



Številka: 090-165/2014/6

Datum: 29. 10. 2014

Informacijski pooblaščenec po pooblaščenki Mojci Prelesnik (v nadaljevanju Pooblaščenec) izdaja na podlagi tretjega odstavka 27. člena Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (Uradni list RS, št. 51/06 – UPB, 117/06 – ZDavP-2, 23/14 in 50/14; v nadaljevanju ZDIJZ), 2. člena Zakona o Informacijskem pooblaščencu (Uradni list RS, številka 113/05 in 51/07 – ZUstS-A, v nadaljevanju ZInfP) prvega in tretjega odstavka 251. člena Zakona o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, številka 24/06 – UPB, s spremembami in dopolnitvami; v nadaljevanju ZUP), o pritožbi [REDACTED]

[REDACTED] (v nadaljevanju prosilec) zoper odločbo **Banke Slovenije**, Slovenska 35, 1505 Ljubljana (v nadaljevanju organ), št. 26.00-0368/14-JŽ z dne 23. 6. 2014, v zadevi odobritve dostopa do informacije javnega značaja naslednjo

### O D L O Č B O:

1. Pritožbi prosilca se ugoditi in se Odločba Banke Slovenije, št. 26.00-0368/14-JŽ z dne 23. 6. 2014 odpravi ter se zadeva vrne v ponovni postopek. Organ mora o zadevi odločiti najpozneje v 30 (tridesetih) dneh od prejema te odločbe.
2. V postopku reševanja te pritožbe niso nastali posebni stroški.

### O b r a z l o ž i t e v:

Prosilec je dne 22. 5. 2014 na organ naslovil zahtevo za dostop do informacije javnega značaja, v kateri je zahteval vse odločbe, sklepe ali druge dokumente o ukrepih, uvedenih za odpravo pomanjkljivosti in kršitev v NLB d.d. na področju neustreznosti sistema upravljanja banke, slabega upravljanja s kreditnim tveganjem na področju kreditiranja pravnih oseb, slabe bančne prakse na področju upravljanja strateškega portfelja in slabe bančne prakse na področju kreditiranja fizičnih oseb za obdobje od 2002 do vključno 2009. Dokumente je zahteval v obliki elektronskega zapisa po elektronski pošti.

Organ je zahtevi prosilca, z odločbo št. 26.00-0368/14-JŽ z dne 23. 6. 2014, delno ugodil in ga napotil na spletno stran Banke Slovenije <https://www.bsLsi/nadzor-bank.asp?Mapald=1600>, kjer je objavljena odločba o izrednih ukrepih zoper NLB d.d. z dne 17. 12. 2013 in drugi podatki o stanju v banki. V preostalem delu je zahtevo zavrnili. Iz obrazložitve odločbe izhaja, da je o zahtevi obvestil tudi NLB d. d., Trg republike 2, Ljubljana (v nadaljevanju NLB d.d.), ki pa do izdaje odločbe ni priglasila stranske udeležbe. Nadalje iz izpodbijane odločbe izhaja, da je organ zahtevo prosilca zavrnil na podlagi 228. člena Zakona o bančništvu (Uradni list RS, št. 99/10 - UPB5, s spremembami in dopolnitvami; v nadaljevanju ZBan-1) v povezavi z izjemami iz 2., 3., 7. in 11. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ. Glede javnega interesa za razkritje zahtevanih dokumentov je zapisal, da ni podan, saj javni interes ne more prevladati nad razlogi za ohranitev zaupnosti, ki so prav tako v javnem interesu, kot tudi nad interesni konkretne banke po uspešnem prestrukturiraju in nadaljnjem poslovanju. Razkritje bi lahko onemogočilo prestrukturiranje banke, ogrozilo bančno/finančno stabilnost in zmanjšalo učinkovitost bančnega nadzora. Ohranitev poslovanja banke in zaupanja komitentov je nesporno v javnem interesu, kot tudi v interesu posameznih bank in njihovih lastnikov ter komitentov. V javnem interesu je tudi preprečitev možnosti destabilizacije slovenskega bančnega in finančnega sistema.

