



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

Poslovni broj: UsII-314/21-6

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 Eveline Čolović Tomić, predsjednice vijeća, Senke Orlić-Zaninović i Arme Wagner Popović, članica vijeća, te više sudske savjetnice Ane Matacin, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja Hrvatske banke za obnovu i razvitak, Z., OIB: ..., kojeg zastupa djelatnica tužitelja B. B., univ. spec. oec. mag. iur., protiv tuženika Povjerenika za informiranje Republike Hrvatske, Z., OIB: ..., uz sudjelovanje zainteresirane osobe H. u. k. p. u., D., radi prava na pristup informacijama, na sjednici vijeća održanoj dana 11. ožujka 2022.

p r e s u d i o j e

Odbija se tužbeni zahtjev za potvrđivanje točke 1., 2. i 4. rješenja Povjerenika za informiranje Republike Hrvatske, klasa: UP/II-008-07/21-01/340, urbroj: 401-01/10-21-2 od 10. rujna 2021.

Obrazloženje

1. Rješenjem tuženika od 10. rujna 2021., povodom žalbe zainteresirane osobe, potvrđuje se rješenje Hrvatske banke za obnovu i razvitak, ovdje tužitelja, broj: 3/21 od 22. ožujka 2021. u dijelu pod točkom II izreke (točka 1. izreke), odobrava se zainteresiranoj osobi pravo na pristup informaciji o nazivu odvjetničkog društva, iznosu isplate te radnji za koju je izvršeno plaćanje, a vezano za postupke prava na pristup informacijama (točka 2. izreke), obavještava se zainteresirana osoba da su podaci o pokrenutim tužbama tužitelja, od dana stupanja na snagu Zakona o pravu na pristup informacijama, javno dostupni na internetskoj stranici tuženika (točka 3. izreke), te se tužitelju nalaže da postupi sukladno točki 2. ovog rješenja u roku od 8 dana od dana njegove pravomoćnosti (točka 4. izreke). Osporenom točkom II. tužiteljevog rješenja od 22. ožujka 2021. odbijen je zahtjev zainteresirane osobe od 21. veljače 2021. u dijelu koji se odnosi na pristup informaciji o iznosima isplaćenima za pravne postupke u svezi tužbi temeljem prava na pristup informacijama (odvjetnici, savjetnici i sl.) za razdoblje od 1. siječnja 2016. do 1. veljače 2021. godine, te broj istih, s tim da ukoliko je veliki broj pokrenutih sudske postupaka (iznad 30), broj istih od dana stupanja na snagu Zakona o pravu na pristup informacijama.

