

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 Ane Berlenge Fellner, predsjednice vijeća, Arme Vagner Popović i Mirjane Čačić, članica vijeća, te više sudske savjetnice Ljerke Morović Pavić, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja H. Š. iz Z., i Hrvatske banke za obnovu i razvitak, Z., protiv tuženika Povjerenika za informiranje, Z., u predmetu radi ostvarivanja prava na pristup informacijama, na sjednici vijeća održanoj 10. travnja 2019.

p r e s u d i o j e

I. Poništava se rješenje Povjerenika za informiranje, klasa: UP/II-008-07/18-01/600, urbroj: 401-01/10-18-4 od 11. prosinca 2018.

II. Poništava se rješenje Hrvatske banke za obnovu i razvitak, broj: 20/2018 od 19. srpnja 2018.

Obrazloženje

Rješenjem tuženika, pod točkom 1., djelomično je poništeno rješenje Hrvatske banke za obnovu i razvitak, broj: 20/2018 od 19. srpnja 2018. u dijelu u kojem je odbijen zahtjev tužitelja za pristup zapisniku sa sjednice Nadzornog odbora Hrvatske banke za obnovu i razvitak od 21. svibnja 2018. te je točkom 2. tužitelju djelomično odobreno pravo na pristup pisanom zapisniku sa sjednice Nadzornog odbora Hrvatske banke za obnovu i razvitak od 21. svibnja 2018. na način da se na istom prekriju podaci o broju ugovora o kreditu i krajnjem korisniku kredita te da se u tim dijelovima zahtjev za pristup informacijama odbija, točkom 3. je žalba tužitelja u preostalom dijelu odbijena kao neosnovana, a točkom 4. Hrvatskoj banci za obnovu i razvitak naloženo je da postupi u skladu s točkom 2. tog rješenja u roku od 30 dana od dana primitka. Rješenjem Hrvatske banke za obnovu i razvitak od 19. srpnja 2018. odbijen je zahtjev tužitelja za pristup informacijama i to materijalima koji su pripremljeni za sjednicu Nadzornog odbora od 21. svibnja 2018. i to: Prijedlog davanja suglasnosti za izmjene uvjeta kredita po ugovoru o kreditu zaključenom s P. b. Z. d.d., točka 5. Prijedlog davanja suglasnosti na smanjenje kamatne stope i iznosa novčanog depozita, kredit odobren po programu „Turizam“, točka 8. do 14. izvješća, planovi i prijedlozi te zapisnik sa sjednice Nadzornog odbora od 21. svibnja 2018. godine kao elektronski zvučni zapis ili sačinjeni pisani prijepis. Hrvatska banka za obnovu i razvitak rješenje je donijela pozivom na odredbu članka 23. stavka 5. točke 5. Zakona o pravu na pristup informacijama, uz obrazloženje da postupanje po zahtjevu tužitelja dovodi do opterećivanja rada i redovitog funkcioniranja tijela javne vlasti.

Protiv tuženika upravni spor pokrenuo je H. Š., koji tužbenim zahtjevom traži poništenje točke 2. u odbijajućem dijelu i točke 3. rješenja tuženika i nalaganje Hrvatskoj banci za obnovu i razvitak da dopusti pristup traženim informacijama u roku od 15 dana,

odnosno predlaže da Sud predmet vrati na ponovni postupak tuženiku, odnosno Hrvatskoj banci za obnovu i razvitak. Ova tužba u Sudu je zaprimljena pod poslovnim brojem UsII-1/19.

Protiv tuženika upravni spor pokrenula je i Hrvatska banka za obnovu i razvitak, koja svojim tužbenim zahtjevom predlaže poništenje rješenja tuženika u cijelosti. Tužba je zaprimljena u Sudu pod poslovnim brojem UsII-14/19.

Budući da tužitelji osporavaju zakonitost istog upravnog akta, to je Sud predmete spojio radi zajedničkog raspravljanja i donošenja jedinstvene odluke u ovoj upravnoj stvari.

