greif kot zapisnikarice,

v upravnem sporu tožeče stranke: AGENCIJA ZA TRG VREDNOSTNIH PAPIRJEV,
Poljanski nasip 6, Ljubljana, ki jo

zoper toženo stranko: REPUBLIKA
SLOVENIJA, ki jo zastopa Informacijski pooblaščenec, Dunajska cesta 22, Ljubljana,

zaradi dostopa do informacij javnega značaja,

o tožbi zoper odločbo Informacijskega pooblaščenca št. 090-132/2017/4 z dne
3. 8. 2017,

na seji 3. aprila 2019

RAZSODILO:

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

OBRAZLOŽITEV

1. Prvostopenjski organ (tožnik v tem upravnem sporu) je z odločbo št. 0901-3/2017-3 z dne 6. 6. 2017 zavrnil zahtevo prosilca () za dostop do fotokopij vseh odločb tožnika, s katerimi je za kršitve določb 3.3. oddelka Zakona o trgu finančnih instrumentov med leti 2012 in 2017 kršiteljem izrekel opozorilo namesto sankcije.
2. Toženka je z izpodbijano odločbo pritožbi prosilca delno ugodila, prvostopenjsko odločbo delno odpravila in odločila, da mora tožnik prosilcu v roku 31 dni od vročitve te odločbe posredovati fotokopijo opozorila št. 060-32/2014-1 z dne 23. 10. 2014, v katerem mora prekriti tam navedene osebne podatke odgovorne osebe, ki ji je bilo izrečeno opozorilo (1. točka izreka); pritožbo prosilca zavrnila v delu, v katerem mora tožnik skladno s prejšnjo točko izreka te odločbe prekriti varovane osebne podatke (2. točka izreka) ter odločila, da v tem postopku posebni stroški niso nastali (3. točka izreka). V obrazložitvi navaja, da pri odločanju o dostopu do informacij javnega značaja ni dopustno upoštevati Zakona o trgu finančnih instrumentov (ZTFI) kot *lex specialis* glede na Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ), kar je potrdilo tudi Upravno sodišče v sodbi U 1676/2003. Prav tako se sklicuje na sodbo v zadevi U 965/2004, v kateri je Upravno sodišče posebej izpostavilo, da v relevantnem času veljavni ZTVP-1 (ki ga je nasledil ZTFI) ni specialni predpis glede na ZDIJZ. Poudarja pa tudi, da ZTFI ne vsebuje posebne določbe, ki bi uveljavljala samostojno izjemo od načelnega prostega dostopa do vseh informacij javnega značaja po 5. členu ZDIJZ. Tako zaključuje, da ni ovir za razkritje zahtevanih dokumentov po ZDIJZ. Po uradni dolžnosti pa je opravila tudi presojo obstoja morebitnih zakonskih izjem. S tem v zvezi ugotavlja, da je zahtevano opozorilo izdano na podlagi 53. člena Zakona o prekrških (ZP-1), vendar glede na to, da je z izrekom predmetnega opozorila postopek s prekrškom zaključen, pravnega sredstva zoper opozorilo pa ni, razkritje ne more škodovati izvedbi tega prekrškovnega postopka. Tako ugotavlja, da izjema po 6. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ v konkretnem primeru ni podana. Izpolnjeni pa tudi niso pogoji za zavrnitev dostopa na podlagi izjeme po drugem odstavku 5.a člena ZDIJZ, saj je bilo zahtevano opozorilo izdano v postopku s prekrškom, ki ne spada med nadzorne postopke v smislu drugega odstavka 5.a člena ZDIJZ. Glede vprašanja ali obstaja izjema po 2. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, navaja, da je tožnik pravilno pozval poslovni subjekt, ki mu je bilo izrečeno opozorilo, da priglasi stransko udeležbo v postopku dostopa do dostopa informacij javnega značaja ter da se lahko izjasni glede morebitnih poslovnih skrivnosti, ki jih lahko vsebuje izrečeno opozorilo. Na ta poziv se naslovna družba ni odzvala. Tako toženka ugotavlja, da poslovni subjekt očitno ni izkazal interesa za varovanje podatkov v zahtevanem opozorilu.

