



UPRAVNO SODIŠČE
REPUBLIKE SLOVENIJE

SODBA

V IMENU LJUDSTVA

Upravno sodišče Republike Slovenije je v senatu, ki so ga sestavljali višji sodniki mag. Darinka Dekleva Marguč kot predsednica ter Liljana Polanec in dr. Boštjan Zalar kot člana,

ob sodelovanju pravosodne svétnice Tine Tratnik kot zapisnikarice,

v upravnem sporu tožeče stranke: BANKA SLOVENIJE, Slovenska cesta 35, Ljubljana, ki jo zastopa pooblaščenka Jasna Iskra, 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. 090-46/2014/8 z dne 12. 5. 2014,

na seji 20. maja 2015

RAZSODILO:

Tožbi se ugodi, odločba Informacijskega pooblaščenca št. 090-46/2014/8 z dne 12. 5. 2014 se odpravi in se zadeva vrne Informacijskemu pooblaščenču v ponovni postopek.

OBRAZLOŽITEV

1. Banka Slovenije (v nadaljevanju tožnica) je z odločbo št. 26.00-0036/14 z dne 20. 1. 2014 odločila, da se zahtevi družbe Ovis d.o.o. iz Ljubljane za posredovanje informacij javnega značaja z dne 24. 12. 2013 deloma ugotovi in se ji posredujejo odločbe o izrednih ukrepih, vse z dne 17. 12. 2013, izdane: Abanki Vipa d.d., Ljubljana (št. PHB-24.20-023/13-009), Novi KMB d.d., Maribor (št. PHB-24.20-022/13-009), Factor banki d.d., Ljubljana (št. PHB-24.20-030/13-009), Probanki d.d., Maribor (št. PHB-24.20-029/13-009) in Novi Ljubljanski banki d.d. (št. PHB-24.20-021/13-010), tako, da se v njih prekrijejo določeni, v odločbi točno navedeni deli. Pod 2. točko izreka je nato odločila, da se v vseh odločbah o izrednih ukrepih prekrijejo tudi oznake STROGO ZAUPNO in podatki o osebah, ki vodijo postopke; pod 3. točko izreka je odločila, da se zahteva za posredovanje informacij javnega značaja zavrne glede prekritih podatkov, in pod 5. točko izreka je odločila, da se odločbe o izrednih ukrepih s prekritimi podatki nahajajo v prilogi te odločbe. V obrazložitvi svoje odločbe tožnica pojasni, da je prosilec zahteval razkritje informacij, ki jih je pridobila pri izvajanju nadzora po Zakonu o bančništvu (v nadaljevanju ZBan-1), ter da je prekrila tisto vsebino odločb o izrednih ukrepih, ki je javnosti ni že razkrila z objavo povzetkov teh odločb na svoji spletni strani. Navaja dejanske okoliščine, na katere je oprla takšno odločitev. V pravnem pogledu pa se sklicuje na določbe ZBan-1 (členi 207 - 208, 216, 228 - 232, 253a., 274), v zvezi z določbami Direktive 2006/48/ES o začetku opravljanja in opravljanju dejavnosti kreditnih institucij, ki sta jo s 1. 1. 2014 nadomestili Uredba (EU) št. 575/2013 o bonitetnih zahtevah za kreditne institucije in investicijska podjetja ter o spremembi Uredbe (EU) št. 648/2012 in Direktiva 2013/36/EU o dostopu do dejavnosti kreditnih institucij in bonitetnem nadzoru kreditnih institucij in investicijskih podjetij, spremembi Direktive 2002/87/ES in razveljavitvi direktiv 2006/48/ES in 2006/49/ES. Sklicuje se še na določbe Direktive 2013/36/EU in Uredbe Sveta (EU) št. 1024/2013 o prenosu posebnih nalog, ki se nanašajo na politike bonitetnega nadzora kreditnih institucij, na Evropsko centralno banko (v nadaljevanju ECB), ter Direktive 2001/24/ES. Odločitev pa utemlji tudi z določbami Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (v nadaljevanju ZDIJZ) o izjemah glede dostopa do informacij javnega značaja iz 2. točke (poslovna skrivnost), 3. točke (varstvo osebnih podatkov), 7. točke (izvedba upravnega postopka) in 11. točke (motnje pri delovanju organa) prvega odstavka 6. člena, v povezavi še z 39. členom Zakona o gospodarskih družbah (v nadaljevanju ZGD-1).
2. Z izpodbijano odločbo je nato Informacijski pooblaščenec (v nadaljevanju Pooblaščenec ali toženka) odločil, da se pritožbi prosilca ugotovi in se odpravita 2. in 3. točka izreka odločbe tožnice ter se prosilcu posreduje napotilo na spletno stran <https://www.bsi.si/nadzor-bank.asp?Mapald=1600>, in da v postopku reševanja pritožbe niso nastali posebni stroški. Iz obrazložitve izpodbijane odločbe izhaja, da se je prosilec pritožil zoper zavrnilni del prvostopenjske odločbe. Pooblaščenec je ugotovil, da je tožnica med pritožbenim postopkom, dne 14. 3. 2014, odločbe o izrednih ukrepih v celoti objavila na navedeni spletni povezavi in