Tužitelj H. Š. u tužbi ističe da tuženik nije proveo dokazni postupak uvidom u tražene informacije, zbog čega je činjenično stanje nepotpuno utvrđeno, odnosno nije mogla biti pravilno utvrđena eventualna opsežnost i/ili voluminoznost tražene informacije. Poziva se na ranije izražena stajališta ovog Suda prema kojima je pravo na pristup podacima o raspolaganju javnim sredstvima dostupno automatski, svakome i prema kojem u takvim slučajevima ne postoji mogućnost zlouporabe prava na pristup informacijama. Predlaže da Sud tužbu uvaži.

Tužitelj Hrvatska banka za obnovu i razvitak protivi se stajalištu tuženika prema kojem treba dostaviti zapisnik Nadzornog odbora u kojem su i podaci o zaposlenicima Hrvatske banke za obnovu i razvitak, budući da oni nisu niti državni službenici niti dužnosnici. Također smatra da nije vrednovan specifičan položaj uređen Zakonom o Hrvatskoj banci za obnovu i razvitak koji, prema stajalištu ovog tužitelja, predstavlja lex specialis u odnosu na Zakon o pravu na pristup informacijama. Ističe da je Zakonom o HBOR-u definiran kao posebna financijska institucija, odnosno razvojna i izvozna banka te je Zakonom o kreditnim institucijama obvezan na čuvanje bankovne tajne. Poziva se i na odredbe Zakona o financijskom osiguranju koje HBOR izričito određuju kao subjekt financijskog tržišta te na odredbe Zakona o transparentnosti tokova javnih sredstava koji propisuje mogućnost uskraćivanja informacija radi zaštite tajnosti podataka i kod korištenja javnih sredstava. Obrazlaže pravni položaj i uređenje Europske investicijske banke te zaključuje kako osnivački ugovori Europske unije u RH imaju jednaku vrijednost kao i domaći zakoni te su ih hrvatski sudovi obvezni primjenjivati. Smatra da Sud treba uzeti u obzir odredbe Ugovora o funkcioniranju Europske unije te Statut Europske investicijske banke, a kako iz državnog proračuna RH u kapital Europske investicijske banke uplaćuje iznos od 854.400.000,00 eur, smatra razumljivim da se niti od HBOR-a, sukladno Zakonu o HBOR-u, ne mogu tražiti, odnosno dostavljati informacije zaštićene bankovnom tajnom. Predlaže da Sud preispita svoje stajalište u odnosu na tumačenje pojma javnih sredstava i primjenu članka 16. stavka 3. Zakona o pravu na pristup informacijama u odnosu na HBOR, kao i da preispita pojam javnog interesa koji se može promijeniti tokom vremena, a ovisi o brojnim okolnostima. Predlaže da Sud prekine postupak i Sudu Europske unije ponovno postavi prethodno pitanje radi ujednačene primjene prava Europske unije, a također predlaže da Sud prekine postupak do donošenja odluke Vrhovnog suda Republike Hrvatske povodom zahtjeva za izvanredno preispitivanje pravomoćnih presuda koje je Državno odvjetništvo Republike Hrvatske podnijelo u svezi s presudama ovog Suda, broj: UsII-128/17-6 od 3. kolovoza 2018., broj: UsII-281/17 od 30. studenog 2017., broj: UsII-282/17 od 7. prosinca 2017. i drugih.

Tužbe su dostavljene tuženiku na odgovor, te se tuženik detaljno očitovao u svezi sa navodima obje tužbe, pri čemu je ostao kod stajališta zauzetih u osporenom rješenju.

Odgovori na tužbe dostavljeni su tužiteljima te se Hrvatska banka za obnovu i razvitak očitovala na odgovor tuženika, ponovno se pozivajući na razloge na kojima temelji tužbu.