3. Tožnik se z izpodbijano odločbo ne strinja in v tožbi navaja, da se do vprašanja specialnosti in splošnosti uporabe ZTFI in ZDIJZ po spremembah zakonodaje nobeno sodišče še ni opredelilo, zato sodna praksa, ki jo navaja toženka, ni relevantna. Hkrati izpostavlja sodno prakso, ki upošteva posebnost postopkov in ureditve trga finančnih instrumentov ter omejuje dostop do dokumentacije iz nadzornih postopkov, ki jih vodi tožnik, zgolj na stranke postopka. Posledično po mnenju tožnika torej tudi ne more omogočati dostopa do tovrstnih informacij splošni javnosti. Meni, da toženka zmotno zaključuje, da iz ureditve po ZTFI ne izhaja, da bi zahtevani dokument osebe pri organu morale varovati kot zaupen. Prepričan je namreč, da "drug zakon" v primeru kršitev določb ZTFI, ki ima že urejen sistem javnih objav informacij o kršitelju in kršitvah, ne more biti ZDIJZ. Za javni dostop do informacij iz postopkov, ki jih vodi tožnik, obstajajo posebne določbe tako v ZTFI (npr. 146.a in 146.b člen tega zakona), kot tudi v drugih zakonih, ki jih tožnik nadzoruje (npr. šesti odstavek 64. člena Zakona o prevzemih). Zakonodaja, ki ureja trg finančnih instrumentov, vsebuje vrsto omejevalnih določb glede udeležbe drugih oseb v postopku in vpogledov v spise, ki jih vodi tožnik, s čimer se upoštevajo posebnosti tega področja, ki je ZDIJZ ne upošteva. Meni, da kolikor bi bil interes zakonodajalca, da so vsi podatki oziroma dokumenti, ki nastanejo pri tožniku oziroma jih tožnik pridobi pri opravljanju svojega dela, javno dostopni, posebnih določb v ZTFI glede razkrivanja tovrstnih informacij javnosti ne bi bilo, ampak bi veljal zgolj splošen predpis, to je ZDIJZ. Poudarja pa tudi, da po ZP-1 ni obveznosti vodenja evidenc glede izrečenih opozoril, ki bi načeloma lahko bila tudi zgolj ustna. Če torej po zakonu ni potrebno niti evidentirati opozoril (prav zaradi neznatnosti pomena kršitev, ki jih opozorilo obravnava), je toliko bolj nerazumljiva odločitev toženke, da je takšno opozorilo (če je v pisni obliki) informacija javnega značaja, ki jo je tožnik dolžan izročiti prosičcu zahteve - sicer brez osebnih podatkov o fizični osebi, a z vsemi podatki o kršitelju - pravni osebi, kot tudi o celotni vsebini (sicer neznatne) kršitve. Tako meni, da je toženka izpodbijano odločbo sprejela ob uporabi napačnega predpisa - zgolj ZDIJZ, ne pa tudi posebnosti ZTFI. Sodišču predlaga, da tožbi ugodi, izpodbijano odločbo odpravi in zadevo vrne toženki v ponovni postopek. Hkrati zahteva povračilo stroškov postopka z zakonskimi zamudnimi obrestmi.
4. Toženka v odgovoru na tožbo vztraja pri izpodbijani odločbi, odgovarja na tožbene navedbe in sodišču predlaga, da tožbo zavrne.
5. Stranka z interesom () v odgovoru na tožbo odgovarja na tožbene navedbe in se pridružuje stališču toženke v izpodbijani odločbi. Poudarja, da mu je tožnik kot informacijo javnega značaja dolžan posredovati zahtevane odločbe s prekritimi morebitnimi zaupnimi podatki o osebah. V pripravljalni vlogi z dne 6. 3. 2018 še izpostavlja, da je v drugem, podobnem postopku dostopa do informacij javnega

značaja, in sicer št. ATVP 0901-4/2017 ob bistveno enakih okoliščinah, kot so podane v predmetni zadevi, od tožnika prejela zahtevane informacije javnega značaja, in sicer odločbe tožnika, s katerimi je v primerih ugotovljenih kršitev določb 3.3. oddelka ZTFI v obdobju zadnjih petih let kršiteljem izrekel opomin ali globo.

6. Tožnik v pripravljalni vlogi z dne 21. 3. 2018 odgovarja na navedbo stranke z interesom in izpostavlja, da gre v predmetnem postopku za popolnoma drugačno situacijo kot v vzporednem postopku, na katerega se sklicuje stranka z interesom v pripravljalni vlogi. Opozorila, kar zahteva stranka z interesom v predmetnem postopku dostopa do informacij javnega značaja, namreč tožnik skladno z določbami ZTFI ne objavlja (za razliko od odločb o prekršku iz vzporednega postopka). Vztraja pri tožbi.