2. Tužitelj je protiv rješenja tuženika podnio tužbu kojom, kao nezakonite, pobija točke 1., 2. i 4. tog rješenja. U tužbenim razlozima, u bitnom, upire na Zakon o Hrvatskoj banci za obnovu i razvitak ("Narodne novine", broj 138/06., 25/13.), kojim je osnovan kao posebna financijska institucija, a koji Zakon je lex specialis, s tim da tužitelj primjenjuje i Zakon o pravu na pristup informacijama ("Narodne novine", broj 25/13. i 85/15. – dalje u tekstu: ZPPI), ali na način koji nije u suprotnosti sa Zakonom o Hrvatskoj banci za obnovu i razvitak. Osvrće se na Zakon o zaštiti tajnosti podataka ("Narodne novine", broj 108/96.) i Pravilnik o zaštiti poslovne i bankovne tajne u HBOR-u, nakon čega ističe da tražene informacije ni na koji način nisu i ne mogu biti obuhvaćene sadržajem odredbe članka 16. stavka 3. ZPPI-a. Pritom tužitelj ukazuje na pojam javnih sredstava i raspolaganja javnim sredstvima, kao i na dosadašnje presude ovoga Suda s tim u vezi na koje se poziva tuženik u osporenom rješenju, te upire i na presudu Vrhovnog suda Republike Hrvatske, broj: U-zpz-6/2016, u kojoj je doduše navedeno da se taj Sud slaže s pravnim shvaćanjem Visokog upravnog suda, ali ovdje treba prvenstveno uzeti u obzir da Vrhovni sud uopće nije utvrđivao činjenično stanje te je ocjenjivao zahtjev Državnog odvjetništva Republike Hrvatske isključivo u granicama iz tog zahtjeva. Zbog toga tužitelj ističe da uplate iz Državnog proračuna čine samo manji dio njegove imovine, te da sredstva stečena uplatom iz Državnog proračuna prestaju uplatom biti javna sredstva i postaju vlastita sredstva tužitelja, slijedom čega raspolaganje HBOR-a nije raspolaganje iz članka 16. stavka 3. ZPPI-a. Ujedno tužitelj upozorava da bi daljnje tumačenje pojma raspolaganja javnim sredstvima na drukčiji način, odnosno, na način da se isto dovodi u vezu s činjenicom vlasništva odnosno osnivanja tijela javne vlasti te odgovornosti države za to tijelo javne vlasti, dovelo do apsurda da svaka informacija tijela postaje predmetom članka 16. stavka 3. ZPPI-a. Također skreće pozornost da je ograničenje prava na pristup informacijama zajamčeno Ustavom Republike Hrvatske te je dosadašnje tumačenje citirane zakonske odredbe od strane Visokog upravnog suda Republike Hrvatske neodrživo. Poziva se i na odredbe Zakona o obveznim odnosima, vezano na zaštićenu poslovnu tajnu pravnih osoba te na štetne posljedice ako se dostave takvi podaci, pri čemu upire na članak 6. ZPPI-a kojom je propisana načelna dostupnost informacija, međutim, koja se u slučaju iz članka 15. stavka 2. točke 2. toga Zakona može ograničiti ako je informacija poslovna tajna sukladno zakonu. Nastavno tužitelj ukazuje na pravna mišljenja profesora s katedre za trgovачko pravo i pravo društava Pravnog fakulteta u Zagrebu te predlaže ovom Sudu da preispita svoj stav u odnosu na tumačenje pojma javnih sredstava i primjenu članka 16. stavka 3. ZPPI-a u odnosu na HBOR, a na kojem temelji svoje dosadašnje odluke. Nadalje, predlaže da ovaj Sud preispita i pojam javnog interesa, jer javni interes nije nešto što je „interesantno za javnost“, nego otkrivanje onoga što je u „interesu javnosti“. Pritom tužitelj smatra da u konkretnom slučaju nema niti jednog elementa za tumačenje da postoji javni interes za otkrivanje traženih podataka, kao što ne postoje ni propisi koji bi to u odnosu na HBOR omogućavali. Slijedom svega navedenog, tužitelj predlaže ovom Sudu da usvoji tužbeni zahtjev i poništi točke 1., 2. i 4. osporenog rješenja, podredno, usvoji tužbeni zahtjev i predmet vrati tuženiku na ponovno odlučivanje. Ujedno podnosi prijedlog za prekid postupka, pozivajući se na Uredbu 1049/2001 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2001., jer načelo da institucije koje raspolažu javnim sredstvima nisu uvijek u obvezi dostavljati tražene podatke, nije dosljedno preuzeto u domaći pravni sustav, već je, sasvim suprotno, člankom 16. stavkom 3. ZPPI-a propisano da su informacije o raspolaganju javnim sredstvima dostupne javnosti uvijek i bez provođenja

testa razmjernosti i javnog interesa. Dodaje da i dalje postoje svi razlozi zbog kojih Visoki upravni sud u predmetu Usli-286/17 i dr. smatra da postupak treba prekinuti te se obratiti sudu EU s prethodnim pitanjem, zbog čega tužitelj predlaže i u ovom postupku odrediti prekid te se obratiti sudu EU sa zahtjevom za prethodnim pitanjem.

3. Tuženik, u odgovoru na tužbu, smatra tužbene navode neosnovanim te u potpunosti ostaje kod osporenog rješenja iz razloga navedenih u tom rješenju. Dodaje kako se Zakon o Hrvatskoj banci za obnovu i razvitak ne može u konkretnom slučaju uzimati kao lex specialis s obzirom da bi se pravno načelo lex specialis derogat legi generali moglo primijeniti jedino kada u materijalno-pravnim odredbama ZPPI-a ne bi postojalo izuzeće koje se odnosi na postojanje bankovne tajne, a koje postoji u članku 15. stavku 2. točki 2. ZPPI-a. Stoga ne postoji sukob između propisa niti sukob između pravnih načela, jer ZPPI uvažava postojanje mogućnosti ograničenja od pristupa koje je razrađeno Zakonom o kreditnim institucijama, uz obvezno provođenje testa razmjernosti i javnog interesa ako se ne radi o raspolaganju javnim sredstvima. Tuženik posebno ukazuje na presudu Vrhovnog suda Republike Hrvatske, poslovni broj: U-zpz 6/2016-7 od 17. listopada 2018., u kojoj je jasno navedeno da se Zakon o Hrvatskoj banci za obnovu i razvitak odnosno Zakon o kreditnim institucijama ne može u konkretnom slučaju uzimati kao lex specialis u odnosu na ZPPI. Nadalje, tuženik smatra kako ne postoji nikakva sumnja da tužitelj raspolaže javnim sredstvima odnosno da ne postoji pravna praznina u pogledu definicije javnih sredstava, s obzirom na to da tužitelj raspolaže proračunskim sredstvima koja su nedvojbeno javna sredstva. U odnosu na prijedlog tužitelja za prekidom ovog postupka radi rješavanja prethodnog pravnog pitanja pred Sudom Europske unije, odnosno radi utvrđenja je li članak 16. stavak 3. ZPPI-a usklađen s pravom Europske unije, tuženik navodi kako tako konstruirani prijepor ne predstavlja prethodno pitanje jer isti niti ne može biti predmet prethodnog pitanja u skladu s člankom 267. Ugovora o funkcioniranju EU koji u stavku 1. propisuje da predmet prethodnog pitanja može biti a) tumačenje Ugovora ili b) valjanost i tumačenja akata, institucija, tijela, ureda ili agencija Unije, pa, kako tužitelj traži tumačenje usklađenosti odredbe nacionalnog zakonodavstva koje je u isključivoj ingerenciji država članica s odredbama općenito određenih propisa EU odnosno pravnih instituta, tuženik smatra da nema pravne osnove za pokretanje postupka po prethodnom pitanju. Pritom tuženik ukazuje i na rješenje Suda EU u predmetu C-90/18 od 6. rujna 2018., u kojem je utvrđena očita nedopuštenost zahtjeva za prethodnu odluku koju je tom Sudu uputio Visoki upravni sud Republike Hrvatske na prijedlog tužitelja. Iznoseći i druge razloge zbog kojih smatra osporeno rješenje na zakonu utemeljenim, tuženik predlaže ovom Sudu tužbeni zahtjev odbiti.

4. Zainteresirana osoba, uredno pozvana, nije dostavila odgovor na tužbu.

5. Sukladno odredbi članka 6. Zakona o upravnim sporovima ("Narodne novine", broj 20/10., 143/12., 152/14., 29/17. i 110/21., dalje: ZUS), odgovor na tužbu tuženika dostavljen je tužitelju, koji se na isti očitovao podneskom od 1. prosinca 2021., kojim u cijelosti pobija navode iz odgovora na tužbu tuženika, te ostaje kod tužbe i tužbenog zahtjeva, kao i prijedloga za prekid postupka.

6. Tužbeni zahtjev nije osnovan.

7. Ocjenjujući zakonitost osporenog rješenja u granicama tužbenog zahtjeva, sukladno članku 31. stavku 1. ZUS-a, ovaj Sud nalazi da je tuženik pravilno postupio kada je u pobijanom dijelu poništio prvostupansko rješenje tužitelja od 22. ožujka 2021. i odobrio zainteresiranoj osobi pristup zatraženoj informaciji.

8. Naime, razmatrajući sadržaj zahtjeva zainteresirane osobe za pristup informaciji koja je predmet ovog spora, kao i podatke sveza spisa pribavljene u postupku povodom tog zahtjeva, a imajući u vidu tužbene navode tužitelja i očitovanje tuženika, ovaj Sud nalazi da se rješenje tuženika u osporenom dijelu 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 o isplatama odvjetnicima predstavlja informaciju o raspolaganju javnim sredstvima koja mora biti dostupna javnosti i bez provođenja testa razmjernosti i javnog interesa. Tuženik je ujedno pravilno ocijenio da se, iako se radi o informaciji o raspolaganju javnim sredstvima, informacija koja je predmet ovog postupka (podaci o odvjetničkom društvu i isplaćenom iznosu te radnje za koje je izvršeno plaćanje) ne može podvesti pod definiciju poslovne tajne u smislu članka 19. stavka 1. Zakona o zaštiti tajnosti podataka.

9. Pritom je tuženik dao jasnu i argumentiranu analizu razloga kojima se rukovodio zaključujući da prvostupansko rješenje u tom dijelu nije na zakonu utemeljeno, a koje razloge u cijelosti prihvaca i ovaj Sud. To osobito imajući u vidu stajališta koja je s tim u vezi već zauzeo ovaj Sud u nizu ovosudnih presuda, na koje se tuženik osvrće i u osporenom rješenju i u odgovoru na tužbu, a koje su potvrđene odlukama Vrhovnog suda Republike Hrvatske (pa tako i presudom, broj: U-zpz 6/2016-7 od 17. listopada 2018.).

10. Na drukčiji zaključak ne ukazuju ni navodi tužbe, kojima tužitelj u stvari traži preispitivanje dosadašnjih stajališta ovoga Suda zauzetih u primjeni članka 16. stavka 3. ZPPI-a u odnosu na HBOR, smatrajući ih protivnim Zakonu o Hrvatskoj banci za obnovu i razvitak i Zakonu o zaštiti tajnosti podataka, iako za takve tvrdnje nema temelja ni u citiranim Zakonima ni u ZPPI-u.

11. S obzirom na navedeno, ovaj Sud nalazi da je drugostupansko rješenje u pobijanom dijelu 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. i 110/21.), radi čega nije našao osnove isto 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 odredaba ZPPI-a na način kako ih je primjenio u osporenom dijelu prvostupanskog rješenja, iako je takva primjena pogrešna, kako to pravilno navodi i tuženik.

12. Trebalo je stoga, temeljem odredbe članka 57. stavka 1. ZUS-a, tužbeni zahtjev odbiti kao neosnovan.

U Zagrebu 11.ožujka 2022.

Predsjednica vijeća
Evelina Čolović Tomić