



UPRavno SODIŠČE
REPUBLIKE SLOVENIJE

REPUBLIKA SLOVENIJA INFORMACIJSKI POOBLAŠČENEC		
Projeto:	21-05-2015	Šif. znak:
Vrednost:	Vredn.:	Priloge:
Šifra zadeve:		

SODBA

V IMENU LJUDSTVA

IN

SKLEP

Upravno sodišče Republike Slovenije je v senatu, ki so ga sestavljali višji sodnici in sodnik Andrej Kmecl kot predsednik ter Nataša Smrekar in mag. Tatjana Steinman kot članici,

ob sodelovanju višje pravosodne svetovalke Suzane Korotaj kot zapisnikarice,

v upravnem sporu tožeče stranke: ODVETNIŠKA DRUŽBA TRATNIK, SOČAN in BOGATAJ o.p., d.o.o., Ajdovščina 4, Ljubljana, ki jo zastopa direktor Valter Bogataj, zoper toženo stranko: REPUBLIKA SLOVENIJA, ki jo zastopa Informacijski pooblaščenec, Ljubljana,

zaradi dostopa do informacij javnega značaja,

o tožbi zoper odločbo Banke Slovenije št. 26.00-0374/14-JŽ z dne 30. 6. 2014 in odločbo Informacijskega pooblaščenca št. 090-213/2014/7 z dne 4. 2. 2015,

na seji 14. maja 2015

ODLOČILO:

- I. Tožba zoper odločbo Banke Slovenije št. 26.00-0374/14-JŽ z dne 30. 6. 2014 se zavrže.
- II. Tožba zoper 1. točko izreka odločbe Informacijskega pooblaščenca št. 090-213/2014/7 z dne 4. 2. 2015 se zavrže.

III. V preostalem delu se tožbi ugodi, odločba Informacijskega pooblaščenca iz prejšnje točke se odpravi v 2. in 3. točki izreka in se zadeva v tem obsegu vrne istemu organu v ponovni postopek.

OBRAZLOŽITEV

1. Banka Slovenije (v nadaljevanju organ) je s svojo odločbo z dne 30. 6. 2014 delno ugodila tožničinemu zahtevku za dostop do informacij javnega značaja in ji omogočila delni dostop do cenitve Hypotetical Liquidation Valuation of NLB as of 30 September 2013 z dne 10. 12. 2013, ki jo je pripravil Deloitte (prva alineja prvega odstavka), in cenitve Asset Quality Review Report Quantitative Portfolio Analysis Results NLB Group (druga alineja), obeh s prekrijem v izreku navedenih delov (v nadaljevanju cenitvi). V preostalem delu je zahtevo zavrnilo.
2. Informacijski pooblaščenec je tožnični pritožbi zoper omenjeno določbo delno ugodil, odpravil drugo alinejo izreka odločbe Banke Slovenije in odločil, da je organ dolžan prosilcu v roku 31 dni od prejema te odločbe posredovati cenitev na način, da je razvidna naslovna stran, skupni znesek oslabitve in rezervacij v tabeli 2.7 AQR Assessment na strani 9 ter prvi stavek drugega odstavka na strani 9 (1. točka izreka). V preostalem delu je pritožbo zavrnil (2. točka) in odločil, da v pritožbenem postopku niso nastali posebni stroški (3. točka).
3. Iz obrazložitve te odločbe izhaja, da je v obravnavanem primeru za posredovanje celotnih cenitev podana izjema iz 7. točke prvega odstavka 6. člena Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (v nadaljevanju ZDIJZ). Glede možnosti nastanka škode, ki bi jo povzročilo razkritje zahtevanih podatkov za izvedbo upravnega postopka, se toženka strinja z 2. in 4. točko obrazložitve prvostopenjske odločbe in poudarja, da cenitvi predstavljata podrobnosti o težavah NLB, zato bi javno razkritje teh dejstev škodovalo izvedbi postopka sanacije, katere cilj je privatizacija, saj bi to negativno vplivalo na ceno banke. V tem primeru javni interes glede razkritja omenjenih cenitev ni močnejši od javnega interesa za omejitev dostopa (test interesa javnosti iz drugega odstavka 6. člena), saj razkritje cenitev v celoti ne bi bistveno pripomoglo k javni razpravi o delovanju in odločitvah organa (Banke Slovenije) ter povečanju njegove odgovornosti in kvalitete dela. Z odločbo o izrednih ukrepih z dne 17. 12. 2013, s katero so prenehale kvalificirane obveznosti banke, iz centralnega registra nematerializiranih vrednostnih papirjev pa izbrisani vrednostni papirji in delnice NLB, je bila res prizadeta skupina njihovih imetnikov (ostali so brez tega premoženja). Vendar pa imajo možnost, da organ tožijo na povrnitev tako nastale škode. Po drugi strani je v javnem interesu, da se NLB preoblikuje v stabilno

