

UPRAVNO SODIŠČE
REPUBLIKE SLOVENIJE

ODLOČBA JE PRAVNOMOČNA
UPRAVNO SODIŠČE RS, LJUBLJANA

1. 8. 2018

Podpis pristojne
sodne osebe:

SODBA



V IMENU LJUDSTVA

Upravno sodišče Republike Slovenije je v senatu, ki so ga sestavljali višji sodniki Liljana Polanec kot predsednica ter mag. Damjan Gantar in mag. Jonika Marflak Trontelj kot člana,

ob sodelovanju pravosodne svetnice Tine Tratnik kot zapisnikarice,

v upravnem sporu tožeče stranke: 1. POZAVAROVALNICA SAVA d.d., Ljubljana, 2. ZAVAROVALNICA SAVA, zavarovalna družba d.d., Maribor, 3. ADRIATIC SLOVENICA d.d., Koper, 4. PRVA OSEBNA ZAVAROVALNICA d.d., Ljubljana, 5. SKUPINA PRVA, zavarovalniški holding, d.d., Ljubljana, 6. FONDI SLOVENO-KOSOVAR I PENSIONEVE SH.A., Priština, Kosovo, 7. MOJA NALOŽBA pokojninska družba d.d., Maribor, 8. KBM-INFOND družba za upravljanje d.o.o. - Skupina Nove KBM, Maribor in 9. HRANILNICA LON d.d., Kranj, ki jih vse zastopa odvetniška družba Odvetniki Šelih & partnerji o.p., d.o.o., Komenskega ulica 36, Ljubljana, zoper toženo stranko: REPUBLIKA SLOVENIJA, ki jo zastopa Informacijski pooblaščenec, Zaloška cesta 59, Ljubljana,

zaradi dostopa do informacij javnega značaja,

o tožbi tožnikov proti odločbi Informacijskega pooblaščenca št. 090-225/2016/6 z dne 8. 12. 2016 ter odločbi Banke Slovenije št. 26.00-0289/16-MP z dne 23. 8. 2016,

na seji 1. avgusta 2018

RAZSODILO:

- I. Tožbi se deloma ugodi tako, da se odločba Banke Slovenije št. 26.00-0289/16-MP z dne 23. 8. 2016 v 3. alineji 1. točke izreka, ki se nanaša na dnevne rede in zapisnike sej Usmerjevalnega odbora, odpravi in se zadeva v tem delu vrne organu

prve stopnje v ponoven postopek.

- II. Tožena stranka je dolžna tožnicam povrniti stroške postopka v višini 313,50 EUR, povečane za 22% DDV, v roku 15 dni od vročitve te sodbe, v primeru zamude pa z zakonskimi zamudnimi obrestmi.
- III. V ostalem delu se tožba zavrne.

OBRAZLOŽITEV:

- 1. Prvostopenjski organ je z izpodbijano odločbo zavrnil zahtevo tožnic, da se jim posredujejo dnevni redi in zapisniki sej Sveta Banke Slovenije od 4. 1. 2013 do 10. 12. 2013, dnevni redi in zapisniki vseh sej Medresorske komisije, ki so potekale v letu 2013, in dnevni redi in zapisniki vseh sej Usmerjevalnega odbora, ki so na Banki Slovenije potekale v letu 2013. Ker je v tem upravnem sporu sporna le odklonitev posredovanja dnevnih redov in zapisnikov sej Usmerjevalnega odbora, bo sodišče v nadaljevanju te sodbe na kratko povzelo obrazložitev prvostopenjske in drugostopenjske odločbe le v delu, ki se nanaša na dnevne rede in zapisnike teh sej.
- 2. Prvostopenjski organ se pri svoji zavrnilni odločbi sklicuje na to, da so informacije, ki jih Banka Slovenije pridobi ali izdela v postopku nadzora, označene kot zaupne informacije. Z zaupnimi podatki pa ne more prosto razpolagati. Sklicuje se tudi na določbo drugega odstavka 5. a člena Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (v nadaljevanju ZDIJZ), ki ureja zaupnost informacij, ki jih Banka Slovenije pridobi ali sestavi v okviru nadzora in določa osebe, ki se jim podatki lahko razkrijejo. Nadalje navaja, da je pri odločanju o zakonitosti prakse Banke Slovenije pri izvajanju nadzora treba upoštevati tudi prakso centralnih bank tujih držav članic oziroma pravo EU, na kar obsežno svoje navajanje tudi utemeljuje. Zatrjuje, da nadzorni postopek še vedno poteka oziroma se še vedno odvija postopek sanacije bančnega sistema in je zato podana izjema iz drugega odstavka 5. a člena ZDIJZ. Z razkritjem zaupnih informacij bi bilo ogroženo tudi izvajanje nalog oziroma nadzora Banke Slovenije in bi nastala škoda tudi drugim osebam. Prvostopenjski organ podrobneje pojasnjuje, zakaj je po njegovem mnenju podana tudi izjema varovanja notranjega delovanja organa (11. točka prvega odstavka 6. člena ZDIJZ). V nadaljevanju obrazložitve se sklicuje tudi na poslovno skrivnost Banke Slovenije v smislu 39. člena Zakona o gospodarskih družbah (v nadaljevanju ZGD-1). Sklicuje se tudi na to, da zahtevani dokumenti vsebujejo osebne podatke (izjema iz 3. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ). Interes prosilca za razkritje pa tudi ni večji od interesa javnosti in javne koristi, ki je zakonsko opredeljena v korist vseh državljanov. Z razkritjem zaupnih informacij bi bilo poseženo v pravice bank in drugih oseb in javno korist.

