

REPUBLIKA HRVATSKA  
VISOKI UPRAVNI SUD REPUBLIKE  
HRVATSKE

Z A G R E B  
Frankopanska 16

Poslovni broj: UsII-364/17-14

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-008-07/17-01/944, urbroj: 401-01/05-17-4 od 22. studenog 2017.

II. Poništava se točka 3. izreke rješenja Povjerenika za informiranje Republike Hrvatske, klasa: UP/II-008-07/17-01/944, urbroj: 401-01/05-17-4 od 22. studenog 2017. u dijelu koji glasi „od dana primitka ovog rješenja“ te se određuje „od dana pravomoćnosti ovog rješenja“.

III. Odbija se zahtjev zainteresirane osobe za naknadu troškova ovog upravnog spora.

Obrazloženje

Osporenim rješenjem, povodom žalbe zainteresirane osobe, poništava se rješenje Hrvatske banke za obnovu i razvitak, broj 19/2017 od 11. listopada 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 31. kolovoza 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.

Smatra da je tuženik pogrešno primijenio odredbu članka 23. stavka 5. točke 5. Zakona o pravu na pristup informacijama („Narodne novine“, broj: 25/13. i 85/15.-dalje u tekstu: ZPPI), a to iz razloga jer u žalbenom postupku nije uzeo u obzir sve zahtjeve zainteresirane osobe podnesene tužitelju do 11. listopada 2017., odnosno do dana donošenja prvostupanjskog rješenja, a koje zahtjeve nastavno u tužbi tužitelj izrijekom navodi, opisujući njihov sadržaj. Ističe da je tuženik ranijim rješenjima za dostavu informacija zainteresiranoj osobi prihvatio tužiteljev 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, tuženik je 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 osnovane po Zakonu o kreditnim institucijama. U bitnom, ističe da obavlja bankovne poslove, poslujući sukladno bankovnim načelima, te nastavno u tužbi upire i 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, zaključujući kako je u konkretnom slučaju trebalo primijeniti i potonji Zakon, kao *lex specialis*, jer je poštivanje bankovne tajne za tužitelja obvezno, bez obzira na činjenicu što se (dijelom) financira iz državnog proračuna. Ukazuje 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. Iz navedenog slijedi da je tužitelj, osim Zakonom o HBOR-u, također sukladno i izričitim odredbama Zakona o financijskom osiguranju u obvezi pridržavati se propisa o bankovnoj tajni. Mišljenja je da je tuženik propustio obratiti pažnju i na odredbe Zakona o transparentnosti tokova javnih sredstava („Narodne novine“, broj: 72/13. i 47/14.), te ukazuje na poslovanje Europske investicijske banke, navodeći da je ista također u obvezi štititi povjerljive informacije koje joj daju klijenti, te 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. Osvrće se i na navode iz osporenog rješenja, kojim se tuženik poziva na presudu Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, poslovni broj UsII-101/15-5 od 2. rujna 2015., ističući da je protiv navedene presude Državno odvjetništvo Republike Hrvatske podnijelo Vrhovnom sudu Republike Hrvatske zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti, o kojem još nije odlučeno, slijedom čega predlaže prekid ovog postupka do donošenja odluke Vrhovnog suda. S obzirom na sve izloženo, 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. Ovo zbog ograničenja iz u tužbi izrijekom navedenih Zakona, kao i propisa

Europske unije, kojima se u odnosu na tužitelja sustavno regulira pristup informacijama i nema automatizma dostave istih, već postoji obveza zaštite bankovne tajne. 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. Navodi kako je točno da je u kasnijim rješenjima djelomično uvažio tužiteljev stav o zloupotrebi prava, budući je zloupotrebu procjenjivao ovisno o podnesenom zahtjevu, odnosno ovisno o informacijama koje je zainteresirana osoba tražila. To, međutim, 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 osvrtu na Zakone na koje tužitelj upućuje u tužbi, smatra kako su u ovoj upravnoj stvari mjerodavne odredbe ZPPI-a, a na koji zaključak upućuje i članak 157. stavak 3. točka 25. Zakona o kreditnim institucijama, prema kojem se obveza kreditne institucije da čuva bankovnu tajnu ne odnosi na slučajeve kada je to propisano drugim zakonima, a takav drugi zakon u ovom slučaju je upravo ZPPI, koji u članku 16. stavku 3. predviđa dostupnost informacija o raspolaganju javnim sredstvima i bez provođenja testa razmjernosti i javnog interesa. Budući da tužitelj nesporno raspolaze javnim sredstvima, to je tuženik riješio kao u izreci pobijanog rješenja. Nadalje, 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, jer je ZPPI usklađen s Ustavom Republike Hrvatske, te predstavlja dio pozitivnog pravnog poretka Republike Hrvatske. 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, a što u odnosu na tužitelja znači da isti predstavlja tijelo javne vlasti koje je obvezno primjenjivati odredbe ZPPI-a, koje raspolaze javnim sredstvima i koje je stoga obvezno postupati sukladno odredbi članka 16. stavka 3. toga Zakona. 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, u odgovoru na tužbu, smatra da se tužitelj pogrešno poziva na tzv. bankarsku tajnu, slijedom čega tužbu nalazi neosnovanom. Protivi se prijedlogu za prekidom ovog upravnog spora, jer tužitelj nije naveo razloge zbog kojih bi trebalo ovaj upravni spor prekinuti, pri čemu napominje da je upravo njezinom zaslugom tužitelj na mrežnim stranicama počeo objavljivati dnevne redove Nadzornog odbora, kao i datume održavanja pojedinih sjednica. Potražuje trošak sastava odgovora na tužbu u iznosu od 2.500,00 kn.

Sukladno odredbi članka 6. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, broj: 20/10., 143/12., 152/14. i 29/17.), odgovori na tužbu tuženika i zainteresirane osobe dostavljeni su tužitelju, koji se na iste očitovao podneskom od 1. veljače 2018., a kojim pobija navode iz tih odgovora, pri čemu dijelom ponavlja tužbene navode kod kojih u cijelosti ostaje. Na kraju predlaže da, ako ne usvoji tužbeni zahtjev, odnosno predmet ne vrati tuženiku na ponovno odlučivanje, Sud prekine ovaj postupak temeljem članka 44. Zakona o upravnim sporovima.

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

rješenja.

Prije svega, Sud nalazi potrebnim istaknuti da je u ovom predmetu, rješenjem poslovni broj UsII-364/17-9 od 3. 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 ovisnom predmetu, poslovni broj UsII-286/17. U međuvremenu je, svojim rješenjem broj C-90/18 od 6. rujna 2018., Sud EU ocijenio da je podneseni zahtjev nedopušten, 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 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.

Prema pak odredbi članka 16. stavka 3. ZPPI-a, na kojoj je utemeljeno rješenje tuženika, informacije o raspolaganju javnim sredstvima dostupne su 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 zlorabe 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 zlorabi prava na pristup informacijama, već o informaciji o raspolaganju javnim sredstvima, 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.

Ovaj Sud je, međutim, ocijenio 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., članka 58. stavka 1. i članka 79. stavka 6. Zakona o upravnim sporovima, valjalo je odlučiti kao u izreci.

U Zagrebu 25. listopada 2018.

Predsjednica vijeća  
Evelina Čolović Tomić, v.r.