K I. točki izreka:

7. Tožba ni utemeljena.
8. V predmetnem postopku po ZDIJZ je prosilec (stranka z interesom v tem upravnem sporu) od tožnika zahteval fotokopije vseh odločb, s katerimi je tožnik za kršitve določb oddelka 3.3. ZTFI med leti 2012 in 2017 kršiteljem izrekel opozorilo namesto sankcije.
9. Med strankama ni spora o tem, da je tožnik v obdobju med letoma 2012 in 2017 izdal zgolj eno takšno opozorilo, in sicer št. 060-32/2014-1 z dne 23. 10. 2014, ki je bilo izdano v prekrškovnem postopku ter da v nadzornih postopkih tožnik v tem obdobju ni izdal nobenega opozorila. Prav tako ni sporno, da zahtevano opozorilo izpolnjuje vse kriterije informacije javnega značaja iz 4. člena ZDIJZ, ki v prvem odstavku določa, da je informacija javnega značaja 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 pridobil od drugih oseb. Gre namreč za prekrškovno odločbo (opozorilo), ki jo je tožnik izdelal sam in izvira iz njegovega delovnega področja. V tem postopku torej ni šlo za ustno odločbo, zato tožbene navedbe, ki se nanašajo na možnost izdaje ustnih opozoril po ZP-1, za odločitev v obravnavani zadevi niso pravno upoštevne.
10. Sporno pa je, ali je pravilna odločitev toženke, da je opozorilo informacija javnega značaja, za katerega se uporabljajo določbe ZDIJZ.

11. Sodišče ugotavlja, da je prvostopenjski organ (tožnik) po prejemu predmetne zahteve za dostop do informacije javnega značaja k udeležbi v tem postopku povabil pravno osebo in odgovorno fizično osebo te pravne osebe, katerima je bilo izrečeno sporno opozorilo.
12. Prvi odstavek 488. člena ZTFI med drugim določa, da morajo 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.
13. Po presoji sodišča iz citirane določbe prvega odstavka 488. člena ZTFI jasno izhaja, da tožnik oziroma člani njegovega sveta in tam zaposleni direktor ter revizorji in drugi strokovnjaki niso dolžni varovati tistih informacij, ki so javno dostopne tako po tem zakonu (torej ZTFI), kot po drugem zakonu, med katere je po mnenju sodišča šteti tudi ZDIJZ. Da bi bil izrecno ZDIJZ glede na ZTFI izvzet, namreč ZTFI izrecno ne določa. Kolikor bi namreč ZTFI želel izključiti uporabo določb ZDIJZ v zvezi z dostopom do informacij javnega značaja v teh postopkih, bi to moral izrecno določiti. Sicer pa sodišče poudarja, da tudi tožnik sam ni navedel določb, ki bi izrecno izključile uporabo ZDIJZ v postopkih po ZTFI. Tako za tožbeno razlogovanje, da se določbe ZDIJZ uporabljajo (le) glede informacij o poslovanju agencije (tožnika), porabe sredstev, sklenjenih pogodb z zunanjimi izvajalci, ne pa tudi glede postopkov in informacij iz teh postopkov, ki jih tožnik pridobi pri izvajanju svojih zakonskih pristojnosti kot nadzorni organ nad trgovinami finančnih instrumentov, sodišče ni našlo pravne podlage. Da bi bil ZTFI v odnosu do ZDIJZ v zvezi z dostopom do informacij javnega značaja specialen predpis, pa tudi po mnenju sodišča ne drži. Gre namreč za predpisa z različnim namenom, ki nista v položaju specialnosti in splošnosti, temveč urejata drugačno pravno materijo.
14. To pomeni, da je v vsakem konkretnem primeru zahteve za dostop do informacij javnega značaja treba presoditi, ali obstaja obveznost tožnika po ZDIJZ za razkritje določenih informacij. V zvezi s tem pa sodišče ugotavlja, da tožnik sam tekom postopka ni navedel, da bi po ZDIJZ obstajali razlogi oziroma izjeme, zaradi katerih sporne informacije - opozorila ne bi smela razkriti oziroma posredovati prosilcu.
15. Toženka je tako tudi po presoji sodišča ravnala pravilno, ko je skladno z določbami ZDIJZ po uradni dolžnosti presodila, ali so podane izjeme po ZDIJZ, ki preprečujejo posredovanje zahtevanega opozorila prosilcu. Sodišče se s tem v zvezi v celoti sklicuje na razloge izpodbijane odločbe (drugi odstavek 71. člena Zakona o upravnem sporu - ZUS-1).