3. Tožnice so se zoper prvostopenjsko odločbo pritožile, pritožba pa je bila zavrnjena v delu, ki se nanaša na zavrnitev prvostopenjskega organa glede razkritja dnevnih redov in zapisnikov sej Usmerjevalnega odbora, ki so pri prvostopenjskem organu potekali v letu 2013. Z drugostopenjsko odločbo je bilo tudi odločeno, da se zavrne zahteva tožnikov za povrnitev stroškov postopka. Drugostopenjski organ ugotavlja, da prvostopenjski organ razpolaga z dnevnimi redi in zapisniki sej Usmerjevalnega odbora, ki so potekale v letu 2013. Ti dnevni redi in zapisniki so označeni kot poslovna skrivnost gospodarske družbe Oliver Wyman S.r.l., ki je navedeno dokumentacijo tudi pripravila. Ta družba se ni odzvala na poziv glede udeležbe v postopku. Drugostopenjski organ je ugotavljal, ali je podana izjema po drugi točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ. Na podlagi navedene določbe je izjema od prosto dostopnih informacij podatek, ki je opredeljen kot poslovna skrivnost v skladu z zakonom, ki ureja gospodarske družbe. Po prvem odstavku 39. člena ZGD-1 se za poslovno skrivnost štejejo podatki, za katere tako določi družba s pisnim sklepom (subjektivni kriterij). Za opredelitev poslovne skrivnosti po subjektivnem kriteriju ni pomembno, kakšen pomen imajo ti podatki objektivno za družbo, temveč subjektivna odločitev družbe, da hoče zavarovati določen podatek kot poslovno skrivnost. Vendar mora biti za izpolnitev tega kriterija podana izrecna navedba o tem, kateri podatki se štejejo za poslovno skrivnost. Ta odredba je lahko dana v splošnem aktu, lahko pa je tudi posamična. Odredba ne sme veljati za nazaj, kar pomeni, da so lahko kršitve poslovne skrivnosti samo tista dejanja, ki so bila določena že v času, ko je odredba veljala. Drugostopenjski organ je ugotovil, da vsak posamezni dokument na začetku vsebuje oznako poslovne skrivnosti in da dokumentov ni dopustno posredovati tretjim osebam brez pisne privolitve zgoraj navedene družbe. Na zadnji strani vsakega dokumenta je izrecno napisano, da ni namenjen javnosti. Prvostopenjski organ je posredoval tudi del dokumenta z naslovom „Terms and Conditions of Business“, ki zavezuje pogodbeni stranki k varovanju zaupnih informacij. Navedeni dokument je guverner podpisal dne 14. 8. 2013, torej pred nastankom prvega izmed obravnavanih dokumentov. To pomeni, da je družba zadostila kriterijem za določitev poslovne skrivnosti po subjektivnem kriteriju, saj je dokumente pravočasno označila kot poslovno skrivnost v skladu s prvim odstavkom 39. člena ZGD-1. Ker za obstoj poslovne skrivnosti zadostuje že opredelitev po enem kriteriju, drugostopenjski organ ni presojal, ali obravnavani dokumenti predstavljajo poslovno skrivnost tudi po objektivnem kriteriju. Drugostopenjski organ je še presojal, ali gre za podatke, ki v skladu s tretjim odstavkom 39. člena ZGD-1 ne morejo biti določeni kot poslovna skrivnost, ker so po zakonu javni ali ker gre za podatke o kršitvi zakona ali dobrih poslovnih običajev in ker ni našel zakonske podlage ali drugih dejanskih okoliščin, ki bi omogočale razkritje vsebin obravnavanih dokumentov, je zaključil, da ne gre za absolutno javne podatke. Izpolnjeni so vsi pogoji za izjemo po 2. točki prvega

odstavka 6. člena ZDIJZ. Glede zavrnitve zahteve za povrnitev stroškov postopka pa se drugostopenjski organ sklicuje na prvi odstavek 113. člena Zakona o splošnem upravnem postopku (v nadaljevanju ZUP), ki določa, da gredo stroški v breme tistega, na katerega zahtevo se je postopek začel.

4. Tožnice s tožbo in njeno dopolnitvijo izpodbijajo drugo alinejo druge točke in tretjo točko izreka drugostopenjske odločbe in tretjo alinejo prve točke izreka prvostopenjske odločbe. Z drugimi besedami, izpodbijajo - kot je bilo že pojasnjeno - zavrnitev zahteve za posredovanje dnevnih redov in zapisnikov vseh sej Usmerjevalnega odbora, ki so na Banki Slovenije potekali v letu 2013, in izpodbijajo tisti del drugostopenjske odločbe, s katero se zavrne zahteva za povrnitev stroškov postopka. Zahtevajo tudi povrnitev stroškov upravnega spora. Tožniki se ne strinjajo, da je podana izjema od prostega dostopa do informacij javnega značaja iz druge točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, torej da gre za podatke, ki so opredeljeni kot poslovna skrivnost. Ne strinjajo se s tem, da je podan subjektivni kriterij, ki ga predpisuje prvi odstavek 39. člena ZGD-1. Prvostopenjski organ ni predložil sklepa, s katerim bi predmetne informacije označil kot poslovno skrivnost. Poslovna skrivnost se lahko določi le s sklepom in ne na kakšen drugačen način. Dokument z imenom „Terms and Conditions of Business“ ne izpolnjuje pogoja pisnega sklepa. Tožniki menijo, da gre za dvostransko pogodbo med družbo in Banko Slovenije. V nadaljevanju podrobneje pojasnjujejo, zakaj po njihovem mnenju ni podan tudi objektivni kriterij poslovne skrivnosti iz drugega odstavka 39. člena ZGD-1. Opozarjajo tudi na časovno oddaljenost izvedenih sej in nerazumljivost, kako bi lahko razkritje zahtevanih dokumentov povzročilo poslovno škodo. Tožena stranka pa tudi ni presodila, ali pride v poštev uporaba določbe prve alineje tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ, torej ali gre za podatke o porabi javnih sredstev ali podatke, povezane z opravljanjem javne funkcije. Tožniki so v pritožbi izpostavili, da je Banka Slovenije oseba javnega prava, postopek bančnega sistema pa pomeni opravljanje javne funkcije. Tožniki so tudi v pritožbi opozorili, da bo morala tožena stranka presoditi, ali je interes javnosti za razkritje močnejši od potencialno storjene škode, ki bi nastala z razkritjem informacij. Interes javnosti do razkritja je v tem, da imetniki kvalificiranih obveznosti bank zahtevane dokumente nujno potrebujejo za vložitev odškodninskih tožb zoper Banko Slovenije. Z ugoditvijo zahtevi bi imetnikom razlaščenih delnic in podrejenih obveznic bilo omogočeno, da pridejo vsaj do določenih podatkov, na podlagi katerih bo mogoče preveriti skrbnost Banke Slovenije pri izrekanju izrednih ukrepov. Izrečeni izredni ukrepi so prizadeli zelo širok krog oseb. Gre za četrtno državljanov Republike Slovenije, ki imajo pravico do dostopa do informacij, na podlagi katerih so bile kršene njihove ustavno varovane pravice. S tem je podan močan javni interes, da se razkrijejo zahtevane informacije. Napačen je tudi zaključek tožene stranke, da ne gre za podatke, ki bi bili po zakonu javni, ali podatke o kršitvi zakona ali dobrih

