UPRAVNO SODIŠČE
REPUBLIKE SLOVENIJE

I U 26/2016-38

ODLOČBA JE PRAVNOMOČNA
UPRAVNO SODIŠČE RS, LJUBLJANA
2.10. 2019
Podpis pristojne sodne osebe:

SODBA

V IMENU LJUDSTVA

Upravno sodišče Republike Slovenije je v senatu, ki so ga sestavljali višja sodnika in višja sodnica mag. Darinka Dekleva Marguč kot predsednica ter dr. Boštjan Zalar in mag. Damjan Gantar kot člana,

ob sodelovanju višje pravosodne svetovalke Klavdije Škrlec kot zapisnikarice in dodeljene okrajne sodnice mag. Vite Hribar, ki je o zadevi poročala,

v upravnem sporu tožeče stranke: **BANKA SLOVENIJE**, Slovenska cesta 35, Ljubljana, ki jo zastopa pooblaščenec Jurij Žitko, 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 2. oktobra 2019**

RAZSODILO:

I. Tožbi se ugodi in se 1. točka izreka odločbe Informacijskega pooblaščenca št. 090-100/2015/9 z dne 4. 12. 2015 odpravi ter se v tem delu vrne zadeva toženki v ponovno odločanje.

II. Toženka je dolžna tožnici 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. S prvostopenjskim aktom z dne 27. 2. 2015 je Banka Slovenije kot zavezanka po ZDIJZ odločila, da se zahtevi prosilke za dostop do informacije javnega značaja delno ugodi in se prosilki (Združenju Frank) posreduje določene dokumente. V obrazložitvi prvostopenjskega akta se organ med drugim sklicuje na določila o zaupnosti informacij po 228. in 231. členu Zakonu o bančništvu (v nadaljevanju ZBan-1).

2. Zoper prvostopenjski akt se je pritožil prosilec. Toženka je z izpodbijano odločbo pritožbi prosilca Združenje Frank (stranka z interesom v tej zadevi, v nadaljevanju prosilec) 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. alinejo 1. točke izreka (ki se nanaša na banko Y) odpravila ter odločila, da je organ 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 naslovniku 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 prosilca zavrnjena (točka 2 izreka izpodbijane odločbe).

3. V obrazložitvi izpodbijane odločbe toženka navaja, da je prosilec 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 je želel prosilec prejeti v obliki fotokopij. Iz besedila zahteve po mnenju tožene stranke 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.

4. Po pregledu dokumentov prvostopenjske zadeve in pritožbe je toženka ugotovila, da je predmet pritožbenega postopka presoja: 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; 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 ali je celoten dokument št. PBH-24.20.023/11-003 z dne 18. 10. 2011, razen dela besedila in četrtega odstavka predmet zahteve prosilca in s tem prosto dostopna informacija javnega značaja.

5. Toženka je na podlagi navedb organa 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, zato je v tem delu pritožbo prosilca zavrnila, kot izhaja iz 2. točke izreka izpodbijane odločbe.

6. Nadalje je toženka ugotovila, da Banka Slovenije sicer razpolaga z informacijami o kreditih, ki so jih v Sloveniji registrirane banke odobrile v EUR (ali SIT) in CHF od novembra 2004 do 2. 2. 2015, vendar je v zvezi s tem ugotavljala, ali je podana katera izmed izjem od prostega dostopa do informacij javnega značaja. Ugotovila je, da se zahteva in pritožba glede dostopa do informacij o odobrenih kreditih nanaša prav na podatke, ki so jih organi v skladu z določbami ZDSta 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 toženka ugotovila, da prosilcu zahtevanih informacij ni mogoče posredovati niti z uporabo tako imenovanega instituta delnega dostopa iz 7. člena ZDIJZ. Na podlagi navedenega je toženka 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 2. točke izreka izpodbijane odločbe.

7. Toženka je pritožbi prosilca ugodila v delu v zvezi z razkritjem dokumentov iz 4. in 5. alineje prve točke izreka odločbe tožnice, ki se nanašata na prekritje podatkov o banki X in banki Y, kar je odpravila in sama odločila, kot to izhaja iz 1. točke izreka izpodbijane odločbe.

8. Toženka ugotavlja, da se je tožnica glede prekritja podatkov o banki X v dokumentu št. 24.20-0442/08-BE z dne 23. 5. 2008 in o banki Y v dokumentu št. PBH-24.20.023/11-003 z dne 18. 10. 2011 sklicevala na določbo drugega odstavka 228. člena ZBan-1.[1] Tožnica je v zvezi z zahtevo za dostop do omenjenih dveh dokumentov v postopek vključila tudi banki X in Y, na kateri se zahtevana dokumenta nanašata, ter ju seznanila s pritožbo.

9. Toženka nadalje povzema, da je banka X v odgovoru na pritožbo prosilca 26. 3. 2015 odgovorila, da zahtevano pismo predstavlja poslovno skrivnost v skladu s prvim odstavkom 39. člena Zakona o gospodarskih družbah (v nadaljevanju ZGD-1) in izjemo od prostega dostopa do informacij javnega značaja po 2. točki prvega odstavka 6. člena Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (v nadaljevanju ZDIJZ). Iz določb pravilnika banke, ki ureja varovanje poslovne skrivnosti, oseb, informacij in premoženja v banki, namreč izhaja, da predstavlja zaupen podatek banke in s tem tudi poslovno skrivnost v skladu z ZGD-1. Iz sodne prakse je razvidno, da ni treba, da je na samih podatkih označeno, da so poslovna skrivnost, ampak zanje lahko tako določi družba s pisnim sklepom, zato se sklicuje na subjektivni kriterij opredelitve poslovne skrivnosti. S pravilnikom ni regulirano zgolj neupravičeno sporočanje zaupnega podatka, ki ga pismo predstavlja, navzven, temveč je zelo omejeno tudi razpolaganje s tovrstnimi zaupnimi podatki že znotraj banke same. Hkrati banka X pojasnjuje, da pismo izpolnjuje tudi pogoje po drugem odstavku 39. člena ZGD-1, saj je očitno, da bi nastala občutna škoda za banko, če bi bilo pismo javno razkrito brez dodatnih pojasnil ter izven konteksta. Pismo navaja nespoštovanje priporočil Sveta Banke Slovenije, pri čemer banka X dodaja, da banka v ničemer ne pojasnjuje pravne narave teh priporočil, kakor tudi ni pojasnjena pravna podlaga obveznosti izračunavanja kreditne sposobnosti komitentov niti ni pojasnjeno, da to obveznost banke izpolnjujejo v skladu z lastnimi pravili v okviru zakonskih obveznosti, saj zakonodajalec ni podrobneje opredelil načina in pravil v zvezi z ocenjevanjem kreditne sposobnosti. Banka X meni, da bi razkritje pisma brez omenjenih pojasnil nedvomno povzročilo občutno škodo zanjo, tako v konkretnih postopkih kreditojemalcev kreditov v CHF, kakor tudi nepopravljivo škodo za njen ugled.

10. Toženka nadalje povzema, da je banka Y v odgovoru na pritožbo prosilca 30. 3.

1 Ta določa, da zaupnih informacij ne smejo (zaposleni pri Banki Slovenije, revizorji in drugi strokovnjaki, ki so delali po pooblastilu Banke Slovenije) razkriti nobeni drugi osebi ali državnemu organu, razen v obliki povzetka, iz katerega ni mogoče prepoznati posameznih bank, na katere se nanašajo.

2015 navedla, da je izpodbijana odločitev v delu razkritja le delnih podatkov dokumenta pravilna in v skladu z 228. in 231. členom ZBan-1. Prosilec se napačno sklicuje na določila od 214. do 216. člena ZBan-1, saj opredeljujejo in predpisujejo način ravnanja oz. varovanja zaupnih podatkov s strani (posameznih) bank v razmerju do njihovih strank, ne pa ravnanja oz. varovanje zaupnih informacij s strani organa (kot nadzornega organa) v razmerju do (posameznih) bank, ki jih nadzoruje. Banka Y vztraja, da so pritožbene navedbe neutemeljene in predlaga, da se celotnega besedila pisma in podatkov o posojilih ne razkrije.

