

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

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 Udruga iz P., zastupana po predsjednici Udruge I. B., protiv tuženika Povjerenika za informiranje Republike Hrvatske, Z., radi prava na pristup informacijama, na sjednici vijeća održanoj 15. prosinca 2020.

p r e s u d i o j e

Poništava se rješenje Povjerenika za informiranje Republike Hrvatske, klasa: UP/II-008-07/20-01/147, urbroj: 401-01/05-20-2 do 27. travnja 2020.

Obrazloženje

Osporenim rješenjem tuženika odbijena je tužitelja izjavljena protiv rješenja Hrvatske banke za obnovu i razvitak, broj: 15/2019-2 od 10. siječnja 2020. Navedenim rješenjem odbijen je zahtjev tužitelja za pristup informacijama iz točke D) toga zahtjeva, kojim su zatražene preslike zaključaka i dokumenata usvojenih na sjednicama Uprave HBOR-a u periodu navedenim pod točkom B) a koje se odnose na projekte koje HBOR financira kao izvozna banka i izvozno-kreditna agencija RH, na temelju članka 23. stavka 5. točke 2. i 5. Zakona o pravu na pristup informacijama ("Narodne novine", broj: 25/13. i 85/15.-dalje: ZPPI).

Protiv rješenja tuženika tužitelj je podnio tužbu zbog svih zakonskih razloga, navodeći u bitnom da tuženik, iako je bio dužan, nije primijenio članak 16. stavka 3. ZPPI-a već je pogrešno primijenio članak 23. stavak 5. točku 5. toga Zakona kao razlog odbijanja zahtjeva i pri tome pogrešno tolerirao primjenu Zakona o zaštiti tajnosti podataka. Ističe da ne postoji niti jedan razlog zašto bi članak 16. stavak 3. Zakona bio neprimjenjiv u odnosu na informacije odnosno dio zahtjeva koji je predmet ovog spora, jer se radi o informacijama vezanim za realizaciju funkcije HBOR-a kao izvozne banke i izvozno-kreditne agencije i vezane su uz projekte koje je HBOR financirao u periodu od 1. siječnja 2015. do 31. prosinca 2018. Navodi da su činjenične karakteristike, kao i odlike informacija bitno identične iz perspektive navedenog članka Zakona, a tuženik nije objasnio razloge za ocjenu da ne postoje uvjeti za primjenu te odredbe u ovom postupku, iako je to bio jedan od ključnih navoda žalbe. Smatra da je tuženik pogrešno prihvatio primjenu članka 23. stavka 5. točke 5. ZPPI-a jer se na tu iznimku ne može pozivati tijelo javne vlasti kada se radi o informacijama koje je prethodno moralo objaviti sukladno članku 10. istog Zakona, a ono to nije učinilo. Navodi da se objavljivanje informacija iz odredbe članka 10. ZPPI-a mora promatrati kao dio redovitog

rada i djelatnosti HBOR-a, a ne kao iznimni rad koji se obavlja tek po posebnom zahtjevu. Smatra, osim toga, da nisu ispunjene niti činjenične pretpostavke za primjenu instituta zloupotrebe prava na pristup informacijama jer se ne radi o više učestalih zahtjeva koji bi doveli do onemogućavanja redovitog funkcioniranja tijela javne vlasti, tim više što je taj institut primijenjen u odnosu samo na dio jednog zahtjeva dok vrlo sličan dio zahtjeva, inicijalno označen pod B. nije odbijen primjenom navedene odredbe. Navodi da tuženik nije ustanovio da je on HBOR-u u protekle tri godine podnio tek dva zahtjeva, pa da nikako nije ispunjen uvjet množine ili više zahtjeva kojima se ostvaruje zloupotreba prava na pristup informacijama. Navodi nadalje da su povrijeđena postupovna pravila jer se tuženik nije očitovao na sve žalbene navode, te osporeno rješenje nije obrazloženo sukladno članku 98. stavku 5. i članku 120. stavku 3. Zakona o općem upravnom postupku ("Narodne novine", broj: 47/09.-dalje: ZUP). Predlaže da ovaj Sud tužbeni zahtjev usvoji i osporeno rješenje tuženika poništi te predmet vrati na ponovni postupak.

