

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 Arme Vagner Popović, 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., radi prava na pristup informacijama, na sjednici vijeća održanoj 10. siječnja 2019.

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-008-07/18-01/514, urbroj: 401-01/10-18-2 od 9. srpnja 2018.

II. Poništava se točka 3. izreke rješenja Povjerenika za informiranje Republike Hrvatske, klasa: UP/II-008-07/18-01/514, urbroj: 401-01/10-18-2 od 9. srpnja 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 (dalje u tekstu: HBOR), broj 19/2018 od 15. lipnja 2018. (točka 1. izreke), odobrava se zainteresiranoj osobi pravo na pristup preslici popisa svih korisnika kredita koje je HBOR kreditirala u razdoblju od 1. do 31. svibnja 2018. godine, uz iznose kredita (točka 2. izreke), te se nalaže HBOR-u da postupi sukladno točki 2. izreke ovog rješenja u roku od 30 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 1. lipnja 2018., odnosno do dana podnošenja zahtjeva, a koje zahtjeve nastavno u tužbi tužitelj izrijeком navodi, opisujući detaljnije njihov sadržaj. Ističe da je tuženik u ranijim rješenjima prihvatio tužiteljev stav da se radi o zloupotrebi prava, što predstavlja očiti razlog za poništenje osporenog rješenja. Protivi se davanju prijepornih informacija i smatra da je tuženik trebao uzeti u obzir sve relevantne propise u konkretnom slučaju, te je morao vrednovati i specifičan položaj tužitelja. Kod toga tužitelj upire na Zakon o Hrvatskoj banci za obnovu i razvitak („Narodne novine“, broj: 138/06. i 25/13. - dalje: Zakon o HBOR-u), kao lex specialis, zbog posebnosti njegovog položaja u odnosu na ostale kreditne institucije, te se poziva na odredbe članka 5. stavka 1. točke 2., članka 6., članka 15.

stavka 2. točke 2., članka 16. stavka 1. i 2., kao i 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. Upućuje i na Zakon o financijskom osiguranju („Narodne novine“, broj: 76/07. i 59/12.), pored ostalog, navodeći da je, osim Zakonom o HBOR-u, i odredbama toga Zakona 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, te se poziva na Ugovor o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji i Ugovor o funkcioniranju Europske unije, koji također poznaju 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. Mišljenja je da zainteresirana osoba zloropotrebljava pravo na pristup informacijama, te da 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. Na kraju, tužitelj podnosi prijedlog za prekid postupka upirući na osnovno načelo iz Uredbe 1049/2001 Europskog Parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2001., prema kojem institucije koje raspolažu javnim sredstvima nisu uvijek u obvezi dostavljati tražene podatke. Smatra da navedeno načelo nije dosljedno preuzeto u domaći pravni sustav, već je, sasvim suprotno, ZPPI-om u članku 16. stavku 3. propisano da su informacije o raspolaganju javnim sredstvima dostupne javnosti uvijek i bez provođenja testa razmjernosti i javnog interesa. Pri tomu tužitelj ukazuje i na ročište održano 2. veljače 2018. pred ovim Sudom u predmetima UsII-286/2017 i UsII-287/2017, u kojima je doneseno rješenje o prekidu postupka te obraćanju Sudu Europske unije radi utvrđivanja prethodnog pitanja. S obzirom da i dalje postoje svi razlozi zbog kojih je ovaj Sud u navedenim predmetima (i ostalim navedenim postupcima) prekinuo postupak, to predlaže da se i u ovom postupku odredi prekid postupka radi obraćanja Sudu EU sa zahtjevom za prethodnim pitanjem. Ujedno se poziva i na izrijekom navedene presude ovog Suda protiv kojih su Vrhovnom sudu Republike Hrvatske podneseni zahtjevi za izvanredno preispitivanje zakonitosti, o kojima još nije odlučeno, pa i po toj osnovi traži prekid ovog postupka. Radi svega navedenog, tužitelj predlaže ovom Sudu 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 te u potpunosti ostaje kod obrazloženja iz osporenog rješenja, iz razloga jer tužbeni navodi nisu utemeljeni na odredbama ZPPI-a. Dodaje kako je u kasnijim rješenjima djelomično uvažio tužiteljev stav da se radi o zloropotrebi prava, jer je zloropotrebu procjenjivao ovisno o podnesenom zahtjevu, odnosno ovisno o informacijama koje je zainteresirana osoba tražila. Smatra da navedeno ukazuje na potrebu razmatranja svakog konkretnog zahtjeva i konkretnih okolnosti u svakom pojedinom slučaju, jer se zloropotreba ne smije automatski primjenjivati čim dođe do povećanog opsega zahtjeva. U konkretnom slučaju procijenjeno je da traženje preslike svih korisnika kredita u opisanom razdoblju ne predstavlja zloropotrebu prava na pristup informacijama te da značaj zatražene informacije za javnost nadilazi moguću zloropotrebu prava. Osvrće se na zakone na koje tužitelj ukazuje u tužbi, navodeći 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. Mišljenja je da se članak

157. stavak 3. točka 25. Zakona o kreditnim institucijama, koji se odnosi na obvezu kreditne institucije da čuva bankovnu tajnu, ne primjenjuje u slučaju kada je to drukčije 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. S obzirom da tužitelj nesporno raspolaže javnim sredstvima, to je tuženik riješio kao u izreci pobijanog rješenja. Nadalje, a imajući u vidu 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. U osvrtu na prijedlog tužitelja za prekidom ovog postupka radi ponovnog rješavanja prethodnog pitanja pred Sudom Europske unije, odnosno do donošenja odluke Vrhovnog suda Republike Hrvatske po zahtjevu za izvanredno preispitivanje pravomoćne presude Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, tuženik ističe kako se ovdje ne radi o prethodnom pitanju kakvo ima u vidu odredba članka 44. i 45. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, broj: 20/10., 143/12., 152/14. i 29/17.), a niti je citiranim odredbama predviđena mogućnost prekida spora do okončanja postupka po izvanrednim pravnim lijekovima. 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 navodi kako su, suprotno navodima iz tužbe, informacije o raspolaganju javnim sredstvima dostupne javnosti i bez provođenja postupka testa razmjernosti. Smatra da se tužitelj pogrešno poziva na tzv. „bankarsku tajnu“, radi čega tužbu drži neosnovanom. Protivi se prijedlogu za prekidom ovog upravnog spora jer tužitelj nije naveo razloge za isto, a niti oni postoje. Iz sadržaja odgovora proizlazi kako zainteresirana osoba predlaže ovom Sudu tužbeni zahtjev odbiti kao neosnovan.

Sukladno odredbi članka 6. Zakona o upravnim sporovima, odgovori na tužbu tuženika i zainteresirane osobe dostavljeni su tužitelju, koji se na iste očitovao podnescima od 18. rujna i 5. listopada 2018., osporavajući njihovu osnovanost te ostajući u cijelosti kod tužbenog zahtjeva.

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

Prvenstveno, Sud smatra potrebnim istaknuti kako je rješenjem Suda EU, broj C-90/18 od 6. rujna 2018., ocijenjeno da je zahtjev za prethodnu odluku podnesen u predmetu poslovni broj UsII-286/17 očitо nedopušten. S obzirom na takvu odluku, a uvažavajući načelo učinkovitosti iz članka 8. Zakona o upravnim sporovima, ovaj Sud ne nalazi osnovanim zahtjev za prekidom predmetnog upravnog spora iz razloga na koje tužitelj upire u tužbi. To stoga jer se u ovom predmetu ne radi o bitno drukčijim činjeničnim, odnosno pravnim okolnostima u odnosu na predmet u kojem je Sudu EU podnesen zahtjev za prethodnu odluku, niti su s tim u vezi nastupile neke nove okolnosti, radi čega ovaj Sud ne nalazi potrebnim ponovno podnijeti takav zahtjev, dok postupak koji je u tijeku pred Vrhovnim sudom Republike Hrvatske povodom izvanrednog pravnog lijeka ne predstavlja prethodno pitanje kakvo ima u vidu članak 44. stavak 1. Zakona o upravnim sporovima, pa niti po toj osnovi nema razloga za prekid ovog spora. U vezi potonjeg, Sud nalazi potrebnim dodatno napomenuti da je, u međuvremenu, presudom, broj: U-zpz 6/2016-7 od 17. listopada 2018., Vrhovni sud Republike Hrvatske odbio zahtjev Državnog odvjetništva Republike Hrvatske za izvanredno preispitivanje zakonitosti ovosudne presude, posl. broj: UsII-101/15-5 od 2. rujna

2015., čime je potvrdio osnovanost stajališta ovog Suda izraženih u pogledu primjene članka 16. stavka 3. ZPPI-a.

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 zloupotrebljava 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 zlorabe prava zainteresirane osobe na pristup informacijama.

Pri tomu je tuženik, nakon što je i sam konstatirao da učestalost podnošenja zahtjeva za pristup informacijama zainteresirane osobe na mjesečnoj razini ima elemente opterećivanja rada tijela javne vlasti, 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, 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-111/18 od 25. listopada 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 10. siječnja 2019.

Predsjednica vijeća
Evelina Čolović Tomić, v.r.