11. Banki X in Y sta se sklicevali še na izjemo iz 2. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, po kateri se dostop do zahtevane informacije zavrne, če se zahteva nanaša na podatek, ki je opredeljen kot poslovna skrivnost v skladu z zakonom, ki ureja gospodarske družbe. Po 39. členu ZGD-1 je poslovna skrivnost opredeljena kot podatek, ki ga določi družba s pisnim sklepom. S tem sklepom morajo biti seznanjeni družbeniki, delavci, člani organov in druge osebe, ki so dolžne varovati poslovno skrivnost (prvi odstavek 39. člena ZGD-1). Ne glede na to pa se za poslovno skrivnost štejejo tudi podatki, ki kot taki niso določeni s sklepom družbe, pa je očitno, da bi nastala občutna škoda, če bi zanje izvedela nepooblaščena oseba (drugi odstavek 39. člena ZGD-1). Predmet presoje v tem delu niso ugotovljene nepravilnosti ali kršitve bank v zvezi s kreditiranjem fizičnih oseb, temveč podatek, za kateri banki gre. Tožnica je namreč vsebino dokumenta (glede banke Y le del besedila) razkrila, kar pomeni, da se je prosilec že seznanil z ugotovljenimi nepravilnostmi in pomanjkljivostmi pri kreditiranju fizičnih oseb v CHF. Na kateri banki se ugotovljene nepravilnosti nanašajo, pa po mnenju bank X in Y predstavlja njuno poslovno skrivnost. Hkrati se sklicujeta na določbo 228. člena ZBan-1.

12. Toženka se nadalje strinja, da mora tožnica vse informacije, ki so jih pridobili pri opravljanju nadzora ali drugih poslov za organ, varovati kot zaupne, pri čemer zaupnih informacij ne sme razkriti nobeni drugi osebi ali državnemu organu, razen v obliki povzetka, iz katerega ni mogoče prepoznati posameznih bank (228. člen ZBan-1). Ne strinja pa se, da navedena določba predstavlja zadostno pravno podlago za zavrnitev dostopa do informacij javnega značaja. Niti določba 228. člena niti druge določbe ZBan-1 ne izključujejo uporabe določb ZDIJZ, ko gre za zahtevo po ZDIJZ. Zavrnitve dostopa do informacij javnega značaja tako ni mogoče opreti le na določbe ZBan-1, temveč mora biti podana vsaj ena od izjem od prostega dostopa do informacij javnega značaja, določena v ZDIJZ. Zakonodajalec je z določbo 228. člena ZBan-1 imel namen varovati določene podatke, vendar ta materija v ničemer ne ureja pravice dostopa do informacij javnega značaja ter ne posega v to materijo. ZBan-1 in ZDIJZ tako nista v razmerju specialni/splošni zakon, saj ne urejata iste pravice. Po mnenju toženke je nabor izjem v ZDIJZ zadosten, da je mogoče v primeru zaupnih podatkov po 228. členu ZBan-1 uporabiti eno od izjem po ZDIJZ in dostop do takšnih informacij zavrniti. Tožnica pa mora obstoj izjem dokazati, sklicevanje na zaupne podatke po

228. členu ZBan-1 ne zadostuje. ZBan-1 v nobeni določbi izrecno ne derogira določb ZDIJZ. Zato ni mogoče šteti, da določba 228. člena ZBan-1 pomeni, da se za podatke iz postopkov nadzora načelo transparentnosti v smislu določb ZDIJZ ne sme uresničevati.

13. Toženka je v nadaljevanju odločbe glede v dokumentih prikritih nazivov bank X in Y, na kateri se dokumenta nanašata, preverjala, ali je podana katera od izjem po prvem odstavku 6. člena ZDIJZ.

14. Toženka meni, da dokumenta, naslovljena na banki X in Y, vsebujeta v okviru nadzora toženke nad poslovanjem bank ugotovljene nepravilnosti in pomanjkljivosti pri kreditiranju fizičnih oseb. Zato po njenem mnenju opredelitev, ali gre za poslovno skrivnosti po subjektivnem ali objektivnem kriteriju, niti ni relevantna. V skladu s tretjim odstavkom 39. člena ZGD-1 namreč poslovne skrivnosti ne morejo predstavljati podatki, ki so po zakonu javni ali podatki o kršitvi zakona ali dobrih poslovnih običajev. Gre za t.i. absolutno javne podatke, tj. podatke, na katerih razkritje volja poslovnega subjekta nima vpliva. Ker gre v konkretnem primeru za podatke o kršitvi zakona ali/in dobrih poslovnih običajev, je naziv banke, v zvezi s katero so bile pomanjkljivosti ugotovljene, sestavni del podatka o tem, kdo je kršitelj, zato ta podatek že po tretjem odstavku 39. člena ZGD-1 ne more biti varovan.

15. Toženka je podatka o nazivu bank X in Y presojala še z vidika morebitnih drugih izjem po prvem odstavku 6. člena ZDIJZ in ugotovila, da gre za prosto dostopno informacijo javnega značaja. Takšno predstavlja še točka e) na 3. strani dokumenta, ki ustreza zahtevi prosilca (ne pa preostali del tega dokumenta, ki se ne nanaša na kredite v CHF). Zato je toženka ugodila pritožbi prosilca glede razkritja navedb bank X in Y na dotičnih dokumentih (ter še preostalih podatkov na dokumentu banki Y), v tem delu odpravila odločbo tožnice in odločila, kot izhaja iz 1. točke izreka izpodbijane odločbe.

16. Tožnica vlaga tožbo zoper 1. točko izreka odločbe toženke št. 090-100/2015/9 z dne 4. 12. 2015 zaradi nepravilne uporabe materialnega prava in nepopolno oziroma nepravilno ugotovljenega dejanskega stanja. Meni, da prikriti podatki predmetnih dokumentov predstavljajo izjemo od prostega dostopa do informacij javnega značaja po 228. členu ZBan-1. Tožnica je tista, ki zaradi zaupnosti v okviru bančnega nadzora pridobljenih podatkov odloča o tem, katere podatke je mogoče razkriti in kdaj. Toženka je odločila, da se pri presoji javnega dostopa do zaupnih podatkov bančnega nadzornika in bank uporablja samo ZDIJZ. Obširno utemeljuje svoja stališča glede uporabe oziroma razmerja med določbami ZDIJZ ter ZBan-1. Slednji ureja varovanje in razkrivanje zaupnih podatkov, pridobljenih pri nadzoru bank, in torej ureja tudi tematiko dostopa do informacij javnega značaja ter po mnenju tožnice pomeni celovito dodatno izjemo v smislu 6. člena

ZDIJZ. Tožnica se sklicuje na sodbo Sodišča EU z dne 12. 11. 2014 v zadevi št. C-140/13 (Annett Altman in ostali proti Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht), iz katere izhaja, da je za učinkovito delovanje nadzora treba nadzorovanim subjektom in pristojnim organom zagotoviti, da bodo zaupne informacije ostale zaupne. Sklicuje se tudi na mnenji ECB (CON/2014/39 ter CON/2015/8) in meni, da glede na navedeno ZDIJZ ne sme posegati v evropska pravila o varovanju oziroma razkritjih zaupnih informacij na področju bančništva. Pravila nadzora imajo namen varovati stabilnost finančnega (bančnega) trga. Na podlagi razkritja zaupnih informacij bi se v javnosti začeli pojavljati nepopolni podatki o banki, katere bi splošna javnost razlagala po svoje glede na njihove interese, kar lahko predstavlja tudi škodo posamezni banki. Obravnava morebitnih negativnih podatkov posamezne banke in njenih strank, ki se pridobijo v postopku nadzora, do katerih dostopijo tretje osebe oziroma javnost, otežuje zagotavljanje stabilnosti in sanacije banke ter bančnega sistema. Ponavljanje negativnih odmevov v javnosti zato vpliva na nadaljnje odločitve pogodbenih strank banke, da prekinejo pogodbe z banko, da umaknejo sredstva, zahtevajo dodatno zavarovanje, povišajo ceno zadolževanja banke ali vplivajo na odločitve novih investitorjev glede vstopa v banko. Razkritje tovrstnih informacij lahko povzroči tudi sprožitev neugodnih klavzul, ki jih banke običajno imajo v svojih pogodbah in zahteve po višjem zavarovanju za obveznosti banke v primeru težav banke. Imetniki vlog v primeru razkrivanja podatkov o težavah banke običajno podvomijo v varnost njihovih sredstev pri bankah, kar povzroči množičen dvig vlog v posameznih bankah, ki se lahko razširi tudi na druge banke, kar povzroči zlom celega sistema. Razkritje informacij in njihova napačna interpretacija bi povzročila takojšnjo prekinitev pogodb ali panični dvig depozitov, razkrite bi bile zaupne informacije o strankah banke, zmanjšale bi se možnosti sodelovanja bank s tujimi finančnimi institucijam oziroma bi se zmanjšalo pogajalsko izhodišče s strankami, poslabšal bi se gospodarski in konkurenčni položaj banke in njenih družb, njenih strank oziroma pogodbenih partnerjev, vse to pa bi tudi obrnilo trend zaupanja v negativno smer. Banki pa bi grozil stečaj. Država ali Banka Slovenije bi zato morala znova hitro zagotoviti dodatna sredstva ali garancije. Z razkritjem zaupnih informacij lahko škoda nastane tudi pri udeležbi banke in njenih strank na mednarodnih finančnih trgih. Težave v bančnem ali finančnem sistemu pa nesporno vplivajo tudi na ceno, ki velja za zadolževanje države, kot tudi bank. Bonitetne agencije, ki določajo bonitetno oceno, ki je relevantna pri določanju cene zadolževanja, kot enega od ključnih dejavnikov za določitev ocene, upoštevajo tudi stanje bank in celotnega finančnega sistema. Skrb za stabilnost finančnega sistema in varno poslovanje bank je naloga Banke Slovenije. Pri razkritju informacij o banki je tako potrebno biti izjemno previden, saj nekritično razkritje bančnih podatkov, vključno s podatki njenih strank, vpliva na stabilnost finančnega oziroma bančnega sistema in posledično tudi na izvajanje postopka nadzora v banki, ki pa je lahko zaradi teh