Tuženik u odgovoru na tužbu navode tužitelja smatra neosnovanim te u bitnome navodi da je odredba članka 16. stavka 3. ZPPI-a razmotrena u rješenju klasa: UP/II-008-07/19-01/436, urbroj: 401-01/05-19-2 od 6. prosinca 2019., kojim je tužitelju omogućeno pravo na pristup preslici dokumenata iz kojih proizlaze informacije o nazivima projekata, izvoznicama (pravnim osobama), zemljama izvoza i u kojem ih je iznosu Hrvatska banka za obnovu i razvitak financirala odnosno podržala u periodu od 1. siječnja 2015. do 31. prosinca 2018. kao izvozna banka i izvozno-kreditna agencija RH kroz sustav potpore izvoznicama, odnosno kroz sve programe namijenjene izvoznicama, uključujući programe kreditiranja, osiguranja izvoza i izdavanja garancija. Ističe da je davanjem tih podataka zadovoljen javni interes i iscrpljena odredba o raspolaganju javnim sredstvima te se ista ne može neograničeno svaki novi podzahtjev, kao u ovom slučaju, podvoditi pod navedenu odredbu. Smatra pogrešnim gramatičko tumačenje odredbe članka 23. stavka 5. točke 5. ZPPI-a odnosno shvaćanje da sa jednim zahtjevom za pristup informacijama ne može doći do zloupotrebe prava, jer se ta odredba može odnositi i na jedan zahtjev kojim se traži velik broj informacija koji može opteretiti tijelo javne vlasti, što je potvrđeno i presudom Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, poslovni broj: UsII-255/17 od 22. studenog 2017. Oспорava stajalište tužitelja da Hrvatska banka za obnovu i razvitak nije smjela upotrijebiti odredbe Zakona o zaštiti tajnosti podataka i da je on suprotan EU regulativi kao i Zakon o zaštiti neobjavljenih informacija s tržišnom vrijednosti, ("Narodne novine", broj: 30/18.), navodeći da su odredbe Glave 8. Zakona o zaštiti tajnosti podataka, kojima se uređuje definicija poslovne tajne, i dalje na snazi, dok Direktiva (EU) 2016/943 Europskog parlamenta i Vijeća od 8. lipnja 2016. o zaštiti neotkrivenih znanja i iskustva te poslovnih informacija (poslovne tajne) od nezakonitog pribavljanja, korištenja i otkrivanja, koja je u pravni poredak Republike Hrvatske prenesena Zakonom o zaštiti neobjavljenih informacija s tržišnom vrijednosti, nema svrhu derogiranja pojedinih zakona koji predviđaju pravnu zaštitu poslovne tajne u državama članicama Europske unije, već ima za svrhu pokušaj normativne harmonizacije. Ističe da nije jednako zatražiti u pojedinom slučaju dokumentaciju koja je po sili zakona trebala biti proaktivno objavljena, od naknadnog traženja neodređene mase dokumenata za određeno razdoblje, pravdajući to zakonskom obvezom koja potpada pod odredbu članka 10. stavka 1. točke 12. ZPPI-a. Navodi da tužitelj u svom zahtjevu ne specificira točno određene projekte koji ga zanimaju vezano uz koje traži zaključke i dokumente, već traži sve zaključke i dokumente u periodu od četiri godine, odnosno za 953 projekta, što ulazi u područje objektivnog opterećenja rada i redovitog funkcioniranja tijela javne vlasti u smislu definicije iz članka 23. stavka 5. točke 5. ZPPI-a. Ponavlja da je glavnina javnog interesa zadovoljena u dijelu u kojem je tužitelju omogućen pristup informacijama o raspolaganju javnim sredstvima

rješenjem od 6. prosinca 2019., dok je u ovom slučaju javni interes prevladan opterećenjem tijela javne vlasti koje bi proizvelo udovoljavanje neodređenom zahtjevu kojim se traži prevelik opseg informacija. Ostaje kod razloga iznesenih u obrazloženju osporenog rješenja te predlaže da se tužbeni zahtjev odbije.