poslovnih običajev (tretji odstavek 39. člena ZGD-1). Pri tem se tožniki sklicujejo na odločbo Ustavnega sodišča RS št. U-I-295/13-260 (v nadaljevanju odločba USRS). V tej odločbi je ustavno sodišče zavzelo stališče, da je bila imetnikom kvalificiranih obveznosti bank, katerim je Banka Slovenije izrekla izredne ukrepe, zaradi pomanjkanja dostopa do dokumentov in informacij kršena pravica do pravnega sredstva iz 23. člena Ustave Republike Slovenije (v nadaljevanju URS). Zakonodajalec bo moral na podlagi odločbe USRS sprejeti novo zakonsko ureditev, ki bo bančnim vlagateljem omogočala ustavno skladno uveljavitev njihove pravice do sodnega varstva. Tožena stranka je prezrla, da odločba USRS zavzema jasno stališče, da bančni vlagatelji nimajo in ne morejo imeti dovolj informacij, ki jih nujno potrebujejo za oblikovanje že temeljne trditvene podlage ter da jim v fazi pred vložitvijo tožbe zakonska ureditev ni zagotavljala dostopa do informacij in podatkov v zvezi z oceno vrednosti sredstev bank in druge dokumentacije. Ustavno sodišče je jasno povedalo, da je učinkovito pravno varstvo bančnih vlagateljev mogoče le ob možnosti polnega vpogleda v vse listine v zvezi z izbrisom, s katerim je razpolagala Banka Slovenije. Ustavno sodišče je zakonodajalcu naložilo, da mora z novo zakonodajo imetnikom kvalificiranih obveznosti bank omogočiti dostop do vseh informacij, ki jih je Banka Slovenije upoštevala pri izreku izrednih ukrepov. V te informacije spadajo tudi dnevni redi in zapisniki Usmerjevalnega odbora Banke Slovenije. V konkretnem primeru je treba odločbo ustavnega sodišča šteti za zakonsko podlago. Sicer pa bi morala tožena stranka tudi presoјati, ali je mogoče uporabiti inštitut delnega dostopa in tožnikom omogočiti delni dostop do zahtevanih dokumentov. Tožniki predlagajo, naj sodišče v izpodbijanem delu prvostopenjsko in drugostopenjsko odločbo odpravi in odloči, da se tožnikom omogoči dostop do dnevnih redov in zapisnikov vseh sej Usmerjevalnega odbora, oziroma podrejeno, naj se v izpodbijanem delu zadeva vrne prvostopenjskemu organu v ponovno odločanje, zahtevajo pa tudi povrnitev stroškov postopka.

5. Tožena stranka v odgovoru na tožbo navaja, da je prvostopenjski organ predložil dokumente, ki ob smiselni razlagi pojmov „sklep“ iz prvega odstavka 39. člena ZGD-1 zadostujejo za označitev poslovne skrivnosti. Smiselno enako stališče je zavzelo upravno sodišče tudi v več svojih sodbah. Glede navedbe o časovni oddaljenosti tožena stranka navaja, da v 39. členu ZGD-1 ni določeno, da nekaj ne bi bila poslovna skrivnost zaradi časovne oddaljenosti. Tožena stranka se je opredelila do pritožbenih navedb glede testa javnega interesa v četrtem odstavku na 5. strani odločbe in sicer v okviru presoje vsebine obravnavanih dokumentov z vidika vprašanja, ali gre za podatke, ki v skladu s tretjim odstavkom 39. člena ZGD-1 ne morejo biti določeni kot poslovna skrivnost, ker so po zakonu javni ali ker gre za podatke o kršitvi zakona ali dobrih poslovnih običajev. Obravnavani dokumenti ne vsebujejo podatkov, kot jih opredeljuje prva alineja tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ. Za porabo javnih sredstev gre namreč takrat, ko gre za

nek odhodek, ko se javna sredstva za nekaj nepovratno porabijo. V obravnavanih dokumentih pa ni podatkov, ki bi se neposredno nanašali na takšno trošenje javnih sredstev. Dokumenti tudi ne vsebujejo podatkov, ki bi bili neposredno povezani z opravljanjem javne funkcije. Glede izvedbe testa interesa javnosti pa se tožena stranka sklicuje na stališče upravnega sodišča, da bi bil javni interes glede razkritja podan, če bi bile ogrožene take vrednote, kot je na primer življenje ali zdravje ali varnost ljudi in podobno. Pri testu javnega interesa se presoja, ali so podane okoliščine, ki so v interesu širše skupnosti in ne zgolj ožje skupine subjektov. Ustavno sodišče je z navedeno odločbo ugotovilo, da je 350. a člen Zakona o bančništvu v neskladju z URS, vendar pa se ta člen nanaša na varstvo delničarjev in upnikov v primeru odločbe o izrednih ukrepih, medtem ko se ZDIJZ nanaša na pravico vsakogar, da dostopa do informacij javnega značaja. Gre za popolnoma različni pravici, ki jih upravičenci uveljavljajo v povsem ločenih postopkih. Tožena stranka predlaga, naj se tožba zavrne.