okoliščin tudi moten. Zato je potrebno varovati zaupne informacije po ZBan-1 tudi v primeru postopkov po ZDIJZ, ker sicer celotna ureditev zaupnih informacij v ZBan-1 in evropskih predpisih ne bi imela smisla. Opozarja na prehodno določbo ZBan-2, ki v 404. členu začasno ureja dostop do informacij javnega značaja. Z razkritjem imena posamezne banke, če so zaupne informacije že razkrite, bi lahko banki ali kateri drugi osebi nastala škoda oziroma bi bilo ogroženo izvajanje nalog Banke Slovenije. Tožnica je že leta 2008 opozorila banko X na problem z dokumentom z dne 23. 5. 2008, ker navedeno vpliva na ustrezno upravljanje s tveganji. Ne gre spregledati, da takrat v nobenem zakonu ni bilo nobene izrecne določbe, ki bi bankam takšno ravnanje zapovedovalo. Zato je navedena zahteva ostala na ravni priporočila, kar izhaja tudi iz samega dokumenta. Enako velja za ugotovitev glede banke Y. Zato v teh primerih niso bile v teh dveh dokumentih ugotovljene nobene kršitve zakona ali dobrih poslovnih običajev. Zato je toženka neutemeljeno odločila, da ne gre za poslovno skrivnost banke X in Y.

17. Ob tem, ko se sklicuje na pravo EU, omenja Uredbo št. 575/2103, več direktiv ter sodbo Sodišča EU v zadevi Altmann (C-140/13) z argumentom, da o razkritju dokumentov bank lahko odloča samo nadzornik, ne pa informacijski pooblaščenec. Pravi, da toženka pavšalno zavrača, da ta sodba Sodišča EU ni relevantna za predmetno zadevo. Toženka se sklicuje na ustavno pravico dostopa do informacij javnega značaja, tožnica pa se sklicuje na 152. člen Ustave RS, ki določa, da je centralna banka v svojem delovanju (njeni primarni nalogi, ki je opravljanje nadzora po ZBan-1) samostojna in odgovarja neposredno državnemu zboru. Navedena določba je konkretizirana tudi v 2. členu Zakona o banki Slovenije (ZBS-1), zato je navedeno relevantno tudi za razumevanje zaupnih informacij po ZBan-1.

18. Tožnica sodišču predlaga, da tožbi ugodi, 1. točko izreka izpodbijane odločbe toženke odpravi in in samo odloči o stvari ter pritožbo prosilca zavrne, podredno pa predlaga, da 1. točko izreka izpodbijane odločbe odpravi in zadevo vrne toženki v ponovno odločanje, v obeh primerih pa toženki naloži plačilo stroškov postopka.

19. Toženka v odgovoru na tožbo pravi, da ZBan-1 in ZDIJZ med seboj nista v razmerju *lex specialis derogat legi generali*, saj ne urejata iste pravice. Zakonodajalec, ki se je zavedal, da ne morejo biti prav vse informacije, s katerimi razpolagajo zavezanci, prosto dostopne, je v ZDIJZ ta vrednostna merila vgradil tako, da je taksativno navedel izjeme od načela prostega dostopa. Za presojo teh izjem se sicer uporabljajo področni zakoni, vendar vselej v takšnem smislu in obsegu, ki je skladen z namenom ZDIJZ. Če gre za zaupne podatke po določbah ZBan-1 (npr. po 228. členu), je po mnenju toženke nabor izjem v ZDIJZ zadosten, da je mogoče uporabiti eno od izjem po ZDIJZ in dostop do informacij javnega značaja zavrniti. Če bi zakonodajalec imel namen zaupne podatke po ZBan-1 varovati kot absolutno zaupne, bi v ZBan-1 uporabo določb ZDIJZ izključil.

Ravno nasprotno pa je zakonodajalec v ZBan-2 v četrtem odstavku 15. člena[2] jasno določil, da se ne glede na določbe tega člena za zahteve, ki jih Banka Slovenije prejme na podlagi zakona, ki ureja dostop do informacij javnega značaja, uporabljajo določbe zakona, ki ureja dostop do informacij javnega značaja. Vsebina določbe 404. člena ZBan-2[3] pa je že realizirana s spremembo drugega odstavka 5.a člena ZDIJZ. Določbe ZBan-1 ali ZBan-2 ne predstavljajo izjeme od prostega dostopa do informacij javnega značaja. Glede pravnih aktov EU meni, da niso neposredno zavezujoči in da zato niso relevantni. Varovanju predmetnih interesov je v slovenski zakonodaji namenjena že obstoječa izjema iz 11. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, ki varuje nemoteno notranje delovanje organa. Iz citirane sodbe tudi izhaja, da je prosilec po določbah nemškega zakona o dostopu do informacij javnega značaja med drugim zahteval interne izjave, poročila in korespondenco, varovanju katerih je namenjena prav določba 11. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ. Poleg tega je treba opozoriti na izjemo varstva poslovne skrivnosti iz 2. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, ki varuje morebitne gospodarske interese gospodarskih družb pod nadzorom. Toženka je pri odločanju v konkretnem primeru upoštevala vso veljavno zakonodajo, torej tudi veljavno pravo EU (to izhaja iz obrazložitve izpodbijane odločbe in navedb v tem odgovoru na tožbo). Interpretacija nacionalne zakonodaje (ZDIJZ, ZBan-1 in ZBS-1) z relevantnimi uredbami in direktivami EU, pa je toženko v konkretnem primeru pripeljala do zaključka in odločitve, ki izhaja iz izpodbijane odločbe.

