



Številka: 090-63/2016/7

Datum: 30. 6. 2016

Informacijski pooblaščenec po namestnici pooblaščenke Kristini Kotnik Šumah, po pooblastilu št. 100-17/2006/137 z dne 28. 6. 2016 (v nadaljevanju IP), izdaja na podlagi tretjega in četrtega odstavka 27. člena Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (Uradni list RS, št. 51/06 – UPB, 117/06 – ZDavP-2, 23/14, 50/14, 19/15 – odločba US in 102/15; v nadaljevanju ZDIJZ), 2. člena Zakona o Informacijskem pooblaščenecu (Uradni list RS, številka 113/05 in 51/07 – ZUstS-A, v nadaljevanju ZInfP), prvega in tretjega odstavka 248. člena Zakona o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, številka 24/06 – UPB, s spremembami in dopolnitvami; v nadaljevanju ZUP), o **pritožbi Zdrženja Frank**, Bobovek 9, 4000 Kranj, ki ga po pooblastilu zakonitega zastopnika Aleša Majcenoviča zastopa Odvetniška družba Pirc Musar, o.p., d.o.o., Likozarjeva 14, Ljubljana (v nadaljevanju prosilec), **zoper odločbo Banke Slovenije**, Slovenska 35, Ljubljana (v nadaljevanju organ) št. 26.00-0012/15-16-MP z dne 13. 1. 2016 v zadevi odobritve dostopa do informacij javnega značaja naslednjo

ODLOČBO:

1. Pritožba prosilca zoper 2. točko izreka odločbe Banke Slovenije št. 26.00-0012/15-16-MP z dne 13. 1. 2016 se zavrne.
2. V postopku reševanja te pritožbe niso nastali posebni stroški.

Obrazložitev:

Prosilec je dne 11. 12. 2015 pri organu zahteval:

- informacije oz. podatke o posojilih, ki so jih od leta 2004 do dne vložitve vloge (11. 12. 2015) v Sloveniji registrirane banke najele v EUR (ali SIT) in CHF po mesecih, po banki in po mesecih skupaj za vse banke. Prosilec je navedel, da naj bodo podatki iz prvega dela te zahteve posredovani ločeno po bankah, po mesecih, tako kot poteka poročanje. V izogib zatrdjevanju izjeme iz 4. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ golim informacijam ni treba dodajati nazivov bank ali podatkov o njihovi aktivni in pasivi, saj na ta način banke ne bodo prepoznavne.
- informacije o kreditih, ki so jih v Sloveniji registrirane banke v obdobju od 2004 do dne vložitve vloge (11. 12. 2015) odobrile v EUR (ali SIT) in CHF, po mesecih za vse banke skupaj.

Organ je z dopisom št. 26.00-0582/15 z dne 24. 12. 2015 prosilca pozval na dopolnitev, ker je menil, da zahteva ni dovolj jasna, hkrati pa je prosilca obvestil o stroških posredovanja zahtevanih informacij v skladu s Stroškovnikom Banke Slovenije, v kolikor bo priprava podatkov delovno in procesno zahtevnejša.

Prosilec je dne 5. 1. 2016 zahtevo dopolnil in glede stroškov navedel, da ne zahteva nobenih izračunov, ampak surove podatke, s katerimi organ razpolaga v elektronski obliki in jih hrani v svojem informacijskem sistemu. Glede na to, da zahteva dostop do podatkov, za katere velja istovrstno poročanje kot v primeru, o katerem je IP odločil z odločbo št. 090-100/2015/9 z dne 4. 12. 2015, predvideva, da dodaten trud organa za priklic podatkov ostaja v razumnih mejah in gre za razumno količino administrativnega dela, kar pomeni, da ne gre za ustvarjanje novega dokumenta, temveč za obstoječo informacijo javnega značaja. Po ustaljeni praksi IP in Upravnega sodišča RS lahko organi v skladu z določbo drugega odstavka 34. člena ZDIJZ zaračunajo le materialne stroške, ne pa tudi stroškov dela. Torej se v konkretnem primeru ne smejo zaračunati stroški "priprave podatkov", tudi v primeru, če bi bila ta "delovno in procesno zahtevnejša". Prosilec je še dodal, da podatke zahteva v elektronski obliki, zato mu organ ne sme zaračunati niti pretvorbe, glede na to, da s podatki razpolaga v elektronski obliki.

Organ je dne 13. 1. 2016 izdal odločbo št. 26.00-0012-16-MP in zahtevi prosilca delno ugodil. Prosilcu je posredoval podatke o stanju bilančnih vsot vseh v Sloveniji registriranih bank v domači valuti (SIT ali EUR) ter podatke o stanju najetih in odobrenih posojil vseh v Sloveniji registriranih bank v domači valuti (SIT ali EUR) in v CHF, vse po mesecih od 30. 11. 2004 do dne 30. 11. 2015. Zavrnil pa je zahtevo za dostop do podatkov o posojilih, ki so jih od leta 2004 do dne vložitve vloge (11. 12. 2015) v Sloveniji registrirane banke najele v EUR (ali SIT) in CHF po mesecih po banki. Kot zavrnilne razloge je navedel določbo 404. člena Zakona o bančništvu (Uradni list RS, št. 25/15; v nadaljevanju ZBan-2) v povezavi s 14. členom ZBan-2, saj bi z razkritjem zahtevanih podatkov bilo ogroženo izvajanje nalog oz. nadzora Banke Slovenije v bankah, bankam bi nastala škoda,

nadzorniški postopek pa še ni končan. Nadalje je organ zahtevo delno zavrnil, ker gre za izjemo varstva poslovne skrivnosti organa ter varstvo zaupnosti individualnih podatkov o poročevalskih enotah – državna statistika. Organ je še navedel, da je zgolj za pripravo agregiranih podatkov ena zaposlena oseba s VII. stopnjo izobrazbe porabila 11 ur dela. Po stroškovniku organa znaša ena ura odbiranja in posredovanja podatkov s strani zaposlenega s VII. stopnjo izobrazbe 19,61 € brez DDV. Organ v predmetnem postopku stroškov posredovanja informacij ni uveljavljal.

Prosilec se je zoper zavrnilni del odločbe pravočasno pritožil in kot pritožbeni razlog uveljavljal bistveno kršitev pravil postopka po 7. točki drugega odstavka 237. člena ZUP, ker se odločbe ne da preizkusiti. Obrazložitev odločbe je na več mestih v nasprotju sama s seboj, delno tudi, ker dejansko stanje ni bilo popolno ugotovljeno. Ostaja namreč nejasno, ali so bili zahtevani podatki pridobljeni na podlagi Zakona o državni statistiki (Uradni list RS, št. 45/95 in 9/01; v nadaljevanju ZDSt) od statističnih poročevalskih enot v okviru nalog, ki jih ima organ kot pooblaščen izvajalec programa statističnega raziskovanja, ali gre za podatke, ki jih je organ pridobil v okviru svojih nadzornih pristojnosti nad bankami na podlagi Zakona o bančništvu (Uradni list RS, št. 99/10 – uradno prečiščeno besedilo, 52/11 – popr., 9/11 – ZPlaSS-B, 35/11, 59/11, 85/11, 48/12, 105/12, 56/13, 63/13 – ZS-K, 96/13; v nadaljevanju ZBan-1) oz. ZBan-2. Iz navedenega izhaja, da iz obrazložitve ni mogoče ugotoviti, na katero pravno podlago je organ oprl zavrnitev dostopa do zahtevanih podatkov. Nadalje je navedel, da so vse navedbe organa, da zahtevane informacije niso informacije javnega značaja, neutemeljene in irelevantne, kažejo pa na to, da organ napačno razume pojem informacije javnega značaja. Prav tako je organ napačno razumel zahtevo prosilca, da banke ne bi bile prepoznavne, če bi organ prekril posamezne banke, saj mu na tej točki zadostujejo zgolj številski podatki brez podatka o tem, kateri konkretni banki pripadajo številke. Prosilec se je opredelil tudi do 404. člena ZBan-2 in navedel, da se ta določba nanaša le na nadzorni postopek in ne na celotno pristojnost organa kot nadzornega organa. V ta namen je treba najprej odgovoriti na pravno vprašanje, kateri so nadzorni postopki organa, kdaj se začnejo in kdaj končajo. Organ je namreč pavšalno zatrjeval, da so bili podatki pridobljeni v postopku nadzora nad posameznimi bankami, ki se vseskozi odvija, kar pomeni, da ima v primeru večjih bank vedno odprt en ali več ukrepov, pri katerih rok za odpravo še ni potekel. Prosilec je navedel določbe ZBan-2 o splošni pristojnosti organa, o ukrepih nadzora in postopku nadzora ter zaključil, da organ v izpodbijani odločbi ni izkazal, da se je posamezen postopek nadzora, v okviru katerega naj bi pridobil zahtevane podatke, sploh začel. Ker zahtevani podatki niso pridobljeni v zvezi z nadzornim postopkom, tudi ni relevantno, ali bi bankam ali drugi osebi utegnili nastati škoda, niti ali bi razkritje ogrozilo izvajanje nalog organa. Prosilec šteje navedbe organa o škodi kot neutemeljene, podcenjujoče do odnosa do javnosti in celo avtokratske. Nadalje je prosilec navedel, da organ zahtevanih podatkov ni pridobil od bank kot individualnih statističnih poročevalskih enot v svojstvu pooblaščenega izvajalca programa statističnega raziskovanja, temveč zaradi obveznosti bank, da mu sporočajo te podatke. Zatrjevana izjema po 4. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ po navedbah prosilca v predmetnem primeru ni izkazana. Neutemeljeno in brez konkretne obrazložitve je tudi zatrjevanje izjeme varstva poslovne skrivnosti. Organ v zvezi z zahtevanimi podatki po definiciji ne more imeti poslovne skrivnosti, medtem kot ni izkazal, da bi banke podatke označile kot poslovno skrivnosti po subjektivnem kriteriju niti, da so izpolnjeni kriteriji za obstoj poslovne skrivnosti po objektivnem kriteriju. Kot slednje je prosilec navedel, da zahtevani podatki niso le v njegovem interesu, temveč v interesu širše javnosti. Prosilec je namreč društvo, ki ne deluje le v lastnem interesu in ne le v interesu svojih članov, ampak v interesu vseh potrošnikov, ki so (potencialni) uporabniki kreditnih in finančnih institucij.

Organ je dne 9. 2. 2016, z namenom, da se izrečejo do pritožbenih navedb, pritožbo vročil naslednjim bankam: BANKA SPARKASSE d.d., Cesta v Kleče 15, 1000 Ljubljana, UNICREDIT BANKA SLOVENIJA d.d., Šmartinska cesta 140, 1000 Ljubljana, ABANKA d.d., Slovenska cesta 58, 1000 Ljubljana, NOVA LJUBLJANSKA BANKA d.d., Ljubljana, Trg republike 2, 1000 Ljubljana, SID banka, d.d., Ljubljana, Ulica Josipine Turnograjske 6, 1000 Ljubljana, SKB d.d., Ajdovščina 4, 1000 Ljubljana, Sberbank banka d.d., Dunajska cesta 128A, 1000 Ljubljana, GORENJSKA BANKA D.D., KRANJ, Bleiweisova cesta 1, 4000 Kranj, HYPO ALPE-ADRIA-BANK d.d., Dunajska cesta 117, 1000 Ljubljana, BANKA KOPER d.d., Pristaniška ulica 14, 6000 Koper, POŠTNA BANKA SLOVENIJE, d.d. - bančna skupina Nove Kreditne banke Maribor d.d., Ulica Vita Kraigherja 5, 2000 Maribor, PROBANKA, d.d., Trg Leona Štuklja 12, 2000 Maribor, Factor banka d.d., Tivolska cesta 48, 1000 Ljubljana, DEŽELNA BANKA SLOVENIJE d.d., Kolodvorska ulica 9, 1000 Ljubljana, RAIFFEISEN BANKA d.d., Zagrebška cesta 76, 2000 Maribor, NKBM d.d., Ulica Vita Kraigherja 4, 2000 Maribor.

Do pritožbenih navedb se nista opredelili PROBANKA, d.d. in Factor banka d.d., ki sta bili zaradi pripojitve k prevzemni družbi Družbi za upravljanje terjatev bank, d.d., po Pogodbi o pripojitvi z dne 3. 2. 2016 izbrisani iz sodnega registra dne 19. 2. 2016. Prav tako odgovora niso posredovale DEŽELNA BANKA SLOVENIJE d.d., RAIFFEISEN BANKA d.d. in NKBM d.d..