finančno institucijo in se čim ugodneje proda, s čimer bi odpadla potreba po državni pomoči. Zato meni, da je v tej fazi večji interes javnosti o nerazkritju zahtevanih podatkov, saj bi to vplivalo na stabilnost bančnega sistema na globalnem trgu, „kot tudi na konkretni banki“.

4. Poleg tega je podana še izjema za zahtevani dostop iz 5. a člena ZDIJZ, saj se z zahtevanima cenitvama ni seznanila niti NLB (332. člen Zakona o bančništvu, v nadaljevanju ZBan-1). V presojo preostalih izjem, na katere se je skliceval organ, ko je zavrnil tožnično zahtevo, se toženka ni spuščala, saj je že omenjeno zadostovalo za zavrnitev pritožbe.
5. Tožnica se z odločitvijo ne strinja in v tožbi navaja, da odločba organa druge stopnje ni obrazložena, saj ni pojasnjeno, katerim konkretnim nadaljnjim ukrepom in upravnim postopkom naj bi škodovalo razkritje zahtevanih poročil in na kakšen konkretno opredeljen način. Nadaljnji ukrepi, s katerimi naj bi prvostopenjski organ omogočil sanacijo banke in na katere se sklicuje toženka, so nekonkretizirani in brezpredmetni, saj se nanašajo na neopredeljene postopke v smislu ZBan-1, do katerih naj bi (ali pa tudi ne) prišlo enkrat v prihodnosti. Zato meni, da je bil v konkretnem primeru upravni postopek zaključen z izdajo odločbe o izrednih ukrepih. Nepojasnjeno je še, zakaj bi razkritje zahtevanih cenitev škodovalo izvedbi že dokončanega in vseh bodočih, sicer neopredeljenih postopkov.
6. Glede obstoja javnega interesa za razkritje cenitev poudarja, da sta imeli poročili v končni fazi za posledico spremembe v premoženjskem položaju številnih delničarjev in imetnikov vrednostnih papirjev, zato ima javnost pravico, da se seznanijo z njima, posledično pa tudi z razlogi in okoliščinami poslovanja Banke Slovenije in načinom upravljanja z javnimi sredstvi. Razkritje cenitev bi pripomoglo k javni razpravi o delovanju in odločitvah organa prve stopnje. Poudarja, da ne gre zgolj za varstvo interesov bivših imetnikov vrednostnih papirjev, ampak za varstvo širšega javnega interesa. Javnost, ki je izgubila zaupanje v slovenski trg vrednostnih papirjev, bi morala vedeti, zakaj in na kakšni dejanski podlagi je prišlo do razlastitve imetnikov vrednostnih papirjev z odločbo o izrednih ukrepih in zakaj je bil uporabljen javni denar (dokapitalizacija državnih bank). Zato je njen interes, da se ji omogoči vpogled v celotno odločbo o izrednih ukrepih, to pa pomeni tudi v vsa poročila, na podlagi katerih je bila izdana.
7. Oporeka uporabi 5. a člena ZDIJZ, saj noben od organov ne zatrjuje, da bi bil udeležencem postopka o izrednih ukrepih prepovedan dostop do obeh zahtevanih poročil. Zavrača stališča prvostopenjskega organa glede izjem, na katere je oprl delno zavrnitev zahteve, in predlaga, naj sodišče odpravi upravna akta obeh stopenj in ji dovoli dostop do informacij javnega značaja (zahtevanih poročil), podrejeno, da odpravi upravna akta in zadevo vrne toženki v ponovni postopek.