Prosilec se je zoper odločbo pravočasno pritožil in navedel naslednje pritožbene argumente k posamezni točki izpodbijane odločbe:

- k 1. točki odločbe (varstvo tajnih podatkov): sklicevanje na izjemo varstva tajnih podatkov v povezavi s 1. alinejo drugega odstavka 6. člena ZDIJZ je napačno. Organ je v tem delu napačno uporabil materialno pravo, saj se ta izjema nanaša na podatke, ki so opredeljeni kot tajni na podlagi zakona, ki ureja tajne podatke, to pa ni ZBan-1, na katerega se sklicuje organ.
- k 2. točki odločbe (notranje delovanje organa): sklicevanje organa na izjemo motnje v delovanju in dejavnosti organa po 11. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ je neutemeljeno. Za navedeno izjemo morata biti komutativno izpolnjena dva pogoja, v konkretnem primeru pa ni izpolnjen niti prvi pogoj, t.j. da mora podatek izhajati iz dokumenta, ki je bil sestavljen v zvezi z notranjim delovanjem oziroma dejavnostjo organa.
- k 3. točki odločbe (varstvo upravnega postopka): ker se organ sklicuje na izjemo po 7. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, da bi razkritje podatkov o že odprtih in še ne zaključenih ukrepih škodovalo

upravnim postopkom in s tem banki, organu in bančnemu sistemu Slovenije, prosilec zahteva delni dostop do vseh zahtevanih podatkov o že zaključenih ukrepih, za tekoče ukrepe, ki še niso zaključeni, pa podatke, ki ne bi škodovali izvedbi le-teh, a najmanj opravilno številko, pod katero se ukrep vodi in datum (leto) začetka postopka ukrepa.

- k 4. točki odločbe (varstvo poslovne skrivnosti): s sklicevanjem organa na 39. člen Zakona o gospodarskih družbah (Uradni list RS, št. 65/09 - UPB, 33/11, 91/11, 32/12, 57/12, 44/13 - odl. US in 82/13; v nadaljevanju ZGD-1) je organ napačno uporabil materialno pravo. ZGD-1 v 3. člena jasno določa, kdo se lahko sklicuje na poslovno skrivnost oz., komu je institut varstva konkurenčne prednosti namenjen. Namnenjen je gospodarskim družbam, ki so na podlagi ZGD-1 pravne osebe, ki na trgu samostojno opravljajo pridobitno dejavnost kot svojo izključno dejavnost, pa tudi družbam, ki v skladu z zakonom v celoti ali deloma opravljajo dejavnost, ki ni pridobitna. Organ ni eno ne drugo: je pravna oseba javnega prava, ki samostojno razpolaga z lastnim premoženjem, kot izhaja iz drugega odstavka 1. člena Zakona o Banki Slovenije (Uradni list RS, št. 72/06 - uradno prečiščeno besedilo in 59/11; v nadaljevanju ZBS-1). Na izjemo poslovne skrivnosti se ne sklicuje niti prizadeta banka (stranka v postopku); kot je razvidno iz izpodbijane odločbe ta na zahtevo ni niti odgovorila. Iz navedenega razloga organ ne more uveljavljati te izjeme. A tudi, če bi jo lahko, organ v 3. točki odločbe navaja, da iz ZBan-1 izhaja, da s svojimi ukrepi "odpravlja kršitve in nedoslednosti v bankah"; ZBS-1 pa v 23. členu navaja, da organ "uveljavlja in nadzoruje sistem pravil, ki zagotavljajo standarde varnega poslovanja bank in hrailnic". Iz tega sledi, da organ s svojimi ukrepi odpravlja kršitve (zakonov - predvsem ZBan-1) in nevarno poslovanje bank. Po tretjem odstavku 39. člena ZGD-1 pa ne morejo biti kot poslovna skrivnost označeni podatki "o kršitvi zakona ali dobrih poslovnih običajev". Podatki, kdo in na kakšen način nevarno vodi banko in kršitve ZBan-1, ki so navedene v ukrepih, nedvomno izpolnjujejo ta kriterij, zato ne morejo biti označeni kot poslovna skrivnost. Organ se tako neutemeljeno sklicuje na izjemo po 2. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ.
- k 5. točki odločbe (varstvo osebnih podatkov): na izjemo varstva osebnih podatkov po 3. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ se organ sklicuje, ker odločbe vsebujejo osebne podatke komitentov in zaposlenih v banki. Kar se tiče osebnih podatkov komitentov, lahko v skladu z delnim dostopom iz 7. člena ZDIJZ te podatke organ izloči in posreduje ostale zahtevane podatke, saj so ti podatki le majhen del vseh podatkov. Glede podatkov o zaposlenih v organu in NLB d.d., pa prosilec opozarja, da so nekateri podatki javni že po zakonu. Javne podatke predstavljajo registrski podatki organa in NLB d.d., imena članov sveta organa in imena zakonitih zastopnikov NLB d.d. (člani prejšnje in sedanje uprave). Imena oseb, pooblaščenih za zastopanje, ne morejo veljati za varovan osebni podatek, saj je vpis imena in priimka ter naslova člana uprave v javni register obvezen. Navedeni podatki so javni v skladu z določbami ZGD-1, Zakonom o poslovnem registru (ZPRS-1) in ZSReg. Iz tega razloga, naj se v skladu z delnim dostopom izločijo le tisti osebnih podatki zaposlenih v organu in NLB d.d., ki po zakonu niso javni.
- k 6. točki odločbe (javni interes): Organ utemeljuje, da javni interes za razkritje ne prevlada nad javnim interesom za ohranitev zaupnosti. Prosilec z argumenti, kot so neučinkovitost organa in neučinkovitost ukrepov, ki jih izreka organ, skrivanje podatkov in strašenje s pretiranimi posledicami razkritja za bančni sistem ter izmikanje pred odgovornostjo, dokazuje ravno nasprotno. V javnem interesu torej je, da se razkrijejo tudi podatki o zahtevanih ukrepih, saj bo le tako mogoče razumeti, kakšni ukrepi so dejansko bili odrejeni (in kateri dejansko tudi izvedeni), ali bi bilo mogoče h krštvam pristopati učinkoviteje ali vsaj drugače, oceniti, zakaj je kljub ukrepom prišlo do trenutnega stanja in, ali bi bilo to mogoče preprečiti. Težko je namreč imeti kakršnokoli plodno javno razpravo o preteklih (in prihodnjih) ravnanjih organa, če se pomembnejša dejstva skriva za bančno tajnostjo. Razprava sicer že poteka, tudi v preiskovalni komisiji državnega zbora. V interesu javnosti je, na podlagi zahtevanih dokumentov, oceniti učinkovitost in smotrnost ukrepov organa, še posebej, ko gre za takoj pomemben sistem, kot je bančni; pri čemer ni nepomembno, da je organ tako pomemben, da je »zapovedan« kar z Ustavo RS.