Tužitelj u očitovanju na odgovor tuženika navodi da se tuženik u prilog svoje odluke pogrešno poziva na presudu ovoga Suda broj: UsII-255/17 jer se u tom predmetu radilo o ukupno devet zahtjeva, te je stranka podnijela više različitih zahtjeva, dok je u ovom postupku podnesen jedan zahtjev koji je istovrstan i odnosi se isključivo na iste informacije po različitim godinama, koje je osim toga tijelo javne vlasti sukladno članku 10. ZPPI-a bilo dužno periodično, ali redovito objavljivati kao mjeru proaktivne objave informacija. Smatra da tuženik pogrešno shvaća odnos prava EU i domaćeg prava na primjeru odnosa između Direktive 2016/943 i Zakona o zaštiti tajnosti podataka, jer se barem u jednom dijelu ta dva propisa preklapaju u odnosu na poslovnu tajnu, a EU propis ima primat u primjeni u odnosu na domaći propis. Navodi da se tuženik neosnovano poziva na svoje prethodno rješenje glede primjene članka 16. stavka 3. ZPPI-a, jer se radi o različitim postupcima i prethodno rješenje nije se odnosilo na sadašnja pitanja. Ističe da se o preslikama zaključaka i dokumenata usvojenih na sjednicama uprave HBOR-a do sada nije odlučivalo, te da je tuženik bio dužan odgovoriti na pitanje primjenjivosti sporne odredbe u ovom kontekstu. Smatra da tuženik, koji ne osporava tužbene navode glede povrede pravila postupka i pogrešno utvrđenih činjenica, te navode priznaje. Ostaje kod tužbenog zahtjeva.

Na temelju razmatranja svih činjeničnih i pravnih pitanja sukladno članku 55. stavku 3. Zakona o upravnim sporovima ("Narodne novine", broj: 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. i 29/17. – dalje: ZUS), sud tužbeni zahtjev ocjenjuje osnovanim.

Prema podacima spisa prvostupanjsko rješenje tijela javne vlasti, Hrvatske banke za obnovu i razvitak od 10. siječnja 2020. doneseno je u izvršenju rješenja tuženika od 6. prosinca 2019., kojim je u točki 4. izreke predmet u dijelu zahtjeva koji se odnosi na preslike zaključaka i dokumenata usvojenih na sjednicama Uprave Hrvatske banke za obnovu i razvitak u periodu navedenom pod točkom B) koje se odnose na projekte koje Hrvatska banka za obnovu i razvitak financira kao izvozna banka izvozno-kreditna agencija Republike Hrvatske, vraćen na ponovni postupak iz razloga što HBOR nije dostavio tražene informacije niti procijenio o kojoj se količini dokumenata radi te postoji li mogućnost naplate stvarnih materijalnih troškova i troškova dostave informacije umjesto uskraćivanja pristupa zatraženoj informaciji.

Tijelo javne vlasti je u ponovnom postupku utvrdilo da točka D) zahtjeva od 10. travnja 2019. obuhvaća podatke koji su bankovna i poslovna tajna prema članku 156. Zakona o kreditnim institucijama odnosno članku 19. Zakona o zaštiti tajnosti podataka, te je provođenjem testa razmjernosti i javnog interesa sukladno članku 16. stavku 1. i 2. ZPPI-a utvrdilo da potreba zaštite bankovne tajne prevladava u odnosu na javni interes, uslijed čega se pristup informaciji može ograničiti sukladno članku 15. stavku 2. točki 2. istog Zakona. Nadalje, ocijenjeno je da postoji razlog uskrate prava na pristup informacijama iz članka 23. stavka 5. točke 5. ZPPI-a s obzirom da se traži velika količina podataka čija bi obrada i sistematizacija opteretila normalan rad i redovno funkcioniranje tijela javne vlasti, jer se radi o 953 projekta i minimalno 1000 stranica dokumenata koje HBOR nema sistematizirane niti posebno izdvojene na jednom mjestu. S obzirom na tako utvrđeno činjenično stanje prvostupanjsko je tijelo zahtjev tužitelja odbilo na temelju članka 23. stavka 5. točke 2. i točke 5. ZPPI-a.

Odredbom članka 23. stavka 5. 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 (točka 2.), te 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 (točka 5.).

Tuženik je odlučujući o žalbi tužitelja potvrdio pravilnost stajališta Hrvatske banke za obnovu i razvitak glede primjene članka 23. stavka 5. točke 5. ZPPI-a, ocjenjujući da, iako je zatražena informacija u načelu od javnog interesa, u konkretnom slučaju postoji objektivni element zluporabe prava na pristup informacijama s obzirom da tužitelj u svom zahtjevu ne specificira točno određene projekte i ne traži zaključke i dokumente vezane uz njih, već traži sve zaključke i dokumente za 953 projekta, te se radi o velikoj količini informacija koje nisu izdvojene u jednu evidenciju, pa bi ispunjavanje zahtjeva kolidiralo s javnim interesom zbog kojeg navedeni institut postoji, jer bi neodređenost i preveliki opseg zatražene informacije od tijela javne vlasti iziskivao neproporcionalan angažman u odnosu na javni interes kada bi se informacija pronašla. Tuženik je obrazložio da bi navedeno imalo za posljedicu neopravdano opterećivanje rada i funkcioniranje tijela javne vlasti i predstavljalo prepreku učinkovitim radu tijela, pri čemu je uzeo u obzir činjenicu da je tužitelju odobreno pravo na pristup preslici dokumenata iz točke B) zahtjeva, čime je zadovoljen minimum javnog interesa.

Međutim, budući da se zahtjevom za pravo na pristup informacijama traži informacija o raspolaganju javnim sredstvima koja, sukladno odredbi članka 16. stavka 3. ZPPI-a mora javnosti biti beziznimno dostupna, osim ako predstavlja klasificirani podatak, neosnovano su javnopravna tijela odbila zahtjev tužitelja uz obrazloženje da zloupotrebljava pravo na pristup informacijama prema članku 23. stavku 5. točki 5. toga Zakona.

Prema shvaćanju i dosljednoj praksi ovoga Suda HBOR raspolaže javnim sredstvima, što proizlazi iz odredbe članka 5. stavka 2. Zakona o Hrvatskoj banci za obnovu i razvitak ("Narodne novine", broj: 138/06. i 25/13.), prema kojoj temeljni kapital HBOR-a uplaćuje Republika Hrvatska iz državnog proračuna, a sukladno odredbi članka 8. stavka 2. istog Zakona Republika Hrvatska jamči za obveze HBOR-a bezuvjetno, neopozivo i na prvi poziv te bez izdavanja posebne jamstvene isprave. Ovaj Sud je u više presuda, na koje upućuje i tužitelj u tužbi, izrazio stajalište da je kontrola korištenja sredstava iz državnog proračuna u interesu svih građana, koji imaju pravo saznanja o potrošnji javnih sredstava te da se u slučaju raspolaganja javnim sredstvima ne može razmatrati pitanje zloupotrebe prava na pristup informacijama s obzirom da su prema odredbi članka 16. stavka 3. ZPPI-a informacije o raspolaganju javnim sredstvima dostupne javnosti i bez provođenja testa razmjernosti i javnog interesa, osim ako informacija predstavlja klasificirani podatak, o čemu se u konkretnom slučaju ne radi. Kako se predmetni zahtjev odnosi na pristup podacima o raspolaganju javnim sredstvima, koji moraju biti dostupni svakome, a što nadilazi eventualno opterećenje redovitog rada tijela javne vlasti, imajući u vidu i obvezu objavljivanja informacija iz članka 10. ZPPI-a, kao i činjenica da se zahtjev ne odnosi na traženje istih, već dostavljenih podataka prema ranijem rješenju tuženika, prema ocjeni ovoga Suda osporenim rješenjem povrijeđen je zakon na štetu tužitelja zbog pogrešne primjene materijalnog prava.

S obzirom na navedeno ovaj Sud nije posebno razmatrao navode tužbe koji se odnose na pogrešnu primjenu članka 23. stavka 5. točke 2. a u svezi članka 15. stavka 2. točke 2. ZPPI-a, budući da tuženik pravilnost prvostupanjskog rješenja nije potvrdio iz razloga postojanja ograničenja na pristup informaciji prema navedenim odredbama, te stoga nisu razmatrani niti navodi iz odgovora na tužbu, jer isto nije od utjecaja na donošenje drugačije odluke u ovom sporu a glede ocjene zakonitosti osporenog rješenja.

Iz navedenih razloga sud je tužbeni zahtjev uvažio i poništio rješenje tuženika, koji će u ponovnom postupku odlučiti o žalbi tužitelja sukladno pravnom shvaćanju i primjedbama suda.

Trebalo je stoga temeljem odredbe članka 58. stavka 1. ZUS-a odlučiti kao u izreci.

U Zagrebu 15. prosinca 2020.

Predsjednica vijeća
Gordana Marušić-Babić, v.r.