8. Toženka v odgovoru na tožbo zavrača tožbene očitke, pri čemer se v bistvenem sklicuje na razloge drugostopenjske odločbe. Med drugim poudarja, da se vprašanja v zvezi z oškodovanjem imetnikov vrednostih papirjev, ki so na podlagi odločbe o izrednih ukrepih ostali brez vsakršnih premoženjskih upravičenj, ne navezujejo na splošno javnost. Zahtevani poročili sta zanjo morebiti zanimivi, nista pa v fazi odločanja prvostopenjskega organa in toženke v interesu javnosti. Predlaga, naj sodišče tožbo zavrne.
9. Banka Slovenije v odgovoru na tožbo podrobno zavrača tožbene očitke v zvezi s svojo (prvostopenjsko) odločbo. Navaja, da bi razkritje informacij (cenitev), ki se nanašajo na NLB in se bodo uporabljale še v nadaljnjih postopkih nadzora nad njo, onemogočilo opravljanje njenih nalog za zagotavljanja stabilnosti finančnega sistema oziroma banke. Ker cenitve vsebujejo informacije o težavah NLB, bi se poslabšal tudi položaj države, ki prodaja svoj delež v njej. Nenazadnje bi razkritje teh informacij pomenilo kršitev varovanja poslovnih skrivnosti. Sicer pa meni, da je treba tožbo zavrniti, saj zahtevane cenitve niso informacije javnega značaja, ampak zaupne informacije po določbah ZBan-1. Glede izjeme iz 7. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ meni, da v obravnavanem primeru upravni postopek še ni končan. Nadzor nad banko iz 223. člena ZBan-1 po njenem predstavlja poseben ugotovitveni postopek, ki v konkretnem primeru teče v postopku prestrukturiranja in privatizacije banke, ker cilj še ni dosežen. Tekočih ukrepov sicer ne more razkrivati, se pa ti izvajajo, kar izhaja iz objav glede skrbnega pregleda premoženja, ki ga je opravila ECB v letu 2014. Meni tudi, da je bila pravilno uporabljena določba 5. a člena ZDIJZ, zato predlaga, naj sodišče zavrne tako primarni kot podrejeni tožbeni zahtevek.

K I. točki izreka

10. Tožba zoper odločbo organa ni dovoljena.
11. Sodno varstvo v postopkih odločanju o dostopu do informacij javnega značaja se zagotavlja v upravnem sporu s tožbo zoper odločbo informacijskega pooblaščenca (31. člen ZDIJZ). To pomeni, da je predmet preizkusa zakonitosti v upravnem sporu in s tem upravni akt, ki se lahko izpodbija, odločba, s katero informacijski pooblaščenec kot pritožbeni organ odloči o pritožbi prosilca zoper odločbo organa, s katerim je ta njegovo zahtevo za dostop do informacije javnega značaja zavrnil ali zavrgel (27. člena ZDIJZ).
12. Tožnica zato ne more izpodbijati odločbe organa prve stopnje o delni zavrnitvi zahteve za pridobitev informacij javnega značaja z dne 30. 6. 2014 in zahtevati njene odprave, zaradi česar je sodišče tožbo v tem delu zavrglo (4. točka prvega odstavka 36. člena Zakona o upravnem sporu, v nadaljevanju ZUS-1).