16. Sklicevanje tožnika na določbe 146.a in 146.b člena ZTFI, ki tožniku nalaga dolžnost proaktivnega objavljanja določenih informacij, pa za odločitev v tem postopku, ki se nanaša na vprašanje dostopa do informacij javnega značaja po ZDIJZ, ni pravno relevantno. Da bi bile odločbe, ki jih izdaja tožnik v postopkih nadzora nad izpolnjevanjem obveznosti, določenih v 3. poglavju ZTFI oziroma kot je to v obravnavanem primeru v prekrškovnih postopkih, ki jih izdaja po ZP-1, varovane kot zaupne, pa ZTFI oziroma drug poseben zakon ne določa. Dolžnost tožnika za objavo določenih podatkov po 146.a in 146.b členu ZTFI je torej drugačna od njegove dolžnosti za posredovanje določenih informacij na zahtevo prosilca, vloženi v postopku dostopa do informacij javnega značaja. Gre torej za dve različni informacijski obveznosti tožnika po različnih zakonih, ki se ne izključujeta.
17. Tožnik se sicer v tožbi sklicuje na sodbo Sodišča EU v zadevi C-140/13 z dne 12. 11. 2014, sklep Vrhovnega sodišča RS I Up 68/2017 z dne 20. 6. 2017 ter na sodbi Upravnega sodišča RS I U 1107/2016 z dne 11. 4. 2017 in I U 1809/2014 z dne 3. 2. 2015, vendar nobena izmed navedenih sodnih odločb ne obravnava dostopa do informacij javnega značaja pred Agencijo za trg vrednostnih papirjev (tožnikom), temveč obravnavajo povsem druga pravna in dejanska vprašanja, ki z dejanskim stanjem, kot je obravnavano v predmetnem upravnem sporu, niso primerljiva. Zato v tožbi navedenih sodnih odločb sodišče v tem postopku ni moglo upoštevati.
18. V zvezi s tožbenimi navedbami pa sodišče še dodaja, da je toženka v izreku izpodbijane odločbe pravilno naložila tožniku, da pred posredovanjem fotokopije opozorila prosilcu (stranki z interesom v tem upravnem sporu) prekrije osebne podatke o odgovorni osebi pravne osebe, ki ji je bilo izrečeno opozorilo, in tako zavaruje osebne podatke fizične osebe (3. točka prvega odstavka 6. člena ZDIJZ), saj gre za osebne podatke v skladu z zakonom, ki ureja varstvo osebnih podatkov (ZVOP-1). Za zavarovanje podatkov o pravni osebi, kar navaja tožnik v tožbi, pa ni pravne podlage. V zvezi s tem sodišče izrecno poudarja, da je prvostopenjski organ (tožnik) v postopku ravnal pravilno in k udeležbi v predmetnem postopku dostopa do informacij javnega značaja pozval pravno osebo in fizično osebo (odgovorno osebo te pravne osebe), na kateri se zahtevana informacija nanaša, da se udeležita navedenega postopka ter ju tudi pravilno opozoril, da se lahko izjavita o vseh okoliščinah in dejstvih, ki so pomembne za odločitev o zahtevi za dostop do informacij javnega značaja in pisno sporočita, ali za opozorilo agencije (tožnika) z dne 23. 10. 2014 obstajajo razlogi za izjemo iz prvega odstavka 6. člena ZDIJZ in v zvezi s tem še posebej, če se predmetno opozorilo, ki je predmet zahteve, šteje za poslovno skrivnost družbe v smislu določbe 39. člena Zakona o gospodarskih družbah (ZGD-1), kar izhaja iz upravnega spisa zadeve. Vendar je iz upravnega spisa zadeve nadalje razvidno, da niti pravna oseba niti fizična oseba na takšen poziv prvostopenjskega organa (tožnika) nista odgovorili. Navedeno med strankami ni sporno. Glede na to, da pravna oseba ni priglasila svoje udeležbe v

tem postopku dostopa do informacij javnega značaja, kljub temu, da je bila v pozivu organa (tožnika) izrecno pozvana ter da se ni izjavila o tem, da bi zahtevana informacija vsebovala podatke, ki predstavljajo izjemo od prostega dostopa do informacij javnega značaja po ZDIJZ, ob upoštevanju, da ni zakonske podlage za zavarovanje podatkov o pravni osebi, je po presoji sodišča odločitev toženke v izpodbijani odločbi pravilna.

19. Ker za odločitev niso relevantne niti ostale tožbene navedbe, sodišče glede na gornje razloge zaključuje, da je izpodbijana odločba pravilna in zakonita, zato je tožbo kot neutemeljeno zavrnilo na podlagi prvega odstavka 63. člena ZUS-1.
20. Sodišče je v zadevi odločilo na nejavni seji na podlagi prvega odstavka 59. člena ZUS-1, saj dejansko stanje, relevantno za odločitev, med strankama ni sporno, sporna je zgolj uporaba materialnega prava ter presoja zahtevanega dokumenta (opozorila št. 060-32/2014-1 z dne 23. 10. 2014).

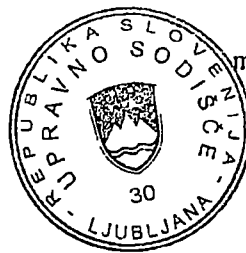
K II. točki izreka:

21. Ker je sodišče tožbo zavrnilo, vsaka stranka trpi svoje stroške postopka (četrti odstavek 25. člena ZUS-1).

PRAVNI POUK:

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

Ljubljana, 3. april 2019



Predsednica senata:

mag. Darinka Dekleva Marguč, l.r.

Ta prepis je soglasen z izvornikom
Podpis pristojne sodne osebe.....