Organ po prejemu pritožbe odločbe ni nadomestil z novo, zato jo je z dopisom št. 26.00-0104/16 z dne 23. 3. 2016 odstopil IP kot dovoljeno, pravočasno in vloženo s strani opravičene osebe. Organ se je opredelil še do pritožbenih navedb in navedel, da so banke v izjasnitvi do pritožbenih navedb obrazložile, da podatke o odobrenih in najetih kreditih štejejo za poslovno skrivnost. V zvezi s pritožbenimi navedbami pa organ pojasnjuje še naslednje:

- organ nasprotuje pritožbenim ugotovitvam, da izpodbijane odločbe ni mogoče preizkusiti. Dostop do podatkov je mogoče zavrniti na več podlagah. Drži, da se določba 404. člena ZBan-1 nanaša le na nadzorni postopek, zato pa so podane tudi druge podlage za zavrnitev dostopa do informacij javnega značaja, ki jih je treba prav tako upoštevati. Dejanske okoliščine primera nakazujejo na odločanje o zahtevnejši vsebini, kjer ni mogoče navesti zgolj podlage člena in kratke obrazložitve. V tem postopku se namreč prepletajo pravila EU in nacionalne zakonodaje. Pravo EU na področju bančništva narekuje odločitve, nacionalne države pa imajo pri izvedbi zakonodaje EU malo manevrskega prostora. Torej navedba več podlag za zavrnitev dostopa ne pomeni, da je odločba sama s sabo v nasprotju.
- prav tako ni mogoče slediti ugotovitvi prosilca, da ostaja nejasno, ali so bili zahtevani podatki pridobljeni na podlagi ZDStA od statističnih poročevalskih enot, ali gre za podatke, ki jih je organ pridobil v okviru svojih nadzornih pristojnosti. Ne držijo tudi pritožbene navedbe, da ni bilo v odločbi navedeno, da predstavlja poročanje bank tudi nadzorni postopek (ni nujno, da gre za postopek po ZUP, ki je predviden pri izreku ukrepov, obstajajo tudi nadzorni postopki druge vrste, kjer pa postopka ni treba podrobneje urediti v ZBan-1/ZBan-2, ker se ne odloča o pravicah, obveznostih ali pravnih koristih po ZUP), zato so vse navedbe prosilca v IV. točki pritožbe neutemeljena. Razlage, da je nadzorni postopek/nadzor le postopek, predviden v 12.3 poglavju ZBan-2, slovenski pravni sistem ne dopušča. Tudi prekrivanje nalog v zvezi z zbiranjem podatkov ne more biti sporno, saj je organ k takemu ravnanju zavezan na podlagi zakonskih določb tako ZBan-2/ZBan-1 kot ZDStA.
- glede na prvi odstavek 47. člena ZDStA v povezavi s 4. točko prvega odstavka 6. člena ZDIJZ organ prosilcu ne sme posredovati podatkov o posojilih po bankah niti brez identifikatorjev zaradi možne posredne identifikacije posameznih bank. Predpisi, ki jih prosilec navaja v V. točki pritožbe, niso relevantni za navedeni primer. Pravilna podlaga poročanja je Sklep o poročanju monetarnih finančnih institucij in vsakokrat veljavno Navodilo za izvajanje Sklepa o poročanju monetarnih finančnih institucij.
- glede na to, da organ z zahtevanimi informacijami ne more prosto razpolagati zaradi določb ZBan-1/ZBan-2, tudi ne drži pritožbena navedba, da gre nesporno za informacije javnega značaja. Prav tako ni sprejemljiva pritožbena navedba, da banke ne bi bile prepoznavne, če bi organ prekril naziv banke in prosilcu posredoval le številski podatek.
- pravila ECB, EBA in ESRB, katera pavšalno citira prosilec, priporočajo informiranje strank o valutnem tveganju, vendar ne vsepovprek kot to želi prosilec. Dokumenti predstavljajo priporočila, kako lahko banka zmanjšuje tveganje (ne kako potrošnik zmanjšuje svoje tveganje), povezano s posamičnim kreditojemalcem. V tem kontekstu je bankam priporočeno, z Zakonom o potrošniških kreditih (Uradni list RS, št. 59/10, 77/11, 30/13 in 81/15; v nadaljevanju ZPotK) pa tudi uzakonjena obveznost, informiranje potrošnika pri posameznem kreditnem poslu. Ni pa banka dolžna javnosti ali potrošnikom, skupini potrošnikom kot je prosilec, predložiti podatkov o kreditih v CHF, ki predstavljajo podatke o poslovanju posamezne banke. Ali gre za stare ali nove podatke ni pomembno, saj se štejejo banke za subjekte, ki delujejo prosto na trgu in same odločajo, kaj lahko razkrijejo in kaj ne, zato banke in zakonodaja stremijo k zaščiti njihovega konkurenčnega položaja. Tudi delovni dokument ECB ne potrjuje pritožbenih navedb o javnosti zahtevanih podatkov, ker ta dokument obravnava razkritje informacij na ravni makroekonomskega sistema (celotnega bančnega sistema) ne pa mikroekonomskega sistema, ki predstavlja posamezno banko in podatke pridobljene v postopku nadzora posamezne banke. Ker razkrivanje individualnih podatkov bank ni dovoljeno, je organ prosilcu posredoval agregirane podatke bančnega sistema, ki se nanašajo na makro nivo.
- podatki, s katerimi organ razpolaga in ki omogočajo izračun podatkov iz povpraševanja prosilca, so zbrani na podlagi vsakoletnega programa statističnih raziskovanj na podlagi ZDStA, ki jih je organ tudi navedel.
- organ se sklicuje še na sodbo Upravnega sodišča RS št. I U 2052/2014-14 z dne 6. 1. 2016, v kateri je sodišče zapisalo, da priklic podatkov iz računalniške baze ne pomeni novega ustvarjanja dokumentov v primeru, če je to mogoče opraviti hitro in enostavno. Zaposleni pri organu je za pripravo poslanih podatkov porabil 11 ur, medtem ko bi za pripravo vseh podatkov, ki jih zahteva prosilec, porabil še več časa. Zagotovo gre pri pripravi podatkov za zapleteno delo, ki obsega ne le obremenitev kadra, temveč tudi sredstev.
- glede vprašanja obstoja javnega interesa za razkrivanje zahtevanih podatkov je organ navedel, da je treba upoštevati navedbe in dokaze banke Sparkasse d.d., ki je navedla, da je institut valutne klavzule javnosti poznan in družbi sprejet, zato ni mogoče govoriti o kršitvah pravic potrošnikov. Interes prosilca ni javna razprava, temveč uporaba dokumentov v sodnih sporih, v katerih pa veljajo posebna pravila dostopanja do dokazov/dokumentov.

Organ je dne 27. 5. 2016 IP posredoval še pisno pojasnilo glede zatrjevanih izjem od prostega dostopa do informacij javnega značaja.

Pritožba ni utemeljena.

IP pojasnjuje, da je kot organ druge stopnje v skladu z 247. členom ZUP dolžan izpodbijano odločbo preizkusiti v delu, v katerem jo prosilec izpodbija. 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.

Po pregledu dokumentov prvostopne zadeve in pritožbe je IP ugotovil, da je predmet tega pritožbenega postopka presoja, ali informacije oz. podatki o posojilih, ki so jih od leta 2004 do dne vložitve vloge (11. 12. 2015) v Sloveniji registrirane banke najele v EUR (ali SIT) in CHF, po mesecih, po banki predstavljajo prosto dostopno informacijo javnega značaja.

Definicija informacije javnega značaja je določena v določbi prvega odstavka 4. člena ZDIJZ, iz katere izhajajo trije osnovni pogoji, ki morajo biti kumulativno izpolnjeni, da lahko govorimo o obstoju informacije javnega značaja, in sicer:

1. informacija mora izvirati iz delovnega področja organa,
2. organ mora z njo razpolagati in
3. nahajati se mora v materializirani obliki.

1. Ali se zahtevane informacije nahajajo v materializirani obliki?

IP je že v pritožbenem postopku, ki ga je vodil v zadevi št. 090-100/2015 ugotovil, da zahtevane informacije izvirajo iz delovnega področja organa, da organ z njimi razpolaga in da se nahajajo v materializirani obliki. V omenjenem postopku je IP na ogledu *in camera* primarno ugotavljal, ali organ sploh razpolaga z zahtevanimi informacijami o odobrenih kreditih (informacije o kreditih, ki so jih v Sloveniji registrirane banke odobrile v EUR (ali SIT) in CHF od leta 2003 do 2. 2. 2015, pri čemer naj bo iz informacij razvidno obdobje kreditiranja, višina aktive in pasive v EUR (ali SIT) in CHF po posamezni banki) ter podredno, v kakšnem obsegu in obliki. Ker je IP ugotovil, in tako navaja tudi organ v izpodbijani odločbi, da organ pridobiva podatke o najetih kreditih na enak način kot podatek o odobrenih kreditih, da jih vodi na enak način in v isti obliki in aplikaciji kot odobrene kredite, ter da je postopek priklica zahtevanih podatkov o najetih kreditih enak kot za podatke o odobrenih kreditih, je IP kot dokazno sredstvo uporabil zapisnika o ogledu *in camera*, ki sta bila izdelana v zadevi št. 090-100/2015 dne 8. 9. 2015 in 24. 11. 2015. **Po mnenju IP in organa gre v predmetnem postopku za povsem primerljivo dejansko stanje kot v zadevi št. 090-100/2015, le da so v predmetni zadevi predmet presoje podatki o najetih kreditih, medtem ko so bili predmet odločanja v zadevi št. 090-100/2015 podatki o odobrenih kreditih.** IP je v konkretnem primeru kot dokaz upošteval ugotovitve na ogledih v zadevi št. 090-100/2015 tudi zaradi načela ekonomičnosti postopka. Iz drugega odstavka 164. člena ZUP izhaja, da se v upravnem postopku uporabi katerokoli dokazno sredstvo. Velja torej, da se poleg petih primeroma navedenih dokaznih sredstev po ZUP (listine, priče, izvedenci, ogled, izjava stranke) lahko uporabi tudi katerokoli drugo dokazno sredstvo, ki pripomore k ugotovitvi dejanskega stanja – v predmetnem primeru sta to zapisnika o ogledu *in camera* z dne 8. 9. 2015 in 24. 11. 2015 iz zadeve IP št. 090-100/2015.

IP je nadalje ugotovil, da navedbe organa v izpodbijani odločbi in tudi v dopisih v pritožbenem postopku z dne 23. 3. 2016 in 27. 5. 2016, da priklic zahtevanih podatkov predstavlja veliko dela, zato delo v zvezi z individualnimi podatki bank ne more predstavljati razumnega napora in priklic zahtevanih podatkov pomeni ustvarjanje dokumenta, ne zdržijo resne pravne presoje. IP ne oporeka trditvi organa, da bi za pripravo zahtevanih podatkov potreboval več časa, kot jih je za pripravo agregiranih podatkov, ki jih je prosilec že prejel. Prav tako se IP strinja z organom, da priprava zahtevanih podatkov obsega določeno obremenitev kadra in sredstev, vendar ne v takšnem obsegu, da bi priklic podatkov pomenil nastanek novega dokumenta, kot navaja organ.

Na ogledu *in camera* dne 24. 11. 2015 v zadevi št. 090-100/2015, kjer je šlo za primerljivo dejansko stanje zadeve (podobna zahteva, ista baza podatkov in isti postopek priklica dokumenta) sta namestnik direktorja finančne statistike in zaposleni v oddelku finančne statistike predstavila in na primeru konkretne banke pokazala sistem delovanja poročanja bank. Povedala sta, da so poročevalci monetarne finančne institucije, med katere sodijo tudi banke. Slednje, v skladu s Sklepom o poročanju monetarnih finančnih institucij (Uradni list RS, št. 77/04, 51/08, 46/09, 79/11, 25/15 – ZBan-2 in 50/15; v nadaljevanju Sklep)) in vsakokrat veljavnim Navodilom

za izvajanje Sklepa o poročanju monetarnih finančnih institucij¹ (v nadaljevanju Navodilo), organu mesečno, najkasneje do 10. delovnega dne v naslednjem mesecu, sporočajo določene bilančne podatke, vključno s podatki o skupnih zneskih in povprečni obrestni meri v prejšnjem mesecu odobrenih in najetih kreditov posameznega tipa. Navedene podatke pošiljajo v XML datoteki, v matrični obliki². Trenutno Navodilo predvideva 554 postavk, s skupaj 73 atributi (odvisno od postavke do postavke). Prejete XML datoteke se uvozijo z aplikacijo PORFI (»poročanje finančnih institucij«), ki na njih izvede določene kontrole in jih pošlje referentu organa v potrditev. Preveri se pravilnost podatkov po določeni metodologiji, potrdi prejem, nato pa se podatki uvozijo v podatkovno bazo organa. Zaposleni v oddelku finančne statistike je IP predstavil naveden operativni postopek priprave sprejema in potrditve pravilnosti podatkov na primeru ene od bank.

Glede količine in vrste podatkov je IP ugotovil, da banke organu mesečno sporočajo podatke o najetih kreditih. Mesečno sporočeni podatki predstavljajo stanje banke na zadnji dan referenčnega meseca. Banke poročajo podatke o najetih kreditih v domači valuti, prej v SIT, zdaj v EUR. Podatek o najetih kreditih v tuji valuti (npr. CHF) je torej preračunan v domačo valuto.

Glede na do sedaj ugotovljeno, organ torej razpolaga s podatki o najetih kreditih po bankah, vendar ne v takšni strukturirani obliki, kot jo zahteva prosilec. Kot že navedeno, banke organu sporočajo podatke na podlagi matrike, in sicer po postavkah in atributih. Ker je organ povedal, da lahko iz baze podatkov sporočanja bank pridobi zahtevane informacije, je IP v nadaljevanju ugotavljal, ali takšna »priprava« podatkov res predstavlja ustvarjanje novega dokumenta. Kot že navedeno so organi, ki so zavezanci po ZDIJZ, dolžni omogočiti dostop le do že obstoječih informacij in niso dolžni ustvariti novega dokumenta ali pridobiti oziroma vzpostaviti dokumenta, ki ga v času zahteve nimajo. V duhu namena zakona, da se zagotovi javnost in odprtost delovanja organov ter omogoči uresničevanje pravice posameznikov in pravnih oseb, da pridobijo informacijo javnega značaja, je torej pri dokumentih ali podatkih, ki se nahajajo v informacijskih bazah organa, potreben relativiziran pristop oz. je treba uporabiti strožji kriterij presoje, kdaj gre za izdelavo novega dokumenta. V praksi IP se je tako izoblikovalo stališče, da mora organ zavezanec omogočiti dostop do dokumentov, ki se nahajajo v informatiziranih podatkovnih zbirkah, čeprav priključ iz zbirke, tehnično gledano, vedno pomeni nastanek (ustvarjanje) novega dokumenta. Določbo prvega odstavka 4. člena ZDIJZ je torej treba pri informacijah, ki izhajajo iz podatkovnih zbirk, interpretirati *cum grano salis*. IP se zaveda, da je v določenih primerih za priključ podatkov iz informatizirane podatkovne zbirke lahko potreben določen čas. Vendar je pri tem treba upoštevati, da mora organ narediti vse, kar je razumno mogoče pričakovati od njega, da zadosti zahtevam za dostop do informacij javnega značaja. Organi so po ZDIJZ dolžni prosilcu posredovati zahtevane informacije v zahtevani obliki ob predpostavki, da razpolagajo tako z informacijo, kot tudi z ustreznimi napravami ter strokovnim znanjem, da je takšen priključ informacij mogoč. Pri tem ni pomembno, ali organi z zahtevanimi podatki že razpolagajo v obliki datoteke, pač pa je pomembno, ali informacijo lahko priključijo iz svojega informacijskega sistema. Takšen priključ informacij pa ne pomeni nastanka novega dokumenta.

Kot že navedeno zgoraj, je predmetna pritožbena zadeva v bistvenih delih primerljiva dejanskemu stanju v zadevi št. 090-100/2015, zato so vse ugotovitve iz ogleda *in camera* z dne 24. 11. 2015, ki so navedene v nadaljevanju, v celoti relevantne tudi za ta pritožbeni postopek oz. veljajo tudi za najete kredite, torej za podatke, ki so predmet tega pritožbenega postopka.

Predstavnika oddelka finančne statistike pri organu sta IP na ogledu *in camera* dne 24. 11. 2015 predstavila, kako bi lahko prišli do zahtevanih podatkov o odobrenih kreditih. Namestnik direktorja finančne statistike je povedal, da bi lahko za namene postopka pripravili podatke za vse v Sloveniji registrirane banke, za vsak mesec. Ker pa s podatki razpolagajo šele od novembra leta 2004, bi torej lahko posredovali zahtevane podatke šele od tega datuma. Nato je predstavnik finančne statistike primeroma pripravil mesečno stanje kreditov ene izmed bank z razdelano ročnostjo v skladu z Navodili (tj. šifrah ročnosti iz šifrantov). Navedeni izpis je pripravil v cca. 5 minutah, upošteva dejstvo, da je že imel vnaprej pripravljeno potrebno SQL poizvedbo, ter dejstvo, da te poizvedbe ni poganjal na surovih (osnovnih) tabelah z uvoženimi poročili, ampak na vnaprej pripravljene združeni tabeli (viewu), ki združuje vse različne osnovne tabele iz različnih metodoloških obdobj od začetka sprejemanja podatkov. Navedena poizvedba ne upošteva podatkov, starejših od 31. 10. 2005. Za pridobitev istih poročil za starejše podatke bi bilo treba pripraviti in pognati še ločene poizvedbe neposredno na takratnih osnovnih tabelah in upoštevaje takratno menjavo valute iz SIT v EUR. Organ je še pojasnil, da je bila poizvedba pripravljena na podlagi statistične metodologije, ki se uporablja za poročanje ECB. Vsi navedeni zapisi so pripravljene z ukazi SQL, z orodjem Oracle Business Intelligence (OBI).

¹ Dostopna na povezavi <http://www.bsi.si/porocanje.asp?Mapald=166>.

² Glej matriko knjigovodskih stanj z obrestnimi merami, ki je priloga Navodila; dostopno na povezavi <http://www.bsi.si/library/includes/datoteka.asp?Datotekald=5877>.

Kar pa zadeva čas izvajanja poizvedbe, je predstavnik finančne statistike organa pojasnil, da je ta čas lahko odvisen od trenutne obremenitve podatkovne baze (od zasedenosti strojne opreme) ter števila v poizvedbo vključenih bank in atributov. Upoštevati pa je treba čas, ki ga je organ že porabil za pripravo podatkov, že posredovanih IP dne 30. 9. 2015. V dopisu z dne 30. 9. 2015 je organ pojasnil, da sta analitika za priklic in pripravo podatkov porabila 1 uro in 45 minut neto časa, pri čemer v ta čas niso všteta dogovarjanja o kriterijih izračuna, zato je treba temu dodati še kakšno uro časa teh dveh zaposlenih in njunega vodje. Ocena je, da bi za pripravo zahtevanih podatkov, po kriterijih, ki jih je navedel prosilec, potrebovali dva delovna dneva, če bi podatke pripravljala dva zaposlena, pri čemer ima »Odsek Statistika finančnih institucij in trgov«, ki ima znanje, orodje in pristojnost izračunati zahtevane podatke, trenutno na voljo zgolj 5 analitikov, ki lahko opravijo zahtevano delo. V konkretnem primeru vpliva na obseg dela tudi, da so razpoložljivi podatki v obdobju konkretne zahteve do leta 2007 opredeljeni v SIT, od takrat dalje pa v EUR. V letu 2010 je bila spremenjena tudi metodologija zbiranja podatkov. Po mnenju organa izdelava zahtevanih podatkov o odobrenih kreditih tako ni enostavna in bi vplivala na učinkovito izvajanje nalog in njegove pristojnosti. Glede na opisan potek priprave zahtevanih podatkov (izpad dveh delovnih dni in dveh zaposlenih) to predstavlja pretirano in nerazumno dodatno administrativno delo, zato pogoj »materializirane oblike« v konkretnem primeru po mnenju organa ni izpolnjen.

IP je pri presoji trditev organa v dopisu z dne 27. 5. 2016 upošteval, da je organ na ogledu *in camera* v zadevi št. 090-100/2015 že razpolagal s SQL poizvedbo, ki je primerna za pripravo tabel s podatki o skupnem znesku in povprečni obrestni meri vseh kreditov, ki jih je posamezna v Sloveniji registrirana banka v posameznem mesecu odobrila v EUR, SIT ali CHR, za vsako šifro ročnosti posebej, za vse mesece od vključno oktobra 2005 naprej, vse v skladu za tisti mesec veljavno metodologijo poročanja, ter da bi za pripravo teh tabel za vse banke bilo potrebno zgolj zamenjati matično številko banke in poizvedbo ponovno pognati, ter rezultate okvirno pregledati, kar bi po oceni IP, vse skupaj, glede na čas priprave vzorčne poizvedbe, trajalo <število bank> x 20 minut. Pridobivanje istih tabel za starejše podatke, torej od novembra 2004 do konca oktobra 2005, pa bi sicer zahtevalo določene prilagoditve SQL poizvedbe, vendar bi bilo treba to prilagoditev izvesti zgolj enkrat ter jo potem zgolj pognati in njene rezultate okvirno preveriti za vsako od takrat poročajočih bank. Iz navedenega torej izhaja, da bi moral organ tudi v predmetnem postopku priklic izvesti na enak način – z obdelavo surovih podatkov iz podatkovne baze.

Glede na ugotovitve v konkretnem primeru ni dvoma, da organ z informacijami, ki jih zahteva prosilec, razpolaga v materializirani obliki v smislu prvega odstavka 4. člena ZDIJZ, saj jih je, kot izhaja iz ugotovitev in zapisnika o ogledu *in camera* z dne 24. 11. 2015 ter navedb organa v dopisu št. 26.00-0183/16 z dne 27. 5. 2016, zmožen priklicati iz svoje računalniške baze podatkov. Prav tako organ razpolaga z ustreznimi napravami ter strokovnim znanjem za priklic zahtevanih informacij. IP je ocenil, da dodaten trud organa za priklic podatkov ostaja v razumnih mejah in gre za razumno količino administrativnega dela, kar pomeni, da ne gre za ustvarjanje novega dokumenta, temveč za že obstoječo informacijo javnega značaja. Nesprejemljivo bi bilo stališče, da so tehnične in/ali strokovne prepreke v konkretnem primeru tako velike, da bi samo zaradi njih bil dostop do informacij onemogočen. Sklicevanje organa na sodbo Upravnega sodišča RS št. I U 2052/2014-14 z dne 6. 1. 2016 in trditev organa, da zahtevanih podatkov ni mogoče hitro in na enostaven način priklicati iz obstoječe baze organa, je torej neutemeljena. IP še dodaja, da četudi bi organ za posredovanje zahtevanega dokumenta dejansko porabil – kot ocenjuje – več kot 11 ur, pa takšen časovni okvir ni nesorazmeren vložek truda in časa, ki ga organ ne bi mogel nameniti za izvajanje svojih zakonitih pristojnosti v zvezi z ustavno zajamčeno človekovo pravico dostopa do informacij javnega značaja. Ob tem velja poudariti, da bi sama tehnična priprava dokumenta (ki je edino relevantna za presojo kriterija materializirane oblike), organu vzela toliko časa in truda, kot je bilo ugotovljeno v zapisniku o ogledu št. 090-100/2015/8 z dne 24. 11. 2015.

Na tem mestu IP poudarja, da navedba organa, da zahtevani podatki po prvem odstavku 4. člena ZDIJZ ne izpolnjujejo vseh kriterijev za opredelitev informacije javnega značaja, ker organ z informacijo ne more prosto razpolagati, ne drži. IP ugotavlja, da organ kriterij "organ z informacijo razpolaga", razume napačno. V obrazložitvi izpodbijane odločbe (peti odstavek 2. stran) namreč izpostavlja, da z zahtevanimi podatki na podlagi določb ZBan-2, ki organ neposredno zavezujejo, ne razpolaga "prosto". Iz dikcije določbe prvega odstavka 4. člena ZDIJZ izhaja le pogoj, da organ z zahtevano informacijo dejansko razpolaga, ne pa pogoj, da organ z informacijo "prosto" razpolaga. Vprašanje, ali gre za prosto dostopno informacijo, pa je treba presojati posebej, v okviru vprašanja obstoja izjem po 5.a členu in prvem odstavku 6. člena ZDIJZ. Glede na navedeno zahtevane informacije izpolnjujejo vse kriterije informacije javnega značaja po prvem odstavku 4. člena ZDIJZ. Do vprašanja, ali so te informacije prosto dostopne (vprašanje obstoja zakonskih izjem), pa se bo IP opredelil v

nadaljevanju. Organ se je pri zavrnitvi dostopa namreč skliceval tudi na zakonske izjeme iz 404. člena ZBan-2 ter 2. in 4. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ.

2. Zavrnitev dostopa do informacije javnega značaja na podlagi 404. člena ZBan-2

Preden se IP spusti v obravnavo zatrjevanih izjem, se mora najprej opredeliti do navedb organa (1. točke Ad2 obrazložitve izpodbijane odločbe), da ZBan-2 na celovit način ureja dostop oz. razkritje zaupnih informacij in da o razkritju zaupnih nadzorniških podatkov javnosti lahko odloča le bančni nadzornik oz. organ. IP namreč tem navedbam ne more v celoti slediti.

Oddelek 2.2.1 ZBan-2 ureja zaupnost informacij o posamezni banki, ki jih organ pridobi pri opravljanju nadzora nad banko, oddelek 8.6 ZBan-2 pa ureja razkritje informacij v zvezi z nadzorom. IP ugotavlja, da določbe navedenih oddelkov ZBan-2 urejajo varovanje zaupnih informacij, ki jih organ, oz. v ZBan-2 točno določene osebe, pridobijo v okviru opravljanja nalog nadzora po ZBan-2. IP v tem delu ne oporeka navedbam organa, kako pomemben je vidik varovanja zaupnih podatkov in da je razmerje med banko in organom pri izvajanju nadzora zaupne narave. Hkrati pa IP ocenjuje, da je zakonodajalec z navedenimi določbami ZBan-2 imel namen varovati določene podatke (npr. podatke, pridobljene v okviru opravljanja nadzora ali drugih poslov) in preprečiti vsesplošen dostop do njih ter njihovo zlorabo, vendar te določbe v ničemer ne urejajo materije pravice dostopa do informacij javnega značaja ter ne posegajo v to materijo. **Če bi zakonodajalec imel namen zaupne podatke po ZBan-2 varovati kot absolutno nedostopne informacije javnega značaja, bi v ZBan-2 uporabo določb ZDIJZ v celoti izključil.** Ravno nasprotno pa je zakonodajalec v četrtem odstavku 15. člena ZBan-2 določil, da se ne glede na določbe tega člena za zahteve, ki jih Banka Slovenije prejme na podlagi zakona, ki ureja dostop do informacij javnega značaja, uporabljajo določbe zakona, ki ureja dostop do informacij javnega značaja, ter v določbi 17. točke drugega odstavka 16. člena ZBan-2, da Banka Slovenije lahko razkrije zaupne informacije tudi pritožbenemu organu ali sodišču, ki v zvezi s konkretno informacijo vodi postopek na področju dostopa do informacij javnega značaja. Prav tako je zakonodajalec s predhodno določbo 404. člena ZBan-2, na katero se sicer sklicuje tudi organ, uzakonil novo izjemo od prostega dostopa do informacij javnega značaja, ki pa je že bila razveljavljena s spremembo drugega odstavka 5.a člena ZDIJZ, ki se je pričela uporabljati 8. 5. 2016³. Navedeni določbi ZBan-2 (četrti odstavek 15. člena in 404. člen) nakazujeta, da določbe v oddelkih 2.2.1 in 8.6 ZBan-2 ne urejajo materije pravice dostopa do informacij javnega značaja ter ne posegajo v to materijo v smislu dodatnih absolutnih izjem od prostega dostopa po ZDIJZ.

IP nadalje poudarja, da gre v obravnavanem primeru za izvrševanje pravice dostopa do informacij javnega značaja, katere uresničevanje je zagotovljeno v okviru specialnega upravnega postopka, ki ga ureja ZDIJZ. Namen tega zakona je zagotoviti javnost in odprtost delovanja organov ter omogočiti uresničevanje pravice fizičnih in pravnih oseb, da pridobijo informacije javnega značaja. Zakonodajalec, ki se je zavedal, da ne morejo biti prav vse informacije, s katerimi razpolagajo zavezanci, prosto dostopne, je v ZDIJZ ta vrednostna merila vgradil tako, da je taksativno navedel izjeme od načela prostega dostopa. Za presojo teh izjem se sicer uporabljajo področni zakoni, vendar vselej v takšnem smislu in obsegu, ki je skladen z namenom ZDIJZ. Torej, v primeru, da gre za občutljive in zaupne podatke po določbah ZBan-2, je nabor izjem v ZDIJZ zadosten, da je mogoče uporabiti eno od izjem po ZDIJZ in dostop do informacij javnega značaja zavrniti. Seveda pa mora organ obstoj zatrjevane izjeme konkretno dokazati, saj splošno sklicevanje, da gre za zaupne podatke po določbah ZBan-2, ne zadostuje za obstoj izjem po ZDIJZ.

404. člen ZBan-2 določa, da se do ureditve vsebine iz tega člena v zakonu, ki ureja dostop do informacij javnega značaja, dostop do informacije zavrne, če se zahteva za dostop nanaša na podatek, ki je pridobljen ali sestavljen zaradi nadzornega postopka Banke Slovenije, ki še teče, po zaključku tega pa le, če bi razkritje podatka lahko povzročilo škodo banki ali drugi osebi ali če bi to ogrozilo izvajanja nalog Banke Slovenije. Kot navedeno je bila navedena izjema sicer razveljavljena z začetkom uporabe novele ZDIJZ-E z dnem 8. 5. 2016, vendar pa velja opozoriti, da se je predmetna izjema v času izdaje izpodbijane odločbe še uporabljala, zato se je organ nanjo lahko skliceval.

Za obstoj navedene izjeme morata biti izpolnjena dva pogoja:

- podatek mora biti pridobljen ali sestavljen zaradi nadzornega postopka, ki ga organ vodi v skladu z ZBan-2, ter
- nadzorni postopek mora biti še v teku, oziroma če je zaključen, mora razkritje podatkov povzročiti škodo banki ali drugi osebi ali ogroziti izvajanje nalog Banke Slovenije.

³ Novela ZDIJZ-E (Uradni list RS, št. 102/2015).

2.1. Ali so zahtevani podatki pridobljeni ali sestavljeni zaradi nadzornega postopka organa?

V obravnavanem primeru je sporno že vprašanje izpolnjevanje prvega pogoja, in sicer, ali je zahtevani podatek pridobljen ali sestavljen zaradi nadzornega postopka organa. Organ je nadzorni postopek utemeljeval s sklicevanjem na določbo 2. točke tretjega odstavka 234. člena ZBan-2, ki določa, da Banka Slovenije opravlja nadzor po tem zakonu s spremljanjem, zbiranjem in preverjanjem informacij bank ter drugih oseb, ki so po določbah tega zakona oziroma drugih predpisov dolžne poročati Banki Slovenije oziroma jo obveščati o posameznih dejstvih in okoliščinah. Glede izkazovanja prvega pogoja je organ navedel le, da so zahtevani individualni podatki bank pridobljeni v postopku nadzora banke, ki se vseskozi odvija. V praksi to pomeni, da ima organ v primeru večjih bank vedno odprtih enega ali več ukrepov, pri katerih rok za odpravo kršitev še ni potekel.

IP ugotavlja, da določba 2. točke tretjega odstavka 234. člena ZBan-2 določa način opravljanja nadzora, saj iz preostalih točk navedene določbe izhaja, da lahko organ opravlja nadzor še z izdajanjem dovoljenj in soglasij; z opravljanjem pregledov poslovanja bank in drugih oseb, za katere tako določa ta zakon ter z izrekanjem ukrepov nadzora. Organ torej podatke, ki so jih banke, v konkretnem primeru mesečno, dolžne⁴ posredovati organu, spremlja, zbira in preverja. Navedena pristojnost organa, ki izhaja iz prvega odstavka 13. člena⁵ Zakona o Banki Slovenije (Uradni list RS, št. 72/06 – UPB in 59/11; v nadaljevanju ZBS), po mnenju IP ne predstavlja nadzornega postopka v smislu 404. člena ZBan-2. Organ je pristojen za evidentiranje, zbiranje, obdelavo in izkazovanje podatkov, vendar ta pristojnost še ne predstavlja uvedbe nadzornega postopka. Drži sicer, da se ti podatki lahko uporabijo oz. služijo organu tudi v konkretnih postopkih nadzora. Šele v primeru vodenja konkretnega nadzornega postopka pa je mogoče podatke, ki jih banka sporoči organu, šteti kot podatke, ki so pridobljeni ali sestavljeni zaradi nadzornega postopka. V nadaljevanju je torej treba ugotoviti, kateri konkretni postopki nadzora (verjetno več, ker gre za podatke vseh v Sloveniji registriranih bank in še za obdobje več kot 10 let) v zvezi z zahtevanimi podatki tečejo oz. so že končani.

ZBan-2 v 12. poglavju ureja postopek odločanja organa v posamičnih zadevah in postopek sodnega varstva. Znotraj navedenega poglavja so oddelki, ki podrobneje uredijo posebnosti postopkov v posamičnih zadevah. Tako je postopek nadzora urejen v 12.3 oddelku ZBan-2 (338. – 353. člen), ki določa posebna pravila postopka nadzora v razmerju do splošnih določb o postopku, vsebovanih v oddelku 12.1. ZBan-2. Glede na sistemsko ureditev postopka odločanja organa v posamičnih zadevah v ZBan-2 (12.1 Splošne določbe, 12.2 Postopek odločanja o izdaji dovoljenj in soglasij, 12.3 Postopek nadzora in 12.4 Postopek sodnega varstva) se kot nadzorni postopek v smislu 404. člena ZBan-2 štejejo postopki nadzora, ki jih organ izvaja po določbah 12.3 oddelka ZBan-2. Da postopek nadzora ne pomeni že izvajanje splošne pristojnosti organa zbiranja informacij ter načina opravljanja nadzora v skladu z 2. točko tretjega odstavka 234. člena ZBan-2, kaže tudi nomotehnična ureditev. V naslovu 12. poglavja ZBan-2 je uporabljena besedna zveza "posamičnih zadevah". Že zakonodajalec je s takšno dikcijo predvidel, da postopek nadzora ne predstavlja izvajanja splošnih pristojnosti organa, temveč pomeni postopek nadzora vedno določeno posamično zadevo, ki se začne in konča z izdajo odločitve.

Postopek nadzora se v skladu s tretjim odstavkom 339. člena ZBan-2 konča z izdajo akta organa (odredba ali odločba), s katerim se izreče ukrep nadzora (ukrepi nadzora so določeni v 8. poglavju ZBan-2). Glede začetka postopka nadzora pa ZBan-2 nima posebne določbe, ki bi določala, kdaj se postopek nadzora začne. V skladu z drugim odstavkom 338. člena v povezavi z drugim odstavkom 319. člena ZBan-2 se v postopku nadzora uporabljajo določbe ZUP, če ni drugače določeno v ZBan-2. Ker organ vodi postopek nadzora in izreka ukrepe po uradni dolžnosti (prvi odstavek 340. člena ZBan-2), se v skladu s prvim odstavkom 127. člena ZUP kot začetek postopka šteje kakršnokoli dejanje, ki ga organ opravi v ta namen. To dejanje pomeni dejanje začetka postopka. V konkretnem primeru bi se za začetek postopka nadzora v zvezi z zahtevanimi podatki, ki jih banke

⁴ Tretji odstavek 87. člena ZBan-2 in Sklep o poročanju monetarnih finančnih institucij (Uradni list RS, št. 77/04, 51/08, 46/09, 79/11, 25/15 – ZBan-2 in 50/15).

⁵ (1) Banka Slovenije je odgovorna za evidentiranje, zbiranje, obdelavo in izkazovanje podatkov in informacij, vključno s statističnimi podatki in informacijami, ki se nanašajo na uresničevanje njenih nalog po 5. členu Statuta ESCB in ECB, po tem zakonu in drugih zakonih.

(2) Banka Slovenije lahko od pravnih oseb, samostojnih podjetnikov posameznikov, posameznikov, ki samostojno opravljajo dejavnost, podružnic pravnih oseb iz držav članic Evropske unije ali podružnic tujih pravnih oseb zahteva podatke in informacije, ki jih potrebuje zaradi obveznosti iz prejšnjega odstavka ali zaradi izvajanja drugih nalog po tem ali drugem zakonu.

(3) Banka Slovenije predpiše način in obseg evidentiranja, zbiranja, obdelave, izkazovanja in prenosa podatkov in informacij, potrebnih za izvajanje nalog po tem in drugih zakonih.

(4) Banka Slovenije in ministrstvo, pristojno za finance, si morata pošiljati podatke in informacije, pomembne za delovanje denarnega in finančnega sistema.

(5) Banka Slovenije je podatke in informacije, ki jih potrebuje za izvajanje nalog po tem ali drugem zakonu, upravičena dobivati brezplačno.

mesečno poročajo organu in zbiranje katerih pomeni splošno pristojnost organa, štelu dejanje, ko bi organ po pregledu podatkov ugotovil morebitno "kršitev" ter zajel prejete podatke in jih uporabil v konkretni, posamični zadevi, o kateri bi odločil z izdajo akta, s katerim bi banki izrekel ukrep.

IP se strinja z navedbo organa, da pri nadzornem postopku ne gre izključno za upravni postopek, saj bi v nasprotnem primeru bila uporabljiva že izjema varstva upravnega postopka po 7. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, se pa uporabljajo določbe ZUP, če ni drugače določeno v ZBan-2. Prehodna določba 404. člena ZBan-2 sicer uzakonja novo izjemo varstva nadzornega postopka organa, kar pa še ne pomeni, da so vse informacije oz. podatki bank, s katerimi razpolaga organ, a priori pridobljeni ali sestavljeni zaradi nadzornih postopkov. IP tako ne more slediti stališču organa, da so vsi zahtevani podatki pridobljeni v postopku nadzora, ki se vseskozi odvija, saj ima organ v primeru večjih bank vedno odprtega enega ali več ukrepov. Navedeno stališče organa ne zdrži resne pravne presoje, saj bi to pomenilo, da na podlagi zahteve po ZDIJZ ne bi bili javni nobeni podatki, ker način opravljanja nadzora iz 2. točke tretjega odstavka 234. člena ZBan-2 zajema vse informacije, ki jih banke sporočajo organu na podlagi Sklepa o poročanju monetarnih finančnih institucij. IP ocenjuje, da je zakonodajalec z določbo 404. člena ZBan-2 imel namen varovati posamezen, torej konkreten nadzorni postopek, ki se začne in konča. To izhaja iz dikcije navedene določbe, in sicer, da do končanja postopka organu podatkov iz postopka ni treba razkriti, ko je postopke zaključen, pa organ lahko zavrne dostop le izjemoma, in sicer, če bi razkritje podatka lahko povzročilo škodo banki ali drugi osebi ali če bi to ogrozilo izvajanja nalog organa. Dokazno breme pa je na strani organa.

IP tako pritrjuje prosilcu, da postopek po svojem bistvu in izhajajoč iz narave stvari ne more biti "nekaj", kar nima začetka in konca in se "vseskozi odvija". Že po splošni definiciji postopka iz Slovarja slovenskega knjižnega jezika je postopek "*oblika načrtnega, premišljenega dela, delovanja, ravnanja ali mišljenja za dosego kakega cilja*", po pravni definiciji pa "*skupek po pravnih pravilih določenih dejanj, ki vodijo do pravno določene rešitve*".

Ker organ v izpodbijani odločbi ni izkazal prvega pogoja omenjene izjeme, torej da izvaja konkretne nadzorne postopke, ki še tečejo, ga je IP, z dopisom št. 090-63/2016/2 z dne 18. 5. 2016 pozval, da konkretno navede, kateri nadzorni postopek oz. postopke v zvezi z zahtevanimi informacijami vodi zoper posamezno banko ter ali so postopki še v teku, pri čemer naj konkretno navede, npr. številko zadeve in pravno podlago (člen) posameznega nadzornega postopka ter posreduje druga dokazila o obstoju nadzornih postopkov (dokument o začetku in/ali zaključku nadzornega postopka) v zvezi s podatki o posojilih, ki so jih od leta 2004 do 11. 12. 2015 v Sloveniji registrirane banke najele v EUR (ali SIT) in CHF. Organ je v odgovoru z dne 27. 5. 2016 ponovno navedel, da izvaja nadzor na več načinov v skladu s tretjim odstavkom 234. člena ZBan-2 in da določba 404. člena ZBan-2 določa novo pravilo, ki nadzornega postopka posebej ne definira, zato se za razlago izraza "nadzorni postopek" uporabi pravilo tretjega odstavka 234. člena ZBan-2.