K II. točki izreka

13. Tožba v tem delu ni dovoljena.
14. Vsak, ki zahteva sodno varstvo svojih pravic in pravnih interesov s tožbo v upravnem sporu, mora za to izkazati pravni interes. Ta se kaže v tem, da bi morebitna ugoditev tožbi pomenila izboljšanje njegovega pravnega položaja, ki ga brez vložene tožbe ne bi mogel doseči. Pravni interes kot procesna predpostavka za vsebinsko obravnavanje tožbe mora obstajati ves čas postopka, na njegov obstoj pa je sodišče dolžno paziti po uradni dolžnosti.
15. Tožnica izpodbija celotno odločbo informacijskega pooblaščenca (predlaga, naj se v celoti odpravi), torej tudi v 1. točki izreka, v katerem je bilo njeni pritožbi delno ugodeno in organu naloženo posredovanje tam navedene informacije. To pomeni, da je vložila izpodbojno tožbo zoper del odločbe, ki je njej v korist. Ker je očitno, da za izpodbijanje takega dela nima pravnega interesa, je sodišče tožbo v tem obsegu zavrglo (6. točka prvega odstavka 36. člena ZUS-1).

K III. točki izreka

16. V preostalem delu je tožba utemeljena.
17. Toženka je v izpodbijani odločbi pravilnost odločitve organa, da v pretežnem delu zavrne dostop do zahtevanih cenitev, izdelanih v zvezi s postopkom nadzora nad NLB, potrdilo s stališčem, da je v obravnavnem primeru podana izjema za dostop iz 7. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ. Ta določa, da se dostop do zahtevane informacije zavrne, če se zahteva nanaša na podatek, ki je bil pridobljen ali sestavljen zaradi upravnega postopka, in bi njegovo razkritje škodovalo njegovi izvedbi.
18. Toženka v obrazložitvi navaja – in to med strankami ni sporno –, da sta bili zahtevani cenitvi izdelani v zvezi s posebnim upravnim postopkom nadzora Banke Slovenije nad NLB po določbah ZBan-1, da je bil nadzor opravljen za namen sanacije oziroma prestrukturiranja te banke, da je organ na podlagi cenitve ugotovil razloge za izrek izrednih ukrepov v skladu z določbami ZBan-1, da je 17. 12. 2013 o tem izdal odločbo in da je bila NLB na njeni podlagi dokapitalizirana z državnimi sredstvi, na DUTB pa prenesen večji del slabih terjatev. Ker pa cenitvi nista bili podlaga samo za izdajo odločbe o izrednih ukrepih, ampak vsebujeta podatke, ki so odločilni še za nadaljnje ukrepe (vse do dokončne prodaje celotnega državnega deleža v NLB, kar naj bi bila tudi zaveza evropski komisiji), je stališče toženke, da se poseben upravni postopek po ZBan-1 še ni končal. Navaja še, da je

bil postopek dokapitalizacije NLB v času izdaje prvostopenjske odločbe končan, ne pa tudi njena sanacija oziroma prestrukturiranje. Organ je z izdajo odločbe o izrednih ukrepih in z njihovo izvedbo dosegel stanje, da lahko sedaj izreka redne ukrepe.

19. Iz navedenega izhaja, da toženka šteje, da „poseben“ upravni postopek po ZBan-1 še ni končan. Sodišče se strinja s tožnico, da toženka za stališče, da gre za odprt upravni (ne pa kakšen drug) postopek, ni navedla zadostnih razlogov, zato ga ni mogoče preizkusiti (bistvena kršitev pravil upravnega postopka iz 7. točke drugega odstavka 237. člena Zakona o splošnem upravnem postopku, ZUP). Glede na to, da gre za izjemo od dostopa do informacij javnega značaja in jo je zato treba obravnavati restriktivno, bi morala toženka najprej pojasniti, za kateri konkretni upravni postopek iz ZBan-1 v obravnavanem primeru (NLB) sploh gre, upošteva, da je organ cenitvi stanja bank naročil pri zunanjem izvajalcu v postopku nadzora zoper NLB in da je bila odločba o izrednih ukrepih že izdana in izvršena.
20. Toženka sicer govori o sanaciji, prestrukturiranju in privatizaciji banke. Tako na 6. strani pojasnjuje, da zahtevani dokumenti niso nastali samo za namen izdaje odločbe o izrednih ukrepih, temveč za namen prestrukturiranja NLB, v nadaljevanju pa govori o posebnem upravnem postopku po ZBan-1, v zvezi s katerim sta bili zahtevani cenitvi pripravljene. Navedeno kaže, da toženka omenjeni proces oz. aktivnosti v zvezi z nadaljnjim delovanjem banke razume kot izvajanje (posebnega) upravnega postopka, torej kot postopka, v katerem oblastveni organ v skladu z zakonskimi pooblastili odloča o pravicah, obveznostih ali pravnih koristih strank v postopku s področja upravnega prava (prim. prvi odstavek 1. in 2. člena ZUP). Kje v ZBan-1 ima podlago za enačenje omenjenih postopkov z upravnim, pa iz odločbe ni razvidno.
21. Prav tako ni pojasnjeno – glede na to, da iz cenitev izhaja (5. stran obrazložitve), kakšno je bilo stanje NLB na določen datum in predvidevanja, na podlagi česar je bila 17. 12. 2013 izdana odločba o izrednih ukrepih –, v kakšnem smislu naj bi bili podatki o preteklem stanju banke in po že izvedenih izrednih ukrepih (ob posledični domnevi, da se je njeno stanje zato spremenilo) še pomembni za nadaljnje izrekanje ukrepov v tej banki.
22. Sodišče se strinja s tožnico tudi v tem, da se omenjena izjema iz ZDIJZ ne more uporabljati na način, da bi se s tem omejeval dostop do informacij javnega značaja zaradi hipotetičnih in torej negotovih postopkov. Že po naravi stvari se nek konkretni podatek pridobi zaradi konkretnega upravnega postopka in njegove izvedbe, sicer ne gre za podatek v smislu omenjene določbe ZDIJZ.
23. Pri tem se sodišče ne spušča v vprašanje, ali bi bil dostop do zahtevanih

dokumentov v obravnavani zadevi lahko omejen na podlagi katere od drugih izjem iz 6. člena ZDIJZ ali ZBan-1 kot specialnega zakona. Ker ni jasno, zaradi katerega upravnega postopka po ZBan-1 poleg že opravljenega postopka nadzora, v katerem so bili izrečeni izredni ukrepi, naj bi bili cenitvi še sestavljeni, se sodišče ne more opredeliti, ali bi njuno razkritje škodovalo njegovi izvedbi. Iz istega razloga se ne more opredeliti niti glede vprašanja javnega interesa za razkritje podatkov cenitve oziroma opraviti presoje, ali je ta močnejši od javnega interesa ali interesa drugih oseb za omejitev dostopa do zahtevane informacije (drugi odstavek 6. člena ZDIJZ).

24. Poleg tega je toženka svojo odločitev oprla na nepravilno razlago prvega odstavka 5. a člena ZDIJZ. Ta določa, da organ 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. To pomeni, da prosilec ne more pridobiti podatka, če ga ne more dobiti niti stranka postopka, čeprav bi ga zahtevala od organa, ki vodi postopek.
25. Toženka je uporabo omenjene izjeme utemeljila s tem, da se v postopku nadzora niti NLB kot nadzorovana banka in s tem stranka postopka ni seznanila s cenitvama. Pri tem se izrecno sklicuje na šesti odstavek 332. člena ZBan-1, po katerem Banki Slovenije pred izdajo odločbe o izrednem ukrepu ni treba pozvati strank, da se izjavijo o okoliščinah, pomembnih za izdajo odločbe.
26. Omenjena določba ZBan-1 sama po sebi ne prepoveduje oziroma ne omejuje Banke Slovenije, da stranke ne bi seznanila s pravno pomembnimi okoliščinami in dejstvi o zadevi in ji dala možnosti izjave, ji pa tega ni treba storiti. Odločitev bo odvisna od okoliščin posameznega primera in od stopnje nujnosti takojšnjega izreka izrednih ukrepov oz. potrebe po hitri izvedbi postopka. Gre za postopkovno določbo in izjemo od ureditve v prvem odstavku istega člena, v skladu s katero mora Banka Slovenije pred izdajo odločbe, ki jo izda po uradni dolžnosti in proti kateri ni ugovora, stranko pozvati, da se izjavi o dejstvih in okoliščinah, ki so pomembne za odločitev, če zakon v posameznem primeru ne določa drugačnega načina zagotovitve možnosti stranki, da se izjavi.
27. Navedena določba torej stranki ne prepoveduje dostopa do podatka, posledično pa tudi ne prosilcu v smislu omenjene določbe ZDIJZ. Sodišče se zato strinja s tožnico, da toženka ni navedla, da bi bil udeležencem postopka o izrednih ukrepih prepovedan dostop do cenitev.
28. Glede na navedeno je sodišče tožbi ugodilo, izpodbijano odločbo zaradi bistvene kršitve pravil upravnega postopka in napačne uporabe materialnega prava opravilo (3. in 5. točka prvega odstavka 64. člena ZUS-1) in zadevo vrnilo

