

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 sutkinja toga suda, Gordane Marušić-Babić predsjednice vijeća, Dijane Vidović i Lidije Vukičević članica vijeća, te više sudske savjetnice Žanet Vidović zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja Hrvatske banke za obnovu i razvitak iz Z., protiv tuženika Povjerenika za informiranje Republike Hrvatske, Z., uz sudjelovanje zainteresirane osobe H. Š. iz Z., kojeg zastupa opunomoćenica S. D. odvjetnica u Z., radi prava na pristup informacijama, na sjednici vijeća održanoj 16. ožujka 2021.

p r e s u d i o j e

- I. Odbija se tužbeni zahtjev za poništavanje rješenja Povjerenika za informiranje Republike Hrvatske, klasa: UP/II-008-07/10-01/447, urbroj: 401-01/05-20-2 od 29. srpnja 2020.
- II. Odbija se zahtjev zainteresirane osobe H. Š. za naknadu troškova spora.

Obrazloženje

Osporavanim rješenjem poništeno je rješenje tužitelja broj: 11/2020 od 11. svibnja 2020. (točka 1. izreke). Pod točkom 2. i 3. izreke zainteresiranoj osobi odobreno je pravo na pristup preslici zaprimljenih računa za robu i/ili usluge u razdoblju od 1. siječnja 2019. do 15. travnja 2020., zaprimljenih od V. L. d.o.o., H. M. d.o.o., R. H. d.o.o., N. T. d.d. i O. d.o.o., kao i podacima o plaćanju po navedenim ugovorima i/ili računima, te je naloženo tužitelju da postupi sukladno točki 2. izreke rješenja u roku od 8 dana od dana njegove pravomoćnosti.

Protiv navedenog rješenja tužitelj je podnio tužbu navodeći u bitnome da tuženik nije pravilno primijenio Zakon o hrvatskoj banci za obnovu i razvitak ("Narodne novine", broj: 138/06. i 25/13.-dalje: Zakon o HBOR-u), odredbe članka 15. stavka 2. točke 2., članka 16. stavka 3. i članka 23. stavka 5. točke 5. Zakona o pravu na pristup informacijama ("Narodne novine", broj: 25/13. i 85/15.-dalje: ZPPI) i odredbe članka 19. Zakona o zaštiti tajnosti podataka, te da nije uopće primijenio odredbe članka 19. stavka 3. i članka 8. Zakona o obveznim odnosima, niti je imao u vidu ugovorne odredbe koje jasno propisuju obvezu zaštite poslovne tajne. Navodi da je Zakon o HBOR-u lex specialis koji u članku 23. stavku 1. izričito određuje da se na HBOR, između ostalog, primjenjuju i odredbe Zakona o trgovačkim društvima i Zakona o kreditnim institucijama ("Narodne novine", broj: 159/13., 19/15., 102/15., 15/18. i 70/19.-dalje: ZOKI). Smatra da se ZPPI na HBOR ne može primjenjivati na način koji je u suprotnosti sa Zakonom o HBOR-u, te da tražene informacije ne mogu biti obuhvaćene sadržajem odredbe članka 16. stavka 3. ZPPI-a. Ističe da uplate iz Državnog proračuna čine samo manji dio imovine HBOR-a, te da izvršenom uplatom navedena sredstva prestaju biti javna sredstva i postaju vlastita sredstva HBOR-a, kao i da HBOR raspolaže