6. Sodišče je kot stranko z interesom v postopek pritegnilo tudi prvostopenjski organ, ki je v odgovoru na tožbo med drugim navedel, da sta družba Oliver Wyman in stranka z interesom zadostila kriteriju za določitev poslovne skrivnosti po subjektivnem kriteriju. Sklicuje se tudi na to, da so bili zahtevani podatki izdelani v postopku nadzora v zvezi z izdajo izrednih ukrepov. Namen določbe o varovanju zaupnih podatkov je v tem, da poteka izvajanje nadzora nemoteno. V konkretnem primeru tudi ni podana izjema in sicer, da zahtevani podatki predstavljajo podatke o porabi javnih sredstev ali podatke povezane z opravljanjem javne funkcije. Zahtevani podatki vsebujejo podatke o bankah, ne pa podatke o izvedenih transakcijah, v katerih so bila porabljena javna sredstva. Zahtevani podatki tudi niso povezani z opravljanjem javne funkcije posameznika oziroma podatki o delovnem razmerju. Na podlagi ZDIJZ ni mogoče razkriti zahtevanih podatkov, ker z razkritjem na podlagi ZDIJZ postanejo ti podatki javni za vsakogar in ne le za tiste, ki izkažejo utemeljen pravni interes za vložitev odškodninske tožbe. Treba je ločevati med upravičenci in pravnimi podlagami, na podlagi katerih se zahtevajo podatki. ZDIJZ ni ustrezna rešitev za razkrivanje zaupnih informacij stranke z interesom za namen sodnih sporov. Delni dostop pa ni mogoč, ker zaupnih podatkov ni mogoče izločiti iz dokumenta, ne da bi to ogrozilo zaupnost podatkov. Nadalje tožena stranka nasprotuje tudi spremembi tožbenega zahtevka, saj je bila verjetno tožba toženi stranki vročena že pred spremembo zahtevka. Stranka z interesom predlaga, naj sodišče tožbo zavrne.
7. V nadaljevanju sodnega postopka so tožniki in stranka z interesom vložili še številne pripravljalne vloge.
8. Tožnice v pripravljanih vlogah med drugim vztrajajo pri tem, da se lahko poslovna skrivnost določi le s sklepom in ne na drug način. Pojasnjujejo, zakaj ni izpolnjen objektivni kriterij poslovne skrivnosti in vztrajajo pri tem, da nek

podatek ne more veljati za zaupnega v nedogled. Nadalje navajajo, da zahtevani dokumenti vsebujejo podatke, ki so nastali v procesu odločanja o tem, na kakšen način naj bi se saniral slovenski bančni sistem v letu 2013, kar je v končni fazi pripeljalo do nepovratne porabe javnih sredstev. Z dokapitalizacijo slovenskih bank je prišlo do porabe javnih sredstev. Določba prve alineje tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ ne določa, da bi se dostop do zahtevanih informacij dovolil le, če bi te informacije vsebovale podatke, ki bi bili neposredno povezani s porabo javnih sredstev. Zahtevani dokumenti zahtevajo določene posredne podatke, ki se tičejo nepovratne porabe javnih sredstev. Postopek bančnega nadzora, ki ga opravlja stranka z interesom, pomeni opravljanje javne funkcije. Javni interes je po mnenju tožnikov podan tudi takrat, ko gre za vrednote, povezane z ugotavljanjem pravic do zasebne lastnine. Izredni ukrepi so prizadeli zelo širok krog oseb. Javni interes za razkritje zagotovo obstoji in prevlada nad zasebnim interesom varovanja poslovne skrivnosti. Ustavno sodišče je v svoji že citirani odločbi izrecno poudarilo, da stranka z interesom nekdanjim imetnikom mora razkriti vso dokumentacijo in podatke, ki jih je upoštevala pri izvedbi ukrepov. Odločba USRS nalaga razkritje vsebine dokumentov vsem nekdanjim imetnikom, torej zelo širokemu krogu ljudi. Glede stroškov postopka pa tožniki navajajo, da so bili s pobudo delno uspešni. Stranka z interesom tudi ni pojasnila, zakaj ne bi bilo mogoče omogočiti delnega dostopa. Za dovolitev dostopa do zahtevane informacije je potrebno, da gre za kakršnokoli informacijo o porabi javnih sredstev. Tudi če je do porabe prišlo šele kasneje, po sejah Usmerjevalnega odbora, je podana taka izjema. Usmerjevalni odbor je koordiniral in nadzoroval izvedbo stresnih testov. Torej so ti dokumenti privedli do porabe javnih sredstev. Gospodarska družba, ki je stopila v poslovno razmerje s stranko z interesom, bi morala računati na to, da se bo morala podrediti določenim omejitvam. Ker je tožena stranka navedla, da zahtevani dokumenti ne vsebujejo podatkov, ki bi se neposredno nanašali na trošenje javnih sredstev, pa na podlagi tega tožniki zaključujejo, da pa zahtevani dokumenti vendarle vsebujejo določene podatke, ki se posredno nanašajo na javno porabo sredstev. Tožniki nadalje izražajo tudi nestrinjanje s tem, da bi šlo za podatke, ki so pridobljeni v postopku nadzora, ki se vseskozi odvija. Dnevni redi in zapisniki sej Usmerjevalnega odbora so informacije javnega značaja tudi, če v sami fazi sestave zapisnikov še niso bile sprejete odločbe o izrednih ukrepih. Dokumenti sicer sami po sebi ne predstavljajo javne porabe sredstev, nedvomno pa so bili ena od temeljnih podlag za sprejetje odločb o izrednih ukrepih, ki so rezultirale v obsežno nepovratno porabo javnih sredstev.