so tako javno dostopne. Glede na povedano in namen ZDIJZ, ki je v tem, da prosilec prejme zahtevano informacijo, je prosilca pozval, naj se izjavi, ali vztraja pri pritožbi, in če vztraja, naj navede, katerih dokumentov iz zahteve s spletno objavo še vedno ni prejel. Prosilec je sporočil, da pri pritožbi vztraja, ker so objavljeni dokumenti nepopolni: če jih primerja z objavo na spletni strani časnika Finance, je izginila vsaj oznaka STROGO ZAUPNO. Tožnica je na poziv Pooblaščenca pojasnila, da je odločbe o izrednih ukrepih na svoji spletni strani objavila v celotnem besedilu, v izvorni obliki, umaknila je le oznako STROGO ZAUPNO, da ne bi kršila predpisov o varovanju zaupnosti. Za objavo se je odločila na podlagi določb ZBan-1 ob oceni, da so se razmere v bančnem sistemu umirile in omogočajo razkritje, in ne na podlagi prosilčeve zahteve. Pooblaščenec ugotavlja, da je tožnica s svojo odločbo v celoti odločila o prosilčevi zahtevi, to je o odločbah o izrednih ukrepih in o dokumentih, ki se nanašajo na prenehanje obveznosti iz obveznic XS0283183084 in XS0325446903 (o tem je bilo namreč odločeno le z dvema izmed omenjenih odločb o izrednih ukrepih). Ugovor prosilca, da mu tožnica ni obrazložila razlike med odločbo in uradnim obvestilom na spletni strani Abanke, zavrača s pojasnilom, da mora organ po ZDIJZ omogočiti dostop do že obstoječih informacij, ni pa dolžan za prosilca ustvariti novega dokumenta oziroma sestavljati pojasnil ali razlag. Vendar pa je tožnica z objavo celotnega besedila odločb o izrednih ukrepih na svoji spletni strani odločila, da razlogi po prvem odstavku 6. člena ZDIJZ ne obstajajo več. S tem so odločbe v celoti prosto dostopne informacije javnega značaja, kar pomeni, da ni smiselno niti potrebno v pritožbenem postopku presoјati utemeljenosti v prvostopenjski odločbi zatrjevanih izjem za dostop. Na spletu objavljene odločbe sicer nimajo oznake STROGO ZAUPNO, vendar v celoti razkrivajo vsebino in je prosilec z vpogledom vanje v celoti seznanjen z zahtevanimi dokumenti. Upoštevaјe povedano in peti odstavek 6. člena ZDIJZ je Pooblaščenec na podlagi prvega in drugega odstavka 251. člena Zakona o splošnem upravnem postopku (v nadaljevanju ZUP) odločil, kot sledi iz izreka izpodbijane odločbe.