javnim sredstvima u smislu članka 16. stavka 3. ZPPI-a jedino u slučaju kada obavlja mandatne poslove čiji su predmet doznačena namjenska sredstva Republike Hrvatske, a to su određeni poslovi kreditiranja, ulaganja te osiguranja izvoza. Naglašava da je ograničenje prava na pristup informacijama zajamčeno Ustavom RH i da je dosadašnje tumačenje navedene odredbe ZPPI-a od strane Visokog upravnog suda RH neodrživo. Predlaže da Sud preispita i pojam javnog interesa, navodeći da javni interes nije nešto što je interesantno za javnost nego otkrivanje onoga što je u interesu javnosti, a da u konkretnom slučaju takav interes ne postoji te da tražena dokumentacija ne sadrži podatke koji daju informaciju o raspolaganju javnim sredstvima već podatke koji su zaštićeni poslovnom tajnom. Poziva se i na Pravilnik o zaštiti poslovne i bankovne tajne u HBOR-u od 28. siječnja 2019., te na Ugovore o poslovnoj suradnji, Ugovore o oglašavanju i Ugovore o uslugama zakupa promidžbenog prostora sklopljene s navedenim društvima, koji sadrže izričite odredbe o tome da će ugovorne strane čuvati kao poslovnu tajnu uvjete i cijene oglašavanja utvrđene pojedinim ugovorom odnosno da te podatke neće davati u cijelosti ili djelomično na uvid osobama, umnožavati, koristiti ili distribuirati u druge svrhe, osim u svrhu realizacije ugovora. Ističe da postoji realna mogućnost podnošenja tužbi dobavljača usluga radi povrede tajnosti podataka, da otkrivanje istih može imati negativan utjecaja na daljnje poslove odnose HBOR-a s budućim dobavljačima/davateljima usluga, a povrijedila bi se i pravila tržišne utakmice. U prilog svojih navoda dostavlja znanstveni rad profesora P. fakulteta Sveučilišta u Z., doc.dr.sc. M. J., prof.dr.sc. H. M. i prof.dr.sc. N. T. „Pravo na pristup informacijama u bankarstvu“, u kojem je između ostalih, izneseno mišljenje da su sazreli uvjeti za kritično propitivanje pozitivnog normativnog okvira, osobito odredbe članka 16. stavka 3. ZPPI-a. Smatra da je i iz presude ovoga Suda poslovni broj: UsII-129/20-9 od 15. listopada 2020. razvidno da se stav suda mijenja, budući da je sud uzeo u obzir da tražene informacije prelaze doseg odredbe članka 16. stavka 3. ZPPI-a. Poziva se na odredbe Ugovora o funkcioniranju Europske unije (dalje: UFEU) koje se odnose na Europsku investicijsku banku (EIB), a kojima je izrijekom navedeno da EIB podliježe načelu otvorenosti djelovanja samo kada obavlja svoje administrativne zadaće. Navodi da iz članka 339. UFEU proizlazi da postoji zabrana otkrivanja zaštićenih podataka za EIB, kao financijsku instituciju EU, osobito podataka o poduzećima, njihovim poslovnim odnosima i troškovima, te ista traje za vrijeme radnog odnosa, ali i nakon prestanka dužnosti, što govori u prilog značenja čuvanja zaštićenih podataka na nivou Europske unije. Ističe da ista obveza za navedene subjekte, osobito pravo na zaštitu podataka, postoji i u članku 157. stavku 2. ZOKI-a. Također, poziva se na pravila o transparentnosti EIB grupe pod nazivom Politika transparentnosti, te citirajući pojedine točke toga akta, navodi da iz istih proizlazi da načelno javnost ima pristup informacijama EIB-a, osim onima za koje postoji osnovan razlog za odbijanje zahtjeva. Ističe da postoje iznimke o otkrivanju informacija/dokumenata, a da HBOR, kao i EIB, u dnevnom poslovanju primjenjuje bankovne standarde i propise, što izravno propisuje članak 11. stavak 3. i 4. Zakona o HBOR-u. Ponavlja da s obzirom na odredbe točke 3.3., točke 5.3., točke 5.12. i točke 5.13. Politike transparentnosti proizlazi kako EIB kao tijelo javne vlasti i institucija EU, ali i financijska institucija, poštujući načela i standarde bankarskog poslovanja, ne čini dostupnima ugovorne podatke vezano uz bankovno poslovanje odnosno ne otkriva podatke koji su bankovna tajna. S obzirom na pogrešnu primjenu svih naprijed navedenih propisa i očitu zloupotrebu prava na pristup informacijama, u konkretnom slučaju imajući u vidu veliki broj, učestalost i opsežnost zahtjeva podnositelja, te uzimajući u obzir moguću neusklađenost ZPPI-a sa EU propisima, smatra da je osporeno rješenje nezakonito. Oспорava shvaćanje tuženika da bi se samo zbog činjenice da se HBOR dijelom financira javnim sredstvima na njega u pogledu pristupa informacijama trebao primijeniti članak 16. stavak 3. ZPPI-a, jer je

