

REPUBLIKA HRVATSKA
VISOKI UPRAVNI SUD REPUBLIKE
HRVATSKE

Z A G R E B
Frankopanska 16

Poslovni broj: UsII-111/18-11

U I M E R E P U B L I K E H R V A T S K E

P R E S U D A

Visoki upravni sud Republike Hrvatske u vijeću sastavljenom od sudaca toga suda Eveline Čolović Tomić, predsjednice vijeća, Senke Orlić-Zaninović i Marine Kosović Marković, članica vijeća, te sudske savjetnice Žanet Vidović, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja Hrvatske banke za obnovu i razvitak, Z., protiv tuženika Povjerenika za informiranje Republike Hrvatske, Z., uz sudjelovanje zainteresirane osobe H. Š. iz Z., kojeg zastupa opunomoćenica S. D., odvjetnica iz Z., radi prava na pristup informacijama, na sjednici vijeća održanoj 25. listopada 2018.

p r e s u d i o j e

I. Odbija se tužbeni zahtjev tužitelja za poništavanje točke 1. i 2. izreke rješenja Povjerenika za informiranje Republike Hrvatske, klasa: UP/II-008-07/17-01/1051, urbroj: 401-01/05-18-5 od 13. veljače 2018.

II. Poništava se točka 3. izreke rješenja Povjerenika za informiranje Republike Hrvatske, UP/II-008-07/17-01/1051, urbroj: 401-01/05-18-5 od 13. veljače 2018. u dijelu koji glasi „od dana primitka ovog rješenja“ te se određuje „od dana pravomoćnosti ovog rješenja“.

Obrazloženje

Osporenim rješenjem, povodom žalbe zainteresirane osobe, poništava se rješenje Hrvatske banke za obnovu i razvitak, broj 21/2017 (ispravljen rješenjem tuženika od 21. veljače 2018.) od 7. studenog 2017. (točka 1. izreke), odobrava se zainteresiranoj osobi pravo na pristup preslici popisa svih korisnika kredita koje je Hrvatska banka za obnovu i razvitak kreditirala u razdoblju od 1. do 30. rujna 2017. godine, uz iznose kredita (točka 2. izreke), te se nalaže Hrvatskoj banci za obnovu i razvitak da postupi sukladno točki 2. izreke ovog rješenja u roku od 8 dana od dana primitka ovog rješenja (točka 3. izreke).

Tužitelj je protiv osporenog rješenja izjavio tužbu kojom zakonitost istog pobija u cijelosti, zbog pogrešne primjene odredbe članka 23. stavka 5. točke 5. Zakona o pravu na pristup informacijama („Narodne novine“, broj: 25/13. i 85/15.-dalje u tekstu: ZPPI). To iz razloga jer tuženik u žalbenom postupku nije uzeo u obzir sve zahtjeve zainteresirane osobe podnesene tužitelju do 14. listopada 2017., odnosno do dana podnošenja zahtjeva, a koje zahtjeve nastavno u tužbi tužitelj izrijekom navodi, opisujući detaljnije njihov sadržaj. Ističe da je tuženik ranijim rješenjima