Organ po prejemu pritožbe odločbe ni nadomestil z novo, zato jo je, na podlagi 245. člena ZUP, odstopil v reševanje Pooblaščencu kot dovoljeno, pravočasno in vloženo s strani upravičene osebe. Z namenom ugotovitve dejanskega stanja je Pooblaščenec z dopisom z dne 4. 8. 2014 organ pozval, da posreduje vse zahtevane dokumente v izvorni obliki, brez prekritih podatkov. Na podlagi poziva je organ pojasnil, da dokumentov ne more dostaviti, ker je zahteva prosilca zelo široka in hkrati nejasna. Organ namreč ne ve, kateri dokumenti so predmet zahteve: ali so to vsi dokumenti ali samo končne odločitve glede ukrepov izrečenih NLB d.d. ter ali gre za dokumente izdane v obdobju 2002 do vključno 2009 ali za dokumente, katerih ukrepi izrečeni NLB d.d. se nanašajo na navedeno obdobje. Nadalje je navedel, da glede na dejstvo, da prosilec zahteva dokumente za obdobje osmih let, je dokumentov veliko, zato bi potreboval vsaj 14 dni (seveda ob bolj jasni zahtevi), da jih zbere.

Pritožba je utemeljena.

Pooblaščenec uvodoma pojasnjuje, da je kot organ druge stopnje v skladu z 247. členom ZUP dolžan preizkusiti odločbo v delu, v katerem jo pritožnik oziroma prosilec izpodbjija. Pooblaščenec pravostopenjsko odločbo preizkusi v mejah pritožbenih navedb, po uradni dolžnosti pa preizkusi, ali ni prišlo v postopku na prvi stopnji do bistvenih kršitev postopka in ali ni prekršen materialni zakon.

Pooblaščenec je ugotovil, da izpodbijane odločbe ni mogoče preizkusiti, ker iz nje ni razvidno, kateri določno opredeljeni dokumenti (odločbe, sklepi ali drugi dokumenti) so bili predmet presoje. Organ namreč v odločbi ni določno navedel dokumentov, na katere se nanaša zavnihni del izreka odločbe, temveč je le povzel besedilo zahteve prosilca in ni pojasnil, o dostopu do katerih dokumentov je odločal. Pooblaščenec je ugotovil, da tak izrek ni določen, saj navedba brez konkretnje opredelitev posameznih dokumentov ne omogoča določljivosti, ki jo zahteva zakon. Ker postane izvršljiv, pravnomočen oziroma dokončen le izrek upravne odločbe, mora biti ta jasen, razumljiv in določen. V obravnavanem primeru pa izrek izpodbijane odločbe ni takšen, kar ni v skladu s šestim odstavkom 213. člena ZUP, s čimer je organ storil bistveno kršitev pravil upravnega postopka (7. točka drugega odstavka 237. člena ZUP), zaradi česar izpodbijana odločba ni zakonita.