toženki v ponovni postopek. V njem bo ob odločanju o tožničini pritožbi morala zavzeti stališče tudi do trditve Banke Slovenije v odgovoru na tožbo (pred tem v njeni odločbi), in sicer da sta cenitvi zaupni informaciji v smislu ZBan-1, za katere velja prepoved razkritja iz 228. člena (torej ne zaupni podatki iz 214. člena, s katerimi se je ukvarjala obrazložitev izpodbijane odločbe).

29. Sodišče ni samo odločilo o dostopu, saj je upravni spor v prvi vrsti namenjen razrešitvi spora med strankami glede vprašanja (ne)zakonitosti izpodbijanega upravnega akta, ne pa prevzemanju upravnega odločanja. Poleg tega iz tožbe ne izhaja, da bi bilo tako odločanje sodišča nujno, ker bi ponovljeni postopek prizadel tožnici težko popravljivo škodo (1. točka prvega odstavka 65. člena ZUS-1).

PRAVNI POUK:

Zoper sklep (I. in II. točka izreka) je dovoljena pritožba v roku 15 dni od vročitve pisnega odpravka sklepa. Pritožba se vložijo priporočeno po pošti ali neposredno pri tem sodišču v zadostnem številu izvodov za sodišče in stranke.

Pritožba mora obsegati navedbo sklepa, zoper katerega se vlaga, izjavo, da se sklep izpodbija v celoti ali v določenem delu, pritožbene razloge in podpis pritožnika (335. člen ZPP v zvezi s prvim odstavkom 22. člena ZUS-1).

Če je pritožba nerazumljiva ali ne vsebuje vsega, kar je treba, da bi se lahko obravnavala, jo sodišče zavrže, ne da bi pozivalo vložnika, naj jo popravi ali dopolni (336. člen ZPP v zvezi s prvim odstavkom 22. člena ZUS-1).

Pritožbo se lahko vložijo le osebe, ki je opravila pravniški državni izpit (drugi odstavek 22. člena ZUS-1), sicer sodišče pritožbo kot nedovoljeno zavrže (smiselno drugi odstavek 89. člena ZPP v zvezi s prvim odstavkom 22. člena ZUS-1).

Če ob vložitvi pritožbe pooblaščenec stranke, ki je odvetnik, ne predloži pooblastila, mu sodišče ne dovoli, da bi začasno opravljal pravdna dejanja, ampak pritožbo zavrže (peti odstavek 98. člena ZPP v zvezi s prvim odstavkom 22. člena ZUS-1).

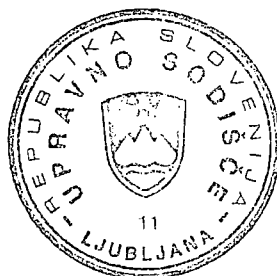
Ob vložitvi pritožbe mora biti plačana sodna taksa. Če sodna taksa ni plačana niti v roku, ki ga določi sodišče v nalogu za njeno plačilo in tudi niso podani pogoji za oprostitev, odlog ali obročno plačilo sodnih taks, se šteje, da je pritožba umaknjena (tretji odstavek 105. a člena ZPP v zvezi s prvim odstavkom 22. člena ZUS-1).

Pritožba zoper sodbo (III. točka izreka) ni dovoljena (prvi odstavek 73. člena ZUS-1).

Ljubljana, 14. maj 2015

Predsednik senata:

Andrej Kmecl, l.r.



Ta prepis je soglasen z izvirnikom
Podpis pristojne sodne osebe.