3. Tožnica odločbo Pooblaščenca izpodbija s tožbo v upravnem sporu iz razlogov po 1., 2. in 3. točki prvega odstavka 27. člena Zakona o upravnem sporu (v nadaljevanju ZUS-1). Predlaga, da sodišče tožbi ugodi in izpodbijano odločbo odpravi; uveljavlja pa tudi povrnitev stroškov postopka z zakonskimi zamudnimi obrestmi, in sicer kot stroške priglaja sodne takse.
4. V tožbi tožnica pravi, da je v svoji odločbi navedla več razlogov, zaradi katerih odločb o izrednih ukrepih v času vložitve prosilčeve zahteve ni bilo mogoče v celoti razkriti. Toženka je ugotovila zgolj, da je tožnica odločbe 14. 3. 2014 javno objavila in da zato toženki utemeljenosti zatrjevanih izjem po ZDIJZ ni treba presoјati. Prvostopenjsko odločbo je odpravila na podlagi prvega in drugega odstavka 251. člena ZUP, ne da bi točno pojasnila, iz katerega od tam navedenih razlogov. Izpodbijana odločba je tako neobrazložena. Poleg tega jo je toženka v nasprotju z zakonom oprla na dejstvo, nastalo po zaključku postopka na prvi

stopnji, čeprav je drugostopenjski organ vezan na dejansko stanje, ki je obstajalo v času odločanja organa prve stopnje.

5. Tožnica je v času izdaje prvostopenjske odločbe ugotovila, da odločb o izrednih ukrepih ne more v celoti razkriti, saj gre za zaupne podatke po ZBan-1 in bi njihovo razkritje škodovalo stabilnosti finančnega sistema, banki in izvajanju nadzora. Po izvedbi izrednih ukrepov pa so se razmere v bančnem sistemu umirile. Tožnica ni zaznala večjega odliva depozitov ali povečanih težav pri poslovanju bank, izboljšale so se tudi bonitetne ocene Slovenije. Bonitetna agencija Moody's je obete za Slovenijo z negativnih povisala v stabilne, glavni razlog za to je bil v večji jasnosti po pregledu bank in stabilizaciji bančnega sistema z dokapitalizacijo, agencija je izpostavila tudi padanje zahtevanega donosa na slovenske obveznice ter ustanovitev in prenos sredstev na slabo banko. Bonitetna hiša Standard & Poor's je obete za naprej ocenila za stabilne in navedla, da pričakuje napredek pri konsolidaciji javnih financ in da je država ustrezno odgovorila na težave bank. Tožnica je tako ugotovila, da okoliščine dopuščajo razkritje odločb o izrednih ukrepih in jih je v celoti razkrila, vendar na podlagi bančne zakonodaje, ne ZDIJZ. Ta zakon sistemsko ureja dostop do informacij javnega značaja, vendar ga kot *lex specialis* lahko derogirajo določbe drugih zakonov. Pravila EU o nadzoru bank celovito urejajo tudi razkritje podatkov o nadzoru, kar potrjuje mnenje ECB v zvezi z novelo ZDIJZ. Če ima sodišče pomisleke glede nadrejenosti bančnih predpisov določbam ZDIJZ, naj Sodišču EU v predhodno odločanje predloži vprašanje, ali nacionalna zakonodaja, ki implementira Direktivo o ponovni uporabi informacij javnega sektorja 2003/98/EC in Direktivo 2013/37/EU o spremembi Direktive 2003/98/ES, lahko zahteva javno razkritje zaupnih podatkov, katerih varovanje in razkritje je urejeno z Direktivo 2006/48/ES, Uredbo (EU) št. 575/2013 in Direktivo 2013/36/EU. Sicer pa je tožnica v svoji odločbi navedla tudi razloge za zavrnitev dostopa na podlagi 2., 3., 7. in 11. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, toženka pa se do teh razlogov v izpodbijani odločbi ni opredelila in torej (niti) določb ZDIJZ ni uporabila, češ da naj bi že tožnica sama z objavo ugotovila, da ti razlogi niso podani. Takšen zaključek je napačen, saj so navedeni razlogi za delno zavrnitev dostopa do informacij obstajali v času izdaje prvostopenjske odločbe; naknadno nastale okoliščine tega ne morejo spremeniti. Sklepno tožnica utemeljuje, da javni interes za razkritje ni bil močnejši od javnega interesa ali interesa drugih oseb za omejitev dostopa do zahtevanih informacij; sicer pa je upoštevala interes javnosti do obveščenosti, saj je na podlagi 274. člena ZBan-1 objavila povzetek odločb o izrednih ukrepih, ko so razmere dopuščale, pa jih je tudi v celoti razkrila.
6. Toženka v odgovoru na tožbo vztraja pri izpodbijani odločbi in njenih razlogih ter predlaga, da sodišče tožbo zavrže; če temu predlogu ne bo sledilo, pa naj jo zavrne. Ugovarja, da tožnica nima pravnega interesa za upravni spor. Zahtevane informacije je 14. 3. 2014 sama objavila na spletu in so s tem prosto dostopne