---

2 15. člen ZBan-2 določa: *Uporaba in posredovanje zaupnih informacij:*
„(1) Banka Slovenije sme zaupne informacije uporabiti samo za naslednje namene:
1. da preveri pogoje za izdajo dovoljenj in soglasij, o katerih odloča na podlagi tega zakona ali Uredbe (EU) št. 575/2013 in drugih zakonov, ter da zagotovi učinkovito spremljanje poslovanja bank na posamični in konsolidirani podlagi;
2. da izreka ukrepe nadzora ter odloča o drugih ukrepih, za katere je pooblaščena v skladu s tem ali drugim zakonom;
3. da izreka kazni za prekrške ter vloži ovadbo zaradi suma storitve kaznivega dejanja;
4. v postopkih sodnega varstva proti odločbam, ki jih je izdala, in v drugih sodnih postopkih, ki se vodijo v zvezi z izvajanjem njenih nalog in pristojnosti na podlagi tega zakona ali predpisov EU.
(2) Banka Slovenije lahko zaupne informacije v zvezi s posamezno banko razkrije drugim osebam izključno pod pogoji, določenimi v zakonu.
(3) Določbe prejšnjega in tega člena ne preprečujejo razkritja zaupnih informacij Evropskemu parlamentu, kadar ta izvaja preiskovalne pristojnosti na podlagi 226. člena Pogodbe o delovanju Evropske unije.
(4) Ne glede na določbe tega člena se za zahteve, ki jih Banka Slovenije prejme na podlagi zakona, ki ureja dostop do informacij javnega značaja, uporabljajo določbe zakona, ki ureja dostop do informacij javnega značaja.“

3 404. člen ZBan-2, ki je urejen med prehodnimi določbami ZBan-2, določa: *Zavrnitev dostopa do informacije javnega značaja:*
„Do ureditve vsebine iz tega člena v zakonu, ki ureja dostop do informacij javnega značaja, se dostop do informacije zavrne, če se zahteva za dostop nanaša na podatek, ki je pridobljen ali sestavljen zaradi nadzornega postopka Banke Slovenije, ki še teče, po zaključku le tega pa le, če bi razkritje podatka lahko povzročilo škodo banki ali drugi osebi ali če bi to ogrozilo izvajanja nalog Banke Slovenije.“

20. Toženka sodišču predlaga, da tožbo zavrne oziroma jo v delu tožbe, kjer naj bi se nanašala še na preostali del izreka izpodbijane odločbe, zavrže.

21. Združenje Frank - sodišče ga je pritegnilo v postopek kot stranko z interesom na podlagi prvega odstavka 19. člena ZUS-1, saj je bil prosilec za dostop do informacij javnega značaja in njegovi pritožbi je bilo ugodeno v delu presojane izpodbijane odločbe – v odgovoru na tožbo navaja, da sporna dokumenta nedvomno predstavljata informacijo javnega značaja, ker tožnica z njima razpolaga v materializirani obliki, izvirata iz delovnega področja tožnice in ju je ta izdelala sama. Zahteve po razkritju v državah članicah so lahko obsežnejše, kot jih predpisuje Uredba, vsekakor pa gredo v smer razkrivanja informacij javnosti, da se ta sama lahko odloči, s katero banko na trgu bo poslovala, glede na njeno izpostavljenost tveganjem. Javnost ima pravico vedeti, s kakšnimi ukrepi, priporočili oziroma zahtevami po podatkih se je tožnica odzvala naproti bankam in katerim bankam, da bi zaščitila potrošnike in bančni sistem v državi. S sodbo v zadevi Altmann je Sodišče EU ugotovilo le, da se nadzorni organ v upravnem postopku lahko sklicuje na dolžnost varovanja zaupnih podatkov, zato ker to predvideva nacionalna zakonodaja. Ne gre torej za situacijo, da bi se nadzorni organ v postopku po ZDIJZ moral sklicevati na varovanje zaupnih podatkov niti za to, da bi se smel sklicevati na to izjemo od prostega dostopa, če je zakon ne predvideva. Tožnica se sklicuje na zahteve evropske zakonodaje, pri čemer citira direktive in mnenja različnih evropskih organov s področja bančništva, vendar pa noben od aktov, na katere se sklicuje, ni neposredno zavezujoč ali hierarhično nad Ustavo RS in nacionalno zakonodajo. Poleg tega noben od aktov, na katere se sklicuje tožnica, ne pove ničesar o razmerju med zaupnimi podatki in informacijami javnega značaja. Uredba *575/2013IEU,* na katero se sklicuje tožnica, pa je jasna v 47. točki preambule. Ta uredba določa enotna pravila o splošnih bonitetnih zahtevah, ki jih morajo izpolnjevati institucije, nadzorovane v skladu z Direktivo 2013/361EU, kar zadeva tudi zahteve po javnem razkritju (člen l(l)(e) Uredbe), pri čemer izrecno ne ureja zahtev glede razkritja, ki veljajo za pristojne organe na področju bonitetnih predpisov in nadzora institucij, kot je določeno v Direktivi 2013/361EU (člen 1(2) Uredbe).

22. Sodišču predlaga, da tožbo zavrne oziroma jo v delu tožbe, kjer naj bi se nanašala še na preostali del izreka izpodbijane odločbe, zavrže.

23. Tožnica je na vlogi toženke in Združenja Frank odgovorila. V dveh vlogah z dne 22. 3. 2016 ter v vlogi z dne 28. 2. 2018 navaja, da stranka z interesom zahteva le zelo majhen segment podatkov o poslovanju banke. Tako majhen segment podatkov ne more podati prave slike o celovitem stanju banke in njenih tveganjih, ampak lahko poda le nepopolno sliko, še posebej, če se tolmači z vidika interesov strank, ki si želi prikazati le spornost ravnanj banke. Tak način "informiranja" javnosti o stanju v banki je za banko tvegan, saj lahko povzroči nezaupanje v

varnost banke, čeprav za to ni nikakršnih razlogov. To lahko povzroči paničen dvig sredstev v bankah in s tem zlom celotnega sistema oziroma onemogoči in podraži reševanje bank, saj je potrebno hitro nadomesti sredstva, ki so jih komitenti nenadoma dvignili. Ureditev zaupnih informacij je ena izmed preventivnih dejavnosti pred zlomom bančnega sistema. Stranka z interesom zahteva le delček podatkov banke o poslovanju, ki ne vsebuje nobenih pojasnil in ukrepov za odpravo pomanjkljivosti. Obsežnejših pojasnil k dokumentom pa organ ni dolžan ustvarjati. Sicer pa imajo tudi običajne gospodarske družbe pravico do varovanja poslovnih skrivnosti in ni razloga, da se ta pravica ne bi priznala tudi bankam. Namen predpisov EU ni le določiti zaupnost, ampak tudi način razkritja podatkov in s tem zagotoviti čim večjo transparentnost. O razkritju zaupnih podatkov v banki (ne zaupnih informacij Banke Slovenije) odločata banka in v primeru, ko banka svojih obveznosti ne izpolni, bančni nadzornik. Tako banka in nadzornik o razkritju podatkov iz Uredbe 575/2013[4] odločata na podlagi kriterijev iz te Uredbe. Odločanja bančnega nadzornika ne more nadomestiti organ za dostop do informacij javnega značaja izključno po kriterijih določb ZDIJZ. Uredba 575/2013 ne ureja razkritja podatkov bančnega nadzornika (zaupnih informacij), ki jih v konkretnem primeru prosilec zahteva. Razkritja bank določa del 8 Uredbe (EU) št. 575/2013 o bonitetnih zahtevah za kreditne institucije in investicijska podjetja ter o spremembi Uredbe (EU) št. 648/2012. Posamezna razkritja pa so določena tudi v drugih členih teh dveh predpisov. Te zahteve so implementirane v oddelkih 2.2.1 in 8. 6. ZBan-2.

24. Zavajajoča je zato razlaga stranke z interesom glede Uredbe 575/2013. Ni namen predpisov EU le določiti zaupnost, ampak tudi način razkritja podatkov in s tem zagotoviti čim večjo transparentnost. Uredba 575/2013 in Direktiva 2013/361 EU zahtevata od bank bistveno večji obseg razkritij, kot to velja za običajne gospodarske družbe, saj njune zahteve veljajo poleg zahtev ZGD-1. Stranka z interesom pa povsem spregleda, da o razkritju zaupnih podatkov v banki (ne zaupnih informacij Banke Slovenije) odločata banka in v primeru, ko banka svojih obveznosti ne izpolni, bančni nadzornik. Tako banka in nadzornik o razkritju podatkov iz citiranih členov Uredbe 575/2013 odločata na podlagi kriterijev iz te Uredbe.

25. Stranka z interesom navaja, da tožnica napačno povzema sodbo Sodišča EU v zadevi št. C-140/13. Bistvo navedene sodbe je v tem, da je za učinkovito delovanje nadzora (pa naj gre za nadzor banke ali investicijskih podjetij) potrebno, da se nadzorovanim subjektom in pristojnim organom zagotovi, da bodo zaupne informacije ostale zaupne, saj bi neobstoj takega zaupanja ogrozil nemoteno posredovanje zaupnih informacij, ki so potrebne za

4 Uredba (EU) št. 575/2013 o bonitetnih zahtevah za kreditne institucije in investicijska podjetja.

izvajanje nadzora. Vzpostavljena je namreč neposredna povezava med zaupnimi podatki in postopkom nadzora, v katerem se ti podatki pridobijo. Kot že omenjeno, je varovanje zaupnosti nadzorniških podatkov in njihovo razkritje urejeno v bančni direktivi 2013/361/EU in ZBan-1, ki sta relevantna za rešitev konkretne zadeve.

26. Da bi tožnica najprej dopustila javno objavo zaupnih podatkov, potem pa z dodatnimi objavami/pojasnili dodatnih zaupnih podatkov ob nikakršnem jamstvu, da bodo v javnosti ustrezno predstavljene in sprejete, reševala negativne posledice, bi bilo izjemno tvegano. Edino logičen pristop je, da se že takoj onemogoči negativne posledice razkritja zaupnih podatkov in ne ta, da se te posledice povzroči in nato poskuša odpravljati. Ko se z občutljivimi podatki seznani tudi konkurenca, negativnih posledic razkritja tožnica sploh ne more odpraviti. Pisma upravam oziroma nadzorniška pisma, kar sporna dokumenta zagotovo sta, se izdajajo za namene izboljšanja poslovanja banke, kar pa ne pomeni, da gre za kakršnokoli kršitev predpisov. Gre za prenašanje dobrih praks v nadzorovane banke in izboljšanje poslovanja oziroma obvladovanja tveganj, ne pa za kršitve pravic potrošnikov. S stališča banke gre za priporočila v zvezi z obvladovanjem tveganja. Vsaka ugotovitev nadzornika še ne pomeni kršitve zakonov, temveč predstavlja določeno dodatno tveganje pri njenem poslovanju. Kot izhaja iz določb 241. člena ZBan-1, so težave banke različnih stopenj in vsaka težave ne predstavlja kršitve. Vendar pa to ne pomeni, da razkritje težav, ki niso kršitve, ne bi imelo za posledico težav, kot so že opisane, vključno s prednostmi, ki bi jih lahko pridobili konkurenti. Pri odločanju po ZDIJZ je potrebno upoštevati tudi ostale zakone. Navedba toženke, da je sistemsko sicer mogoča uporaba določb specialnih zakonov, vendar v konkretnem primeru takih zakonov ni, predstavlja zelo pavšalno in arbitramo odločitev. Tožnica je v zvezi z izdanima dokumentoma izvajala nadzor po takrat veljavnem 223. členu ZBan-1 (izvaja nadzor s poročanjem bank Banki Slovenije, z opravljanjem pregledov poslovanja bank in z izrekanjem ukrepov nadzora). Le pri izrekanju ukrepov nadzora se vodi upravni postopek, za katerega je mogoče reči, da se konča z izrekom ukrepa, v preostalih primerih pa postopek poteka od pridobitve dovoljenja pa do odvzema dovoljenja za opravljanje bančnih storitev. Vsi trije načini izvajanja nadzora v bankah pa so med sabo povezani in se dopolnjujejo ter predstavljajo celovit nadzor, ki poteka neprestano. Tako se samo v primeru izreka ukrepov izvaja postopek nadzora po upravnem postopku, kar jasno izhaja iz določb takrat veljavnega 330. člena ZBan-1. Razpolaganje z informacijo po svoji vsebini pomeni tudi, ali lahko oseba z njo prosto razpolaga, ali pa je razpolaganje z njo omejeno zaradi zakonskih določb ali pravic drugih. Iz prakse toženke izhaja, da je možnost razpolaganja z dokumentom eden izmed pogojev informacije po ZDIJZ. Toženka napačno vztraja na tem, da je ZDIJZ edini zakon v zvezi z dostopom do informacij, ki ga je treba upoštevati pri reševanju zahtevkov po ZDIJZ.

27. V drugi pripravljalni vlogi je tožnica še navedla, da je predmetno zadevo potrebno

rešiti na podlagi predpisov, ki so veljali v času izdaje odločbe na prvi stopnji, zato novele ZDIJZ-E pri odločanju o tej tožbi ni mogoče upoštevati. Takrat ZBan-2 še ni veljal. Da ZDIJZ šele sedaj ureja izjemo, ki se nanaša na nadzorne postopke po ZBan-2, kaže na to, da bi morala toženka že ob izdaji svoje odločbe upoštevati, da je obstajala izjema od dostopa do informacij javnega značaja tudi v času veljavnosti ZBan-1, saj je bila ureditev zaupnih informacij zelo podobna. Navedena sprememba zakona je izrecno navedla dodatno izjemo od dostopa do informacij javnega značaja, saj so bile s tem prevzete v naš pravni red določbe Direktive *2013/361EU* o možnosti razkrivanju podatkov (glej oddelek II in naslov VIII direktive). Razlagati določbe na način, ki ga zagovarja toženka, pa bi pomenilo tudi napačno implementacijo direktive. S tem je bilo tudi na deklarativni ravni določeno, da ta izjema obstaja, saj toženka navedene izjeme sicer ni želela priznavati v svojih postopkih, kar počne še sedaj. Tožnica v tožbi ni navedla, da je sodišče v zadevi I U 419/2015-13 presojalo izjemo po ZBan-1 oziroma kateri predpis je specialnejši, vendar iz obrazložitve izhaja, da je potrebno pri vprašanju dostopa do dokumentov po ZBan-1 upoštevati tudi določbe tega zakona, česar pa tudi toženka s svojimi navedbami ni ovrgla. Argument toženke, da akti evropskih institucij niso zavezujoči, je slab argument. Zaradi dejanskih okoliščin, da je Slovenija članica EU, predstavljajo akti EU zavezujoče pravo, saj so uredbe neposredno uporabljive, država pa mora zasledovati cilje direktiv in te cilje prenesti v nacionalno pravo.

28. Iz navedb sodbe v zadevi Altmann je razvidno tudi, da so prosilci zahtevali dostop do dokumentov tudi iz leta 2002, medtem ko je bila sporna odločba organa izdana leta 2012 (točka 15 sodbe), zato ni relevantno, ali se je postopek nadzora zaključil ali ne. Sodba vzpostavlja neposredno povezavo med zaupnimi podatki in postopkom nadzora, v katerem se ti podatki pridobivajo. Za določbe 228. in 231. člena ZBan-1, ki bi jih morala toženka upoštevati že pri prvi zadevi, ki jo je prejela v reševanje in tudi v tej zadevi, ni bistveno, ali gre v postopku nadzora po ZBan-1 za upravni postopek. Tožnica je namreč izvajala nadzor po takrat veljavnem 223. členu, ki je v prvem odstavku določal, da izvaja nadzor s poročanjem bank Banki Slovenije, z opravljanjem pregledov poslovanja bank in z izrekanjem ukrepov nadzora. Le pri izrekanju ukrepov nadzora se vodi upravni postopek, v katerem je izdana odločba o izreku ukrepa. S tem pa postopek še ni končan, saj mora banka v skladu z oddelkom 7.2 kršitve še odpraviti, drugače lahko Banka Slovenije sprejme še dodatne ukrepe po ZBan-1. V skladu z ZBan-1 banka tudi neprestano poroča o dejstvih (1. točka prvega odstavka 223. člena ZBan-1), ki jih organ preverja (začne postopek v smislu 127. člena ZUP) in ki so podlaga za nova ukrepanja Banke Slovenije. Vsi trije načini izvajanja nadzora v bankah so med sabo povezani in se dopolnjujejo ter predstavljajo celovit nadzor, ki poteka neprestano. Kot že omenjeno je varovanje zaupnosti nadzorniških podatkov in njihovo razkritje urejeno v bančni Direktivi 2013/36IEU in ZBan-1, ki

sta relevantna za rešitev konkretne zadeve. V sodbi *C-140/13* Sodišče EU (v nadaljevanju SEU) presoja obseg varstva zaupnosti podatkov kot ga omogoča direktiva na področju trga vrednostnih papirjev, ki ureja varstvo nadzorniških podatkov na identičen način kot omenjena bančna direktiva. SEU ugotavlja, da ima ta direktiva posledice tudi za nacionalno ureditev dostopa do informacij javnega značaja. Citirana sodba torej povsem jasno predeli razmerja med direktivo in nacionalno zakonodajo o dostopu do informacij javnega značaja, zato meni, da je treba navedbe tožene stranke zavrniti kot neutemeljene.