za dostavu informacija zainteresiranoj osobi prihvatio tužiteljjev stav da se radi o zloupotrebi prava pa isto predstavlja očiti razlog za poništenje osporenog rješenja. Ako je smatrao da bi dio informacija trebalo proslijediti zainteresiranoj osobi, s čim se tužitelj ne slaže, tada je tuženik trebao uzeti u obzir sve relevantne propise u konkretnom slučaju, te je trebao vrednovati specifičan položaj tužitelja. Kod toga tužitelj upire na Zakon o HBOR-u („Narodne novine“, broj: 138/06. i 25/13.), kao *lex specialis*, zbog posebnosti njegovog položaja u odnosu na ostale kreditne institucije. U bitnom, ističe da obavlja bankovne poslove, sukladno bankovnim načelima, te upire na odredbe članka 5. stavka 1. točke 2., članka 6., članka 15. stavka 2. točke 2., članka 16. stavka 1. i 2., te članka 16. stavka 3. ZPPI-a, koje dovodi u vezu sa Zakonom o HBOR-u, prema kojem je poštivanje bankovne tajne za tužitelja obvezno, bez obzira na činjenicu što se (dijelom) financira iz državnog proračuna. Poziva se i na Zakon o financijskom osiguranju („Narodne novine“, broj: 76/07. i 59/12.), pored ostalog, navodeći da se kreditno potraživanje kao instrument financijskog osiguranja ne može ugovoriti ako dužnik po kreditnom potraživanju koje se daje kao instrument financijskog osiguranja nije dao suglasnost za priopćavanje svojih podataka koji se smatraju bankarskom tajnom u smislu zakona koji uređuje kreditne institucije. Prema tomu tužitelj je, osim Zakonom o HBOR-u, i odredbama Zakona o financijskom osiguranju u obvezi pridržavati se propisa o bankovnoj tajni. Smatra da je tuženik propustio obratiti pažnju i na odredbe Zakona o transparentnosti tokova javnih sredstava („Narodne novine“, broj: 72/13. i 47/14.), koji jasno uređuje zaštitu tajnih podataka. Ujedno ukazuje i na poslovanje Europske investicijske banke, koja je također u obvezi štititi povjerljive informacije od klijenata koje su u njenom posjedu. Poziva se na Ugovor o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji i Ugovor o funkcioniranju Europske unije, koji ne poznaju automatizam objave podataka, već obvezu zaštite bankovne tajne. Opširno iznoseći i druge propise, kao i razloge vezane za te propise iz kojih proizlazi da je obveza poštivanja profesionalne/poslovne tajne sukladna europskim zakonima, tužitelj zaključuje kako Europska investicijska banka, kao tijelo javne vlasti i institucija Europske unije, ali i financijska institucija, poštujući načela i standarde bankovnog poslovanja, ne čini dostupnima ugovorne podatke vezane uz bankovno poslovanje, odnosno ne otkriva podatke koji su bankovna tajna. Upućuje na ročišta provedena u predmetima pod brojem UsII-286/17 i UsII-287/17, u kojima je Visoki upravni sud Republike Hrvatske donio rješenja o prekidu postupka i obratio se Sudu EU radi prethodnog pitanja, te se osvrće i na navode iz osporenog rješenja, kojim se tuženik poziva na presudu istog Suda, poslovni broj UsII-101/15-5 od 2. rujna 2015., ističući da je protiv te presude Državno odvjetništvo Republike Hrvatske podnijelo Vrhovnom sudu Republike Hrvatske zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti, o kojem još nije odlučeno, pa ista ne može biti ogledni primjerak po kojem bi ovaj Sud trebao donositi presude u odnosu na tužitelja. Slijedom izloženog jasno proizlazi da zainteresirana osoba zloupotrebljava pravo na pristup informacijama, a tuženik pogrešno smatra da bi se, samo zbog činjenice da se tužitelj financira (dijelom) javnim sredstvima, na istog u pogledu pristupa informacijama imao primijeniti članak 16. stavak 3. ZPPI-a. Stoga tužitelj predlaže ovom Sudu zakazivanje rasprave, te donošenje presude kojom se usvaja tužbeni zahtjev i poništava u cijelosti osporeno rješenje tuženika, podredno, usvaja tužbeni zahtjev, poništava rješenje tuženika i predmet vraća tuženiku na ponovno odlučivanje.

Tuženik, u opširnom odgovoru na tužbu, smatra tužbene navode neosnovanim. U potpunosti ostaje kod osporenog rješenja iz razloga navedenih u obrazloženju istog, te se dodatno osvrće na tužbene navode, koje smatra neodrživima, jer nisu utemeljeni na odredbama ZPPI-a. Ističe kako je točno da je u kasnijim rješenjima djelomično uvažio tužiteljjev stav da se radi o zloupotrebi prava, budući je zloupotrebu procjenjivao ovisno o podnesenom zahtjevu, odnosno ovisno o informacijama koje je zainteresirana osoba tražila. Međutim, to ukazuje na potrebu razmatranja svakog konkretnog zahtjeva i konkretnih okolnosti u svakom pojedinom slučaju, jer se zloupotreba ne smije automatski primjenjivati čim dođe do povećanog opsega zahtjeva. U osvrtnu na Zakone na koje tužitelj upućuje

u tužbi, navodi da se isti ne mogu uzimati kao *lex specialis*, jer su u ovoj upravnoj stvari mjerodavne odredbe ZPPI-a, kojima je propisano izuzeće u odnosu na postojanje bankarske tajne. Osvrće se i na članak 157. stavak 3. točka 25. Zakona o kreditnim institucijama, prema kojem se obveza kreditne institucije da čuva bankovnu tajnu ne odnosi u slučaju kada je to propisano drugim zakonima, a to je ovdje ZPPI, koji u članku 16. stavku 3. predviđa dostupnost informacija o raspolaganju javnim sredstvima i bez provođenja testa razmjernosti i javnog interesa. Kako tužitelj nesporno raspolaže javnim sredstvima, to je tuženik riješio kao u izreci pobijanog rješenja. Nadalje, a s obzirom na navedeno, kao i činjenicu da je donošenje ZPPI-a u nadležnosti država članica, tuženik smatra kako je potpuno nepotrebno tužiteljevo navođenje propisa koji se odnose na Europsku investicijsku banku i posljedično Ugovor o Europskoj uniji i Ugovor o funkcioniranju Europske unije. Također je neosnovan i tužiteljev pokušaj da izjednači poziciju Europske investicijske banke i njega, jer se radi o dvije potpuno drukčije institucije na koje se primjenjuju različiti propisi, osobito u odnosu na tužitelja koji je tijelo javne vlasti i, stoga, obvezno postupati sukladno odredbi članka 16. stavka 3. ZPPI-a. Navodeći i druge razloge zbog kojih smatra da je osporeno rješenje na zakonu utemeljeno, tuženik predlaže ovom Sudu tužbu odbiti i potvrditi drugostupanjsko rješenje.

Zainteresirana osoba nije se očitovala posebnim odgovorom na tužbu, već je podneskom od 12. rujna 2018. zatražila nastavak predmetnog postupka, nakon što je Sud EU donio rješenje kojim je odbacio zahtjev Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, podnesen u predmetu posl.br. UsII-286/17.

Sukladno odredbi članka 6. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, broj: 20/10., 143/12., 152/14. i 29/17.), odgovor na tužbu tuženika dostavljen je tužitelju, koji se na isti očitovao podneskom od 9. svibnja 2018., a kojim pobija navode iz tuženikovog odgovora, ponavljajući dijelom tužbene navode kod kojih u cijelosti ostaje. Na kraju, ako predmet vrati tuženiku na ponovno odlučivanje, tužitelj predlaže Sudu naložiti tuženiku da pravilno utvrdi činjenično stanje te pravilno primijeni sve relevantne propise navedene u tužbi.

Tužbeni zahtjev nije osnovan u dijelu kojim se pobijaju točke 1. i 2. izreke osporenog rješenja.

Prvenstveno, Sud ističe da je ovosudnim rješenjem, poslovni broj UsII-111/18-6 od 17. svibnja 2018., prekinuo upravni spor do donošenja odluke Suda EU, u predmetu broj C-90/18, a kojem je ovaj Sud podnio zahtjev za tumačenje prava EU u predmetu, poslovni broj UsII-286/17. U međuvremenu je Sud EU ocijenio da je podneseni zahtjev nedopušten, o čemu je odlučio rješenjem broj C-90/18 od 6. rujna 2018., slijedom čega je ovaj Sud, uvažavajući načelo učinkovitosti, nastavio predmetni upravni spor bez donošenja posebnog rješenja o tomu.

Odlučujući o zakonitosti osporenog rješenja u granicama tužbenog zahtjeva, pri čemu nije vezan razlozima tužbe, ovaj Sud nalazi da tuženik nije povrijedio zakon time što je poništio rješenje tužitelja i odobrio zainteresiranoj osobi pravo na pristup zatraženim informacijama, jer je za svoju odluku dao valjane, iscrpno i argumentirano obrazložene razloge, utemeljene na podacima sveza spisa i pravilnoj primjeni mjerodavnog materijalnog prava.