vsakomur, toženka pa je nato z izpodbijano odločbo prosilca napotila na to spletno stran. Tožnica s svojimi navedbami ne izkazuje, katere svoje pravne koristi zasleduje oziroma v čem bi se njen pravni položaj z odločitvijo sodišča izboljšal. V tej zvezi se toženka sklicuje na sklep Vrhovnega sodišča št. I Up 250/2005 z dne 23. 2. 2006 in na judikate Upravnega sodišča št. I U 328/2010, U 317/2002 in I U 1670/2011, opozarja pa tudi na določbo 1. alineje drugega odstavka 63. člena ZUS-1. ZDIJZ je na področju dostopa do informacij javnega značaja *lex specialis* v odnosu do vseh drugih zakonov, tudi ZBan-1. Zakonodajalec sicer lahko v drugem zakonu drugače uredi posamezna vprašanja glede dostopa do informacij javnega značaja, vendar ZBan-1 te materije ne ureja. Toženka odločitve ne more opreti na določbe ZBan-1 namesto na eno od izjem iz prvega odstavka 6. člena ZDIJZ; pri tem se sklicuje na sodbe tega sodišča v zadevah št. I U 658/2009 in I U 1410/2009. Sodba Vrhovnega sodišča št. I Cpg 706/2010 se ne nanaša na materijo dostopa do informacij javnega značaja. Ta je v celoti v pristojnosti nacionalnega zakonodajalca, zato tudi določbe direktiv in uredb EU s področja bančništva za odločitev niso relevantne. Enako velja za mnenje ECB, ki se nanaša na informacije o slabih posojilih v bilancah bank, ki niso predmet te zadeve. Predlog tožnice za predložitev predhodnega vprašanja Sodišču EU ni utemeljen, saj direktivi 2003/98/EC in 2013/37/EU urejata le ponovno uporabo in ne samega dostopa do informacij javnega značaja, ki je predmet izpodbijane odločbe. Tožnica je z objavo informacij na spletu odločila, da ne po ZDIJZ ne po ZBan-1 ni razlogov za to, da ne bi bile javne. Toženka pa je s svojo odločitvijo poleg namena ZDIJZ zasledovala tudi načelo ekonomičnosti postopka in zato v pritožbenem postopku ni presojala utemeljenosti zatrjevanih izjem po prvem odstavku 6. člena ZDIJZ, ker jih z objavo ni več bilo.

7. Tožnica v nadaljnjih vlogah vztraja pri tožbenih navedbah ter odgovarja na navedbe ostalih strank. Poudarja, da ima pravni interes za upravni spor, saj je njen namen, da se odpravi nezakonita odločba toženke in s tem dokaže, da je tožnica ravnala zakonito; v primeru uspeha v upravnem sporu bi se namreč razbremenila odgovornosti za izdajo odločbe o delni zavrnitvi dostopa do zahtevanih informacij. Tožnica je tista, ki zaradi občutljivosti v okviru bančnega nadzora pridobljenih podatkov odloča o tem, katere podatke je mogoče razkriti in kdaj. Z izpodbijano odločbo je bilo poseženo v te njene pristojnosti, saj je toženka odločila, da se pri presoji javnega dostopa do zaupnih podatkov bančnega nadzornika in bank uporablja samo ZDIJZ ter da so pristojnosti tožnice v celoti podrejene pristojnostim toženke. Izpodbijana odločba toženke, ki tako posega v pravni položaj tožnice kot nadzornika bank, je nezakonita. Pri tem tožnica opozarja na določbo tretjega odstavka 238. člena ZUP. 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. Prilaga še mnenje ECB z dne 2. 3. 2015 in meni, da glede na navedeno ZDIJZ ne sme posegati v evropska pravila o varovanju oziroma razkritjih zaupnih informacij na področju bančništva.

8. Družba OVIS d.o.o. iz Ljubljane - sodišče jo je pritegnilo v postopek kot stranko z interesom na podlagi prvega odstavka 19. člena ZUS-1, saj je bila prosilec za dostop do informacij javnega značaja in njeni pritožbi je bilo ugodeno z izpodbijano odločbo - meni, da morajo biti informacije, ki jih je zahtevala, prosto dostopne in javne, saj imamo pravico vedeti, kaj se dogaja z našim denarjem, in s tem ne bo nihče oškodovan. Tožnica očitno skuša pridobiti judikat, po katerem se bodo informacije blokirale in bo tako onemogočen nadzor. Njen ugovor, da prosilec ne more biti stranka, ker ni obrazložil konkretne neposredne škode, je zavajanje; škoda je nastala, ker razkritja ob vlogi ni bilo. Sicer pa pri zahtevi za dostop do informacij javnega značaja ni treba navesti namena, zaradi katerega se informacija zahteva.
9. Sodišče je o tožbi odločilo brez glavne obravnave in izvajanja predlaganih dokazov, in sicer na podlagi določila 1. alineje drugega odstavka 59. člena ZUS-1.
10. Tožba je utemeljena.
11. Predmet presoje v tem upravnem sporu je pravilnost in zakonitost izpodbijane odločbe, s katero je toženka odločila o pritožbi prosilca zoper prvostopenjsko odločbo tožnice. Ta je namreč prosilčevi zahtevi le delno ugodila in mu odobrila le delni dostop do zaprošenih informacij tako, da je prekrila posamezne dele odločb o izrednih ukrepih. Toženka pa je pritožbi prosilca ugodila, odpravila 2. in 3. točko izreka odločbe tožnice ter prosilca napotila na spletno stran <https://www.bsi.si/nadzor-bank.asp?Mapald=1600>. Takšno odločitev je v dejanskem pogledu oprla izključno na ugotovitev, da je tožnica med potekom pritožbenega postopka odločbe o izrednih ukrepih sama objavila na spletu in so s tem javno dostopne. Da so bile odločbe o izrednih ukrepih 14. 3. 2014 javno objavljene na navedeni spletni strani in to v celoti, v izvornem besedilu (z izjemo oznake STROGO ZAUPNO, ki jo je tožnica, kar je ustrezno pojasnila, umaknila prav zaradi javne objave), v zadevi ni sporno. Sporno pa je, ali je ob takšnih okoliščinah izpodbijana odločba toženke pravilna in skladna z zakonom.
12. Sodišče uvodoma pojasnjuje, da ni sledilo predlogu, naj tožbo zavrže. Toženka navaja, da je upravni spor dopusten, če tožnik zanj izkazuje pravni interes, in da se

v skladu s 6. točko prvega odstavka 36. člena ZUS-1 tožba zavrže, če izpodbijani upravni akt očitno ne posega v tožnikovo pravico ali v njegovo neposredno, na zakon oprto osebno korist. Vendar pa je treba upoštevati, da gre v obravnavani zadevi za upravni spor, ki ima podlago v določbi tretjega odstavka 10. člena Zakona o informacijskem pooblaščenca (v nadaljevanju ZInfP), po kateri lahko organ, ki je odločal o zahtevi prosilca za dostop do informacij javnega značaja, vloži tožbo zoper odločbo Informacijskega pooblaščenca o pritožbi. Pri tem ne gre za tipičen primer koncepta subjektivnega upravnega spora, na kar je nakazalo tudi Vrhovno sodišče v sklepu št. I Up 53/2013 z dne 18. 12. 2014 (glej 8. točko obrazložitve). Ne gre namreč za upravni spor, v katerem je tožnik oseba, ki je bila stranka ali stranski udeleženec v postopku izdaje upravnega akta, in z izpodbijanim aktom tudi ni bilo odločeno o tožnikovi pravici, obveznosti oziroma pravni koristi (prim. določbe 1. in 2. člena ter prvega odstavka 17. člena ZUS-1). Zato stališč iz sodne prakse glede pravnega interesa po 36. členu ZUS-1, ki se je oblikovala v drugih upravnih sporih, ni mogoče nekritično prenašati na obravnavani primer. Tudi sicer se je sodna praksa glede predpostavke pravnega interesa deloma morala spremeniti in se v zadnjem obdobju za razliko od restriktivnega pristopa, ki izhaja tudi iz judikatov, na katere se sklicuje toženka, sedaj pravni interes tožnika za upravni spor priznava širše, zlasti po tem, ko je bilo z odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-181/09-15, Up-860/09-14, Up-222/10-14 z dne 10. 11. 2011 ugotovljeno neskladje ZUS-1 z Ustavo, ker zakon ni omogočal ugotovitvene tožbe pod pogoji in iz razlogov, ki jih sicer določa za vložitev izpodbijne tožbe; to neskladje je bilo odpravljeno z zakonsko določbo prvega odstavka 64.a člena ZUS-1, uveljavljeno z ZUS-1B. Iz navedene odločbe Ustavnega sodišča (17. točka obrazložitve) izhaja, da je pravna korist za ugotovitev nezakonnosti izpodbijanega upravnega akta lahko na primer tudi v pridobitvi pravnega temelja za uveljavljanje škode ali v preprečitvi ponavljanja bodočega istovrstnega odločanja organov.

13. Sodišče sicer tožnici ne more slediti, ko pravni interes za upravni spor utemljuje z argumentacijo, da je toženka z izpodbijano odločbo pristojnosti tožnice podredila svojim in s tem posegla v pravni položaj tožnice kot nadzornika bank. Z izpodbijano odločbo je namreč toženka odločila o pritožbi prosilca zoper odločbo, s katero je tožnica kot organ prve stopnje odločila o prosilčevi zahtevi za dostop do informacij javnega značaja, in za takšno odločanje je toženka brez dvoma po zakonu pristojna (glej tretji odstavek 27. člena ZDIJZ in tudi 10. člen ZInfP).
14. Vendar pa tožnica navaja tudi, da bi v primeru uspeha v upravnem sporu lahko izkazala, da je izdala zakonito odločbo, in se razbremenila odgovornosti za izdajo odločbe o delni zavrnitvi dostopa do zahtevanih informacij. Pri tem je treba upoštevati, da toženka z izpodbijano odločbo ni le napotila prosilca na spletno stran, na kateri je tožnica v celoti objavila odločbe o izrednih ukrepih, ampak je pred tem ugodila prosilčevi pritožbi zoper prvostopenjsko odločbo in le-to opravila v določenem delu, kar pomeni, da je v tem delu odločbo tožnice

spoznala za nepravilno oziroma nezakonito, in je s to odpravo posegla v pravni interes tožnice. Da lahko zaradi odločbe tožnice, če je nezakonita, sledijo določeni postopki, npr. zaradi uveljavljanja škode, nenazadnje izhaja tudi iz navedb prosilca kot stranke z interesom v tem upravnem sporu. Glede na povedano so po presoji sodišča izkazane predpostavke za to, da se tožba vzame v vsebinsko obravnavanje in se v upravnem sporu presodi pravilnost in zakonitost izpodbijane odločbe.

15. Kot določa četrti odstavek 27. člena ZDIJZ, se postopek s pritožbo v zadevi, kot je obravnavana, izvaja po določbah ZUP. Iz določb ZUP, ki se nanašajo na odločanje o pritožbi, pa izhaja pravilo, da organ druge stopnje pri tem odločanju upošteva tista dejstva, ki so obstajala v času odločanja na prvi stopnji. To je še zlasti jasno razvidno iz določbe tretjega odstavka 238. člena ZUP, ki ureja pogoje, pod katerimi lahko pritožnik v pritožbi navaja nova dejstva in nove dokaze: izrecno namreč določa, da se nova dejstva in novi dokazi lahko upoštevajo kot pritožbeni razlogi le, če so obstajali v času odločanja na prvi stopnji. Ob upoštevanju, da organ druge stopnje prvostopenjsko odločbo v pogledu pravilnosti in popolnosti ugotovljenega dejanskega stanja preizkusi v okviru pritožbenih navedb (247. člen ZUP), je s tem jasno vezan na dejansko stanje, ki je obstajalo v času izdaje prvostopenjske odločbe. To pravilo pa je mogoče razbrati tudi iz ostalih določb ZUP o odločanju drugostopenjskega organa o pritožbi, tudi iz (prvega odstavka) 251. člena ZUP, na katerega se v izpodbijani odločbi sklicuje sama toženka (drugi odstavek tega člena pa povedanega tudi ne spreminja). Takšno pravilo je tudi logično, saj drugostopenjski organ, ko odloča o pritožbi, presoja pravilnost in zakonitost prvostopenjske odločbe.
16. Toženka torej ni pravilno uporabila določb zakona, ko je izpodbijano odločbo, s katero je ugodila prosilčevi pritožbi in delno odpravila odločbo prve stopnje, oprla na golo dejstvo, da je tožnica zahtevane odločbe o izrednih ukrepih 14. 3. 2014 objavila na svetovnem spletu, torej na dejstvo, ki je nastalo šele po izdaji prvostopenjske odločbe. Takšnega odločanja tudi s sklicevanjem na določbe 2. ter (petega odstavka) 6. člena ZDIJZ in 14. člena ZUP ne more utemeljiti. Te določbe namreč v ničemer ne posegajo v zakonska pravila, ki urejajo odločanje organa druge stopnje o pritožbi. 2. člen ZDIJZ vsebuje le splošne določbe o namenu ZDIJZ. V zakonu tudi ni mogoče najti podlage za zaključek, da je tožnica z naknadno objavo odločb sama „odločila“, da niso podane izjeme za dostop do zahtevanih informacij. Tožnica namreč v upravnem sporu konkretno navaja, da so se okoliščine po izdaji prvostopenjske odločbe spremenile, in s tem zatrjuje, da njena odločitev ni bila arbitrarna. Toženka pa je tista, ki bi, ko je odločala o pritožbi, morala obrazloženo ugotoviti, ali so bili ob izdaji prvostopenjske odločbe podani oziroma utemeljeni razlogi, s katerimi je tožnica prosilcu delno zavrnila dostop do zahtevanih informacij. Določba petega odstavka 6. člena ZDIJZ, na katero se sklicuje toženka, ureja postopanje oziroma odločanje organa v primeru

zahteve za dostop do informacije, ki je že enostavno javno dostopna, npr. z objavo v svetovnem spletu - v takem primeru lahko organ prosilcu ne posreduje same informacije, ampak mu posreduje le napotilo, kje se informacija nahaja. Ne more pa ta določba utemeljiti odločitve, da se ugodi pritožbi in odpravi odločba o delni zavrnitvi zahteve v primeru, kot je obravnavani, ko je do javne objave informacije prišlo šele naknadno, po izdaji prvostopenjske odločbe. Še toliko manj lahko toženka sprejeto odločitev utemelji z načelom ekonomičnosti postopka iz 14. člena ZUP, ki pomeni zgolj vodilo, da se postopek vodi hitro, s čim manjšimi stroški in zamudo, ne posega pa ne v procesna in ne v materialna pravila, ki jih mora organ uporabiti pri odločanju.