IP zaključuje, da organ, kljub večkratni možnosti, ni konkretno opredelil nadzornega postopka oz. postopkov v smislu 404. člena ZBan-2, torej nadzornih postopkov zoper vse v Sloveniji registrirane banke, v zvezi s katerim so bili pridobljeni zahtevani podatki. Organ je zgolj navedel, da ima vedno odprtega enega ali več postopkov (ukrepov). **Ker organu ni uspelo dokazati, kateri posamezen nadzorni postopek zoper posamezno v Sloveniji registrirano banko je vodil v zvezi z zahtevanimi podatki, je navajanje morebitne škode, ki bi nastala z razkritjem podatkov banki ali drugi osebi ali bi razkritje ogrozilo izvajanja nalog organa, brezpredmetno.** Omenjena izjema se ne more uporabljati na način, da bi se omejeval dostop do informacij javnega značaja zaradi hipotetičnih in/ali negotovih postopkov. Že po naravi stvari se konkreten podatek pridobi zaradi posameznega nadzornega postopka in njegove izvedbe, sicer ne gre za podatek v smislu omenjene določbe ZBan-2 – smiselno je takšno stališče zavzelo tudi Upravno sodišče RS⁶. Hkrati je IP ugotovil, da že samo dejstvo, da so zahtevani podatki vse od leta 2004 in v zvezi z najetimi krediti 16 bank, kaže na to, da je imel organ pri navedbi posameznih nadzornih postopkov težave, saj je zelo malo verjetno, da bi zoper vse v Sloveniji registrirane banke v zvezi s podatki o najetih kreditih vodil nadzorne postopke in jih zaključil z izdajo akta, s katerim je posamezni banki izrekel ukrep nadzora. IP poudarja, da je treba izjeme od prostega odstopa do informacij javnega značaja obravnavati restriktivno, kar pomeni, da bi organ v zadevnem primeru moral najprej izkazati, za kateri posamezen nadzorni postopek po ZBan-2 sploh gre. **Ob pomanjkanju dokazov za obstoj izjeme iz 404. člena ZBan-2 in upoštevanje načela prostega dostopa do informacij javnega značaja iz 5. člena ZDIJZ, po katerem je dokazno breme pri organu, pa je IP odločil, da glede zahtevanih informacij prvi pogoj za obstoj navedene izjeme ni izpolnjen.**

⁶ Več, sodba Upravnega sodišča RS št. I U 419/2015-13 z dne 14. 5. 2015

Pri izkazovanju obstoja izjeme iz 404. člena ZBan-2 se je organ skliceval in citiral direktive, odločbe ter priporočila in mnenja raznih evropskih institucij s področja bančništva. V zvezi z uporabo navedenih aktov je IP ugotovil, da niso neposredno zavezujoči, zato so za konkreten pritožbeni postopek irelevantni. IP je pri odločanju v zadevnem primeru upošteval vso veljavno zakonodajo, torej tudi veljavno pravo EU. Interpretacija nacionalne zakonodaje (ZDIJZ, ZBan-2 in ZBS-1) z relevantnimi uredbami in direktivami EU, pa je IP pripeljala do zaključka in odločitve, da izjema iz 404. člena ZBan-2 ni podana.

3. Notranje delovanje organa (11. točka prvega odstavka 6. člena ZDIJZ)

Organ je pri izkazovanju izpolnjevanja drugega kriterija izjeme iz 404. člena ZBan-2 navajal škodo, ki bi nastala z razkritjem zahtevanih informacij v smislu ogrožitve izvajanja nalog Banke Slovenije. Ker za izjemo iz 404. člena ZBan-2 ni izpolnjen prvi pogoj, je IP navedbe organa, da bi z razkritjem zahtevanih informacij nastala škoda v smislu ogrožanja ali oteženega izvajanja nalog organa oz. nadzora v bankah, upošteval kot argumente za izjemo po 11. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ. Na omenjeno izjemo se je organ sicer tudi posredno skliceval.

Navedena izjema organu omogoča, da lahko prosilcu zavrne dostop do zahtevane informacije, če se ta nanaša na podatek iz dokumenta, ki je bil sestavljen v zvezi z notranjim delovanjem organa in bi njegovo razkritje povzročilo motnje pri delovanju oziroma dejavnosti organa. Za obstoj te izjeme morata biti kumulativno izpolnjena dva pogoja. IP pojasnjuje, da se z navedeno izjemo varuje t.i. notranje razmišljanje organa, s čimer naj bi se omogočilo odkrito in odprto razmišljanje organa, ki pa bi bilo ovirano, če bi bilo povsem odprto za javnost. Z navedeno izjemo se varujejo podatki, ki nastajajo ob oblikovanju politike organa. Namen te izjeme je preprečiti škodo, ki bi nastala pri kakovosti odločanja organa, saj razumno varovanje procesa »notranjega razmišljanja organa« ni nujno v neskladju z načelom odprtosti uprave. Če bi namreč vsi tovrstni dokumenti postali javni, bi to lahko resno ogrozilo kritično, inovativno in učinkovito delo javnega sektorja.

IP je v nadaljevanju najprej presojal obstoj prvega kriterija citirane izjeme. Organ zahtevane podatke pridobiva od bank in jih uporabi za statistične namene ter morebiten nadzor nad posamezno banko. Mesečno prejeti podatki bank ne vsebujejo informacij, iz katerih bi izhajalo notranje razmišljanje organa. Prejetim podatkom organ tako rekoč ni dodal še nobenega »pečata«. Organ sicer lahko na podlagi prejetih podatkov sprejme določena interna mnenja, interna pravila ravnanja z njimi, interna stališča oz. navodila glede začetkov in vodenja nadzora nad bankami, itd., vendar predmet zahteve niso takšni podatki, ki razkrivajo proces notranjega razmišljanja in oblikovanja mnenj, stališč in pravil organa, temveč še »neobdelani« podatki bank. IP je posledično ugotovil, da zahtevane informacije o najetih kreditih ne izpolnjujejo prvega kriterija za obstoj izjeme varstva notranjega delovanja, saj ne vsebujejo podatkov oz. informacij, iz katerih bi bilo razvidno, kako je organ oblikoval politiko dela oziroma, kako je potekal postopek notranjega razmišljanja organa in morebitnih nadzorov nad bankami v zvezi z najetimi krediti na podlagi valutnih tveganj. Opredelitev zahtevanih informacij kot dokumenta, sestavljenega v zvezi z notranjim delovanjem oziroma dejavnostjo organa, ne zdrži resne presoje, saj bi bila takšna opredelitev *contradictio in adiecto*. Hkrati IP poudarja, da četudi bi zahtevane informacije nastale v zvezi z notranjim delovanjem organa, mora biti za obstoj izjeme notranjega delovanja izpolnjen tudi drugi pogoj, tj. specifični škodni test.

Organ je sicer že za izjemo iz 404. člena ZBa-2 (razkritje bi ogrozilo izvajanja nalog Banke Slovenije) navajal razloge za morebitne motnje pri delovanju oziroma dejavnosti organa, ki bi nastale z razkritjem zahtevanih informacij, vendar, kot že navedeno, v predmetnem primeru ni izpolnjen niti prvi kriterij zatrjevane izjeme. Kljub odsotnosti izpolnjevanja prvega kriterija, je IP presojal navedbe organa glede morebitne škode, ki bi lahko nastala z razkritjem zahtevanih informacij in jih organ veže tako na izjemi iz 404. člena ZBa-2 in po 11. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ. IP je ugotovil, da navedbe organa ne držijo resne pravne presoje, da bi razkritje zahtevanih informacij ogrozilo izvajanje nalog organa.

IP ob upoštevanju zgoraj navedenega restriktivnega koncepta obravnavanja izjeme, ni zasledil možnosti, da bi bil izpolnjen prvi pogoj izjeme, in da bi na podlagi razkritja zahtevanih informacij nastale motnje, zaradi katere bi bil organ v svojem delovanju ohromljen. IP je zato zaključil, da v konkretnem primeru ne gre za podatek iz dokumenta, ki je bil sestavljen v zvezi z notranjim delovanjem organa, hkrati pa ne obstaja resna in konkretna nevarnost povzročitve motenj v delovanju oz. dejavnosti organa, ki naj bi nastale zaradi posredovanja zahtevanih informacij prosilcu. V zvezi s temi informacijami torej nista kumulativno izpolnjena oba pogoja, ki ju za obstoj izjeme po 11. točki prvega odstavka 6. člena določa ZDIJZ, kar pomeni, da ta izjema ni podana.

4. Izjema poslovne skrivnosti (2. točka prvega odstavka 6. člena ZDIJZ)

Organ se je skliceval tudi na izjemo po 2. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, po kateri se dostop do zahtevane informacije zavrne, če se zahteva nanaša na podatek, ki je opredeljen kot poslovna skrivnost v skladu z zakonom, ki ureja gospodarske družbe.

Po 39. členu Zakona o gospodarskih družbah (Uradni list RS, št. 65/09 – uradno prečiščeno besedilo, 33/11, 91/11, 32/12, 57/12, 44/13 – odl. US, 82/13 in 55/15; v nadaljevanju ZGD-1) je poslovna skrivnost opredeljena kot podatek, ki ga določi družba s pisnim sklepom. S tem sklepom morajo biti seznanjeni družbeniki, delavci, člani organov in druge osebe, ki so dolžne varovati poslovno skrivnost (prvi odstavek 39. člena ZGD-1). Ne glede na to pa se za poslovno skrivnost štejejo tudi podatki, ki kot taki niso določeni s sklepom družbe, pa je očitno, da bi nastala občutna škoda, če bi zanje izvedela nepooblaščen oseba (drugi odstavek 39. člena ZGD-1). Poleg tega IP opozarja, da ZGD-1 v tretjem odstavku 39. člena izrecno določa, da se za poslovno skrivnost ne morejo določiti podatki, ki so po zakonu javni ali podatki o kršitvah zakona ali dobrih poslovnih običajev. ZGD-1 torej loči dva kriterija, subjektivnega in objektivnega, glede na to, na kakšni podlagi je prepovedano razkritje poslovne skrivnosti.

Poslovna skrivnost, po primerjavi določbe 74. člena Ustave RS z zakonsko opredelitvijo poslovne skrivnosti v 39. členu ZGD-1, se nanaša na informacije oziroma podatke poslovne narave, ki:

- se nanašajo na poslovanje oziroma dejavnost poslovnega subjekta,
- niso že javno znani,
- so po vsebini taki, da obstaja verjetnost, da bi njihova prosta dostopnost ali dostopnost poslovnemu konkurentu poslovnemu subjektu povzročila občutno škodo.

IP naprej pripominja, da je glede na definicijo poslovne skrivnosti in naravo zahtevanih podatkov organ napačno zatrjeval, da gre za poslovno skrivnosti organa. Predmet presoje so namreč podatki bank, ki jih je organ pridobil v okviru izvajanja svojih pristojnosti. Iz prvega odstavka 3. člena ZGD-1 jasno izhaja, kdo se lahko na poslovno skrivnost sklicuje oz. komu je institut varstva konkurenčne prednosti namenjen. Namenjen 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 (ob smiselni uporabi 3. člena ZGD-1). S pomočjo instituta poslovne skrivnosti družbe varujejo podatke, ki za njih pomenijo konkurenčno prednost na trgu v kakršnemkoli pogledu. **Organ kot pravna oseba javnega prava ne sodi med gospodarske subjekte (gospodarske družbe) po ZGD-1, zato po mnenju IP tudi ne more uporabljati instituta poslovne skrivnosti za dokumente, ki so izdelani v okviru opravljanja njegovih javnopravnih nalog.** Ker pa gre v obravnavanem primeru za podatke bank, ki delujejo na trgu, je organ v skladu z drugim odstavkom 40. člena ZGD-1 zavezan varovati njihove poslovne skrivnosti. Povedano drugače, na organu je torej dolžnost varovanja poslovne skrivnosti bank in ne, da s podatki bank operira kot s svojo poslovno skrivnostjo.

Pri presoji obstoja poslovne skrivnosti je dovolj, če je izpolnjen subjektivni ali objektivni kriterij. Glede na navedeno je IP v nadaljevanju ugotavljal obstoj poslovne skrivnosti po prvem ali po drugem odstavku 39. člena ZGD-1. Argumente, ki jih je organ navedel v točki I. 2. "Nastala bi škoda bankam" izpodbijane odločbe, je mogoče apelirati na argumente poslovne skrivnosti bank po objektivnem kriteriju. Hkrati so vse banke, ki so se odzvale vabilu organa na izjasnitev do pritožbenih navedb, navedle, da zahtevani podatki predstavljajo njihovo poslovno skrivnost in nasprotujejo razkritju zahtevanih podatkov, kot izhaja iz nadaljevanja:

- BANKA SPARKASSE d.d. je v dopisu z dne 22. 2. 2016 navedla, da so zahtevani podatki njena poslovna skrivnost in kot taki zaupne narave in ne morejo predstavljati informacije javnega značaja.
- UNICREDIT BANKA SLOVENIJA d.d. je v dopisu z dne 19. 2. 2016 navedla, da je sprejela Pravilnik o varovanju poslovne skrivnosti, v katerem je določeno, da podatki o poslovni politiki banke predstavljajo poslovno skrivnost, ki je označena kot Zaupno oziroma Strogo zaupno in je posredovanje teh podatkov, razen v določenih izjemnih taksativno naštetih primerih, (izrecno) prepovedano;
- ABANKA d.d. je v dopisu z dne 18. 2. 2016 navedla, da Pravilnik o varovanju zaupnih podatkov predstavlja pisni sklep, s katerim je banka podatke označila kot poslovno skrivnost. Z razkritjem zahtevanih podatkov bi se razkrila poslovna politika banke in bi se s tem banki povzročila škoda, saj bi ostale banke (slovenske in tuje) ter drugi poslovni partnerji banke izvedeli podrobnosti njihove poslovne politike;
- NOVA LJUBLJANSKA BANKA d.d. je v odgovoru z dne 17. 2. 2016 navedla, da je varovanje poslovne skrivnosti uredila v Pravilniku o varovanju poslovne skrivnosti, oseb, informacij in premoženja v NLB, kjer je med drugim v 3. členu določeno, da je poslovna skrivnost opredeljena v statutu NLB, ki v 37. členu določa, da je poslovna skrivnost vsak podatek, dokument ali programska oprema, ki se nanaša na poslovanje in razmerja banke iz poslovanja ali so v zvezi z njim in za katere tako določi uprava banke ali ki so drugače

- označeni kot poslovna skrivnost. Ravno tako so poslovna skrivnost tudi vsi ostali podatki, informacije, dokumenti in programska oprema, pri katerih je očitno, da bi nastala občutna škoda, če bi zanjo izvedela nepooblaščen oseba. Iz navedenega izhaja, da so tudi podatki, katerih razkritje se zahteva, podatki zaupne narave. Pravilnik v 5. členu tudi določa, da so vsi podatki, ki so označeni s stopnjo zaupnosti "zaupno" ali "strogo zaupno", poslovna skrivnost banke. Posojila, ki jih banka najema oz. jih je najemala in podatki v zvezi z njimi, so v pogodbah opredeljeni kot zaupni "confidential" oz. strogo zaupni "strictly confidential" – navedeno je razvidno iz priložene določbe (33.(d)) iz pogodbe o sindiciranem posojilu, ki ga je najela banka. Tudi podatek o višini posojila je tako v skladu z internimi akti banke določen kot poslovna skrivnost, banka namreč v bistveni večini zahtevanih obdobj (po mesecih) ni najela več posojil in je tako podatek pri posameznem mesecu dejansko podatek o posameznem posojilu.
- SID banka, d.d. je v dopisu dne 18. 2. 2016 navedla, da so vsi podatki, ki jih je v obdobju od 2004 do 11. 12. 2015 posredovala organu, poslovna skrivnost banke v skladu z določili ZGD-1 in internimi akti banke. Glede podatkov o danih in najetih kreditih, ki jih je banka posredovala organu v obdobju od 2004 do 1. 7. 2006, je takrat veljavni Pravilnik o poslovni tajnosti in zaščiti podatkov, dokumentov in opreme v 5. oz. 7. členu kot podatke, ki so "poslovna tajnost in predmet zaščite" med drugim opredelil vse podatke/dokumente družbe v zvezi s "finančno knjigovodskimi zadevami", kamor spadajo podatki, ki jih poročajo organu. Prav tako je za podatke o najetih in danih kreditih v obdobju od 1. 7. 2006 do 28. 1. 2013 Pravilnik o poslovni skrivnosti v členu 4/1 v povezavi s Prilogo 1 pod razdelkom ODDELEK ZA RAČUNOVODSTVO kot poslovno skrivnost opredelil "poročila za zunanje uporabnike informacij", med katere spadajo poročila, ki jih je banka posredovala organu. Za podatke o najetih in danih kreditih, ki jih banka pošilja organu od 29. 1. 2013 dalje, pa veljavni Pravilnik o poslovni skrivnosti določa, da se kot poslovna skrivnost štejejo ustrezno označeni podatki ali pa podatki, za katere je očitno, da bi lahko nastala občutna finančna, pravna ali drugačna škoda, če bi zanjo izvedela nepooblaščen oseba.
 - SKB d.d. je v odgovoru z dne 15. 2. 2016 navedla, da na odločitev organa v izpodbijani odločbi nima pripomb.
 - Sberbank banka d.d. je v dopisu z dne 17. 2. 2016 navedla, da v danem primeru zahtevani podatki predstavljajo poslovno skrivnost tako po subjektivnem, kot tudi po objektivnem kriteriju, organ pa je v skladu z določbo drugega odstavka 40. člena ZGD-1 dolžan varovati podatke, ki predstavljajo poslovno skrivnost banke. Nadalje je navedla, da po sodni praksi (sodba Upravnega sodišča RS opr. št. I U 1488/2011 z dne 18. 4. 2012) ni treba, da bi bili dokumenti, ki vsebujejo podatke, ki predstavljajo poslovno skrivnost, označeni s takšno oznako, prav tako pa tudi ne, da bi bil zavezancu iz naslova poslovne skrivnosti posredovan sklep o določitvi določenega podatka za poslovno skrivnost. Sicer pa zahtevani podatki predstavljajo poslovno skrivnost tudi po objektivnem kriteriju. Razkritje podatkov o najetih kreditih po banki, bi banki povzročilo škodo pri sklepanju posameznih poslov. S tem, ko bi informacije o najetih kreditih v EUR (ali SIT) in CHF v posamičnem obdobju postale javne, bi bila izgubljena konkurenčna prednost banke, saj bi na ta način konkurenčne banke izvedele, kakšen delež prihodkov je banka pridobila iz naslova najetih kreditov v posamičnem obdobju, v posledici pa bi lahko banka izgubila nadaljnje posle.
 - Gorenjska banka d.d., Kranj je v dopisu z dne 16. 2. 2016 navedla, da bi z razkritjem zahtevanih podatkov prišlo do kršitev določbe iz prvega odstavka 39. člena ZGD-1, saj ima banka podatke na podlagi pogodb določene kot poslovno skrivnost s pisnim sklepom o poslovni skrivnosti ali pa ima v pogodbah s kreditodajalci določbe o nerazkrivanju informacij. Hkrati pa gre za podatke, ki predstavljajo poslovno skrivnost tudi po drugem odstavku 39. člena ZGD-1. Banka je poudarila, da bi z razkritjem lahko nastala občutna gospodarska škoda. Banka ima varovanje poslovne skrivnosti opredeljeno v Pravilniku o poslovni skrivnosti, ki v prvem odstavku 3. člena določa, da se za poslovno skrivnost štejejo vsi podatki, dejstva in okoliščine o posamezni stranki, s katerimi razpolaga banka, osebni podatki ter podatki v zvezi s poslovanjem banke, ki niso javni. Pravilnik tudi določa, da se podatki, ki vsebujejo poslovno skrivnost izven banke, lahko posredujejo izključno na podlagi zakonskih zahtev ali zaradi sklenitve oz. izvajanja pogodbenih razmerij na podlagi predhodno podpisane izjave, pogodbe ali dogovora, ki zagotavlja varovanje poslovne skrivnosti.
 - HYPO ALPE-ADRIA-BANK d.d. je v odgovoru z dne 18. 2. 2016 navedla, da ima v internem aktu (Pravilnik o varovanju poslovne skrivnosti in varstvu osebnih podatkov) izrecno določeno, da poslovno skrivnost banke predstavljajo vse informacije, razen javnih, ne glede na nastanek, obstojnost, obliko in nosilec zapisa ali njegovo stanje in način ravnanja, katerih razkritje ali uporaba s strani nepooblaščenih oseb bi imela ali bi lahko imela za posledico zmanjšanje ugleda ali poslabšanje položaja banke in škodljive posledice za banko, stranke, bančne delavce in druge, na katere se informacije nanašajo.
 - BANKA KOPER d.d. je v dopisu z dne 18. 2. 2016 navedla, da so zahtevani podatki poslovna skrivnost komercialnih bank. Banka celo meni, da je podatek o celotnem znesku vseh kreditov vseh bank poslovna tajnost vseh bank, saj se nanaša na vsako posamezno banko, ki je del celote, zato ni pomembno, ali je ali pa ni mogoče razbrati, delež kreditov posamezne banke glede na celoto. Krediti, ki jih je banka najela, so poslovna tajnost banke in hkrati subjekta, ki je kredit odobril. Banka je stanje kreditov sporočila organu zgolj

zaradi zakonske obveznosti poročanja. Dejstvo, da organ podatke Banke Koper d.d. obdeluje in hrani, še ne pomeni, da ti podatki niso več poslovna skrivnost oz. da so ti podatki prosto dostopna informacija javnega značaja in je javnost do njih upravičena. Banka Koper d.d. je oseba zasebnega prava in zato je dolžna javno razkriti zgolj podatke, ki jih določa zakon. Noben zakon ne določa, da mora javno razkriti podatke o najetih kreditih. Poudarja, da prosilec ne more arbitrarno presojudati, ali bi razkritje podatkov škodovalo subjektu zasebnega prava. Če podatki o gospodarskem subjektu niso javni, so poslovna skrivnost in se ne smejo razkriti, ne glede ali bi to lahko ali ne bi moglo povzročiti škode in ne glede na to, ali podatki segajo v leto 2004. Nadalje je navedla, da sklicevanje prosilca, da so potrošniki – javnost upravičeni vedeti vse podatke o bankah, nima pravne osnove.

- POŠTNA BANKA SLOVENIJE, d.d. pa je v dopisu z dne 17. 2. 2016 navedla, da je zahtevane podatke, tako kot vse ostale monetarne finančne institucije v RS, dolžna poročati organu v skladu z določili ZBan-2 in podzakonskim aktom (Sklep) in se do izjeme poslovne skrivnosti ni posebej opredelila.

Ker so navedene banke zatrjevale, da zahtevane informacije za njih predstavljajo poslovno skrivnost, je po sodni praksi Upravnega sodišča RS (sodba z dne 11. 9. 2013 opr. št. I U 1793/2012-50) dovolj tehten argument, da je izpolnjen subjektivni kriterij varovanja poslovne skrivnosti. Banke (UNICREDIT BANKA SLOVENIJA d.d., ABANKA d.d., NOVA LJUBLJANSKA BANKA d.d., SID banka, d.d., Gorenjska banka d.d., Kranj in HYPO ALPE-ADRIA-BANK d.d.) so v predmetnem postopku subjektivni kriterij poslovne skrivnosti izkazovale z internimi pravilniki o varovanju poslovne skrivnosti, ki ustrezajo pisnim sklepom iz prvega dostavka 39. člena ZGD-1.

IP je nadalje ugotovil, da so banke, na podlagi zakonskih določb, dolžne organu mesečno posredovati zahtevane podatke o najetih kreditih. Banke s poročanjem podatkov na podlagi Sklepa organu posredujejo tako rekoč celotno finančno stanje/poslovanje. Ker gre za prenos (poročanje) zelo občutljivih podatkov, ki predstavljajo poslovno skrivnost bank, je temu primeren tudi način poročanja. Banke namreč zahtevane podatke o najetih kreditih posredujejo organu v skladu z vsakokrat veljavnim Navodilom v šifriranih elektronskih sporočilih, ki vsebujejo stisnjene (zazipane) XML datoteke, po varnem kanalu, podpisanih z elektronskim podpisom⁷. Po navedbah banke SID d.d. je elektronsko sporočilo opremljeno z naslednjim besedilom "To elektronsko sporočilo in vse morebitne priloge so poslovna skrivnost in namenjene izključno naslovniku. Če ste sporočilo prejeli pomotoma, Vas prosimo, da obvestite pošiljatelja, sporočilo pa takoj uničite. Kakršnokoli razkritje, distribucija ali kopiranje vsebine sporočila je strogo prepovedano."

IP je glede na ugotovljeno zaključil, da je v danem primeru pri bankah, ki so zatrjevale poslovno skrivnost in jo izkazale z internimi pravilniki oz. odredbami o poslovni skrivnosti, izpolnjen subjektivni kriterij varovanja poslovne skrivnosti. IP je namreč ocenil, da so omenjene banke zahtevane podatke opredelile kot poslovno skrivnost po subjektivnem kriteriju.

Prav tako je IP nadalje ugotovil, da poslovno skrivnost predstavljajo podatki bank, ki so glede zahtevanih podatkov poslovno skrivnost zatrjevale, vendar je niso izkazale z internimi pravilniki oz. odredbami o poslovni skrivnosti, ter bank, ki se na poziv organa niso odzvale. V tem primeru je namreč treba upoštevati določbo drugega odstavka 39. člena ZGD-1, ki določa varstvo poslovne skrivnosti po objektivnem kriteriju. Podatki o najetih kreditih razkrivajo financiranje banke, stanje banke, njene dolgove ter obdobja najemanja večjih kreditov. Zahtevani podatki, ki se nanašajo na poslovanje oziroma dejavnost bank, kot gospodarskih subjektov na trgu, niso že javno znani in so po vsebini taki, da obstaja verjetnost, da bi njihova prosta dostopnost ali dostopnost poslovnim konkurentom bankam povzročila občutno škodo. Pri izkazovanju občutne škode IP poudarja, da ni zanemarljivo tudi dejstvo, da zahtevani podatki izvirajo iz pogodbenega razmerja, kjer banke nastopajo kot kreditjemalec. V kreditnih pogodbah, pa je vselej določba o določitvi in varovanju podatkov iz pogodbe kot poslovno skrivnost (razvidno iz primera kreditne pogodbe NLB d.d.). IP je torej zaključil, da zahtevani podatki predstavljajo poslovno skrivnost bank tudi po objektivnem kriteriju.

V nadaljevanju pa je IP zahtevane podatke, za katere je ugotovil, da izpolnjujejo subjektivni in/ali objektivni kriterij poslovne skrivnosti, presojal še z vidika vprašanja, ali gre za podatke, ki v skladu s tretjim odstavkom 39. člena ZGD-1, ne morejo biti poslovna skrivnost, ker so po zakonu javni, ali ker gre za podatke o kršitvi zakona ali dobrih poslovnih običajev. Ker ni našel zakonske podlage ali drugih dejanskih okoliščin, ki bi omogočale razkritje teh podatkov na podlagi prej navedene določbe tretjega odstavka 39. člena ZGD-1, je zaključil, da ne

⁷ Tehnična navodila za izmenjavo (e-pošta) (06.12.2010, ver.: 1.2) – dostopna na povezavi <http://www.bsi.si/porocanje.asp?Mapald=1335>

gre za t.i. absolutno javne podatke, tj. podatke, na katerih razkritje volja »prizadetega« poslovnega subjekta nima vpliva.

IP tako zaključuje, da zahtevani podatki o najetih kreditih po mesecih po bankah, tudi brez navedbe naziva banke (obrazloženo v naslednji točki obrazložitve te odločbe) predstavljajo poslovno skrivnost bank, s čimer so izpolnjeni pogoji za izjemo po 2. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ.

5. Zaupnost individualnih podatkov o poročevalskih enotah - državna statistika (4. točka prvega odstavka 6. člena ZDIJZ)

Organ se je skliceval tudi na izjemo, ki je določena v 4. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ in pravi, da organ prosilcu zavrne dostop do zahtevane informacije, če se zahteva nanaša na podatek, katerega razkritje bi pomenilo kršitev zaupnosti individualnih podatkov o poročevalskih enotah skladno z zakonom, ki ureja dejavnost državne statistike.

ZDSt v 2. členu kot eno izmed temeljnih načel delovanja navaja načelo statistične zaupnosti. Varovanje informacij v sistemu državne statistike je tudi eno izmed mednarodnih strokovnih priporočil za izvajanje državne statistike, in sicer je določeno kot 5. načelo Kodeksa ravnanja evropske statistike (Evropska komisija, 2005 in prenovljen 2011) in 6. načelo Temeljnih načel za delovanje uradnih statističnih institucij (Združeni narodi, 1992). Nenazadnje tudi točka (e) 2. člena Uredbe (ES) št. 223/2009 o evropski statistiki opredeljuje statistično zaupnost kot »varstvo zaupnih podatkov o posameznih statističnih enotah, pridobljenih neposredno za statistične namene ali posredno iz administrativnih ali od drugih virov, in odraža prepoved uporabe pridobljenih podatkov za nestatistične namene in prepoved njihovega nezakonitega razkritja«. Varovanje informacij in podatkov je torej bistvenega pomena za zaupanje poročevalskih enot v organe državne statistike, to zaupanje pa je ključnega pomena za doseganje primerne kakovosti statističnih podatkov. Nezaupanje bi namreč povzročilo netočno poročanje podatkov poročevalskih enot organu, posledica pa bi bila znižanje kakovosti statističnih podatkov. Že en resen, močno medijsko podprt incident s področja razkritja informacijske zasebnosti posameznika ali poslovnega interesa poslovnega subjekta, lahko resno ogrozi kakovostno delovanje državne statistike (gl. Poročilo o aktivnostih na področju varovanja informacij na SURS-u v letu 2009, Tomaž Smrekar, str. 5). Bistvo izjeme iz 4. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ je torej zagotavljanje zaupnosti individualnih podatkov o poročevalskih enotah, kadar gre za opravljanje statističnega raziskovanja, skladno z določbami ZDSt. Organ podatke o poročevalskih enotah lahko uporablja izključno za statistični namen, ki je zakonsko določen kot zagotavljanje in izkazovanje agregatnih podatkov o množičnih pojavih. Organ takšnih podatkov ne sme posredovati drugim uporabnikom (z izjemo pogojev iz 50. člena tega zakona) v obliki in na način, ki omogoča identifikacijo poročevalske enote, na katero se podatki nanašajo (gl. Senko Pličanič, (ur.): Komentar Zakona o dostopu do informacij javnega značaja, str. 122).

Osnovne naloge pri izvajanju dejavnosti državne statistike opravlja Statistični urad Republike Slovenije (v nadaljevanju Urad) s pomočjo s programom pooblaščenih izvajalcev programa statističnih raziskovanj (pooblaščeni izvajalci), poročevalskih enot ter s pridobivanjem statističnih podatkov iz uradnih in drugih administrativnih zbirk podatkov (3. člen ZDSt). **Statistična raziskovanja v okviru dejavnosti državne statistike torej izvajajo Statistični urad Republike Slovenije in pooblaščeni izvajalci. Organ je v skladu z vsakokrat veljavnim Letnim programom statističnih raziskovanj od leta 2003 do 2015 (kot je obdobje zahtevanih informacij) določen kot pooblaščeni izvajalec.**

Poročevalske enote so v 4. členu ZDSt opredeljene kot nosilci uradnih in drugih administrativnih zbirk podatkov (evidence, registri, baze podatkov itd.) ter fizične in pravne osebe, ki so s programom statističnih raziskovanj določeni kot dajalci podatkov. Poročevalske enote v konkretnem primeru so banke, ki organu sporočajo podatke o odobrenih kreditih na način, v obliki in obsegu, kot navedeno v točki 1.2 obrazložitve te odločbe. Na ogledu in camera dne 24. 11. 2015 je namestnik direktorja finančne statistike posebej izpostavil, da vsi podatki, ki jih banke sporočajo organu v skladu s Sklepom in Navodili, služijo za statistične namene. Zbrani podatki se pri organu zbirajo, obdelujejo in objavljajo v skladu z določbami ZDSt in Letnim programom statističnih raziskovanj. Organ je v dopisu z dne 23. 3. 2016 konkretno navedel področja, poglavja, module po Letnih programih statističnih raziskovanj od leta 2004 do 2015, v katera sodijo zahtevani podatki o najetih kreditih, in sicer:

- Letni program statističnih raziskovanj za 2015 (velja od 1. 1. 2015 do 31. 12. 2015) (Uradni list RS, št. 83/14 in 32/15), redno raziskovanje št. 2.1.05.01.01: Bilanca stanja in obrestne mere denarnih finančnih posrednikov v poglavju 2.1.05.01 Statistika denarnih posrednikov/ 2.1.05 Statistika finančnih posrednikov in trgov/ 2.1 Ekonomski in socialni razvoj/ 2. Sistemi računov;

- Letni program statističnih raziskovanj za 2014 (velja od 1. 1. 2014 do 31. 12. 2014) (Uradni list RS, št. 97/13 in 64/14), redno raziskovanje št. 2.1.05.01.01: Bilanca stanja in obrestne mere denarnih finančnih posrednikov v poglavju 2.1.05.01 Statistika denarnih posrednikov/ 2.1.05 Statistika finančnih posrednikov in trgov/ 2.1 Ekonomski in socialni razvoj/ 2. Sistemi računov;
- Letni program statističnih raziskovanj za 2013 (velja od 1. 1. 2013 do 31. 12. 2013) (Uradni list RS, št. 89/12, 25/13 in 57/13), redno raziskovanje št. 2.1.05.01.01: Bilanca stanja in obrestne mere denarnih finančnih posrednikov v poglavju 2.1.05.01 Statistika denarnih posrednikov/ 2.1.05 Statistika finančnih posrednikov in trgov/ 2.1 Ekonomski in socialni razvoj/ 2. Sistemi računov;
- Letni program statističnih raziskovanj za 2012 (velja od 1. 1. 2012 do 31. 12. 2012) (Uradni list RS, št. 92/11 in 30/12), redna naloga št. 2.04.01.01 Bilanca stanja in obrestne mere denarnih finančnih posrednikov v poglavju 2.04.01 Evro in statistika/ 2.04 Denar in finance/ 2. Makro-ekonomske statistike;
- Letni program statističnih raziskovanj za 2011 (velja od 1. 1. 2011 do 31. 12. 2011) (Uradni list RS, št. 93/10 in 71/11), redna naloga št. 2.04.01.01 Bilanca stanja denarnih finančnih posrednikov (Evro in statistika EMS) v poglavju 2.04.01 Evro in statistika/ 2.04 Denar in finance/ 2. Makro-ekonomske statistike;
- Letni program statističnih raziskovanj za 2010 (velja od 1. 1. 2010 do 31. 12. 2010) (Uradni list RS, št. 93/09, 19/10, 50/10 in 72/10), redna naloga št. 2.04.01.01 Bilanca stanja denarnih finančnih posrednikov (Evro in statistika EMS) v poglavju 2.04.01 Evro in statistika/ 2.04 Denar in finance/ 2. Makro-ekonomske statistike;
- Letni program statističnih raziskovanj za 2009 (velja od 1. 1. 2009 do 31. 12. 2009) (Uradni list RS, št. 114/08, 35/09 in 51/09), redna naloga št. 2.04.01.01 Bilanca stanja denarnih finančnih posrednikov (Evro in statistika EMS) v poglavju 2.04.01 Evro in statistika/ 2.04 Denar in finance/ 2. Makro-ekonomske statistike;
- Letni program statističnih raziskovanj za 2008 (Uradni list RS, št. 117/07 in 57/08), redna naloga št. 2.04.01.01 Bilanca stanja denarnih finančnih posrednikov (Evro in statistika EMS) v poglavju 2.04.01 Evro in statistika/ 2.04 Denar in finance/ 2. Makro-ekonomske statistike;
- Letni program statističnih raziskovanj za 2007 (Uradni list RS, št. 130/06), redna naloga št. 521.01 Bilanca stanja denarnih finančnih posrednikov (Evro in statistika EMS) v poglavju 521 Evro in statistika/ 52 Denar in finance/ III.3 Denarne, finančne, trgovinske in plačilnobilančne statistike/ III Gospodarske statistike;
- Letni program statističnih raziskovanj za 2006 (Uradni list RS, št. 99/05 in 46/06), redna naloga št. 521.01 Bilanca stanja denarnih finančnih posrednikov (Evro in statistika EMS) v poglavju R52 Denar in finance/ RIII.3 Denarne, finančne, trgovinske in plačilnobilančne statistike/ RIII Gospodarske statistike;
- Letni program statističnih raziskovanj za leto 2005 (Uradni list RS, št. 133/04 in 19/05) redna naloga št. R521.01 Bilanca stanja denarnih finančnih posrednikov (Evro in statistika EMS) v poglavju R52 Denar in finance/ RIII.3 Denarne, finančne, trgovinske in plačilnobilančne statistike/ RIII Gospodarske statistike;
- Letni program statističnih raziskovanj za leto 2004 (Uradni list RS, št. 7/04), redna naloga št. R521.01 Bilanca stanja denarnih finančnih posrednikov (Evro in statistika EMS) v poglavju R52 Denar in finance/ RIII.3 Denarne, finančne, trgovinske in plačilnobilančne statistike/ RIII Gospodarske statistike.

Glede pritožbenih navedb prosilca o ločenem izvajanju dejavnosti državne statistike IP navaja, da je takšen način izvajanja dejavnosti državne statistike nujen zaradi doslednega spoštovanja načel statistične zaupnosti in drugih načel državne statistike, ki jih predpisujeta zakonodaja in Kodeks ravnanja evropske statistike⁸. **IP je ob tem ugotovil, da ne drži pritožbena navedba, da organ informacij, ki mu jih banke (poročevalske enote) mesečno sporočajo in med katere sodijo tudi zahtevane informacije, ni pridobil za namen statističnega raziskovanja, temveč za namene nadzora nad bankami in izvajanja ukrepov za ohranjanje stabilnosti finančnega sistema.** Organ namreč mesečno zbira podatke od bank tako za namen nadzora bančnega poslovanja, kot tudi za potrebe državne statistike. Nadalje je IP ugotovil, da organ podatkov od bank ne zbira ločeno, glede na namene, za katere jih kasneje uporabi (npr. državna statistika, nadzor bančnega poslovanja in analize finančne stabilnosti, za zahteve Evropskega sistema centralnih bank in druge potrebe organa), temveč enotno, v skladu s Sklepom in vsakokrat veljavnimi Navodili. Dejstvo, da organ dejavnosti državne statistike ne izvaja ločeno, pa še ne pomeni, da zahtevani podatki ne predstavljajo podatkov, katerih razkritje bi pomenilo kršitev zaupnosti individualnih podatkov o poročevalskih enotah skladno z določili ZDStā. Ravno glede ločenega izvajanja dejavnosti državne statistike pri organu, je Vlada Republike Slovenije v Srednjeročnem programu statističnih raziskovanj 2008-2012 (Uradni list RS, št. 119/07), pod 1. strateški cilj "Krepitev sistema državne statistike, vključno s pooblaščenimi izvajalci", kjer govori o zagotavljanju ločenega izvajanja nalog državne statistike, zapisala naslednje: "Izjema pri upoštevanju Kodeksa je Banka Slovenije, ki je zavezana slediti predpisom o ureditvi statistike, kot to določa ESCB. Večina pooblaščenih izvajalcev že zagotavlja opravljanje dejavnosti državne statistike v ločeni enoti, v kar najkrajšem možnem času pa bodo to morale zagotoviti vse. SURS bo nudil izvajalcem vso potrebno strokovno pomoč pri uresničevanju načel Kodeksa." Nadalje tudi iz

⁸ Sprejel ga je Odbor za statistični program in je bil razglašen v priporočilu Evropske komisije o neodvisnosti, integriteti in odgovornosti statističnih služb držav članic EU 25. maja 2005.

Srednjeročnega programa statističnih raziskovanj 2013–2017 (Uradni list RS, št. 79/12) izhaja, da podatki, ki jih banke mesečno posredujejo organu, služijo tudi za namen državne statistike⁹.

IP ob tem poudarja, da organ zaradi specifičnosti svojega delovanja - izvajanja državne statistike v skladu z določili ZDSta, izvajanja svojih pristojnosti in nalog na podlagi ZBan-2 in ZBS (npr. nadzora nad bankami), izvajanja obveznosti poročanja podatkov Evropski centralni banki (ECB), Evropskemu sistemu centralnih bank (ESCB)¹⁰ in drugim institucijam Evropske unije - mesečno prejema veliko količino podatkov od bank. Banke, ki so v skladu z določbo 4. člena ZDSta tudi poročevalske enote, organu podatke posredujejo enotno, ta pa jih nato uporabi za različne namene svojega delovanja, med katere nedvomno in nesporno sodi tudi izvajanje dejavnosti državne statistike. Takšen način poročanja podatkov z vidika izvajanja državne statistike ni sporen, saj se celo Vlada Republike Slovenije in SURS zavzemata za racionalno večnamensko poročanje finančnih posrednikov organu.

Glede na navedeno so pritožbene navedbe o neločenem izvajanju dejavnosti državne statistike od drugih dejavnosti oz. pristojnosti organa z vidika, da zahtevane informacije ne služijo za statistične namene, napačne in neutemeljene.

IP je na podlagi ugotovitev na ogledu *in camera*, navedb organa ter predpisov ugotovil, da zahtevane informacije o najetih kreditih predstavljajo podatke, ki jih zbira, obdeluje in z njimi razpolaga organ, kot pooblaščen izvajalec statističnih raziskovanj v okviru dejavnosti državne statistike. Za navedene podatke je že zakonodajalec določil, da ne gre za prosto dostopne informacije javnega značaja. To izhaja iz določb ZDSta, po katerih se državna statistika izvaja po načelu nevtralnosti, objektivnosti, strokovne neodvisnosti, racionalnosti, statistične zaupnosti in preglednosti. **Kot že navedeno, je temeljno načelo delovanja uradnih statističnih institucij (tudi pooblaščenih izvajalcev statističnih raziskovanj, med katere spada organ) varovanje informacij in zbranih podatkov poročevalskih enot.** To načelo je konkretizirano z določbo 46. člena ZDSta, ki določa, da se smejo podatki, zbrani s programom statističnih raziskovanj, uporabljati izključno za statistične namene, če zakon ne določa drugače. ZDSta v 50. členu določa, da smejo biti statistični podatki objavljeni samo v agregatni obliki in na enak način dostopni vsem uporabnikom iz drugega odstavka 1. člena zakona, tj. organom in organizacijam javne uprave, gospodarstvu in javnosti. Izjemoma smejo biti podatki objavljeni tudi posamično, če poročevalska enota pisno privoli v takšen način objave podatkov, če so zbrani iz javnih (splošno dostopnih) zbirk podatkov (evidenc, registrov, baz podatkov ipd.), če so podatki objavljeni v obliki in na način, ki ne omogoča identifikacije poročevalske enote, na katero se podatki nanašajo.