Naime, odredbom članka 23. stavka 5. točke 5. ZPPI-a, na kojoj se temelji prvostupanjsko rješenje tužitelja, propisano je da će tijelo javne vlasti rješenjem odbiti zahtjev ako jedan ili više međusobno povezanih podnositelja putem jednog ili više funkcionalno povezanih zahtjeva očito zlorabljiva pravo na pristup informacijama, a osobito kada zbog učestalih zahtjeva za dostavu istih ili istovrsnih informacija ili zahtjeva kojima se traži velik broj informacija dolazi do opterećivanja rada i redovitog funkcioniranja tijela javne vlasti.

Osporeno rješenje pak temelji se na odredbi članka 16. stavka 3. ZPPI-a, prema kojoj su informacije o raspolaganju javnim sredstvima dostupne javnosti i bez provođenja testa razmjernosti i javnog interesa, osim ako informacija predstavlja klasificirani podatak.

Razmatrajući sadržaj zahtjeva zainteresirane osobe za pristup informacijama, kao i podatke sveza spisa pribavljene u postupku povodom tog zahtjeva, ovaj Sud nalazi da se osporeno rješenje ne može ocijeniti nezakonitim iz razloga na koje tužitelj upire u tužbi. To stoga jer je tuženik svoju odluku utemeljio na činjenicama koje su u postupku pravilno i u potpunosti utvrđene, nakon čega je, pravilnom primjenom odredbe članka 16. stavka 3. ZPPI-a, osnovano zaključio da tražena informacija predstavlja informaciju o raspolaganju javnim sredstvima, koja mora biti dostupna javnosti i bez provođenja testa razmjernosti i javnog interesa, radi čega se ovdje ne može razmatrati pitanje zlouporabe prava zainteresirane osobe na pristup informacijama.

Pri tomu je tuženik dao detaljnu i jasnu analizu razloga kojima se rukovodio zaključujući da se u konkretnom slučaju ne radi o zlouporabi prava na pristup informacijama, već o informaciji o raspolaganju javnim sredstvima, koja javnosti mora biti dostupna, a koje razloge prihvaća i ovaj Sud. Kod toga se napominje da je osnovanost stajališta tuženika izraženih u osporenom rješenju ovaj Sud potvrdio u više svojih presuda (primjerice, presuda broj UsII-101/15 od 2. rujna 2015., broj UsII-277/17 od 30. studenog 2017., broj UsII-157/18 od 26. rujna 2018.), a koje su dostavljene i tužitelju.

Kako je, dakle, osporeno rješenje doneseno u granicama zakonom propisanih ovlasti tuženika, koji je za svoju odluku naveo pravno relevantne razloge, obrazložene u smislu članka 98. stavka 5. Zakona o općem upravnom postupku („Narodne novine“, broj: 47/09.), to ovaj Sud nije našao osnove osporeno rješenje ocijeniti nezakonitim u odnosu na točke 1. i 2. izreke istog. Ovo osobito imajući u vidu da tužitelj pravilnost osporenog rješenja pobija ukazujući na iste činjenice i dokaze na kojima je rješenje tuženika utemeljeno, ali ih drukčije tumači, dajući u stvari svoje viđenje i ocjenu činjeničnog stanja utvrđenog u postupku te svoju interpretaciju primijenjenog materijalnog prava, što nije od utjecaja na drukčije rješenje ove stvari.

Međutim, ovaj Sud ocijenio je nezakonitom točku 3. izreke osporenog rješenja u dijelu kojim je određeno od kad počinje teći rok za postupanje tužitelja po odluci tuženika, jer je u tom dijelu nalog tuženika suprotan odredbi članka 26. stavka 1., u vezi članka 25. stavka 7. ZPPI-a. Naime, odredbom članka 26. stavka 1. ZPPI-a izričito je propisano da tužba protiv rješenja tuženika ima odgodni učinak ako je rješenjem omogućen pristup informaciji, a što je ovdje slučaj, zbog čega rok ostavljen osporenim rješenjem za pristup odobrenim informacijama (točka 3. izreke) ne može početi teći prije pravomoćnosti tog rješenja.

Slijedom izloženog, temeljem odredbe članka 57. stavka 1. i članka 58. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima, valjalo je odlučiti kao u izreci.

U Zagrebu 25. listopada 2018.

Predsjednica vijeća
Evelina Čolović Tomić, v.r.