29. Banka X in banka Y, ki ju je sodišče pritegnilo v postopek kot stranki z interesom na podlagi prvega odstavka 19. člena ZUS-1, saj naj bi se razkrili podatki o njuni firmi iz dokumentov, ki so jima bili s strani tožnice vročani v postopku nadzora (s strani banke Y pa še druge informacije, razvidne iz 1. točke izreka izpodbijane odločbe), in katerima je sicer sodišče vročalo vse vloge udeležencev, v upravnem sporu nista sodelovali.

K I. točki izreka:

30. Tožba je utemeljena.

31. V konkretnem primeru 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 na prvi stopnji upravnega postopka kot zavezanec po ZDIJZ prosilčevo zahtevo za dostop do informacij javnega značaja zavrnil ali zavrgel (27. člen ZDIJZ).

32. Sodišče je preizkusilo zakonitost izpodbijane odločbe le v delu, ki se izpodbija s tožbo, in sicer zgolj 1. točko izreka odločbe, v kateri je bilo pritožbi Združenja Frank kot prosilca za dostop do informacije javnega značaja ugodeno. Sodišče ne more pritrditi ugotovitvi toženke in stranki z interesom - prosilca, da se je tožnica pritožila ne zgolj zoper 1. točko izreka izpodbijane odločbe toženke, pač pa zoper celotno odločbo, zato tudi ni sledilo njunemu predlogu, naj se tožba v delu, ki presega 1. točko izreka, zavrže zaradi odsotnosti pravnega interesa. Že iz tožbenega zahtevka je namreč razvidno, da meri le na 1. točko izreka izpodbijane odločbe toženke; tožnica tudi predlaga njeno odpravo v samem besedilu tožbe. Resda v tožbi omenja tudi preostale odločitve toženke iz izpodbijane odločbe, vendar nikjer v tožbi ne predlaga, naj sodišče odloči še o preostalem izreku odločbe toženke. Zavrnilni del izpodbijane odločbe iz točke 2. izreka ni predmet tega upravnega spora, ampak je bil ta del odločbe predmet izpodbijanja v upravnem sporu zadevi II U 8/2016, v kateri je bila sodba izdana 23. 8.2017.

33. Sodišče lahko pritrdi materialno-pravnemu stališču toženke v izpodbijanem aktu, da se za zavrnitev dostopa do informacije javnega značaja ni mogoče opreti samo

na določbe ZBan-1 oziroma ZBan-2, kar zagovarja tožnica s sklicevanjem na določilo 228. člena ZBan-1 oziroma tej primerljivi določbi v ZBan-2. Sodišče tudi pritrjuje stališču toženke, da ZBan-2 v nobeni določbi izrecno ne derogira določb ZDIJZ.

34. Na splošni ravni, kar zadeva razmerja med ZDIJZ in področnimi zakoni, je Upravno sodišče že v letu 2005 razvilo interpretacijo, da ZDIJZ ni v tem smislu specialni predpis, da bi z vidika urejanja dostopa do informacij javnega značaja derogiral določbe področnih zakonov glede dostopa do določenih informacij iz delokroga državnih organov. Enako tudi ni mogoče šteti, da načeloma področni zakon kot specialni predpis glede ravnanja z določenimi podatki jemlje učinek ZDIJZ, še posebej, če je ZDIJZ kasnejši predpis od predmetnega področnega zakona.[5]

35. Sodišče se je v omenjeni sodbi iz leta 2005 oprlo na komentar določila 154. člena Ustave, po katerem je mogoče šteti, da zakoni ali posamične zakonske določbe izgubijo veljavo in prenehajo veljati zaradi drugih zakonov le takrat, kadar kasnejši zakon izrecno razveljavi prejšnjega.[6] Če izrecne določbe o razveljavitvi določil področnega zakona v ZDIJZ ni, a hkrati tudi ni prepričljive podlage za ugotovitev, da je podana pravna praznina v prehodnih določbah ZDIJZ (*argumentum a completudine),* potem so vse metode razlage predpisa načeloma enakovredne, sodišče pa jih uporabi z namenom zagotavljanja domneve, da je pravni sistem notranje povezana (usklajena) celota (*argumentum a coherentia)* in da v njem ni antinomij, kar pomeni, da sodišče ni zavezano, da v takem primeru nujno in izključno uporabi le metodi *lex specialis derogat legi generali* in *lex posterior derogat legi priori.*[7] Šele v primeru, da ustavi naklonjena razlaga ne bi bila možna - skladno z načelom pravne varnosti in pravne države - sodišče pa mora konkretne neusklajene zakonske določbe uporabiti za rešitev spora, bi sodišče moralo sprožiti postopek za oceno ustavnosti zakonov.

36. Te okoliščine pa v konkretnem primeru niso podane. Zakonodajalec očitno ni imel namena, da bi ZDIJZ razveljavil nekatere določbe področnega zakona ZBan-2. V tem smislu je treba tudi šteti, da ustavno določilo iz drugega odstavka 39. člena Ustave v delu, ki pravi /.../*"razen v primerih, ki jih določa zakon"* /.../, pomeni

5 Sodba in sklep Upravnega sodišča v zadevi U 1676/2003 z dne 23. 3. 2005.

6 Šturm, Lovro, 2002, Člen 154, v: Komentar Ustave Republike Slovenije, Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, Ljubljana, str. 1026, točka 8.

7 Upravno sodišče se je sicer v svoji sodni praksi že oprlo tudi zgolj na specialnost področnega zakona, ko je šlo za vpogled v zapisnike glavnih obravnav v odprtih sodnih postopkih (I U 295/2011 z dne 8. 6. 2011, I U 150/2009 z dne 8. 12. 2010).

primere, ki so določeni s krovnim zakonom (ZDIJZ) in morebiti tudi s področnimi zakoni. V takih primerih je treba iskati takšno razlago razmerja med ZDIJZ in področnim zakonom, da je pravni red v čim večji meri notranje povezana in usklajena celota ter da je uporaba določb predvidljiva.[8]

37. Možnost sočasne uporabljivosti ZDIJZ in področnega zakona potrjuje zakonodajalčeva aktivnost, saj ni dvoma, da obstajajo področni zakoni, ki posegajo tudi na področje, ki ga ureja ZDIJZ, kot je na primer Zakon o medijih (45. člen), ki ureja posebno pravico medijev do dostopa do informacij, ali pa Zakon o zdravilih, ki v 68. členu določa, katera konkretna dokumentacija pomeni poslovno skrivnost, ali pa določba 43. člena Zakona o varstvu okolja, ki ureja specialno pravico sodelovanja javnosti in dostopa do informacij javnega značaja.[9] Sicer je Upravno sodišče v drugem upravnem sporu, kjer je tožeča stranka Banka Slovenije vložila tožbo zoper Informacijskega pooblaščenca, nakazalo, da če je vložen zahtevek po ZDIJZ v zvezi z Zakonom o sodnem registru in Zakonom o bančništvu (ZBan-1), mora informacijski pooblaščenec upoštevati vse tri omenjene zakone in ne zgolj ZDIJZ.[10]

38. Iz obrazložitve odgovora na tožbo je sicer mogoče toženki v prid ugotoviti tudi, da je pri odločitvi toženka vendarle upoštevala ZBan-1 (228. člen) skupaj z ZDIJZ, čeprav bi morala upoštevati tej primerljivo določbo iz ZBan-2, saj v določenem delu odgovora na tožbo pravi tudi, da če gre za zaupne podatke po določbah ZBan-1 (npr. po 228. členu), je nabor izjem po ZDIJZ zadosten, da je mogoče uporabiti eno od izjem po ZDIJZ in dostop zavrniti. Toženka v zvezi s tem omenja 11. in 2. točko prvega odstavka 6. člena ZDIJZ.

39. To bi kazalo na razlago, ki upošteva oba zakona: ZDIJZ in področni zakon ZBan-2, kar je pravilna uporaba materialnega prava. Vendar pa je bila odločilna napaka toženke narejena, ker ni upoštevala 404. člena ZBan- 2. Področni zakon (ZBan-2) ima namreč za obravnavani primer dve določbi, ki izrecno urejata medsebojno razmerje med ZDIJZ in področno zakonodajo o bankah, pri čemer je toženka iz nepojasnjenih razlogov (v odgovoru na tožbo) upoštevala samo določilo četrtega odstavka 15. člena ZBan-2, ne pa tudi 404. člena ZBan-2.

40. Določilo četrtega odstavka 15. člena ZBan-2 za zaupne informacije določa, da ne glede na določbe tega člena se za zahteve, ki jih Banka Slovenije prejme na podlagi ZDIJZ, uporabljajo določbe ZDIJZ. Določbe v predhodnih treh odstavkih 15. člena ZBan-2 so takšne po svoji naravi, da določba četrtega odstavka očitno ne pomeni derogacije ZBan-2. Ključna pa je prehodna določba 404. člena ZBan-2, ki

8 Takšna načelna interpretacija razmerij med ZDIJZ in področnimi zakoni je bila potrjena tudi s strani Vrhovnega sodišča v zadevi I Up 731/2005 z dne 4. 10. 2007, odst. 16.
9 Glej sodbo Upravnega sodišča v zadevi I U 929/2016 z dne 24. 9. 2018, odst. 43.
10 Sodba Upravnega sodišča v zadevi I U 33872014z dne 23. 6. 2014, odst. 8.

izrecno določa situacijo zavrnitve dostopa do informacije javnega značaja, in sicer tako, da se do ureditve vsebine iz tega člena v zakonu, ki ureja dostop do informacij javnega značaja, dostop do informacije zavrne, če se zahteva za dostop nanaša na podatek, ki je pridobljen ali sestavljen zaradi nadzornega postopka Banke Slovenije, ki še teče, po zaključku le tega pa le, če bi razkritje podatka lahko povzročilo škodo banki ali drugi osebi ali če bi to ogrozilo izvajanja nalog Banke Slovenije.[11]

41. Iz podatkov v spisu izhaja, da med strankama sicer ni sporna okoliščina, da vsebina zadevnih dokumentov, ki ju je tožnica posredovala banki X in Y, vsebuje informacije v zvezi s postopkom *„nadzora"* nad bankama v zvezi s kreditiranjem fizičnih oseb v CHF. Iz podatkov v spisu izhaja, da je tožnica zadevne informacije pridobila skladno z določili členov od 217. do 291. ZBan-1. Iz navedenega bi bilo mogoče narediti sklep, da gre torej za informacije iz dokumentov, ki jih je ustvaril organ javnega sektorja (Banka Slovenije) v okviru izvajanja zakonitih postopkov nadzora po ZBan-1, in sicer v zvezi s kreditiranjem fizičnih oseb v CHF.

42. Vendar pa zaradi nepravilne uporabe prava - to je razmerja med področnim zakonom (ZBan-2) in ZDIJZ toženka v času izdaje odločbe ni ugotavljala, kar je sicer bilo ključno nerazjasnjeno dejstvo v tej zadevi, ali je bil skladno s 404. členom ZBan-2 postopek nadzora tožnice nad bankama X in Y v zvezi s kreditiranjem fizičnih oseb v CHF v času odločanja toženke že končan ali ne, od česar je odvisno nadaljnje presojanje pogojev za dostop do informacije javnega značaja. Od te okoliščine je bilo namreč odvisno, ali bi zgolj zaradi nedokončanja postopka nadzora organ zavrnil dostop do teh informacij (v skladu z določilom 404. člena ZBan-2) ali pa bi bilo treba, če je bil postopek nadzora končan, za zavrnitev dostopa do teh informacij po tehtanju ugotoviti, ali bi razkritje zahtevanih informacij lahko povzročilo nesorazmerno škodo bankam v razmerju do javnega interesa in pravice prosilca.

43. Namesto tega, kar je sicer že samo po sebi kršitev materialnega prava, ki ima za posledico nepopolno ugotovljeno dejansko stanje, je toženka odločitev oprla na tretji odstavek 39. člena ZGD-1, češ da zahtevani podatki vsebujejo ugotovljene nepravilnosti zaradi kršitve zakona in/ali dobrih poslovnih običajev. Z ničemer pa ni utemeljila oziroma pojasnila, za kršitev katerega zakona in/ali dobrih poslovnih običajev naj bi šlo in s katerim dejanjem naj bi bila ta kršitev izvedena oziroma

11 Po izdaji izpodbijane odločbe je zakonodajalec sprejel določbo drugega odstavka člena 5a ZDIJZ, ki pravi: *„Organ prosilcu zavrne dostop do zahtevane informacije ali njeno ponovno uporabo, če se zahteva nanaša na podatek, ki je pridobljen ali sestavljen zaradi nadzornega postopka, ki ga v skladu z zakonom vodi Banka Slovenije, organ, pristojen za nadzor trga vrednostnih papirjev ali zavarovalniški nadzor, ali drug nadzorni organ, specializiran za finančni nadzor, če je nadzorni postopek še v teku. Ko je postopek nadzora zaključen, organ lahko zavrne dostop ali njeno ponovno uporabo tudi, če bi razkritje zahtevane informacije povzročilo škodo drugi osebi ali če bi to resno ogrozilo izvajanje drugih zakonskih nalog nadzorne institucije, ki je vodila postopek."*

kdo je zanjo odgovoren. V tem delu obrazložitve upravnega akta toženka krši določbe 2., 3., 4. in 5. točke prvega odstavka 214. člena Zakona o splošnem upravnem postopku (v nadaljevanju ZUP) in gre za bistveno kršitev določb postopka, ker se odločbe v tem bistvenem delu ne da preizkusiti (7. točka drugega odstavka 237. člena ZUP).

44. Izpodbijane odločbe pa se ne da preizkusiti tudi iz razloga, ker ne samo iz obrazložitve izpodbijane odločbe, ki je bistveni akt, ampak tudi v povezavi z odgovorom na tožbo, ni mogoče ugotoviti, zakaj po mnenju tožene stranke pravo EU v konkretnem primeru v ničemer ne vpliva na interpretacijo in uporabo ZDIJZ. Toženka se očitno s temeljnim vprašanjem, ali sta prvostopenjski organ s prvostopenjskim aktom in toženka z izpodbijanim aktom izvajala pravo EU, ni ustrezno ukvarjala v izpodbijanem aktu. Iz ZBan-2 namreč izhaja, četudi to ni odločilno za odgovor na predmetno vprašanje, da ZBan-2 implementira več direktiv in uredb EU.[12] Če toženka (in pred njo prvostopenjski organ) izvajata pravo EU, potem je treba paziti, da je interpretacija in uporaba ZDIJZ skladna z relevantnim sekundarnim pravom EU. Tožnica se je že v prvostopenjskem aktu sklicevala na določila ZBan-1 (2. člen), ki podobno kot ZBan-2 v uvodnih določbah omenja prenos več direktiv EU. Toženka bi morala po uradni dolžnosti upoštevati, ali gre v predmetni zadevi za izvajanje prava EU ali ne.[13] V odgovoru na tožbo o tem vprašanju pravi, da viri sekundarnega prava EU, na katere se sklicuje tožnica, niso neposredno zavezujoči, v nadaljevanju pa pravi, da je upoštevala relevantne vire prava EU skupaj z ZDIJZ, ZBan-1 in ZBS-1. takšno nasprotje v argumentaciji otežuje presojo zakonitosti.

45. V primeru, da bi toženka na ustrezen način ugotovila, da gre za izvajanje prava EU, s čimer se v izpodbijanem aktu sploh ni ukvarjala, v odgovoru na tožbo pa te pomanjkljivosti ne more odpraviti, poleg tega je tudi v odgovoru nejasna glede tega vprašanja oziroma pavšalno zavrača uporabo prava EU, bi lahko prišla tudi do ugotovitve konflikta med ZDIJZ oziroma ustavno pravico iz drugega odstavka 39. člena Ustave na eni s strani in sekundarnim pravom EU na drugi strani. V primeru konflikta ali pa če bi bilo nacionalno pravo možno uporabljati v skladu s sekundarnim pravom EU, pa bi to pomenilo, da mora organ države članice uporabiti metode in načela uporabe prava EU, med njimi tudi načelo primarnosti prava EU[14] in lojalnega sodelovanja v smislu razlage nacionalnega prava v skladu s sekundarnim pravom, kolikor je to mogoče.[15] Če določeno ravnanje organa ne bi bilo v celoti določeno v pravu Unije, potem bi nacionalni organ oziroma sodišče

12 Glej drugi odstavek 3. člena ZBan-2.
13 O pravnem pomenu „izvajanja" prava EU glej *mutatis mutandis* sodbo Velikega senata Sodišča EU v zadevi C-617/10, *Åklagaren,* 26. 2. 2013, odst. 24-28; C-206/13, *Siragusa,* 6. 3. 2014, odst. 24-25.
14 Glej na primer: C-249/85 *Albako v BALM* [1987] ECR 2345.
15 C-106/89, *Marleasing* [1990] ECR, I-4135; C-387/02, C-391/02 and C-403/02, *Berlusconi and others* [2005] ECR I-3565; C-105/03, Pupino [2005] ECR I-5285.

lahko uporabila nacionalne standarde glede varstva temeljnih pravic, če ta uporaba ne bi ogrozila ravni varstva, ki je določena v sekundarnem pravu EU in če uporaba nacionalnega prava ne bi posegla v primarnost, enotnost in učinkovitost prava Unije.[16]

46. V ponovnem postopku, ko bo toženka ugotavljala, ali gre za izvajanje prava EU, ne bo smela spregledati sodbe Sodišča EU v zadevi *Nova kreditna banka Maribor d.d.*, tako glede stališč Sodišča EU o razmerju med ZDIJZ in Uredbo št. 575/2013,[17] na katero se tudi sklicuje tožnik, kot tudi glede ugotavljanja čezmejnih učinkov,[18] pri čemer bo morala upoštevati (*mutatis mutandis)* status, ki ga ima Banka Slovenija glede na komercialno banko NKBM, d.d..[19]

47. To je ključno in izhodiščno pravno vprašanje, do katerega se mora opredeliti toženka v ponovnem postopku, poleg tega, da mora uporabiti ZBan-2 skupaj z ZDIJZ, in sicer v odvisnosti od tega, ali gre v predmetni zadevi za izvajanje prava EU ali ne. Glede na ustavni in samostojni položaj, ki ga ima Banka Slovenije po 152. členu Ustave, pa je tudi Banka Slovenije tista, ki mora prepričljivo utemeljiti, če se sklicuje na pravo EU, na kateri pravni podlagi zaradi narave in vsebine konkretnih nadzornih postopkov, ki jih (je) izvaja(la), odločitev v zvezi z dostopom do informacije javnega značaja pomeni izvajanje določb prava EU, da se bo lahko toženka do tega vprašanja ustrezno opredelila v odločbi in da bo sodišče lahko preizkusilo zakonitost odločbe tudi po vsebini. To pomeni, da mora Banka Slovenije navesti ne samo vire sekundarnega (ali primarnega) prava EU na splošno, ampak se mora sklicevati na konkretno določbo iz konkretnega sekundarnega prava EU, zato da bo toženka lahko zavzela stališče, v kolikšni meri je dosedanja sodna praksa Sodišča EU morebiti uporabljiva tudi za obravnavani primer, in da bo, če gre za izvajanje prava EU, poskušala dati ZDIJZ takšen pomen, da bo skladen s pravom EU.

48. Zaradi navedenega je sodišče tožbi ugodilo ter izpodbijano odločbo v 1. točki izreka na podlagi 4., 2. in 3. točke točke prvega odstavka 64. člena Zakona o upravnem sporu (v nadaljevanju ZUS-1) odpravilo in zadevo v tem delu vrnilo toženki, v ponoven postopek, v katerem bo morala slediti stališčem sodišča, ki se tičejo uporabe materialnega prava in pravil postopka (četrti odstavek 64. člena ZUS-1). Toženka mora izdati nov upravni akt, pri tem pa je vezana na pravna stališča sodišča glede razlage in uporabe materialnega prava ter vodenja postopka (četrti odstavek 64. člena ZUS-1).

49. Sodišče je odločilo na seji senata in ni izvajalo dokazov na glavni obravnavi, ker

16 Ibid. (mutatis mutandis), odst. 29.
17 C-215/17, 14 Novemebr 2018, odst. 36-39.
18 Ibid. odst. 40-45.
19 Po sodbi Sodišča EU v zadevi *Nova kreditna banka Maribor, d.d.*, je Vrhovno sodišče odločilo v sporu v zadevi X Ips 312/2015 z dne 28. 11. 2018.

je ugotovilo, da za presojo zakonitosti ne potrebuje izvajanja dokazov. Ob tem je upoštevalo, da mora po praksi Ustavnega sodišča Upravno sodišče izvesti glavno obravnavo, "*kadar jo stranka izrecno zahteva, saj gre v nasprotnem primeru za kršitev 22. člena Ustave (odločba št. Up-197/02 z dne 3. 4. 2003). Vendar zgolj gola zahteva stranke za izvedbo glavne obravnave za obveznost izvedbe glavne obravnave še ne zadostuje (odločba št. Up-778/04z dne 16. 12. 2004). Iz 22. člena Ustave namreč ne izhaja absolutna pravica stranke do izvedbe glavne obravnave. Glavna obravnava je zgolj sredstvo za izvajanje dokazov. Strankin predlog za razpis glavne obravnave mora biti zato obrazložen, stranka pa mora v njem utemeljiti obstoj in pravno relevantnost predlaganih dokazov s stopnjo verjetnosti, ki je več kot samo golo zatrjevanje. V takem primeru je sodišče prve stopnje glavno obravnavo dolžno izvesti in ne samo že vnaprej zavrniti dokaznih predlogov. Iz pravice do kontradiktornega postopka izhaja, da lahko sodišče zavrne izvedbo dokaza le, če so za to podani ustavno sprejemljivi razlogi.*"[20]

50. Upravno sodišče je pri tem upoštevalo tudi sodno prakso ESČP glede sojenja na glavni obravnavi, po kateri, če so v zadevi sporna dejstva in stranka izrecno zahteva izvedbo konkretnega dokaza, kar bi lahko razjasnilo sporno vprašanje, mora biti ustna obravnava izvedena vsaj na eni stopnji sojenja,[21] razen če gre zgolj za pravno-tehnično odločitev, ki nima pomena za širšo javnost.[22] Slednjega standarda sicer ni mogoče uporabiti v konkretnem primeru, predmetna zadeva pa je po stališču Upravnega sodišča odprla zgolj sporna pravna vprašanja med strankama, ne pa dejanska vprašanja. Ob tem je po praksi ESČP pomembno tudi, ali bi sojenje na glavni obravnavi po nepotrebnem podaljšalo sodne postopke in potrebne stroške.[23] Upravno sodišče zato meni, da obseg sodne presoje zakonitosti izpodbijanega akta na seji senata, ki se razteza na dejanska in pravna vprašanja,[24] ter zgoraj navedeni razlogi za odločanje na seji ne odstopajo nesorazmerno od okvirov, ki jih določa sodna praksa ESČP (določilo 6. člena Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin).

K II. točki izreka:

51. Ker je tožnica zahtevala povrnitev stroškov postopka in je sodišče tožbi ugodilo ter izpodbijani akt odpravilo, je prisodilo, da mora toženka skladno s tretjim odstavkom 25. člena ZUS-1 povrniti stroške postopka. V skladu z navedenim določilom se tožnici v upravnem sporu prisodi pavšalni znesek povračila stroškov

---

20 Odločba Ustavnega sodišča v zadevi Up-1055/05 z dne 19. 1. 2006, odst. 10.
21 *Mirovni inštitut proti Sloveniji,* 13. 3. 2018, odst. 36-43; glej tudi zadeva *Fisher* z dne 26. 4. 1995
22 *Zumbotel v. Austria*, 21. 9. 1993.
23 *Schuler-Zgragen v. Switzerland*, 24. 6. 1993, odst. 58; *Göc v. Turkey,* 11. 7. 2002; *Jussila v. Finland*, 23. 11. 2006, odst. 42
24 *Potocka and others v. Poland; Kaplan v. the United Kingdom; Bryan v. the United Kingdom*; *Mirovni inštitut proti Sloveniji*, odst. 36-46.

skladno s Pravilnikom o povrnitvi stroškov tožnici v upravnem sporu. Določilo prvega odstavka 3. člena tega pravilnika določa, da če je bila zadeva rešena na seji in tožnica v postopku ni imela pooblaščenca, ki je odvetnik, se ji priznajo stroški v višini 15,00 EUR. Plačano sodno takso bo tožnica dobila vrnjeno po uradni dolžnosti.

PRAVNI POUK:

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

Ljubljana, 2. oktober 2019

Predsednica senata:

mag. Darinka Dekleva Marguč, l.r.

Ta prepis je soglasen z izvirnikom
Podpis pristojne sodne osebe: