

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 više sudske savjetnice Ane Matacin, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja H. p. b. d.d., Z., protiv tuženika Povjerenika za informiranje Republike Hrvatske, Z., uz sudjelovanje zainteresirane osobe H. Š. iz Z., koju zastupa opunomoćenica S. D., odvjetnica iz Z., radi prava na pristup informacijama, na sjednici vijeća održanoj 17. srpnja 2020.

p r e s u d i o j e

- I. Odbija se tužbeni zahtjev tužitelja za poništenje rješenja Povjerenika za informiranje Republike Hrvatske, klasa: UP/II-008-07/20-01/56, urbroj: 401-01/05-20-5 od 5. veljače 2020.
- II. Odbija se zahtjev zainteresirane osobe za naknadu troškova upravnog spora.

Obrazloženje

Osporenim rješenjem tuženika, povodom žalbe zainteresirane osobe, poništava se rješenje H. p. b. d.d., urbroj: E012-1/2020-RB od 17. siječnja 2020. (točka 1. izreke), odobrava se H. Š. pravo na pristup informaciji o ukupnim isplatama svim odvjetničkim društvima/odvjetničkim uredima/odvjetnicima tijekom 2019. godine, po pojedinim odvjetničkim društvima/odvjetničkim uredima/odvjetnicima (točka 2.) te se nalaže H. p. b. d.d. da u roku osam dana od pravomoćnosti ovog rješenja omogući zainteresiranoj osobi pristup odobrenoj informaciji (točka 3.). Navedenim prvostupanjskim rješenjem od 17. siječnja 2020., odbijen je zahtjev zainteresirane osobe za pristup zatraženoj informaciji.

Tužitelj je protiv osporenog rješenja izjavio tužbu, navodeći kako nije točno da je prilikom rješavanja zahtjeva zainteresirane osobe nepotpuno utvrdio činjenično stanje i sukladno tomu neodgovarajuće primijenio zakonske odredbe. Osvrće se na sadržaj obrazloženja pobijanog rješenja te citira odredbe članka 15. stavka 2. točke 2. i članka 16. stavka 2. Zakona o pravu na pristup informacijama („Narodne novine“, broj 25/13. i 85/15. – dalje u tekstu: ZPPI), te članak 19. stavak 1. Zakona o zaštiti tajnosti podataka („Narodne novine“, broj: 108/96.), zaključujući kako su podaci koje je zatražila zainteresirana osoba zaštićeni upravo na način kako to propisuje potonji članak. Štetne posljedice koje mogu nastupiti za tužitelja odavanjem informacija, tužitelj je pobrojao u svom rješenju, odnosno u istom je dao jasne, nedvosmislene i činjenično utemeljene argumente koji su proizašli iz provedenog testa razmjernosti, a nakon provođenja kojeg je zaključeno da ne prevladava javni

interes za zatraženim podacima, već, upravo suprotno, interes tužitelja da zatražene podatke čuva. Upire na sadržaj testa razmjernosti, u kojem je, pored ostalog, uzeo u obzir da se tužitelj ne financira javnim sredstvima, novcem iz proračuna i sl., već da dobit ostvaruje pružanjem bankovnih usluga na tržištu pa je logično da ne postoji niti interes javnosti da kontrolira kako se troše sredstva koja javnost nije dala. Zatražene informacije su označene oznakom „tajno“, sukladno Pravilniku o klasifikaciji informacija, koji Pravilnik se temelji na Odluci o primjerenom upravljanju informacijskim sustavom koju je donijela Hrvatska narodna banka, a koja je zadužena za nadzor nad bankama, temeljem članka 161. stavka 1. podstavka 3. Zakona o bankama („Narodne novine“, broj 117/08., 74/09., 153/09., 108/12. i 54/13.) i Zakona o Hrvatskoj narodnoj banci („Narodne novine“, broj 75/98. i 54/13.), znači, na tužitelja se primjenjuje Zakon o bankama, odnosno Zakon o kreditnim institucijama i temeljem tog Zakona donesena je Odluka o privremenom upravljanju informacijskim sustavom i nije moguće isključiti primjenu navedenih propisa unatoč tomu što je zbog svoje vlasničke strukture tužitelj razvrstan u javna tijela. Nastavno u tužbi tužitelj navodi opširno sve štetne posljedice koje mogu nastati zbog odavanja traženih podataka, zaključujući da bi time bila narušena njegova pregovaračka moć u pregovorima oko cijene budućih angažmana odvjetničkih društava/ureda/odvjetnika, isto bi utjecalo i na suradnju s postojećim odvjetničkim društvima/uredima/odvjetnicima te bi neki od njih mogli pokrenuti postupak raskidanja već zaključenih ugovora i postupak radi naknade štete zbog objavljivanja podataka o njihovom financijskom poslovanju, a čime bi tužitelj mogao posljedično biti doveden u poziciju da renomirani odvjetnici neće više željeti s njim surađivati. Nadalje, smatra da tuženik pogrešno tumači koje posljedice proizlaze iz vlasničke strukture tužitelja, odnosno proizlazi da tuženik smatra da ako je tužitelj u većinskom vlasništvu Republike Hrvatske, da to automatski znači da raspolaže javnim sredstvima i da je dužan davati informacije kao da se primjerice radi o nekakvom ministarstvu. Svrha sudjelovanja Republike Hrvatske u ulozima u temeljnom kapitalu tužitelja je stjecanje određenih članskih prava (pravo na glasovanje na skupštini, pravo na dividendu i sl.), a ne stavljanje javnih sredstava na raspolaganje tužitelju. Osim navedenog, iznos koji je Republika Hrvatska nekada davno uplatila na ime dijela temeljenog kapitala ne predstavlja iznos s kojim tužitelj sada raspolaže i iz kojeg klijentima, primjerice, odobrava kredite. Tužitelj na tržištu pruža bankarske usluge i na taj se način financira, a ne korištenjem javnih sredstava. Stoga, tužiteljeva dioničarska struktura nije sama po sebi dokaz da bi se u konkretnom slučaju radilo o raspolaganju javnim sredstvima. Također nije jasno, a niti je to tužitelj u osporenom rješenju obrazložio, u kakav je to povlaštenu položaj stavljen tužitelj koji je po prirodi poslovanja kreditna institucija u odnosu na druge kreditne institucije na tržištu ili u odnosu na bilo koje druge subjekte na tržištu prilikom zaključivanja ugovora s odvjetnicima. Osvrće se na sudsku praksu, na koju tuženik ukazuje u rješenju, zaključujući kako ista nije primjenjiva na tužitelja koji je banka i ne financira se iz javnih sredstava. Navodeći i druge razloge zbog kojih osporeno rješenje smatra na zakonu neutemeljenim, tužitelj predlaže ovom Sudu da poništi osporeno rješenje i predmet vrati tuženiku na ponovno odlučivanje, podredno, poništi tuženikovo rješenje u točki 2. njegove izreke, kojom je zainteresiranoj osobi odobren pristup zatraženoj informaciji.

Tuženik, u odgovoru na tužbu, smatra tužbene navode neosnovanim. U potpunosti ostaje kod osporenog rješenja iz razloga navedenih u njegovom obrazloženju te naglašava kako nigdje u tom rješenju nije naveo da se tužitelj financira iz javnih sredstava, već je navedeno da raspolaganje javnim sredstvima treba shvatiti u širem opsegu od pukog financiranja. Dodaje da, iako je istinit navod tužitelja da nije tipično tijelo javne vlasti poput ministarstva, tužitelj predstavlja tijelo javne vlasti sukladno članku 5. stavku 1. točki 2. ZPPI-a, odnosno predstavlja dioničko društvo u većinskom vlasništvu Republike Hrvatske, stoga

spada u javni sektor koji je, uz režim koji vrijedi za kreditne institucije, podvrgnut režimu javnog prava, dakle, za njega vrijede pravila koja ga čine odgovornim prema javnosti i dužnost veće transparentnosti u odnosu na trgovačka društva u privatnom vlasništvu. Naime, trgovačka društva u vlasništvu države, odnosno javna poduzeća, osim što posluju na tržištu, sadržavaju element javnosti s obzirom da ostvarena dobit (kao i gubitak) poslovanja pripada državnom proračunu, a poduzeće za poslovanja odgovara cijelom društvu. Uostalom, prevladavajući moto na tužiteljevim internetskim stranicama glasi: „Najveća banka u hrvatskom vlasništvu“, što ukazuje na povećanu potrebu odgovornosti i izvještavanja javnosti, a isplate odvjetnicima u tom kontekstu se ne mogu smatrati informacijama zbog čijeg bi priopćavanja trećim osobama mogle nastupiti štetne posljedice. Slijedom svega navedenog, tuženik predlaže ovom Sudu odbiti tužbeni zahtjev i potvrditi osporeno rješenje.

Zainteresirana osoba, u odgovoru na tužbu, upire na presudu Vrhovnog suda Republike Hrvatske, posl.broj: U-zpz 6/2016-7 od 17. listopada 2018., te citira članak 16. stavak 3. ZPPI-a, smatrajući da, u smislu citirane zakonske odredbe, ne postoji mogućnost zlouporabe prava na pristup informacijama te su informacije dostupne bez provođenja testa razmjernosti. Tužitelj u tužbi ne spori da je tijelo javne vlasti u smislu članka 5. stavka 1. točke 2. ZPPI-a niti u tužbi predlaže izvođenje dokaza kojim potkrepljuje potencijalni nastanak štete te navodno gubljenje reputacije i ugleda u javnosti, već samo paušalno iznosi te navode. S obzirom na izloženo, zainteresirana osoba predlaže ovom Sudu tužbu odbiti kao neosnovanu, te ujedno potražuje trošak sastava odgovora na tužbu u iskazanom iznosu.

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.

Tužbeni zahtjev nije osnovan.

Ocjenjujući zakonitost osporenog rješenja u granicama tužbenog zahtjeva, ovaj Sud nalazi da tuženik nije povrijedio zakon time što je poništio rješenje tužitelja i odobrio zainteresiranoj osobi pravo na pristup zatraženoj informaciji, pri čemu je za svoju odluku dao pravno relevantne razloge, utemeljene na podacima sveza spisa i pravilnoj primjeni mjerodavnog materijalnog prava.

Naime, odredbom članka 23. stavka 5. točke 2. ZPPI-a propisano je da će tijelo javne vlasti rješenjem odbiti zahtjev ako se ispune uvjeti propisani u članku 15. stavcima 2., 3. i 4., a u vezi s člankom 16. stavkom 1. ovog Zakona.

Prema pak odredbi članka 15. stavka 2. točke 2. ZPPI-a, tijela javne vlasti mogu ograničiti pristup informaciji ako je informacija poslovna ili profesionalna tajna, sukladno zakonu, s tim da je u takvom slučaju, sukladno odredbi članka 16. stavka 1. ZPPI-a, tijelo javne vlasti nadležno za postupanje po zahtjevu za pristup informaciji dužno, prije donošenja odluke, provesti test razmjernosti i javnog interesa.

Razmatrajući sadržaj zahtjeva zainteresirane osobe za pristup zatraženoj informaciji, 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, a imajući u vidu da je tijekom žalbenog postupka ispitao pravilnost testa razmjernosti i javnog interesa kojeg je proveo tužitelj, nakon čega je, pravilnim tumačenjem izrijekom navedenih odredaba mjerodavnog materijalnog prava, osnovano zaključio da tužitelj prilikom provedbe testa razmjernosti i javnog interesa nije uzeo u obzir da se tražena informacija odnosi na sklapanje ugovora trgovačkog društva u većinskom vlasništvu države, što samo po sebi stavlja navedeno trgovačko društvo, ovdje tužitelja, u drukčiji položaj u odnosu na trgovačka društva u privatnom vlasništvu i u povlašteni položaj u tržišnoj utakmici.

Pri tomu je tuženik dao jasne i argumentirano obrazložene razloge kojima se rukovodio zaključujući da se u konkretnom slučaju radi o informaciji od javnog značaja koja bi trebala biti dostupna javnosti, a koje razloge prihvaća i ovaj Sud, jer su zasnovani na pravilnoj ocjeni dokaza provedenih u postupku te na pravilnom tumačenju relevantnih odredaba materijalnog prava primijenjenog u postupku.

Slijedom izloženog, ovaj Sud nalazi da je pobijano rješenje doneseno u granicama zakonom propisanih ovlasti tuženika, koji je za svoju odluku naveo valjane razloge, obrazložene u smislu članka 98. stavka 5. Zakona o općem upravnom postupku („Narodne novine“, broj 47/09.), radi čega nije našao osnove osporeno rješenje ocijeniti nezakonitim. 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, pri čemu i u tužbi inzistira na tumačenju i primjeni materijalnog prava na način kako je isto primijenio u prvostupanjskom rješenju, iako je takva primjena pogrešna, kako to pravilno navodi tuženik, osnovano ocjenjujući da tužiteljevi razlozi kojim je onemogućio pristup zatraženoj informaciji nisu opravdani.

Na kraju, Sud nije našao osnovanim niti zahtjev zainteresirane osobe za naknadu troška sastava odgovora na tužbu, jer u istom nije iznesen niti jedan pravno odlučan argument koji bi bio od utjecaja na donošenje odluke u ovoj stvari, zbog čega, sukladno članku 79. stavku 1. Zakona o upravnim sporovima, zatraženi trošak nije opravdan pa je zahtjev valjalo odbiti.

Trebalo je stoga, temeljem odredbe članka 57. stavka 1. i članka 79. stavka 6. Zakona o upravnim sporovima, odlučiti kao u izreci ove presude.

U Zagrebu 17. srpnja 2020.

Predsjednica vijeća
Evelina Čolović Tomić, v.r.