17. Toženka bi morala, kolikor v določbah ZUP ni našla podlage za to, da zavrže prosilčevo pritožbo, o njej vsebinsko odločiti v okviru pravil, ki jih za odločanje o pritožbi določa ZUP, in pri tem obrazloženo ugotoviti, ali je tožnica v postopku na prvi stopnji popolno in pravilno ugotovila dejstva, pomembna za odločitev, ali je spoštovala pravila postopka in ali je v svoji odločbi pravilno uporabila materialni predpis. Tako bi že v izpodbijani odločbi tudi razčistila za odločitev pomembna dejanska in pravna vprašanja, o katerih stranke izmenjujejo stališča v tem upravnem sporu. Ker ni ravnala tako, ampak je kršila v 15. točki te obrazložitve navedena pravila postopka, je to posledično privedlo do tega, da je izpodbijana odločba o pritožbi bistveno pomanjkljivo obrazložena, v dejanskem in v pravnem pogledu (214. člen v zvezi z 254. členom ZUP), in zato njene pravilnosti ni mogoče preizkusiti (7. točka drugega odstavka 237. člena ZUP); tisti razlogi odločitve, ki so v njej navedeni, pa, kot izhajajo iz predhodne točke obrazložitve, nimajo podlage v zakonu.
18. Sodišče je glede na povedano tožbi ugodilo ter izpodbijano odločbo odpravilo na podlagi določb 2., 3. in 4. alineje prvega odstavka 64. člena ZUS-1 in zadevo vrnilo toženki v ponovni postopek. V tem bo morala ponovno odločiti o prosilčevi pritožbi in pri tem upoštevati v tej sodbi izraženo pravno mnenje sodišča glede uporabe materialnega prava in njegova stališča, ki se tičejo postopka (četrti odstavek 64. člena ZUS-1).
19. Predlogu tožnice, naj Sodišču EU predloži v povzetku tožbe navedeno predhodno vprašanje, sodišče ni sledilo, saj za odločitev o tožbi interpretacija prava EU ni potrebna. Iz tega razloga se tudi ni izrekalo do vseh ostalih navedb in izvajanj strank. Zaradi ponovnega postopka pa v tej zvezi pojasnjuje, da je toženka dolžna upoštevati vso veljavno zakonodajo, torej določbe ZDIJZ in določbe drugih zakonov, ki so pomembne za odločitev, interpretirati pa jih mora tako, da bo interpretacija skladna z uredbami in direktivami EU, kolikor so seveda relevantne za odločitev v tej zadevi.

20. Zaradi pravilnega odločanja v ponovnem postopku sodišče pripominja še, da je toženka z izpodbijano odločbo pritožbi prosilca ugodila, odpravila pa je (le) 2. in 3. točko izreka prvostopenjske odločbe, čeprav zavrnilni del implicitno vsebuje tudi 1. točka izreka te odločbe. Povedano drugače, tudi 1. točka, enako kot 2. točka izreka prvostopenjske odločbe vsebuje odločitev, da se določeni deli zahtevanih odločb o izrednih ukrepih prekrijejo.
21. Tožnica, ki je s tožbo uspela, je uveljavljala tudi povrnitev stroškov postopka, pri čemer pa je kot stroške priglasila le sodne takse. Za tožbo plačano sodno takso v znesku 148,00 EUR ji bo vrnilo sodišče po uradni dolžnosti na podlagi določb Zakona o sodnih taksah (opomba 6.1.c taksne tarife v zvezi s 37. členom). Drugih stroškov tožnica ni priglasila, zato je izrek stroških, ki bi jih bila tožnici dolžna povrniti toženka, odpadel.

PRAVNI POUK:

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

Ljubljana, 20. maj 2015

Predsednica senata:

mag. Darinka Dekleva Marguč, l.r.



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