Iz zahteve izhaja, da prosilec zahteva informacije o najetih kreditih po mesecih po posamezni banki, pri čemer v izogib zatrevanju izjeme iz 4. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ informacijam ni treba dodajati nazivov bank ali podatkov o njihovi aktivni in pasivi. **Organ je na ogledu navedel, da četudi bi prosilcu posredoval podatke brez navedbe poročevalske enote (banke), bi ta lahko na podlagi prejetih podatkov in javno objavljenih bilanc stanja bank, zlasti višin mesečno najetih kreditov, letnega zneska najetih kreditov, ter trenda spreminjanja tega zneska skozi leta, z visoko gotovostjo identificiral, kateri banki pripadajo posamezne tabele. Organ torej nasprotuje posredovanju zahtevanih podatkov tudi brez navedbe banke in podatka o aktivni in pasivi, ker identifikacije posamezne banke ni mogoče preprečiti.**

Organ je na poziv IP, da pojasni, na kakšen način, oz. na podlagi katerih javno objavljenih in prosto dostopnih podatkov je mogoča identifikacija posamezne banke ob predpostavki, da se prosilcu posredujejo podatki brez navedbe bank in/ali podatka o aktivni in pasivi, dne 27. 5. 2016 navedel, da je struktura našega bančnega sistema glede na velikost bank specifična in se na kratek rok ne spreminja veliko. Javno objavljeni podatki so bilančni podatki v letnih poročilih za konec leta. Anonimizirani podatki o posojilih se po velikosti, ne glede na metodološke razlike, razvrščajo v skladu z javno objavljenimi podatki v letnih poročilih bank, kar omogoča

⁹ V poglavju 5.1.2. Ekonomsko upravljanje je Vlada Republike Slovenije zapisala, da sta finančna in gospodarska kriza prinesli zavedanje, da je za analizo in spremljanje stanja, za pripravo strategij in politik za boljše in učinkovitejše ekonomsko upravljanje v državi in tudi v Evropski uniji nujna kakovostna podatkovna podpora. Zato bo cilj državne statistike (op. poudaril IP) v letih 2013 - 2017, priprava in razvijanje ustrezne podatkovne podpore nacionalnim in hkrati tudi evropskim odločitvam za okrepljeno ekonomsko upravljanje in nadzor. Cilj pa bo dosežen z zagotavljanjem kakovostnih statističnih podatkov za potrebe postopka presežnega primanjkljaja; z zagotavljanjem kakovostnih statističnih podatkov splošne ekonomske statistike, javnofinančne statistike, nacionalnih računov, statistike ekonomskih odnosov s tujino ter monetarnih in finančnih statistik za potrebe domačih ekonomskih analiz in politik ter za potrebe politik EU, zlasti za seznam kazalnikov v okviru postopka makroekonomskih neravnovesij in za seznam kazalnikov za potrebe Evropskega odbora za sistemska tveganja ter z nadaljnjim razvojem racionalnega večnamenskega poročanja finančnih posrednikov Banki Slovenije za različne statistične potrebe, finančno stabilnost in nadzor.

¹⁰ Delovanje Banke Slovenije v statističnem sistemu ESCB določajo Uredba Sveta (ES) št. 2533/98 z dne 23. novembra 1998 o zbiranju statističnih informacij s strani Evropske centralne banke (31998R2533), Uredba Sveta (ES) št. 951/2009 z dne 9. oktobra 2009 o spremembi Uredbe (ES) št. 2533/98 o zbiranju statističnih informacij s strani Evropske centralne banke (32009R0951) in Uredba Sveta (EU) 2015/373 z dne 5. marca 2015 o spremembi Uredbe (ES) št. 2533/98 o zbiranju statističnih informacij s strani Evropske centralne banke

posredno identifikacijo posameznih bank. Navedeno je organ dokazal s primerjavo razvrstitve podatkov o posojilih v evrih z razvrstitvijo po bilančnih vsotah v letnih poročilih. Zato tudi, če ne bi navedli aktive in pasive ter imena posamezne banke, bi se iz javnih podatkov še vedno lahko ugotovil vrstni red bank glede na njihovo velikost. Na vrhu razvrstitve po bilančni vsoti in po posojilih je vselej največja banka, katero je torej mogoče v vsakem primeru zlahka identificirati. Primerjava podatkov za december 2004 razkrije enako razvrstitev treh največjih bank, primerjava za december 2010 pa dveh od treh največjih bank. Po mnenju organa je torej posredna identifikacija posojilnih agregatov po posameznih bankah lahko edini namen pridobitve takšnih podatkov, saj je množica podatkov o zneskih posojil posameznih bank, ki se jih ne bi dalo identificirati, neuporabna.

Tudi banke so nasprotovale kakršnikoli anonimizaciji. NLB d.d. je izrecno navedla, da je upoštevajoč majhno število bank v slovenskem bančnem sektorju in njegovo strukturo, mogoča enostavna povezava posameznih podatkov s konkretnimi bankami, zato prekritje nazivov bank nikakor ni učinkovita anonimizacija.

IP poudarja, da je za dopustnost razkritja zahtevanih podatkov po določbah ZDSt pomembno, da je omogočena anonimnost vseh poročevalskih enot. Navedeno pomeni, da razkritje zahtevanih anonimiziranih informacij (brez navedbe imena banke in podatka o aktivih in pasivi) pomeni absolutno nezmožnost določljivosti katere koli poročevalske enote. **IP je na podlagi pojasnil organa in bank ter prejetih podatkov ugotovil, da bi bilo mogoče s prejetjem zahtevanih podatkov, brez navedbe imena banke in podatka o njeni aktivih in pasivi, sorazmerno enostavno, hitro in določno identificirati, vsaj nekatere, če ne vseh bank. Z dostopom do zahtevanih podatkov bi bila prosilcu torej omogočena določljivost posamezne banke – ugotovitev, kateri podatki (tabela) pripadajo posamezni banki.**

IP je ob tem ugotovil, da je organ prosilcu že posredoval agregatne podatke o najetih kreditih v SIT, EUR in CHF po mesecih za vse v Sloveniji registrirane banke skupaj. Tak način posredovanja podatkov je v zadevnem primeru v skladu s predpisi s področja državne statistike (50. člen ZDSt) in bančništva. Prosilec torej že razpolaga z zbirom (vsoto) podatkov po mesecih, ki so predmet presoje tega pritožbenega postopka, zato se IP razmišljanje banke Sparkasse d.d. zdi smiselno in v tem delu relevantno. Banka Sparkasse d.d. je v odgovoru z dne 22. 2. 2016 navedla, da je "prosilec sicer v zahtevi navedel, da lahko Banka Slovenije prikrije nazive bank. Če bi to prikritje nazivov zadoščalo za nerazpoznavnost podatkov posameznih bank, potem se sprašujemo, zakaj pritožnik ni zadovoljen s podatki, ki so bili posredovani. Menimo, da z vložitvijo pritožbe smiselno priznava, da bi bilo možno kljub prikritju nazivov bank posamezne banke identificirati, kar pa je v nasprotju z določili 14. člena ZBan-2".

Glede na navedeno v obravnavanem primeru ni sporno, da se zahteva in pritožba glede dostopa do informacij o najetih kreditih nanašata prav na podatke, ki so jih organu v skladu z določbami ZDSt in Letnimi programi statističnih raziskovanj dostavile poročevalske enote (v Sloveniji registrirane banke) in za katere ZDIJZ v 4. točki prvega odstavka 6. člena izrecno določa, da niso prosto dostopni. Hkrati je IP ugotovil, da prosilcu zahtevanih informacij ni mogoče posredovati niti z uporabo t.i. instituta delnega dostopa iz 7. člena ZDIJZ. V konkretnem primeru bi posredovanje informacij o najetih kreditih, tudi brez podatka o nazivu banke in brez podatka o njeni pasivi in aktivih, omogočilo posredno identifikacijo poročevalskih enot, s čimer bi bilo kršeno načelo statistične zaupnosti, ki je, kot že rečeno, temeljno načelo delovanja organa. 47. člen ZDSt v prvem odstavku določa, da organ oziroma pooblaščen izvajalec na podlagi pisne vloge uporabnika posreduje individualne podatke, vendar v obliki in na način, ki ne omogoča identifikacije poročevalske enote, na katero se podatki nanašajo. Iz ugotovitev v tem pritožbenem postopku izhaja, da se v konkretnem primeru 47. člen ZDSt ne more uporabiti, saj bi bila s posredovanjem zahtevanih podatkov iz zahtevane dokumentacije mogoča identifikacija poročevalskih enot, na katere se podatki nanašajo.

Prosilec je navedel, da je razkritje zahtevanih podatkov tudi v interesu javnosti, zato IP pojasnjuje, da je izvedba testa interesa javnosti izključena v primeru izjeme iz 4. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ (zaupnost individualnih podatkov o poročevalskih enotah skladno z ZDSt). Obstoje pogojev za omenjeno izjemo je IP ugotovil glede vseh zahtevanih informacij, zato te informacije skladno s 4. alinejo drugega odstavka 6. člena ZDIJZ ne morejo biti predmet presoje po drugem odstavku 6. člena ZDIJZ. Povedano drugače, informacij, katerih razkritje bi pomnilo kršitev zaupnosti individualnih podatkov o poročevalskih enotah skladno z ZDSt, ni mogoče razkriti na podlagi testa interesa javnosti.

Glede na navedeno je IP, na podlagi prvega in tretjega odstavka 248. člena ZUP, pritožbo prosilca zoper 2. točko izreka izpodbijane odločbe (dostop do informacij oz. podatkov o posojilih, ki so jih od leta 2004 do dne vložitve vloge (11. 12. 2015) v Sloveniji registrirane banke najele v EUR (ali SIT) in CHF po mesecih po banki, tudi brez navedbe banke), zavrnil, kot to izhaja iz 1. točke izreka te odločbe.

Na podlagi petega odstavka 213. člena ZUP, ki se smiselno uporablja tudi za odločbo o pritožbi (prvi odstavek 254. člena ZUP), se v izreku odloči tudi o tem, ali so nastali stroški postopka. IP je ugotovil, da v tem postopku posebni stroški niso nastali, zato je odločil, kot izhaja iz 2. točke izreka te odločbe.

Ta odločba je v skladu s 30. točko 28. člena Zakona o upravnih taksah (Uradni list RS, št. 106/10 – ZUT-UPB5, 14/15 – ZUUJFO, 84/15 – ZZelP-J in 32/16) oproščena plačila upravne takse.

Pouk o pravnem sredstvu:

Zoper to odločbo ni dovoljena pritožba, pač pa se lahko sproži upravni spor. Upravni spor se sproži s tožbo, ki se vloži v 30 dneh od vročitve te odločbe na Upravno sodišče, Fajfarjeva 33, Ljubljana. Tožba se lahko vloži pisno po pošti ali pri navedenem sodišču. Če se tožba pošlje priporočeno po pošti, se za dan izročitve sodišču šteje dan oddaje na pošto. Tožba z morebitnimi prilogami se vloži v najmanj treh izvodih. Tožbi je treba priložiti tudi to odločbo v izvorniku ali prepisu.

Postopek vodila:
Monika Voga, univ. dipl. prav.,
svetovalka pri Informacijskem
pooblaščenцу




Informacijski pooblaščenec:
mag. Kristina Kotnik Šumah, univ. dipl. prav.,
namestnica pooblaščenice

Vročiti:

- prosilcu Združenju Frank, Bobovek 9, 4000 Kranj, po pooblaščenцу: Odvetniška družba Pirc Musar, o.p., d.o.o., Likozarjeva 14, 1000 Ljubljana – z vročilnico po ZUP;
- organu: Banka Slovenije, Slovenska 35, 1000 Ljubljana - z vročilnico po ZUP;
- stranskemu udeležencu: BANKA SPARKASSE d.d., Cesta v Kleče 15, 1000 Ljubljana - z vročilnico po ZUP;
- stranskemu udeležencu: UNICREDIT BANKA SLOVENIJA d.d., Šmartinska cesta 140, 1000 Ljubljana - z vročilnico po ZUP;
- stranskemu udeležencu: ABANKA d.d., Slovenska cesta 58, 1000 Ljubljana - z vročilnico po ZUP;
- stranskemu udeležencu: NOVA LJUBLJANSKA BANKA d.d., Ljubljana, Trg republike 2, 1000 Ljubljana - z vročilnico po ZUP;
- stranskemu udeležencu: SID banka, d.d., Ljubljana, Ulica Josipine Turnograjske 6, 1000 Ljubljana - z vročilnico po ZUP;
- stranskemu udeležencu: SKB d.d., Ajdovščina 4, 1000 Ljubljana - z vročilnico po ZUP;
- stranskemu udeležencu: Sberbank banka d.d., Dunajska cesta 128A, 1000 Ljubljana - z vročilnico po ZUP;
- stranskemu udeležencu: GORENJSKA BANKA D.D., KRANJ, Bleiweisova cesta 1, 4000 Kranj - z vročilnico po ZUP;
- stranskemu udeležencu: HYPO ALPE-ADRIA-BANK d.d., Dunajska cesta 117, 1000 Ljubljana - z vročilnico po ZUP;
- stranskemu udeležencu: BANKA KOPER d.d., Pristaniška ulica 14, 6000 Koper - z vročilnico po ZUP;
- stranskemu udeležencu: POŠTNA BANKA SLOVENIJE, d.d. - bančna skupina Nove Kreditne banke Maribor d.d., Ulica Vita Kraigherja 5, 2000 Maribor - z vročilnico po ZUP;
- Arhiv, tu.