to mišljenje u suprotnosti sa postojanjem ograničenja iz Zakona o HBOR-u, ZOKI-a, Zakona o financijskom osiguranju, Zakona o transparentnosti tokova javnih sredstava, kao i propisa EU. Predlaže da se tužbeni zahtjev usvoji i osporeno rješenje tuženika poništi, a podredno da se predmet vrati Povjereniku na ponovo odlučivanje. Predlaže Sudu da prekine spor te da se obrati Sudu Europske unije s prethodnim pitanjem, budući da i dalje postoje svi razlozi zbog kojih je ovaj Sud u predmetu UsII-286/17, i drugim predmetima, smatrao da iste treba prekinuti.

Tuženik u odgovoru na tužbu ostaje kod razloga iznesenih u obrazloženju osporenog rješenja, te navode tužbe smatra neosnovanim. Navodi da se Zakon o HBOR-u a pogotovo Zakon o kreditnim institucijama, ne može u konkretnom slučaju uzeti kao *lex specialis* u odnosu na ZPPI, koji uvažava postojanje mogućnosti ograničenja od pristupa informacijama, koje je razrađeno Zakonom o kreditnim institucijama, uz obvezno provođenje testa razmjernosti javnog interesa ako se ne radi o raspolaganju javnim sredstvima. Smatra da ne postoji nikakva sumnja da tužitelj raspolaže javnim sredstvima i da ne postoji pravna praznina u pogledu definicije javnih sredstava u konkretnom predmetu. Nadalje smatra nepotrebnim navođenje propisa koji se odnosi na EIB i posljedično UFEU i Ugovora o Europskoj uniji, budući da je ZPPI propis čije je donošenje u nadležnosti država članica te se njime razrađuje ustavno pravo građana. Navodi da je neosnovano analogijom izjednačavati poziciju EIB-a i tužitelja, budući da se radi o dvije potpuno drugačije institucije na koje se primjenjuju različiti propisi, te da tužitelj predstavlja tijelo javne vlasti koje je obvezno primjenjivati odredbe ZPPI-a i postupati sukladno odredbi članka 16. stavka 3. toga Zakona, kada okolnosti konkretnog slučaja na to upućuju. Naglašava da se zatraženi računi i podaci o plaćanju mogu podvesti pod navedenu odredbu ZPPI-a, kojom je regulirana dostupnost informacijama koje se odnose na raspolaganje javnim sredstvima. Navodi da HBOR ne predstavlja agenciju koju su osnovale institucije Europske unije u smislu točke 8. Preambule Uredbe 1049/2001 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2001. godine, a da iz članka 2. ZPPI-a proizlazi da je taj Zakon usklađen s predmetnom Uredbom. Također smatra da nema pravne osnove za pokretanje postupka po prethodnom pitanju, kako to tužitelj predlaže, iz razloga što navedeni prijemor niti ne može biti predmet prethodnog pitanja u skladu s člankom 267. UFEU. Pri tome ukazuje na rješenje suda Europske unije u predmetu C-90/18 od 6. rujna 2018., u kojem je utvrđena očita nedopuštenost zahtjeva za prethodnu odluku koju je na prijedlog tužitelj uputio Visoki upravni sud Republike Hrvatske. Predlaže Sudu da tužbeni zahtjev odbije.

Zainteresirana osoba u odgovoru na tužbu osporava pravno shvaćanje tužitelja glede primjene članka 16. stavka 3. i članka 23. stavka 5. točke 5. ZPPI-a. Iznoseći podatke o broju zaprimljenih i riješenih zahtjeva za pristup informacijama u 2018. i 2019. godini, navodi da se iz tih podataka ne može zaključiti da bi funkcioniranje tužitelja podnošenjem zahtjeva za pristup informacijama bilo opterećeno do te mjere da ne može uredno omogućiti drugim korisnicima pravo na točnu informaciju, niti s obzirom na trošak sastavlja tih informacija postoji osnova za usvajanje tužbe radi zloupotrebe prava na pristup informacijama. Ističe da tužitelj nije predložio izvođenje dokaza kojima potkrepljuje tvrdnje o potencijalnom nastanku štete i gubljenju reputacije i ugleda u javnosti, već te navode iznosi paušalno. Smatra da informacije o isplati dobavljačima medijskim kućama predstavljaju informacije o raspolaganju javnim sredstvima. Predlaže da Sud tužbeni zahtjev odbije, kao i prijedlog za prekid postupka, jer isti ne sadrži činjenične niti materijalnopravne razloge zbog kojih bi Sud mogao postaviti odgovarajuće pravno pitanje o kojem bi odlučivao Sud Europske unije, a koje je u svezi sa ovom pravnom stvari. Potražuje trošak sastava odgovora na tužbu i očitovanja na prijedlog za prekid postupka u iznosu od 2.500,00 kn.

Sud je spor riješio bez rasprave na temelju odredbe članka 36. točke 4. Zakona o upravnim sporovima ("Narodne novine", broj: 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. i 29/17.-dalje: ZUS), jer je sporna pravna kvalifikacija utvrđenih činjenica pa nije potrebno daljnje utvrđivanje činjeničnog stanja.

Sud nije našao osnove za prekid upravnog spora i upućivanje prethodnog pitanja Sudu EU, jer je u bitno istovrsnim činjeničnim i pravnim okolnostima u predmetu poslovni broj: UsII-286/17 podnio zahtjev za prethodnu odluku odnosno tumačenje članka 15. stavka 3. podstavka 2. UFEU i članka 4. stavka 1. Uredbe broj: 1049/2001, koji zahtjev je Sud EU rješenjem broj: C-90/18 od 6. rujna 2018. ocijenio očito nedopuštenim.

Prema podacima spisa razvidno je da je tužitelj, prije donošenja odluke o zahtjevu zainteresirane osobe za pristup informacijama navedenim u točki 1. izreke rješenja broj: 11/2020 od 11. svibnja 2020., proveo test razmjernosti i javnog interesa prema članku 16. stavku 1. i 2. ZPPI-a, na temelju kojeg je utvrdio da se pristup traženim informacijama može ograničiti sukladno članku 15. stavku 2. točki 2. i 7. toga Zakona, jer iste predstavljaju poslovnu tajnu propisanu Zakonom o zaštiti tajnosti podataka i Zakonom o obveznim odnosima te Pravilnikom o zaštiti poslovne i bankovne tajne u HBOR-u, ocjenjujući da u odnosu na javni interes prevladava potreba zaštite prava na ograničenje. Nadalje, tužitelj je utvrdio da zainteresirana osoba predmetnim zahtjevom, u kombinaciji sa ostalim zahtjevima za pristup informacijama, očito zloupotrebljava pravo na pristup informacijama, te je zahtjev odbio sukladno članku 23. stavku 5. točka 2. i 5. ZPPI-a.

Osporeno rješenje doneseno je u povodu žalbe zainteresirane osobe izjavljene protiv točke 1. izreke prvostupanjskog rješenja, na temelju odredbe članka 16. stavka 3. ZPPI-a, uz obrazloženje da se zatraženi računi i podaci o plaćanju po njima mogu podvesti pod tu odredbu, imajući u vidu da HBOR predstavlja tijelo javne vlasti sukladno članku 5. točki 2. istog Zakona, u vlasništvu je Republike Hrvatske i podvrgnut režimu javnog prava. Tuženik nije našao postojanje razloga za ograničenje pristupa informacijama iz članka 15. stavka 2. točke 2. i 7. ZPPI-a, navodeći pri tome da određivanje poslovne tajne međusobnim ugovorom između dobavljača i HBOR-a ne potpada pod definiciju poslovne tajne iz Zakona o zaštiti tajnosti podataka (članak 19. stavak 1.), uz napomenu da bilo koja pravna ili fizička osoba koja sklapa ugovor sa tijelom javne vlasti mora biti svjesna da ulazi u javni prostor gdje prevladava javni interes i pretežu pojačana načela transparentnosti. U odnosu na poslovnu tajnu tuženik je također naveo da je tužitelj bio dužan pružiti valjano obrazloženje kojim bi se jasno i nedvosmisleno identificirali razlozi zbog kojih bi omogućavanjem uvida u tražene informacije došlo do štetnih posljedica za gospodarske interese dobavljača, što u konkretnom slučaju nije učinjeno. Pozivajući se na pravna stajališta ovoga Suda izražena u ranijim odlukama, tuženik je također utvrdio da se u predmetnom slučaju ne može razmatrati pitanje zlouporabe prava podnositelja zahtjeva za pristup informacijama u smislu odredbe članka 23. stavka 5. točke 5. ZPPI-a.

Na temelju razmatranja bitnih činjeničnih i pravnih pitanja sukladno članku 55. stavku 3. ZUS-a, te ocjenjujući navode iznesene u tužbi, ovaj Sud nalazi da tuženik time što je poništio rješenje tužitelja i podnositelju zahtjeva odobrio pravo na pristup traženim informacijama nije povrijedio zakon, te je za svoju odluku dao jasne i argumentirano obrazložene razloge, utemeljene na podacima spisa i pravilnoj primjeni mjerodavnog materijalnog prava.

Sud je već kroz raniju praksu (primjerice u presudi poslovni broj: UsII-167/19-8 od 16. svibnja 2019., UsII-169/19-5 od 10. travnja 2019., UsII-512/19 od 2. lipnja 2020.) ocijenio većinu prigovora koje tužitelj iznosi u ovoj tužbi, te nalazi da i informacije tražene u

konkretnom slučaju, a kojima HBOR raspolaže, ulaze u doseg odredbe članka 16. stavka 3. ZPPI-a.

Budući da se zahtjevom za pravo na pristup informacijama traže informacije o raspolaganju javnim sredstvima koje, sukladno navedenoj odredbi ZPPI-a moraju javnosti biti beziznimno dostupne, osim ako predstavljaju klasificirani podatak (ali ne i poslovnu tajnu), te s obzirom na zauzeto stajalište i sudsku praksu na koje se i tuženik poziva, da se u slučaju raspolaganja javnim sredstvima ne može razmatrati pitanje zloupotrebe prava na pristup informacijama, imajući u vidu i da tražena informacija ne predstavlja klasificirani podatak, prema ocjeni ovoga Suda navodi tužbe nisu od utjecaja na donošenje drukčije odluke.

O mogućoj izmjeni prakse u odnosu na informacije o krajnjim korisnicima kredita kojima HBOR raspolaže, a imajući u vidu njegov pravni položaj i predmet poslovanja te činjenicu da se financira iz sredstava državnog proračuna, koja spadaju u javna sredstva i kojima raspolaže, sud je raspravljao na sjednici sudaca od 9. rujna 2019., ali nije našao razloge za izmjenu pravnog shvaćanja, koje se analogijom može primijeniti i na ovu upravnu stvar. Suprotno mišljenju tužitelja, Sud u presudi poslovni broj: UsII-129/20-9 od 15. listopada 2020., prihvaćanjem zaključka tuženika da je u tom predmetu (u kojem je podnositelj tražio tonske zapise sa sjednice nadzornog odbora HBOR-a) odredba članka 16. stavka 3. ZPPI-a iscrpljena time što je prilikom postupanja po presudi UsII-45/19 od 24. listopada 2019. HBOR podnositelju dostavio zapisnike sa istih sjednica, nije izmijenio naprijed izneseno pravno shvaćanje.

S obzirom na izneseno, na temelju članka 57. stavka 1. ZUS-a odlučeno je kao u točki I. izreke.

Zahtjev zainteresirane osobe za naknadu troška spora za sastav odgovora na tužbu i očitovanja na prijedlog za prekid postupka sud nalazi neosnovanim sukladno odredbi članka 79. stavka 1. ZUS-a, jer se ne radi o radnji koja je Sudu bila potrebna i od utjecaja na donošenje odluke u ovoj stvari. Stoga je riješeno kao u točki II. izreke ove presude.

U Zagrebu 16. ožujka 2021.

Predsjednica vijeća
Gordana Marušić-Babić, v.r.