9. Stranka z interesom v svojih pripravljalnih vlogah med drugim navaja, da zapisniki sej Usmerjevalnega odbora niso neposredna podlaga, na katerih temeljijo odločbe o izdanih izrednih ukrepih. Tudi če se bodo razlaščenci lahko seznanili z zaupnimi informacijami, jih bodo lahko uporabili le za namene odškodninskega

spora. Ravno zato je treba razlikovati med pravnimi podlagami, na podlagi katerih je mogoče dostopati do zaupnih informacij. Javni interes za razkritje ne more biti podan iz razloga zagotavljanja varovanja pravice do zasebne lastnine. Kar je zanimivo za javnost, še ne predstavlja javnega interesa. Stranka z interesom na svoji spletni strani v zvezi z izrečenimi ukrepi prikazuje vse relevantne podatke za javnost. Predlaga, naj sodišče presodi vse izjeme od dostopa do informacij javnega značaja glede na to, da je predmet upravnega spora tudi prvostopenjska odločba. Pravna podlaga za izvedbo izrednih ukrepov in podlaga za izvedbo dokapitalizacije bank so izključno odločbe o izrednih ukrepih, ki so javno objavljene na spletni strani stranke z interesom. Dnevni redi in zapisniki sej Usmerjevalnega odbora ne predstavljajo odločitve o porabi sredstev. Razkritje zapisnikov na podlagi ZDIJZ bi predstavljalo obid zakona in ustavne odločbe, saj je samo ustavno sodišče zahtevalo sprejem posebnega zakona. Prvostopenjska odločitev stranke z interesom je tudi v skladu z ureditvijo dostopa do informacij javnega značaja v Evropski centralni banki. Iz dnevnih redov in zapisnikov sej Usmerjevalnega odbora ni mogoče enoznačno ugotoviti, kolikšen bo znesek porabe javnih sredstev v primeru izreka izrednih ukrepov, temveč ta podatek izhaja iz odločb o izrednih ukrepih, ki pa so bile sprejete na točno določeni seji, v zvezi s katero je bil sestavljen zapisnik. Če bi bilo razkrivanje dokumentov, ki vsebujejo zaupne informacije, dovoljeno, bi ustavno sodišče nakazalo vladi oziroma zakonodajnemu organu, da predstavlja ZDIJZ zadostno podlago za razkrivanje zaupnih podatkov in dokumentov. Za vsako razkritje zaupnih podatkov so potrebne posebne podlage, ki se podeljujejo skupinam, ki so upravičene do podatkov zaradi določenega namena, ne more pa se uporabiti ZDIJZ, po katerem se lahko razkrijejo le informacije, ki so lahko javne za vse brez pogojev, ne glede na namen.

K točki I izreka:

10. Tožba je utemeljena.

11. Sodišče glede na očitke stranke z interesom v zvezi z vodenjem upravnega spora najprej uvodoma pojasnjuje, da se pri upravnem sporu za pravila postopka uporabljajo določbe Zakona o upravnem sporu (v nadaljevanju ZUS-1) in šele za tista vprašanja postopka, ki niso urejena s tem zakonom, se uporabljajo določbe Zakona o pravdnem postopku (prvi odstavek 22. člena ZUS-1). ZUS-1 v prvem odstavku 31. člena določa, da če je tožba nepopolna ali nerazumljiva, zahteva predsednica ali predsednik senata od tožnika, naj v določenem roku odpravi pomanjkljivosti, obenem pa ga mora poučiti, kaj in kako naj napravi in ga opozoriti na posledice, če tega ne stori. V skladu z navedenim določilom je sodišče po prejetju tožbe pozvalo tožnice, naj tožbo dopolnijo tako, da sporočijo, ali izpodbijajo tudi prvostopenjsko odločbo, obenem pa je v sklepu o popravi tožbe pojasnilo, da sodišče skladno z 2. členom ZUS-1 odloča v upravnem sporu o

zakonitosti dokončnih upravnih aktov, s katerimi se posega v pravni položaj tožnice oziroma tožnika. Z drugostopenjsko odločbo, ki je bila sprva izpodbijana, pa se ne posega v pravni položaj, ampak je bila z njo le zavrnjena pritožba zoper prvostopenjski akt. V 31. členu ZDIJZ je sicer res določeno, da je zoper odločbo Informacijskega pooblaščenca mogoče začeti upravni spor, vendar pa to še ne pomeni, da ni mogoče začeti upravnega spora zoper prvostopenjski akt, saj je v 31. členu ZDIJZ določeno, da je mogoče začeti upravni spor skladno z zakonom, to pa je v konkretnem primeru ZUS-1, ki skladno z 2. členom praviloma dopušča upravni spor zoper prvostopenjski akt. Po dopolnitvi tožbe je sodišče šele vročilo tožbo tako toženi stranki kot stranki z interesom.

12. V obravnavani zadevi je prvostopenjski organ zahtevo tožnic po posredovanju dnevnih redov in zapisnikov sej Usmerjevalnega odbora, ki so pri prvostopenjskemu organu potekale v letu 2013, zavrnil na več pravnih podlagah, pri čemer se med drugim sklicuje tudi na 5.a člen ZDIJZ, na različna določila Zakona o bančništvu, kot tudi na več izjem iz prvega odstavka 6. člena ZDIJZ. Drugostopenjski organ je glede dnevnih redov in zapisnikov sej Usmerjevalnega odbora svojo zavrnitev utemeljil izključno zaradi obstoja izjeme iz 2. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ.
13. Sodišče ugotavlja, da med strankami ni sporno, da prvostopenjski organ z zahtevanimi informacijami – dnevnimi redi in zapisniki sej Usmerjevalnega odbora – razpolaga. Sporno pa je vprašanje, ali je izjema iz 2. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ res podana. To določilo določa, da organ prosilcu zavrne dostop do zahtevane informacije, če se zahteva nanaša na podatek, ki je opredeljen kot poslovna skrivnost v skladu z zakonom, ki ureja gospodarske družbe. Skladno s prvim odstavkom 39. člena ZGD-1 se za poslovno skrivnost štejejo podatki, za katere tako določi družba s pisnim sklepom. S tem sklepom morajo biti seznanjeni družbeniki, delavci, člani organov družbe in druge osebe, ki morajo varovati poslovno skrivnost. Drugi odstavek 39. člena ZGD-1 določa, da ne glede na to, ali so določeni s sklepi iz prejšnjega odstavka, se za poslovno skrivnost štejejo tudi podatki, za katere je očitno, da bi nastala občutna škoda, če bi zanje izvedela nepooblaščenca oseba. S tem v zvezi se sodišče strinja s toženo stranko, da je v obravnavani zadevi podan eden od elementov subjektivnega kriterija za obstoj poslovne skrivnosti, kot je določen v prvem odstavku 39. člena ZGD-1, kar bo obrazložilo v nadaljevanju te sodbe. Če bi bilo izkazano, da je podan že subjektivni kriterij za obstoj poslovne skrivnosti, potem toženi stranki res ne bi bilo potrebno posebej ugotavljati ali gre za poslovno skrivnost tudi po drugem odstavku 39. člena ZGD-1 (objektivni kriterij).
14. Sodišče ugotavlja, da stranke v postopku ne oporekajo ugotovitvam tožene

stranke, da je del dokumentacije tudi akt z naslovom „Terms and Condition of Business“, ki zavezuje pogodbeni stranki k varovanju zaupnih informacij, saj tožnice tem ugotovitvam ne oporekajo. Sporna pa so med strankami naslednja vprašanja:

- ali je dokument z imenom „Terms and Condition of Business“ sklep v smislu prvega odstavka 39. člena ZGD-1,
- ali zahtevana dokumentacija predstavlja podatek, ki je po zakonu javen (izjema iz tretjega odstavka 39. člena ZGD-1),
- ali je javni interes glede razkritja dokumentacije močnejši od javnega interesa ali interesa drugih oseb za omejitev dostopa do zahtevane informacije (drugi odstavek 6. člena ZDIJZ),
- ali gre za podatke o porabi javnih sredstev ali podatke, povezane z opravljanjem javne funkcije ali delovnega razmerja javnega uslužbenca (prva alineja tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ),
- ali bi bil v konkretnem primeru možen delni dostop do informacije, skladno z 7. členom ZDIJZ.

15. V zvezi z navedenimi odprtimi vprašanji sodišče pojasnjuje, da četudi se akt, s katerim je bila določena poslovna skrivnost, ne imenuje „sklep“, to še ne pomeni, da ni izpolnjen pogoj za obstoj poslovne skrivnosti iz prvega odstavka 39. člena ZGD-1. Pojem sklepa je treba obravnavati širše in je to lahko vsak akt, s katerim neka družba določen podatek označi kot poslovno skrivnost.
16. Nadalje sodišče ugotavlja, da zahtevani podatki, torej dnevni redi in zapisniki sej Usmerjevalnega odbora, po nobenem zakonu niso javni. Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-295/13-260 z dne 19. 10. 2016, na katero se sklicujejo tožnice, ni zakon. Tudi če bi se določilo tretjega odstavka 39. člena ZGD-1 razlagalo širše, torej da bi moral biti nek podatek javen tudi na podlagi odločb ustavnega sodišča, sodišče ugotavlja, da iz te odločbe ne izhaja, da bi bili zapisniki in dnevni redi sej Usmerjevalnega odbora informacija javnega značaja. Omenjena odločba ustavnega sodišča se nanaša na pravno varstvo delničarjev, upnikov in drugih oseb, katerih pravice so prizadete zaradi učinkov odločb Banke Slovenije o izrednih ukrepih, torej se ta odločba nanaša zgolj na določeno število ljudi, pri katerih je bila kršena pravica do sodnega varstva. Ta odločba ustavnega sodišča torej, tudi če se jo smiselno obravnava kot zakonsko določbo, ne more biti pravna podlaga za to, da bi se lahko zapisniki in dnevni redi sej Usmerjevalnega odbora šteli kot informacije javnega značaja.
17. ZDIJZ v drugem odstavku 6. člena določa, da se ne glede na določbe prejšnjega odstavka (le-te določajo, kdaj se zavrne dostop do zahtevane informacije), dostop do zahtevane informacije dovoli, če je javni interes glede razkritja močnejši od javnega interesa ali interesa drugih oseb za omejitev dostopa do zahtevane

informacije, razen v primerih, ki so v nadaljevanju naštet, vendar pa izjema poslovne skrivnosti ne spada med te primere. Torej bi morala tako prvostopenjski kot drugostopenjski organ v obrazložitvi odločbe presoјati, ali je javni interes glede razkritja močnejši od javnega interesa ali interesa drugih oseb za omejitev dostopa do zahtevane informacije. V obrazložitvi prvostopenjske odločbe je sicer res pod točko VII odločbe naslov tega dela obrazložitve „tehtanje interesa“, kjer pa je prvostopenjski organ le navedel, da dostop do zahtevanih dokumentov ureja 328. člen Zakona o bančništvu, na podlagi katerega je mogoče pridobiti informacije izključno v obsegu, ki upošteva zakoniti interes oseb, ki niso subjekti nadzora v postopku Banke Slovenije. Navedeno je, da bo prvostopenjski organ tožnikom omogočil dostop do navedene dokumentacije, saj je pravna korist takšne osebe izkazana z zakonsko ureditvijo njenega zahtevka, to je odškodninskega zahtevka po 350. a členu Zakona o bančništvu. Vendar pa je Banka Slovenije do sedaj prejela le eno vlogo za dostop dokumentacije na podlagi 328. člena Zakona o bančništvu. V nadaljevanju se prvostopenjski organ sklicuje še na določila Zakona o pravnem postopku, po katerih bi tudi bilo po njenem mnenju možno priti do zahtevane dokumentacije. Vendar pa iz te obrazložitve ne izhaja presoja, zakaj javni interes glede razkritja ni večji od interesa drugih oseb za omejitev dostopa do zahtevane informacije. V nadaljevanju razdelka točke VII sicer prvostopenjski organ navaja še to, da bi bilo z razkritjem poseženo v pravice bank in drugih oseb in javno korist, kar po mnenju sodišča drži, vendar pa obenem ni pojasnjeno, zakaj je ta poseg, ki bi nastal z razkritjem, pomembnejši oziroma ima večjo težo od javnega interesa glede razkritja. Prvostopenjska odločba je zato v tem delu premalo obrazložena, da bi se jo dalo preizkusiti, kar je bistvena kršitev določb postopka (kršitev iz 7. točke drugega odstavka 237. člena ZUP). Obrazložitve pa v tem delu ni dopolnil niti drugostopenjski organ, saj je na straneh 4 in 5 drugostopenjske odločbe, kjer pojasnjuje, zakaj so dnevni redi in zapisniki sej Usmerjevalnega odbora poslovna skrivnost, pojasnil, da so bili tako označeni že pred nastankom prvega izmed obravnavanih dokumentov ter da ni zakonske podlage ali drugih dejanskih okoliščin, ki bi omogočale razkritje vsebine obravnavanih dokumentov. Ni pa drugostopenjski organ presoјal, ali je javni interes glede razkritja močnejši od javnega interesa ali interesa drugih oseb za omejitev dostopa do zahtevane informacije. Na strani 10 izpodbijane odločbe drugostopenjski organ celo sam navaja, da bo moral prvostopenjski organ ob ponovnem obravnavanju zadeve (v delu, ki se nanaša na zapisnike sej in dnevne rede Sveta Banke Slovenije) izvesti test javnega interesa. Torej je glede ostale dokumentacije, ki ni predmet tega spora, drugostopenjski organ celo sam ugotovil pomanjkljivost v obrazložitvi prvostopenjskega organa, medtem ko pri zapisnikih in dnevnih redih sej Usmerjevalnega odbora te pomanjkljivosti ne omenja, čeprav je po mnenju sodišča prav tako podana. Sodišče se ne strinja s toženo stranko, da se je opredelila do pritožbenih navedb glede testa javnega interesa v četrtem (pravilno: tretjem) odstavku na 5. strani odločbe in sicer v okviru presoje vsebine