Tužba Hrvatske banke za obnovu i razvitak dostavljena je na odgovor tužitelju H. Š., koji se protivi tužbenim navodima HBOR-a i prijedlogu za prekid postupka radi postavljenog prethodnog pitanja Sudu Europske unije.

Tužbeni zahtjevi osnovani su iz sljedećih razloga.

Iz obrazloženja rješenja tuženika, kao i iz podataka spisa dostavljenih Sudu tijekom ovog upravnog spora, razvidno je da je tužitelj H. Š. zahtjevom od 23. lipnja 2018. od HBOR-a tražio dostavu materijala koji su pripremljeni za sjednicu Nadzornog odbora 21. svibnja 2018. i to: točka 4. Prijedlog davanja suglasnosti na izmjene uvjeta kredita po Ugovoru o kreditu zaključenim s P. b. Z. d.d., Z., točka 5. Prijedlog davanja suglasnosti na smanjenje kamatne stope i iznosa novčanog depozita, kredit odobren po programu „Turizam“, točka 8. do 14., izvješća, planovi i prijedlozi te zapisnik sa sjednice Nadzornog odbora od 21. svibnja 2018. kao elektronski zvučni zapis ili pisani prijepis u dijelu koji se tiče krajnjih korisnika kredita.

Hrvatska banka za obnovu i razvitak ovaj zahtjev je odbila pozivom na odredbu članka 23. stavka 5. točke 5. Zakona o pravu na pristup informacijama („Narodne novine“, broj: 25/13. i 85/15.) kojom je propisano da će tijela 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. Iz obrazloženja ovog rješenja razvidno je da javnopravno tijelo smatra kako bi postupanje po zahtjevu dovelo do opterećivanja rada i redovitog funkcioniranja tijela javne vlasti.

Tuženik je svojim rješenjem poništio rješenje Hrvatske banke za obnovu i razvitak u dijelu koji se odnosi na pristup zapisniku sa sjednice Nadzornog odbora Hrvatske banke za obnovu i razvitak od 21. svibnja 2018., osim u dijelu u kojem se na njemu nalaze podaci o broju ugovora o kreditu i krajnjem korisniku kredita. Tuženik je ovu odluku temeljio na uvidu u dnevni red te izlaganje povezano uz pojedinu točku navedeno u zapisniku, kojim je utvrdio da isti sadrži podatak o korisnicima kredita, krajnjem korisniku te broju ugovora o kreditu. Kako odluke po pojedinim točkama dnevnog reda predstavljaju zaključke sa službenih sjednica tijela javne vlasti u smislu odredbe članka 10. stavka 1. točke 12. Zakona o pravu na pristup informacijama, tijelo javne vlasti je obvezno ove zaključke objavljivati na internetskim stranicama na lako pretraživ način i u strojno čitljivom obliku, kao i službene dokumente usvojene na tim sjednicama te informacije o radu formalnih radnih tijela iz njihove nadležnosti na kojima se odlučuje o pravima i interesima korisnika. Tuženik je imao u vidu odredbu članka 17. Zakona o HBOR-u koja propisuje sastav i način imenovanja članova Nadzornog odbora, te je u dijelu u kojem se odnosi na zaposlenike HBOR-a, ocijenio da nema potrebe za prikrivanjem njihovih osobnih podataka. Imajući u vidu da Nadzorni odbor broji 10 članova, od čega 6 ministara, 3 Saborska zastupnika i predsjednika HGK, Sud ne prihvaća prigovore tužitelja prema kojima se radi o osobnim podacima zaposlenika koji ne bi trebali biti dostupni javnosti. U odnosu na podatak o krajnjem korisniku i broju ugovora o kreditu tuženik je zaključio kako prevladava potreba zaštite prava na ograničenje u odnosu na javni interes. Pri tome se tuženik pozvao na odredbu članka 156. Zakona o kreditnim institucijama za koju smatra da se odgovarajuće primjenjuje i na Hrvatsku banku za obnovu i razvitak.

Odredba članka 156. Zakona o kreditnim institucijama („Narodne novine“, broj: 159/13., 19/15., 102/15. i 15/18.) propisuje da su bankovna tajna svi podaci, činjenice i okolnosti koje je kreditna institucija saznala na osnovi pružanja usluga klijentima i u obavljanju poslova s pojedinačnim klijentom. Kreditna institucija dužna je čuvati bankovnu tajnu (stavak 1.). Prema odredbi stavka 2. ovog članka Zakona, u smislu tog Zakona, klijentom kreditne institucije smatra se svaka osoba koja je zatražila ili primila bankovnu i/ili

financijsku uslugu od kreditne institucije. Navedeni Zakon usklađen je s propisima Europske unije te odredbom članka 2. točke 28. kreditnu instituciju određuje onako kako je uređena člankom 4. stavkom 1. točkom 1. Uredbe (EU) br. 575/2013. Odredba članka 4. stavka 1. točke 1. Uredbe EU br. 575/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o bonitetnim zahtjevima za kreditne institucije i investicijskim društvima u kojima su izmijenjeni propisi EU br. 648/2012 glasi za potrebe ove Uredbe primjenjuju se sljedeće definicije: „kreditna institucija“ znači društvo čija je djelatnost primanje depozita ili ostalih povratnih sredstava od javnosti te odobravanje kredita za vlastiti račun.

Hrvatska banka za obnovu i razvitak pravna je osoba osnovana posebnim zakonom i ne upisuje se u sudski registar. Nad njom se ne može provoditi stečaj niti likvidacija, a može prestati s radom samo na temelju posebnog zakona (članak 4. Zakona o HBOR-u).

Hrvatska banka za obnovu i razvitak ne prima depozite od javnosti niti izdaje kredite za vlastiti račun. Predmet poslovanja Hrvatske banke za obnovu i razvitak definiran je odredbom članka 10. stavka 1. Zakona o Hrvatskoj banci za obnovu i razvitak („Narodne novine“, broj: 138/06. i 25/13.) na način da ona svojim poslovanjem u okviru svojih ovlasti i nadležnosti, potiče sustavni, održivi i ravnomjeran gospodarski i društveni razvitak, sukladno općim strateškim ciljevima Republike Hrvatske.

Iz navedenog slijedi da Hrvatska banka za obnovu i razvitak nije kreditna institucija na koju bi se odnosio Zakon o kreditnim institucijama, odnosno odredba članka 156. tog Zakona, koja definira čuvanje bankarske tajne.

Tuženik je svojim rješenjem u preostalom dijelu, dakle u dijelu koji se odnosi na dostavu Prijedloga davanja suglasnosti za izmjenu uvjeta kredita po Ugovoru o kreditu zaključenog s P. b. Z. d.d. i Prijedloga davanja suglasnosti na smanjenje kamatne stope i iznosa novčanog depozita, kredit odobren po programu „Turizam“, točka 8. do 14., izvješća, planovi i prijedlozi potvrdio stajalište Hrvatske narodne banke prema kojem je pravilno odbijen zahtjev za ostvarivanje prava na pristup ovim informacijama jer se radi o opsežnom zahtjevu za pristup informacijama koji u kombinaciji s ostalim zahtjevima istog podnositelja ima za posljedicu neopravdano opterećivanje rada i funkcioniranje tijela javne vlasti i predstavlja prepreku učinkovitom radu tog tijela te je u suprotnosti s načelima pravičnosti i pravne sigurnosti.

Navedeno stajalište tuženika ovaj Sud ne prihvaća. Naime, u nizu ranijih presuda ovaj Sud je izrazio stajalište prema kojem HBOR raspolaže sredstvima državnog proračuna (u pretežnom dijelu) te je pravo na pristup informacijama u svezi s raspolaganjem ovim sredstvima javnosti dostupno i bez provođenja testa razmjernosti i javnog interesa u skladu s odredbom članka 16. stavka 3. Zakona o pravu na pristup informacijama. Niti tuženik niti HBOR svojim rješenjima nisu ustvrdili da tražene informacije predstavljaju klasificirani podatak, a kako svojim prethodnim zahtjevima tužitelj H. Š. informacije koje traži ovim zahtjevom, nije tražio, to je pogrešan zaključak tuženika prema kojem bi ostvarivanje prava na pristup traženim informacijama uključujući podatke o broju ugovora i krajnjim korisnicima kredita predstavljalo neopravdano opterećivanje rada i funkcioniranje tijela javne vlasti, odnosno HBOR-a. S navedenim stajalištem ovog Suda suglasan je i Vrhovni sud, što je potvrdio presudom, broj: U-zpz-6/2016 od 17. listopada 2018.

Pozivanje tužitelja Hrvatske banke za obnovu i razvitak na odredbe Zakona o transparentnosti tokova javnih sredstava („Narodne novine“, broj: 72/13. i 47/14.) nije osnovano jer prema podacima spisa predmeta za sada uopće ne proizlazi da bi se traženi podaci odnosili na poduzetnike u kojima je država vlasnik, odnosno poduzetnike koji obavljaju usluge od općeg gospodarskog interesa, na koje se odnosi ovaj Zakon. Također je neosnovano pozivanje HBOR-a na Zakon o financijskom osiguranju („Narodne novine“, broj: 76/07. i 59/12.) koji među subjektima financijskog tržišta izrijekom određuje i HBOR (članak

3. stavak 2.) jer se tražene informacije ne odnose na informacije u vezi financijskog osiguranja, dakle osiguranja financijskih obveza, instrumentima financijskog osiguranja u ugovorima koje sklapaju subjekti financijskog tržišta.

Nakon što je Sud Europske unije donio rješenje u predmetu C-90/18, kojim je zahtjev ovog Suda za prethodnim pitanjem ocijenio očito nedopuštenim, Sud ne nalazi razloga za ponovno postavljanje istog pitanja. Također, razlozi za prekid upravnog spora propisani su odredbom članka 45. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, broj: 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. i 29/17.), a među propisanim razlozima nije donošenje odluke Vrhovnog suda Republike Hrvatske povodom zahtjeva za izvanredno preispitivanje pravomoćne presude. Stoga tužitelj Hrvatska banka za obnovu i razvitak neosnovano predlaže Sudu da prekine ovaj spor do donošenja odluke Vrhovnog suda Republike Hrvatske u vezi s podnesenim zahtjevima za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćnih presuda ovog Suda.

Kako tužba u upravnom sporu, temeljem odredbe članka 26. stavka 1. Zakona o pravu na pristup informacijama, ima odgodni učinak, to je tuženik nezakonito tužitelju Hrvatskoj banci za obnovu i razvitak naredio da omogući pristup informaciji prije nego što je upravni spor o zakonitosti rješenja tuženika dovršen, odnosno prije nego što je rješenje tuženika postalo pravomoćno. Stoga je valjalo poništiti i točku 5. rješenja tuženika.

U postupku nakon ove presude Hrvatska banka za obnovu i razvitak dužna je postupiti u svemu sukladno pravnom stajalištu i shvaćanjima Suda izloženim u ovoj presudi i omogućiti podnositelju zahtjeva pravo na pristup traženim informacijama. Pri tome je slobodna ocijeniti jesu li informacije koje se odnose na dostavu prijedloga pripremljenih materijala za točku 4. i 5. sjednice Nadzornog odbora od 21. svibnja 2018. sadržane u bitnim točkama u samom zapisniku sa te sjednice Nadzornog odbora, u kojem slučaju nema potrebe za dvostrukim davanjem traženih informacija.

Iz navedenih razloga, na temelju odredbe članka 58. Zakona o upravnim sporovima, odlučeno je kao u izreci.

U Zagrebu, 10. travnja 2019.

Predsjednica vijeća
Ana Berlengi Fellner, v.r.