

REPUBLIKA HRVATSKA
VISOKI UPRAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE
Z A G R E B
Frankopanska 16

Poslovni broj: UsII-282/17-7

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 Ljiljane Karlovičan-Đurović, predsjednice vijeća, Lidije Rostaš-Beroš i Sanje Štefan, članica vijeća, te više sudske savjetnice Veseljke Kos, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja Hrvatske banke za obnovu i razvitak, Z., kojeg prema općoj punomoći zastupa B. B. dipl. iur., protiv rješenja tuženika Povjerenika za informiranje Republike Hrvatske, Z., uz sudjelovanje zainteresirane osobe H. Š. iz Z., kojeg zastupa S. D., odvjetnica iz Z., radi prava na pristup informacijama, na sjednici vijeća održanoj 7. prosinca 2017.

p r e s u d i o j e

I. Odbija se tužbeni zahtjev za poništenje rješenja Povjerenika za informiranje Republike Hrvatske, klasa: UP/II-008-07/17-01/532, urbroj: 401-1/05-17-5 od 25. rujna 2017.

II. Nalaže se tužitelju Hrvatskoj banci za obnovu i razvitak da zainteresiranoj osobi H. Š. iz Z., , OIB: ... nadoknadi troškove upravnog spora u iznosu od 3.125,00 kn u roku od 15 dana od primitka ove presude.

Obrazloženje

Osporenim rješenjem Povjerenika za informiranje pod točkom I. dispozitiva rješenja poništeno je rješenje Hrvatske banke za obnovu i razvitak broj: 09/2017 od 27. lipnja 2017. godine. Točkom II. dispozitiva odobreno je H. Š. pravo na pristup preslici popisa svih korisnika kredita koje je Hrvatska banka za obnovu i razvitak kreditirala u razdoblju od 1. siječnja do 30. travnja 2017. godine uz iznose kredita, a točkom III. naloženo je Hrvatskoj banci za obnovu i razvitak da postupi sukladno točki II. izreke rješenja u roku od 8 dana od dana primitak rješenja.

Tužitelj u tužbi u bitnome navodi da je odredbom članka 23. stavka 5. točke 5. Zakona o pravu na pristup informacijama propisano da će tijelo javne vlasti rješenjem odbiti zahtjev ako jedan ili više međusobno povezanih podnositelja putem jednog ili više funkcionalno povezanih zahtjeva očito zloupotrebljava pravo na pristup informacijama, a osobito kada zbog učestalih zahtjeva za dostavu istih ili istovrsnih informacija ili zahtjeva kojima se traži veliki broj informacija dolazi do opterećivanja rada i redovitog funkcioniranja tijela javne vlasti da Povjerenik pogrešno utvrđuje da se u konkretnom slučaju ne radi o zloupotrebljavanju prava na pristup informacijama. Navodi sve

pojedinačne zahtjeve koje je zainteresirana osoba podnijela i koji su upućeni tužitelju do 27. lipnja 2017. godine. Ističe da zainteresirana osoba traži velik broj informacija koje opterećuje rad i redovito funkcioniranje tužitelja budući da se radi o više od 5500 stranica materijala i gotovo 6000 odobrenja, a ne 6 stranica kako to navodi Povjerenik. Što se tiče dostave podataka o korisnicima kredita pozivom na članak 16. stavak 3. Zakona o pravu na pristup informacijama tužitelj smatra da je trebalo imati u vidu specifičan položaj tužitelja. Naime, tužitelj je osnovan Zakonom o HBOR-u ("Narodne novine" 138/06., 25/13.) kao posebna financijska institucija, odnosno kao razvojna i izvozna banka s ciljem poticanja razvitka hrvatskog gospodarstva (članak 1. i 2. Zakona o HBOR-u). Izričitom odredbom članka 4. Zakona o HBOR-u jasno se i precizno navodi kako je HBOR osnovan posebnim zakonom, te je Zakon o HBOR-u *lex specialis*. Posebnost HBOR-a u odnosu na ostale kreditne institucije banke vidljiva je u tom što se HBOR ne upisuje u sudski registar, nije trgovačko društvo i nema oblik dioničkog društva. Bez obzira na navedene specifičnosti voljom zakonodavca HBOR je posebna financijska institucija razvoja i izvozna banka te odobrava kredite izdaje bankarska jamstva što su nesporno bankovni poslovi. Da HBOR posluje sukladno bankovnim načelima proizlazi i iz ostalih odredbi Zakona i to članka 11. stavka 3. i 4. prema kojima odobreni krediti i izdana jamstva i drugi poslovi HBOR-a moraju biti osigurani na način uobičajen u bankarskom poslovanju, a HBOR rizike u poslovanju svodi na najmanju mjeru rukovodeći se načelima bankarskog poslovanja. Zakon o bankama stavljen je izvan snage donošenjem Zakona o kreditnim institucijama koji na moderniji način regulirala pitanja tajnosti u bankarskom poslovanju te se umjesto odredaba Zakona o bankama o bankovnoj tajni, a temeljem odredbe članka 11. stavak 4. Zakona o HBOR-u o svođenju rizika na najmanju mjeru i primjeni načela bankarskog poslovanja na poslovanje HBOR-a prema mišljenju tužitelja primjenjuju i odredbe Zakona o kreditnim institucijama o bankovnoj tajni. Poziva se na odredbe Ugovora o funkcioniranju Europske unije. Ističe da načelno javnost ima pristupa svim informacijama Europske investicijske banke osim onima za koje postoji osnovan razlog za odbijanje zahtjeva. Ističe da je iz odredbi Ugovora o funkcioniranju Europske unije očito da je bez obzira na uplatu javnih sredstava država članica u kapital Europske investicijske banke od Europske investicijske banke ne mogu se tražiti informacije koje podliježu ograničenjima o dostupnosti informacija. Smatra da je stoga razumljivo da niti od HBOR-a na isti način u skladu sa Zakonom o HBOR-u ne mogu biti dostavljene informacije zaštićene bankovnom tajnom. Vezano za presudu Visokog upravnog suda Republike Hrvatske UsII-101/15 ističe da je protiv navedene presude Visokog upravnog suda Republike Hrvatske Državnom odvjetništvu Republike Hrvatske podnesen prijedlog zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude koju je Državno odvjetništvo Republike Hrvatske prihvatilo te je Vrhovnom sudu Republike Hrvatske podnijelo predmetni zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti navedene pravomoćne presude. Kako Vrhovni sud o tome još nije odlučio navedena presuda Visokog upravnog suda prema mišljenju tužitelja nije i ne može se smatrati oglednim primjerkom.

Navodi da se na HBOR ne primjenjuje odredba članka 16. stavak 3. Zakona o pravu na pristup informacijama ističe da zainteresirana osoba očito zlorabotrebjava pravo na pristup informacijama. Poziva se na propise o poštivanju bankovne tajne, te predlaže da se poništi rješenje Povjerenika u cijelosti, odnosno da se donese presuda kojom se usvaja tužbeni zahtjev poništava rješenje Povjerenika za informiranje, te predmet vraća Povjereniku za informiranje na ponovni postupak.

Tuženik u odgovoru na tužbu ističe da je u ranijim rješenjima samo djelomično uvažio tužiteljev stav da se radi o zlorabotrebi prava budući da je zlorabotrebu procjenjivao ovisno o podnesenom zahtjevu, odnosno ovisno o informacijama koje je zainteresirana osoba tražila. Slijedom navedenog u čitavom nizu kasnijih rješenja tuženik u jednom dijelu potvrđuje postojanje zlorabotrebe prava dok u drugom dijelu omogućava pristup informaciji. Tuženik ističe da to ukazuje

na potrebnu razmatranja svakog konkretnog zahtjeva i konkretnih okolnosti u svakom pojedinom slučaju budući da razmatranje zloupotrebe prava ne smije biti rigidno i nefleksibilno te se zloupotreba ne smije automatski primjenjivati čim dođe do povećanog opsega zahtjeva budući da se ipak u slučaju potvrđivanja zloupotreba prava radi o iznimnoj diskvalifikaciji Ustavom zajamčenog temeljnog ljudskog prava na pristup informacijama u posjedu tijela javne vlasti. Slijedom navedenog tuženik je u ovoj upravnoj stvari procijenio kako traženje preslike svih korisnika kredita koje je tužitelj kreditirao u razdoblju od 1. siječnja do 30. travnja 2017. godine ne predstavlja zloupotrebu prava na pristup informacijama te da se zatražena informacija uistinu sastoji od 6 stranica teksta tako da se može razmatrati u kontekstu izdvojenom od ostalih zahtjeva zainteresirane osobe. Isto tako tuženik smatra kako se Zakon o Hrvatskoj banci za obnovu i razvitak, a pogotovo Zakon o kreditnim institucijama ne može u konkretnom slučaju uzimati kao *lex specialis* s obzirom da se pravno načelo *lex specialis derogat legi generali* može primijeniti jedino kada u materijalno pravnim odredbama Zakona o pravu na pristup informacijama ne bi postojalo izuzeće koje se odnosi na postojanje bankovne tajne. S obzirom na to da navedeno izuzeće postoji u članku 15. stavku 2. točki 2. Zakona o pravu na pristup informacijama razvidno kako ne postoji sukob između propisa niti sukob između pravnih načela jer Zakon o pravu na pristup informacijama uvažava postojanje mogućnosti ograničenja od pristupa koje je razrađeno Zakonom o kreditnim institucijama uz obvezno provođenje testa razmjernosti javnog interesa, ako se ne radi o raspolaganju javnim sredstvima. Ističe također da nije istinita tužiteljeva tvrdnja kako očito ne postoji izuzetak od primjene bankovne tajne budući da je članom 157. stavkom 3. točkom 25. Zakona o kreditnim institucijama propisano kako se obveza kreditne institucije da čuva bankovnu tajnu ne odnosi u slučaju kada je to propisano drugim zakonom. Drugi zakon je prema mišljenju tuženika Zakon o pravu na pristup informacijama koji u članku 16. stavku 3. predviđa dostupnost informacija o raspolaganju javnim sredstvima i bez provođenja testa razmjernosti javnog interesa, a budući da tužitelj ne sporno raspolaže javnim sredstvima tuženik je riješio kao u izreci rješenja. Tuženik isto tako smatra kako je potpuno nepotrebno tužiteljevo navođenje propisa koji se odnose na Europsku investicijsku banku i posljedično Ugovora o Europskoj uniji i Ugovora o funkcioniranju Europske unije budući da je Zakon o pravu na pristup informacijama usklađen s Ustavom Republike Hrvatske. Smatra neosnovan pokušaj tužitelja da analogijom izjednači poziciju Europske investicijske banke i tužitelja budući da se radi o dvije potpuno drugačije institucije na koje se primjenjuju različiti propisi. Drugi riječima tužitelj predstavlja tijelo javne vlasti koje je obvezno primjenjivati odredbe Zakona o pravu na pristup informacijama koje raspolaže javnim sredstvima i koje u tom slučaju obvezno postupiti sukladno članku 16. stavku 3. navedenog Zakona. Predlaže da se tužba odbije i potvrdi drugostupanjsko rješenje.

Zainteresirana osoba H. Š., kojeg zastupa S. D., odvjetnica iz Z. u svom odgovoru na tužbu ističe da Hrvatska banka za obnovu i razvitak nije kreditna institucija u smislu Zakona o kreditnim institucijama već posebna pravna osoba koje je ustrojena temeljem Zakona o Hrvatskoj banci za obnovu i razvitak čiji ustroj se temelji na Zakonu o trgovačkim društvima. Smatra da su informacije o raspolaganju javnim sredstvima dostupne javnosti bez provođenja postupka testa razmjernosti. Poziva se na odredbu članka 16. stavka 3. Zakona o pravu na pristup informacijama ističe da se tužitelj pogrešno poziva na bankarsku tajnu, te smatra da je tužba neosnovana.

Potražuje trošak sastava odgovora na tužbu u iznosu od 2.500,00 kn uvećanu za porez na dodanu vrijednost 625,00 kn, ukupno 3.125,00 kn.

Tužbeni zahtjev nije osnovan.

S obzirom da tužitelj osporava samo primjenu prava, a činjenice nisu sporne, Sud je konkretan spor riješio bez rasprave na temelju odredbe članka 36. stavak 1. točke 4. Zakona o upravnim sporovima ("Narodne novine" 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. i 29/17.- dalje u tekstu: ZUS).

Iz podataka spisa predmeta proizlazi da zainteresirana osoba traži pristup informacijama i to od tužitelja dostavu popisa svih korisnika kredita koje je HBOR kreditirao u razdoblju od 1. 1. do 30. 4. 2017. Tužitelj je odbio zahtjev za pristup informacijama uz obrazloženje da zainteresirana osoba zloupotrebljava pravo na pristup informacijama te se poziva na odredbu članka 23. stavka 5. točke 5. Zakona o pravu na pristup informacijama ("Narodne novine" 25/13., 85/15. – dalje u tekstu: ZPPI).

Odredbom članka 23. stavka 5. točke 5. ZPPI-a na koji se poziva tužitelj 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 zloupotrebljava pravo na pristup informacijama, a osobito kada zbog učestalih zahtjeva za dostavu istih ili istovrsnih informacija ili zahtjeva kojima se traži veliki broj informacija dolazi do opterećivanja rada i redovitog funkcioniranja tijela javne vlasti.

Prema ocjeni i ovog Suda ako se razmotri subjektivna i objektivna komponenta moguće zloupotrebe prava na pristup informacijama pravilno je u postupku utvrđeno kako se ne može utvrditi malicioznost zainteresirane osobe prilikom podnošenja zahtjeva niti njegova namjera da šikanira tijelo javne vlasti. Njegov zahtjev nije zlonamjerno intoniran ne sadrži nikakve insinucije u pogledu rada i djelovanja tijela javne vlasti. Isto tako u postupku je utvrđeno da se ne može konstatirati da predmetni zahtjev predstavlja opterećenje za tijelo javne vlasti na način da bi rješavanje žaliteljevog zahtjeva ugrozilo redovito obavljanje djelatnosti HBOR-a budući da se navedena informacija sastoji od samo 6 stranica teksta.

Što se tiče pozivanja na bankarsku tajnu valja istaći da je u upravnom postupku izvršen uvid u informaciju te je utvrđeno da nije klasificirana određenim stupnjem tajnosti sukladno Zakonu o tajnosti podataka ("Narodne novine" 79/07. i 86/12.). Navedena informacija prema ocjeni ovog Suda predstavlja informaciju o raspolaganju javnim sredstvima u smislu članka 16. stavka 3. ZPPI-a koja je dostupna javnosti i bez provođenja testa razmjernosti i javnog interesa.

Ovaj Sud stoga ostaje kod svoje prakse izražene i u ranijim presudama kao što je to i presuda Visokog upravnog suda RH UsII-101/15-5 od 2. rujna 2015. Naime, HBOR je razvojna i izvozna banka u stopostotnom vlasništvu Republike Hrvatske, osnovana sa svrhom kreditiranja obnove i razvitka hrvatskog gospodarstva. Položaj, poslovi, vlasništvo, ovlaštenja i ustroj Hrvatske banke za obnovu i razvitak kao posebne financijske institucije uređeni su Zakonom o Hrvatskoj banci za obnovu i razvitak ("Narodne novine" 138/06. i 25/13.). Člankom 5. navedenog Zakona je propisano kako je temeljni kapital HBOR-a 7.000.000.000,00 kn te ga uplaćuje Republika Hrvatska iz državnog proračuna.

Dakle, kako su sredstva iz državnog proračuna javna sredstva pravilno je tuženik zaključio da se u konkretnom slučaju treba primijeniti članak 16. stavak 3. ZPPI-a.

Isto tako tužitelj potpuno neosnovano izjednačava poziciju Europske investicijske banke i tužitelja budući da se radi o dvije potpuno različite institucije na koje se primjenjuju različiti propisi.

S obzirom na navedeno odlučeno je kao u izreci presude pod točkom I. temeljem odredbe članka 57. stavak 1. Zakona o upravnim sporovima.

Odluka o troškovima postupka temelji se na odredbi članka 79. ZUS-a te tarifnom broju 23. točka 1. i tarifnom broju 42. Tarife o nagradama i naknadi troškova za rad odvjetnika ("Narodne novine" 142/12., 103/14., 118/14. i 107/15.).

U Zagrebu 7. prosinca 2017.

Predsjednica vijeća
Ljiljana Karlovčan-Đurović, v.r.