obravnavanih dokumentov z vidika vprašanja, ali gre za podatke, ki v skladu s tretjim odstavkom 39. člena ZGD-1 ne morejo biti določeni kot poslovna skrivnost, ker so po zakonu javni ali ker gre za podatke o kršitvi zakona ali dobrih poslovnih običajev. Test javnega javnega interesa ni isto kot presoja, ali je nek podatek po zakonu javen oziroma ali gre za podatek o kršitvi zakona ali dobrih poslovnih običajev. Iz navedenih razlogov je tudi drugostopenjska odločba v omenjenem delu tako pomanjkljivo obrazložena, da se je ne da preizkusiti.

18. Dalje je v tretjem odstavku 6. člena ZDIJZ med drugim določeno, da se ne glede na določbe prvega odstavka dostop do zahtevane informacije dovoli, če gre za podatke o porabi javnih sredstev ali podatke, povezane z opravljanjem javne funkcije ali delovnega razmerja javnega uslužbenca, razen v primerih iz 1. in 5. do 8. točke prvega odstavka ter v primerih, ko zakon, ki ureja javne finance ali zakon, ki ureja javna naročila, določata drugače (prva alineja tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ). V prvostopenjski odločbi prvostopenjski organ ni ugotavljal, ali je podana ta izjema, torej ali gre pri zahtevani dokumentaciji, ki se nanaša na zapisnike in dnevne rede sej Usmerjevalnega odbora, za tako informacijo, ki se nanaša na porabo javnih sredstev. Tudi iz navedenega razloga je prvostopenjska odločba pomanjkljivo obrazložena in se je ne da preizkusiti. Prav tako pa v svoji odločbi tega ni presojal niti drugostopenjski organ na straneh 4 in 5 odločbe, kjer je govora o dnevnih redih in zapisnikih sej Usmerjevalnega odbora. Torej sta tudi v tem delu obe odločbi tako pomanjkljivo obrazloženi, da se ju ne da preizkusiti. Pri tem pa želi sodišče v zvezi z določilom 1. alineje tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ zgolj pojasniti, da so podatki, ki so povezani z opravljanjem javne funkcije ali delovnega razmerja javnega uslužbenca tisti, ki se nanašajo na delo nekega funkcionarja (na primer podatki o plači, dodatki ipd.), kar pa po mnenju sodišča z zahtevanimi podatki nima nobene zveze. Ostaja pa seveda odprto vprašanje, ali se zahtevani podatki nanašajo na porabo javnih sredstev.
19. Nadalje sodišče opozarja na to, da 7. člen ZDIJZ določa, da če dokument ali njegov del le delno vsebuje informacije iz 5.a ali 6. člena tega zakona in jih je mogoče izločiti iz dokumenta, ne da bi to ogrozilo njihovo zaupnost, pooblaščen oseba organa izloči te informacije iz dokumenta ter seznani prosilca z vsebino oziroma mu omogoči ponovno uporabo preostalega dela dokumenta. V prvostopenjski odločbi se prvostopenjski organ ni opredelil do tega, ali bi bil pri zapisnikih sej in dnevnih redov Usmerjevalnega odbora možen delni dostop v skladu s 7. členom ZDIJZ, zato je prvostopenjska odločba tudi v tem delu tako pomanjkljiva, da se je ne da preizkusiti. Tožnice so že v pritožbi zoper prvostopenjsko odločbo opozorile na to, da prvostopenjski organ v izpodbijani odločbi sploh ni presojal, katera od zahtevanih informacij predstavlja izjemo in katera ne, temveč je s splošnim sklicevanjem na zaupnost podatkov o bančnem sektorju zavrnil celotno zahtevo in je s tem zmotno uporabil materialno pravo (7. člen ZDIJZ). V zvezi z navedenim sodišče ugotavlja, da na straneh 4 in 5

drugostopenjske odločbe, kjer se drugostopenjski organ opredeljuje do dnevnih redov in zapisnikov sej Usmerjevalnega odbora, tudi drugostopenjski organ ni presojal, ali bi bil možen delni dostop po 7. členu ZDIJZ in je zato tudi drugostopenjska odločba iz tega razloga tako pomanjkljiva, da se je ne da preizkusiti. Na 10. strani drugostopenjske odločbe je sicer drugostopenjski organ dal prvostopenjskemu organu navodilo, da mora nadalje presojati, ali je mogoče prosilcu omogočiti delni dostop do dnevnih redov in zapisnikov sej Sveta Banke Slovenije. Ni pa takega navodila drugostopenjski organ dal glede dnevnih redov in zapisnikov sej Usmerjevalnega odbora.