Pooblaščenec je nadalje ugotovil, da tudi v obrazložitvi izpodbijane odločbe dokumenti, ki so bili predmet presoje organa, niso določno navedeni, saj jih je organ navedel le na način, da je povzel zahtevo prosilca. Navedeno pomeni, da organ v obrazložitvi izpodbijane odločbe ni navedel ugotovljenega dejanskega stanja in dokazov, na katere je to oprto. Organ je dolžan zahtevo prosilca obravnavati na način, da najprej ugotovi, kateri dokumenti ustrezajo prosilčevi zahtevi, jih navesti, in šele nato, za vsak posamezni dokument, ugotavljaliti, ali morda obstaja razlog, zaradi katerega je treba dostop (za ta konkretni dokument) zavrniti ter obrazložiti konkretnje razloge, zaradi katerih je bilo treba zavrniti dostop do konkretnega dokumenta.

Iz zahteve izhaja, da prosilec zahteva dokumente iz obdobja 2002 do vključno 2009. Kot navedeno je zahteva prosilca tudi v tem delu nejasna, saj se postavlja vprašanje, ali je organ s tem, ko je odločal o dostopu do odločbe o izrednih ukrepih zoper NLB d.d. z dne 17. 12. 2013 in prosilca napotil na spletno stran Banke Slovenije <https://www.bsLsi/nadzor-bank.asp?Mapald=1600>, kjer je navedena odločba objavljena, odločil preko zahtevka. Z odločbo se namreč odloči o predmetu postopka in o vseh zahtevkih stranke, ki pomenijo upravno zadevo. Ne odloči pa se o drugih zadevah, ki niso predmet postopka, niti odločitve o njih ni zahtevala stranka v postopku. Če organ odloči z odločbo še o drugih vprašanjih, pa gre za zadeve, o katerih se lahko postopek vodi le na zahtevo stranke, gre v tem delu odločbe za prekoračitev pristojnosti in ničnostni razlog (4. točka 279. člena ZUP v povezavi s 128. členom ZUP). 128. člen ZUP določa, da je organ v zadevah, v katerih je po zakonu ali po naravi stvari za začetek upravnega postopka in za sam postopek potrebna zahteva stranke, pristojen začeti in voditi postopek samo, če je taka zahteva podana. Iz določb ZDIJZ (glej 15. člen in nadaljnje) nedvomno izhaja, da se postopek dostopa do informacij javnega značaja vodi na zahtevo prosilca. V upravnem postopku je torej treba izdati odločbo o zadevi, ki je predmet postopka oziroma zahteve, ne pa o nečem, kar se morda smiselnovo povezuje z zahtevo stranke. Po ZDIJZ je predpisan tudi postopek za dopolnitve zahteve, če je organ ne more obravnavati (18. člen ZDIJZ), kar vključuje tudi dilemo o tem, katero informacijo (natančno) je stranka zahtevala. Zakonska podlaga za možnost reinterpretacije zahteve prosilca namreč ne obstaja. Ker iz zahteve ni mogoče zagotovo trditi, da je prosilec za dostop do odločbe o izrednih ukrepih zoper NLB d.d. z dne 17. 12. 2013 vložil pisno zahtevo in ker kasneje (v pritožbi) ni izrecno pristal na odločitev o navedeni odločbi, je Pooblaščenec odločbo organa, na podlagi prvega odstavka 251. člena ZUP, odpravil tudi v tem delu (ki je sicer za prosilca ugodilen).

Ker se organ v pritožbenem postopku sklicuje na nejasnost zahteve do te mere, da ne ve, kateri dokumenti so predmet zahteve. Pooblaščenec pojasnjuje obveznosti prosilca in organa po ZDIJZ. Na podlagi drugega odstavka 17. člena ZDIJZ mora prosilec v zahtevi za dostop do informacij javnega značaja opredeliti informacijo, s katero se želi seznaniti in na kakšen način se želi seznaniti z vsebino zahtevane informacije (vpogled, prepis, fotokopija, elektronski zapis). Osrednji in najpomembnejši del zahteve je namreč opis informacije javnega značaja, s katero se upravičenec želi seznaniti, kar predstavlja zahtevek stranke v smislu prvega odstavka 66. člena ZUP. Želene informacije morajo biti opisane tako natančno, da organ zahtevek lahko obravnavata, ni pa treba, da so opredeljene do podrobnosti. Če iz zahteve ni razvidno, s katero informacijo in na kakšen način se želi seznaniti, je organ dolžan po prvem odstavku 67. člena ZUP prosilca pozvati, da zahtevo ustrezno dopolni oziroma odpravi pomanjkljivosti. ZDIJZ v prvem odstavku 18. člena določa, da mora organ v primeru, ko je zahteva prosilca nepopolna in je zaradi tega ne more obravnavati, prosilca pozvati, da jo v roku, ki ne sme biti krajši od treh delovnih dni, dopolni. Skladno z 19. členom v povezavi s tretjim odstavkom 18. člena ZDIJZ, organ zahtevo prosilca zavrže, če ta zahteve ne dopolni v roku ali če zahteva tudi po dopolnitvi ne izpolnjuje pogojev iz 17. člena ZDIJZ in je zato organ ne more obravnavati. Glede na navedeno je organ dolžan vstopiti v stik s prosilcem, da razjasni, kateri dokumenti so sploh predmet njegove zahteve.

Pooblaščenec je ugotovil, da izpodbijana odločba temelji na ugotovitvi, da se zahteva zavrne na podlagi 228. člena ZBan-1 v povezavi z izjemami iz 1., 2., 3., 7. in 11. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ. Organ je vsako izjemo sicer na široko abstraktno opisal in podal abstraktne razloge zanj, vendar, ker zahtevnih dokumentov ni konkretno opredelil, iz obrazložitve izpodbijane odločbe ni mogoče ugotoviti, na katero izjemo se organ sklicuje pri posameznem dokumentu. Navedeno pomeni, da organ ni presojal dokumentov kot takih, torej posamično, temveč jih je presojal zgolj na splošno in ker je ocenil, da dokumenti predstavljajo zatrjevane izjeme, prosilcu ni omogočil dostopa do nobenega od zahtevanih dokumentov, niti v obliki delnega dostopa. Takšno presojanje na podlagi ZDIJZ ni dopustno, saj mora organ v skladu z ZDIJZ presojati vsak dokument, ki je predmet zahtevka, posebej, ločeno od ostalih dokumentov, ki so prav tako predmet zahtevka. Pooblaščenec meni, da iz izpodbijane odločbe ni mogoče ugotoviti, zakaj je organ zahtevo prosilca zavrnil, saj se organ ni opredelil do posameznega zahtevanega dokumenta, temveč je zahtevo zgolj pavšalno zavrnil. Organ se tudi ni opredelil, kateri dokumenti iz zahteve naj bi vsebovali posamezno izjemo po ZDIJZ, pač pa je bil prosilcu zavrnjen dostop do celotnega sklopa zahtevanih dokumentov. Organ se tako ni opredelil niti glede uporabe instituta delnega dostopa (7. člen ZDIJZ) oziroma ni presojal, ali je ta v konkretnem primeru mogoč.

Ker za utemeljitev odločitve organa ne zadostuje samo pavšalna navedba, da zaradi izpolnjevanja določbe 228. člena ZBan-1 v povezavi z razlogi iz 1., 2., 3., 7. in 11. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ organ prosilcu ne more razkriti zahtevanih podatkov, se je Pooblaščenec v nadaljevanju opredelil do razlogov in izjem, ki jih je organ utemeljeval za zavnitev zahteve in ki jih mora organ v ponovljenem postopku upoštevati:

- razmerje ZDIJZ in ZBan-1: Pooblaščenec pojasnjuje, da ZBan-1 in ZDIJZ nista v razmerju pod- ali nadrejenosti oziroma v razmerju, ki bi terjalo razreševanje s posebnimi metodami razlage; ker ne urejata istih pravic in obveznosti. Kadar se izvršuje svoboda informiranja sklicujoč se na prost dostop do informacij po ZDIJZ, po mnenju Pooblaščenca ni dvoma, da se uporabi ZDIJZ. Takšno stališče je prav ob razlogi določb ZBan-1, v sodbi I U 1911/2012-30 z dne 23. 12. 2013, že zavzelo Upravno sodišče, ki je zapisalo, da tudi za osebe iz prvega odstavka 215. člena ZBan-1 dolžnost varovanja zaupnih podatkov »ne velja v primerih, ki jih določa zakon« in ZDIJZ je tak zakon. Nadalje je zapisalo, da ker ZBan-1 v 214., 215. ali 216. členu ne določa izjeme do dostopa do informacij javnega značaja, ni nobenega razmerja med ZBan-1 in ZDIJZ, ki bi ga bilo treba razreševati s posebnimi metodami razlage, kot je razmerje med novejšim ali starejšim predpisom, ali med specialnim in splošnejšim predpisom.
- tajni podatek: Določba 1. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ predstavlja izjemo od prostega dostopa do informacij javnega značaja, ki določa, da organ prosilcu zavrne dostop do zahtevane informacije, če se zahteva nanaša na podatek, ki je na podlagi zakona, ki ureja tajne podatke, opredeljen kot tajen. Zakon, ki ureja tajne podatke, je Zakon o tajnih podatkih (Uradni list RS, št. 50/06-UPB2, 9/10 in 60/11; v nadaljevanju ZTP). Iz tega izhaja posledica, da če dokument ni opredeljen oziroma označen kot tajen na podlagi in v skladu z ZTP, organ zavezanc po ZDIJZ ne more zavrniti dostopa do informacije, sklicujoč se na izjemo iz 1. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ. Iz obrazložitve izpodbijane odločbe ni razvidno, da bi organ za obstoj zatrjevane izjeme dokumente presojal z vidika ugotavljanja izpolnjevanja materialnega in formalnega kriterija po ZTP. Da gre za tajni podatek, morata biti kumulativno izpolnjena oba kriterija. V ponovljenem postopku mora organ izjemo po 1. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ obravnavati v skladu z določbami ZTP in ne na podlagi določb ZBan-1, saj izraz »tajni« in »zaupnik« v ZBan-1 ni uporabljen v pomenu, kot ga opredeljuje ZTP, na katerega napoti določba 1. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ.
- notranje delovanje organa: Za obstoj te izjeme morata biti kumulativno izpolnjena dva pogoja, t.j. da mora podatek izhajati iz dokumenta, ki je bil sestavljen v zvezi z notranjim delovanjem oziroma dejavnostjo organa in da bi razkritje takšnega podatka povzročilo motnje pri delovanju oziroma dejavnosti organa (specifični škodni test). Organ je razloge za navedeno izjemo opredelil kar na dveh straneh, vendar iz vsebine izhaja, da gre za razloge, ki utemeljujejo obstoj izjem iz 2. in 7. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ. Organ bi v odločbi moral navesti dejstva, zakaj je izpolnjen vsak od obeh pogojev za obstoj izjeme notranjega delovanja organa, pri čemer bi moral motnje pri delovanju organa izkazati konkretno. V ponovljenem postopku mora organ tako pregledati posamične dokumente iz zahteve prosilca in za vsak dokument oceniti, ali je nastal kot interni dokument in ali bi razkritje tega dokumenta lahko vplivalo na delovanje organa v smislu motenj, da organ določenih konkretnih nalog ne bi mogel opraviti oz. bi mu to povzročilo nesorazmerne težave.
- varstvo upravnega postopka: Za obstoj izjeme varstva upravnega postopka po 7. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ morata biti kumulativno izpolnjena dva pogoja, t.j. da je upravni postopek, v zvezi s katerim je bil sestavljen podatek, v teku ter da bi razkritje podatka škodovalo izvedbi upravnega postopka. Kot je bilo že poudarjeno, se organ ni konkretno opredelil do posameznega dokumenta iz zahteve prosilca, zato se tudi za posamezen zahtevani dokument ni opredelil, za kakšen upravni postopek gre ali je šlo, ali je postopek še v teku in, ali je škoda, ki bi nastala z razkritjem dokumenta, podana. Organ je v izpodbijani odločbi zgolj pavšalno navedel, da je dokumentacija del upravnega postopka in da ima zoper NLB d.d. vedno odprtih enega ali več ukrepov. V primeru preseje obstoja izjeme varstva upravnega postopka bi organ moral



natančno za vsak dokument iz zahteve navesti, v okviru katerega upravnega postopka je dokumenta nastal, dokazati, da ta postopek še teče in izkazati škodo, ki bi dejansko nastala z razkritjem tega dokumenta. Zgolj pavšalno navajanje ne zadošča. Pri presoji obstoja te izjeme bi moral organ uporabiti škodni test in ugotavljati, če bi bila škoda, storjena izvedbi upravnega postopka, večja od pravice prosilca, da se seznaní z zahtevano dokumentacijo. Navedene pomanjkljivosti mora organ v ponovljenem postopku odpraviti in upoštevati tudi časovno okvir zahtevanih informacij. Prosilec namreč zahteva dokumente za obdobje od 2002 do vključno 2009, kar pomeni, da mora organ konkretno opredeliti, ali postopki iz navedenega obdobja, še tečejo in kakšna škoda bi z razkritjem dokumentov nastala za izvedbo teh postopkov.

- **poslovna skrivnost:** 2. točka prvega odstavka 6. člena ZDIJZ določa, da organ prosilcu lahko 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. Določbe o poslovni skrivnosti so opredeljene v 39. in 40. členu ZGD-1. Iz obrazložitve izpodbijane odločbe izhaja, da je tudi ta izjema zatrjevana pavšalno, torej brez pojasnila, kateri zahtevani dokumenti predstavljajo poslovno skrivnost, na kateri osnovi (po subjektivnem ali objektivne kriteriju), ali so podani razlogi za izjemo od izjem (poraba javnih sredstev; podatki, ki so javni že na podlagi zakona) ter ali je možno uporabiti delni dostop. V ponovljenem postopku mora organ navedene pomanjkljivosti odpraviti in pri presoji zahtevanih dokumentov z vidika izjeme varstva poslovne skrivnosti ugotoviti tudi, ali dokumenti vsebujejo podatke, ki so javni že na podlagi zakona in ki, po tretjem odstavku 39. člena ZGD-1, ne morejo predstavljati poslovne skrivnosti. V ta okvir sodijo informacije, ki izkazujejo porabo javnih sredstev (npr. sredstva v obliki državne pomoči), ki so, ne glede na označitev poslovne skrivnosti, vselej javne. Pooblaščenec še opozarja, da mora organ pri presoji zahtevanih dokumentov upoštevati tudi časovni vidik (gre namreč za dokumente iz obdobja 2002 – 2009).
- **Osebni podatki:** Izjema, ki jo določa 3. točka prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, omogoča organu zavrnitev zahteve za dostop do informacije javnega značaja, če se zahteva nanaša na osebni podatek, katerega razkritje bi pomenilo kršitev varstva osebnih podatkov v skladu z zakonom, ki ureja varstvo osebnih podatkov. Navedeno pomeni, da nima vsak osebni podatek hkrati statusa t.i. varovanega osebnega podatka oziroma drugače povedano, razkritje osebnega podatka je v določenih primerih lahko dopustno, kar velja tudi za razkritje v okviru izvrševanja pravice do dostopa do informacij javnega značaja. V zvezi z ugotavljanjem, ali se v posameznem dokumentu nahajajo osebni podatki, katerih razkritje javnosti bi pomenilo kršitev varstva osebnih podatkov, je tako treba ugotoviti, ali posamezen podatek ustrezza definiciji osebnega podatka iz 6. člena Zakona o varstvu osebnih podatkov (Uradni list RS, št. 94/2007 - UBP1; v nadaljevanju ZVOP-1) in ali za razkritje osebnega podatka javnosti obstaja pravna podlaga v smislu 9. člena ZVOP-1. Ker odločbe v tem delu ni mogoče preizkusiti, mora organ v ponovljenem postopku presoditi, kateri podatki iz posamičnih dokumentov predstavljajo varovane osebne podatke.
- **Test interesa javnosti:** Pri testu interesa javnosti iz drugega odstavka 6. člena ZDIJZ gre za tehtanje, pri katerem je treba presoditi, kdaj prevlada pravica javnosti vedeti nad kakšno drugo pravico oziroma izjemo iz ZDIJZ in s tem ugotoviti, ali bo v konkretnem primeru javnemu interesu bolj zadoščeno z razkritjem ali z nerazkritjem informacije. Pooblaščenec poudarja, da ni nujno, da celoten dokument prestane test javnega interesa, povsem možna in smiselna je namreč ugotovitev, da je razkritje določenih delov dokumenta v javnem interesu (ne glede na ugotovljene izjeme od prostega dostopa), medtem, ko razkritje drugih delov dokumenta ni v javnem interesu.
- **Delni dostop:** Iz obrazložitve izpodbijane odločbe ne izhaja, da bi organ ob ugotovitvi podanih izjem po ZDIJZ dokumente presodil še z vidika možnosti delnega dostopa po 7. členu ZDIJZ.

Na podlagi vsega navedenega je Pooblaščenec ugotovil, da je organ storil bistvene kršitve pravil postopka po 7. točki drugega odstavka 237. člena ZUP. Organ je kršil tudi procesno določbo prvega odstavka 138. člena ZUP v zvezi z ugotavljanjem izjem po ZDIJZ, kar je imelo za posledico nepopolno ugotovljeno dejansko stanje.

ZUP v prvem odstavku 251. člena določa, da če organ druge stopnje ugotovi, da je v postopku prišlo do bistvenih kršitev pravil postopka, dopolni postopek in odpravi omenjene pomanjkljivosti bodisi sam bodisi po organu prve stopnje ali po zaprošenem organu. Pooblaščenec je v izvedenem postopku ugotovil, da je v postopku odločanja na prvi stopnji prišlo do bistvenih kršitev pravil postopka in da je organ nepopolno ugotovil dejstva, zato je bilo treba na podlagi tretjega odstavka 251. člena ZUP, skladno z razlogi, navedenimi v prejšnjih odstavkih obrazložitve te odločbe, izpodbijano odločbo odpraviti in zadevo vrniti prvostopenjskemu organu v ponovni postopek. Vrnitev zadeve v ponovno odločanje Pooblaščenec utemeljuje z razlogi ekonomičnosti postopka. Poseben vidik načela ekonomičnosti iz 14. člena ZUP je tudi načelo učinkovitosti, ki od organov zahteva, da si preskrbi vse, kar je treba za pravilno ugotovitev dejanskega stanja in za zavarovanje pravic strank ter javnih koristi. To pa bo najlažje dosegel prav prvostopenjski organ, ker se zahteva prosilca nanaša na dokumente, ki so del dokumentacije organa. Hkrati pa organ pozna širši vidik zadeve, povezane z zahtevanimi dokumenti, zato bo najlažje ugotovil, kakšne bi lahko bile posledice seznanitve javnosti z zahtevanimi dokumenti.

V skladu s tretjim odstavkom 251. člena ZUP mora organ druge stopnje, kadar odpravi izpodbijano odločbo in zadevo vrne organu prve stopnje v ponovno odločanje, s svojo odločbo opozoriti organ prve stopnje, glede česa je treba dopolniti postopek. V ponovljenem postopku mora organ prve stopnje po uradni osebi, določeni za posredovanje informacij javnega značaja, najprej stopiti v stik s prosilcem, da poda natančnejšo opredelitev zahteve ter mu pojasniti vse okoliščine, povezane z zahtevanimi informacijami, s katerim organ razpolaga, kar bi lahko pripomoglo k določnejši opredelitvi prosilčeve zahteve in ugoditvi njegove zahteve. V nadaljevanju mora organ popolno ugotoviti dejansko stanje in se opredeliti do naslednjih vprašanj, preden odloči o tem, ali gre pri informacijah, ki jih je zahteval prosilec, za prosto dostopne informacije javnega značaja:

1. Kateri konkretno določeni posamezni dokumenti (odločbe, sklepi, odredbe,...) predstavljajo zahtevano informacijo javnega značaja. Organ mora identificirati posamezne dokumente in posamično ter z vidika učinka »erga omnes« presojati, ali zahtevana informacija izpoljuje merila za informacijo javnega značaja, nadalje pa še, ali so izpolnjeni pogoji za obstoj katere izmed izjem od prostega dostopa po ZDIJZ.
2. Ali gre za prosto dostopne informacije oziroma ali so izpolnjeni pogoji za obstoj posameznih izjem od prostega dostopa po ZDIJZ? Ob sklicevanju na obstoj izjem po ZDIJZ pa Pooblaščenec opozarja, da mora organ pri tem v celoti upoštevati pogoje, ki morajo biti za posamezno izjemo izpolnjeni ter zatrjevano izjemo *in concreto* izkazati. Hkrati mora upoštevati določbo prve alineje tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ (izjema od izjem).
3. Ali je interes javnosti za razkritje dokumenta ali dela dokumenta večji od interesa za nerazkritje dokumenta?
4. Če so izpolnjeni pogoji za obstoj izjeme od prostega dostopa, mora organ, za vsak posamezen dokument, presoditi, in ali je mogoče uporabiti institut delnega dostopa po 7. členu ZDIJZ.

Na podlagi vsega navedenega Pooblaščenec zaključuje, da je pritožba utemeljena, saj je organ na prvi stopnji nepopolno ugotovil dejansko stanje in napačno uporabil materialni predpis, zato se odločbe ne da preizkusiti, s čimer je bistveno kršil pravila postopka, zato je bilo treba na podlagi prvega in tretjega odstavka 251. člena ZUP, skladno z razlogi, navedenimi v obrazložitvi te odločbe, izpodbijano odločbo odpraviti in zadevo vrniti v ponovno odločanje prvostopenjskemu organu. Organ mora o zahtevi prosilca odločiti nemudoma, najpozneje pa v roku tridesetih (30) dni od prejema te odločbe, pri čemer mora upoštevati napotke Pooblaščenca, ki so podani v tej odločbi.

Ta odločba je v skladu s 30. točko 28. člena Zakona o upravnih taksa (Uradni list RS, št. 42/2007-UPB3, s spremembami in dopolnitvami; ZUT) oproščena plačila upravne takse.

Posebni stroški v tem postopku niso nastali.

#### **Pouk o pravnem sredstvu:**

Zoper to odločbo ni dovoljena pritožba, niti upravni spor.

Postopek vodila:  
Monika Voga, univ.dipl.prav.,  
Svetovalka pri Informacijskem  
pooblaščencu



Informacijski pooblaščenec  
Mojca Prelesnik, univ. dipl. prav.,  
pooblaščenka

Vročiti:

- prosilcu: [REDACTED] - z vročilnico
- po ZUP;
- organu: Banka Slovenije, Slovenska 35, 1505 Ljubljana - z vročilnico po ZUP;
- Arhiv, tu.