20. Iz vseh navedenih razlogov sta tako drugostopenjska kot prvostopenjska odločba v izpodbijanemu delu tako pomanjkljivi, da se ju ne da preizkusiti. Stranke postopka so sicer v svojih vlogah v sodnem postopku poskušale dopolnjevati pomanjkljivosti obrazložitev odločb s tem, da so se opredeljevale do tega, ali gre za porabo javnih sredstev, ali je javni interes glede razkritja močnejši od interesa za omejitev dostopa in ali je možen delni dostop, vendar pa pomanjkljivosti odločb ni mogoče odpravljati z navedbami dodatnih utemeljitev tekom upravnega spora. Na ta način se namreč šele v upravnem sporu razčiščuje dejansko stanje, ki bi moralo biti v celoti ugotovljeno že v upravnem postopku.
21. Sodišče ni moglo odpraviti zgolj drugostopenjske odločbe, ker se v upravnem sporu skladno z 2. členom ZUS-1 odloča le o zakonitosti tistih dokončnih upravnih aktov, s katerimi se posega v pravni položaj tožnice oziroma tožnika, v konkretnem primeru pa se z drugostopenjsko odločbo ne posega v njen pravni položaj, ampak je le zavrnjena pritožba zoper izpodbijani del prvostopenjskega akta. Iz navedenega razloga je sodišče v izpodbijanem delu moralo odpraviti prvostopenjski akt in vrniti zadevo prvostopenjskemu organu v ponovno odločanje zaradi kršitev pravil postopka, to je zaradi pomanjkljive obrazložitve.
22. Iz vseh navedenih razlogov je sodišče tožbi ugodilo ter izpodbijano prvostopenjsko odločbo v izpodbijanem delu na podlagi 3. točke prvega odstavka 64. člena ZUS-1 odpravilo in zadevo v tem delu vrnilo prvostopenjskemu organu v ponovni postopek, v katerem bo moral slediti pravnemu mnenju sodišča ter stališčem sodišča glede postopka (četrti odstavek 64. člena ZUS-1). Ker je sodišče del odločbe odpravilo že zaradi bistvene kršitve določb postopka, se do vseh tožbenih navedb ni opredeljevalo.
23. Sodišče v ta postopek ni pritegnilo gospodarske družbe OLIVER WYMAN S.r.l., katere zahtevani dokumenti imajo oznako poslovne skrivnosti. Ta stranka v upravni postopek na prvi stopnji ni bila vključena. Drugostopenjski organ ji je poslal pritožbo in jo pozval, da se do nje opredeli, družba pa se na poziv do izdaje odločbe ni odzvala, kar po mnenju drugostopenjskega organa skladno s šestim odstavkom 143. člena ZUP pomeni, da ta družba ni priglasila stranske udeležbe.

Sodišče je tudi presojalo, ali bi bila odprava izpodbijane prvostopenjske odločbe tej družbi v škodo, vendar ugotavlja, da ji ne bi bila. Sodišče je namreč s to sodbo v izpodbijanem delu zgolj odpravilo prvostopenjsko odločbo in naložilo prvostopenjskemu organu, da o zahtevi glede posredovanja zapisnikov in dnevnih redov sej Usmerjevalnega odbora ponovno odloča, ni pa sodišče odločilo, da je treba prosilkam to dokumentacijo posredovati. Zgolj na podlagi te sodbe torej prošilke ne bodo dobile zahtevane dokumentacije, ampak se bo o zahtevi ponovno odločalo. O zahtevi bo ponovno odločal prvostopenjski organ. Iz navedenega razloga odprava prvostopenjske odločbe in vrnitev v ponovno odločanje navedeni gospodarski družbi ne more biti v škodo, zato je sodišče ni pritegnilo kot stranko v upravni spor v smislu 19. člena ZUS-1. V kolikor pa bo prvostopenjski organ v ponovljenem postopku menil, da je potrebno prošnji prošilk ugoditi, bo moral predhodno v postopek pritegniti tudi navedeno družbo in šele potem odločiti o zadevi.

24. Sodišče je v navedeni zadevi odločilo brez glavne obravnave na nejavni seji, ker je ocenilo, da dejansko stanje, ki je bilo podlaga za izdajo upravnega akta, med tožnikom in tožencem ni sporno (prvi odstavek 59. člena ZUS-1). Sodišče je namreč ocenilo, da med strankami ni sporno, da zahtevana dokumentacija obstaja in da ima oznake, kot jih je ugotovil drugostopenjski organ, sporna pa je pravna opredelitev, ali je ta dokumentacija izjema po 6. členu ZDIJZ.

K točki II izreka:

25. Ker je tožeča stranka zahtevala povrnitev stroškov postopka in je sodišče tožbi ugodilo in izpodbijani akt odpravilo, je prisodilo, da mora tožena stranka skladno z določilom 3. odstavka 25. člena ZUS-1 povrniti stroške postopka. V skladu z navedenim določilom se tožniku v upravnem sporu prisodi pavšalni znesek povračila stroškov skladno s Pravilnikom o povnitvi stroškov tožniku v upravnem sporu. Določilo drugega odstavka 3. člena tega pravilnika določa, da če je bila zadeva rešena na seji in je tožnika v postopku zastopal pooblaščenec, ki je odvetnik, se mu priznajo stroški v višini 285 eurov, 4. člen pa določa, da če je moral tožnik v postopku stvar dodatno pojasnjevati z obrazloženimi vlogami, se mu priznajo stroški v višini 10 % od zneskov, določenih v 3. členu. Iz navedenih razlogov je zato je sodišče priznalo znesek v višini 313,50 eurov. Pri priznavanju stroškov sodišče ni upoštevalo stroškovnika po odvetniški tarifi, kot je predlagala tožeča stranka, saj ZUS-1 za upravne spore določa drugačen način obračunavanja stroškov.

K točki III izreka:

26. Tožnice izpodbijajo tudi tretjo točko izreka drugostopenjskega organa, ki se glasi, da se zahteva prošilca za povrnitev stroškov zavrne. V tem delu tožbeni zahtevek

ni utemeljen. V obravnavani zadevi je šlo namreč za upravni postopek, ki se je začel na zahtevo stranke. Skladno s prvim odstavkom 113. člena ZUP pa gredo stroški, ki nastanejo organu ali stranki med postopkom ali zaradi postopka v breme tistega, na zahtevo katerega se je postopek začel. Torej trpijo tožnice same svoje stroške upravnega postopka.

PRAVNI POUK:

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

Ljubljana, 1. avgust 2018



Predsednica senata:

Liljana Polanec, l.r.

Ta prepis je soglasen z izvirikom
Podpis pristojne sodne osebe: